

Underlag a.

Statliga interventioner i svensk lönebildning – erfarenheter och möjliga risker

Anders Forslund



RiR 2017:18

Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet

– högre lön men sämre sammanhållning

Statliga interventioner i svensk lönebildning – erfarenheter och möjliga risker

av

Anders Forslund

2017-06-21

Sammanfattning

En kortfattad genomgång av direkta statliga ingrepp i lönebildningen visar, för det första, att det kan finnas goda teoretiska argument både för och emot direkt statlig inblandning i lönebildningen. För det andra visar historiska erfarenheter av statlig inblandning i lönebildningen att det finns fler sätt att misslyckas än att lyckas på. Mycket tyder på att marknaden för lärare har fungerat på ett otillfredsställande sätt under en relativt lång period. Direkta statliga ingrepp just på denna marknad är därför begripliga. Det faktum att lärarmarknadens funktionssätt behöver förbättras betyder dock inte automatiskt att staten/regeringen kan göra det eller är den aktör som är bäst lämpad att göra det.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Staten och arbetsmarknadens parter i Sverige	4
2.1	Finns det goda skäl för staten att <i>inte</i> försöka att direkt påverka lönebildningen?	5
2.2	Och finns det skäl <i>för</i> en direkt statlig inblandning i lönebildningen?.....	6
3	Direkta statliga ingrepp i lönebildningen	8
4	Hagaöverenskommelser och Rosenbadssamtal	8
5	Staten som arbetsgivare	10
5.1	Regeringen eller Arbetsgivarverket?	10
5.2	Olof Palme som löneförhandlare	11
5.3	Kommunaliseringen av skolan	11
5.4	Arbetsgivarverket i nutid	12
6	Erfarenheter av statlig inblandning i lönebildningen i praktiken: sammanfattande reflektioner	12
7	Är det ändå nödvändigt med statliga ingrepp för att påverka lärarlönerna?	13
8	Karriärstegsreformen och lärarlönelyftet. Förstatligad lönebildning?....	14
9	Avslutande kommentarer.....	15

1 Inledning

Löner är viktiga i flera avseenden. Lönen är betydelsefull för den enskildes disponibla inkomst och konsumtionsutrymme. Lönefördelningen är därför viktig för hur konsumtionsmöjligheterna fördelas. Lönen är också en viktig del av lönekostnaderna, både för privata och offentliga arbetsgivare, och därmed betydelsefull för totala produktionskostnader och konkurrenskraft. Därför kommer lönerna att spela roll för vilka som får (och inte får) ett jobb. Lönen kan också ge signaler, både åt individer och arbetsgivare, om var i ekonomin (yrkesmässigt och geografiskt) det är gott om arbetskraft (fallande relativlöner) eller flaskhalsar (stigande relativlöner) och därmed både för beslut om utbildningsinriktning, vilka jobb individen ska söka och arbetsgivares beslut om vakanser och anställningar.¹

Med tanke på det flertal roller lönen spelar är det uppenbart att varje system för lönesättning kommer att inbegripa kompromisser mellan motstridiga intressen. Utformningen av systemen för lönesättning kommer då att påverka exakt hur dessa kompromisser kommer att balansera de inblandade intressena. I Sverige bestäms de flestas löner efter förhandlingar mellan parter som representerar arbetsgivare och anställda. Staten förutsätts normalt inte blanda sig direkt i dessa förhandlingar.

Icke desto mindre har det förekommit direkt statlig inblandning i den svenska lönebildningen. På senare tid är två statliga riktade statsbidrag till lärarlöner, nämligen Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet, påtagliga exempel. Båda reformerna innehåller specialdestinerade statsbidrag till höjda löner för lärare som bedöms uppfylla vissa villkor och väljs ut av huvudmännen. Dessa två satsningar kan naturligtvis bedömas på olika sätt. En möjlig utgångspunkt är att bedöma dem utifrån vilka direkta effekter de får (eller kan förväntas få) på de mål de använts för att uppnå. Man kan emellertid också ställa frågan om hur satsningar av detta slag kan förväntas påverka lönebildningen i en vidare mening. Fokus hamnar då mer på att diskutera hur statliga ingrepp i lönebildningen kan tänkas påverka lönebildningsprocessen i stort och inte enbart de förhållanden som direkt påverkas (eller avses att påverkas) av satsningarna. Detta är det huvudperspektiv som anläggs i denna rapport, som diskuterar möjliga konsekvenser av direkta statliga ingrepp i lönebildningen.

Det kan på en gång konstateras att ingrepp av det slag som de två aktuella satsningarna på lärarlöner är exempel på saknar nära föregångare, åtminstone i

¹ Lönerna kan spela denna s.k. allokativa roll, men det finns tydliga tecken på att de i Sverige långt ifrån alltid tycks göra det, se exempelvis Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (2016) och diskussionen av lärarlönerna i Avsnitt 7 i denna rapport.

närtid. Av detta skäl får vi huvudsakligen se på andra typer av statliga ingrepp i lönebildningen i Sverige. Det är också svårt att utnyttja erfarenheter från andra länder. Detta beror på att institutionerna på den svenska arbetsmarknaden är tämligen unika. Det som framför allt kännetecknar den svenska arbetsmarknadens institutioner är välorganiserade parter med hög anslutningsgrad på arbetsmarknadens båda sidor, som utan större statlig inblandning tecknar och har tecknat centrala kollektivavtal som, utöver löner (som inte alltid bestäms i centrala förhandlingar och avtal), reglerar en lång rad förhållanden som i andra länder ofta istället är statligt reglerade. Det finns andra länder som uppvisar något eller några av dessa kännetecken, men Sverige är ensamt om att uppvisa dem alla. Så för att lära oss något om de sannolika effekterna av statlig inblandning i den svenska lönebildningen är vi väsentligen hänvisade till tidigare svenska erfarenheter av andra typer av ingrepp än de aktuella försöken att påverka lärarlönerna.

Den här rapporten baseras inte på grundforskning – det skulle gå långt utanför ramarna för denna rapport att från grunden identifiera och diskutera direkta statliga ingrepp i lönebildningen. Jag är därför huvudsakligen hänvisad till att leta efter exempel genom att gå igenom några standardverk om den svenska arbetsmarknaden och dess organisationer. Det säger sig självt att en sådan genomgång riskerar att missa potentiellt viktiga lärdomar.

2 Staten och arbetsmarknadens parter i Sverige

En hörnsten i det som ofta har kallats den ”Svenska modellen” är att många förhållanden, som i andra länder regleras i lag, i stället regleras i kollektivavtal mellan parterna på den svenska arbetsmarknaden. Kollektivavtalen är omfattande, och berör mycket mer än löner. Lönerna är i själva verket som mest bara en del av ett stort paket, och sedan ungefär ett par decennier innehåller många stora centrala kollektivavtal inte över huvud taget någonting som rör lönerna nivåer; avtalen är ”sifferlösa”.² Lönerna bestäms inom dessa avtalsområden väsentligen lokalt/individuellt (om än under fredsplikt).

Enligt katekesen ska staten undvika att direkt blanda sig i lönebildningen. Det statliga inflytandet över lönebildningen ska inskränkas till påverkan via de betingelser som lagstiftning, trygghetssystem, arbetsmarknadspolitik och ekonomisk politik tillhandahåller (inklusive Riksbankens inflationsstyrning). Vidare påverkar staten lönebildningen via Medlingsinstitutet, grundat år 2000, som är en statlig myndighet under Arbetsmarknadsdepartementet och ska verka

² Lönerna i kollektivavtalen diskuteras bl.a. i Medlingsinstitutets årsböcker; se t.ex. Medlingsinstitutet (2016), och i Forslund m.fl. (2012).

för en väl fungerande lönebildning, medla i arbetstvister samt ansvara för den officiella lönestatistiken.

Dessutom kommer naturligtvis staten som arbetsgivare att (via Arbetsgivarverket) vara en part när lönerna bestäms för statligt anställda. Statens arbetsgivarroll kan läggas på större eller mindre avstånd från regeringen. På senare år tycks Arbetsgivarverket ha haft en relativt oberoende roll som myndighet med en generaldirektör, medan tidigare verkets styrelseordförande ofta var statssekreterare.³ Det är också noterbart att vi hade löneadministratörer i ett antal tidigare regeringar. Eftersom lärarna sedan mer än två decennier är kommunalt eller privat anställda i Sverige kan staten inte agera direkt i sin arbetsgivarroll för att påverka de svenska lärarlönerna.

Systemet med en bodelning inom lönebildningen i Sverige mellan å ena sidan arbetsmarknadens avtalslutande parter och å andra sidan staten har en lång historia; grunden till systemet lades i Saltsjöbadsavtalet mellan LO och dåvarande SAF (nu SN) från 1938.⁴ Detta avtal kan åtminstone delvis ses som en reaktion från de avtalslutande parterna på relativt långtgående förslag om statlig inblandning i lönebildningen. Saltsjöbadsavtalet gäller fortfarande i stora delar, men dess betydelse har minskat, delvis i takt med att de två avtalslutande organisationerna successivt kommit att organisera en mindre del av arbetsmarknaden. Saltsjöbadsavtalets roll har i stället på senare tid kommit att övertas av Industriavtalet, först slutet 1997.

2.1 Finns det goda skäl för staten att *inte* försöka att direkt påverka lönebildningen?

Enligt den i Sverige vedertagna uppfattningen ska alltså staten överlåta åt arbetsmarknadens parter att självständigt ansvara för lönebildningen. Finns det då (goda) argument för att ansvaret för lönebildningen bör ligga på arbetsmarknadens parter och inte på staten?

Ett första möjligt skäl är att förhållanden, exempelvis konjunktur eller beroende av världsmarknaden, varierar mellan olika avtalsområden. Ett system där arbetsmarknadens parter bestämmer lönerna innebär då en möjlighet att anpassa avtalen till ”lokala” förhållanden av aktörer som kan förväntas känna till dessa förhållanden.

³ Statsanställda fick förhandlings- och strejkrätt år 1965. Avtalsrörelsen 1966 illustrerar att det inte alltid har varit oproblematiska relationer mellan regeringen och Avtalsverket. SACO utlyste nämligen då en lärarstrejk som bl.a. följde av att regeringen tvingat Avtalsverket att ta tillbaka ett lönebud (Nycander, 2017). Detta kanske manar till eftertanke när det gäller direkt statlig inblandning när lärarlöner ska bestämmas.

⁴ I själva verket är det rimligt att påstå att systemet är ännu äldre; kanske ska man gå ända tillbaka till 1900-talets första år, se Nycander (2017) eller Johansson & Magnusson (2012).

Det går också att argumentera för att det faktum att lönerna som mest enbart är en del av en stor mängd förhållanden som regleras i kollektivavtal, innebär att det kan vara en fördel att överlåta åt parterna att komma över ens om hur olika förmåner ska balanseras mot varandra. Exempelvis skulle det kunna finnas systematiska skillnader mellan olika avtalsområden i hur anställda och arbetsgivare värderar arbetstid, pensionsvillkor och löner. Direkta statliga ingrepp i lönebildningen skulle då kunna försvåra parternas uppgift att uppnå ömsesidigt förmånliga avtalsvillkor som avser andra förhållanden än lönerna.

Ytterligare ett argument som framförts är att parternas incitament att ”ta ansvar” kan minska om man uppfattar det som om det ändå i sista hand är staten, som, genom olika typer av ingripanden, kommer att ansvara för utfallet. Detta gäller potentiellt såväl de centrala instanser som sluter avtalen som de lokala aktörer som ska tillämpa dem.

En besläktad möjlighet är att avtalens legitimitet hos medlemmarna kan minska om det uppfattas som om ”någon annan” (staten) ändå i sista hand har det avgörande inflytandet över det som regleras i avtalen. En möjlig konsekvens av en minskad legitimitet är en ökad risk för konflikter – benägenheten hos medlemmarna att acceptera ingångna avtal kan förväntas bli mindre om de i praktiken slutits av någon annan än den egna organisationen.⁵

Ett närliggande argument framfördes redan på 1930-talet av LO:s jurist Arnold Sölvén, som hävdade att ”...ett avtal självklart var bättre än lagstiftning, eftersom båda parter aktiva medverkan krävdes vid tillämpningen” (Nycander, 2017, s. 120) samt att ’den industriella demokratin är till tio procent avtal och nittio procent tillämpning’ (Sölvén, citerad i Nycander, 2017, s. 121).

Slutligen ligger det i sakens natur att politiker i normalfallet inte har en detaljkunskap om olika avtalsområden. Detta kan ha åtminstone två relaterade konsekvenser. Dels kan bristfälliga kunskaper medföra att politiker inte kan överblicka konsekvenserna av direkta ingrepp i lönebildningen, dels att man lätt hamnar i situationer där man hamnar i händerna på vana förhandlare från arbetsmarknadens parter (som har detaljkunskap och därmed bättre förutsättningar att förutse konsekvenserna av olika ingrepp).

2.2 Och finns det skäl för en direkt statlig inblandning i lönebildningen?

Det finns alltså ett antal möjliga skäl för staten att inte direkt blanda sig i hur lönerna bestäms. Finns det då uppenbara argument för det motsatta? På ett allmänt plan kan man hävda att statliga interventioner kan motiveras av att

⁵ Se exempelvis diskussionen i Elvander (1988, kap. 6) eller Kjellberg (2017).

dessa skulle kunna korrigeras utfall som uppkommer därför att arbetsmarknadens parter ignorerar externaliteter, dvs. situationer där parterna inte tar tillräckliga hänsyn till eventuella effekter av sina avtal på andra än de avtalsslutande parterna.

Ett exempel på en situation där detta skulle kunna inträffa är om fackliga organisationer agerar i enlighet med s.k. insider-outsider-modeller.⁶ Om vi har en sådan situation kommer den fackliga organisationen att försöka genomdriva lönekrav som resulterar i löner som blir så höga att de resulterar i arbetslöshet. Detta skulle kunna vara fallet i en konjunkturuppgång, där det ligger i de redan anställdas intresse att i första hand driva upp genomsnittslönerna för de redan anställda och inte i första hand hålla tillbaka kraven för att underlätta för dem utan jobb att komma in på arbetsmarknaden. Ett liknande argument skulle också kunna tillämpas på lönepolitik vis á vis alla nytillträdande på arbetsmarknaden, som exempelvis unga och nyanlända utrikes födda.

En annan situation som skulle kunna motivera direkta statliga ingrepp handlar istället om marknadsmakt på arbetsgivarsidan. I Hanspers & Hensvik (2011) undersöks hur den ökade konkurrens bland arbetsgivarna för lärare som uppstått som en följd av etableringen av friskolor påverkar lärarnas löner och sysselsättning. Resultaten (exempelvis att lärarlönerna ökar med en ökad friskoleetablering) är konsistenta med att marknaden för lärare kan beskrivas som en marknad där arbetsgivarsidan har haft marknadsmakt som delvis har utnyttjats för att hålla lönerna nere. Ett möjligt skäl för kommunerna att utnyttja sin marknadsmakt till att hålla lönerna nere är att det finns incitament för varje enskild kommun att ”underinvestera” i utbildning, eftersom avkastningen på investeringar i utbildning (p.g.a. geografisk rörlighet) tillfaller även andra kommuner. Statliga ingrepp för att åtgärda resultat av kommunernas marknadsmakt skulle då kunna motiveras som insatser som korrigerar för en marknadsimperfektion.

Det faktum att externaliteter och marknadsimperfektioner kan förekomma (och sannolikt förekommer) betyder emellertid inte att direkta statliga ingrepp i lönebildningen med nödvändighet förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt, bara att de eventuellt skulle kunna göra det. Vi såg exempelvis i argumenten mot direkt statlig inblandning att ett par av dem går ut på att politiker inte har de nödvändiga kunskaperna för att genomföra interventionerna på rätt sätt. Det är inte heller självklart att direkta statliga ingrepp i lönebildningen alltid är det bästa sättet att åtgärda en eventuell externalitet eller någon annan marknadsimperfektion.

⁶ Se Lindbeck & Snower (1988).

3 Direkta statliga ingrepp i lönebildningen

Statliga ingripanden i lönebildningen har förekommit sedan länge och i många länder och, trots den svenska ideologiska överbyggnaden om statlig icke-inblandning i lönebildningen, även i Sverige. Ofta har man då talat om statlig inkomstpolitik. Trots den rådande uppfattningen att lönerna ska bestämmas av parterna på arbetsmarknaden har vi alltså sett ett antal försök till direkt statlig inblandning i den svenska lönebildningen.

Innan jag presenterar några exempel på tidigare statliga ingrepp i lönebildningen är det på sin plats att definiera företeelsen. Jag följer här i stora drag den typologi som presenterades i Elvander (1988).⁷

Elvander skiljer mellan tre olika typer av statliga styrmedel (informativa, administrativa och ekonomiska) som kan riktas till arbetsgivare, samtliga löntagare eller offentliganställda. Staten kan då exempelvis (försöka) påverka lönebildningen genom att uppmana samtliga löntagarorganisationer att hålla kraven på löneökningar på en låg nivå (informativt styrmedel riktat till samtliga löntagare). Ett annat ingrepp skulle kunna vara att utlova sänkta inkomstskatter villkorat på löneökningar under en viss nivå (ekonomiskt styrmedel riktat till berört kollektiv av löntagare). Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet skulle här naturligen kunna klassificeras som ekonomiska styrmedel riktade till lärarnas arbetsgivare.

Notera att statliga ingrepp i Elvanders diskussion avser vad staten gör och inte vilka effekter det man gör kan tänkas få. Detta är vad jag kan se det enda rimliga – det är t.ex. svårt att argumentera övertygande för att ett lagstiftat lönestopp som inte får några långsiktiga effekter på lönerna inte är ett direkt statligt ingrepp i lönebildningen.

Jag går nu över till att presentera några exempel på direkt statlig inblandning i den svenska lönebildningen.

4 Hagaöverenskommelser och Rosenbadssamtal

Under 1970-, 1980- och det tidiga 1990-talet gjorde regeringen upprepade försök att påverka den allmänna lönestegringstakten nedåt med vad som

⁷ Elvander talar genomgående om ”inkomstpolitik”, som möjligen kan ses som ett något snävare begrepp än vad som kan rymmas inom direkta statliga ingrepp i lönebildningen. Det jag ska presentera här är det som Elvander kallar real inkomstpolitik, som, till skillnad från nominell inkomstpolitik, syftar till att, via lönebildningen, påverka reala storheter som relativlöner och sysselsättning/arbetslöshet. Det bör också påpekas att när jag talar om staten, så avses normalt regeringen och regeringsbeslut.

allmänt kallades inkomstpolitiska medel. Två sådana exempel är de s.k. Hagaöverenskommelserna och Rosenbadssamtalen.⁸

Hagaöverenskommelserna innebar att inkomstskatteskalorna justerades (sänkta inkomstskatter) samtidigt som arbetsgivaravgifterna höjdes. Arbetsmarknadens parter utfäste sig samtidigt att räkna bort de höjda arbetsgivaravgifterna från utrymmet för löneökningar och i motsvarande mån minska dessa. I den första överenskommelsen, Haga I, slutet våren 1974, kom socialdemokraterna och folkpartiet överens om att under 1975 sänka inkomstskatten och flytta sjukförsäkringsavgiften från löntagarna till arbetsgivarna. Överenskommelsen skulle öka en genomsnittlig löntagares disponibla inkomst med ungefär fem procent. De fackliga organisationerna deltog inte i förhandlingarna, men lovade att räkna av den höjda arbetsgivaravgiften från lönekraven. Tidigt under 1975 kom socialdemokraterna, folkpartiet och centerpartiet överens om sänkta inkomstskatter som skulle finansieras med höjda arbetsgivaravgifter (Haga II). Slutligen kom regeringen under 1976 överens med LO och TCO om ändrade inkomstskatter och höjda arbetsgivaravgifter under 1977. Efter regeringsskiftet 1976 deklarerade emellertid den nya regeringen att den inte skulle följa överenskommelsen.

Totalt sett medförde emellertid Hagaöverenskommelserna att arbetsgivaravgifterna steg med knappt fyra procent per år under fyra år vid 1970-talets mitt. Ingenting i den befintliga forskningen om svensk lönebildning tyder på att lönerna på kort sikt anpassade sig nedåt i motsvarande utsträckning. Politiken bidrog därför sannolikt till att de svenska lönekostnaderna steg snabbare än i de länder vi hade en fast växelkurs mot.

Både 1984 och 1985 ställde regeringen upp normer för löneökningarna för att dämpa inflationen vid de s.k. Rosenbadssamtalen. I april och juni 1984 samlade regeringen parterna till överläggningar i Rosenbad. Överläggningarna resulterade i en överenskommelse om att löneökningarna skulle bli högst fem procent. Någon skriven överenskommelse fanns dock inte, och senare visade det sig att man inte var enig om exakt vad som skulle ingå i de fem procenten. Även för 1985 nåddes en överenskommelse om att lönerna skulle öka med högst fem procent. TCO (med tre stora förhandlingskarteller) var dock inte med på denna överenskommelse. Lönerna steg under 1984 och 1985 med mer än 15 procent. Trots detta fick de fackliga organisationerna de ”belöningar” som utlovats för återhållsamhet i lönerörelserna.

⁸ Hagaöverenskommelserna och Rosenbadssamtalen diskuteras utförligt i Elvander (1988) och Nycander (2017). Min framställning bygger på dessa båda källor.

De inkomspolitiska överenskommelserna från Haga och Rosenbad verkar knappast ha bidragit till en långsammare lönekostnadsutveckling.⁹

5 Staten som arbetsgivare¹⁰

År 1965 fick stats- och kommunalanställda förhandlings- och strejkrätt.¹¹ De tidigare statliga lönebestämmelserna blev kollektivavtal och Statens avtalsverk, (Avtalsverket, numera Arbetsgivarverket) med uppgift agera arbetsgivarsida i förhandlingarna, skapades. De tarifflöner som fanns i de gamla lönebestämmelserna överlevde dock i form av mycket detaljerade centrala avtal med ett minimum av lokal flexibilitet.

5.1 Regeringen eller Arbetsgivarverket?

De offentliga arbetsgivarna krävde att få förhandla med centralorganisationer på den fackliga sidan. Detta drev fram facklig integration i den offentliga sektorn. Ett huvudavtal, med Saltsjöbadsavtalet som förlaga träffades. I avtalet ingick bl.a. att parterna förband sig att försöka undvika samhällsfarliga konflikter. Redan 1966 bröt dock en stor konflikt ut när SACO utlöste en lärarstrejk. Nycander (2017) påpekar att strejken delvis kom till stånd som ett resultat av att regeringen tvingat Avtalsverket att ta tillbaka ett lönebud. Detta kan rimligen beskrivas som ett misslyckat direkt statligt ingrepp i lönebildningen. Episoden belyser också att relationen mellan Avtalsverket och regeringen kunde vara problematisk. I avtalsrörelsen 1969 lade Gunnar Sträng in ett veto mot Avtalsverkets avtalsförslag, och verkets GD valde att avgå. I avtalsrörelsen 1969 krävde LO totalt samordnade löneförhandlingar och låglönesatsningar. För staten var detta inte så kostsamt, eftersom de lågavlönade var få i staten. Nycander (2017) påpekar att staten genom att gå med på låglönesatsningar spred dyra avtal till de privata och kommunala sektorerna, där de lågavlönade var större andelar av löntagarkollektiven. I avtalsrörelsen 1975 blev staten löneledande genom att på Gunnar strängs initiativ erbjuda mycket förmånliga villkor (i flera fall högre löneökningar än vad de fackliga organisationerna krävt) i utbyte mot att få ett tvåårigt avtal till stånd, sannolikt för att undvika en avtalsrörelse under valåret 1976. Detta avtal blev sedan ett golv för övriga sektorer. I avtalsrörelsen 1984 träffade staten återigen ett förmånligt tvåårigt avtal som kom att bli ett kostnadsdrivande golv

⁹ Se exempelvis Holmlund (1983) för en analys av Hagaöverenskommelsernas effekter och Calmfors & Forslund (1990) för både Hagaöverenskommelserna och Rosenbadssamtalen.

¹⁰ Diskussionen i detta avsnitt bygger på Elvander (1988) och Nycander (2017).

¹¹ Arbetsgivarvidans rätt att tillgripa lockout skrevs dessutom t.o.m. in i 1974 års grundlag.

för övriga avtalsområden. Kjell-Olof Feldt beskrev det inför en grupp av utländska investerare som att avtalen hade slutits av ”a bunch of lunatics”. Nycander (2017, s. 163) menar emellertid att ”...bakom det dåraktiga låg främst politikernas tro att de kunde styra avtalsrörelserna genom direktiv till Arbetsgivarverket...”.

5.2 Olof Palme som löneförhandlare

I december 1985 gick Olof Palme direkt in som löneförhandlare. Enligt både Elvander (1988) och Nycander (2017) bidrog detta inhopp direkt till snabbare löneökningar än vad som annars skulle ha blivit fallet. Nycander hävdar att detta kan tillskrivas det faktum att Palme var en amatör vid förhandlingsbordet och därmed inte till fullo insåg vad det undertecknade kontraktet innebar. Denna tolkning är förenlig med vad Kjell-Olof Feldt (1991) senare skrev om episoden.

5.3 Kommunaliseringen av skolan

I mars 1989 utsågs Göran Persson till skolminister. I sin första TV-intervju klargjorde han att han ville kommunalisera skolan. Kort därefter, i april och i anslutning till den pågående avtalsförhandlingen med lärarförbunden, presenterades kommunaliseringsförslaget i en kompletteringsproposition.¹²

Tidigare kommunaliseringsförsök hade fallit p.g.a. lärarmotstånd, men Persson såg en möjlighet att få igenom en kommunalisering genom att koppla den till de kommande löneförhandlingarna. ”Strategin var att sockra lönebudet så mycket att det skulle bli svårt för lärarfacken att inför sina medlemmar försvara att man inte förhandlat om det” (Persson, 1998, s. 157, citerad i Nycander, 2017, s. 168).

De Saco-organiserade lärarna i Lärarnas Riksförbund var emot förslaget. I november 1989 tog Lärarnas Riksförbund ut sina medlemmar i strejk mot kommunaliseringsförslaget. I TCO:s två lärarförbund, Sveriges lärarförbund och Svenska facklärarförbundet, som något år senare gick samman i Lärarförbundet, var däremot en majoritet enligt en genomförd medlemsundersökning för avtalsförslaget som inbegrep kommunaliseringen.

Under pågående lärarstrejk fattade riksdagen beslut om kommunaliseringen med knapp majoritet. Det avtal som slutligen skrevs på var ordentligt sockrat; exempelvis förkortades TCO-anslutna lärares undervisningsskyldighet motsvarande 6000 heltidslärare förutom stora löneökningar med en påtaglig

¹² Bakgrunden till kommunaliseringen och besluten beskrivs mer detaljerat i Holmlund m.fl. (2014).

låglöneprofil. Skillnaden i slutlön mellan en lågstadielärare och en lektor blev ca 3000 kronor (Nycander, 2017).

Är det många som rest av detta sockrande som andra politiker drygt 20 år senare röjer undan genom Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet?

5.4 Arbetsgivarverket i nutid

Under 1990-talets första halva antogs en lag som gjorde Arbetsgivarverket mer oberoende av den politiska makten – verket är sedan dess en arbetsgivarförening för de statliga myndigheterna och finansieras med medlemsavgifter. Samtidigt har detaljerna i lönebildningen decentraliserats till myndighetsnivå; de centrala avtalen är sifferlösa.

I det nuvarande systemet skulle en direkt inblandning av ministrar i lönebildningen inte vara möjlig. De exempel jag har redovisat tyder på att detta kan vara väl motiverat.

6 Erfarenheter av statlig inblandning i lönebildningen i praktiken: sammanfattande reflektioner

Inget av de exempel på statlig inblandning i lönebildningen som jag har presenterat kan beskrivas som någon större succé. Detta utesluter självklart inte att det kan finnas exempel på framgångsrika statliga ingrepp i den svenska lönebildningen som jag helt enkelt inte har kunnat identifiera i de källor jag har gått igenom. Exempelen visar ändå att statlig inblandning inte alltid löser upp knutar på den svenska arbetsmarknaden. Om vi betraktar de presenterade exemplen som mindre lyckade, finns det då någon eller några gemensamma faktorer som går igen i flera av exemplen?

Några av ingreppen tycks ha varit motiverade av politisk snarare än ekonomisk logik. Detta kan exempelvis sägas om önskan att undvika stora avtalsrörelser under valår eller sockrade lönebud till lärare för att undanröja motståndet mot en kommunalisering av skolan. Detta kan alltid vara en risk vid statliga ingrepp i lönebildningen: motiven för ingreppen behöver inte nödvändigtvis i första hand ha något att göra med att få lönebildningen att fungera ”bättre”.

En annan faktor har inte att göra med motiven för ingreppen, utan med att politikerna inte är experter på löneförhandlingar och därmed inte alltid kan genomskåda exakt vad en överenskommelse innebär. Kollektivavtal är komplicerad materia, som sannolikt endast behärskas fullständigt av dem som under en längre tid varit med om att utforma dem. Exempel på detta ser vi i

Hagaöverenskommelserna och Rosenbadssamtalen liksom i situationer där politiker har gått in direkt i löneförhandlingarna.

Det synes alltså kunna vara problem både när det gäller att ”vilja” och att ”kunna” göra det ”rätta”.

7 Är det ändå nödvändigt med statliga ingrepp för att påverka lärarlönerna?¹³

De svenska lärarlönerna bestäms huvudsakligen lokalt – de centrala avtalen för lärarna är s.k. sifferlösa avtal och saknar helt centralt bestämda löneutrymmen. På läroböckernas perfekta marknader anpassar sig lönerna så att utbud och efterfrågan balanserar varandra. Marknaden för lärare ligger dock sannolikt relativt långt ifrån att vara en perfekt marknad. Förutom det typiska för Sverige – att den fackliga anslutningsgraden är hög – så är fortfarande kommunerna dominerande arbetsgivare, som sannolikt har marknadsmakt att påverka lönen mer än inom många andra svenska delarbetsmarknader.

Lärarna har sedan lång tid tillbaka haft fallande relativlöner (Holmlund m.fl., 2014; Arbetsmarknadsekonomiska rådet, 2016).¹⁴ Lärarnas relativlöner i Sverige är också lägre än i övriga nordiska länder. Kommunalanställda lärare har haft en bättre löneutveckling än privatanställda lärare under perioden efter år 2000.

Analysen i Arbetsmarknadspolitiska rådet (2016) visar att andelen lärare med kort yrkeserfarenhet, särskilt i offentlig sektor, uppvisar en hög och växande andel som byter yrke. Detta skulle kunna hänga samman med att offentliganställda lärare i ökande utsträckning anser sig vara felavlönade. Denna slutsats kan dock inte beläggas i den gjorda analysen.

Beror lärarnas dåliga löneutveckling på ”normala marknadskrafter”, dvs. ett ökat utbud eller en minskad efterfrågan med åtföljande utbudsöverskott? Ingenting tyder på detta. Tvärtom tyder den genomgång av indikatorer för lärarnas arbetsmarknad som görs av Arbetsmarknadsekonomiska rådet på att det vid rådande löner är en bristsituation, som också kan förväntas förvärras framöver. Detta återspeglar både ett generellt lågt söktryck till lärarutbildningar och att efterfrågan av ett antal skäl varit hög och kan förväntas vara växande (bl.a. som ett resultat av det stora inflödet av asylsökande under år 2015). Den samlade slutsatsen blir alltså att lärarlönernas utveckling inte kan ses som konform med traditionella marknadskrafterns påverkan.

¹³ Diskussionen i det här avsnittet bygger på Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

¹⁴ Detta gäller grund- och gymnasie-, men inte förskollärare.

Slutligen refererar Arbetsmarknadsekonomiska rådet ett antal studier som tyder på att det sannolikt finns kopplingar mellan lärarlöner och lärarkvalitet, även om litteraturen inte är stor och resultaten inte helt entydiga. Detta skulle kunna innebära att lärarnas löneutveckling i slutändan skulle kunna vara en möjlig delförklaring till den negativa utvecklingen av svenska skolbarns prestationer enligt exempelvis PISA-mätningarna.

En anhängare av direkta statliga ingrepp i lönebildningen skulle, mot bakgrund av hur lönebildningen för lärare (inte) fungerat, mycket väl kunna hävda att arbetsmarknadens parter under en lång tid träffat överenskommelser med negativa konsekvenser för andra berörda parter (exempelvis dåliga skolresultat). Alltså skulle det finnas utrymme för att påverka läraravtalen så att de på ett bättre sätt skulle återspegla behoven av att rekrytera fler kompetenta lärare. Den svåra frågan är dock om vi ska tro att statliga ingrepp (med alla problem som statliga ingrepp i lönebildningen kan vara förknippade med) kan förväntas förbättra marknadens funktionssätt. Svaret på denna fråga är också i viss mån avhängigt av vad man tror att parternas ”oförmåga” i grunden återspeglar. Om exempelvis det grundläggande problemet är att större relativlöneförändringar är svåra att åstadkomma p.g.a. ”märket” i kombination med Riksbankens låga inflationsmål (därför att nominallöner enligt rik empirisk evidens inte faller), så är det inte uppenbart att aldrig så väl utformade statliga ingrepp kan göra något radikalt åt situationen. Om problemet istället återspeglar att vi har att göra med en marknad där köparna har stor makt (en monopsonliknande situation), är kanske förutsättningarna bättre.

8 Karriärstegsreformen och lärarlönelyftet. Förstatligad lönebildning?

Både Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet syftar till att påverka lärares löner. Samtidigt har regeringen uttryckt att avsikten inte med någon av reformerna är att staten ska överta lönesättningen från parterna på arbetsmarknaden.¹⁵ *Karriärstegsreformen* innebär att huvudmännen ska eftersträva att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. Med reformen kom ett statsbidrag för höjda lärarlöner om 5 000 kronor för förstelärare och 10 000 kronor för lektorer. Förstelärare och lektor kallas i skollagen *karriärsteg*.

¹⁵ Se Proposition 2011/12:1 och 2012/13:136 om Karriärstegsreformen och remisspromemorian från Utbildningsdepartementet ”Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier” (U2015/05040/UH) om Lärarlönelyftet.

Lärlönelyftet är ett statsbidrag för ett lönepåslag på 2 500–3 500 kronor per månad utöver ”vad som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen.”¹⁶ Lärlönelyftet berör huvudsakligen lärare, men huvudmännen kan använda 10 procent av medlen för förskollärare eller fritidspedagoger.¹⁷ Lärlönelyftet har, enligt regeringen, utformats i dialog med de centrala arbetsgivarorganisationerna inom skolan (Proposition 2015/16:1).

Det här är inte rätt ställe för att med säkerhet slå fast vilka effekter dessa riktade statsbidrag kommer att ha på lönebildningen. En sådan bedömning förutsätter omsorgsfulla empiriska studier, och det är inte helt trivialt att se hur man ska gå till väga för att identifiera och skatta effekter för de grupper som kan beröras direkt och indirekt. Det som emellertid kan sägas utan sådana studier är, för det första, att båda reformerna innebär direkta statliga ingrepp i lönebildningen för lärare, nämligen för dem som direkt berörs. För det andra talar allt för att lönerna för andra lärargrupper än de direkt berörda kommer att påverkas på något sätt av att staten skjuter till medel för att finansiera löneökningar för vissa (relativt stora) grupper av lärare. Exakt hur och hur mycket är däremot omöjligt att ha en uppfattning om utan en noggrann empirisk analys (om en trovärdig sådan överhuvudtaget är möjlig).

Ingreppet kan naturligtvis även påverka annat än lönebildningen (tanken är ju just detta: genom de statliga ingreppen ska läraryrket bli mer attraktivt, det ska gå lättare att rekrytera och behålla kompetenta lärare, undervisningen och skolresultaten ska bli bättre); även i detta avseende krävs det forskning för att möjligen kunna ta ställning till betydelsen av sådana effekter (och även vilka dessa effekter kan vara: hur, om alls, påverkas exempelvis de lärare som inte blir befordrade/får löneflyt?).

9 Avslutande kommentarer

I den här rapporten presenterar jag dels allmänna argument för och emot och tidigare erfarenheter statliga ingrepp i den svenska lönebildningen, dels några mer specifika synpunkter på två sentida statliga satsningar på höjda lärlöner.

Den kortfattade genomgången av direkta statliga ingrepp i lönebildningen visar, för det första, att det kan finnas goda teoretiska argument både för och emot direkt statlig inblandning i lönebildningen. För det andra tyder min

¹⁶ Förordning 2016:100.

¹⁷ Det gäller under förutsättning att huvudmannen också är huvudman för någon av de skolförmer som reformen omfattar (förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, specialskola och sameskola), se Förordning 2016:100.

läsning av den litteratur som diskuterar historiska erfarenheter av statlig inblandning i lönebildningen på att det finns många sätt att misslyckas på och att exemplen på lyckade ingrepp i stort sett lyser med sin frånvaro. Det senare kan naturligtvis spegla en eventuell bias i litteraturen.

Mycket tyder på att marknaden för lärare har fungerat på ett otillfredsställande sätt under en relativt lång period, bl.a. på så vis att lärarlönerna inte tycks ha påverkats av långvariga efterfrågeöverskott (på ett sätt som är konsistent med att marknaden domineras av ett litet antal offentliga arbetsgivare). Att staten därför gör direkta ingrepp just på denna marknad är begripligt. Det största frågetecknet jag har inför ingreppen bottnar i det faktum att inte heller staten/regeringar har en lysande historia när det gäller ingrepp i lönebildningen. Det faktum att lärarmarknadens funktionssätt behöver förbättras betyder inte automatiskt att staten/regeringen kan göra det eller är den aktör som är bäst lämpad att göra det.

Referenser

- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016), Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning?
- Calmfors, L & A Forslund (1990), Wage formation in Sweden, i Calmfors, L (red), *Wage formation and macroeconomic policy in the Nordic Countries*. Kristianstad: SNS och Oxford university press.
- Elvander N (1988), *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982–1986*. Stockholm: Publica.
- Feldt, K-O (1991), *Alla dessa dagar... I regeringen 1982–90*, Stockholm: Norstedts.
- Forslund, A, L Hensvik, O N Skans & A Westerberg (2012), Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner, Rapport 2012:19, IFAU.
- Förordning 2016:100 om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.
- Hanspers, K & L Hensvik (2011), Konkurrens och sysselsättning – en empirisk studie av fem marknader, Bilaga 7 till LU 2011.
- Holmlund, B (1983), Payroll taxes and wage inflation: The Swedish experience, *Scandinavian Journal of Economics* 85, 1-15
- Holmlund, H J Häggblom, E Lindahl, S Martinson, A Sjögren, U Vikman & B Öckert (2014), Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola, Rapport 2014:25, IFAU.
- Johansson, A L & L Magnusson (2012), *LO. 1900-talet och ett nytt millennium*. Stockholm: Atlas.
- Kjellberg, A (2017), Self-regulation versus state regulation in Swedish industrial relations, i Rönmmar M & J Julén Votinius (red), *Festskrift till Ann Numhauser-Henning*, s. 357–383. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Lindbeck, A & D J Snower (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Medlingsinstitutet (2016), Avtalsrörelsen och lönebildningen. År 2016, Medlingsinstitutets årsrapport 2016. Stockholm: Medlingsinstitutet.
- Nycander, S (2017), *Makten över arbetsmarknaden*, tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Persson, G (1998), *Den som är satt i skuld är icke fri*, Stockholm: Atlas.

Proposition 2011/12:1. Budgetpropositionen för 2012.

Proposition 2012/13:136. Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.

Proposition 2015/16:1. Budgetpropositionen för 2016.

U2015/05040/UH, Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.