

OFRs kommentar till Konjunkturinstitutets lönebildningsrapport

OFRs RAPPORTSERIE OFFENTLIG SEKTOR I FOKUS 4/2009



OFRRs kommentar till Konjunkturinstitutets lönebildningsrapport

På uppdrag av Medlingsinstitutet ska Konjunkturinstitutet utarbeta en årlig rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för löneförhandlingarna. Rapporten är ett kvalificerat faktaunderlag från en oberoende instans. Årets rapport kom den 16 september 2009. Nedan följer en sammanfattning och OFRRs kommentarer till rapporten.

Den internationella finanskrisen och nedgången i den globala efterfrågan slår hårt mot den svenska ekonomin, och då framförallt mot exportindustrin som till stor del utgörs av produktion av investerings- och insatsvaror. Konjunkturinstitutets bedömning är dock att fallet i Sverige har upphört. Under inledningen av 2010 börjar BNP att öka mer tydligt, men från en väldigt låg nivå.

Den djupa lågkonjunkturen kommer därmed att påverka arbetsmarknaden dramatiskt framöver, där hela tidsperioden 2010-2012 karaktäriseras av svag efterfrågan på arbetskraft. Enligt Konjunkturinstitutet är arbetslösheten snabbt på väg upp och bedöms nå nästan 12 procent 2011. Sysselsättningen bedöms minska med cirka 265 000 personer mellan åren 2008 och 2011. Först i slutet av 2011 beräknas arbetslösheten börjar minska, men Konjunkturinstitutets bedömning är att återhämtningen i ekonomin och arbetsmarknaden kommer att ta lång tid. Det dröjer till 2012 innan Konjunkturinstitutet ser en ordentlig vändning på arbetsmarknaden.

Lågkonjunkturen bedöms i stora drag bli lika djup som under 1990-talskrisen. Till skillnad från 1990-talskrisen förväntas dock såväl penning- som finanspolitiken föras i en expansiv riktning.¹ Det betyder att för de kommande åren kommer bland annat produktionen i offentlig sektor att öka något till följd av finanspolitiska satsningar på kommuner och landsting.

Penningpolitiken har på kort tid lagts om i en mycket expansiv riktning. Sedan oktober 2008 har Riksbanken sänkt reporäntan från 4,75 procent till 0,25 procent för att mildra effekterna av finanskrisen och dämpa fallet i den reala ekonomin. Svag efterfrågan, låg arbetskostnadstillväxt, lågt resursutnyttjande och snabbt stigande produktivitet bidrar till att reporäntan förväntas förbli låg under en lång tid. Riksbankens reporänta bedöms ligga på extremt låga 0,25 procent fram till och med tredje kvartalet 2010 för att sedan stiga till måttliga 1,5 procent i slutet av 2011.

Konjunkturinstitutets tankesammanfattning rörande arbetskostnaden

I tidigare lönebildningsrapporter har Konjunkturinstitutet utvecklat en tankesammanfattning, bestående av tre delar, för utvecklingen av arbetskostnaden i näringslivet.

- En del behandlar vilken tillväxt i arbetskostnaden som är motiverad då ekonomin är i konjunkturell balans. Då ökar den strukturella arbetskostnaden med summan av den strukturella produktivitetstillväxten och utvecklingen av

¹ Då var krisen orsakad av växande obalanser i svensk ekonomi och möttes av finanspolitisk åtstramning, medan dagens kris möts av en expansiv finanspolitik som mildrar produktionsbortfallet i arbetsintensiva sektorer såsom till exempel offentlig sektor.

näringslivets förädlingsvärdespris. Konjunkturinstitutets bedömning i tidigare lönebildningsrapporter är att den strukturella tillväxten i arbetskostnaden uppgår till 3,8 procent per år när ekonomin är i konjunkturrell balans.

Den djupa lågkonjunkturen bedöms emellertid långvarigt påverka Sveriges BNP och strukturella produktivitetsnivå, bland annat eftersom krisen bedöms dämpa investeringarna under flera år. Konjunkturinstitutet har därför reviderat ned den strukturella produktivitetsnivån 2012 med drygt två procent och 2015 med drygt 2,5 procent jämfört med bedömningen i föregående års lönebildningsrapport. För perioden 2010-2012 är därmed den strukturella tillväxten i arbetskostnaden nu lägre (3 procent i genomsnitt per år).

- En annan del i tankeramen rör arbetsmarknadens parter vilja och förmåga att pressa ner den så kallade jämviktsarbetslösheten. Fokus i årets rapport ligger dock inte på jämviktsarbetslösheten utan i dagsläget är det viktigare att analysera konjunkturrella obalanser.
- Den sista delen av tankeramen behandlar tillväxten i arbetskostnaden i ett konjunkturrellt perspektiv, där efterfrågan påverkar tillväxten i arbetskostnaden. I årets lönebildningsrapport ligger därför fokus på just denna konjunkturrella del.

Arbetskostnaden 2009-2012

Det stora fallet i produktionen sedan hösten 2008 medför att produktiviteten minskar kraftigt 2009. Detta tillsammans med tidigare centralt avtalade löneökningar för 2009 bidrar till att kostnadsläget i företagen är högt 2009 i förhållande till konjunkturläget. Arbetskostnaden per enhet bedöms dock falla kraftigt under perioden 2010-2012 till följd av att produktiviteten förbättras kraftigt.

Lönsamhets- och produktivitetsutvecklingen varierar dock kraftigt mellan olika delar av ekonomin, där skillnaden i lönsamhet och kostnadstryck mellan olika branscher tycks vara ovanligt stor 2009-2010. Konjunkturedgången i form av efterfråge- och produktionsfall har drabbat industrin betydligt hårdare än övriga ekonomin. Detta syns tydligt om man studerar antalet varsel. Under perioden oktober 2008 till juli 2009 har det lagts varsel om uppsägning i industrin motsvarande 10 procent av arbetsstyrkan. Detta ska jämföras med 4 procent inom byggbranschen och 3 procent inom tjänstebanscher. Även den procentuella nedgången i antalet arbetade timmar är störst i just industrin.

Det betyder dels att avtalsrörelsen 2010 kommer att genomföras i en djup lågkonjunktur, dels att variationen i hur lågkonjunkturen har påverkat olika branschers produktion och sysselsättning är större än normalt. I Konjunkturinstitutets *Konjunkturläget för augusti 2009* bedömdes timlönerna i näringslivet som helhet öka med i genomsnitt drygt 2 procent per år under perioden 2010 till 2012, medan löne-

ökningarna inom industrin väntas bli lägre än i andra branscher. Lönerna i offentlig sektor, som historiskt har varit mindre konjunkturkänsliga än lönerna i näringslivet, bedöms bli högre än i näringslivet de närmaste åren.

Det hastigt försämrade läget på arbetsmarknaden har också sänkt förväntningarna om framtida löneökningar hos arbetsmarknadens parter (som de mäts av Prospera).

Wage Increase Expectations (Prospera)

Expected annual i wage increase the coming 1, 2 and 5 years

<u>Jun 17, 2009</u>	Mean	Lowest	Highest	<u>Jun 18, 2008</u>	Mean	Lowest	Highest
	(%)	(%)	(%)		(%)	(%)	(%)
Employee's organisations				Employee's organisations			
Year 1	2,714	1,500	3,500	Year 1	3,748	2,700	4,500
Year 2	2,655	1,800	3,500	Year 2	3,646	3,000	4,500
Year 5	3,293	2,000	4,000	Year 5	3,439	2,500	4,000
Employers' organisations				Employers' organisations			
Year 1	2,567	0,500	3,500	Year 1	3,804	3,000	4,500
Year 2	1,915	0,000	3,500	Year 2	3,594	2,800	4,750
Year 5	2,875	1,500	4,500	Year 5	3,143	2,400	4,000

Avtalsrörelsen 2010

För att bedöma lönebildningens effekter på produktion och sysselsättning anser Konjunkturinstitutet att följande extraordinära faktorer måste beaktas:

- att reporäntan är mycket låg. Det innebär bland annat att en lägre tillväxt i arbetskostnaden, som i sig genererar en lägre inflationstakt, sannolikt inte kan mötas med en så pass mer expansiv penningpolitik som denna situation skulle kräva (det går inte att stimulera ekonomin mer via en lägre reporänta).
- att inflationen är låg de kommande åren. Detta ökar sannolikheten för deflation vilket kan ha negativa effekter på produktion och sysselsättning.
- att kostnadsläget för näringslivet som helhet är relativt högt inför den kommande avtalsrörelsen.
- att variationen i hur lågkonjunkturen har påverkat olika branschers produktion, sysselsättning och tillgång till likviditet är större än normalt. Likviditetsproblemen gör det svårare för företag att övervintra en lågkonjunktur förknippad med höga lönekostnader.

Konjunkturinstitutet bedömer att i detta läge främjas BNP-tillväxten och sysselsättningen av låga men i genomsnitt positiva löneökningar 2010-2012. Konjunkturinstitutets samlade bedömning är att en genomsnittlig tillväxt i arbetskostnaden mellan 1 och 2,5 procent per år 2010-2012 ger starkast utveckling av produktion och sysselsättning. I två alternativa scenarier visar Konjunkturinstitutet att såväl generella lönefrysningar (0 procent per år under en treårsperiod) som höga löneökningar (4 procent per år under en treårsperiod) som helhet medför att produktionen och sysselsättningen utvecklas sämre.

Vidare anser Konjunkturinstitutet att variationen i hur lågkonjunkturen har påverkat olika branschers produktion, sysselsättning och tillgång till likviditet motiverar flexibla centrala avtal som i större utsträckning än normalt tar hänsyn till bransch- och företagsspecifika förhållanden. KI poängterar dock att det inte är institutets uppgift att bedöma vilka branscher eller företag som eventuellt bör ligga under eller över genomsnittet för utvecklingen av arbetskostnaden. Detta är en fråga för arbetsmarknadens parter. Ändå kan inte KI undgå att presenterar tre olika tänkbara metoder som avtalslutande parter kan använda för att låta förutsättningarna på lokal nivå få ökat genomslag såsom exempelvis öppningsklausuler eller permitteringsavtal enligt IF Metalls modell.

OFRs kommentar

Behovet av en mer differentierad lönebildning framförde KI redan i juni 2009.

"De stora skillnaderna i förutsättningar mellan och inom branscher kan tvinga fram en mer differentierad avtalsrörelse än vad som varit fallet sedan industriavtalets tillkomst 1997" (Konjunkturinstitutet, juni 2009).

Det har dock framkommit en farhåga från näringslivet att offentlig sektor – framförallt kommunal sektor ska erhålla högre löneökningar än näringslivet (se citat nedan). Trots att förutsättningarna skiljer sig åt mellan offentlig sektor och näringslivet finns uppenbarligen ingen acceptans hos parterna inom näringslivet att arbetskostnaden i näringslivet kan öka långsammare än i offentlig sektor – oavsett skäl.

"Ökade bidrag till kommuner och landsting kan försvåra den kommande avtalsrörelsen. Konkurrenskraften i svensk ekonomi och därmed välbefindandet kräver en mycket återhållsam avtalsrörelse inom alla arbetsmarknadens sektorer." (Svenskt Näringsliv, augusti 2009)

Denna farhåga från Svenskt Näringsliv presenteras nästan samtidigt som Sveriges Kommuner och Landsting skriver följande om löneutveckling inom kommunal sektor för perioden 1993 till 2008:

"Lönerna i landstingen ökade något långsammare, med 3,6 procent per år. I kommunerna var löneökningstakten ännu lägre: 3,1 procent per år. Allt annat lika har löneökningarna i kommunsektorn de senaste 15 åren alltså bidragit till ett större utrymme för verksamhet jämfört med om löneökningarna varit i takt med näringslivets." (Sveriges Kommuner och Landsting)

Det blir därmed intressant att se hur Medlingsinstitutet och dess medlare kommer att agera för att uppnå en mer differentierad avtalsrörelse. I förordningen med instruktion till Medlingsinstitutet står det att *Medlingsinstitutet ska samråda med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna samt utifrån de rapporter om samhällsekonomin som Konjunkturinstitutet upprättar uppmärksamma lönebildningsproblem.*

Medlingsinstitutet har ju annars varit väldigt tydliga med vad som menas med industrins lönenormerande roll.

"Parter kan inte räkna med att medlare utsedda av Medlingsinstitutet medverkar till avtal med högre kostnader än "industrinormen". Detta har fått till följd att medlare i hälften av tvisterna under 2008 har sett sig förhindrade att lämna ett slutligt förslag till uppgörelse då det stått klart att ett bud på industrins nivåer inte skulle godtas av de berörda fackförbunden."

(Medlingsinstitutet, februari 2009)

Lönegapet mellan kvinnor och män i privat sektor

Konjunkturinstitutets lönebildningsrapport avslutas med ett kapitel om lönegapet mellan kvinnor och män i privat sektor. Konjunkturinstitutets analys av löneskillnader mellan kvinnor och män visar att lönegapet i näringslivet har minskat endast blygsamt sedan 1997. En viktig förklaring till lönegapet är den könsuppdelning som råder på arbetsmarknaden. Såväl kvinnor som män tjänar betydligt mer om de arbetar inom manligt dominerade yrken, även när hänsyn tas till skillnader i observerbara lönepåverkande faktorer.

Vidare visar Konjunkturinstitutet att låglönesatsningarna inom LO-området från 2007 års avtalsrörelse minskade det totala lönegapet mellan kvinnor och män med 0,9 procentenheter mellan 2006 och 2008.

OFRs kommentar

Ambitionsnivån i kapitlet är följaktligen betydligt högre än den som fanns i Medlingsinstitutets årsrapport, men fortfarande saknas en direkt koppling till övriga kapitel och makroekonomiska scenarier

Det blir emellertid intressant att se hur Medlingsinstitutet (och arbetsmarknadens parter) förvaltar resultaten i detta kapitel om lönegapet mellan kvinnor och män – i arbetet med att verka för en väl fungerande lönebildning även ur ett könsperspektiv. Därför är det synd att Konjunkturinstitutet begränsar analysen till privat sektor. En analys som inkluderat offentlig sektor hade varit ett nödvändigt underlag för såväl Medlingsinstitutet som arbetsmarknadens parter.