

4 Lönebildning och ekonomisk framgång

I detta kapitel skall för det första på ett mer principiellt plan diskuteras lönebildningens uppgifter i samhällsekonomin, dess sätt att fungera i samspelet med politiska och andra bakgrundsfaktorer, m.m. För det andra skall redovisas en jämförande studie av ett större antal OECD-länders sysselsättnings- och produktivitetsutveckling m.m., med särskild vikt lagd vid lönekostnadsutvecklingens betydelse för ländernas ekonomiska framgång i dessa avseenden.

4.1 Inledning

Lönebildningen kan beskrivas som de processer, vilka tillsammans bestämmer lönerna för enskilda personer, för kollektiv samt i genomsnitt för samhällsekonomin. Lönebildningssystemen skiljer sig mycket åt mellan olika länder. En del system är decentraliserade med starka inslag av marknadsstyrd lönesättning, andra är centraliserade eller starkt samordnade, och har ibland med staten som tredje part eller som katalysator i förhandlingarna. Däremellan finns många mellanformer.

Lönebildningen har flera viktiga uppgifter att fylla i samhället. En grundläggande sådan är att medverka i fördelningen av de totala inkomsterna i ekonomin. Vidare är lönebildningen central för att styra hur arbetskraftsresursernas används för olika produktiva ändamål. Denna resursfördelning är avgörande för hur stort samlat välstånd, som kan uppnås med den tillgängliga arbetskraften. En ytterligare roll för lönebildningen ligger på det makroekonomiska planet, nämligen att bestämma den totala lönekostnadsutvecklingen.

Förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning ges till stor del av politiska och institutionella förhållanden, som ligger utanför lönebildningsprocessen som sådan. Hit hör den mer allmänna ekonomiska politiken, dvs. finans- och penningpolitiken, vidare arbetsmarknadspolitiken, arbetslöshetsförsäkringarna och andra transfereringssystem, sättet att finansiera dessa system, skattesystemen m.m. Liksom lönebildningssystemen skiljer sig dessa förutsättningar kraftigt åt mellan olika länder.

Detta innebär att ett och samma lönebildningssystem kan fungera på

Diagram 4.1 Genomsnittliga timlöner i hela ekonomin 1970 - 1998
Logaritmisk skala, index 1970=100

Fel! Objekt kan inte skapas genom redigering av fältkoder.

mycket olika sätt i olika länder. De yttre förutsättningarna kan ha stor betydelse för om lönebildningen uppfattas som legitim, vilket är viktigt för en väl fungerande lönebildning.

Sverige hör till en grupp länder i OECD-området som under många år haft höga lönekostnadsökningar. Framför allt har de svenska ökningstalen varit högre än i de närmast jämförbara konkurrentländerna i Europa samt i Nordamerika och Japan. Långsiktigt och stegvis har detta medfört en betydande nedskrivning av kronan. Härigenom har visserligen lönekostnadsutvecklingen, mätt i en gemensam valuta, bringats ned, och konkurrenskraften gentemot utlandet i denna mening kunnat vidmakthållas. Men priset har varit en högre inflation än i omvärlden.

Trots höga nominella lönehöjningar har det reala utfallet blivit dåligt. Trots att de nominella timlönerna har ökat med ca 700 procent, eller närmare 8 procent per år, mellan 1970 och 1980, har reallönerna bara ökat med ca 0,8 procent per år, se diagram 4.1. Tillväxten i den svenska ekonomin har varit svag jämfört med andra länder och arbetslösheten har stigit till höga nivåer. Inflationsvägen var länge Sveriges reservutgång för

att hålla sysselsättningen uppe och arbetslösheten nere. Utvecklingen under 1990-talet har visat att den vägen inte var långsiktigt hållbar. Sedan Riksbanken införde sitt nuvarande inflationsmål är denna väg i praktiken stängd, och därmed har även möjligheten bortfallit att genom depreciering av kronan kompensera lönekostnadernas tendens att stiga snabbare än i omvärlden. Skulle Sverige bli medlem i den europeiska valutaunionen EMU, bortfaller möjligheten till depreciering av kronan inte bara i praktiken, utan även formellt. Det ankommer nu på lönebildningssystemet, och den institutionella och politiska miljö i vilket detta verkar, att sörja för att sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar.

Den svenska lönekostnadsutvecklingen ligger fortfarande högre än i de viktigaste konkurrentländerna, trots att arbetslösheten är hög. Den jämförande analys av 21 OECD-länder, som redovisas i detta kapitel, tyder på att ett nedbringande av den långsiktiga ökningstakten i de nominella lönekostnaderna med 1 procentenhet (som inte elimineras på världsmarknaden genom en motsvarande appreciering av växelkursen) kan ge upphov till en långsiktig ökning i sysselsättningstillväxten på i storleksordningen 0,2 à 0,3 procentenheter per år. Det finns andra undersökningar som tyder på större effekter än så. En i makroekonomiskt avseende mer effektiv lönebildning skulle därför verksamt kunna bidra till en ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet.

4.2 Lönebildningens roll i samhällsekonomin

Lönebildningen är en sammanfattande benämning på de många processer och restriktioner som bestämmer lönerna för enskilda individer, för kollektiv och i genomsnitt för ekonomin i dess helhet. En väl fungerande lönebildning skulle kunna definieras som en lönebildning som bidrar till en ökning av välfärden. Utifrån en så allmän beskrivning går det naturligtvis inte att dra direkta slutsatser om hur systemet för lönebildning helst skulle se ut. Genomgången i kapitel 3 visar att olika länder i Europa samt USA har lagar, institutioner och procedurer på arbetsmarknaden som avsevärt skiljer sig åt. En slutsats som kan dras av genomgången är också att en jämförelsevis god ekonomisk utveckling, inte minst vad gäller utvecklingen på arbetsmarknaden, kan uppnås inom ramen för vitt skilda lönebildningssystem: från decentraliserade system utan nämnvärda regleringsmoment på övergripande nivåer, till centraliserade eller starkt samordnade system med statliga ingripanden som reguljära inslag.

En av orsakerna till detta är att lönebildningssystemet inte ensamt ligger

bakom framväxten av en gynnsam ekonomisk situation. Lönebildningen verkar inom en ram som består av den ekonomiska politiken i stort, arbetsmarknadspolitiken, skatte- och transfereringspolitiken, socialpolitiken m.m. Vidare har traditioner och inarbetade samverkansformer betydelse för om resultatet av lönebildningsprocessen skall accepteras av organisationerna på arbetsmarknaden, företagen, löntagarna och allmänheten. Lönebildningssystemet måste uppfattas som legitimt. Ett system som fungerar bra i ett land kan visa sig fungera mycket dåligt om det skulle flyttas över till ett land med annorlunda institutionella ramar och traditioner.

Inkomstfördelningen

Lönebildningssystemet har flera viktiga roller i samhället. En grundläggande uppgift är att medverka i fördelningen av inkomsterna i ekonomin, dels mellan löntagare och kapitalägare, dels mellan olika grupper och individer i löntagarkollektivet. Denna centrala inkomstfördelning gör lönebildningen mer komplicerad och mer kontroversiell att diskutera än mycket av den övriga prisbildningen i ekonomin. Huvuddelen av befolkningen i industrialiserade och utvecklade länder har lönen som enda, eller viktigaste, inkomstkälla. De fackliga organisationerna växte fram, med början i England under 1800-talets första hälft, i det fördelningspolitiska syftet att påverka den inkomstfördelning, som de fria marknadskrafterna gav upphov till. Staten har också, i olika utsträckning under olika perioder och i olika länder, ingripit i inkomst- och välfärdsfördelningen, dels genom skyddslagstiftning, dels genom utformningen av skatte- och transfereringssystemen etc. Statliga ingripanden kan, beroende på den konkreta situationen, vara komplement eller alternativ till de fackliga aktiviteterna.

Resursfördelningen

Lönebildningen har samtidigt till uppgift att bidra till en effektiv användning av samhällets resurser, så att det samlade välståndet i landet blir så högt som möjligt. Enligt klassisk ekonomisk teori sker detta bäst på oreglerade marknader under fri konkurrens, där de löner och lönerelationer som uppkommer utgör ett signalsystem för aktörerna på arbetsmarknaden – enskilda löntagare och enskilda arbetsgivare. Redan 1800-talets marknadsliberaler ställdes här inför ett fortfarande olöst dilemma, nämligen om fri konkurrens enbart skulle betyda att staten avhöll sig från ingripanden, eller om även frivilligt bildade fackliga organisationer borde motarbetas,

med hänvisning till att de begränsar konkurrensen. Den fria konkurrensens effektivitet förutsätter i princip så många aktörer på både löntagar- och arbetsgivarsidan att ingen har makt att påverka det allmänna löneläget för en viss kategori arbetskraft. Fackliga organisationer kan tänkas utgöra en motvikt till inflytelserika stora arbetsgivare, men de fackliga organisationerna kan också nå en styrka gentemot arbetsgivarna, som är för stor för att lönebildningen skall vara samhällsekonomiskt effektiv.

Målkonflikten och legitimiteten

Att en potentiell konflikt finns mellan lönebildningens inkomstfördelning och effektivitetsskapande uppgifter är klart. En viktig avvägningsfråga gäller i vilken utsträckning samhällets fördelningspolitiska ambitioner bör tillgodoses inom själva lönebildningsprocessen eller inom de offentliga skatte- och transfereringssystemen. Båda lösningarna har i teorin negativ inverkan på effektiviteten i ekonomins resursanvändning; den första genom att lönerna ger "fel prissignaler" till aktörerna på arbetsmarknaden, den andra genom att skapa "skatteklar och marginaleffekter", vilka påverkar löntagarnas ekonomiska beslut och därmed indirekt även prisbildningen på arbetsmarknaden.

Konflikten mellan inkomstfördelning och effektivitet skall emellertid inte överbetonas. Fördelningspolitiskt orimliga utfall på en löneemarknad med fri konkurrens kan i sig vara effektivitets- och utvecklingshindrande. I extrema fall uppstår arbetskonflikter, rivalitet mellan löntagarkategorier och allmän social oro. Det är därför viktigt, också från effektivitetssynpunkt, att lönebildningen upplevs som legitim, och att de löner för enskilda och grupper av löntagare, som blir resultatet av processen, anses rimliga av de flesta.

Bristande legitimitet i lönebildningssystemet kan medföra att avtal, som sluts på central nivå eller förbunds nivå i efterhand "korrigeras" av grupper som i lokala förhandlingar har möjlighet härtill. Resultatet av detta kan bli en löneutveckling i den totala ekonomin, som hamnar för högt för att makroekonomiska balans- och tillväxtmål skall kunna uppnås.

Den makroekonomiska effektiviteten

En viktig ytterligare uppgift för lönebildningen är således att ge upphov till en löneutveckling, som är förenlig med landets övergripande mål rörande tillväxt, inflation, sysselsättning och arbetslöshet. Det är också lönebildningens brister härvidlag som främst

har stått i blickpunkten i Sverige under lång tid, och vars avhjälpande det är utredningens förstahandsuppgift att förslå åtgärder om.

Sverige har under lång tid haft problem med en för hög nominell lönökningstakt. Diagram 4.2 visar den nominella lönekostnadsutvecklingen (inkl. sociala kostnader) under perioden 1972-1996 i 21 OECD-länder,

**Diagram 4.2 Nominella lönekostnadsökningar i 21 OECD-länder
1972 – 1996**
Procent per år

Fel! Objekt kan inte skapas genom redigering av fältkoder.

Fel! Objekt kan inte skapas genom redigering av fältkoder.

inklusive Sverige. Perioden sträcker sig från det tidiga 1970-talets högkonjunktur, över lågkonjunkturerna i oljeprishöjningarnas spår, återhämtningen under 1980-talet och överhettningen i slutet av detta decennium, vidare genom 1990-talskrisen och fram till återhämtningsfasen efter denna. Några länder har, sett över denna långa period, förvisso haft betydligt högre löneökningstakt än Sverige. Dessa länder är emellertid sådana som länge uppfattats som krisbenägna inflations- och devalveringsekonomier, en grupp till vilken Sverige gradvis kom att sälla sig. Några av dem, däribland Storbritannien, Irland och Italien, har under senare år mycket påtagligt kunnat reducera sina löne- och prisökningstakter.

Ser man till den kortare delperioden 1984-1996, en period som alltså startar ett par år efter de stora svenska devalveringarna 1981 och 1982, är det bara Grekland och Portugal som har haft högre ökningstakt i lönekostnaderna än Sverige. Sveriges viktigaste konkurrentländer i Europa har, med undantag av Storbritannien, långsiktigt haft avsevärt lägre lönekostnadsökningar. Detsamma gäller de likaså viktiga konkurrenterna USA och Japan. Nu mot slutet av 1990-talet har de svenska lönekostnadsökningarna, under inverkan av den kraftigt stegrade arbetslösheten, fallit och närmat sig genomsnittet för Europa. Men de ligger fortfarande någon procentenhet per år högre.

En komplex problembild

När det gäller lönebildningens förmåga att ge acceptabla makroekonomiska utfall tyder viss nationalekonomisk forskning på att det är bättre att antingen ha en relativt starkt centraliserad (eller samordnad) lönebildning, eller en relativt starkt decentraliserad, marknadsmässig, sådan. I det förra fallet är landets avtalslutande parter tillräckligt stora för att ta ett samhällsansvar för lönebildningen; i det senare fallet ger marknadsmässigheten ett likaledes välavvägt resultat. I båda typerna av länder tenderar arbetslösheten att vara lägre än i länder där lönebildningen i huvudsak sker på någon mellannivå, där varken samhällsintresset eller marknaden gör sig särskilt tydligt gällande.

De empiriska resultaten av denna forskning är emellertid inte entydiga och inte oomtvistade. Tidiga stöd för hypotesen framlades av L. Calmfors och J. Driffill (i "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, April 1988). En nyligen gjord studie av tre OECD-ekonomer (J. Elmeskov, J.P. Martin, S. Scarpetta: "Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences", konferenspaper IVA, Stockholm 25 maj 1998) ger också ett

visst stöd; resultaten visar särskilt att hög samordning i lönebildningen kan ge upphov till låg arbetslöshet.

Det är långt ifrån klarlagt att uppgången i den svenska arbetslösheten under 1990-talet har någon bakgrund i den övergång, som har ägt rum från centrala förhandlingar till förbunds- eller branschvisa förhandlingar. Många andra faktorer kan ha spelat in. Inte minst torde införandet av ett inflationsmål för penningpolitiken och dessförinnan kronans anknytning till ECU ha medverkat: lönekostnadsökningar kunde inte längre övervältas på priserna utan gav i stället utslag i arbetslöshet.

Det är över huvud taget en mycket komplex problembild som avtecknar sig, och en komplexitet i många led. En fråga är om, och hur, olika förhandlingssystem och lagregler påverkar den totala lönekostnadsutvecklingen i ekonomin. Nästa fråga är vilket samband som finns mellan denna aggregerade lönekostnadsutveckling och landets ekonomiska framgång i olika avseenden. Det senare skall något belysas i försettningen av detta kapitel. Ett ytterligare spörsmål är emellertid om inte förhandlingssystemet och lagreglerna påverkar ekonomin också på andra vägar, inte bara genom den aggregerade lönekostnadsutvecklingen.

Yttre förutsättningar för en väl fungerande lönebildning

Utredningen har i uppgift att föreslå åtgärder inom lönebildningens område som kan bidra till att sänka arbetslösheten utan att inflationen ökar. Samtidigt är det klart att många förutsättningar för en väl fungerande lönebildning bestäms vid sidan av vad som är den egentliga lönebildningsprocessen, och därmed också vid sidan av vad utredningen kan komma med konkreta förslag om.

En balanserad allmän finans- och penningpolitik kan bidra till att hålla tillbaka efterfrågan på arbetsmarknaden, så att den makroekonomiska effektiviteten i lönebildningen inte äventyras. Viktigt är emellertid att ekonomin fungerar på ett sådant sätt att den allmänna ekonomiska politiken inte behöver vara onödigt stram. Det är sålunda önskvärt att arbetskraftsutbudet anpassas till strukturen på arbetskraftsefterfrågan. Arbetsmarknadspolitiken i Sverige, med kompetensutveckling, omskolning, ekonomisk hjälp till geografisk rörlighet, aktiv förmedlingsverksamhet m.m., har traditionellt utformats med detta mål för ögonen. De allmänna utbildningssystemens anpassning till de krav som utvecklingen av arbetskraftsefterfrågan ställer har på liknande sätt betydelse för lönebildningens effektivitet.

Risken för inflationsdrivande flaskhalsar beror också på vilken ekonomisk vinning de arbetslösa har av att snabbt hitta ett nytt arbete. Av stor betydelse är härvid både ersättningsnivåerna i

arbetslöshetsförsäkringen och under hur lång tid ersättning kan utgå. Även utformningen av andra transfereringssystem spelar roll, t.ex. om det finns goda chanser att få förtidspension eller liknande efter en längre tids arbetslöshet. Dessutom kan socialbidragsnivån påverka den nedre gränsen för den lön till vilken arbetsgivarna kan rekrytera arbetskraft.

Vidare inverkar transfereringssystemens finansiering på förutsättningarna för lönebildningen. Ändrade arbetsgivaravgifter påverkar det tillgängliga utrymmet i avtalsförhandlingarna. Den mest tydliga kopplingen erhålls i försäkringssystem där avgifterna direkt beror på utgifterna i enskilda branscher eller företagskonstellationer. En branschvis egenfinansiering på marginalen av arbetslöshetsförsäkringen innebär exempelvis att konsekvenserna i form av arbetslöshet av alltför höga löneökningar blir direkt kännbara för respektive parter.

Slutligen påverkas lönebildningen även av skattesystemet. Med höga progressiva skatteskalar krävs högre nominella löneökningar för att löntagarna skall få en given inkomstökning efter skatt. En sänkt inkomstskatt och sänkt progressivitet skulle därför, åtminstone på kort sikt, kunna leda till lägre lönekostnadsökningar. En sänkt progressivitet ökar dessutom en arbetslös persons ekonomiska vinning av att börja arbeta och skulle därigenom kunna bidra till en minskad arbetslöshet utan att inflationen förstärks.

Dessa och andra viktiga förutsättningar för lönebildningen är olika i olika länder. Olikheter kan, vid sidan av de olikheter som finns i lönebildningssystemen som sådana, medföra skillnader mellan länder i fråga om hur en given ökningstakt i de totala lönerna återverkar på arbetsmarknadsutvecklingen eller omvänt.

4.3 Ekonomisk framgång

Sverige har halkat efter de flesta andra OECD-länder i fråga om ekonomiskt välstånd. Detta är inte endast ett 1990-talsfenomen, utan något som har präglat de senaste tre decenniernas utveckling. Eftersläpningen är inte bara en naturlig följd av att Sverige redan i början av 1970-talet hade nått ett så högt välstånd att det sedan varit svårt att öka det ytterligare. Många länder har nämligen sedan dess passerat Sverige i fråga om nivån på BNP per capita, det vanligaste måttet på ekonomiskt välstånd.

Sveriges relativa tillbakagång sedan 1970-talets första hälft har ägt rum samtidigt med att BNP-tillväxten i hela världsekonomin har blivit lägre. Kontrasten är i det sistnämnda avseendet stark till de mycket goda tillväxtåren under 1960-talet och i början av 1970-talet, dvs. fram

till den första världsomfattande oljekrisen, se diagram 4.3. 1960-talet framstår även vid en jämförelse längre tillbaka i tiden som en exklusiv tillväxtperiod, både i världsekonomin och i Sverige. Decenniets ekonomiska utveckling präglades starkt av att världshandeln liberaliserades, som

Diagram 4.3 Tillväxt i BNP per capita i OECD-länderna, de 15 EU-länderna och Sverige 1960 – 1996
Procent per år

Fel! Objekt kan inte skapas genom redigering av fältkoder.

resultat av bl.a. tullavvecklingar inom ramen för dåvarande GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) och för Västeuropas del särskilt genom bildandet av EEC och EFTA. Specialiseringen mellan länderna ökade, med strukturomvandling och snabb tillväxt som följd. Oljekrisen 1973 utlöstes visserligen som en rekyl på det snabba uppsvinget, men blev också inledningen till den långa period av mer måttlig tillväxt, där konjunkturuppgångar omväxlat med svåra kriser, i vilken vi fortfarande befinner oss.

Skillnader i tillväxtens karaktär

Det har under hela denna period funnits en tydlig skillnad mellan Västeuropa och de utomeuropeiska OECD-länderna i fråga om tillväxtens karaktär. Den europeiska tillväxten har till mycket liten del åstadkommit genom att antalet sysselsatta i produktionen ökat. Framst är det i stället

Diagram 4.4 Tillväxt i produktivitet och sysselsättning i 21 OECD-länder 1972 - 1996
Procent per år

Fel! Objekt kan inte skapas genom redigering av fältkoder.

Fel! Objekt kan inte skapas genom redigering av fältkoder.

Fel! Objekt kan inte skapas genom redigering av fältkoder.

BNP per sysselsatt, som här får utgöra ett mått på produktiviteten, som har vuxit, se diagram 4.4. I de utomeuropeiska länderna, vilka har samlats till höger i diagrammet, har sysselsättningen ökat relativt kraftigt, medan produktiviteten har vuxit långsammare än i Europa. Japan utgör vad gäller produktivitetstillväxten ett undantag, men den var hög framför allt i den tidigare delen av perioden.

Sysselsättningstillväxten i de utomeuropeiska OECD-länderna återspeglar till en del att befolkningen i de förvärvsaktiva åldrarna har ökat mer än i Europa, men det är inte hela förklaringen. I de utomeuropeiska länderna har även antalet sysselsatta per invånare i åldern 15-64 år, dvs. sysselsättningsintensiteten, stigit. I Europa har, med Norge och Schweiz som enda enskilda undantag, sysselsättningsintensiteten fallit.

Man kan således säga att tillväxten i Europa har följt en produktivitetlinje och i de utomeuropeiska OECD-länderna en sysselsättningslinje. Skillnaden konkretiseras i tabell 4.1, där tillväxten i BNP och BNP per capita 1972-1996 i USA, Tyskland och Sverige har uppdelats på några viktiga komponenter.

Tabell 4.1 Komponenter i tillväxten i BNP per capita i USA, Tyskland och Sverige 1972-1996
Procent per år

	USA	Tyskland	Sverige
BNP-tillväxt per sysselsatt (produktivitet)	0,6	1,9	1,5
(Uppskattad BNP-tillväxt per arbetad timme)	(0,4)	(2,6)	(1,4)
plus: sysselsättningsökning	1,8	0,2	0,1
= BNP-tillväxt	2,4	2,1	1,6
minus: befolkningstillväxt	1,0	0,2	0,3
= BNP-tillväxt per capita	1,4	1,9	1,3

Den första komponenten är tillväxten i BNP per sysselsatt, dvs. i grova drag produktivitetstillväxten. Produktivitetstillväxten visar hur väl landet utnyttjar den ianspråktaga arbetskraften med hjälp av kapitalresurser, i form av maskinell utrustning, adekvat utbildning, tekniskt och organisato-

riskt kunnande m.m. Skillnaden mellan det låga talet för USA å ena sidan och de högre för Tyskland och Sverige är påtaglig. Mätt på detta sätt är det också notervärt att Sveriges eftersläpning i produktivitetstillväxt i förhållande till Tyskland inte framstår som uppseendeväckande stor, 0,4 procentenheter per år.

Tyskland hör emellertid till de länder i Europa där medelarbetstiderna minskat allra mest, med 0,7 à 0,8 procent per år. I Sverige har däremot medelarbetstiderna tenderat att öka, sett över den redovisade perioden som helhet, och med en mer påtaglig uppgång sedan 1980-talets början. Mäter man produktivitetstillväxten mer korrekt som tillväxten i BNP per arbetad timme (se talen inom parentes i tabell 4.1) blir skillnaden därför större: Sverige ligger mer än 1 procentenhet per år efter Tyskland. För USA:s del, där medelarbetstiderna också ökat något, blir efter en motsvarande överlagsmässig justering produktivitetstillväxten 1972-1996 bara 0,4 procent per år.

När det gäller förändringen i antalet sysselsatta, den andra komponenten i tabell 4.1, går skillnaden mellan USA och Tyskland/Sverige i motsatt riktning som för produktivitetstillväxten. Sysselsättningen har ökat kraftigt i USA, men bara obetydligt i Tyskland och Sverige. Delvis beror skillnaden på att befolkningen i de arbetsföra åldrarna har ökat betydligt mer i USA än i Tyskland och Sverige. Härtill kommer emellertid att sysselsättningens andel av befolkningen i arbetsför ålder har ökat i USA, men minskat i Tyskland och Sverige. USA har alltså varit det mer framgångsrika landet i fråga om att använda den tillgängliga befolkningsbasen; det mindre framgångsrika i fråga om att öka produktionen per sysselsatt person.

USA har haft en kraftig befolkningstillväxt. Tillväxten i invånarnas genomsnittliga ekonomiska välstånd har därför varit betydligt lägre än den totala tillväxten i BNP. En viktig skillnad mellan USA och Sverige, som framgår av tabell 4.1, är att i USA sysselsättningen har ökat ännu mer än totalbefolkningen, medan i Sverige totalbefolkningen har ökat mer än sysselsättningen. I USA har således de sysselsattas försörjningsbörda minskat, medan den ökat i Sverige. USA har på så sätt kunnat åstadkomma en med Sverige likvärdig tillväxt i BNP per capita trots den, som visats, klart lägre produktivitetstillväxten.

Medan BNP per capita är ett mått på välstånd, kan utvecklingen av BNP per person i arbetsför ålder användas som ett sammanfattande mått på ekonomisk framgång, eller prestationsförmåga. Det senare måttet visar både hur väl landet utnyttjar befolkningsbasen i arbetsför ålder och hur väl landet lyckas öka produktiviteten. I detta avseende är inte skillnaderna mellan USA och Tyskland/Sverige särskilt stora sett över hela den långa perioden 1972-1996, jfr tabell 4.2. En någorlunda

likartad grad av ekonomisk framgång har alltså nåtts genom sysselsättningslinjen i USA:s fall och genom produktivetslinjen i Tysklands och Sveriges fall. Vad som emellertid är oroväckande för Sveriges del, och som framgår av de i tabellen redovisade kortare delperioderna, är att prestationsförmågan, mätt på detta sätt, gradvis har försvagats, sett i relation både till Tyskland och till USA.

Tabell 4.2 Tillväxt i BNP per person i åldern 15-64 år i USA, Tyskland och Sverige 1960-1996
Procent per år

	USA	Tysk- land	Sverige
1960-1972	2,2	4,0	3,5
1972-1996	1,2	1,5	1,4
1972-1984	0,9	1,3	1,7
1984-1990	2,0	2,7	1,9
1990-1996	1,2	1,3	0,1

En möjlig konflikt mellan produktivitet och sysselsättning

Det finns en gammal diskussion om en möjlig motsättning mellan produktivitet och sysselsättning. Den tar sin utgångspunkt i att den tekniska utvecklingen minskar behovet av manuell arbetskraft i produktionen. Argumentet emot tanken om en motsatsställning är att ökad produktivitet gör produktionen billigare, och att en större produktionsvolym då kan avsättas, i synnerhet om landet har tillgång till en världsmarknad för produkterna. Den arbetskraft som frigörs i rent industriell tillverkning kan övergå till mer kvalificerad verksamhet inom framför allt tjänstesektorn. Sysselsättningen skulle rentav kunna bli högre än om produktivitetstillväxten vore långsammare. Å andra sidan kan höga krav på produktivitetstillväxt i arbetslivet medföra svårigheter att ens på längre sikt sysselsätta alla som vill förvärvsarbeta, dvs. även arbetskraft som av olika skäl är lågproduktiv. Produktivitetstillväxten kan minska det ekonomiskt användbara arbetskraftsutbudet. Genomdriver man, omvänt, en ambition om

kraftig sysselsättningsökning kan resultatet bli att landet måste ta i anspråk mindre produktiv arbetskraft, vilket begränsar produktivitetstillväxten i ekonomin som helhet.

Från en övergripande synpunkt kan ett land alltså tänkas ha ett val mellan hög produktivitet och hög sysselsättning. I diagram 4.4 finns några länder – Irland, Norge och Japan – som haft både god produktivitetstillväxt och sysselsättningstillväxt åren 1972-1996. Det genomgående mönstret sett över alla 21 länder är emellertid ett negativt samband mellan de två tillväxttalen. Det negativa sambandet är statistiskt signifikant. Det måste emellertid pekas på en viktig osäkerhetsfaktor. Sysselsättningstillväxten utgör i sig nämnaren i produktivitetstillväxten; den senare mäts som produktion per sysselsatt. Eventuella mätfel i sysselsättningstillväxten, som inte motsvaras av samma mätfel i produktionstillväxten, skapar då automatiskt en negativ statistisk korrelation.

I den mån motsättningen är reell, kan man teoretiskt möjligen göra gällande att det är likgiltigt om en viss ekonomisk tillväxt åstadkoms på det ena eller det andra sättet, bara samhället har system som på ett önskvärt sätt fördelar välståndet mellan dem som arbetar och dem som inte gör det. I praktiken skulle det emellertid uppstå viktiga skillnader.

För det första blir antagligen inkomstfördelningen olika i ett högproduktivitetssamhälle och i ett högsysselsättningssamhälle. I det förre får de som saknar sysselsättning kanske nöja sig med en lägre inkomst per capita än i det senare. Dels är det flera som skall försörjas, dels finns ett motstånd mot höga skatteuttag på dem som förvärvsarbetar. I ett högsysselsättningssamhälle kan å andra sidan större löneskillnader inom den förvärvsarbetande gruppen bli resultatet; detta torde vara en förutsättning för att någorlunda effektivt kunna sysselsätta så många som möjligt.

För det andra kan det finnas dynamiska effekter som gör att välståndet per capita i det långa loppet påverkas av det tänkta systemvalet. Sådana effekter skulle kunna gå i olika riktningar. Högproduktivitetssamhället kan tänkas vara mer investerings- och innovationsbenäget, bl.a. beroende på att företagens lönsamhet är högre. Högsysselsättningssamhället å sin sida har en mindre försörjningsbörda för icke-sysselsatta (att lägga till försörjningsbördan för barn och gamla) och kan klara sig med lägre skattesatser på de förvärvsarbetande. Låga s.k. skatteklar antas ha positiva dynamiska effekter på den ekonomiska tillväxten (jfr. den tidigare diskussionen ovan om försörjningsbördan och BNP per capita).

För det tredje har förvärvsarbete för många människor ett egenvärde vid sidan av den rena penninginkomsten, och hög sysselsättning ger då ett tillskott till samhällets välfärd i vidare mening. Arbetslöshet ger upphov till sociala problem i form av kriminalitet, drogmissbruk m.m., som begränsar välfärdsutvecklingen även för dem som har arbete. Sysselsättningslinjen – eller arbetslinjen – avkastar således en del "icke-ekonomiska" välfärdsvinster.

Produktivitetstillväxt och god sysselsättning är två var för sig viktiga dimensioner av ekonomisk framgång. Inom vissa gränser kan det finnas en motsättning, eller "trade-off", mellan de två. Hög sysselsättning och låg arbetslöshet tillmäts emellertid ett egenvärde i de flesta samhällen. I utredningens direktiv framhålls också nedbringandet av arbetslösheten som ett centralt ekonomisk-politiskt mål.

Arbetslösheten

När utredningsdirektiven talar om arbetslösheten är det den öppna arbetslösheten som avses. Denna definieras som den andel av arbetskraften som inte är sysselsatt. I tabell 4.3 redovisas officiella tal för arbetslösheten i de länder som studeras här. Det framgår exempelvis att arbetslösheten i Sverige har ökat från under 2 procent 1990 till 8 procent 1997, men att det finns många länder, som har en högre arbetslöshet än Sverige. Det framgår också att ett antal länder kan uppvisa fallande arbetslöshet mellan 1993 och 1997. Det gäller bl.a. Danmark, Finland, Norge, Irland, Nederländerna och Storbritannien. Det gäller också de utomeuropeiska länderna USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland.

Tabell 4.3 Officiell öppen arbetslöshet i olika länder 1985-1997
Procent av arbetskraften

	1985	1990	1993	1997
Österrike	4,2	4,7	6,1	6,2
Belgien	12,4	8,8	12,1	12,7
Danmark	9,0	9,4	12,1	7,6
Finland	5,0	3,5	17,9	14,5
Frankrike	10,2	8,9	11,7	12,4
Tyskland	8,0	6,2	8,8	11,4
Grekland	7,8	7,0	9,7	10,4
Irland	16,8	12,9	15,7	10,2
Italien	8,6	9,1	10,2	12,3

Nederländerna		9,2	6,0	6,5	5,6
Norge	2,6	5,2	6,0	4,1	
Portugal	8,7	4,7	5,5	6,7	
Spanien	20,9	15,7	22,2	20,8	
Sverige	2,8	1,6	8,2	8,0	
Schweiz	0,8	0,5	4,7	5,2	
Storbritannien		11,6	5,9	10,3	6,9
Kanada	10,5	8,2	11,2	9,2	
USA	7,2	5,6	6,9	4,9	
Japan	2,6	2,1	2,5	3,4	
Australien	8,1	7,0	10,9	8,6	
Nya Zeeland	3,5	7,8	9,5	6,7	

I en jämförande undersökning av ekonomisk framgång i olika länder är emellertid den öppna arbetslösheten ett problematiskt begrepp. Det har att göra med hur olika begrepp definieras och mäts. Arbetskraften är de personer som har eller vill ha arbete. Till de sysselsatta räknas personer, som arbetar inom ramen för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Personer, som är förmål för vissa utbildningsinriktade åtgärder av arbetsmarknadspolitisk natur, räknas däremot inte in i vare sig sysselsättningen eller arbetskraften, trots att det kan röra sig om människor, som skulle ha arbetat om arbete funnits. Härtill kommer att det finns människor som egentligen skulle vilja förvärvsarbeta, men som efter lång period av arbetslöshet har givit upp tanken och trätt ut från arbetskraften. Det förekommer också att förtidspensionering eller liknande används som arbetsmarknadspolitiskt instrument, och de berörda personerna försvinner då statistiskt sett från arbetskraften. Vidare kan långvarig sjukskrivning ibland tänkas bottna i arbetslöshet. Det finns även faktorer som kan verka i motsatt riktning, dvs. att arbetslöshetstalen är överdrivna. Detta kan t.ex. vara fallet om det är möjligt att få arbetslöshetsersättning utan att vara aktivt arbetssökande.

Jämförelser av arbetskraftens utveckling och arbetslöshetstalen mellan olika länder blir av ovannämnda skäl svårtolkade. Talen är svåra att lägga till grund för bedömningar av ländernas framgångar på sysselsättningsområdet, även om man bl.a. inom OECD har försökt skapa mer jämförbara arbetslöshetsbegrepp. Därför behöver bilden kompletteras med andra beräkningar, t.ex. antalet sysselsatta i relation till storleken av befolkningen i den arbetsföra åldern. Även jämförelser över tiden inom ett enskilt land kan vara besvärliga att göra. Som ett exempel kan nämnas att antalet personer i arbetskraften i Sverige år 1990 utgjorde ca 84 procent av befolkningen i åldern 16-64 år, men 1997 endast ca 77 procent. Minsk-

ningen är inte i sin helhet uttryck för att arbetsviljan har minskat hos människor i de arbetsföra åldrarna, utan beror delvis på faktorer av ovan nämnda slag.

Problemet illustreras i diagram 4.5. Det visar för några europeiska länder utvecklingen av arbetskraften och sysselsättningen, båda i procent av befolkningen i 15-64 års ålder. För alla länder finns åtminstone ett visst samband mellan arbetskrafts- och sysselsättningskurvorna, vilket återspeglar dels att olika åtgärder leder till att den statistiska arbetskraften reduceras under lågkonjunkturer, dels att människors benägenhet att bjuda ut sin arbetskraft minskar om efterfrågan minskar. Arbetslösheten, som för respektive land utgör skillnaden mellan de två kurvorna, tenderar att underskattas när sysselsättningsläget är svagt. Arbetskraftsutbudets benägenhet att följa den faktiska sysselsättningen (och därmed reducera variationerna i den öppna arbetslösheten) förefaller dessutom variera mellan

Diagram 4.5 Arbetskraftsutbud (heldragen linje) och sysselsättning (streckad linje) som andel av befolkningen i åldern 15 - 64 år i några europeiska länder 1960 - 1997

(Saknas i internetversionen)

länderna. I Sverige har utbudet fallit kraftigt under de senaste åren med vikande sysselsättning. Den öppna arbetslösheten har därför ökat mindre än i t.ex. Finland, där sysselsättningsminskningen har varit likartad med den i Sverige. Nederländerna och Norge är länder där det statistiska arbetskraftsutbudet liksom i Sverige har följt sysselsättningen ganska nära såväl uppåt som nedåt. Storbritannien, Tyskland och Frankrike är exempel på länder i Europa där arbetskraftsutbudet har varit mer oberoende av det aktuella sysselsättningsläget.

4.4 Lönekostnadsutvecklingens betydelse

I avsnitt 4.2 framhölls två aspekter på lönebildningen av betydelse för ett lands ekonomiska framgång och ekonomiska tillväxt, nämligen dels lönebildningens bidrag till en effektiv resursfördelning i samhället, dels dess förmåga att på makroekonomisk nivå ge en total lönekostnadsutveckling, som är förenlig med övergripande mål för inflationen, tillväxten och utvecklingen på arbetsmarknaden. I det följande beskrivs hur lönekostnadsökningarna samvarierar med utvecklingen av andra makroekonomiska variabler som inflation, växelkurser, sysselsättning och produktivitet. Beskrivningen sker med hjälp av tvärsnittsdata för de 21 OECD-länder, vilka tidigare har refererats till.

Lönekostnader och inflation

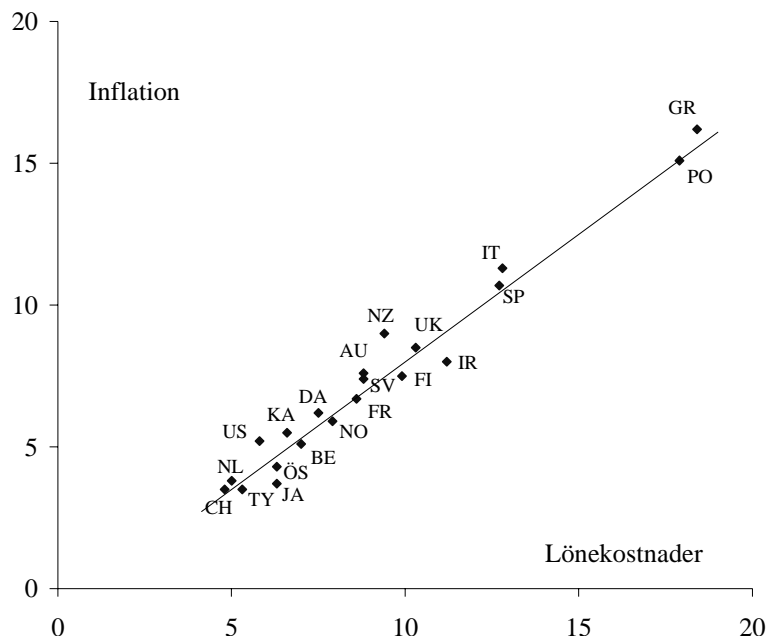
Lönekostnadsökningarna skiljer sig mycket kraftigt åt mellan de studerade OECD-länderna. En del länder, främst de sydeuropeiska, har under perioden 1972-1996 haft lönekostnadsökningar (inkl. sociala kostnader) på väl över 10 procent per år, i ett par fall uppemot 20 procent per år. I andra länder, däribland Tyskland och några andra västeuropeiska länder samt USA, Kanada och Japan, har ökningstalen varit begränsade till drygt 5 procent per år. Sverige har legat några procentenheter per år högre än den sistnämnda gruppen.

Skillnaderna i lönekostnadsökningar mellan länderna har ett starkt samband med skillnaderna i ländernas inflationstakt. Det framgår av diagram 4.6, där inflationen mätts med prisindex för den totala produktionen, den s.k. BNP-deflatoren. Inte mindre än 97 procent av skillnaderna mellan ländernas inflationstakter kan statistiskt sett återföras på skillnaderna i nominella lönekostnadsökningar. Lönekostnadernas genomslag har dock i någon mån begränsats av att en viss produktivitetstillväxt har ägt rum i länderna. Till den del en lönekostnadsökning motsvaras av produkti-

vitetstillväxt ökar inte lönekostnaderna per producerad enhet, och till den

Diagram 4.6 Samband mellan ökningar i nominella lönekostnader och inflationstakten (BNP-deflatorn) i 21 OECD-länder 1972 - 1996

Procent per år



AU=Australien, BE=Belgien, CH=Schweiz, DA=Danmark, FI=Finland, GR=Grekland, IR=Irland, IT=Italien, JA=Japan, KA=Kanada, NL=Nederländerna, NO=Norge, NZ=Nya Zeeland, OS=Österrike, PO=Portugal, SP=Spanien, SV=Sverige, TY=Tyskland, UK=Storbritannien, US=USA

delen finns inget inflationstryck från lönekostnadssidan. Tendensen har varit att produktiviteten har ökat mest i länder med höga nominella lönekostnadsökningar. Det kan nämnas att olikheterna i ländernas långsiktiga inflationstakt i ännu högre grad, till 99 procent, kan förklaras av skillnaderna i lönekostnadsökningar per producerad enhet.

Lönekostnader och växelkursanpassning

En förutsättning för vidmakthållandet av de senaste decenniernas stora ländervisa skillnader i lönekostnadsökningar och inflation har varit rörliga växelkurser. I början av 1970-talet övergavs ett tidigare system med fasta

växelkurser inom ramen för det s.k. Bretton Woods-systemet. I samband med valutakriser hade visserligen även dessförinnan stora växelkursändringar förekommit, men sådana blev nu mycket vanligare och mindre dramatiska. Vissa valutor har sedan 1970-talets början haft helt rörliga växelkurser. Andra har inom ramen för olika inbördes arrangemang periodvis återgått till fasta kurser. I allt väsentligt har växelkurserna emellertid varit långsiktigt rörliga, om än inte alltid kortsiktigt. Som den mest extrema långsiktiga kursändringen bland de 21 OECD-länderna kan nämnas att schweizerfrancens värde uttryckt i grekiska drachmer var 24 gånger högre år 1996 än det var år 1972.

Växelkursändringarna har på lång sikt medfört att den internationella konkurrensnackdelen av en hög nationell inflation har begränsats, liksom fördelen av att ha en låg nationell sådan. Mäter man lönekostnadsutveckling och inflationstakt i en gemensam valuta, t.ex. USA-dollar, finner man att skillnaderna mellan länderna utjämnas mycket påtagligt, se diagram 4.7 och jämför med diagram 4.2. Ett flertal europeiska länder har 1972-1996 haft mycket likartad inflationstakt mätt i gemensam valuta. Schweiz och Japan har under denna period fått sina valutor starkare apprecierade än vad som svarar mot deras i och för sig låga inflation. Deras inflation ligger därför högt, omräknad i gemensam valuta. För Sveriges del förhåller det sig omvänt. Kronan har deprecierats kraftigt, och mätt i gemensam valuta framstår både lönekostnadsökningar och inflation därigenom som jämförelsevis måttliga.

Det teoretiska argumentet för rörliga växelkurser är att det går att kombinera en från omvärlden avvikande inhemsk inflation med rimliga nivåer på produktion och sysselsättning. Det kan emellertid starkt ifrågasättas om detta på längre sikt har varit en särskilt framgångsrik lösning för Sverige och andra länder, som har tillämpat den. När man korregerar en alltför hög löneinflation med depreciering, så uppkommer skadliga effekter på ekonomin, vilka en intern anpassning nedåt av löneutvecklingen inte är förenad med. Inflationen förstärks, primärt till följd av högre ökningstakt i importpriserna. Löntagarna vill sedan ha kompensation för inflationen genom ytterligare lönepåslag. En ond cirkel kan etableras, som innefattar högre inflation, höjd löneökningstakt, ytterligare depreciering etc.

Inflationen har som sådan välkända skadeverkningar. Prisbildningen på olika marknader blir svåröverskådlig med samhälleliga effektivitetsförluster som följd, den ekonomiska planeringen hos enskilda personer och företag blir svårare att sköta, omotiverade inkomst- och förmögenhetsförskjutningar uppkommer, etc. Om växelkurspolitiken dessutom har fast växelkurs som huvudinriktning, vilket den under större delen av perioden har haft i Sverige och flera andra länder, föregås devalveringerna oftast av

spekulationsvågor och valutakriser. Detta har bl.a. medfört att räntenivåerna varit både höga och varierande.

**Diagram 4.7 Ökningar i nominella lönekostnader och inflations-
takten (BNP-deflatorn), mätta i USA-dollar, i 21
OECD-länder 1972 - 1996**
Procent per år

Fel! Objekt kan inte skapas genom redigering av fältkoder.

Inflationens skadliga följder är bakgrunden till de inflationsmål som
Fel! Objekt kan inte skapas genom redigering av fältkoder.
Fel! Objekt kan inte skapas genom redigering av fältkoder.

penningpolitiken numera har, både i Sverige och i andra EU-länder. En inflationsdrivande valutadepreciering, som utväg att anpassa löneutvecklingen till omvärlden, resulterar med denna penningpolitiska regim i en åtstramning, med minskad sysselsättning som följd. Under sådana omständigheter försvinner alltså den viktigaste fördelen med rörliga växelkurser, dvs. den att sysselsättningen kan hållas någorlunda i balans även om pris- och lönebildningen är i obalans.

Lönekostnader och sysselsättning

Att höga lönekostnadsökningar i ett land negativt påverkar sysselsättningen och därmed arbetslösheten är väl etablerat, i varje fall om växelkursen är fast eller åtminstone har någon grad av bundenhet. Höga nominella lönekostnadsökningar kan vara svåra för företagen att vidarebefordra på prisutvecklingen. Om företagen å ena sidan tar ut stora prishöjningar så blir produktionen svårare att avyttra i den internationella konkurrensen; om å andra sidan prisutvecklingen inte går i takt med företagets kostnadsutveckling så blir det inte lönsamt för företagen att expandera produktionen. I båda fallen dämpas produktionsvolymens tillväxt, vilket i sin tur ger negativa återverkningar på sysselsättningen.

Vidare kan höga lönekostnadsökningar strukturellt vrida produktionen mot mer kapitalintensiva produkter och produktionstekniker. Även detta kan ge negativa återverkningar på sysselsättningen, som antydde i avsnitt 4.3. I detta fall finns en möjlig positiv motpost, nämligen att den totala produktivitetstillväxten i samhället blir högre, vilket senare skall illustreras närmare. Höga lönekostnadsökningar kan således under vissa omständigheter utlösa ett ekonomiskt framåtskridande, som i nästa led kan bidra till ökad sysselsättning. Det var en närbesläktad tanke som låg bakom 1950-talets s.k. Rehn-Meidnermodell, som byggde upp LO:s samhällsekonomiska argument för en solidarisk lönepolitik. En förutsättning för framgång är emellertid att lönekostnadsökningarna verkligen svarar mot en lönsam förändringspotential, och att resultatet inte bara blir en samhällsekonomiskt sett olönsam anpassning till en dåligt fungerande lönebildning.

Växelkursförändringarnas roll, att på världsmarknaden utjämna olika länders historiska inflations- och lönekostnadsutveckling, gör det svårare att i en internationell statistisk jämförelse uppskatta de negativa effekterna på sysselsättningen av alltför höga lönekostnadsökningar. Lönekostnadsökningarna mätta i gemensam valuta, vilket är det för problemställningen relevanta, har inte skilt sig så mycket åt länderna emellan, som framgått av diagram 4.7. För en del länder gäller att inbördes skillnader mycket väl kan utgöras av rena mätfel.

Diagram 4.8 Samband mellan ökningar i lönekostnader, i USA-dollar, och sysselsättningsökningar i 21 OECD-länder 1972 – 1996

Procent per år

AU=Australien, BE=Belgien, CH=Schweiz, DA=Danmark, FI=Finland, GR=Grekland, IR=Irland, IT=Italien, JA=Japan, KA=Kanada, NL=Nederländerna, NO=Norge, NZ=Nya Zeeland, ÖS=Österrike, PO=Portugal, SP=Spanien, SV=Sverige, TY=Tyskland, UK=Storbritannien, US=USA

Det finns likafullt ett visst negativt samband mellan ländernas lönekostnadsökningar, mätta i gemensam valuta, och utvecklingen av sysselsättningen. Detta framgår av diagram 4.8. Ett samband av detta slag gör sig sannolikt gällande med ganska lång eftersläpning. Perioden 1972-1996 är rimligtvis så väl tilltagen att eftersläpningen i huvudsak täcks in. Hypotetiskt kan det dock vara så att en kraftig förändring i ett lands lönekostnadsökning har ägt rum under de senaste åren i perioden, och att effekten härav på sysselsättningen ännu inte helt hunnit registreras.

Statistiskt sett innebär sambandet att om lönekostnadsökningen i ett land är 1 procentenhet större än i ett annat, så blir

sysselsättningstillväxten 0,26 procentenheter svagare och omvänt. Tillämpat på Sverige betyder detta att om takten i lönekostnadsökningen exempelvis nedbringades med 1 procentenhet under fem år, så skulle sysselsättningen öka med ca 50 000 personer. Osäkerheten i denna uppskattning är emellertid självfallet stor.

Sveriges och Japans positioner i diagrammet avviker något från det samband som tydligare förefaller att gälla för de övriga länderna. För Sveriges del har sysselsättningsutvecklingen varit svag trots att lönekostnadsökningarna, mätta i gemensam valuta, har varit jämförelsevis låga. För Japans del har tvärtom sysselsättningsutvecklingen varit relativt god, trots att lönekostnadsökningarna, mätta i gemensam valuta, har varit kraftiga, faktiskt högst bland de redovisade länderna.

Sverige och Japan har det gemensamt att deras respektive relativa positioner i fråga om lönekostnadsökning har tillkommit genom växelkursutvecklingen; för Sveriges del genom devalveringar och depreciering, för Japans del genom appreciering. Räknat i respektive lands nationella valuta har Sverige haft relativt höga och Japan relativt låga lönekostnadsökningar, se diagram 4.2. Nyss ifrågasattes om växelkursanpassning är en särskilt effektiv väg att modifiera en från omvärlden avvikande kostnadsutveckling på, och den svenska och japanska utvecklingen kan, var och en på sitt sätt, utgöra illustrationer till detta. Tesen kan dock inte drivas så långt att sambandet i diagram 4.8 skulle bli starkare och tydligare om lönekostnaderna mäts i nationella valutor i stället för i gemensam valuta. Det blir tvärtom svagare och otydligare. Inte heller har det med statistisk metodik, genom användning av s.k. multipel regressionsanalys, kunnat visas att lönekostnadsökningar i nationell valuta har signifikant större inverkan än växelkursförändringar på sysselsättningsutvecklingen.

Lönekostnader och produktivitet

Höga lönekostnadsökningar kan, förutom att hålla sysselsättningsutvecklingen tillbaka, framkalla en förstärkt tillväxt i produktiviteten. Denna effekt kan, som nyss har påpekats, uppkomma genom att produktionen struktureras om i riktning mot en större kapitalanvändning per produktenheter. Till den del lönekostnadsökningarna verkar återhållande på sysselsättningen, kan en höjd produktivitetstillväxt också vara en följd av att arbetskraft, som har jämförelsevis låg produktivitet, inte tas i anspråk, jfr. diskussionen i avsnitt 4.3. I diagram 4.9 kan ett sådant positivt samband iaktas mellan lönekostnadsökningar, i gemensam valuta, och produktivitetstillväxt för de 21 studerade OECD-länderna. Statistiskt sett motsvaras en höjning i lönekostnadernas ökningstakt med 1 procentenhet av en

höjning i produktivitetstillväxten med 0,31 procentenheter.

Diagram 4.9 Samband mellan ökningar i lönekostnader, i USA-dollar, och produktivetsökningar i 21 OECD-länder 1972 - 1996

Procent per år

AU=Australien, BE=Belgien, CH=Schweiz, DA=Danmark, FI=Finland, GR=Grekland, IR=Irland, IT=Italien, JA=Japan, KA=Kanada, NL=Nederländerna, NO=Norge, NZ=Nya Zeeland, ÖS=Österrike, PO=Portugal, SP=Spanien, SV=Sverige, TY=Tyskland, UK=Storbritannien, US=USA

En ökad produktivitetstillväxt är naturligtvis i princip av värde för samhället. Om produktivitetstillväxten uppkommer som svar på makroekonomiskt sett alltför starka lönekostnadsökningar är emellertid produktivitetstillväxten av en "defensiv" karaktär, och den kan vara uttryck för att arbetskraft och kapital används i en kombination, som dåligt motsvarar landets verkliga tillgång på dessa båda produktionsfaktorer. Den förstärkta produktivitetstillväxten blir i så fall bara ett sätt för ekonomin att i någon mån kompensera sig för att lönebildningen är i olag.

Produktivetsökningar kan delvis neutralisera lönekostnadsökningar. Till den del lönekostnadsökningarna motsvaras av en produktivetsökning ökar inte de s.k. lönekostnaderna per producerad enhet. Man hade kunnat

vänta sig att lönekostnadsutvecklingens effekt på sysselsättningsutvecklingen skulle framträda tydligare om man i diagram 4.8 ersatte lönekostnadsvariabeln med ökningen i lönekostnaderna per producerad enhet. Detta blir emellertid inte fallet; sambandet framstår i stället som svagare. Produktivitetstillväxten har inte den förmodade rollen, eller så skymms den i varje fall statistiskt på något sätt.

Flera orsaker kan finnas till att lönekostnaderna per producerad enhet har svagheter som indikator på kostnadsutvecklingen. En kan vara att statistik över produktivitetstillväxten är felbemängd och alltför osäker för denna typ av användning. En annan orsak kan vara att antagandet, om att produktivitetstillväxt eliminerar den inflatoriska effekten av en lönekostnadsökning, innebär en alltför kraftig förenkling. Det är i strikt mening bara sant om produktivitetstillväxten är "gratis" för företagen, och inte i sin tur har förorsakat extra kostnader för ny och bättre kapitalutrustning, bättre data- och informationssystem, bättre och mer förädlade insatsvaror, m.m. Ofta är det emellertid just så det går till när företagen med en produktivitetstillväxt vill möta en lönekostnadsökning.

Produktivitetstillväxten kan alltså ha en sammansatt roll i fråga om att påverka ett lands sysselsättningsutveckling. Det finns dels en möjlig positiv effekt genom att den reducerar lönekostnaderna per producerad enhet, dels en möjlig negativ effekt genom att den begränsar användningen av vissa delar av det potentiella arbetskraftsutbudet. De två effekterna kan statistiskt separeras med hjälp av s.k. multipel regressionsanalys.

Resultat av en sådan uppdelning är att nettoeffekten på sysselsättningen av en långsiktig förstärkning på 1 procentenhet per år i produktivitetstillväxten uppskattas vara svagt negativ. Tillväxten i sysselsättningen skulle avta med 0,14 procentenheter per år. Nettoeffekten uppkommer som skillnaden mellan å ena sidan en direkt negativ "utträngningseffekt" på 0,36 procentenheter och å andra sidan en positiv effekt på 0,22 procentenheter av att lönekostnadsökningarna per producerad enhet reduceras.

Slutsatser och några referenser

Långsiktiga förändringar i de nominella lönekostnadsökningarna kan återverka på ett lands tillväxt på flera sätt. Höga lönekostnadsökningar förefaller påverka sysselsättningen negativt, men i gengäld produktiviteten positivt. Den höjda produktivitetstillväxten kan i sin tur ha en ytterligare negativ "utträngande" effekt på sysselsättningen, men också en positiv effekt, via reducering av lönekostnadsökningarna

per producerad enhet. Den sammantagna effekten på sysselsättningen är dock negativ. Den undersökning som här har gjorts med ett internationellt tvärsnittsupplägg tyder på att den långsiktiga tillväxten i sysselsättningen minskar med 0,2 à 0,3 procentenheter per år om ökningstakten i lönekostnaderna förstärks med 1 procentenhet per år. Frågan om huruvida nettoeffekten på den totala ekonomiska tillväxten av höjda lönekostnadsökningar (via kombinationen sänkt sysselsättning och höjd produktivitet) är negativ eller positiv kan däremot inte entydigt besvaras med hjälp av det internationella datamaterialet, som har använts i detta kapitel.

Hela den föregående analysen har avsett förhållandena i hela samhälls-ekonomi i de olika länderna. När det mer specifikt gäller lönekostnadsutvecklingen effekter på sysselsättningen inom industrin, har nyligen en undersökning gjorts av ekonomerna i Industrins ekonomiska råd (bl.a. redovisad av A. Carling, O. Djerf, E. Kazamaki Ottersten och H. Ohlsson i "Lönekostnadsutvecklingens effekter på sysselsättningen", Ekonomisk Debatt nr 7 1998). Undersökningen har gjorts enbart för Sverige och enbart för industrisektorn och med annan metodik. Resultaten kan därför inte direkt jämföras med vad som ovan redovisats. De får emellertid fram att om lönekostnaderna ökar med 1 procent så bortfaller 0,1 procent i sysselsättning enbart på grund av att arbetskraftsanvändningen per produkt enhet minskar. Härtill kommer en effekt på sysselsättningen genom ett antagande om att produkt efterfrågan minskar på grund av att produktpriset (mätt i konkurrentländernas valuta) höjs. Deras resultat, i beaktande av att de begränsat sig till den mer löne- och priskänsliga industrisektorn, torde inte på något avgörande sätt strida mot de slutsatser som dragits i det föregående.

Även andra studier tyder på ett negativt samband mellan lönekostnadsökningar och sysselsättning. Något äldre svensk forskning (J. Pencavel och B. Holmlund, "The determination of wages, employment and work hours in an economy with centralized wage setting: Sweden 1950-1983" i *Economic Journal*, vol 98, 1988) tyder snarast på att sysselsättningen har högre känslighet för lönekostnadsökningar. Men den åberopade undersökningen avser endast arbetare i industrin, för vilka arbetskraftsefterfrågan troligen är mer lönekänslig än för andra grupper. Även undersökningar för USA och andra länder (refererade i D. Hamermesh, *Labor Demand*, Princeton N.J. 1993) tyder på att sysselsättningen är väl så känslig för lönekostnadsutvecklingen som framkommit både i detta kapitel och i de nyssnämnda svenska undersökningarna.

5 Avtalsrörelsen 1998

I detta kapitel presenteras en kort genomgång av utvecklingsförloppet och resultatet av senaste avtalsrörelsen. Presentationen baseras på en sammanställning av information från parterna under avtalsrörelsens gång, en rapport om Industriavtalet i 1998 års förhandlingar utarbetad av de opartiska ordförandena Lars-Gunnar Albåge och Rune Larsson¹, en rapport om utfallet av avtalsrörelsen utarbetad av Christina Eurén vid Konjunkturinstitutet på uppdrag av utredningen (se bilaga 10) samt en rapport om 1998 års avtalsrörelse av Per Dahlén vid Statens Förläkningsmannarexpedition (se bilaga 9).

Kapitlet inleds med en sammanfattning i avsnitt 5.1. Därefter beskrivs de ekonomiska förutsättningarna och löneutvecklingen sedan mitten av 1990-talet i avsnitt 5.2. Avslutningsvis redovisas i avsnitt 5.3 händelseförloppet före och under avtalsrörelsens gång och utfallet av avtalsrörelsen.

5.1 Sammanfattning

På så gott som hela arbetsmarknaden träffades nya rikstäckande kollektivavtal under 1998. I nästan samtliga förhandlingar lyckades parterna komma överens om nya avtal utan att vidta stridsåtgärder. Skillnaden mot den senaste stora avtalsrörelsen år 1995, då det totala antalet konfliktdagar översteg 600 000, var i det avseendet stor.

Den nominella löneökningstakten i de nya avtalen ligger lägre än i tidigare avtal. Timlönerna beräknas öka med 3,7 procent per år under treårsperioden 1998 – 2000 att jämföra med 4,6 procent per år under treårsperioden 1995 – 1997. Trots de i förhållande till tidigare måttliga nominella löneökningstalen, beräknas reallönerna per timme öka med i genomsnitt ca 10 procent sammanlagt under treårsperioden eftersom inflationen förväntas bli mycket låg.

¹ *Industriavtalet i 1998 års förhandlingar – Händelseförlopp och resultat*, rapport överlämnad till Industrikommittén i september 1998.

Flera faktorer bidrog till att de nominella löneökningarna blev lägre och att avtalsrörelsen blev i stort sett helt konfliktfri. Parterna inom industrin, som var först med att teckna nya avtal, förhandlade utifrån den nya förhandlingsordning, som ingick i det nya samarbetsavtalet från mars 1997. Inflationsförväntningarna var lägre än tidigare. De föll dessutom ytterligare under avtalsrörelsens gång. Efterfrågan på arbetskraft var relativt låg på stora delar av arbetsmarknaden och den total arbetslösheten översteg 10 procent.

Andra ur samhällsekonomisk synvinkel positiva resultat av avtalsrörelsen var att parterna valde att teckna långa avtal och att man kunde finna flexibla lösningar på vissa arbetstidsfrågor. De nya avtalens längd är i de flesta fall ca tre år, i många fall med sluttidpunkt någon gång under första kvartalet år 2001 och med möjlighet att säga upp avtalen för den senare delen av treårsperioden. De långa avtalen minskar osäkerheten om framtiden, vilket brukar vara gynnsamt för bl.a. företagets investeringsbeslut. De ökade möjligheterna till lokala överenskommelser om arbetstidernas längd och förläggning samt den fortsatta trenden mot större möjligheter att lokalt avtala om löneökningarnas fördelning mellan individer kan förmodas vara gynnsamt för produktivitet och effektivitet.

Löneökningstakten under avtalsperioden beräknas dock bli högre än i våra viktigaste konkurrentländer. I EU beräknas lönerna i näringslivet öka med 3,1 procent i år. I EMU-området och Tyskland är löneökningstakten ännu lägre. Avtalsrörelsen har heller inte gett svar på frågan hur väl lönebildningen skulle fungera i ett läge med starkare tillväxt och större efterfrågan på arbetskraft.

5.2 Förutsättningarna inför avtalsrörelsen

Erfarenheter av föregående avtalsrörelse

Inför 1995 års avtalsrörelse var bilden av den svenska ekonomin splittrad. Exporten ökade i snabb takt. Kronans depreciering 1992 i kombination med måttliga löneökningar och en god produktivitetstillväxt under de närmast föregående åren hade påtagligt stärkt den svenska exportindustrins konkurrenskraft. Sysselsättningen ökade snabbt, framför allt inom industrin och den privata tjänstesektorn.

Samtidigt var utsikterna för en förbättring av den låga efterfrågan på hemmamarknaden dåliga. Beslut om mycket stora nedskärningar i de

offentliga utgifterna och skattehöjningar fattades redan hösten 1994. Det låga förtroendet för den ekonomiska politiken bidrog till ökade inflationsförväntningar med höga räntor som följd. Riksbanken började strama åt penningpolitiken redan på sensommaren 1994.

Betydelsen av en måttlig löneökningstakt i syfte att förbättra de ekonomiska framtidsutsikterna och säkerställa en långsiktig god sysselsättningsutveckling framhölls av bl.a. ekonomer som var knutna till organisationerna på arbetsmarknaden. Tillsammans presenterade de en rapport där de föreslog en norm på 3,5 procent för den svenska löneökningstakten. Normen baserades på att arbetskraftskostnaderna per timme i Sverige på medellång sikt skulle få öka i samma takt som i Västeuropa (Europanormen). Strävan borde, enligt ekonomernas mening, vara att denna norm skulle få en sådan trovärdighet att den i vida kretsar uppfattades och användes som utgångspunkt för prognoser för lönekostnadsutvecklingen. De menade också att normen var förenlig med de centralbanks mål och konvergenskrav som fanns inom EU och till vilka Riksbanken anpassat sig vid utformningen av det svenska inflationsmålet.

Den norm som parternas ekonomer ställt upp överskreds i betydande grad i de nya överenskommelser som ingicks på arbetsmarknaden år 1995. I en utvärdering av avtalsrörelsen, som ekonomerna har gjort, konstaterades att den svenska löneutvecklingen – räknat per år – kom att ligga ca 1 procentenhet över den europeiska. Ekonomerna ansåg att landet hade gjort en tempoförlust i processen att nå högre ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning genom att inte fullt ut anpassa lönekostnadsutvecklingen till den europeiska. De menade också att utvecklingen i avtalsrörelsen under våren 1995 visade hur känsligt förhandlingssystemet är för de kortsiktiga makroekonomiska förutsättningarna vid de kritiska tidpunkter då avtalen sluts.

Problem uppkom även i koordineringen av 1995 års avtalsrörelse. Det första nya avtalet slöts inom pappers- och massaindustrin där konjunkturen var mycket stark. De avtalade årliga löneökningarna inom pappers- och massaindustrin låg på 3,8 procent. Den höga nivån pressade upp lönekraven även inom andra branscher där konjunkturen var mycket svagare. Flera konflikter utbröt dessutom inom t.ex. handeln och den offentliga sektorn.

Inom flera branscher och sektorer ökade samtidigt utrymmet för större variationer av löneökningstakten på det lokala planet. Möjligheterna ökade att anpassa lönesystemen till de lokala förhållandena, för att på så sätt bl.a. skapa bättre förutsättningar för en

god produktivitetstillväxt. De mest långtgående förändringarna i detta avseende åstadkoms för tjänstemän inom den privata sektorn. Även många avtal på arbetsidan gav större möjligheter än tidigare att fördela de överenskomna löneökningarna lokalt. En liknande utveckling kom även till stånd inom den offentliga sektorn.

För att motverka risken för att de relativt höga löneökningarna och de svaga offentliga finanserna skulle slå igenom i en ökad inflation, valde Riksbanken att fortsätta att höja den svenska räntenivån under första halvåret 1995 och att ligga kvar med relativt höga räntor fram till i början av år 1996. Sveriges internationella konkurrenskraft försämrades påtagligt mellan 1995 och 1996. Samtidigt försämrades den internationella konjunkturen. Därtill kom starkt dämpande effekter på den inhemska efterfrågan av den kraftfulla budgetsaneringen. Sysselsättningsutvecklingen kom därför att bli dålig under 1996 och 1997.

Krav på förändringar av lönebildningssystemen

Utfallet av 1995 års avtalsrörelse kom att oroa regeringen. I den s.k. tillväxtpropositionen hösten 1995 (prop. 1995/96:25) framhölls att: "om lönebildningen även fortsättningsvis skulle fungera på detta sätt skulle det komma att bli mycket svårt att väsentligt pressa ned arbetslösheten. Detta eftersom alltför stora nominella löneökningar riskerar att bromsa den ekonomiska tillväxten i förtid och att permanenta arbetslösheten på en hög nivå." Regeringen aviserade därför att den under 1996 skulle komma att ta kontakt med arbetsmarknadens parter för att få deras syn på den framtida lönebildningen och att parterna gemensamt borde redovisa hur lönebildningen i Sverige skulle kunna ge en lönekostnadsutveckling på god europeisk nivå vid låg arbetslöshet. I den därefter framlagda sysselsättningspropositionen (prop. 1995/96:207) framhölls att regeringens fortsatta agerande i frågan skulle komma att vara beroende av de svar parterna lämnade.

Som en följd av händelseförloppet i samband med avtalsrörelsen och regeringens initiativ, inleddes diskussioner mellan parterna om förutsättningarna för den framtida lönebildningen. Det ledde bl.a. till att parterna inom industrin, vid början av år 1997, kom överens om ett samarbetsavtal för industriell utveckling och en ny förhandlingsordning. Ett halvår senare träffades ett annat avtal om förändringar av förhandlingsordningen för handelstjänstemännen. LO

startade dessutom ett projekt om lönebildning, inflation, sysselsättning och arbetslöshet, som har kommit att gå under beteckningen "LISA".

Ekonomiska utsikter

De samhällsekonomiska förutsättningarna för avtalsförhandlingarna förändrades i flera avseenden mellan 1995 och 1997. Tvärt emot de förväntningar som fanns under våren 1995 sjönk inflationstakten snabbt. Den genomsnittliga prisnivån i början av 1997 var praktiskt taget oförändrad jämfört med nivån 12 månader tidigare. Reallöneökningarna före skatt kom därför att bli betydligt högre än förväntat. De offentliga finanserna förbättrades dock påtagligt och räntorna sjönk i snabb takt.

I de nya avtal som tecknades år 1997 för cirka en fjärdedel av arbetsmarknaden blev de nominella löneökningarna lägre än i 1995 års avtal. Inom pappers- och massaindustrin sjönk t.ex. löneökningstakten ca 1 procentenhet. Eftersom löneökningstakten i de flesta treårsavtal från år 1995 var fallande kom dock de nya avtal, som träffades för år 1997, att ligga på ungefär samma nivå som de redan ingångna avtalen.

Under loppet av år 1997 förbättrades åter konjunkturutsikterna för den svenska ekonomin samtidigt som den tidigare stora skillnaden mellan utvecklingen på export- och hemmamarknaden avtog. Inflationstakten började att stiga något och var i slutet av året nästan uppe vid 2 procent. Den ökade inhemska efterfrågan och osäkerheten kring utfallet av den kommande avtalsrörelsen bidrog till att inflationsförväntningarna steg. I syfte att minska risken för att inflationen på 1,5 till 2 års sikt skulle komma att överstiga det uppsatta inflationsmålet, beslöt Riksbanken i slutet av året att höja den s.k. reporäntan med en kvarts procentenhet.

Framtidsutsikterna för den svenska exportindustrin blev samtidigt under hösten 1997 mer osäkra. Den tilltagande ekonomiska krisen i Sydostasien ledde till farhågor för en mer dämpad framtida exporttillväxt. Löneökningstakten i våra viktigaste konkurrentländer var dessutom fortsatt låg. De genomsnittliga lönekostnadsökningarna i näringslivet inom den Europeiska Unionen uppgick till endast 3,5 procent år 1997².

Inom den offentliga arbetsmarknaden hade läget däremot stabiliserats. Efter några år med kraftiga besparingar och

² Beräkningarna baseras på uppgifter från OECD i juni 1998, se tabell 5.2. Senare uppgifter tyder på att den europeiska löneökningstakten år 1997 var något lägre.

neddragningar, förbättrades de offentliga finanserna mycket snabbt. Prognoserna för de offentliga finanserna visade på ett överskott redan från och med 1998. Riksdagen fattade dessutom beslut om att tillföra extra resurser till kommunerna i syfte att bl.a. öka förutsättningarna för en förbättrad sysselsättningsutveckling.

Arbetslösheten sjönk påtagligt mot slutet av 1997. Det var emellertid i första hand en effekt av den minskning av arbetskraftsutbudet, som bl.a. de stora satsningarna på olika former av utbildning gav upphov till. Även en ökning av antalet förtidspensioneringar bidrog till denna utveckling. Sysselsättningen vände uppåt våren 1997, men ökade i bara långsam takt.

Till skillnad från 1995 presenterade ekonomer som är knutna till parterna på arbetsmarknaden ingen gemensam analys av de ekonomiska förutsättningarna inför 1998 års avtalsrörelse. Inom ramen för det nya samarbetsavtalet inom industrin bad dock de opartiska ordförandena Industrins Ekonomiska Råd om ett utlåtande. I detta utlåtande konstaterade de från parterna fristående ekonomerna bl.a. följande.

- Lönebildningens stabiliseringspolitiska problem har ändrat karaktär. Tidigare handlade det i hög grad om inflationsrisker. Nu är det permanent hög arbetslöshet som blir följderna om lönekostnaderna stiger snabbare än i omvärlden. Den lägre inflationsbenägenheten innebär samtidigt bättre förutsättningar att vid låga nominella lönelöften förvänta sig stigande reallöner.
- Den globala konkurrensen ställer krav på allt snabbare anpassning till ändrade produktions- och marknadsförutsättningar.
- De ökade kraven på flexibilitet och anpassning till nya marknadsförhållanden, ny produktionsteknik och organisation medför att kompetensutveckling för olika kategorier av personal blir alltmer betydelsefull såväl för industrins konkurrensförmåga och tillväxt som för den enskildes ställning på arbetsmarknaden.
- Alltför höga ingångslöner kan allvarligt försvåra unga människors förutsättningar att få fotfäste på arbetsmarknaden.

I en speciell rapport presenterade Industrins Ekonomiska Råd dessutom beräkningar av den sannolika sysselsättningsutvecklingen under de kommande 5 åren vid olika tänkbara scenarier för den nominella lönekostnadsutvecklingen. Dessa beräkningar visade att en sänkning av den årliga nominella löneökningstakten med ca 1 procentenhet under de kommande tre åren skulle kunna leda till ca 120 000 fler sysselsatta personer år 2002. Vidare redovisade rådet en rapport om Asienkrisens effekter.

5.3 Förhandlingarna och utfallet

Förhandlingarna

I början av oktober 1997 utfärdade LO en rekommendation om samordnade avtalskrav, som till skillnad från i 1995 års avtalsrörelse, blev antagen av alla medlemsförbund. Förbunden krävde en ram för löneökningarna på 300 kr per månad plus 1,5 procent, inklusive den av parterna själva bedömda löneglidningen. Till detta kom krav på en garanterad lägsta semesterdagsersättning, som under 1998 skulle uppgå till lägst 750 kronor. Den genomsnittliga kostnaden för lönekraven beräknades uppgå till ca 3,7 procent.

På tjänstemannasidan fastställde de olika förbunden sina lönekrav oberoende av varandra. Många förbund, speciellt inom SACO, valde att ge parterna på den lokala nivån större frihet att på egen hand fastställa krav på löneökningar och hur dessa skall fördelas. De offentliganställda framförde i flera fall krav på justering av lönenivåerna i förhållande till övriga grupper på arbetsmarknaden. De mest långtgående kraven kom från handläggarna inom skatteförvaltningen. Inom de delar av den offentliga sektorn där en stor andel av de anställda är kvinnor lades stor vikt vid jämställdhetsaspekter. Kraven på speciella lönelöft för kvinnodominerade yrkesgrupper var dock inte fullt lika starka som under 1995 års avtalsrörelse.

Inom vissa förbund var krav på fortsatta förkortningar av arbetstiderna starka. Andra förbund, speciellt LO-förbund med många lågavlönade, ansåg dock att det utrymme som fanns att tillgå i första hand borde användas till att förbättra medlemmarnas köpkraft. Arbetsgivarna krävde å sin sida ökat inflytande över arbetstidens förläggning och att möjligheterna att anpassa arbetstiderna till det aktuella efterfrågeläget måste förbättras. Från regeringen hade tydliga signaler kommit om att arbetsfrågan i första hand borde lösas via förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter.

Från arbetsgiversidan framfördes krav på ett större inslag av lokal lönebildning. Flera arbetsgivarorganisationer inom industrin krävde att de rikstäckande kollektivavtalen skulle göras mer dispositiva. Parterna på lokal nivå skulle ges större möjlighet att träffa överenskommelser om att frångå flera av de minimivillkor som specificeras i riksavtalen. Även de offentliga arbetsgivarna ställde krav på större möjligheter att anpassa löneökningarnas storlek utifrån de lokala förhållandena. Inom den kommunala sektorn drev arbetsgivarna dessutom kravet på att de

s.k. verksamhetspotterna, som fördelas lokalt oberoende av de anställdas fackliga tillhörighet, måste öka.

Tidsförlopp och ordningsföljd

Tidpunkterna vid vilka de gamla kollektivavtalen löpte ut varierade mellan olika branscher och sektorer i ekonomin. Avtalsrörelsen kom därför att pågå under mer än ett halvår. Huvuddelen av avtalen löpte dock ut under tidsperioden februari – april 1998. Som en följd av bl.a. den nya förhandlingsordningen inom industrin, kom dock förhandlingarna igång redan ett par tre månader innan de gamla avtalen löpte ut. I de flesta fall, såväl inom som utom industrin, slutfördes dessutom förhandlingarna innan eller strax efter det att de gamla avtalen löpt ut.

Den första branschen inom vilken ett nytt avtal skulle förhandlas fram var handeln. Tjänstemännens avtal löpte ut redan under hösten 1997, men även de handelsanställda inom LO kom tidigt igång med sina förhandlingar trots att deras avtal inte löpte ut förrän den 31 mars 1998. Efter en tids förhandlingar och diskussioner beslöt sig dock parterna för att avvakta de kommande förhandlingarna inom industrin. Tjänstemännen skrev i stället under ett tillfälligt avtal som sträckte sig endast ett halvår framåt i tiden.

I likhet med under åren 1995 och 1997 var det inom pappers- och massaindustrin, som det första större avtalet träffades. Uppgårelsen träffades den 4 januari 1998, fyra dagar efter det att det gamla avtalet hade löpt ut. Därefter följde avtal inom flera andra industribranscher. Avtalen för metallarbetarna, industritjänstemännen och civilingenjörerna inom verkstadsindustrin, som utgör den största industribranschen, träffades i början av mars, ca en vecka efter det att de gamla avtalen hade löpt ut.

Det första större avtalet utanför industrins område träffades den 20 mars för arbetare inom detalj- och partihandeln, 11 dagar innan det gamla avtalet löpte ut. Inom den statliga sektorn träffades nya avtal i slutet av april och inom den kommunala och landstingskommunala sektorn under april och maj. Därefter följde i rask takt ytterligare avtal inom den privata sektorn t.ex. för byggnadsarbetarna i början av april och för handelstjänstemännen i början av maj. I fastighetsbranschen, där de första avtalen löpte ut den 28 februari, dröjde det dock till mitten av juni innan ett nytt avtal träffades.

Få konflikter och långa avtal

Endast ett fåtal stridsåtgärder sattes i verket under 1998 års avtalsrörelse. Skillnaden var i det avseendet stor jämfört med såväl 1980-talet som mitten av 1990-talet då avtalsrörelserna ofta var mycket konfliktfyllda. År 1995 översteg det totala antalet konflikt dagar 600 000, det var det mest konfliktfyllda året sedan 1990. Den enda större konflikt, som utbröt i 1998 års avtalsrörelse, var inom fastighetsbranschen, där arbetsgivarorganisationernas krav på att förändra den s.k. mätningavgiften för målarna mötte på stort motstånd. Konflikten fick sin lösning efter det att arbetstagarna hade varslat om sympatiåtgärder, som skulle ha drabbat bygget av Arlanda-banan.

Inom flera områdena lyckades parterna dessutom i 1998 års avtalsrörelse komma överens utan att ens varsla om stridsåtgärder. Antalet varsel under första halvåret 1998 var mindre än hälften så många som under år 1995; antalet varsel för året som helhet kommer dock att bli något större eftersom förhandlingar om nya avtal inom vissa områden bedrivs under andra halvåret 1998. Antalet stridsåtgärder, som sattes i verket, var däremot nästan 10 gånger så stort år 1995 jämfört med första halvåret 1998. Under 1998 års avtalsrörelse träffades dessutom i flera fall uppgörelser mellan parterna utan att medlare tillkallades.

Förhandlingarna har emellertid inte varit utan komplikationer. Till att börja med var det osäkert om den preliminära överenskommelsen mellan Svenska Pappersindustriarbetareförbundet och Sveriges Skogsindustrieförbundet skulle komma att godkännas av de enskilda avdelningarna inom Pappers. Även inom andra fackliga organisationer fanns till att börja med tecken på ett visst missnöje mot nivåerna i de centrala avtalen. Ett exempel var fackklubben på Volvo där de lokala förhandlingarna strandade. Förhandlingarna fick därför återföras till central nivå där de avgjordes i enlighet med riktlinjerna i det centrala avtalet.

Tabell 5.1 Antalet varsel om stridsåtgärder

	1995	1998*
Varsel om stridsåtgärder som ej utlöstes	14	10
Varsel om stridsåtgärder som verkställdes	17	2
Summa	31	12

Källa: Statens förlikningsmansexpedition.

* Första halvåret

Koordineringen mellan olika förbundsförhandlingar på såväl arbetstagar- som arbetsgivarsidan var starkare i årets avtalsrörelse än i 1995 års avtalsrörelse. Inom LO enades alla förbunden om gemensamma principer och ramar för avtalskraven. Lars-Gunnar Albåge och Rune Larsson, har i sin rapport om avtalsrörelsen framhållit betydelsen av att praktiskt taget alla övriga parter både accepterade att industrin, där förhandlingarna bedrevs utifrån en ny förhandlingsordning, träffade avtal först och att det materiella innehållet i industrins avtal fick bilda utgångspunkt även på andra områden.

Inom de flesta avtalsområdena valde parterna att ingå avtal med en löptid på ca 3 år. Avtalen kan dock, om någon part så önskar, i flera fall sägas upp efter ca två år. Tidpunkten vid vilken parterna har möjlighet att säga upp avtalen varierar i betydande grad mellan olika sektorer och branscher. Inom verkstadsindustrin har parterna möjlighet att säga upp avtalet redan efter 20 månader, d.v.s. från november 1999. I de avtal, som har slutits inom den kommunala sektorn, saknar parterna möjlighet att säga upp avtalen i förtid.

Utfall

Såväl LO:s gemensamma lönekrav som nivån på avtalet inom pappers- och massaindustrin, där avtal slöts först, kom att påverka nivån för de flesta av de löneavtal som träffades. Den avtalade löneökningstakten inom pappers- och massaindustrin, inklusive de avsättningar som

gjordes för att ge de lokala parterna möjlighet att förhandla om arbetstidsförkortningar, uppgick till 2,4 procent. Det var mer än en procentenhet lägre än i motsvarande avtal år 1995 och några tiondelar lägre än i det avtal som träffades för år 1997. I de kostnadsberäkningar, som presenterades i anslutning till det nya avtalet, gjorde parterna gemensamt bedömningen att löneglidningen under hela den tidigare avtalsperioden 1 januari – 31 december 1997 hade uppgått till 0,3 – 0,4 procent. Den årliga löneglidningen under de kommande tre åren beräknades hamna på ungefär samma nivå, vilket skulle innebära en total löneökningstakt på ca 2,7 – 2,8 procent.

Nivån inom pappers- och massaindustrin blev riktmärke för många av de förhandlingar som bedrevs inom andra delar av industrin. Skillnader i avtalskonstruktion och utbetalningstidpunkter mellan olika branscher gör det samtidigt svårt att jämföra nivån i de olika avtalen. Inom t.ex. verkstadsindustrin träffades ett 35 månader långt avtal med i huvudsak två tidpunkter för lönejusteringar, där den andra tidpunkten kommer efter 20 månader. För metallarbetarna uppgår det totala löneutrymmet, som till sin helhet fördelas lokalt, till 3,2 procent vid den första tidpunkten och 2,9 procent vid den andra. Till det kommer två löneöversyner, av vilka den senare skall ge lägst 0,7 procent.

Det första större avtalet utanför industrin avsåg arbetare inom parti- och detaljhandel. Handelsanställdas förbund ställde krav i enlighet med den låglöneprofil, som präglade LO-förbundens gemensamma lönekrav. Eftersom många anställda inom handeln är lågavlönade och de i allmänhet brukar ha en mycket liten löneglidning, ansåg de att det genomsnittliga procentuella påslaget i deras avtal måste vara högre än den nivå på strax under 3 procent, som hade etablerats inom industrin. Osäkerheten var dessutom stor i de olika bedömningar, som gjordes av den troliga löneglidningen för arbetare och tjänstemän inom industrin. Det avtal som slutligen träffades för arbetare inom parti- och detaljhandel kom att ligga några tiondelar över 3 procent, exklusive löneglidning.

Även inom den kommunala sektorn fanns krav på speciella satsningar för de lågavlönade. Nivån på det avtal, som träffades för de LO-anslutna inom den kommunala sektorn, kom att hamna på ungefär samma nivå som inom handeln. På statens område infördes, som huvudprincip, att de lokala parterna fastställer och fördelar löneutrymmet. Om de lokala parterna inte kan enas fastställs löneutrymmet till ca 2,5 procent, samtidigt som speciella individgarantier utlöses.

I en rapport som utarbetats på uppdrag av utredningen (se bilaga 10) görs en bedömning av den totala årliga löneökningstakten under tidsperioden 1998 – 2000 inom ett 20-tal avtalsområden³. Bedömningen baseras på en beräkning av löneutfallet i avtalen och en uppskattning av den sannolika löneglidningen inom varje avtalsområde. I de flesta fall ligger den uppskattade totala löneökningstakten mellan 3 och 4 procent per år.

Avtalsrörelsen 1998 väntas sammantaget innebära en nedväxling av löneökningstakten. I genomsnitt för hela arbetsmarknaden beräknas timlönerna ha ökat med 4,6 procent per år under treårsperioden 1995 – 1997. De bedömningar av löneutvecklingen under treårsperioden 1998 – 2000, som presenteras i rapporten, tyder på att timlönerna i genomsnitt kan komma att öka med 3,7 procent per år. Det finns emellertid fortfarande en betydande osäkerhet om storleken av löneglidningen m.m. Den kommer att vara beroende av bl.a. hur stark tillväxten i ekonomin blir och trycket på arbetsmarknaden. En stark tillväxt och stigande bristtal på olika typer av arbetskraft tenderar att dra upp löneglidningen samtidigt som en fortsatt låg inflation tenderar att hålla den nere.

Löntagarnas reala köpkraftsutveckling beräknas bli mycket god under perioden 1998 – 2000. Reallönerna beräknas i genomsnitt öka med drygt 3 procent år 1998. För hela den treåriga avtalsperioden förväntas reallönerna stiga med ca 10 procent eftersom inflationen bedöms bli mycket låg.

Realinkomstutvecklingen kommer att bli betydligt bättre än vad den skulle ha blivit om de inflationsförväntningar, som fanns i slutet av 1997 när lönekraven i flera fall lades fast, hade infriats. Utvecklingen efter det att avtalen tecknats i början av år 1998 liknar i detta avseende till viss del händelseutvecklingen efter avtalsrörelsen år 1995. Den sänkta inflationstakten har även under 1998 bidragit till sänkta inflationsförväntningar. Förväntningarna om en mycket god köpkraftsutveckling även under 1999 och 2000 har därför stärkts.

Sett utifrån företagets perspektiv kan de kraftiga reala lönekostnadsökningarna innebära en press på lönsamheten. Detta eftersom även producentprisutvecklingen förväntas bli dämpad. Möjligheten att höja priserna är små samtidigt som lönekostnaderna per timme stiger. Om kostnadsstegringen inte kan neutraliseras genom

³ Sammanställning av resultatet av 1998 års avtalsrörelse, rapport utarbetad av Christina Eurén vid Konjunkturinstitutet.

stigande produktivitet så dämpas lönsamheten, vilket på sikt tenderar att dämpa sysselsättningsutvecklingen.

Lokal lönebildning och avtal om arbetstider

Den trend, som har funnits sedan flera år tillbaka, att ge parterna på den lokala nivån större möjligheter att påverka fördelningen av löneökningarna mellan olika individer, förstärktes under 1998 års avtalsrörelse. Det s.k. Ledaravtalet, som inte innehåller några överenskommelser om specificerade löneökningar på central nivå, följdes av en liknande överenskommelse mellan ALMEGA och JUSEK för anställda inom IT-området. Handelstjänstemännen kom med sin motpart, Sveriges Handelsarbetsgivare, överens om att parterna på det lokala planet skall få välja mellan två olika förhandlingsmodeller. Den ena av dessa ger de lokala parterna full frihet att bestämma löneökningarnas storlek och fördelning.

Samma tendens fanns inom den offentliga sektorn. På statens område infördes, som huvudprincip, att de lokala parterna fastställer och fördelar löneutrymmet. Inom den kommunala och landstingskommunala sektorn blev de s.k. verksamhetspotterna kvar. Dessa infördes på försök i 1995 års avtal och innebär att ett visst utrymme avsätts, som kan fördelas lokalt oavsett de anställdas fackliga tillhörighet. Sjuksköterskorna kom i samband med översynen av det löpande 5-årsavtalet överens med arbetsgivarna om att lägga stor vikt vid den lokala lönebildningen under avtalets återstående löptid.

Utvecklingen mot att ge den lokala lönebildningen en ökad roll har gått längst på tjänstemannaområdet. Den lokala lönebildningen har dock givits en större roll även inom många avtal på arbetarsidan. I verkstadsindustrins nya avtal för både metallarbetare och tjänstemän fördelas hela det överenskomna utrymmet lokalt, dock med vissa individgarantier. Även inom flera andra industribranscher, som stål- och metall- samt livsmedelsbranscherna, fördelas de överenskomna löneökningarna lokalt. De privatanställda arbetarna utanför industrin kom i 1998 års avtalsrörelse i allmänhet överens om att en viss del av löneökningarna skulle utgå som generella lönepåslag och en annan del, vars storlek varierar mellan olika branscher, fördelas lokalt.

Parterna på den lokala nivån gavs dessutom i flera fall större möjligheter än tidigare att byta löneökningar mot kortare arbetstid. Speciella avtal kan dessutom träffas om arbetstidernas förläggning. Inom vissa delar av industrin ökade vidare arbetsgivarnas möjlighet att påverka arbetstidernas förläggning. Inom de flesta avtalsområdena

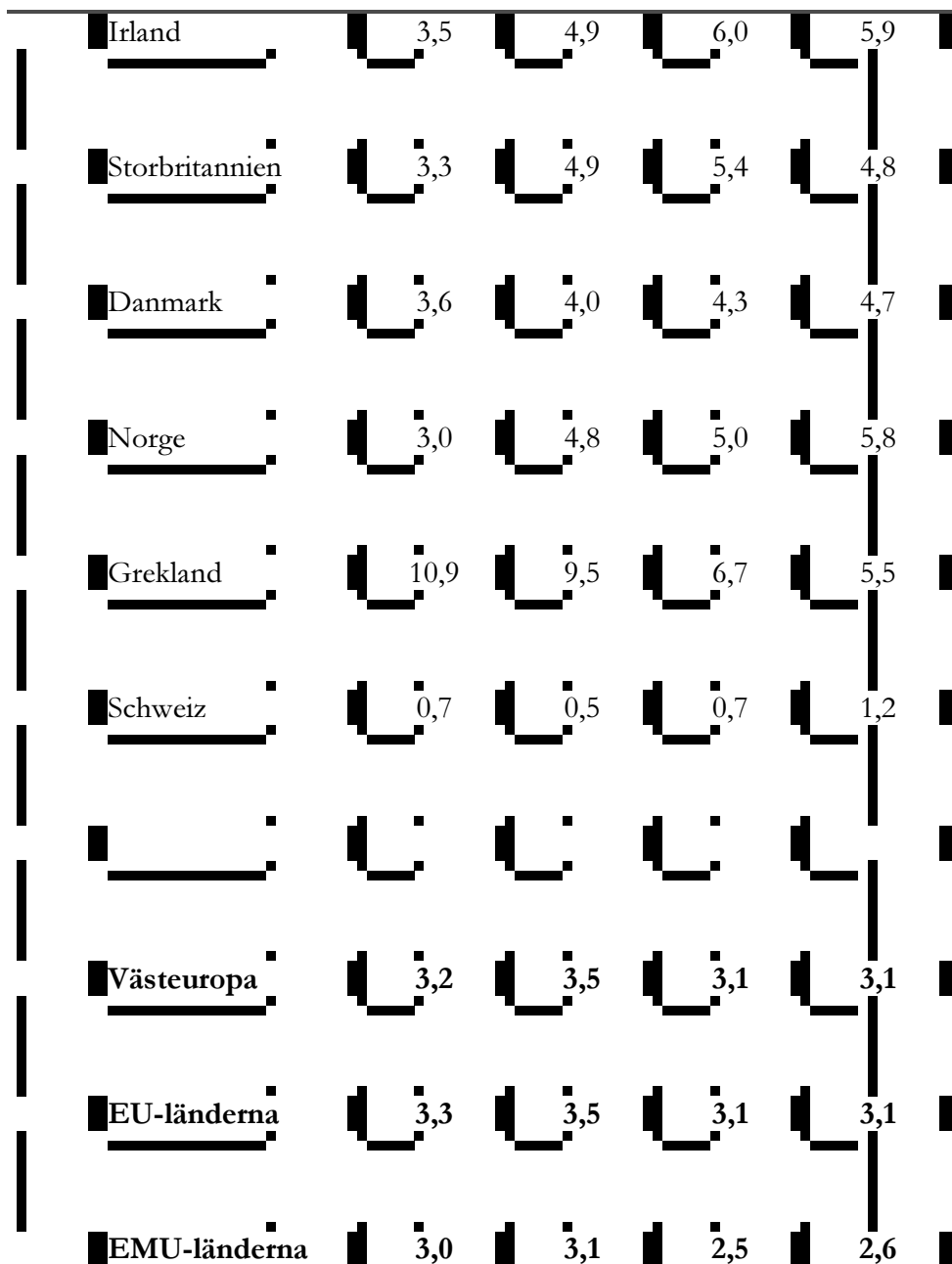
träffades slutligen överenskommelser om att parterna på den lokala nivån på olika sätt bör stärka de anställdas möjligheter till kompetensutveckling.

Snabbare löneökningar än i omvärlden

Trots att avtalsrörelsen 1998 innebär en nedväxling av den nominella löneökningstakten beräknas de svenska timlönerna fortsätta att öka snabbare än i våra viktigaste konkurrentländer. I tabell 5.2 redovisas den genomsnittliga löneökningen i Europa enligt OECD:s bedömning i juni 1998.

Tabell 5.2 Genomsnittlig lönekostnadsökning i näringslivet
Procent per år

	1996	1997	1998 (prognos)	1999 (prognos)
Tyskland	2,4	2,2	1,8	1,9
Österrike	2,0	2,0	2,2	2,7
Finland	2,9	1,7	3,4	2,8
Nederländerna	2,1	2,5	2,7	3,6
Belgien	1,0	2,7	2,5	2,6
Frankrike	2,8	3,3	2,3	2,4
Italien	4,3	4,4	3,2	2,8
Spanien	3,6	3,1	3,0	3,5
Portugal	5,5	6,0	4,1	4,0



Källa: OECD Economic Outlook June 98

Den genomsnittliga löneutvecklingen i de länder, som beräkningen av den s.k. europanormen baseras på, ligger enligt dessa OECD siffror på ca 3 procent. Flertalet av de länder, som kommer att delta i den

monetära unionen vid dess start den 1 januari 1999, har en lägre löneökningstakt. Den beräknade genomsnittliga löneökningstakten i de blivande EMU-länderna ligger runt 2,5 procent. EMU-ländernas genomsnitt dras samtidigt upp något av Nederländerna, Portugal och Irland där tillväxten för närvarande är mycket snabb, samt av Spanien och Italien där nedväxlingen av inflationstakten har släpat efter något. I Tyskland ligger löneökningstakten runt 2 procent. Senare uppgifter från OECD tyder på att den genomsnittliga europeiska löneökningstakten under år 1998 kan komma att bli något lägre än de ovan redovisade bedömningarna.

För att uppnå en god sysselsättningsutveckling måste den svenska lönekostnadsutvecklingen anpassas till utvecklingen i våra viktigaste konkurrentländer. Den definitiva låsningen av växelkurserna inom EMU kommer att sätta hård press på de länder vars löneutveckling under en längre tid avviker från genomsnittet för hela EMU-regionen. Om Sverige längre fram skulle välja att gå med i EMU kommer detta förhållande även att få en direkt betydelse för den svenska lönebildningen. Inflationsrestriktionen i ekonomin kommer dock att vara fortsatt stark även om Sverige väljer att stå utanför valutaunionen. EMU-blockets relativa betydelse vid bedömningen av den svenska konkurrenskraften kommer dessutom troligen att öka oavsett om vi går med eller väljer att stanna utanför EMU.

6 Forskarnas synpunkter på parternas förslag till åtgärder

Utredningen har låtit ett antal forskare inom nationalekonomi, statskunskap och juridik skriva rapporter, som kan belysa de av parterna presenterade förslagen till förbättringar av lönebildningen. Forskarna fick även, mot bakgrund av sina erfarenheter och den forskning, som har bedrivits om lönebildning, framföra egna förslag till åtgärder. De rapporter, som forskarna överlämnat till utredningen, presenterades vid ett seminarium i september 1998 (bilagorna 1 – 7).

I detta kapitel sammanfattas forskarnas rapporter. Sammanställningen begränsas till de aspekter på förslagen, som forskarna själva har valt att behandla. Någon värdering av tyngden i och underbyggnaden för de olika argument, som har framförts, har ej gjorts. I det första avsnittet 6.1 behandlas förslagen om att medlarna skall ges befogenhet att agera tidigt i förhandlingsprocessen och att skjuta på konflikter samt förslaget om förlängd varseltid. Flera av forskarna har valt att analysera dessa tre förslag samlat. I de följande avsnitten 6.2 – 6.7 behandlas förslagen om tidsmässig samordning av förhandlingarna, sammanläggning, medlemsomröstning, annan konfliktlösningsmetod, begränsad rätt till sympatiåtgärder och införandet av en proportionalitetsprincip. Avslutningsvis presenteras i avsnitt 6.8 de förslag till åtgärder för att förbättra lönebildningen, som forskarna själva har framfört.

Rapporterna är skrivna av generaldirektör Susanne Ackum Agell vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, professor Steinar Holden och professor Karl-Ove Moene vid Sosialøkonomisk institutt Universitetet i Oslo, professor Richard Freeman vid Harvard University och NBER (National Bureau for Economic Research), professor David Metcalf vid Centre for Economic Performance, London School of Economics, professor Nils Elvander vid Uppsala universitet, professor Niklas Bruun vid Svenska handelshögskolan i Helsingfors och Arbetslivsinstitutet i Stockholm samt professor Antoine Jacobs vid The Catholic University of Brabant i Tillburg.

6.1 Agera tidigt, skjuta på konflikt och förlängd varselperiod

De förslag, som har framförts, innebär i korthet att medlarna bör ges befogenheter att, i samråd med parterna, säkerställa att en sådan tidsplanering samt ordning för förhandling och tvistelösning kommer till stånd mellan parterna, som främjar att nya avtal träffas innan de gamla löpt ut. Vidare har föreslagits att så snart en part har varslat om konfliktåtgärder skall överläggningar ske med en riksförlikningsman, som skall kunna besluta om tvångsmedling och skjuta upp eller avbryta stridsåtgärder så länge som medlingen pågår. Förslag har dessutom framförts om att den nuvarande lagstadgade varseltiden innan konflikt får träda i kraft bör förlängas.

Flera av forskarna har konstaterat att förslagen har som gemensamt syfte att ge parterna tillräckligt med tid för att säkerställa att alla möjligheter att på fredlig väg nå ett avtal provas. Holden & Moene anser dock att tidsaspektens betydelse för lönebildningen i sig kan förväntas vara relativt liten. Freeman framhåller att medling rent allmänt är bra eftersom det minskar risken för konflikter, men det är tveksamt om medling i sig kan åstadkomma så mycket när det gäller lönebildningen i samhället som helhet. Det finns andra reformer som kan förmodas ha större effekt.

Flera av forskarna menar att det kan ha en viss betydelse om medlarna ges ökade befogenheter att i samråd med parterna säkerställa en tidsplanering samt ordning för förhandlingar och tvistelösning, som främjar att nya avtal träffas innan de gamla löpt ut. Elvander anser att möjligheter som motsvarar dem som finns i industriavtalet, bör genom allmänt hållna formuleringar i lag tillföras det statliga medlingsinstitutet. De bör dock vara dispositiva i förhållande till kollektivavtalslösningar (se vidare avsnitt 6.8). Industriavtalets opartiske ordförande är enligt Elvander den viktigaste innovationen bland arbetsmarknadsparternas initiativ till förbättringar. De opartiska ordförandena kan träda in på ett tidigt stadium och aktivt verka för en fredlig uppgörelse. De har vidareutvecklat den informella förstärkning av förlikningsmannainstitutet som skett genom den medlingsverksamhet, som bedrivits av medlare under senare år. Ackum Agell framhåller att det bland parterna redan förefaller finnas en ambition att starta förhandlingarna tidigt i syfte att försöka komma fram till en ny överenskommelse innan det gamla avtalet löper ut.

Befogenheter för medlare att träda in tidigt i förhandlingsprocessen kan skapa möjligheter till förbättringar av lönebildningen, men medför även risker. Elvander menar att en förhandlingsprocess under medverkan av medlare, som träder in i god tid innan det gamla avtalet löper ut, kan bidra till att utveckla ett klimat av ömsesidighet, tillit och samarbetsvilja. Det kan minska risken för öppna konflikter och förbättra lönebildningen. Metcalf påpekar att det å andra sidan kan finnas en risk för att de avtal som sluts inte innehåller lösningar, som på ett effektivt sätt bidrar till en snabb produktivitetstillväxt, om parterna i för hög grad förlitar sig på medlarnas agerande för att lösa intressekonflikter. Även om medlarnas agerande i sig kan ge upphov till en mer dämpad nominell löneutveckling är inte mycket vunnet ur sysselsättnings synpunkt om produktivitetstillväxten samtidigt blir lägre. Skälet är att ökningen av enhetsarbetskostnaden i så fall kan komma att bli fortsatt hög.

Att parterna börjar sina förhandlingar tidigt är i sig ingen garanti för att de tecknar avtal tidigare än de annars skulle ha gjort. Flera av forskarna bl.a. Freeman, Holden & Moene framhåller att de verkliga förhandlingarna sällan kommer igång förrän det är nödvändigt. Forskning om medling på arbetsmarknaden tyder på att förhandlarna alltid tenderar att ta i anspråk hela den tid som finns tillgänglig och att medlingsarbetet blir effektivare ju närmare den definitiva tidsgränsen förhandlarna kommer. Holden & Moene menar därför att klara tidsgränser kan bidra till ett effektivare medlingsarbete, samtidigt som förlängningar av den tidsperiod under vilken förhandlingarna bedrivs, i sig inte kan förväntas ha någon avgörande betydelse för möjligheterna att nå en uppgörelse. Enligt Freeman kan intressanta exempel i detta avseende hämtas från avtalsförhandlingarna på den amerikanska arbetsmarknaden. Där inleder parterna ofta förhandlingarna flera månader innan det gamla avtalet löper ut. Det krävs dock inte sällan hot om strejk och lockout för att förhandlingarna skall komma igång på allvar.

Vad gäller förslagen om rätten att skjuta på stridsåtgärder och längre varseltider framhåller Holden & Moene att de ger medlarna ökade möjligheter att koordinera förhandlingarna inom olika branscher. Stridsåtgärderna kan dessutom få mindre skadliga effekter om de som konflikten slår emot får längre tid på sig att förbereda sig inför konflikten. Ackum Agell framhåller att dessa förslag även kan öka incitamenten hos parterna att lösa konflikten på egen hand om parterna uppfattar medling som ett hot. Elvander anser att möjligheterna att tvinga parterna till medling bör lagfästas i förtydligad form. Det bör finnas en möjlighet till uppskov av en varslad konflikt, såsom i industriavtalet. Det bör dock inte finnas någon rätt för medlaren att avbryta pågående stridsåtgärder. Andra forskare är tveksamma till förslagets effekter, men framhåller att det i vissa sektorer kan finnas något att vinna med att beordra uppskov med stridsåtgärder. Freeman menar att parterna troligen kommer att kalkylera in uppskovet i tidsplanen för förhandlingen så att tiden för förhandlingen utsträcks med uppskovstiden.

Bruun framhåller att det i sig inte finns några sakliga skäl, som talar emot befogenheten att skjuta på stridsåtgärder, men att det finns en rad tekniska och rättsliga frågor, som kan diskuteras. Det gäller bl.a. vem som skall fatta beslutet samt hur länge och under vilka förutsättningar stridsåtgärderna får skjutas upp. Bruun menar att det bör vara förlikningsmannen, som ges i uppgift att

bedöma behovet av ett uppskov. Tiden för uppskov bör vara högst 14 dagar. I synnerhet om förhandlingstabellen samordnas kan många medlingsuppdrag komma samtidigt, vilket talar för att tiden inte bör vara alltför kort. Förlikningsmannen bör ges en långtgående frihet att pröva förutsättningarna. Uppskov bör i vart fall betingas av något behov som ansluter till medlingsverksamheten. Varselskyldigheten bör även omfatta sådana åtgärder, som inte innefattas i det ursprungliga varslet.

Om medlarna ges ökade befogenheter är det enligt Ackum Agell viktigt att det finns tydliga regler för medlarnas verksamhet. Om medlaren primärt skall se till samhällsekonomiska intressen, så bör han/hon internalisera de negativa externa effekter (t.ex. ökad arbetslöshet och därav höjda skatter), som kan uppstå vid för höga löneökningar. Det är vidare värt att betona den pedagogiska roll, som ett förstärkt medlingsinstitut skulle kunna ha för att uppnå samsyn hos arbetsmarknadens parter om vad den svenska arbetsmarknaden tål i form av höjda löner utan negativa sysselsättningseffekter.

Man kan enligt Ackum Agell dra paralleller till den roll som chefen för en oberoende riksbank har. Det innebär bl.a. att man måste ta ställning till under vilka förutsättningar en medlare skall kunna avsättas. Man bör även fundera över vilka incitament medlare har att se till hela ekonomins intresse och hur man garanterar medlarnas oberoende och medlarnas förtroende hos arbetsmarknadens parter.

Det är enligt Ackum Agell slutligen viktigt att även beakta de sammantagna konsekvenserna av de olika förslag som har framförts. Om t.ex. rätten att skjuta på varslade stridsåtgärder paras med slutbudsmetoden, har man i praktiken berövat de fackliga organisationerna deras konflikträtt.

Jacobs framhåller att studier av den statliga medlingsverksamheten i olika europeiska länder visar att det finns vissa gemensamma drag mellan de olika systemen. Ett är subsidiaritet. Den statliga medlaren brukar komma in först när medling inte ordnas på annat sätt. Medlarna har sällan rätt att använda tvångsåtgärder och försöker i allmänhet att få till stånd ett samarbete med parterna. Ibland förekommer vissa inslag av tvång. Det kan gälla skyldighet att infinna sig hos medlaren, att få medlarbud offentliggjorda eller att hålla medlemsomröstning om medlarbud. På vissa håll är det förbjudet att strejka före medling. Konventionerna på området tillåter en avkylningsperiod under vilken parterna tvingas avvakta med stridsåtgärder.

Holden & Moene framhåller att förslagen även kan analyseras utifrån modern spelteori. Medlarna kan spela en viktig roll när det gäller att underlätta informationsflödet mellan parterna, dämpa överdrivna förväntningar om utfallet av en konflikt samt att göra det lättare för parterna att backa från tidigare positioner. Förutsättningarna för detta ökar om medlarna kommer in på ett tidigt stadium i förhandlingsprocessen. I de spelteoretiska modellerna är hoten om konflikt viktiga för utfallet av en förhandling. Om såväl arbetstagarna som arbetsgivarna agerar rationellt, och deras möjligheter att göra en realistisk bedömning av det sannolika utfallet av en konflikt är densamma, tenderar de att hitta en lösning utan att hoten verkställs. Båda parter kan på så sätt undgå de höga kostnader som ofta är förknippade med konflikten (Hicks paradox). Genom att bidra till ett sakligt informationsflöde och i möjligaste mån motverka den asymmetri, som kan finnas i tillgången till saklig information, kan medlarna medverka till att överenskommelser träffas på fredlig väg. I situationer där parterna bundit upp sig hårt vid sina respektive positioner kan medlarna dessutom ibland underlätta en lösning av konflikten genom att ta på sig en del av den kritik mot kompromissförslaget, som annars skulle ha riktats mot förhandlingarna.

6.2 Tidsmässig samordning av förhandlingarna

Förslaget innebär i korthet att samtliga nya riksavtal om löner och allmänna anställningsvillkor bör sluta vid ett gemensamt datum. Det bör prövas vilka ytterligare åtgärder som behövs för att åstadkomma en tillräcklig grad av samordning mellan avtalsperiodernas längd.

I de rapporter, som forskarna har överlämnat till utredningen, framhålls att det knappast finns rättsliga möjligheter att förbjuda parterna att träffa avtal för annan tid än de själva önskar. Tidsmässig samordning kan därför bara åstadkommas av parterna själva. Bruun menar att det även kan ställas ifråga huruvida det är realistiskt eller inte att i framtiden upprätthålla den grad av centralisering av förhandlingssystemen, som en tidsmässig samordning förutsätter. Elvander menar att medlarna emellertid bör ha möjlighet att erbjuda parterna en bred frivillig samordning av avtalsperiodernas längd.

En förutsättning för att tidsmässigt samordnade förhandlingar skall ge upphov till några positiva effekter på lönebildningen är enligt Freeman att någon bransch eller sektor tillåts sätta en norm för övriga delar av arbetsmarknaden genom att sluta avtal före övriga i en avtalsrörelse. Parterna på arbetsmarknaden bör därför komma överens om vem som skall gå först. Om det uppkommer oklarheter kring frågan om vilken bransch som sätter normen, kan det bli svårt att uppnå nya överenskommelser snabbt och fredligt.

Ett gemensamt datum för alla avtal skulle enligt Holden & Moene kunna vara till stor fördel, förutsatt att det är möjligt att koordinera lönesättningen, så att hänsyn kan tas till de negativa effekter som höga löneökningar för en grupp kan ha för övriga gruppers välbefinnande. Det skulle underlätta lönejämförelser mellan grupper av anställda, vilket i sin tur ökar förutsättningarna för en samordning. Det skulle också kunna göra lönebildningen mer flexibel i den bemärkelsen att drastiska förändringar av de ekonomiska förutsättningarna kan slå igenom samtidigt på alla löner.

Holden & Moene framhåller dock samtidigt att om koordineringen misslyckas leder gemensamma avtalsperioder troligen istället till högre löneökningar än om avtalsperioderna är oberoende av varandra. Det sammanhänger med att lönerna ofta antas vara ”strategiskt komplementära”. Ju högre lönerna blir för en grupp, desto högre tenderar lönerna att bli för andra grupper. Om avtalen ingås vid olika tillfällen, kan därför de som förhandlar först vilja sätta lönen lägre, särskilt om det finns en omförhandlingsklausul i det första avtalet. Sätts lönerna samtidigt kan en fackförening emellertid påverka andra gruppers löner endast via en koordinering av förhandlingarna. Samordningen måste då fungera för att det skall finnas skäl för en enskild facklig organisation att visa återhållsamhet.

Freeman framhåller att en tidssamordning även i andra avseenden kan ge upphov till såväl nya möjligheter som problem. Om alla tecknar avtal ungefär samtidigt, är det mera sannolikt att de kommer fram till samma resultat. I vissa avseenden kan det betraktas som en återgång till centrala förhandlingar. Vidare får de ekonomiska villkoren vid den tid då avtalen tecknas stor inverkan på innehållet i avtalen. Ett system där olika avtal ingås för olika långa avtalsperioder vid olika tidpunkter, ger större förutsättningar för att ändrade samhällsekonomiska förutsättningar successivt kan få genomslag i kollektivavtalen. Ackum Agell framhåller att alternativet med fullständigt osynkroniserade förhandlingar, som är så utspridda i tiden att jämförelse mellan avtalen kan avfärdas som irrelevant, kan vara ett likvärdigt alternativ till den tidsmässiga samordningen. Hon menar dock att forskningen på detta område har svårt att ge något entydigt svar på frågan om vilket av alternativen som är bäst. Alternativet med tidsmässig samordning är dock troligen att föredra, eftersom det även vid fullständigt osynkroniserade avtalsperioder kan finnas en risk att en jämförande diskussion kan uppstå.

Slutligen framför Metcalf synpunkter även på avtalsperiodernas längd. I denna fråga är det möjligt att resonera på två sätt. Korta avtalsperioder kan å ena sidan skapa större möjligheter till anpassning vid drastiska förändringar på det makroekonomiska planet. Å andra sidan innebär korta avtalsperioder per definition fler förhandlingar, vilket ökar risken för konflikter.

6.3 Sammanläggning

Förslaget innebär att medlingsinstitutet bör ges rätt att begära att parterna fattar gemensamma beslut om att acceptera eller avvisa förslag till avtal inom olika avtalsområden, s.k. sammanläggning.

Medlarna bör även ha möjlighet att lägga ett begränsat medlingsbud, som endast innehåller en precisering av hur mycket löner och andra ersättningar skall höjas, om en part har förhindrat medling.

Flera av forskarna har lagt stor vikt vid det problem, som sammanläggningen är tänkt att lösa. Problemet är att små grupper av arbetstagare kan skaffa sig bättre förmåner i en förhandling om de har ett starkt konfliktvapen. Holden & Moene menar att det finns starka samhällsekonomiska skäl att söka motverka att sådana grupper använder hot om stridsåtgärder för att få högre löneökningar än andra arbetstagare. Om man minskar deras möjligheter att pressa upp lönerna bidrar det till att dra ner lönetrycket över hela linjen. Dessutom kan den starka ställning, som dessa grupper har, ofta sammanhånga med underliggande imperfektioner på produktmarknaderna. Dessa imperfektioner kan förvärras av höga löneökningar vilket innebär att de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna blir än större. Högre lön till starka grupper på arbetsmarknaden leder också till en ökad lönespridning.

Enligt Holden & Moene kan sammanläggning även ses som en metod för att uppnå en samordnad återhållsamhet i lönesättningen. Med en sammanläggning minskar risken för att de mindre organisationerna väntar ut förhandlingarna på de stora avtalsområdena för att sedan kräva högre löneökningar för de egna medlemmarna.

Holden & Moene framhåller dock att sammanläggningen inte är någon idealmetod för att komma tillrätta med de ovan beskrivna problemen. Den kan ge upphov till starka protester och kan te sig både orättvis och odemokratisk. Elvander menar att sammanläggningen är oförenligt med den stora förbundsautonomi, som sedan början av 1980-talet växt fram på den svenska arbetsmarknaden. Med en sammanläggning kan Medlingsinstitutets makt bli för stor. Det kan försvaga parternas ansvar och undergräva legitimiteten för uppgörelserna och regelsystemet. I praktiken finns det stora likheter mellan sammanläggning och skiljedom. Elvander menar att en sammanläggning därför endast bör ske efter övertalning och inte genom tvång.

Bruun framhåller att de danska erfarenheterna visar att ett system med sammanläggning inte är lätt att genomföra. Förfarandet har rönt sträng kritik från ILO. Särskilt problematiskt har det varit att sammanlägga avtalsområden där avtal redan ingåtts, med områden där dödläge uppstått. Konflikter kan dessutom uppkomma mellan olika grupper av anställda. Mot denna bakgrund förefaller det ändamålsenligt att i första hand söka andra lösningar. Ett sätt kunde vara att ge medlaren i uppdrag att medlarbud skall utgå från de centrala parternas gemensamma uppfattningar om tillgängligt löneökningssutrymme. Sammanläggningssystemet kan dock tänkas komma till användning i den formen att vissa centrala avtalsparter på förhand klart definierar vilka avtalsområden som skall samordnas. Det förutsätter emellertid att det finns en facklig eller branschmässig grund för sammanläggningen.

Ackum Agell menar att förslaget om sammanläggning även kan diskuteras utifrån hypotesen att ju mer parterna har att besluta om, desto större är sannolikheten att beslutet sker utifrån ett brett perspektiv. Det anknyter därmed till den forskning som bedrivits om huruvida centraliserade löneförhandlingar kan bidra till löne moderation. Ju bredare perspektiv förhandlarna tvingas ha, desto större är sannolikheten för att de internaliserar den arbetslöshet, som skapas av vidlyftiga avtal. Detta samband har dock ofta betraktats som "puckelformigt" så att den sämsta lösningen är okoordinerade förhandlingar på förbunds nivå. Fullständig centralisering eller fullständig decentralisering är enligt denna forskning att föredra. Metcalf framhåller att det finns en väl utvecklad teoretisk grund för detta samband, men ingen stabilitet i de empiriska skattningarna av sambandet.

6.4 Medlemsomröstning

Förslaget innebär att krav bör kunna ställas på medlemsomröstning om lämnade medlingsbud innan parterna äger rätt att utlösa stridsåtgärd.

Enligt de erfarenheter, som flera av forskarna redovisar, är motivet för krav på medlemsomröstning sällan verklighetsförankrat. Freeman pekar t.ex. på att medlemsomröstning före stridsåtgärder är

obligatoriskt i USA. Där röstar medlemmarna ytterst sällan nej, när deras fackliga ledning önskar tillgripa stridsåtgärder. Snarare är det fler som röstar ja, även när de egentligen inte vill strejka. Freeman menar att omröstningar ofta leder till att parterna befäster sin inställning i förhandlingsfrågan samtidigt som deras kompromissvilja minskar. Ibland vägrar medlemmarna att anta ett bud i hopp om att få ett nytt, som är bättre. På det hela taget bidrar det enligt Freeman inte till väl avvägda avtalsresultat. Det leder inte heller till någon bra samordning av olika avtal. Om fackföreningar själva vill ordna omröstning kan de göra det, men det är ingenting som lagstiftaren har anledning att påfordra. Även Elvander menar att förslaget om medlemsomröstning före konflikt bör avvisas. Hur interndemokratin i organisationerna fungerar bör vara organisationens ensak.

Några av forskarna kan dock tänka sig att medlemsomröstning under vissa förutsättningar kan bidra till en viss förbättring av lönebildningen. Bruun anser att medlaren eventuellt skulle kunna ges rätt att beordra organisationer att i vissa situationer genomföra medlemsomröstning. Själva genomförandet bör dock i så fall helt vila på parterna själva. Brott mot skyldigheten kunde förslagsvis leda till en kännbar ekonomisk sanktion och bör inte påverka stridsåtgärdens laglighet. Ackum Agell framhåller att det kan finnas argument för en medlemsomröstning, som grundar sig på "insider-outsider" teorin. Man vet från nationalekonomisk forskning att långtidsarbetslösa riskerar att få litet inflytande över lönebildningen i ekonomin. Genom en medlemsomröstning skulle de eventuellt kunna göra sin röst hörd. Det är dock inte säkert att det i praktiken har någon betydelse.

6.5 Annan konfliktlösningsmetod

Förslaget innebär att medlarna bör ges befogenheter att föranstalta om annan konfliktlösningsmetod, t.ex. slutbudsmetod eller skiljedom.

Holden & Moene har gjort en systematisk genomgång av de effekter som ett skiljeförfarande kan tänkas ha på avtalsförhandlingarna. Enligt Holden & Moene ändras förhandlingsklimatet avsevärt när parterna vet att en tvist kommer att avgöras genom skiljeförfarande. Förhandlingsbuden läggs mot bakgrund av det förväntade utfallet i skiljeförfarandet. Man kan enligt Holden & Moene urskilja flera situationer:

- Om utfallet av skiljeförfarandet kan förutses med säkerhet blir det ingen skillnad mellan ett framförhandlat resultat och ett skiljeavgörande, eftersom parterna kan välja skiljeförfarande genom att vägra att anta motpartens bud.
- Forskning visar att om det råder osäkerhet om den kommande skiljedomen och båda riskerar att förlora, tvekar båda sidor att låta tvisten gå till skiljeavgörande. Ju större osäkerheten är, desto större är chansen att parterna träffar avtal.
- Om skiljeförfarandet vanligen går till så att resultatet är en medelväg mellan det ena budet och det andra, uppstår det lättare dödläge i förhandlingarna, eftersom de slutliga buden tenderar att påverka utfallet. Hur skiljedomarna i praktiken resonerar är mindre viktigt än hur parterna tror att de kommer att resonera. Konfliktlösningsreglerna måste därför utformas så att parterna inte tjänar på att lägga fram extrema krav i förhandlingarna.
- Slutbudsmetoden är ett sätt att göra det mindre frestande att lägga bud, som av strategiska skäl ligger långt från motpartens. I slutbudsörfarandet har parterna inte något att vinna på ett sådant tillvägagångssätt. Utfallet beror på hur väl förhandlarna kan förutse utfallet av förfarandet. Återigen är det så att om båda sidor kan förutse utfallet kan de också lättare komma överens (jfr punkt 1).

Holden & Moene framhåller vidare att parterna i vissa fall kan föredra skiljeförfarande, t.ex. om en av dem eller båda har offentliggjort högt ställda krav och hamnat i en position där det inte går att frångå yrkandena. Förhandlarna kan då rädda ansiktet genom att skylla misslyckandet på skiljemännen. Det finns alltid en risk att förhandlingssystemet utvecklas så att skiljeförfarande blir nödvändigt av det skälet, vilket ibland brukar omnämnas som "den narkotiska effekten" av förfarandet.

Enligt Holden & Moene är det inte lämpligt att ha ett system där medlaren bestämmer om och när en tvist skall avgöras i ett skiljeförfarande. Om den medlande och dömande rollen blandas samman kan problem uppkomma. Utfallet av ett skiljeförfarande påverkar troligen förtroendet för medlaren i framtida medlingsituationer. Om medlaren har sådana farhågor kan det också i sin tur påverka skiljeavgörandet. Obligatoriskt skiljeförfarande kan också anses ha lägre legitimitet, om det avgörs av en tjänsteman än om det avgörs i parlamentet, eller i praktiken i regeringen som i Norge.

Holden & Moene menar också att det är svårt att dra upp linjerna för ett obligatoriskt skiljeförfarande. Det finns visserligen alltid potentiella vinster att göra eftersom kostnaderna för parterna vid obligatoriskt skiljeförfarande ofta kan vara lägre än kostnaderna vid en konflikt. Forskning inom den offentliga sektorn i Kanada har visat att lönerna blev högre i ett system med obligatorisk medling än i ett med fri konflikträtt. Om skiljemännen i ett slutbuds förfarande väljer fackföreningens bud blir fackföreningens bud högre nästa gång och vice versa. Det innebär att lönerna på sikt anpassas till skiljenämndens uppfattning om det rimliga.

Holden & Moene framhåller samtidigt att det finns klara nackdelar med skiljeförfaranden, speciellt när förhandlingar innefattar många andra komplicerade frågor än löner. Det kan i dessa situationer vara näst intill omöjligt för skiljemännen att sätta sig in i alla frågor och bedöma vilket värde de har för parterna. Problemet kan möjligen lösas genom att skiljeförfarandet följs av nya förhandlingar, som sker med skiljedomen som utgångspunkt. Det kan dock vara en nackdel att parterna enas om något, som kan leda till problem för andra förhandlingsområden eller för tredje man.

Holden & Moene menar sammanfattningsvis att obligatoriskt skiljeförfarande är en kraftfull och kontroversiell metod. Ändå har det knappast någon större effekt på lönebildningen. Det går inte att använda ofta mot stora grupper på så sätt att det får väsentligt dämpande effekt på lönerna. Däremot kan det användas med framgång för att koordinera löner och på det sättet uppnå en återhållsamhet. I slutbudsmedling kan skiljemännen inte alltid gå på arbetsgivarens bud. Det skulle inte inge förtroende i längden och det finns också risk för att arbetsgivarsidan skulle försöka utnyttja situationen genom att efter hand lägga allt lägre bud.

Även andra forskare menar att ett slutbuds förfarande kan leda fram till en större återhållsamhet i avtalsrörelsen. Ackum Agell framhåller att ju mer kunskap parterna har om vad medlarna anser vara i hela ekonomins intresse, desto närmare detta bud bör parterna komma. Om man lägger ett bud, som är långt ifrån den nivå som medlaren anser vara samhällsekonomiskt acceptabel, minskar chansen att medlaren väljer det budet. Det ställer dock väldigt stora krav på medlarens kompetens. En viktig roll för ett förstärkt medlingsinstitut kan vara att skapa samsyn mellan arbetsmarknadens parter om vad ekonomin tål. I det sammanhanget bör forskare på området vara involverade. Vid skiljeförfarande finns det dock en risk att parterna lägger orealistiska bud och att detta, då medlaren väger buden, resulterar i avtal, som inte är förenliga med en stabil utveckling på arbetsmarknaden. Metcalf menar att skiljeförfarande kan fungera om parterna är beredda att acceptera resultatet. Det är emellertid troligt att risken för vilda strejker ökar.

Andra forskare anser istället att blotta existensen av tvångsförlikning kan ha negativa konsekvenser. Bruun framhåller att svaga fackliga ledare populistiskt kan hävda höga löne- och andra krav i medvetenhet om att förlikningsmannen är den som slutligen tar ansvaret. Elvander framhåller att slutbuds metoden kan ge för stor makt till medlare. Inslaget av hasard kan göra det svårt att uppnå bra och väl avvägda avtal.

Bruun påpekar att slutbuds metod, skiljeförfarande och tvångsförlikning är tillåtna, enligt den europeiska sociala stadgan och ILO:s praxis, inom s.k. *essential services*, t.ex. sjukvård, elförsörjning, vattenförsörjning, teletjänster och flygtrafikkontroll. Det är enligt Bruun endast inom dessa områden som tvångsförlikning på allvar kan diskuteras. Tvångsförlikning skulle också kunna diskuteras för vissa andra samhällssektorer om avtalssystemet hamnar i en djup kris. Det finns dock enligt Bruun än så länge inga tecken på något sådant i Sverige.

Freeman framhåller att skiljedom är ett vanligt sätt att fastställa löner inom den offentliga sektorn i USA. Systemet fungerar tämligen väl. Han menar dock samtidigt att det från lönebildningssynpunkt kan vara riskfyllt att ge medlaren rätt att avgöra löner genom skiljeförfarande. Om ett samhälle inte bestämmer sig för att förbjuda strejker när medlingen inte fungerar, är det förmodligen bättre att låta parterna strida till slut. Det är besvärligt och kostsamt men parterna drar samtidigt lärdomar för framtiden. Om parterna vill ha skiljeförfarande, kan de själva avtala om den saken. Det bör enligt Freeman inte tvingas fram genom lagstiftning.

6.6 Sympatiåtgärder

Enligt förslaget bör möjligheterna att vidta sympatiåtgärder tas bort. Stridsåtgärder bör sålunda endast få vidtas mot part, som omfattas av de aktuella förhandlingarna.

I flera av forskarnas rapporter framhålls att rätten till sympatiåtgärder kan sägas röra kärnan i den fackliga verksamheten (en för alla - alla för en). Ackum Agell menar att det vore ett stort ingrepp att eliminera den rätten. En sådan åtgärd bör föreslås endast om man klart kan belägga att maktförhållandena på arbetsmarknaden är av den arten att arbetstagsidans starka ställning till stor del förklarar de lönebildningsproblem, som man har haft under senare tid. Holden & Moene menar dock att sympatiåtgärder kan vara problematiska genom att de slår mot grupper, som inte har något med konflikten att göra. De får dock enligt deras uppfattning ses som en del i ett slags försäkringssystem, som ligger inbyggt i den fackliga solidariteten. Det kan därför finnas skäl att tänka sig för innan man avskaffar rätten till sympatiåtgärder.

Elvander pekar på tre argument som har framförts mot en begränsning av rätten till sympatiåtgärder. En begränsning

- kränker den grundlagsfästa rätten att vidta stridsåtgärder, vilket i sin tur kan leda till att förhandlings- och konfliktlösningssystemets legitimitet äventyras och skadar möjligheten att upprätthålla en normstyrning,
- slår mot rätten till internationella sympatiåtgärder vilket inte är rimligt sett ur ett EU-perspektiv,
- är i sig onödig eftersom den stötande formen av fackliga sympatiåtgärder i stället kan hanteras med en regel om proportionalitet.

Bruun framhåller att sympatiåtgärder traditionellt har legat utom ramen för medlingssystemet. Detta eftersom det inte rör sig om någon konflikt som har uppkommit mellan sekundärkonfliktens parter. Bruun menar att det måhända i sig är ett förhållande som talar för att en sådan konfliktträtt bör begränsas. Ett förbud mot sympatiåtgärder kan komma att luckra upp kollektivavtalssystemet. Förbudets effekt som helhet torde dock vara marginell. Däremot kan den kontroll som facket utövar på oseriösa företag minska. Bruun framhåller också att ett medlingsinstitut möjligen kan ha till uppgift att informera om verkningarna av en varslad sympatiåtgärd.

Bruun pekar på att sympatiåtgärder inte skyddas av ILO-konventionerna på samma sätt som stridsåtgärder som vidtas för att tillvarata egna sociala och ekonomiska intressen. Det är ändå inte alldeles lätt att genomföra ett sådant förbud. Om man gör det, ligger det nära till hands att fredsplikten blir absolut och att även politiska stridsåtgärder och demonstrationsåtgärder m.m. måste förbjudas. Bruun framhåller samtidigt att det rättstekniskt är lättare att införa en begränsning som riktar sig mot klart och entydigt definierade parter. I fall parterna på arbetsmarknaden inte självmant kan begränsa excessiva åtgärder mot småföretag förefaller det inte omotiverat att i den delen överväga en begränsning av rätten att vidta sympatiåtgärder (jfr det förbud som gällde 1994).

Freeman lyfter i sin rapport fram det förhållandet att olika former av sympatiåtgärder är förbjudna i USA. Det har haft en negativ inverkan på fackföreningarnas möjlighet att få kollektivavtal. Samtidigt har det eliminerat en del orimliga fackliga metoder. Metcalf anser att en begränsning av rätten till sympatiåtgärder och/eller införandet av en proportionalitetsprincip (se vidare avsnitt 6.7) skulle kunna användas som en metod för att förändra eventuella obalanser i maktförhållandet parterna emellan.

Ändrade regler för sympatistrejk skulle dock troligen behöva kombineras med ett nytt system för erkännande av föreningsrätten antingen genom ett statligt organ, som i USA, eller i form av allmängiltigförklaring av kollektivavtal.

6.7 Proportionalitetsprincipen

Förslaget innebär att det bör införas en bestämmelse om att det i en konfliktsituation skall råda rimliga proportioner mellan en stridsåtgärd och såväl dess syfte som dess skadeverkan.

Elvander anser att det finns starka skäl som talar för att en lagstadgad regel om proportionalitet bör införas. Erfarenheterna av lönebildningssystemets brister under senare tid – inte minst i samband med 1995 års avtalsrörelse – tyder på att det faktiskt finns en obalans ifråga om konfliktstyrka, som kan vara en del av förklaringen till att löneökningarna i Sverige sedan länge genomgående har legat högre än i våra viktigaste konkurrentländer. Härtill kommer att föreställningen om proportionalitetsprinciper har fått ett starkt fäste i EG-rätten. Elvander menar att en regel om proportionalitet bör avse proportionen mellan såväl stridsåtgärden och dess syfte, som stridsåtgärden och dess följder. Regeln, som i lagtexten helst skall beskrivas med allmänt hållna formuleringar, bör i huvudsak fungera preventivt. Det får ankomma på Arbetsdomstolen att i några prejudikatsfall ange hur den skall tillämpas.

Holden & Moene framhåller att parterna i Sverige har större möjligheter både när det gäller att välja stridsåtgärd och att förlägga åtgärden i tiden än vad parterna har i Danmark och Norge. Det påverkar sannolikt förhandlingsresultatet på flera sätt. Holden & Moene har valt att analyserar effekterna av en proportionalitetsprincip utifrån att kostnaderna för en konflikt är en viktig faktor i förhandlingarna. Om en fackförening har möjlighet att välja en metod som kostar lite för organisationen och samtidigt leder till stora kostnader för arbetsgivaren, ger det den fackliga organisationen styrka i förhandlingarna. Det verkar rimligt att anta att en total strejk eller lockout medför större osäkerhet beträffande kostnaderna för den varslade organisationen än begränsade stridsåtgärder gör. En sådan osäkerhet gör den varslade parten mindre stark. Om osäkerheten är stor fordras det inte så stort tillmötesgående från motparten i förhandlingarna för att den varslade parten skall avstå från sin åtgärd. Holden & Moene menar att det därför kan finnas goda skäl för att begränsa rätten till partiella stridsåtgärder liksom rätten att fritt förlägga åtgärderna i tiden. I vissa fall kan det naturligtvis leda till att det blir omfattande stridsåtgärder i stället för små, begränsade sådana. På det hela taget är det ändå troligt att effekten blir positiv, men det kan också leda till nya inflammerade diskussioner, vilket kan försvåra lösningen av konflikterna. När lagen är allmänt hållen till sin utformning kan båda parter tro att de har lagen på sin sida.

Andra forskare menar att en proportionalitetsprincip kan vara svår att tillämpa. Metcalf framhåller att flera frågor måste klaras ut. Det gäller t.ex. vem som skall fatta de avgörande besluten och hur länge en stridsåtgärd skall tillåtas pågå innan den förbjuds. Man måste också hitta ett system för lönesättningen i *essential services* inom offentlig sektor där varje stridsåtgärd kan anses gå för långt. Metcalf menar även att det kan finnas risk för att det blir "carte blanche" till en ineffektiv eller machobetonad arbetsledning.

Bruun framhåller att införandet av en proportionalitetsprincip skulle vara ett nytt inslag i den svenska arbetsrätten. Via EG-rätten har principen visserligen kommit in i nordisk arbetsrätt, men det finns knappast skäl att införa den som en allmän bestämmelse. Man kan se en viss logik i att använda proportionalitetsprincipen för att bedöma om en sympatiåtgärd bör vara tillåten, om den står i disproportion till de intressen, som står på spel i primärkonflikten. Frågan är dock hur man skall mäta en åtgärds skadeverkningsgrad. Det faktum att en lärarstrejk innebär besparingar för den kommun som upprätthåller en skola innebär väl knappast att skadeverkningsgraderna av en lärarstrejk blir mindre än skadeverkningsgraderna av en strejk i en korvfabrik. Lidande och men, som drabbar resenärer vid t.ex. en flygstrejk kan också vara svåra att värdera. Proportionalitetsprincipen ställer oss enligt Bruun inför en rad svåra avvägningar. Det gör att inskränkningar i rätten till

sympatiåtgärder bör förutsätta att sympatiåtgärdens omfattning och verkningar är uppenbart orimliga i förhållande till primärkonfliktens omfattning och betydelse.

Ackum Agell framhåller att det kan synas självklart att det skall råda rimliga proportioner mellan syftet med en stridsåtgärd och åtgärdens skadeverkningar. Problemet är dock hur parterna skall enas om vad som är rimligt. Måhända kan ett medlingsinstitut vara en lämplig instans för att fälla ett sådant avgörande. En möjlig invändning mot proportionalitetsprincipen är att den kan skapa incitament för parterna att ta till ”storsläggan”. Det är mer motiverat att ta till långtgående stridsåtgärder om man kräver en krona mer per timme än om det rör sig om två öre i månaden.

6.8 Forskarnas övriga förslag till förbättring av lönebildningen

Starkare koordinering av avtalsförhandlingarna

Holden & Moene framhåller att löneökningstakten kan dämpas genom en stärkt samordning av lönebildningen. En hög nominell löneökningstakt riskerar att leda till ökad arbetslöshet och en dålig sysselsättningsutveckling. Det är därför av stor vikt att arbetstagarna, och kanske i än högre grad arbetsgivarna, verkar för en starkare koordinering av löneförhandlingarna. Högre lön för en grupp kan av flera olika skäl ha en negativ inverkan på andra gruppers välfärd. Ett viktigt skäl är att högre löner leder till högre priser och drar ner köpkraften för alla. Om stora arbetstagargrupper förhandlar gemensamt kan de tänkas vilja sätta de nominella lönerna på en lägre nivå för att undvika dessa negativa effekter. Konkurrens mellan olika fackliga organisationer som rekryterar samma yrkeskategorier kan också leda till överdrivna lönekrav. Även där kan samordnade förhandlingar dämpa kraven. Det finns dessutom ett motsvarande destruktivt samband mellan lönesättningen i olika företag, eftersom höga löner i ett företag kan leda till rekryteringssvårigheter för andra företag. Ett större samarbete på arbetsgivarsidan kan därför dämpa tendenser till högt lönetryck i ekonomin.

Freeman ger exempel på en medlingsorganisation i USA, som har fungerat på ett sätt som ofta har lett fram till koordinerade avtal inom den offentliga sektorn. I organisationen finns representanter från fackföreningar i offentlig sektor och offentliga arbetsgivare. Organisationsföreträdarna har spelat en stor roll när det gäller att få tvistande parter att närma sig varandra, genom att arbetsgivarföreträdarna har talat med den lokala arbetsgivaren och de fackliga företrädarna med det lokala facket. Organisationen har en databas med tidigare avtal och med lokala anställningsvillkor, vilket underlättar jämförelser. De avtal, som sluts med bistånd av medlingsorganisationen, orsakar inte störningar i förhållande till andra avtal i delstaten. Freeman framhåller även att en större grad av koordinering kan åstadkommas, t.ex. genom att låta avtalen inom vissa områden utgöra mönster för andra områden vad gäller ramarna för kommande avtal. Det kan minska risken för en snabb löneglidning.

Metcalf pekar på det danska lönesystemet som ett intressant exempel på att det inte behöver råda någon motsättning mellan centralt koordinerade löneförhandlingar och lokal lönebildning. Även i Sverige skulle det vara möjligt att ge de lokala förhandlingarna en större roll, samtidigt som man fortsätter att förhandla om minimilöner och trygghetsfrågor m.m. på nationell nivå. Det skulle troligen öka förutsättningarna för att få ett nytt förhandlingssystem allmänt accepterat. I Danmark tycks man ha funnit en medelväg som fungerar, även om allvarliga konflikter då och då kan bryta ut.

Resultatbaserade lönesystem

Freeman framhåller att det i USA och Storbritannien har funnits en utveckling mot lönesystem, som innebär att ersättningen till de anställda i större utsträckning tillåts variera beroende på företagets

resultat. De anställda får del i det som annars skulle tillkomma ägarna. Arrangemangen för att åstadkomma detta varierar. Det kan röra sig om gemensamma förvärv av aktier och vinstdelningskontrakt av olika slag. Gemensamt är att arbetstagarna får ett ekonomiskt motiv och möjlighet till inflytande inte bara genom sitt eget arbete. Det ändrar i viss utsträckning de anställdas roll i företagen. Inflytandet skiljer sig t.ex. från det som arbetstagare får i företagsråd, genom att det ekonomiska engagemanget från arbetstagarnas sida blir styrande för inflytandet.

Freeman påpekar vidare att ägarinflytandet inte behöver begränsas till det egna företaget. Arbetstagares pensionsfonder kan ha andelar i andra företag än det som arbetstagaren är anställd i. Fackföreningar kan ha en framträdande roll att spela i ett sådant system. I USA har pensionsfonderna vuxit mycket i samband med uppgången på börserna. Det har främst varit unga välutbildade arbetstagare, som har intresserat sig för den formen av ägande, men det har också tillämpats med framgång för lågavlönade. Fackföreningarna har varit positiva och det största arbetstagarägda företaget i USA (United Airlines) har hög facklig organisationsgrad.

Fördelarna med olika former av ägande och vinstdelning är enligt Freeman flera. Erfarenheterna visar att företag med resultatbaserade lönesystem har något högre produktivitet. Eftersom det även finns forskningsresultat, som visar att de resultatbaserade lönesystemen leder till ökad produktivitet endast om arbetstagarna deltar i beslutsfattandet, har krav dessutom ställts på mer demokratiska beslutssystem. Sysselsättningen i företag med resultatbaserade lönesystem tenderar vidare att vara stabilare. Slutligen har det även visat sig att de resultatbaserade lönesystemen gör det lättare för företagen att rekrytera bra arbetskraft.

Det finns emellertid enligt Freeman även nackdelar. En av dessa är att arbetstagarna tar större risker och får räkna med större variationer i inkomsterna. Arbetstagarna kan komma att bli än mer beroende av ett enda företag. Om de anställda försöker att motverka detta genom att investera i flera olika företag kan istället andra intressekonflikter uppkomma. Vidare kan arbetstagarnas och fackförningarnas ställning i företaget bli mer otydlig när arbetstagarna även får en roll som ägare. Systemen är också svårare att tillämpa inom den offentliga sektorn.

Resultatbaserade lönesystem skulle troligen passa bra i Sverige, där den sociala tryggheten och kollektivavtalen är väl utbyggda, framhåller Freeman. Välfärdssystemen kan balansera riskerna med resultatbaserade lönesystem för de enskilda arbetstagarna. Starka fackförningar kan övervaka lönesystemen och kan samla andelar i ägarblock av rimlig storlek.

Även Metcalf påpekar att olika former av resultatbaserade lönesystem har blivit allt vanligare i Storbritannien och USA. Trots att det ännu inte finns någon enighet om dessa systems inverkan, varken på den makroekonomiska utvecklingen eller relationerna och effektiviteten på arbetsplatserna, är de ändå värda ett mera allvarligt övervägande än vad som tycks vara fallet i Sverige just nu. Även ett litet bidrag i form av en något snabbare produktivitetstillväxt, som de resultatbaserade lönesystemen i bästa fall kan ge upphov till, kan vara till god hjälp för möjligheterna att sänka den nominella löneökningstakten till en nivå som främjar en god sysselsättningsutveckling.

Även Bruun förespråkar resultatbaserade lönesystem, vilka i första hand borde utvecklas i syfte att uppnå en större grad av löneflexibilitet. Holden & Moene framhåller vidare att företagsvisa överenskommelser skulle kunna träffas även om investeringsplaner för såväl fysiskt kapital som humankapital i utbyte mot en, på kort sikt, återhållsam lönebildning.

Dispositiv lagstiftning baserad på den nya förhandlingsordningen inom industrin

Elvander föreslår att den nya förhandlingsordningen inom industrin används som mönster för en dispositiv lagstiftning om medlarnas befogenheter. Han menar att denna ordning är den mest långtgående och hoppningivande som parterna och medlarna på den svenska arbetsmarknaden åstadkommit under 1990-talet. Eftersom systemet med s.k. opartisk ordförande redan är prövat och befundet livsdugligt bör den nya lagstiftningen innehålla ett generellt "erbjudande" till arbetsmarknadens parter att genom avtalslösningar liknande Industriavtalets införa detta institut och den därmed sammanhängande möjligheten att fastställa en tidsplanering med sikte på nya avtal innan de gamla löpt ut. De befogenheter, som de opartiska ordförandena har, bör genom en allmänt hållen formulering tillföras det ordinarie statliga medlingsinstitutet. Dessa bestämmelser blir alltså dispositiva i relation till bestämmelser enligt avtal. De måste följaktligen betraktas som de facto tvingande.

Denna förstärkning av medlingsinstitutet torde enligt Elvanders uppfattning kunna få större betydelse för att främja en väl fungerande lönebildning än alla andra förändringsförslag tillsammans. Denna bedömning styrks av såväl 1998 års förhandlingsomgång i industrisektorn, som de statsvetenskapliga teorierna om legitimitet och deliberativ demokrati. I stället för ett taktiskt spel kring medlingen (som parterna ofta bedrev under 1980-talet) kan en förhandlingsprocess under medverkan av opartisk ordförande utveckla ett klimat av ömsesidig tillit och samarbetsvilja. En dispositiv lagstiftning, baserad på Industriavtalet, stämmer också väl överens med det normbildningsmönster som EU de senaste åren har utvecklat inom den sociala dialogen.

Den aktiva arbetsmarknadspolitikens och arbetslöshetsförsäkringens utformning

Ackum Agell har i sin rapport framhållit att förslaget om ett förstärkt medlingsinstitut kan lanseras som en, men inte den enda, åtgärden för att förbättra lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden. Bland de andra åtgärder, som bör diskuteras, förordar Ackum Agell framför allt att arbetsmarknadspolitik, inklusive arbetslöshetsförsäkring, utformas så att den står i bättre samklang med en väl fungerande lönebildning.

För att bidra till en gynnsam lönebildning bör den aktiva arbetsmarknadspolitiken, i ökad utsträckning, utformas utifrån den gamla målsättningen att förhindra att flaskhalsar uppstår på arbetsmarknaden. Sökaktiviteten i ekonomin är viktig för lönebildningen. Ju större det effektiva arbetsutbudet är, dvs. ju fler arbetssökande till de lediga platserna, desto mindre är risken för stora inflationsdrivande löneökningar. Ersättningsnivån bör samtidigt vara enhetlig i alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder och sammanfalla med ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. Valet av åtgärd ska inte primärt avgöras av den enskildes kortsiktiga ekonomiska överväganden, utan baseras på en långsiktig strategi för att personen skall få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken bör dessutom i ökad utsträckning inriktas mot att förhindra de tendenser, som finns, till marginalisering av stora grupper på arbetsmarknaden. Från lönebildningssynpunkt är ett skäl till detta att de långtidsarbetslösa i allmänhet utövar en mindre press nedåt på lönerna än de korttidsarbetslösa. Sökaktiviteten tenderar att avta med arbetslöshetstidens längd. De långtidsarbetslösa kan dessutom från arbetsgivarnas synvinkel vara mindre attraktiva än de korttidsarbetslösa. När "insiders" på arbetsmarknaden förhandlar om sina löner, finns det dessutom en risk att lönerna för dem som har ett arbete prioriteras på bekostnad av de arbetslösas möjligheter att få jobb.

Empiriska lönebildningsstudier tyder i allmänhet också på att en generöst utformad arbetslöshetsförsäkring leder till högre löner i ekonomin. Det är därför av stor vikt att arbetslöshetsförsäkringens roll, som inkomstförsäkring endast under en omställningsperiod, betonas. Den empiriska forskningen ger stöd för uppfattningen att en väl avvägd avgränsning av ersättningsperiodens längd har betydelse för arbetslöshetens nivå. Hur lång ersättningsperioden skall vara, och vad som skall inträda i dess ställe när den gått ut, är samtidigt mycket svåra frågor som måste utredas ordentligt innan ett förslag till en ny försäkring läggs fram.

Från lönebildningssynpunkt finns det slutligen argument, som talar för att man bör öka kopplingen mellan egenavgiften till försäkringen och den arbetslöshet, som kan skapas inom ett avtalsområde vid för höga löneökningar. Detta skulle tydliggöra att för höga löner leder till ökade egenavgifter, som "äter upp" stora delar av löneökningen.