

Ratio i Almedalen 2011

REFORMLANDET SVERIGE

Varför decentraliseras inte svensk
lönebildning?

Underlagsrapport till seminariet 2011-07-04
Varför decentraliseras inte svensk lönebildning?

Av Nils Karlson



Varför decentraliseras inte svensk lönebildning?

av Nils Karlson

Mycket talar för att lokal lönesättning ligger i både arbetstagarernas och arbetsgivarnas intresse. Såväl arbetsgivare som flera fackliga organisationer har vid åtskilliga tillfällen sagt sig eftersträva lokal lönebildning. Men varför går då utvecklingen snarast åt motsatt håll? Hur kommer det sig att den decentraliseringsprocess som inleddes 1983, då Metall och Verkstadsföreningen gemensamt lämnade de centrala förhandlingarna, har stannat upp? Syftet med detta kapitel är att försöka besvara denna fråga.

Först måste vi reda ut några begrepp. Det är viktigt att skilja på lönebildning, förhandlingsnivå och lönesättning samt att klargöra vad som menas med decentralisering. Lönebildning är hela det system inom vilket löner förhandlas och sätts. Förhandlingsnivå hänför sig till den nivå eller de nivåer där lönerna framförhandlas. Lönesättning, till sist, handlar om vilka kriterier som används när lönen sätts. Decentralisering innebär att beslut, uppgifter eller makt flyttas från central till lokal nivå.

Tillämpat på lönebildningssystemet innebär decentralisering att själva processen där lönen och andra avtalsvillkor förhandlas flyttas nedåt – från central till bransch-, företags- eller individuell nivå (Soskice 1990). Förhandlingar mellan fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer kan ske på central nivå (antingen mellan huvudorganisationer eller mellan förhandlingskarteller), förbunds nivå och lokal nivå. Lokala förhandlingar är alltid företagsanpassade, men inte nödvändigtvis individanpassade. Individuella förhandlingsformer äger rum på lokal nivå direkt mellan den anställde och chefen. Men för att lönen ska kunna individualiseras måste det finnas ett löneutrymme att fördela som inte tagits i anspråk på någon av de högre nivåerna. Med individanpassad lönesättning menas således lönesystem där individen belönas på basis av sina prestationer, förmågor eller kvalifikationer. Det handlar både om olika typer av löneformer; från rena prestationslöner till fasta löner med olika rörliga tillägg, och individuella lönepåslag vilka fördelas ur ett lokalt löneutrymme.

Decentralisering av lönebildningen, även till lokal eller individuell nivå, behöver inte innebära att lönebildningen sker utan kollektivavtal. Arbetsgivare och arbetstagare kan fortfarande sluta kollektivavtal som innehåller regler om grundläggande anställningsvillkor på central-,

bransch- eller företagsnivå. Inom ramen för dessa kollektivavtal kan sedan fackföreningar och arbetsgivare komma överens om att löneförhandlingarna ska ske lokalt och hur det ska gå till. Formerna för decentraliserad lönebildning kan alltså variera väsentligt, inte minst när det gäller vilket inflytande de lokala parterna har (Granqvist & Regnér 2006).

Varför decentralisering?

Aktuell forskning visar att decentraliserad, lokal eller individuell, lönebildning i de flesta fall är mest ändamålsenlig utifrån såväl företagets som de anställdas perspektiv. Lindbeck & Snower (2001) menar att den faktiska decentralisering av lönebildningen som har skett i land efter land är en avspegling av de nya sätten att organisera företag och produktion.

Strukturomvandlingen har gått emot ett ökat tjänsteinnehåll, där medarbetarnas kompetens, engagemang och serviceinriktning har blivit allt viktigare. Företagen är oftast integrerade i nätverk eller långa värdekedjor där många företag samverkar, inte sällan globalt. Samtidigt har de små företagens betydelse ökat (Karlson och Lindberg 2008, Herin 2008). När arbetstagare får allt fler olika och differentierade uppgifter lämpar sig centraliserade system för lönebildning allt sämre.

Trots att forskningen ännu är otillräcklig på detta område – betydande skillnader kan tänkas finnas mellan olika branscher och företagstyper – tyder en hel del på att både löne- och vinstutvecklingen kan förväntas bli högre när lönebildningen sker lokalt. Skälet är att lokal eller individuell lönebildning leder till positiva produktivitetseffekter (Lundborg 2005). En decentraliserad lönesättning och lokala löneförhandlingar ökar incitamenten för de anställda att göra ett bra arbete. Dels för att en hög produktivitet i det enskilda företaget direkt kan slå igenom på individens lönenivå (Moene m fl., 1993), dels för att företagen och de anställda då har större möjligheter att utforma löneformer och andra villkor som ger störst incitament hos de anställda (Andersen & Mailand 2005, Plasman & Rusinek & Rycx 2007, Charlwood 2007, Granqvist & Regner 2006, Hibbs & Locking 2000 och Hartgo 1999). Decentraliseringen dessutom möjlighet till experimenterande och konkurrens när det gäller såväl lönesättning som affärsmodeller och organisationsformer (Blau & Kahn, 2002).

Decentralisering och återcentralisering 1983-1997

Det är därför inte förvånande att en decentraliseringsprocess har pågått även i Sverige. Under den klassiska svenska modellens glansdagar på 1950- och 60-talen förhandlades löner och allmänna villkor i centrala förhandlingar mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer.

Dessa avtal omförhandlades och anpassades sedan först på förbunds nivå, sedan på bransch- och företagsnivå. Avtalskonstruktionerna var starkt centraliserade med generella utlägg och starkt styrda lönepotter för fördelning lokalt.

Men 1983 lämnade Verkstadsföreningen och Metall de samordnade centrala förhandlingarna mellan dåvarande Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och Landsorganisationen (LO) på grund av ett kraftigt missnöje med den centrala lönebildningen som bägge parter menade urholkade industrins konkurrenskraft. Redan under 1960- och 70-talet hade Verkstadsföreningen argumenterat för en förändring av den centrala förhandlingsmodellen och fått stöd från flera av de andra konkurrensutsatta arbetsgivarförbunden inom SAF. Stora spänningar fanns dock mellan exportindustrin och hemmaindustrin (Lundqvist 2000). Även Metall och tjänstemannafacken inom industrin hade drivit frågan inom den fackliga rörelsen. Inom LO rådde det kraftiga motsättningar mellan olika förbund: höglöneförbund mot låglöneförbund, kvinnodominerade mot mansdominerade och offentliganställda mot privatanställda (Johansson & Magnusson 1998).

Även inom SAF centralt hade man tröttnat på utvecklingen med hög inflation, höga nominella löneökningar, återkommande arbetsmarknadskonflikter och frekvent politisk inblandning. När SAF 1990 avsåg sig förhandlingsmandatet på central nivå för löner och allmänna villkor, var den uttalade ambitionen att, trots LOs motstånd, helt avskaffa centralorganisationernas inflytande på lönebildningen och få ner denna på företagsnivå (de Geer 2007, SAF 1991). Även inom den offentliga sektorn hade en decentraliseringsprocess då inletts (Lundh 2002).

Omstöpningsen av den centraliserade svenska modellen inleddes dock med raka motsatsen – nämligen ett totalcentraliserat stabiliseringsavtal mellan inte mindre än 111 parter, under ledning av den av regeringen utsedde medlaren Bertil Rehnberg. Upprinnelsen var det misslyckade försöket från den socialdemokratiska regeringen våren 1990 att via en tvångslag stoppa inflation, strejker och löneökningar. Rehnbergkommissionens stabiliseringsavtal blev alternativet. Avtalet som gällde mellan 1991 – 92 innebar bland annat att lönestegringarna begränsades till tre procent per år och att alla index- och följsamhetsklausuler avskaffades. I överenskommelsen ingick också att livsmedelsbranschen och dagligvaruhandeln åtog sig att inte höja priserna.

En annan viktig förändring var att lönebildningen i den offentliga sektorn avlägsnades från det direkta politiska inflytandet. De ständiga, och misslyckade, inhopp i avtalsrörelserna hade påverkat lönebildningen på hela arbetsmarknaden negativt, men sällan så som politikerna hade haft för avsikt. Politikerna snarast förstärkte inflations- och kostnadsspiralerna genom en missriktad rättvis- och fördelningsretorik. Exempelvis genomdrev ledande politiker vid flera tillfällen kraftigt höjda lägsta löner. De offentliganställda blev dessutom löneledande och därmed normerande för resten av arbetsmarknaden. Mot bakgrund av detta misslyckande¹ beslutade riksdagen 1994, på förslag av dåvarande finansminister Anne Wibble, att låta de statliga företagen ansluta sig till arbetsgivarnas branschförbund samtidigt som Arbetsgivarverket, vilket samordnade myndigheternas löneförhandlingar, blev självständigt gentemot den politiska nivån. Politiker kunde därefter inte göra inhopp i avtalsförhandlingarna och inte heller ge direktiv för avtalsrörelserna eller ta ställning till stridsåtgärder och avtal. Denna avpolitisering får ses som en av de centrala strukturreformerna i början av 1990-talet (Nycander 2008).

Samtidigt förändrades även stabiliseringspolitiken. Tron på devalveringar och offentlig efterfrågestimulans för att hantera kostnads- och konjunkturproblem hade av flertalet politiska partier ersatts av argument för fast valutakurs och budgetbalans (Lindbeck 1998, Bergh 2007.) Efter det misslyckade kronförsvaret 1992 kom penning- och valutapolitiken istället att betona en inflationsnorm, upprätthållen av en oberoende riksbank. Omställningen var långt ifrån smärtfri då Sverige gick in i en företags- och arbetslöshetskris i paritet med 1930-talets. Mängder av företag slogs ut och arbetslösheten nådde rekordnivåer med skenande budgetunderskott som följd.

Rehnbergkommissionens stabiliseringsavtal följdes sedan av förbundsvisa förhandlingar, med eller utan samordning, under resten av 1990- och 2000-talet. De centrala förhandlingarna var till ända (Nycander 2008) men i praktiken innebar förändringen endast en partiell decentralisering. Tidigare hade man förhandlat på tre nivåer, nu blev det två. Dessutom återuppstod nästan omgående även den centrala nivån i form av central samverkan eller samordning mellan de olika förbunden på respektive sida av marknaden. Trots lågkonjunktur och massarbetslöshet verkade nämligen förhandlingarna på förbunds nivå under 1993 och 1995 års avtalsrörelser lönekostnads- och inflationsdrivande. Dessutom kunde inte konflikter

¹ Se SOU 1992:100.

hållas under kontroll. Erfarenheterna ledde fram till ökad samordning och därmed en återcentralisering på såväl arbetsgivar- som arbetstagersidan.

Central samordning med lokal lönebildning 1997-2008

Detta är bakgrunden till Industriavtalet 1997 då industrins parter ingick en överenskommelse för att underlätta samordningen och åstadkomma ansvarsfulla avtal som var förenliga med internationell konkurrenskraft och ökad sysselsättning. En särskild förhandlingsordning skapades med bland annat oberoende ordföranden, gemensam ekonomisk bedömning och särskilda varseltider. Avtalet blev stilbildande och motsvarande så kallade förhandlingsordningsavtal har senare ingåtts på andra avtalsområden, inklusive det offentliga. År 2000 inrättades det statliga Medlingsinstitutet som skapade liknande villkor på återstående områden (Medlingsinstitutet 2003, de Geer 2007).

Ett av de centrala inslagen i denna utveckling var att den internationellt konkurrensutsatta industrin skulle ”sätta märket”, dvs vara löneledande. Industrins parter förväntas vara först med att ingå avtal som sedan blir normerande för resten av arbetsmarknaden. Denna norm får inte överskridas utan särskilda skäl². Detta förutsätter i sin tur att betydande samordning sker på central nivå mellan de många parterna på arbetsgivar- respektive arbetstagersidan.

Inom ramen för detta system, med central samordning och riksavtal på förbunds nivå, finns dock betydande inslag av lokal lönebildning och lönesättning. Det första avtalet med reellt decentraliserad lönebildning, så kallade sifferlösa avtal, ingicks redan 1992 mellan Almega och Ledarna. Där sker såväl lönesättning som förhandlingar individuellt på lokal nivå. Antalet anställda som enbart omfattas av lokal lönebildning har också ökat på andra avtalsområden under 1990- och 2000-talen genom att det centralt fastställda löneutrymmet har kunnat disponeras på företagsnivå. Till dessa avtalsbestämmelser kopplas emellertid ofta regler om hur mycket lönerna ska höjas och med ett minimibelopp för varje individ, så kallad individgaranti. Ibland gäller sådana bestämmelser enbart vid oenighet, så kallade stupstocksregler, men merparten av avtalen inom privat sektor innehåller någon form av individgaranti eller generell ökning.

² För en översikt av diskussionen, se Medlingsinstitutets årsrapport 2006 samt SOU 2006:32.

Sedan 2001 har Medlingsinstitutet redovisat statistik över avtalskonstruktionerna i sju olika huvudgrupper beroende på graden av lokalt inflytande över lönebildningen. Tyvärr saknas tillförlitliga uppgifter från tidigare perioder. Ju lägre siffra, desto mer decentraliserad lönebildning:

1. Lokal lönebildning

Utrymmet bestäms helt av de lokala parterna, inget centralt fastställt utrymme eller individgaranti finns.

2. Lokal lönebildning med stupstock om utrymmets storlek

Lokal överenskommelse ska ske om såväl utrymmets storlek som fördelning på individer. Om de lokala parterna inte kan enas gäller en stupstock som fastställer det totala löneutrymmet.

3. Lokal lönebildning med stupstock om utrymmets storlek och någon form av individgaranti

Lokal överenskommelse ska ske om såväl utrymmets storlek som fördelning på individer. Om de lokala parterna inte kan enas gäller en stupstock såväl för det totala löneutrymmet som individgaranti alternativt andel av utrymmet som ska läggas ut generellt.

4. Lönepott utan individgaranti

Löneutrymmet anges som en lönepott för lokal fördelning.

5. Lönepott med individgaranti alternativt stupstock om individgaranti

Löneutrymmet anges som en lönepott för lokal fördelning, kompletterad med en individgaranti alternativt en stupstock om individgaranti.

6. Generell höjning och lönepott

Avtalsutrymmet består av en generell höjning och en pott för lokal fördelning.

7. Generell höjning

Hela löneutrymmet läggs ut som en generell höjning.

Tabellen nedan visar utvecklingen för den privata sektorns 2001 – 2010.

Tabell 1. Utvecklingen för den privata sektorn 2001–2010, i procent.

	Grupp	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Centralisering	7	10	10	10	11	12	12	11	11	11	11
	6	18	18	18	18	16	16	18	18	18	18
	5	45	45	45	28	25	25	35	35	35	43
	4	7	7	7	12	14	14	11	11	11	12
	3	8	8	8	16	16	16	10	10	10	1
	2	5	5	5	8	7	7	8	8	8	9
Decentralisering	1	7	7	7	7	10	10	7	7	7	6
		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Källa: Medlingsinstitutet

Något genombrott för lokal lönebildning handlar det definitivt inte om. Grupperna 7, 6 och 5 - *centralt fastställda generella höjningar med lönepott och individgaranti* – vilka i hög grad liknar den gamla centraliserade modellen, har visserligen minskat något (från 73 år 2001 till som lägst 53 procent år 2006) men de omfattar fortfarande en majoritet av de privatanställda.

Under 2007 års stora förhandlingsomgång ökar dessutom centraliseringsgraden igen och omfattar nu 64 procent. På vissa områden har man ändrat avtalskonstruktion men det har i samtliga fall medfört ett minskat inflytande för de lokala parterna och en högre grad av centralisering. Andra avtal följer samma konstruktion men har förändrats i samma riktning genom att individgarantin är högre än tidigare år. Dessutom resulterade förhandlingarna 2007 (liksom förhandlingarna 2004 och 2001) i kraftigt höjda lägstalöner. Enligt Medlingsinstitutet (2008:12) innebär detta att ”lönebildningen har centraliserats inom de olika löneavtalskonstruktionerna.”

Det är dessutom inte heller osannolikt att analysen ovan underskattar den faktiska centraliseringen av lönebildningen. Skälet är att vi helt enkelt vet för lite om hur lönebildningen fungerar i praktiken ute i företagen. Det kan mycket väl vara så, att även inom grupperna 2, 3 och 4, som ju borde medge vissa inslag av lokal lönebildning, så sätts lönerna lokalt på precis samma sätt som inom grupperna 5, 6 och till och med 7. Forskning om svensk lokal lönebildning är ytterst begränsad. Faktum är att den forskning som finns tycks främst gälla offentlig sektor (Granqvist och Regnér 2004) medan forskningen om lokal lönebildning i det privata näringslivet saknas nästan helt. Ett undantag är Elvander (1992) där han jämförde lokal lönebildning i olika branscher i Sverige och Storbritannien under slutet av 1980-talet.

Emellertid har Demoskop och Synovate, på uppdrag av Svenskt Näringsliv, under slutet av 2007 och början av 2008 genomfört intervjuer med företagsledningar och anställda på runt 1000 företag om synen på lönebildningssystemet. En övergripande slutsats är att både företag och anställda önskar att lönerna i större utsträckning ska sättas direkt mellan företaget och den anställde. Detta trots att en majoritet i stort sett är nöjda med lönebildningssystemet. Åtta av tio privatanställda vill ha individuell lönesättning. Företagsledningarnas missnöje med dagens system är vanligast inom byggsektorn och industrin. Noterbart är också att missnöjet är vanligast bland de företag som har avtalsform 7, dvs generella centrala utlägg. Stora företag är mer missnöjda än små. Även anställda inom byggsektorn är mer missnöjda än inom andra branscher (Svenskt Näringsliv 2008a, 2008b).

I skrivande stund är 2010 års avtalsrörelse inte helt slutförd och därmed inte heller färdiganalyserad. Konstateras kan dock att samordningen på såväl arbetsgivar- som arbetstagsidan har varit starkare än på mycket länge. Som framgår av tabell 1 kan också en tendens till ökad centralisering iakttagas för privat sektor. Andelen med sifferlösa avtal minskar och andelen med individgarantier ökar. Vad slutresultatet blir återstår att se.

Varför centralisering och kartellsamverkan?

Frågan är följaktligen varför svensk lönebildning inte decentraliseras trots att en hel del talar för att lokal lönebildning ligger i såväl arbetstägarnas som arbetsgivarnas intresse. Och trots att åtminstone den ena av arbetsmarknadens parter haft den uttalade ambitionen att åstadkomma en decentralisering. Även många anställda tycks dela denna uppfattning. Varför fortsatt centralisering och kartellsamverkan? Forskningsläget är som påpekats bristfälligt varför följande förslag till svar på frågan blir något spekulativt. Här kommer jag dock att diskutera fem komplementära och delvis överlappande förklaringar. Dessa handlar om hur existerande lagstiftning, särintressen, mentala föreställningar och transaktionskostnader tenderar att understödja status quo³:

1. Föråldrade konfliktregler
2. Höga transaktionskostnader
3. Status quo gynnsamt
4. Fackliga privilegier och rättviseföreställningar
5. Partsorganisationernas gemensamma egenintressen

³ För en mer systematisk analys av de svårigheter som finns med välfärdshöjande reformer, se Santesson-Wilson & Erlingsson (2009).

1. Föråldrade konfliktregler

Till att börja med kan man fråga sig varför det överhuvudtaget är nödvändigt med ett centralt fastställt löneutrymme eller ”märke”. Ett huvudskäl till detta är de svenska konfliktreglerna som varit i stort sett oförändrade sedan Kollektivavtalslagen 1928. De ger obegränsad rätt att gå ut i sympatiåtgärder trots att avtal om arbetsfred ingåtts på det egna avtalsområdet. Dessa regler är internationellt unika. Utan central kartellsamverkan kan inte den svenska arbetsmarknadsmodellen leverera kostnads- och konfliktkontroll. Samordning och centralisering förfaller vara en viktig förutsättning för såväl arbetsfred som kostnadskontroll. Utan denna samordning kan hot om konflikter och sympatiåtgärder skapa en lönekostnadsspiral av 1970-talsnitt eller som under 1995-års avtalsrörelse, tidigare benämns ”lönebildningens dilemma” (Karlson & Lindberg 2008).

I dagens globala ekonomi – med allt rörligare produktionsfaktorer, sammankopplade produktions- och distributionssystem och ständig konkurrens – är arbetsmarknadskonflikter helt enkelt för kostsamma för att vara ett seriöst handlingsalternativ. Särskilt gäller detta arbetsgivarnas lockoutvapen, men även strejker riskerar allt som oftast att leda till att produktionen flyttar till ett annat land eller ett annat företag. I icke konkurrensutsatta, skyddade, branscher är dock läget ett annat (Karlson och Lindberg 2008).

Mycket talar således för att föråldrade konfliktregler driver fram en oönskad centralisering av lönebildningen. Denna samordning är dock inte helt enkel att klara av, vilket inte minst arbetsgiversidans erfarenheter från 2007 års avtalsrörelser visar. På arbetstagarsidan, särskilt inom LO, tar dessa svårigheter sig uttryck i återkommande låg- eller kvinnolönesatsningar. Detta förefaller vara den minsta gemensamma nämnare som samtliga förbund kan enas om, även om löneglidning och olika vinstdelningssystem i praktiken motverkar de påstådda jämställdhetsambitionerna.

Hur som helst borde det vara möjligt att, inom ramen för det löneutrymme som fastställs av industrins parter, åstadkomma väsentligt större inslag av lokal lönebildning. Men inte heller det tycks vara fallet, även om väsentliga steg ändå tagits i denna riktning jämfört med 1970- och 80-talen. Kanske är det så att den mentala fixeringen vid ett gemensamt ”märke” skapar ett tänkesätt som utesluter reell lokal lönebildning?

2. Höga transaktionskostnader

En kompletterande förklaring är att många löntagare och arbetsgivare tycker att transaktionskostnaderna (Coase 1960), dvs kostnader för att förhandla, ingå och upprätthålla avtal, är för höga på lokal nivå. Många arbetsgivare tycks fortfarande föredra centrala avtal med generella utlägg och tarifflöner eftersom det leder till låga transaktionskostnader. Man anser sig inte ha tid och kraft att förhandla med varje anställd, ha utvecklingssamtal osv. På motsvarande sätt tycker sannolikt många löntagare att det är fördelaktigt att tillhöra en facklig organisation som förhandlar fram rimliga villkor som gäller för alla istället för att förhandla själv (Lundh 2002).

Det ligger säkerligen en hel del i detta. Men även denna förklaring förefaller otillräcklig om vi ska tro på de tidigare redovisade forskningsresultaten om att decentraliserad lönebildning gynnar såväl arbetstagarna som arbetsgivarna genom att den högre produktiviteten ger såväl högre löner som högre vinster.

3. Status quo gynnsamt

Ytterligare en förklaring kan då vara att de redovisade forskningsresultaten helt enkelt inte stämmer, åtminstone inte fullt ut, eller i alla branscher, eller för alla inblandade aktörer. Flera faktorer kan tänkas samspela. För det första kan det vara så, att individuell lönesättning inte är så motiverande som många tycks tro. Exempelvis visar psykologiska undersökningar som Magnus Sverke redovisar i ett annat kapitel i denna bok, att lönen bara är en bland flera incitament till en bra arbetsinsats. Arbetsgemenskap, meningsfulla arbetsuppgifter, möjligheter till flexitid med mera, kan vara väl så viktiga faktorer.

För det andra kan det, som företagsekonom Elizabeth Neu visar i sin fallstudie i ett annat kapitel i denna bok, vara så att individuell lönesättning i praktiken fungerar dåligt eftersom det i slutändan handlar om relativt små summor att fördela. Detta trots höga ambitioner hos lönesättande chefer. Det är svårt att inte ge någon löneökning alls till dem som inte presterar på topp och därför återstår kanske bara några hundralappar i månaden att diskutera.

De kan alltså mycket väl vara så, att central lönebildning med generella höjningar lika för alla är den mest effektiva lönebildningsformen inom vissa sektorer och bland vissa anställningskategorier. Detta återstår dock att bevisa.

Mer sannolikt skulle vara att vissa aktörer gynnas av och har ett särintresse i att bevara status quo. Ett sådant exempel skulle möjligen kunna vara vissa producenter eller producentgrupper som gör så bra vinster och har så stor andel av överskottet inom ramen för den centraliserade lönebildningsmodellen att deras vinster riskerar att minska, trots tänkbara produktivitetsvinster, om lönebildningen fördes ner lokalt. Handelsområdet skulle kunna vara ett sådant exempel, där vissa vinstrika handlare måhända skulle få svårt att hålla emot i lokala löneförhandlingar med sina anställda?

På motsvarande sätt är det sannolikt att vissa fackliga organisationers funktionärer och ombudsmän, särskilt inom byggsektorn och andra skyddade branscher, själva har ett så starkt egenintresse i att bevara den centraliserade lönebildningen att de väljer att bortse från de produktivitetsvinster och potentiella löneökningar för medlemmarna som ett mer decentraliserat system skulle kunna innebära.

4. Fackliga privilegier och rättviseföreställningar

En fjärde möjlig förklaring till varför svensk lönebildning inte decentraliseras är existensen av fackliga privilegier och rättviseföreställningar. I detta fall är orsaken att facket mer allmänt inte vill eller har intresse av att medverka till en decentraliseringsprocess, trots att lokal lönebildning förefaller ligga i arbetstagarnas intresse. Som vi har sett finns det undersökningar som visar att åtta av tio privatanställda faktiskt vill ha individuell lönesättning. Men varför skulle då facket vara emot detta? Två skäl kan tänkas samverka.

Det första skälet är den roll som de fackliga organisationerna har på svensk arbetsmarknad sedan 1970-talet. Tvärtemot etablerad praxis gick staten in och intervenerade i arbetsmarknaden på ett sätt och i en omfattning som hade varit uteslutet alltsedan slutet på 1930-talet. I rask takt gjordes en rad politiska ingrepp – i bred politisk enighet – på arbetsmarknadens område. De fackliga organisationerna gavs rätt till representanter i företagens styrelser, rätt till information och förhandling i frågor som gällde personal, arbetsledning och produktionsplanering samt vetorätt vid entreprenader. Allt samlat i Medbestämmandelagen (MBL) 1976. Det fackliga inflytandet ökade också i frågor om arbetsmiljö där de fackliga skyddsombuden fick ökade befogenheter. Genom förtroendemannalagen 1974 gavs fackets representanter ytterligare anställningsskydd och med lagen om anställningsskydd (LAS) 1982 blev facket bärare av arbetstagarnas rättigheter (Hadenius 1983, Lundh 2002, Elvander 1992).

Det bör observeras att i huvuddelen av denna nya, unika, arbetsrättsliga lagstiftning var det inte de enskilda arbetstagarerna som gavs större skydd utan lagstiftningen gav befogenheterna till facket. Därmed blev de anställda också i långt högre utsträckning än tidigare beroende av sina fackliga organisationer för att tillvarata sina rättigheter och få inflytande (Åmark 1993, Lindbeck 1998). Det förfaller inte helt osökt att anta att följden av de fackliga organisationernas ökade inflytande knappast ledde till ett ökat intresse för individuell lönesättning och lokala eller individuella förhandlingar. Varför vara intresserad av ett lönebildningssystem där fackets roll sannolikt skulle minska, eller åtminstone rejält förändras, när lagstiftningen drev på i motsatt riktning?

En annan möjligen icke avsedd konsekvens var att ”insiders” på arbetsmarknaden – de med fasta jobb och fackligt medlemskap – gynnades och gavs större maktresurser framför ”outsiders” – de med svag position på arbetsmarknaden. Såsom nationalekonomen Fredrik Bergström visar i ett annat kapitel i denna bok, har Sverige bland Europas högsta lägstalöner. Detta tillsammans med LAS-reglerna gör att vi också har bland Europas högsta ungdomsarbetslöshetssiffror. Även andra grupper med otillräcklig erfarenhet och kompetens, bland andra invandrare, har svårt att komma in på svensk arbetsmarknad. Detta skulle sannolikt inte vara fallet om lönebildningen verkligen blev lokal och lönesättningen individuell.

Det andra skälet är olika fackliga föreställningar om vad som är rättvisa löner. Är en rättvis lön en lön som baseras på individens prestationer, förmågor och kvalifikationer? Eller är lönen rättvis när löneskillnaderna är så små som möjligt? I den mån det sistnämnda gäller är naturligtvis lokal eller individuell lönebildning per definition av ondo. De fackliga organisationernas återkommande strävan att höja lägstalönerna, liksom strävan att minska inkomstskillnaderna i sig, tyder onekligen på att den sistnämnda föreställningen dominerar, även om viktiga skillnader finns mellan olika fackliga organisationer.

5. Partsorganisationernas gemensamma egenintresse

En femte och sista tänkbar förklaring är att arbetsmarknadsparternas egna organisationer har ett gemensamt egenintresse av att upprätthålla en centraliserad lönebildning, trots att deras medlemmar riskerar att förlora på det. Tusentals anställda i dessa organisationer har mer eller mindre specialiserad kompetens med ett marknadsvärde som sannolikt är väsentligt lägre på

en öppen marknad. Att dessa personer har ett symbiotiskt intresse av att bevara organisationernas inflytande och betydelse är inte att förvåna sig över. Tvärtom finns det mängder av forskning, med Robert Michels (1962) och Mancur Olson (1982) som kanske mest kända namn, som visar att organisationer av detta slag med tiden ofta börjar leva eget liv, skilt från medlemmarnas intressen. Det gäller även mentala föreställningar om vad som är rätt och riktigt, effektivt eller inte.

Den svenska arbetsmarknaden utmärks dessutom av vad som benämns korporativa karteller (Karlson & Lindberg 2008, Lindberg 2008). Dessa kännetecknas dels av korporativa arrangemang mellan stat och vissa intresseorganisationer, där dessa tilldelats särskilda myndighetsfunktioner, dels av kartelliknande överenskommelser som begränsar konkurrensen om arbetskraften mellan deras respektive organisationer. Ett utmärkande drag är även symbiosen mellan den svenska arbetsmarknadens organisationer. I ett internationellt perspektiv är de korporativa kartellerna ett särskiljande inslag i den svenska modellen, även om korporativa inslag är vanligt förekommande även i Tysklands, Nederländernas och andra kontinentaleuropeiska arbetsmarknadssystem.

Mycket av svensk arbetsmarknadslag, liksom tillämpningen och uppföljningen av densamma, är uppbyggd enligt detta mönster. Det gäller alltifrån lagstiftningen om kollektivavtal och arbetsdomstol från 1920-talet till 1970-talets lagar om anställningsskydd, medbestämmande, fackliga förtroendemäns ställning på arbetsplatsen, ledighet m m. Genomgående är att vissa organisationer, och deras anställda, ibland i särskilda partssammansatta organ, som exempelvis Arbetsdomstolen, har fått en särskild status när det gäller att förhandla fram, utveckla, tolka och tillämpa de regler de själva är satta att verka inom.

Modellen är således uppbyggd, och med lagstiftning understödd, för att kontrollera priset på arbetskraft, såväl nedåt som uppåt. Att detta pris då inte kan förväntas variera beroende på lokala och individuella faktorer är kanske inte förvånande. Trots att partskartellernas individuella medlemmar kanske tycker annorlunda.

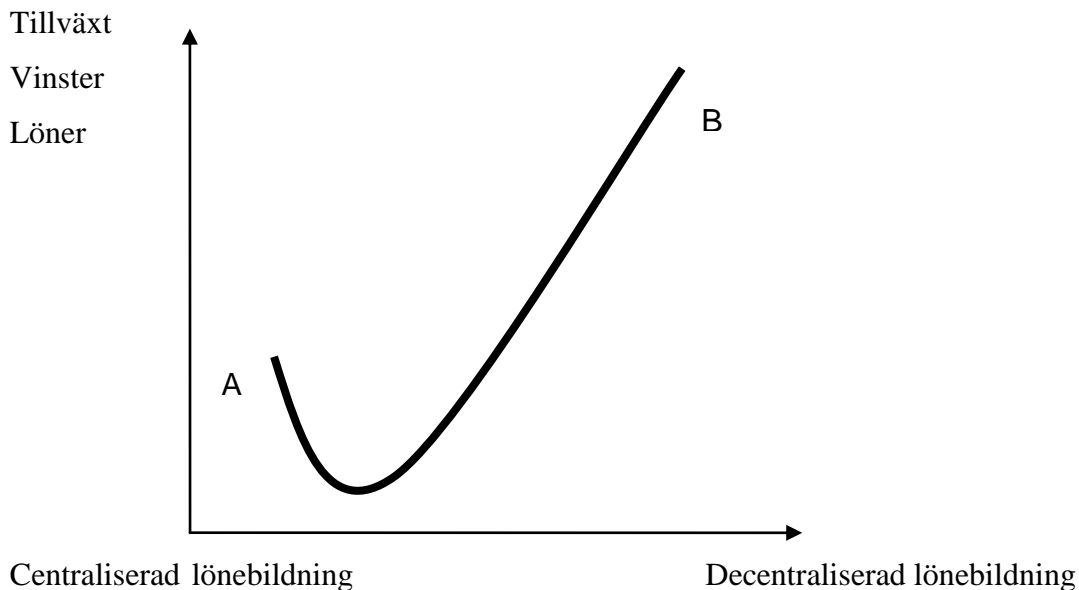
Lönebildningens J-kurva

Den relativa betydelsen av dessa fem förklaringar är det inte så lätt att uttala sig om i dagsläget. Sannolikt förklarar de dock relativt väl varför den utveckling mot ökad decentralisering av svensk lönebildning, som inleddes i början 1980-talet, stannade upp. Avslutningsvis tänkte jag kortfattat försöka diskutera vad som kan göras för att ändra på detta. Återigen blir analysen med nödvändighet något spekulativ.

Min utgångspunkt är att eventuella reformförespråkare på detta område på något sätt måste hantera vad jag valt att kalla "lönebildningens J-kurva". Så kallade "J-kurvor" är ett vanligt fenomen när det gäller reformer och handlar, enkelt uttryckt, om att det ibland måste bli sämre innan det blir bättre (Rodrik 1996). Många reformer eller förändringar av lagar, regler eller beteendemönster leder initialt till höga omställningskostnader som, först på lite längre sikt, kompenseras av de fördelar som reformerna eller förändringarna motiveras av. Ett välkänt exempel är den ekonomiska nedgång som många östeuropeiska länder drabbades av de första åren efter planekonomins avskaffande, vilket dock med råge kompensades av den välståndökning som därefter följde, när marknadsekonomin och dess institutioner väl hade etablerats och utvecklats. Ett enkelt och illustrativt svenskt exempel är införandet av högertrafik 1967. Förutom kostnader för omskyltning, ombyggnad av vissa vägar, trafiksignaler m m krävdes stora informationskampanjer för att hantera omställningen. Först därefter, och sannolikt på relativt lång sikt, kunde fördelarna i form av internationell anpassning av trafik, fordonspark mm skördas.

Jag vill hävda att även svensk lönebildning har en J-kurva även om forskningsläget kanske inte är fullständigt entydigt när det gäller en decentraliserad lönebildnings fördelar. Mycket talar dock för att så är fallet. Inte minst gäller detta i tider när det är viktigt att klara stark strukturuomvandling, då människor och resurser behöver flyttas till nya växande sektorer och företag. Figuren nedan illustrerar fenomenet:

Lönebildningen J-kurva



För att ta sig från ett läge (A) med centraliserad lönebildning, till ett läge med decentraliserad lönebildning (B) där tillväxt, vinster och löner förväntas vara väsentligt högre, krävs det att man först tar sig förbi J-kurvans lägsta punkt, där situationen således är sämre än i utgångsläget.⁴

Det har vi inte klarat än i Sverige. Tendensen är snarast att vi är på väg att backa tillbaka till en situation med ökad centralisering. Alternativt är risken att vi har låst fast oss i ett läge nära till vänster om kurvans lägsta punkt, vilket ju inte är särskilt tilltalande. Åtminstone den första, fjärde och femte förklaringen talar för att så är fallet.

Frågan är därför vad som eventuellt kan göras för att hantera lönebildningens J-kurva? Svaret är med största sannolikhet en kombination av förändrad lagstiftning – vad som behövs antyds i förklaring 1, 4 och 5 – kombinerat med partsöverenskommelser. Inget av detta är dock möjligt om inte såväl beslutande politiker som arbetsmarknadens parter är övertygade om att en sådan förändring verkligen ligger i företagens och löntagarnas långsiktiga intresse. Långt fler konkreta exempel och studier från olika branscher och avtalsområden, även

⁴ Analysen ligger för övrigt i väsentlig utsträckning i linje med Calmfors och Driffills (1988) välkända analys av olika lönebildningsmodellens effektivitet.

internationellt, är nödvändigt. Kanske skulle vissa branscher kunna tillåtas gå före och till och med kunna slippa viss särslagstiftning? Dessutom behöver parterna själva hitta nya roller och arbetsuppgifter anpassade till ett mer decentraliserat system. För att klara detta krävs vidare ett tydligt och framåtsyftande ledarskap. Att en stor majoritet av företagarna och deras anställda är för en reformerad lönebildning är uppenbarligen inte nog.

Referenser

- Andersen S.K. & Mailand. M. (2005) *The Danish Flexicurity Model – The role of the Collective Bargaining System*. Compiled for the Danish Ministry of Employment. FAOS: Köpenhamn
- Bergh, Andreas (2007) *Den kapitalistiska välfärdsstaten – om den svenska modellens historia och framtid*, Ratio, Stockholm.
- Blau, Francine D. & Kahn, Lawrence M. (2002). *At Home and Abroad: U.S. Labor Market Performance in International Perspective*, New York: Russell Sage Foundation.
- Calmfors, Lars & Driffill, John (1988) “Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance” *Economic Policy*, no 6, s. 14-61.
- Charlwood, A. (2007) “The De-collectivization of Pay setting in Britain 1990-98: Incidence, Determinants and Impact.” *Industrial Relations Journal* 38(1): 33-50.
- Coase, R. (1960). “The Problem of Social Cost”. *Journal of Law and Economics* 3: 1-44. (Publicerad på svenska i Coase, R (2000). *Företaget, marknaden & lagarna*. Stockholm: City University Ratioklassiker)
- de Geer, Hans (2007) *Från svenska modellen till Svenskt näringsliv : om SAF och den svenska arbetsmarknadens organisering under 1990-talet* Ratio, Stockholm.
- Elvander, Nils (1992) *Lokal löneemarknad – Lönebildning i Sverige och Storbritannien*. SNS förlag: Stockholm.
- Granqvist, Lena & Regnér, Håkan (2004). *Den nya lönebildningen. En forskningsöversikt och analys av lönebildningen för akademiker*. Sacorapport.
- Hadenius, Axel (1983) *Medbestämmandereformen*. Skrifter utgivna av den Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 95. Acta Universitatis Upsaliensis.
- Hartog, Joop (1999) “Whither Dutch Corporatism? Two Decades of Employment Policies and Welfare Reforms”. *Scottish Journal of Political Economy* 46(4): 458-486.
- Hibbs, Douglass & Locking, Håkan (2000) “Wage Dispersion and Productive Efficiency: Evidence for Sweden” *Journal of Labor Economics* 2000, 18(4)
- Johansson, Anders L & Magnusson, Lars (1998) *LO andra halvseklet – fackföreningsrörelsen och samhället*, Stockholm.
- Karlson, Nils & Lindberg, Henrik (2008) *En ny svensk modell – Vägval på arbetsmarknaden: Sönderfall, omreglering, avreglering eller modernisering*. Ratio.
- Lindbeck, Assar (1998) *Det svenska experimentet*, SNS, Stockholm.

- Lindbeck, Assar & Snower, Dennis (1988) "Cooperation, Harassment, and Involuntary Unemployment: An Insider-Outsider Approach," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 78(1), s. 167–188.
- Lundh, Christer (2002) *Spelets regler – Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850-2000*, SNS, Stockholm.
- Lundborg Per (2005) "Individual wage setting, efficiency wages and productivity in Sweden", *FIEF Working Paper*, Stockholm.
- Lundqvist, Torbjörn (2000) *Arbetsgivarpolitik under full sysselsättning En ekonomisk-historisk studie av Verkstadsföreningen 1946-1983*. Svensk modell i Förändring, Forskningsrapport 2000:1
- Medlingsinstitutet (2003) *Avtalsrörelsen och lönebildningen*. Medlingsinstitutets årsrapport 2002.
- Medlingsinstitutet (2006) *Avtalsrörelsen och lönebildningen*. Medlingsinstitutets årsrapport 2005.
- Medlingsinstitutet (2007) *Avtalsrörelsen och lönebildningen*. Medlingsinstitutets årsrapport 2006.
- Medlingsinstitutet (2008) *Avtalsrörelsen och lönebildningen*. Medlingsinstitutets årsrapport 2007.
- Medlingsinstitutet (2009) *Avtalsrörelsen och lönebildningen*. Medlingsinstitutets årsrapport 2008.
- Medlingsinstitutet (2010) *Avtalsrörelsen och lönebildningen*. Medlingsinstitutets årsrapport 2009.
- Medlingsinstitutet (2011) *Avtalsrörelsen och lönebildningen*. Medlingsinstitutets årsrapport 2010.
- Michels, Robert (1962) *Political Parties*, New York: Free Press.
- Moene, Karl-Ove & Wallerstein, Michael & Hoel, M, (1993), "Bargaining Structure and Economic Performance", i Robert Flanagan & Karl-Ove Moene & Michael Wallerstein, (red), *Trade Union Behaviour, Pay Bargaining and Economic Performance*. FIEF Studies in Labour Markets and Economic Policy, Oxford: Clarendon Press.
- Nycander, Svante (2008) *Makten över arbetsmarknaden*, andra upplagan, SNS förlag.
- Olson, Mancur (1982) *The Rise and Decline of Nations*, Baltimore and London: Yale University Press.

- Plasman, R. & Rusinek, M. & Rycx, F. (2007) "Wages and the Bargaining Regime under Multi-level Bargaining: Belgium, Denmark and Spain." *European Journal of Industrial Relations* 13(2): 161-180.
- Rodrik, Dani (1996) "Understanding Ecomic Policy Reform." *Journal of Economic Literature* 34:9-41.
- SAF (1991) "Den nya svenska modellen." Föredrag och kommentarer från SAFs konferens om svensk ekonomi. Svenska Arbetsgivareföreningen.
- Santesson-Wilson, Peter & Erlingsson, Gissur (2009) *Reform - Förändring och tröghet i välfärdsstaterna*, Norstedts.
- Soskice, David (1990) *Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialised Countries*, Oxford Review of Economic Policy, 6(4)
- SOU 1992:100 *Staten och arbetsgivarorganisationerna* slutbetänkande av Arbetsgivarkommittén.
- SOU 2006:32. *God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet*.
- Svenskt Näringsliv (2008a) *Lönesättning*, Demoskop och Svenskt Näringsliv.
- Svenskt Näringsliv (2008b) *Privatanställda om lönebildning*, Synovate och Svenskt Näringsliv.
- Åmark, Klas (1993) *Vem styr marknaden – facket makten och marknaden 1850-1990*, Tiden, Stockholm.