

Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet

Framtida utveckling och behov av förändringar

Löneomräkningen i det statliga ramanslagssystemet

Framtida utveckling och behov av förändringar?

Roger Vilhelmsson och Nils Henrik Schager

Innehåll

1. Inledning	3
2. Löneomräkningen i ramanslagssystemet	6
AKI(ram)	6
Produktivitets- och effektivitetskrav	7
Hur används index och avdrag i anslagsuppräknigen?	8
3. Hur har löneomräkningstalet utvecklats?	9
Faktisk utveckling av löneomräkningstalet	9
Ett stabilare och mer förutsägbart löneomräkningstal	10
4. Förutsättningar för löne- och produktivitetsutveckling	11
Arbetsmarknadens förutsättningar för löneutveckling	11
Förutsättningarna för produktivitetsutvecklingen	13
5. Vad tycker olika intressenter om löneomräkningen?	16
SACO-S	16
OFR	17
Arbetsgivarverkets medlemmar	18
Övriga	18
6. Slutsatser och förslag	19
En stabilare finansiering	19
Ett adekvat produktivitetsavdrag	19
Den statliga försäkringsmodellen	20
Arbetsgivarverkets förslag	21
7. Prognos för löneomräkningstalet	22
Prognos för förändringen i AKI(ram)	22
Prognos för produktivitetsavdraget	22
Prognos för löneutvecklingstalet	23
Arbetsgivarverkets förslag – ett alternativt scenario	24
Referenser	25

Tabellförteckning

Tabell 1. Beräkning av förändring i AKI(ram) för år 2010.....	7
Tabell 2. Resursmix och pris- och löneuppräknig för anslagsår 2012	8
Tabell 3. Tillväxtbokföring 1997-2005 och prognos 2006-2020	13
Tabell 4. Prognos för förändringen i AKI(ram), PEK och löneomräkningstalet	23

Figurförteckning

Figur 1. Utveckling av löneomräkningstal, förändring i AKI(ram) och PEK.....	9
Figur 2. Löneomräkning, 5-årigt glidande medelvärde för förändringen i AKI(ram) ...	10
Figur 3. Arbetsmarknadsgap, dvs. faktiskt arbetade timmar i procent av potentiellt arbetade timmar samt timlöneökningen i näringslivet	12
Figur 4. Produktivitetsnivån i privat tjänstesektor	14
Figur 5. Utveckling och prognos av löneomräkningstalet.....	23
Figur 6. Prognos med Arbetsgivarverkets förslag	24

1. Inledning

Budgetåret 1993/1994 introduceras det så kallade ramanslagssystemet¹ som finansieringsform i statsförvaltningen. Med ramanslagssystemet fick myndigheterna befogenheter att inom en given kostnadsram själva bestämma hur tillgängliga medel skulle disponeras mellan kostnader för löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader. I det tidigare systemet fick varje myndighet ett separat anslag för de olika kostnadsslagen och kunde inte föra över medel från en tidsperiod till en annan eller från ett kostnadsslag till ett annat. Nu delegerades i stället en del av ansvaret till myndigheterna som därmed kom ifrån detaljstyrningen av sina kostnader.

Efter den förhandlingsrättsliga reformen 1965, då de statliga avtalsparterna i princip fick samma rätt till konflikt och förhandlingar som parterna i privat sektor, så har ansvaret för lönekostnaderna inom det statliga området delats mellan statsmakterna och de statliga avtalsparterna. Innan ramanslagssystemet infördes fanns dock ingen klar uppdelning av rollerna. Enligt den så kallade "trollerikungörelsen" fick nämligen myndigheterna per automatik kompensation för anslagsöverskridande till följd av lönekostnadsökningar som de centrala avtalen medförde. De centrala avtalen skulle godkännas av riksdagens finansutskott, men för myndigheterna var det av ringa betydelse om höga avtal slöts eller ej.

Det huvudsakliga syftet med ramanslagssystemet var därför att förändra och tydliggöra ansvar och rollfördelning mellan statsmakten och de statliga avtalsparterna. När ramarna infördes och trollerikungörelsen försvann så blev rollerna både tydligare och mer naturliga. Å ena sidan blev det nu regering och riksdag som fick det fullständiga ansvaret för statsbudgetens utgifter medan parterna på det statliga avtalsområdet fick ansvara för lönebildningen. Utgifternas nivå och verksamhetens omfattning, inriktning och kvalité blev en politisk fråga medan lönebildningen blev en partsfråga.

Systemet har vidare förstärkt myndigheternas incitament att effektivisera, följa upp och hålla nere kostnaderna i verksamheten. Delegeringen av arbetsgivarpolitiken från regering och riksdag till de statliga myndigheterna har också givit myndigheterna bättre förutsättningar att klara sin kompetensförsörjning vilket resulterat i att myndigheterna lättare kan uppfylla de verksamhetsmål som satts upp.²

En viktig byggsten i ramanslagsmodellen är den så kallade *pris- och löneomräkningen* (PLO) som syftar till att myndigheterna i sina anslag kompenseras för omvärldens prisförändringar samtidigt som de åläggs ett effektivitets- och produktivitetskrav. Utgångspunkt är prisutvecklingen i övriga sektorer av ekonomin och principen att staten själv inte genererar sina egna uppräkningsstal. I den här rapporten fokuserar vi specifikt på den så kallade *löneomräkningen* i ramanslagsmodellen.

¹ Se SOU 1992:102 för en utförlig beskrivning.

² Se SOU 2002:32 för en beskrivning av den statliga arbetsgivarpolitiska delegeringen.

I Sverige har det under en lång tid funnits en samsyn kring den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll. Denna syn har sin grund i den så kallade EFO-modellen³ som också kom att avspeglas i ramanslagssystemet. När löneomräkningen görs används nämligen ett arbetskostnadsindex, AKI(ram), som baseras på arbetskostnadsutvecklingen för tjänstemän i den konkurrensutsatta tillverkningsindustrin. Även i samarbetsavtalet på det statliga avtalsområdet som slöts år 2000 anammade parterna denna norm.⁴ Flera utvärderingar av den statliga lönebildningens följsamhet till normen har gjorts och visat att den statliga lönebildningen följer normen.⁵

I sammanhanget är det viktigt att poängtera att ramanslagssystemet inte direkt pekar ut vilken lön som myndigheterna ska sätta utan endast ger förutsättningarna för den statliga lönebildningen. Tanken är att systemet ska medge konkurrenskraftiga statliga löner utan att det stör den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll. Även om myndigheter inte ska vara lönenormerande så är det inom systemet möjligt för myndigheterna att i de fall där det behövs kunna konkurrera om attraktiv arbetskraft genom den individuella lönesättningen och därigenom klara sin kompetensförsörjning.

I ramanslagsutredningen⁶ som låg till grund för systemet fanns från början inget förslag om produktivitetskrav. Efter det att utredningen lämnat in sitt betänkande och budgetpropositionen för 1993⁷ redovisats så uppstod en debatt kring huruvida statliga myndigheter också borde tvingas till effektiviseringar och rationaliseringar.⁸ Efter som löneutrymme i privat sektor normalt skapas via en ökad produktivitet så menade några av debattörerna att ett liknande krav på produktivitet borde ställas på statlig sektor i samband med löneomräkningen. Några tankar om att statlig sektor ska ha samma produktivitsutveckling som den konkurrensutsatta sektorn finns dock inte i EFO-modellen. Det förklarar också varför ett förslag om produktivitetskrav inte fördes fram i ramanslagsutredningen. Resultatet av den politiska processen blev dock att regeringen i sin proposition antog utredningens förslag med ett tillägg om att det i

³ Under 1960-talet utformade de centrala arbetsmarknadsorganisationerna den s.k. *EFO-modellen* som en norm för den svenska lönebildningen (se Edgren m.fl., 1973). Modellens namn är en sammanfogning av den första bokstaven i de tre upphovsmännens efternamn, Gösta Edgren (TCO), Karl-Olof Faxén (SAF), Clas-Erik Odhner (LO). Modellen syftade, liksom dess norska förlaga, den s.k. *PRIM-modellen* (*Price Income Model*), till att beskriva lönebildningen och dess förenlighet med samhällsekonomisk balans. PRIM-modellen utvecklades i mitten av 1960-talet av Odd Aukrust (se Aukrust, 1970 och 1977). Modellen blev också förebild för den finska s.k. *Input-Output Framework*. Se Halttunen & Molander (1972). De tre modellerna gick under namnet *the Scandinavian model*. Se också Faxén, Odhner & Spånt (1988) för den s.k. *FOS-modellen*, som är en senare version av EFO-modellen. I EFO-modellen delas ekonomin upp i två sektorer. Den ena sektorn som konkurrerar med utlandet, den internationellt konkurrensutsatta K-sektorn, bestämmer utrymmet för löne- och vinstökningar i ekonomin. Den skyddade S-sektorn är den sektor som inte är utsatt för konkurrens från utlandet och som antas följa den löneledande K-sektorn i sin lönebildning. Enligt modellen är det därmed lönekostnaderna och produktiviteten i K-sektorn som bestämmer landets internationella konkurrenskraft. Modellen kan därför inte tillåta att lönekostnadsökningar i S-sektorn driver upp lönerna i K-sektorn. Lönebildningen i den offentliga sektorn, som är en del av S-sektorn, får således inte påverka lönesättningen i den privata sektorn. Redan i slutet av 1940-talet talade Rehn och Meidner om exportindustrins löneledande funktion, men det var först i EFO-modellen som tanken formaliserades på ett mer utförligt sätt. Se t.ex. Meidner (1952), Rehn (1952) och Meidner & Rehn (1951).

⁴ I avtalet står följande: "Parterna är vidare ense om att förloppet och utfallet av löneförhandlingarna på det statliga avtalsområdet ska bidra till samhällsekonomisk balans och inte störa det konkurrensutsatta näringslivets strävan mot en kostnadsutveckling i nivå med vår omvärld".

⁵ Se t.ex. Lindquist och Vilhelmsson (2006), Andersson och Isaksson (1997) och Vilhelmsson och Lindquist (2006).

⁶ Se SOU 1992:102.

⁷ Se Prop. 1992/1993:100.

⁸ Se Hörnell (1993), Schager (1993), Svegfors (1993a, b) och Wästerberg (1993) inlägg i SvD.

systemet också skulle finnas ett så kallat produktivitets- och effektivitetskrav för de statliga myndigheterna.⁹

Därför korrigeras löneomräkningen i ramanslagssystemet också nedåt med ett så kallat produktivitets- och effektivitetskrav (PEK) eller ett produktivitetsavdrag som det mer populärt kallas. PEK är satt till ett tioårigt genomsnitt av produktivitetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn. Vad själva syftet är med produktivitetsavdraget är något oklart. Avspeglar PEK vad man menar med en naturlig utveckling eller är det ett slags omvandlingstryck för att försöka uppnå en mer produktiv verksamhet?

Syftet med rapporten är bl.a. att ge en beskrivning av löneomräkningen och att förbättra förståelsen för systemet samt att föra ett resonemang kring systemets för- och nackdelar. Arbetsgivarverket vill framför allt få till stånd en diskussion kring systemet med löneomräkningen för att se om det finns möjligheter till och behov av förändringar i systemet utan att det delegerade arbetsgivaransvaret eller parternas ansvar för lönebildningen äventyras.

I nästa kapitel beskrivs hur den statliga löneomräkningen ser ut mer i detalj. I kapitel tre undersöks hur löneomräkningstalet utvecklats sedan systemet tog i bruk. I kapitel fyra ges de makroekonomiska förutsättningarna för vad som påverkar löne- och produktivitetsutvecklingen idag och i framtiden. Det görs för att få ett perspektiv på hur löneomräkningstalet kan komma att utvecklas och varför prognoser kan se ut som de gör. Därefter görs i kapitel fem ett försök att sammanfatta vilka uppfattningar och ståndpunkter fackföreningarna och andra intressenter på det statliga avtalsområdet givit uttryck för. I kapitel sex presenterar Arbetsgivarverket sina slutsatser och förslag till förändringar. Rapporten avslutas med Arbetsgivarverkets prognos för hur löneomräkningen utvecklas de närmaste åren samt hur en sådan prognos skulle se ut om Arbetsgivarverkets förslag genomfördes.

⁹ Se Prop. 1993/1994:100.

2. Löneomräkningen i ramanslagssystemet

En av grundstenarna i ramanslagssystemet är att de av regeringen beslutade anslagen ska omräknas varje år. De kostnader som räknas om är kostnader för löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader. Löner står traditionellt för cirka 60 procent av myndigheternas anslag. Av denna anledning och för att den statliga lönebildningen är Arbetsgivarverkets ansvarsområde så fokuserar denna rapport på den så kallade *löneomräkningen*¹⁰ där lönerns del av ramanslaget årligen räknas upp med hänsyn till arbetskraftskostnadernas utveckling för tjänstemän inom tillverkningsindustrin och korrigeras med produktivitetens utvecklingen inom den privata tjänstesektorn. Eftersom statistik över arbetskraftskostnader kan beräknas först i efterhand så har modellen två års eftersläpning. Det betyder t.ex. att utvecklingen av arbetskraftskostnaderna år 2010 får effekt på anslagsuppräkningsår 2012.

AKI(ram)

Anslagens arbetskostnadsdel omräknas med hjälp av ett index kallat AKI(ram) som är konstruerat utifrån SCB:s arbetskostnadsindex, AKI, och mäter arbetskraftskostnadsutvecklingen för tjänstemän i tillverkningsindustrin¹¹ mellan november innevarande år och november föregående år.¹² I AKI(ram) ingår fast *överenskommen månadslön* inkl. rörliga tillägg, dock inte retroaktiva löner eller sjuklön.

I AKI(ram) ingår också *lagstadgade arbetsgivaravgifter*. Den 1 januari 2009 sänktes arbetsgivaravgiften enligt lag. Sänkningen bestod av en generell sänkning och en sänkning av avgiften för ungdomar.¹³ Den generella arbetsgivaravgiften enligt lag sänktes från 32,42 procent till 31,42 procent. I den avgiften ingår den så kallade *allmänna löneavgiften* på 7,49 procent. Eftersom de lagstadgade avgifterna för ungdomar sänktes så varierar den totala avgiften med hur många ungdomar som jobbat som tjänstemän inom tillverkningsindustrin respektive år.

¹⁰ Övriga delar i ramanslagen beräknas utifrån liknande indexuppräkningsår. För omräkning av *lokalkostnader* används ett index som motsvarar 70 procent av årstakten i KPI mätt i oktober två år före aktuellt anslagsår medan det för *övriga förvaltningskostnader* används ett index som fastställs genom en sammanvägning av flera index från SCB avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning.

¹¹ Index beräknas för tillverkningsindustrin SNI C enligt branschstandard SNI 2007. Fr.o.m. år 2006 avser beräkningen arbetskraftskostnadsutvecklingen för privata tjänstemän inom tillverkningsindustrin i stället för som tidigare ett sammanvägt index av både arbetare och tjänstemän inom tillverkningsindustrin.

¹² Detta gäller sedan 1996. Indexet för 1995 beräknades för perioden december 1994 – december 1995, indexet för åren 1994 och 1993 beräknas för perioden maj till maj.

¹³ Fr.o.m. juli 2007 har arbetsgivaravgiften enligt lag för anställda i åldern 18-24 år sänkts. I ordinarie AKI tas hänsyn till detta, dvs. SCB har i beräkningarna använt en något lägre arbetsgivaravgift än den initiala. Ny avgift beräknas genom att i lönestrukturstatistiken se hur stor andel av den totala lönesumman i respektive näringsgren som 18-24-åringarna står för. Andelarna för 18-24- respektive 25-64-åringarna har sedan vägts ihop genom att multiplicera dessa andelar med de faktiska arbetsgivaravgifterna för dessa grupper. Fr.o.m. år 2009 har arbetsgivaravgiften för ungdomar förändrats ytterligare. Om den anställde är född 1983 eller senare (personer som vid årets ingång inte fyllt 26 år) blir arbetsgivaravgiften 15,49 procent och består av ålderspensionsavgift och en fjärdedel av övriga avgifter.

I AKI(ram) ingår också *avtalade arbetsgivaravgifter* för industritjänstemän som beror på de avtal som träffats mellan Svenskt Näringsliv och PTK. Av dessa avgifter är ITP-avgiften den mest betydande. Procentsatsen fastställs först vid årets slut eftersom premien styrs av tjänstemännens ålders- och inkomststruktur, ju äldre och ju högre lön desto större blir ITP-premien. När AKI(ram) beräknas används dock Svenskt Näringslivs prognos för dessa avgifter som fastställs redan under våren.

Ovanpå den avtalade arbetsgivaravgiften läggs en *särskild löneskatt* på 24,26 procent. Denna skatt tas endast ut på de avtalade avgifter som är relaterade till pensionsförmåner till de anställda.

Tabell 1. Beräkning av förändring i AKI(ram) för år 2010

	<u>November 2009</u>	<u>November 2010</u>
Överenskommen månadslön*	36 891,71 kr	37 664,65 kr
Arbetsgivaravgifter enligt avtal**	4 615,15 kr	4 711,85 kr
Arbetsgivaravgifter enligt lag***	8 772,85 kr	9 514,09 kr
Allmän löneavgift	2 733,68 kr	2 252,35 kr
Särskild löneskatt**	1 032,97 kr	1 054,61 kr
Summa	54 046,36 kr	55 197,54 kr
Beräknad arbetstid/mån	149,0 tim	149,0 tim
Beräknad lönekostnad/tim	362,73 kr/tim	370,45 kr/tim

Beräknad förändring i AKI(ram) $[(370,45/362,73)-1]*100=2,13$

Anmärkning: * Fast månadslön inkl. rörliga tillägg. ** Särskild löneskatt tas ut på de arbetsgivaravgifter enligt avtal som är relaterade till de pensionsförmåner som arbetsgivaren betalar. *** Den totala arbetsgivaravgiften enligt lag varierar med avseende på antal ungdomar. *Källa:* Statistiska centralbyrån

Uppgifterna om arbetsgivaravgifter enligt lag och avtal som används för indexberäkningarna vid tidpunkten för beräkningarna är dock preliminära och fastställs först senare. Indexet revideras emellertid inte i efterhand. Följaktligen är AKI(ram) och därmed anslagsuppräknningen baserad på preliminär arbetskraftskostnadsutveckling i stället för på den faktiska. Det är de preliminära talen för både innevarande och föregående år som jämförs. I tabell 1 presenteras ett exempel på hur förändringen i AKI(ram) för ett givet år beräknats.

Produktivitets- och effektivitetskrav

Förändringen i AKI(ram) justeras därefter ned med ett så kallat produktivitets- och effektivitetskravet (PEK). Avdraget, som hämtas från Statistiska centralbyråns (SCB) nationalräkenskaper (NR), är ett indextal som baseras på den genomsnittliga produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn de senaste 10 åren.¹⁴ PEK-index bygger på arbetsproduktiviteten dvs. förändringen i produktionsvolym per arbetad timme.

¹⁴ I tekniskt hänseende kan anmärkas att det, under den tid PEK har gjorts, har förekommit två olika mätmetoder i nationalräkenskaperna, dels en ny serie fr.o.m. 1995 som är utformad med hänsyn till EU-direktiv, dels en äldre metod som inte är det. I beräkningen av 10-årsnittet har mätår enligt den äldre metoden successivt fasats ut.

Detta begrepp beräknas i NR som volymförändring i förädlingsvärdet dividerat med förändringen i antal arbetade timmar.¹⁵

Produktivitetsberäkningar är alltid osäkra. Det är mycket viktigt att beräkningarna av produktionen (förädlingsvärdet) är konsistent med den information om sysselsättningen (antal arbetade timmar) som finns tillgänglig. Att mäta både förädlingsvärdet i fasta priser och att erhålla en bra skattning på arbetsinsatsen i form av arbetade timmar är svårt, och när produktivitetsförändringen beräknas genom att dividera dessa förändringsskattningar med varandra så uppstår alltid ett visst osäkerhetsintervall. För enskilda kvartal är det därför olämpligt att dra alltför stora slutsatser.¹⁶

Hur används index och avdrag i anslagsuppräknigen?

Resursmixen¹⁷ mellan löner och andra arbetskraftskostnader, lokaler och övriga förvaltningskostnader i pris- och löneomräkningen visar hur resursförbrukningen ser ut på en genomsnittlig myndighet. Vilken anslagsuppräkning som görs beror på vilken resursmix respektive myndighet har. I pris- och löneomräkningen för år 2012 används den resursmix som myndigheterna hade år 2010. År 2010 var den genomsnittliga resursmixen i staten sådan att lönekostnaderna stod för 56 procent, lokaler för 10 procent medan övriga förvaltningskostnader stod för resterande 34 procent. Varje myndighet måste dock utgå från sin egen unika resursmix. Låt oss ta ett exempel för hur löneomräkningen kunnat se ut för en enskild myndighet under anslagsåret 2012.

Tabell 2. Resursmix och pris- och löneuppräkning för anslagsår 2012

	Resursmix*	Indexförändring
Löner	56,0%	0,92**
Lokaler	10,3%	1,04***
Övriga förvaltningskostnader	33,7%	1,29
Genomsnittligt PLO		1,06

Anmärkning: *Baserat på genomsnittligt utfall. **Förändring i AKI(ram)=2,13 och PEK=1,21. ***Gäller de myndigheter som ej omförhandlar lokalhyror år 2012

Här antas att en enskild myndighet år 2010 hade en resursmix där lönekostnadernas andel av samtliga förvaltningskostnader låg på 56 procent medan anslagsvolymen år 2011 låg på 1 000 000 kronor. Det innebär att basen i den så kallade löneomräkningen blir: $0,56 \times 1\,000\,000 = 560\,000$ kronor. Eftersom förändringen i AKI(ram) och produktivitetsavdraget år 2010 låg på 2,13 respektive 1,21 blir löneomräkningsfaktorn $2,13 - 1,21 = 0,92$ för anslagsåret 2012. Det innebär att anslaget löneandel för anslagsåret 2012 räknas upp till $560\,000 \times 1,0092 = 565\,152$ kronor.

¹⁵ Eftersom NR är ett slutet kontosystem med en produktionssida och en användningssida där alla indikatorer hänger ihop så innebär ny information någonstans i kontosystemet även förändringar i andra indikatorer som t.ex. produktiviteten. Detta får hela tiden konsekvenser för PEK.

¹⁶ När man beräknar förädlingsvärdets volymförändring i det detaljerade NR-systemet utgår man från information i löpande priser över produktion och förbrukning. Uppgifterna hämtas från SCB:s företagsstatistik och produktionsuppgifterna fastprisberäknas på produktgruppsnivå med relevanta producentprisindex. Förbrukningen fastprisberäknas också på produktgruppsnivå med produktspecifika index. Här finns viss osäkerhet i dels produktfördelningen, dels i prisindex för olika produktgrupper, huvudsakligen producenttjänster. Beräkningarna görs i ett integrerat system varför fel i prisutvecklingen för producenttjänster som används som förbrukning i andra branscher inte påverkar det totala resultatet men snedvridning kan uppstå på branschnivå.

¹⁷ Ekonomistyrningsverket (ESV) har i uppdrag av finansdepartementet att beräkna respektive myndighets resursförbrukning eller resursmix.

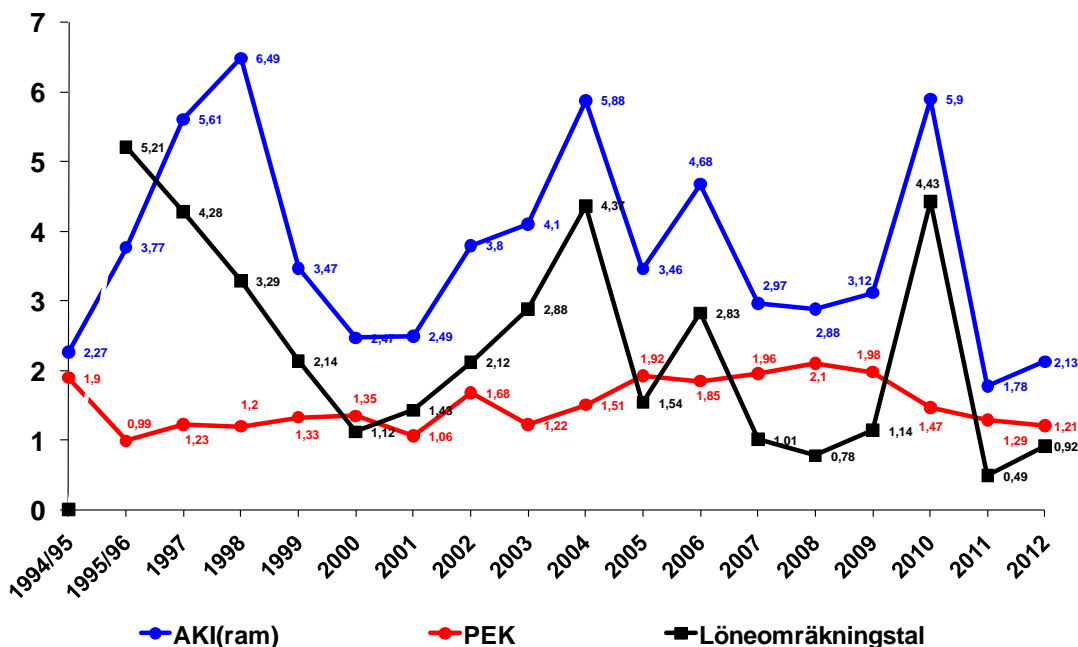
3. Hur har löneomräkningstalet utvecklats?

Faktisk utveckling av löneomräkningstalet

Figur 1 visar hur PEK, förändringen i AKI(ram) och löneomräkningstalet varierat mellan år 1994 och år 2012. Eftersom PEK (röd kurva) är ett 10-årigt glidande medelvärde så har det varierat mindre över tid än de övriga två storheterna. De senaste åren har PEK en avtagande utveckling eftersom förändringen i arbetsproduktiviteten varit negativ.

Förändringen i AKI(ram) (blå kurva) har varierat betydligt mer än PEK. Särskild stor betydelse för AKI(ram) har lönerna. De år då lönerna ökat mindre än vanligt, som t.ex. 1998, får vi två år senare, år 2000, låga löneomräkningstal medan vi under år med högre löneökningar än normalt, som t.ex. 2008, två år senare får höga löneomräkningstal. Historiskt sett är 2010 års löneomräkningstal på 4,43 procent ett högt tal eftersom löneomräkningstalet sedan ramanslagssystemet infördes i genomsnitt legat på cirka 2,5 procent.

Figur 1. Utveckling av löneomräkningstal, förändring i AKI(ram) och PEK



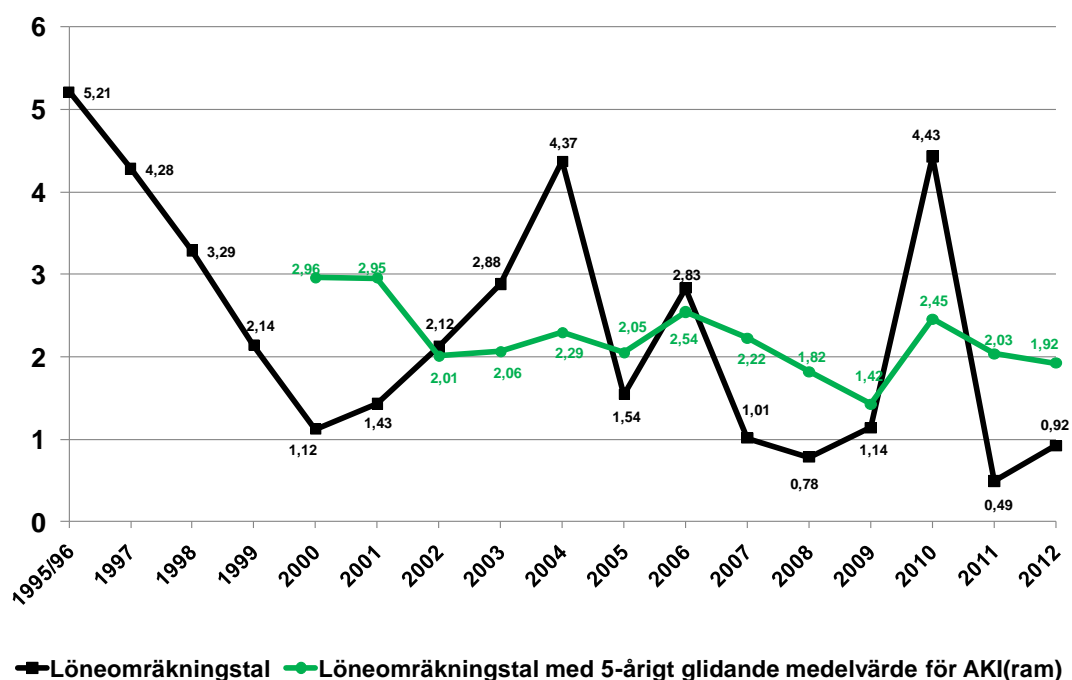
Anmärkning: Observera att det för 1995/1996 beräknades på 18 månader med förändring en i AKI(ram) på 7,07 och PEK på 1,86. Fr.o.m. 1998 reducerades buffertutrymmet i ramanslagen från 3 procent till 1 procent. Detta har skett i samband med pris- och löneomräkningen. Observera att förändringen i AKI(ram) år 2004 är reviderad 5,88 (5,30) orsaken är att sjuklönekostnaderna felaktigt ingick i index i november 2002/november 2001. År 2005 blev faktiskt tillämpad index 3,46 i stället för 4,04 eftersom PLO 2004 blev för hög. Fr.o.m. 2006 beräknas AKI(ram) som ett arbetskostnadsindex för tjänstemän inom tillverkningsindustrin.

Precis som Arbetsgivarverket förutspått i sina tidigare prognoser kommer löneomräkningstalet för år 2011 och år 2012 att hamna på väsentligt lägre nivåer än under år 2010. Löneomräkningstalet för år 2011 blev historiskt lågt och hamnade på 0,49 procent. Endast en gång tidigare i ramanslagssystemets historia har vi hamnat på en nivå strax under 1 procent. En anledning till det rekordlåga löneomräkningstalet är att den ekonomiska nedgången i finanskrisens spår slagit särskilt hårt mot löneutvecklingen inom industrin. En annan anledning till att arbetskostnaderna minskar är att den generella arbetsgivaravgiften och arbetsgivaravgiften för ungdomar sänktes i början av 2009. Ytterligare en anledning är att de kollektivavtalade avgifterna sänktes eftersom ITP-premien rabatterades kraftigt år 2009. Löneomräkningen för år 2012 blir visserligen något högre, men hamnar på relativt låga 0,92 procent.

Ett stabilare och mer förutsägbart löneomräkningstal

Som tidigare har konstaterats så har löneomräkningstalet varierat kraftigt över åren. En mer förutsägbar anslagsutveckling skulle göra det lättare för myndigheterna att planera sin verksamhet.

Figur 2. Löneomräkning, 5-årigt glidande medelvärde för förändringen i AKI(ram)



Källa: Arbetsgivarverket

En möjlig förändring vore därför att låta förändringen i AKI(ram) beräknas som ett flerårigt glidande medelvärde. Eftersom dagens konjunkturcykler i genomsnitt varar i cirka fem år, så bör ett glidande medelvärde också ligga på minst fem år för att få en stabiliserande effekt. Figur 2 visar hur löneomräkningstalet skulle se ut om ett 5-årigt glidande medelvärde för förändringen i AKI(ram) användes. Ett sådant löneomräkningstal skulle utvecklas avsevärt mer stabilt än nuvarande löneomräkningstal.

4. Förutsättningar för löne- och produktivitsutveckling

Det kanske vanligaste kravet på löneomräkningen är att den bör vara mer förutsägbar. I det följande kapitlet görs ett försök att på ett skissartat sätt förklara vad som påverkar löner och produktivitet. Syftet är att öka förståelsen för hur AKI(ram) och PEK utvecklats och varför framtida prognoser kan se ut som de gör.

Arbetsmarknadens förutsättningar för löneutveckling

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden har betydelse för hur lönerna på arbetsmarknaden utvecklas. Om efterfrågan i förhållande till utbudet på tjänstemän inom tillverkningsindustrin, som idag, ökar så bör löneökningstakten i en väl fungerande lönebildning öka. Det resulterar i sin tur i att AKI(ram) utvecklas mer positivt. Om resursutnyttjandet i stället minskar så kommer följaktligen också AKI(ram) att utvecklas mindre positivt. Av denna anledning finns det starka skäl till att följa hur resursutnyttjandet på arbetsmarknaden för tjänstemän inom tillverkningsindustrin utvecklas. Eller som här generellt följa utvecklingen på arbetsmarknaden.

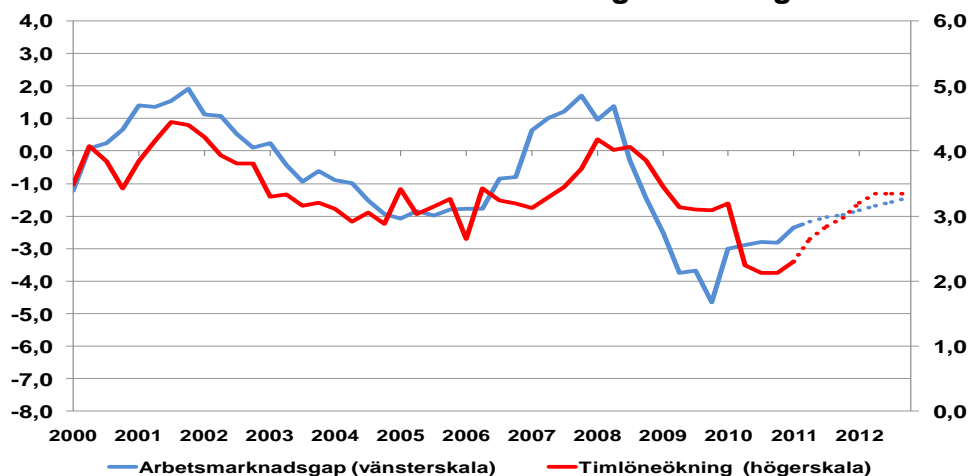
Det så kallade *arbetsmarknadsgapet* används ofta i debatten som en indikator på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsgapet visar hur faktiskt arbetade timmar utvecklas i procent av potentiellt arbetade timmar.¹⁸ Ett negativt arbetsmarknadsgap betyder att det finns ledig arbetskraft i ekonomin, dvs. utbudet av arbetskraft är större än efterfrågan av arbetskraft. Det leder till en dämpad löneutveckling. Ett positivt arbetsmarknadsgap innebär i sin tur att resursutnyttjandet är stramt med snabbare löneutveckling som följd.

Figur 3 nedan visar hur arbetsmarknadsgapet (blå kurva) och timlönen i näringslivet (röd kurva) utvecklats och hur de förväntas utvecklas i framtiden (streckad del). Notera här särskilt det senaste decenniets samvariation mellan arbetsmarknadsgap och löneutveckling i näringslivet. I figuren kan man se att resursutnyttjandet var mycket högt i början av 2000-talet. I mitten av 2000-talet och framför allt under år 2005 var resurserna underutnyttjade för att därefter utnyttjas allt mer. År 2008 var resursutnyttjandet i stället stramt och inom vissa yrken och regioner uppstod det utpräglad brist på arbetskraft. Som ett resultat blev också löneökningarna högre än på många år. För privata tjänstemän inom tillverkningsindustrin ökade lönerna år 2008 med cirka 5,2 procent.¹⁹ Kostnaderna för arbetsgivaravgifter enligt avtal ökade medan de för arbetsgivaravgifter enligt lag minskade något mindre. Det innebär att de totala arbetskraftskostnaderna för privata tjänstemän inom tillverkningsindustrin ökade med 5,9 procent vilket följaktligen också speglas i förändringen av AKI(ram) år 2008.

¹⁸ Potentiellt arbetade timmar bestäms i sin tur i första hand av jämviktsarbetslösheten och potentiell arbetskraft. Jämviktsarbetslösheten är den nivå på arbetslösheten som är förenlig med en stabil inflationstakt. Jämviktsarbetslösheten bestäms i huvudsak av hur väl arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar.

¹⁹ Se SCB (2009).

Figur 3. Arbetsmarknadsgap, dvs. faktiskt arbetade timmar i procent av potentiellt arbetade timmar samt timlöneökningen i näringslivet



Anmärkning: Kvartalsdata.

Källa: Konjunkturinstitutet

Som ett resultat av krisen och den sjunkande ekonomiska aktiviteten under år 2009 försvagades resursutnyttjandet radikalt på arbetsmarknaden. I början av år 2010 började dock ekonomin att sakta återhämta sig. När skulle då en vändning på arbetsmarknaden komma? Det finns ett empiriskt observerat samband mellan tillväxt och arbetslöshet. Ekonomer brukar tala om *Okuns lag*.²⁰ När tillväxten ökar så börjar företagen i allt större utsträckning utnyttja resurserna på arbetsmarknaden. I Sverige brukar lagen i praktiken betyda att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden försvagas fram tills dess att BNP växer med minst 2,5 procent då resursutnyttjandet i stället börjar öka.

Återhämtningen på arbetsmarknaden skulle dock kompliceras av att arbetsutbudet ökade mer än vanligt år 2010. När antalet som vill ha jobb ökar krävs högre tillväxttal för att resursutnyttjandet ska börja öka. Sysselsättningen steg visserligen i början av året, men samtidigt ökade arbetslösheten. I slutet av år 2010 nådde dock tillväxten tillräckligt höga nivåer för att arbetslösheten skulle börja minska och arbetsmarknadsgapet vända uppåt. I början av 2011 är arbetslösheten dock fortfarande hög och arbetsmarknadsgapet indikerar att resursutnyttjandet fortfarande är relativt lågt.

Enligt Konjunkturinstitutets (KI) prognoser stiger resursutnyttjandet snabbt den närmaste tiden, men det svaga utgångsläget efter krisen medför att arbetsmarknadsgapet fortfarande väntas bli negativt. Lediga resurser väntas finnas kvar på arbetsmarknaden och lönerna väntas stiga mer markant först under år 2012.

Att samvariationen mellan arbetsmarknadsgap och lön är sämre under vissa perioder kan bero på så kallade lönestelheter. När t.ex. arbetsmarknadsgapet faller snabbt under krisen är lönerna mer trögrörliga nedåt. En annan orsak som kan ha påverkat förhållandet är de så kallade *strukturella effekterna* i lönestatistiken. En ökad arbetslöshet under kriser har en tendens att öka den genomsnittliga lönen eftersom arbetslösheten strukturellt påverkar vilka som blir kvar på arbetsmarknaden. I tider då många blir arbetslösa är det ofta de lågproduktiva med låga löner som blir arbetslösa medan de högproduktiva med relativt högre löner får behålla sitt jobb.

²⁰ Se bl.a. Prachowny, M. (1993).

Förutsättningarna för produktivitetens utveckling

Produktivitetstillväxten bestäms av flera faktorer. Det kan t.ex. vara fråga om förändringar i arbetskraftens kompetens, tekniska innovationer, organisations- och processutveckling och investeringar i kapital och arbetskraft. Produktivitet mäts vanligtvis som arbetsproduktiviteten dvs. förädlingsvärdet per arbetad timme.

För att beskriva vad som påverkar arbetsproduktiviteten används ofta s.k. tillväxtbokföring. Metoden analyserar hur stor del av *arbetsproduktiviteten* som beror på förbättrad kvalitet hos arbetskraften (dvs. *kvalitetsjusterade timmar*), vad som beror på *kapitalfördjupning* (dvs. mer och bättre kapital) samt vad som beror på den s.k. *totalfaktorproduktiviteten* (TFP) (dvs. den residual som tillskrivs tekniska framsteg utöver det som tillskrivs produktionsfaktorererna kapital och arbete).

Resultatet av den tillväxtbokföring som Långtidsutredningen (LU) gjorde för åren 1997-2005²¹ visar att TFP gav störst bidrag till arbetsproduktiviteten i näringslivet. I tabell 3 har Informations- och kommunikationsteknologisektorn (IKT) exkluderats från övriga sektorer. Anledningen är den skillnad i produktivitetens utveckling som finns mellan IKT och övriga sektorer. Resultaten visar bl.a. att IKT har den högsta ökningen i arbetsproduktiviteten och det största bidraget från TFP.

Tabell 3. Tillväxtbokföring 1997-2005 och prognos 2006-2020

	Arbetsproduktivitet	Varav kvalitetsjusterade timmar	Varav kapitalfördjupning	Varav TFP
Åren 1997-2005				
Näringslivet	3,32	0,32	0,98	2,00
<i>Därav</i>				
-IKT	14,42	0,67	0,2	13,44
-Tillverkningsindustrin	4,39	0,29	1,25	2,81
-Varusektorn	1,32	0,20	0,64	0,49
-Tjänstesektorn	1,67	0,31	0,94	0,43
Prognos åren 2006-2020				
Näringslivet	2,66	0,12	0,93	1,6
<i>Därav</i>				
-IKT	11,05	0,13	1,42	9,5
-Tillverkningsindustrin	3,04	0,13	0,89	2,0
-Varusektorn	1,29	0,11	0,72	0,5
-Tjänstesektorn	1,47	0,11	0,93	0,4

Anmärkning: Genomsnittlig årlig ökning i procent. Övr. sektorer är exkl. IKT. LU:s beräkningar innehåller avrundningar vilket gör att tabellens summeringar inte är fullständiga. *Källa:* Långtidsutredningen 2008.

Den sektor som PEK bygger på, dvs. privat tjänstesektor inklusive IKT-tjänster redovisas inte av LU. I tabell 3 redovisas i stället tjänstesektorn exkl. IKT och i den sektorn ser vi att bidraget från TFP är relativt litet medan kapitalfördjupning i stället tycks ha bidragit till tjänstesektorns arbetsproduktivitet. Det betyder att den övriga tjänstesektorn skiljer avsevärt sig från IKT-sektorn som helhet.

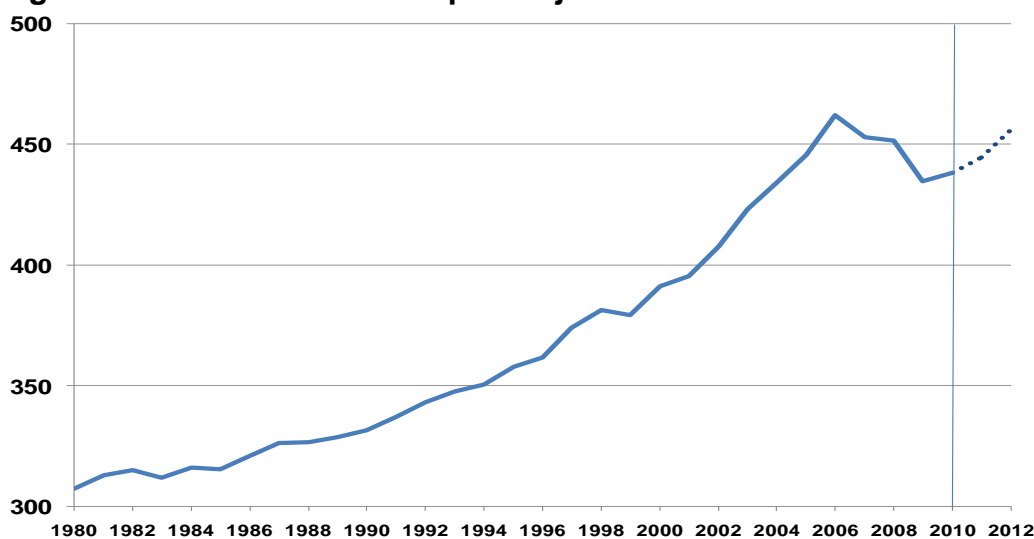
²¹ Se SOU 2008:14.

I LU gjordes också en prognos som sträcker sig fram till år 2020. Prognosen som presenteras i tabell 3 visar att arbetsproduktiviteten väntas öka snabbast i IKT-sektorn även i framtiden. Även för denna period är det framför allt ett resultat av TFP-tillväxten. Bidrag från kvalitetsjusterade timmar är nästan lika stort i alla sektorer. Kapitalför djupningen väntas dock bli störst i IKT-sektorn följt av privat tjänstesektor exklusive IKT.

Eftersom produktion av IKT-tjänster inte förekommer inom statliga myndigheter kan det övervägas om inte dessa bör exkluderas från PEK.²² Arbetsgivarverket har med hjälp av SCB-statistik tagit fram siffror på utvecklingen av produktiviteten i tjänstesektorn exklusive produktion av IKT-tjänster. Statistiken visar att PEK i genomsnitt blir 0,3 procentenheter lägre per år om produktion av IKT-tjänster exkluderas.

Vilka konjunkturella faktorer har varit av betydelse och vad kan vi lära oss av dem? Figur 4 visar produktivitetens utvecklingen i tjänstesektorn (inkl. IKT) samt KI:s senaste prognos för denna.²³ Under senare delen av 1990-talet och den första delen av 2000-talet utvecklades produktiviteten starkt. Bakom utvecklingen ligger framför allt den snabba teknologiska utvecklingen och användningen av IKT. En annan förklaring är att konkurrensen skärptes på grund av avregleringar och globaliseringstryck.

Figur 4. Produktivitetsnivån i privat tjänstesektor



Anmärkning: Tjänstesektorn inkl. IKT. Produktion per arbetad timme. Fasta priser, referensår 2009.

Källa: SCB och Konjunkturinstitutet

Under åren 2007-2009 föll produktiviteten dramatiskt. En förklaring är att produktivitetens utvecklingen inom IKT till viss del klingat av redan innan krisen dök upp. En annan möjlig förklaring är att regeringens utbudspolitik, som gått ut på att få tillbaka många personer in på arbetsmarknaden som tidigare varit långtidssjuka, långtidsarbetslösa m.m., medfört att takten i arbetsproduktiviteten försämrats när dessa återvänt till arbetslivet. Den stora generationsväxlingen som sattes igång redan innan krisen kan också vara en förklaring. Äldre och erfarna har i genomsnitt en högre produktivitet än vad t.ex. ungdomar har till en början.

²² Här inte avses vanlig konsumtion av IT. Förslaget har tidigare framförts i Spånt (2008), se kapitel 5.

²³ Se Konjunkturinstitutet (2011).

Vidare kan man karaktärisera åren 2007-2008 som högkonjunkturår. I senare delen av en sådan högkonjunktur tenderar företagens kapacitetsutnyttjande att vara nära taket, vilket till slut tvingar företagen att nyanställa. Detta leder av fler anledningar till en lägre produktivitetstillväxt. För det första måste företagen avsätta redan befintliga resurser för att lära upp de nyanställda. För det andra sjunker produktivitetstillväxten även för högpresterande när de kommer till ett nytt företag. För det tredje minskar andelen kapital per anställd när personalstyrkan växer.

Vidare har finanskrisen inte bara haft en effekt på arbetskostnaden utan också på produktiviteten. Det stora efterfrågefallet under år 2009 gjorde att företagen tvingades att minska sin produktion. När företagen inte anpassade sin personalstyrka i samma utsträckning sjönk produktivitetstillväxten i företagen. Även investeringstillväxten sjönk och kapitalintensiteten minskade vilket fick produktivitetstillväxten att falla. En annan anledning till att produktivitetstillväxten minskade under krisåret 2009 är att företagens anställningsbeslut alltid är framåtblickande. Företagens beslut kan t.ex. ge upphov till det fenomen som ekonomer brukar kalla *Labor hoarding* dvs. att företag inte gör sig av med överflödigt arbetskraft under sämre tider för att de ska vara tillgängliga när konjunkturen vänder. Mycket tyder på att så kan ha varit fallet inom just tjänstesektorn under krisen.²⁴

Hur ser det då ut de närmaste åren i tjänstebranscherna? När finanskrisen nu är över och återhämtningen är i full gång så ökar efterfrågan snabbt vilket enligt KI:s prognos väntas öka produktiviteten. Tjänstesektorns produktivitetstillväxt ser dock ut att hämmas något av att bristen på kvalificerad arbetskraft ökar snabbt inom tjänstebranscherna.

²⁴ Se t.ex. Almega (2009, 2010).

5. Vad tycker olika intressenter om löneomräkningen?

SACO-S

Saco-S värnar om modellens grundläggande syfte och form.²⁵ Man ger dock uttryck för en oro kring de senaste årens löneomräkningstal. Saco-S menar att de låga talen inneburit att myndigheter tvingats till alltför omfattande rationaliseringar för att kunna matcha löneutvecklingen på den svenska arbetsmarknaden. Därför föreslår Saco-S förändringar inom både AKI(ram) och produktivitetsavdraget.

Saco-S efterlyser en större transparens i arbetskostnadsindex AKI(ram) och föreslår att det görs en redovisning av hur nya typer av ersättningar beaktas vid fastställandet av AKI(ram). Som ett exempel nämner man att löneväxling mellan lön, pension och ledigheter har ökat och att ett mer globalt ägande av företag verksamma i Sverige gör att det blivit vanligare med bonus/resultatlöner och liknande rörliga ersättningar i privat sektor.

Saco-S föreslår också att en korrigering bör ske för premierabatter inom ITP-systemet vid beräkning av förändringen i AKI(ram) och att Statens tjänstepensionsverks (SPV) system för avkastningsberäkningar återställs till läget före 2004. Saco-S pekar på att arbetskostnadsökningen påverkas av pensionspremier och eventuella premierabatter inom ITP-planen. I sina beräkningar konstaterar man att ITP-premien sänktes med 0,27 procentenheter mellan 2006 och 2007 vilken innebar att förändringen i AKI(ram) blev 3,12 procent i stället för 3,44 procent och att någon motsvarande sänkning av premierna inte blev aktuell inom staten på grund av att beräkningen av avkastning ändrades 2004 (avkastningen beräknas fr.o.m. 2005 motsvara räntan på 10-åriga statsobligationer). Man betonar att myndigheterna därigenom inte får motsvarande premierabatter från SPV som inom jämförelsesektorn som omfattas av ITP. Istället får myndigheterna betala värdesäkringspremier. Saco-S slår fast att om systemet fullt ut korrigerats för dessa skillnader skulle förändringen i AKI(ram) för år 2009 varit 3,86 procent i stället för 3,12 procent, en skillnad nästan i nivå med hela löneomräkningen för år 2008!

Saco-S vill också ändra i produktivitetsavdraget och menar att nuvarande modell inte tar hänsyn till den faktiska utvecklingen. Specifikt trycker man på att olika verksamheter har olika förutsättningar att använda teknisk utveckling för att öka sin produktivitet. De understryker också att statliga myndigheter till skillnad från företag inom privat sektor har en verksamhet som är mer arbetsintensiv än kapitalintensiv och således inte har samma tekniska utvecklingspotential. Därför föreslår Saco-S att produktivitetsavdraget beräknas på verksamheter inom privat sektor som liknar den verksamhet som finns på statliga myndigheter samt att modellen tar hänsyn till verksamhetens art och produktivitetens utvecklingen inom den enskilda myndigheten.

²⁵ Saco-S förhandlingsledning har bl.a. givit sin syn på systemet i ett brev till statsrådet Mats Odell (2008-11-17).

OFR

Förre chefsekonomen vid TCO, Roland Spånt, har för OFR:s räkning skrivit en rapport som gör en analys av produktivitetsavdraget.²⁶ Spånt menar att produktivitetsavdraget är centralt för myndigheternas möjligheter att uppfylla verksamhetsmålen, men att avdraget inte har samma breda stöd som det resterande delarna av raman-slagsmodellen.

I sin rapport ställer Spånt krav på ett mer modernt produktivitetsavdrag. Han menar att beräkningen måste göras utifrån den bästa jämförelsegrunden, att man bör använda de mått som neutraliserar kapitalinsatser och som mäter arbetskraftens produktivitet, att det ska vara förutsägbart, vara framåtriktat och bygga på officiella källor samt vara enkelt och accepteras av avtalsparterna. Utifrån dessa krav presenterar Spånt ett antal slutsatser och förslag till förändringar av det nuvarande produktivitetsavdraget.

Spånt menar att det fortfarande är rimligt att tillämpa ett produktivitetsavdrag i löneomräkningssystemet för att skapa ett omvandlingstryck även i statliga sektorn. Eftersom det inte finns något direkt sätt att beräkna utvecklingen av produktivitet vid myndigheterna så menar författaren att ett produktivitetsavdrag måste arbeta *ex ante* via ett omvandlingstryck som baseras på produktiviteten i andra sektorer.

Spånt föreslår att jämförelsenormen inte längre ska utgöras av hela den privata tjänstesektorn utan i stället ska produktivitetsavdraget baseras på den del av privat tjänstesektor som inte är en del av IKT-sektorn. Spånt framhåller att det var den privata tjänsteproduktionen som ansågs mest lik den statliga produktionen och blev normen för produktivitetsavdraget, men att man i forskningen det senaste decenniet alltmer poängterat att den del av privat tjänstesektor som producerar informations- och kommunikationsteknologi (IKT-tjänster) bör särredovisas.²⁷ En sådan särredovisning görs exempelvis i de statliga långtidsutredningarna (se sidan 13).

Spånt argumenterar också för att använda den så kallade *totalfaktorproduktiviteten* (TFP) som i sig inte är en mätbar storhet utan en residual som definieras som den ökning i förädlingsvärdet som inte beror på en ökad insats av kapitaltjänster och kvalitetsjusterade arbetade timmar.²⁸

Spånt tycker slutligen att avdraget ska ligga fast under längre perioder och inte variera år från år. Myndigheternas planering menar han kräver en större förutsägbarhet och stabilitet, något som inte ges i nationalräkenskaperna som ständigt förändras och

²⁶ Spånt (2008).

²⁷ Se bl.a. Skyttesvall & Hagén (2005).

²⁸ Spånts förslag bygger på den argumentation som OECD framfört när det gäller vilket begrepp som bör användas. Se bl.a. Schreyer, P (2001). Argumentationen har som grund att det nuvarande måttet, det så kallade *arbetsproduktivitetsmålet* (AP) som avspeglar hur effektiv arbetskraften är kombinerad med andra produktionsfaktorer och hur stor mängd andra produktionsfaktorer som är tillgängliga för en viss produktion och hur snabb den tekniska utvecklingen i sektorn är, visserligen är ett enkelt mått att förstå men är att det är missvisande för längre perioder eller vid jämförelser av olika samhällssektorer (*arbetsproduktiviteten* kan definieras som förändring i förädlingsvärdet minus (eller dividerat med) förändringen i antal arbetade timmar.) AP neutraliserar inte heller kapitalinsatser. På denna punkt är TFP ett bättre mått menar Spånt eftersom investeringarna i statsförvaltningen är lägre än någon annanstans. Eftersom förändringen i TFP definieras som förändringen i AP minus bidraget från förändringen i kapitalanvändning per arbetad timme och förändringen i arbetskraftens kompetens. TFP fångar upp den produktivitetsförändring som beror på att man skaffat sig ny kunskap, att man tar tillvara tekniska lösningar, hur man är organiserad dvs. den del av förändringen som inte beror på att man ökat insatser av produktionsfaktorer som kapital och arbete.

utvecklas. Spånt framhåller att det nuvarande produktivitetsavdraget, just av denna orsak, saknar en bred acceptans hos parterna. Spånt föreslår att de prognoser som tas fram i de statliga långtidsutredningarna ska ligga till grund för produktivitetsavdraget i stället för historiska data. Hans argument för att använda framåtinriktade uppgifter i stället för historiska data är att i framtiden undvika alltför dramatiska förändringar i produktionsvillkoren. Det senaste decenniets innovationer inom den nya tekniken och informationsteknologin som dramatiskt förändrade produktionsförutsättningarna gick inte att förutse med hjälp av historiska data. Spånt föreslår därför att produktivitetsavdraget de närmste åren ska bestämmas till 0,4 procent i enlighet med bilaga 6 till långtidsutredningen 2008.²⁹ I sammanhanget bör nämnas att det endast är produktivitetsavdraget och inte AKI(ram) som har varit föremål för Spånts utredning, annars är det ju i AKI(ram), inte i PEK, som de stora svängningarna uppträder.

Arbetsgivarverkets medlemmar

För vissa myndigheter har löneomräkningstalet en begränsad betydelse. Det gäller speciellt stora myndigheter där regeringen i sin budget för en aktiv politik. Många myndigheter upplever att regeringens tillskott eller sparande på dessa myndigheter har större betydelse än själva anslagsuppräknningen. Det handlar framför allt om myndigheter som ofta är i blickfånget och där politiker ofta vill och bör styra samhällsutvecklingen. Ur det perspektivet är dock inte ramanslagssystemet ett bekymmer utan bör snarare ses som en garant för den arbetsgivarpolitiska delegeringen och för att viss kontinuitet och stabilitet kan behållas.

En intressant aspekt som ofta lyfts fram är det faktum att statsmakterna ständigt gör produktivetsförbättringar genom att slå ihop flera myndigheter till en myndighet och samtidigt minskar anslagen. Det kan t.ex. vara fråga om att flera regionala myndigheter eller myndigheter med en verksamhet som påminner om varandras slås ihop för att göra rationaliseringsvinster. Om detta görs samtidigt som dessa myndigheter åläggs ett generellt produktivitetsavdrag uppfattas det som ett *dubbelt strukturrationaliseringskrav*.

Vid möten med myndighetschefer som Arbetsgivarverket haft nyligen har det också framförts ett tydligt önskemål om ett mer stabilt och förutsägbart AKI(ram).

Övriga

Förvaltningskommittén föreslår i sitt betänkande³⁰ att det bör finnas ett generellt produktivetsstryck på myndigheternas samtliga kostnader. Det produktivetsstryck som finns i dag är det produktivitetsavdrag som regeringen gör på lönekostnaderna vid den årliga pris- och löneomräkningen av ramanslagen. Däremot omfattas inte delar av ramanslagen som finansierar hyror och övriga förvaltningskostnader. Förvaltningskommittén ansåg därför att det finns anledning att utvidga produktivetsstrycket. Dessa förslag togs emellertid bort i den förvaltningspolitiska propositionen som senare lades fram. Den nuvarande regeringen har vid fler tillfällen uttryckt sin tillfredsställelse med det nuvarande systemet. I budgetpropositionen för år 2008 sade regeringen att pris- och löneomräkningen i stort sett fungerat bra och bör ligga fast.

²⁹ SOU 2008:14.

³⁰ SOU 2008:118.

6. Slutsatser och förslag

Arbetsgivarverkets anser att löneomräkningen i huvudsak fungerat väl och att det i dagsläget inte finns något trovärdigt nytt alternativ till det nuvarande systemet. Även om ett system som helhet fungerat väl finns det vissa delar som kan förbättras. Det är t.ex. viktigt att ett system är modernt och att det följer och anpassar sig efter de förändringar och den tid vi lever i.

En stabilare finansiering

Idag skrivs lönedelen av de statliga anslagen upp med *arbetskostnadsökningen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin*. Arbetsgivarverket menar att det idag finns en stark samsyn kring den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll på det statliga avtalsområdet. En syn som för övrigt har sitt ursprung i den väl-etablerade EFO-modellen, men som också är grunden i senare modeller och samarbetsavtal som t.ex. dagens industriavtal.³¹ Från vissa håll efterfrågas dock större transparens kring vilka komponenter som ingår i AKI(ram). Här kan man naturligtvis tänka sig att Statistiska centralbyrån inom ramen för sina kommande uppdrag ännu tydligare redovisar vilka komponenter som ingår och hur de beräknas. Även om principen i sig har en hög legitimitet framhålls ofta att förändringen i AKI(ram) fluktuerar kraftigt över tiden vilket försvårar myndigheternas planering. I detta sammanhang blir möjligheterna till anslagssparande och anslagsöverskridande samt tillförlitliga anslagsprognoser extra viktiga. Är förutsägbarhet och stabilitet över tiden något som eftertraktas kan en attraktiv idé vara att låta förändringen i AKI(ram), liksom produktivitetsavdraget, beräknas som ett glidande medelvärde över en viss period. I den här rapporten har Arbetsgivarverket visat att ett femårigt glidande medelvärde av förändringen i AKI(ram) skulle ge upphov till en stabilare finansiering.

Ett adekvat produktivitetsavdrag

Rapportens sammanställning visar att det så kallade *produktivitetsavdraget* saknar motsvarande stöd hos de inblandade intressenterna. Vi finner heller inget stöd i EFO-modellen eller i ramanslagsutredningen för ett sådant avdrag. Att den statliga sektorn ständigt förbättrar sin produktivitet är självklart men att pris- och löneomräkningen är en lämplig plats för sådana krav är inte lika självklart.

Vidare framhåller många intressenter att metoden med produktivitetsavdraget inte tar hänsyn till vilka förutsättningar myndigheterna har för att förbättra sin produktivitet. När anslagen skrivs upp inom ramen för pris- och löneomräkningen tar systemet hänsyn till vilken kostnadsmix respektive myndighet har, men när produktivitetsavdraget görs är det en schablon som gäller för alla myndigheter oavsett vilka förutsättningar den enskilda myndigheten har.

Inte heller staten som kollektiv har samma förutsättningar att förbättra sin produktivitet som vissa delar av tjänstesektorn. Inslaget av hög utbildning är stort i staten och

³¹ För en beskrivning av lönenormeringens utveckling på avtalsområdet. Se bl.a. SOU 2006:32

många myndigheter baserar sin produktivitet utveckling på det som i tillväxtbokföringen kallas kvalitetsjusterade timmar dvs. att personalen får en bättre utbildning eller en högre utbildningsnivå. Samtidigt visar vår genomgång av Långtidsutredningens undersökning att just kvalitetsjusterade timmar är det som ger det minsta bidraget till produktiviteten medan kapitalinvesteringar som är vanligare i andra sektorer ger ett större bidrag till produktiviteten. De statliga myndigheternas verksamheter har med andra ord sämre förutsättningar att lyckas med produktivetsförbättringar än mer kapitalintensiv verksamheter i andra sektorer.

Det överlägset största bidraget till tjänstesektorns arbetsproduktivitet kommer från den så kallade IKT-sektorn. Ett produktivetsavdrag baserat på den privata tjänstesektorn exklusive IKT-branschen är därför att föredra. Förslaget fördes fram i Spånt (2008) och enligt Arbetsgivarverkets uppfattning finns en samsyn hos parterna kring ett sådant förslag. Enligt Arbetsgivarverkets beräkningar av statistik från SCB skulle ett exkluderande av produktion av IKT-tjänster från PEK motsvara en minskning av produktivetsavdraget med 0,3 procentenheter per år.

En ytterligare kritik mot tillämpningen av PEK är att produktivetsavdraget i vissa fall upplevs som ett så kallat *dubbelt strukturrationaliseringskrav*. Det dubbla strukturrationaliseringskravet uppstår t.ex. då en myndighet genom ett politiskt beslut drar ner på verksamheten eller låter den uppgå i någon redan befintlig myndighets verksamhet samtidigt som anslagen minskas. Ett annat exempel är när investeringar görs för att förbättra statens e-tjänsteutbud och vinsterna av produktivetsförbättringarna dras in genom anslagsförsämringar. Myndigheterna menar att de ovanpå dessa rationaliseringar och anslagsminskningar inte bör tvingas till ytterligare produktivetsförbättringar och anslagsminskningar i form av ett produktivetsavdrag. Med andra ord det görs redan indragningar av anslagen pga. de strukturrationaliseringar som görs i privat tjänstesektor och som speglas i produktivetsavdraget. När statsmakterna t.ex. drar in anslagen som motsvarar produktivetsförbättringen av en e-tjänstinvestering bör därför PEK minskas med motsvarande storlek.

Den statliga försäkringsmodellen

Något som formellt ligger utanför ramanslagssystemet, men som har en gemensam historik med ramanslagssystemets framväxt är den statliga försäkringsmodellen för SPV:s premieberäkningar. Försäkringsmodellen har ingen koppling till de produktivets- och effektivitetsfrågor som hittills varit föremål för uppmärksamhet i denna rapport. I formell mening föreligger inte heller någon direkt koppling till ramanslagssystemets löneomräkningsmekanism. I reell mening föreligger emellertid ett mycket starkt samband mellan principerna för löneomräkningen och principerna för försäkringsmodellen.

Som tidigare beskrivits så påverkas AKI(ram) av avgifterna till industritjänstemännens tjänstepensionsförmåner. De förmånsbestämda delarna av denna pension hantearas av Alecta, som bestämmer de avgifter (premier) som industritjänstemännens arbetsgivare har att erlägga och som förvaltar premiemedlen i avvaktan på att pensionsförmånerna ska betalas ut till förmånstagarna.

På motsvarande sätt hanterar SPV genom sitt ansvar för den statliga försäkringsmodellen de förmånsbestämda delarna av den statliga tjänstepensionen. SPV bestämmer de avgifter som statliga arbetsgivare har att erlagga och förvaltar premiemedlen i avvaktan på att pensionsförmånerna ska betalas ut till förmånstagarna. Statliga myndigheter får alltså sina anslag omräknade med hänsynstagande till avgifterna till Alecta och de får betala ur sina anslag de avgifter som SPV bestämmer. Sedan 2005 tar emellertid Alecta och SPV inte längre sina avgiftsbeslut på jämförbara grunder.

Efter den översyn av systemet som gjordes i SPÅ-utredningen³² bestämdes att fr.o.m. år 2005 skulle tillgångarna i modellen endast tillskrivas en avkastning motsvarande den tioåriga statsobligationsräntan. Som remissinstans påpekade Arbetsgivarverket att förslaget kunde betyda att de statliga myndigheterna skulle få betala högre premier än vad annars skulle vara fallet samtidigt som underlaget till AKI(ram) fortfarande skulle bygga på Alectas lägre premier. Förslaget genomfördes dock och Arbetsgivarverket kan idag konstatera att farhågorna nu har besannats. Avgifterna till Alecta och därmed AKI(ram) har utvecklats i lägre takt än de premier som SPV tvingats ta ut.³³

Mellan åren 2008 och 2009 sänktes den preliminära ITP-premien som används i beräkningarna av förändringen i AKI(ram) och därmed myndigheternas finansiering från 14,1 till 12,5 procent. Konsekvenserna av denna premierabatt blev att anslagen minskade. . Samtidigt tvingades SPV höja sitt premieuttag mellan åren 2008 och 2009. Om man i beräkningen av förändringen i AKI(ram) i stället utgått från utvecklingen av SPV-premien för år 2008 och år 2009 så hade förändringen i AKI(ram) för innevarande år blivit 3,3 i stället för 1,78. Löneomräkningstalet för innevarande år hade blivit 2,0 i stället för de rekordlåga 0,49. Om man i stället beräknar hur det skulle se ut om premierabatten uteblivit och ITP-premien hade varit densamma som år 2008 så hade förändringen i AKI(ram) för innevarande år blivit 3,1 i stället för 1,78 och löneomräkningstalet blivit 1,8 i stället för de rekordlåga 0,49

Arbetsgivarverket anser därför att SPV:s premieberäkningar återigen bör beräknas enligt den ursprungliga försäkringsmodellen för att i så stor utsträckning efterlikna ITP-premien varmed lönerna räknas upp i anslagen.

Arbetsgivarverkets förslag

Efter flera diskussioner i den statliga myndighetskretsen och i Arbetsgivarverkets styrelse har Arbetsgivarverket valt att gå fram med följande förslag till förändring av löneomräkningen:

- Låt förändringen i AKI(ram) beräknas som ett flerårigt glidande medelvärde på minst 5 år.
- Beräkna PEK exklusive produktion av IKT-tjänster.
- Återinför den ursprungliga försäkringsmodellen för beräkningar av SPV:s premier.
- Kombinera inte PEK med explicita myndighetsvisa rationaliseringskrav.

³² Se SOU 2003:85.

³³ En orsak till detta är att Alectas rörelseöverskott kunnat disponeras så att rabatter på ITP-premien för tjänstemän inom industrin kunnat medges. Medan Alecta haft möjligheten att lämna så kallade premierabatter har den möjligheten inte funnits för SPV eftersom den nya försäkringsmodellens konsolideringsgrad sjunkit till för låga nivåer.

7. Prognos för löneomräkningstalet

Om nu arbetskraftskostnader för tjänstemän i tillverkningsindustrin ökar och produktivitet i privat tjänstesektor sannolikt börjar öka vad kan vi då förvänta oss för löneomräkningstal i den närmaste framtiden? I detta avsnitt använder vi prognoser för löneutveckling och produktivitetstakt för att beräkna en prognos för löneomräkningstalet. Slutligen beskrivs hur löneomräkningstalet skulle utvecklas om Arbetsgivarverkets förslag genomfördes.

Prognos för förändringen i AKI(ram)

När beräkningen av förändringen i AKI(ram) görs jämförs ett års genomsnittliga arbetskostnader i november med nästkommande års genomsnittliga arbetskostnad i november. En lämplig grund att använda när förändringen i AKI(ram) prognostiseras är Konjunkturinstitutets prognos för löneutveckling bland tjänstemän inom industrin.

Förutom löner tar vi hänsyn till arbetsgivaravgifter enligt lag och avtal. Arbetsgivaravgiften enligt lag sänktes år 2009 både generellt och för ungdomar. Vad den totala nedsättningen av arbetsgivaravgiften blir beror i stor utsträckning på hur många ungdomar som jobbat som tjänstemän i tillverkningsindustrin respektive år. Eftersom detta är okänt idag antar dock Arbetsgivarverket i sin prognosberäkning därför att nedsättningen av den lagstadgade arbetsgivaravgiften för ungdomar får samma genomslag som år 2009.

Då arbetsgivaravgifter till följd av avtal bestäms först vid årets slut så antar vi här att även de förblir desamma under den studerade perioden. Detta antagande är rimligt eftersom det under de senaste två åren inte skett någon förändring i den totala avgiften.

Enligt Arbetsgivarverkets beräkningar blir prognosen för förändringen i AKI(ram) 2,3 procent år 2011 (anslagsår 2013) respektive 3,2 procent år 2012 (anslagsår 2014).

Prognos för produktivetsavdraget

När Arbetsgivarverket gör en prognos för produktivetsavdraget, PEK, så används Konjunkturinstitutets (KI) prognoser för produktivetsökningen i privat tjänstesektor. Under 2005-2009 var produktivitetstakten negativ, men enligt KI väntas produktivetsökningen i den privata tjänstesektorn bli positiv de närmaste åren. År 2011 och år 2012 väntas produktivetsökningen bli 1,9 respektive 2,4 procent. Dessa produktivetsprognoser används för att beräkna de närmaste årens PEK-utveckling. Det görs genom att dessa procenttal omvandlas till ett index som förlänger den indexserie som produceras i nationalräkenskaperna och som ligger till grund för det tioåriga glidande medelvärde som utgör PEK.

Prognos för löneutvecklingstalet

En sammanfattning av Arbetsgivarverkets prognos för förändringen i AKI(ram), produktivitetsavdraget och löneomräkningstalet ges i tabell 4.

Tabell 4. Prognos för förändringen i AKI(ram), PEK och löneomräkningstalet

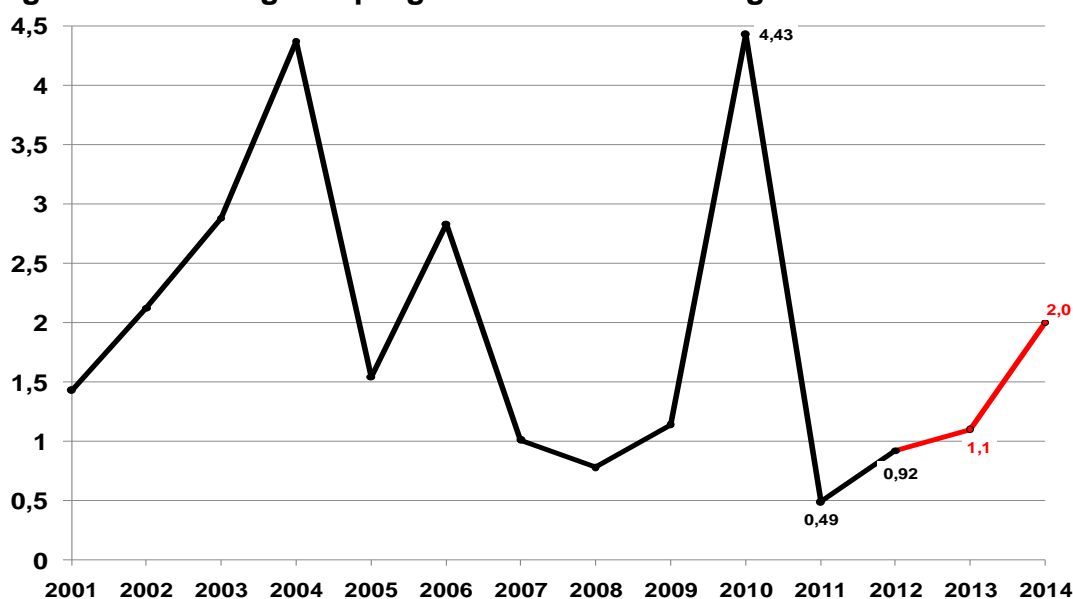
Prognoser	Prognosår/Anslagsår	
	2011/2013	2012/2014
Förändring i AKI(ram)	2,3	3,2
PEK	1,2	1,2
Löneomräkningstalet	1,1	2,0

Källa: Arbetsgivarverket

För både år 2011 (anslagsår 2013) respektive år 2012 (anslagsår 2014) beräknas PEK bli 1,2. I tabell 4 redovisas den sammanlagda prognosen för löneomräkningstalet. När PEK dras från förändringen i AKI(ram) får vi ett prognostiserat löneomräknings-tal som väntas hamna på 1,1 procent anslagsår 2013 och 2,0 procent anslagsår 2014.

Arbetsgivarverkets prognos för löneomräkningstalet kan enklast illustreras i en figur. Figur 5 visar att löneomräkningstalet för anslagsåren 2010 och 2011 blev högt respektive rekordlåg. Löneomräkningstalet för år 2012 blev fortsatt lågt. I prognosen för år 2013 ser vi att löneomräkningstalet väntas fortsätta att ligga kvar på låg nivå medan prognosen för år 2014 ser något mer gynnsam ut.

Figur 5. Utveckling och prognos av löneomräkningstalet



Källa: Arbetsgivarverket

Slutligen bör ett varnande finger höjas för osäkerheten i den här typen av prognoser. Prognoser har rent generellt varit svårare att göra i samband med finans- och handelskrisen då normala samband och prognosmodeller inte fungerat i samma utsträckning.

Arbetsgivarverkets förslag – ett alternativt scenario

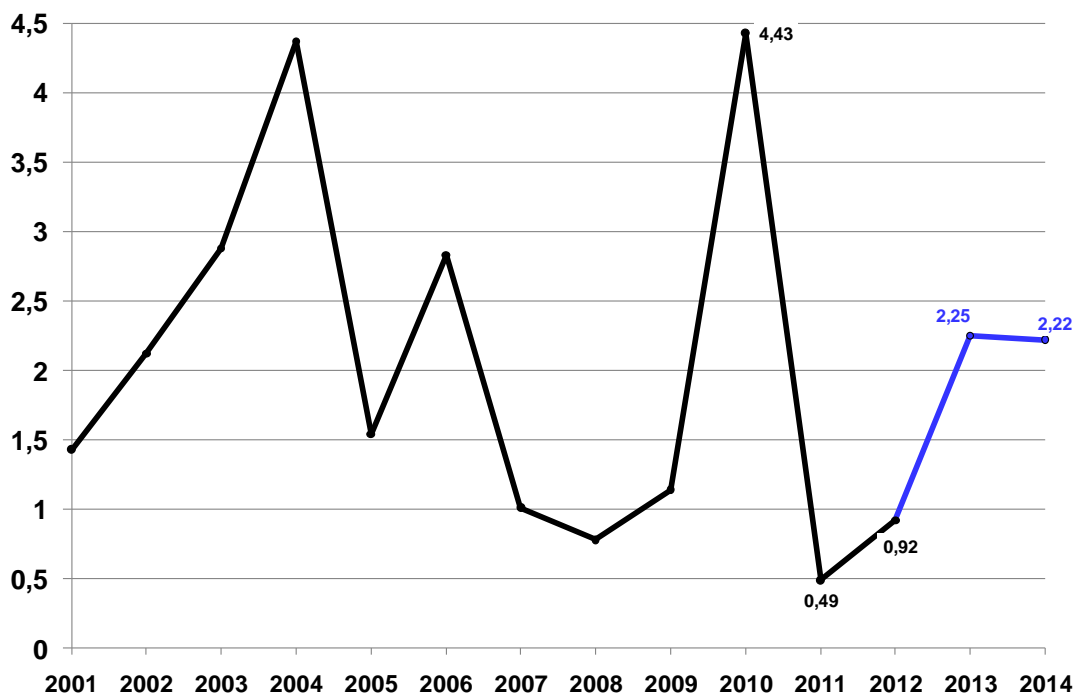
Hur skulle en motsvarande prognos av löneomräkningstalet se ut om Arbetsgivarverkets förslag genomfördes? Låt oss göra följande antaganden:

- Låt PEK minska med 0,3 procent för anslagsåren 2013 och 2014. Arbetsgivarverkets beräkningar visar att PEK minskar med 0,3 procentenheter per år om produktion av IKT-tjänster exkluderas.
- Låt SPV-premien³⁴ användas i beräkningarna av förändringen i AKI(ram) i stället för ITP-premien.
- Använd ett 5-årigt glidande medelvärde för beräkningen av förändringen i AKI(ram).

Med dessa antaganden blir PEK 0,9 för anslagsåren 2013 och 2014. Förändringen i AKI(ram) blir 3,15 för anslagsår 2013 och 3,12 för anslagsår 2014.

Om Arbetsgivarverkets förslag genomfördes skulle det innebära att prognosen för löneomräkningstalen blir 2,25 för anslagsår 2013 och 2,22 för anslagsår 2014. Prognosen för löneomräkningstalen redovisas i figur 6.

Figur 6. Prognos med Arbetsgivarverkets förslag



Källa: Arbetsgivarverket

³⁴ För år 2011 finns en preliminär premie, men för år 2012 görs antagandet att SPV-premien ökar med 0,5 procentenheter.

Referenser

Almega (2010), [Sverige sticker ut](#), Konjunkturprognos, nov 2010.

Almega (2009), [Pressat läge](#), Konjunkturprognos, nov 2009.

Andersson, P. och Isaksson, A. (1997), "Is Private Sector Pay Formation Affected by the Central Government in Sweden: A Causal Analysis", Stencil Arbetsgivarverket

Aukrust, O. (1970), "PRIM I: A Model of the Price and Income Distribution Mechanism of an Open Economy", [Review of Income and Wealth, 16, s. 51-78.](#)

Aukrust, O. (1977), "Inflation in the Open Economy", Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Edgren, G., Faxén, K-O. & Odhner, C-E. (1973), *Wage Formation and the Economy*, London: Allen and Unwin.

Faxén, K-O., Odhner, C-E., & Spånt, R. (1988), *Lönebildning i 90-talets samhällsekonomi*, SAF, LO & TCO, Rabén & Sjögren.

Halttunen, H. & Molander, A. (1972), "Input-Output Framework as a Part of a Macroeconomic Model: Production-Price-Income Block in the Bank of Finland Quarterly Econometric Model", *Finnish Economic Journal*, Vol. 68, s. 219-39.

Hörnell, E. (1993), Fortsatt kommandoekonomi, *Svenska Dagbladet*, 11 februari

Konjunkturinstitutet (2011), [Konjunkturläget](#), Mars 2011.

Lindquist, M. & Vilhelmsson, R. (2006), Is the Swedish Central Government a Wage Leader?, [Applied Economics, 38\(14\)](#), August 2006, s. 1617-25.

Meidner, R (1952), "The Dilemma of Wages Policy Under Full Employment", I *Wages Policy Under Full Employment*. R. Turvey (Red.), William Hodge & Co. London. Reviderad version av "Lönepolitikens dilemma vid full sysselsättning", *Tiden*, vol. 40, 1948.

Meidner, R. & Rehn, G. (1951), *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*, LO.

Prachowny, M. (1993), "Okun's Law: Theoretical Foundations and Revised Estimates," [The Review of Economics and Statistics](#), 75(2), s 331-336.

Prop. 1992/1993:100

Prop. 1993/1994:100

Rehn, G (1952), "The Problem of Stability: an Analysis and Some Policy Proposals", I *Policy Under Full Employment*. R. Turvey (Red.), William Hodge & Co., London. Reviderad engelsk version av "Ekonomisk politik under full sysselsättning", *Tiden*, vol. 40, 1948.

SCB (2009), Arbetskostnadsindex för tjänstemän inom tillverkningsindustrin, perioden november 2007- november 2008. Inklusive Allmän löneavgift och Särskild löneskatt, stencil, Statistiska centralbyrån, Feb. 2008.

Schager, N.H. (1993), Hörnells bild föråldrad, *Svenska Dagbladet*, 1 mars.

Schreyer, P (2001), [*The OECD productivity Manual: A Guide to the Measurement of Industry Level and Aggregate Productivity*](#), OECD.

Skyttesvall, T. & Hagén, H-O (2005), [*Economic growth in Sweden, new measurements*](#), uppsats presenterad vid OECD Workshop on Productivity Measurement, Madrid, Spain, 17-19 October 2005, stencil OECD.

SOU 1992:102, *Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar*. Betänkande av Ramanslagsutredningen.

SOU 2002:32, [*Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*](#). Betänkande av Arbetsgivarpolitikutredningen.

SOU 2003:85, [*Översyn av försäkringsmodellen för de statliga avtalsförsäkringarna*](#). Betänkande av SPÅ-utredningen.

SOU 2006:32, [*God sed vid lönebildning – utvärdering av Medlingsinstitutet*](#).

SOU 2008:14, [*Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? – En analys av produktivitetens utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring*](#), Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008, Fritzes, Stockholm.

SOU 2008:118, [*Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*](#), Fritzes, Stockholm.

Spånt, R (2008) "Ett modernt produktivitetsavdrag för statlig sektor", stencil OFR.

Svegfors, M. (1993a), En kompetent lönepolitik, *Svenska Dagbladet*, 15 februari.

Svegfors, M. (1993b), Kommentar på Olle Westbergs artikel - Inget utrymme för löneökningar, *Svenska Dagbladet*, 20 februari.

Tegle, S (2002) "Produktivitetsavdraget i det statliga ramanslaget (AKI-RAM)", ECON-rapport 2002: 92 (på uppdrag OFR).

Vilhelmsson, R och Lindquist, M. (2006), [*Är staten löneledande? - En ekonometrisk studie av löneutvecklingen för statligt anställda och privata tjänstemän 1970 – 2002*](#), Arbetsgivarverket.

Wästberg, O. (1993), Inget utrymme för löneökningar, *Svenska Dagbladet*, 20 febr.

