

En ny lönebildnings- regim i Tyskland: Konkurrenskraft utan löne- normering och centralisering

Arbetsmarknadsprogrammet, maj 2018

RATIO

En ny lönebildningsregim i Tyskland

Konkurrenskraft utan lönenormering och centralisering

Nils Karlson

Jonathan Herlitz

Innehåll

1. Inledning	1
2. Det tyska arbetsmarknadsundret	2
3. Partsrelationer och organisationsgrad	5
3.1 Arbetsgivarorganisationer.....	5
3.2 Fackliga organisationer.....	6
3.3 Företagsråd	7
4. Den tyska lönebildningsmodellen	9
4.1 Branschavtal, hängavtal och företagsöverenskommelser	10
4.2 Allmängiltigförklaring	12
4.3 Kurzarbeit.....	13
5. Kollektivavtalens betydelse	14
5.1 Fallande täckningsgrad.....	14
5.3 Försvagad lönenormering.....	17
5.3 Minskad centralisering	21
6. Lönernas utveckling	23
7. Lagreglerade minimilöner	26
8. Slutsatser och diskussion	27

1. Inledning

Tysk ekonomi och arbetsmarknad har stor relevans för Sverige. Tyskland är Sveriges viktigaste handelspartner, och står för omkring 10 procent av den svenska exporten och 17 procent av den svenska importen. Våra viktigaste exportvaror till Tyskland är papper och pappersmassa, maskiner och kemiska produkter. Sverige importerar främst maskiner, fordon och fordonskomponenter, kemiska produkter och elektronik från Tyskland.

Tyskland är också ett ledande exportland, Europas ekonomiska motor och en av de största ekonomierna i världen. Exporten har de senaste åren slagit nya rekord och dess betydelse för den tyska ekonomin ökar stadigt. Idag uppgår exporten till runt 40 procent av Tysklands BNP och var fjärde tysk arbetsplats är direkt eller indirekt avhängig exporten (Svenska ambassaden i Berlin 2018).

En orsak till framgångarna är att tysk arbetsmarknad och lönebildning har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. De så kallade Hartz-reformerna i början på 2000-talet bidrog till ökad flexibilitet, stärkt konkurrenskraft och ökad sysselsättning, medan arbetslösheten sjönk till rekordlåga nivåer. Inte minst ungdomsarbetslösheten är väsentligt lägre än i Sverige. Här bidrar även ett välfungerande lärlingssystem.

Mindre känt är att tysk lönebildning samtidigt har förändrats i grunden. Betydelsen av central lönenormering har minskat och har på många områden helt försvunnit. Kollektivavtalen har blivit mindre styrande och lönerna sätts i större utsträckning lokalt på företagsnivå. Sammantaget har detta lett till en mer återhållsam löneutveckling och ökad lönespridning, vilket i sin tur har bidragit till stärkt konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning.

Syftet med denna rapport är att bidra till en ökad förståelse kring hur lönebildningen i Tyskland fungerar och hur den bidragit till det tyska arbetsmarknadsundret. Avslutningsvis väcks ett antal frågor om vad detta betyder för svensk konkurrenskraft och vad en likartad utveckling kan förväntas betyda i Sverige.

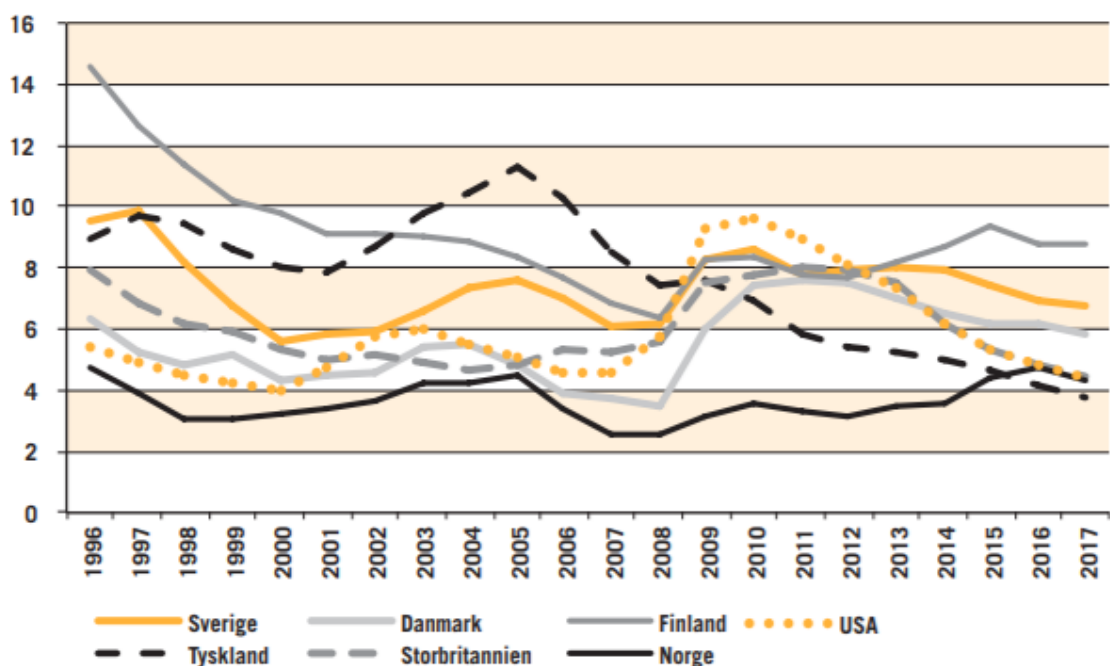
2. Det tyska arbetsmarknadsundret

De senaste två decennierna har den tyska arbetsmarknaden förändrats i grunden. I samband med den tyska återföreningen i början på 1990-talet steg arbetslösheten och Tyskland brottades med flera strukturella problem på arbetsmarknaden. Politiskt sett var återföreningen en framgång, men ekonomiskt sett var den inte lika lyckad.

Konkurrenskraften var svag och sysselsättningen låg, vilket ledde till att Tyskland omtalades som "Europas sjuke man". Det berodde bland annat på att arbetslösheten under lågkonjunkturen permanentades, men även på att höga skatter och generös arbetslöshetsersättning minskade incitamenten till att arbeta, inte minst i det forna Östtyskland. Höga kostnader, låg rörlighet och en rigid lönebildning bidrog också till den höga arbetslösheten (Enegren, 2012:1; Burda, 2016:1).

Under 2000-talet återhämtade sig den tyska ekonomin, med förbättrad konkurrenskraft och ökad sysselsättning. Arbetslösheten är numera lägre än i flertalet jämförbara länder, inklusive Sverige (se figur 1). Idag talas det istället om "det tyska arbetsmarknadsundret".

Figur 1. Arbetslöshet, harmoniserad nivå, procent av arbetskraften.



Anmärkning: Harmoniserad arbetslöshet beräknas av OECD utifrån ILO:s definitioner för att underlätta jämförelser mellan länder. Måttet inkluderar personer i arbetsför ålder som saknar arbete, önskar arbeta och har sökt arbete. År 2017 är till viss del en prognos.

Källa: Medlingsinstitutet 2018 (OECD).

Efter en period av svag sysselsättning återhämtade sig tysk arbetsmarknad runt 2005 – 2006, vilket bara tillfälligt bröts i samband med finanskrisen 2008 – 2009.

Tyskland klarade av krisen bättre än de flesta länder och idag är arbetslösheten nere på 3,6 procent, näst lägst i EU. Ekonomin bedöms ha varit nära konjunkturrell balans sedan 2011 och arbetslösheten har fortsatt att sjunka. Mellan 2008 och 2015 ökade sysselsättningsgraden med hela 5 procentenheter och ligger idag på drygt 66 procent, vilket är i paritet med Sverige (Enegren, 2012:2; Medlingsinstitutet, 2016:25 & 147).

Bakgrunden till undret står att finna i det reformprogram som utarbetades av personaldirektören Peter Hartz med bakgrund från fackföreningen IG Metall och som sjuösattes av den socialdemokratiska förbundskanslern Gerhard Schröder under åren 2003–2005. Syftet var att stärka näringslivets konkurrenskraft, bekämpa den strukturella arbetslösheten och minska de höga kostnaderna för sociala utgifter. Reformerna har därefter justerats och vidareutvecklats av efterföljande regeringar. Förenklat innebar Hartz-reformerna ökad avreglering och mer flexibilitet på arbetsmarknaden, reformerad arbetsförmedling, utbildningsvouchers, större

möjligheter för bemanningsföretag att verka och en tydligare arbetslinje i socialförsäkringssystemet (Hamilton 2016).

Detta inledde en period med sjunkande enhetsarbetskostnader både i reala termer och relativt Tysklands konkurrentländer. Konsekvensen blev en interndevalvering mot de andra länderna i euroområdet. Tysklands konkurrenskraft stärktes och arbetslösheten minskade (Burda, 2016:3).

Även införandet av *mini-jobs* (låginkomstjobb med lägre beskattning och enklare regler), samt effektiviseringen av arbetsförmedlingen med ökade krav på de arbetslösa tros ha bidragit till återhållsamheten i lönebildningen. Ersättningarna i arbetslöshetsförsäkringen skars också ned kraftigt. Vidare kom socialbidragen att tydligare kopplas till krav på arbete, med sanktioner mot de bidragstagare som tackade nej till arbeten.

Enligt professor Michael Burda vid Humboldt universitetet i Berlin ledde detta till både ett ökat arbetskraftsutbud och ett tryck nedåt på både reservationslönerna (dvs den lägsta lön en person är beredd att acceptera i en viss anställning) och de kollektivavtalade lönerna. Ett annat skäl var att de tyska kollektivavtalen blev mer flexibla, vilket bland annat skedde genom så kallade "Öffnungsklauseln" (öppningsklausuler) i avtalen på bransch- och regionnivå. Klausulerna innebär att företag som hotas av ekonomiska svårigheter kan sluta avtal med lägre löneökningar än vad som anges i kollektivavtalen på central nivå (Hamilton 2016).

Den stora sysselsättningsökningen sedan Hartz-reformerna infördes har framförallt skett i lönefördelningens nedre del, där lönerna har fallit i förhållande till lönerna för dem högt upp i lönefördelningen. Det har lett till en kraftigt ökad lönespridning, samtidigt som sysselsättningen har blivit jämnare fördelad över arbetskraften. Burda menar att det troligen ligger ett kausalt samband bakom, eftersom sysselsättningsökningarna har varit störst för lågavlönade som är deltidsanställda, samtidigt som reallönerna även fallit mest för samma grupp (Burda 2016:3–5).

3. Partsrelationer och organisationsgrad

Lika viktigt som Hartz-reformerna är att partsrelationerna och organisationsgraden har förändrats på tysk arbetsmarknad, vilket lett till en minskad centralisering och ökad flexibilitet i lönebildningssystemet.

3.1 Arbetsgivarorganisationer

På arbetsgivarsidan är det arbetsgivarorganisationerna på bransch- och regionnivå som ansvarar för kollektivavtalsförhandlingarna. Dessa är i sin tur anslutna till centralorganisationen *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (BDA)¹, vilken organiserar 14 regionala arbetsgivarorganisationer delstatsvis (BDA 2017a). Det finns 49 branschspecifika arbetsgivarorganisationer, där *Gesamtmetall* är den största.

Gesamtmetall representerar arbetsgivarna för metall- och elektronikindustrin och har 22 medlemsorganisationer varav nio verkar under avtalet *Ohne Tarifbindung* eller *OT* (*Gesamtmetall*, 2017:2). *OT* är ett så kallat serviceavtal för företag som ej vill vara bundna av kollektivavtal. Det infördes av vissa arbetsgivarorganisationer som ett svar på arbetsgivarnas avtagande anslutningsgrad. Arbetsgivaren kan på så vis vara med i arbetsgivarorganisationen, men stå utanför kollektivavtalens förpliktelser. (Malm Lindberg et al, 2015: 91). Därtill har många arbetsgivare valt att medvetet behålla sitt medlemskap i en arbetsgivarorganisation, utan att följa det gällande branschavtalet, vilket kallas *Stille Tarifflicht*, detta trots att arbetsgivaren är förbunden av tysk lag att göra det. Vanligast är att arbetsgivarna avviker från avtalad arbetstid, men även anställningsförmåner och ibland även löner (Bamber mfl, 2011:211).

Arbetsgivarnas organisationsgrad i Tyskland är under genomsnittet i EU. År 2011 var 58 procent av arbetstagarna anställda i företag anslutna till en arbetsgivarorganisation. Samtidigt var endast 29 procent av företagen bundna av kollektivavtal, varav branschavtal stod för 27 procent och hängavtal för 2 procent

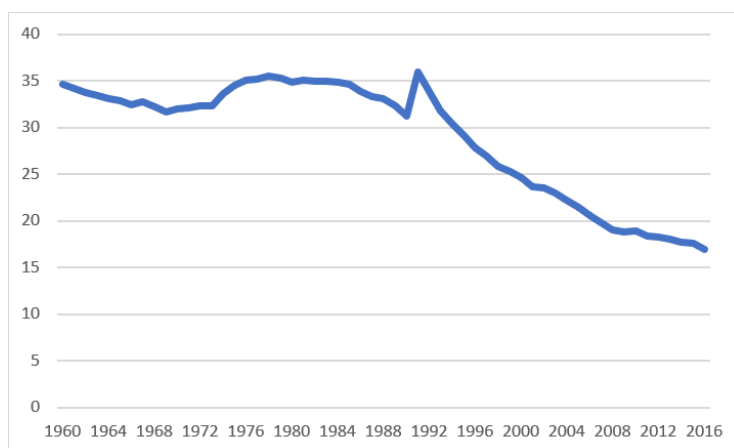
¹ Förbundsländerna Berlin och Brandenburg samt Hamburg och Schleswig-Holstein har dock gått samman.

(Visser, 2016b). Dock använder många företag som inte har formella kollektivavtal likväl kollektivavtalen som en referenspunkt, dvs. har avtal orienterat mot ett kollektivavtal.

3.2 Fackliga organisationer

Fackförbunden i Tyskland förlorade många medlemmar under 1990-talet (se figur 3). Dock har organisationsgraden aldrig legat över ca 35 procent. Förklaringen till fallet i början av 1990-talet anses vara Tysklands återförening, då anställda i det forna Östtyskland också kom att räknas in i statistiken. Men fallet har fortsatt även därefter. Sedan 2001 har fackförbunden i den största centralorganisationen *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB) förlorat över 1,8 miljoner medlemmar (Hellmich, 2017). 2017 var den fackliga anslutningsgraden endast 17 procent (Kjellberg 2018).

Figur 3. Facklig anslutningsgrad 1960–2016, %.



Källa: OECD 2017 (Trade Union density).

I Tyskland finns tre fackliga centralorganisationer, samt ett fåtal fristående fackföreningar. DGB har över sex miljoner medlemmar, vilket motsvarar över tre fjärdedelar av alla fackligt anslutna i Tyskland.

DGB:s makt är relativt svag jämfört med de anslutna fackförbunden, med begränsad budget och är främst inriktat på politisk lobbying. Det är de enskilda fackförbunden

som är aktiva på arbetsplatserna, organiserar arbetstagarna och bedriver kollektivförhandlingar. DGB är organiserat i åtta olika fackförbund, där de två största är *IG Metall* och *Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft* (ver.di) med över två miljoner medlemmar vardera.

IG Metall organiserar både arbetare och tjänstemän. Huvuddelen av medlemmarna är verksamma inom metalltillverkning, med bilindustrin som största organisatoriska bas. Utöver det täcks även stål-, textil- och träindustrin. Ver.di är mycket mer diversifierat och finns i runt 200 branscher inom privat tjänstesektor samt offentlig sektor (Dribbusch mfl, 2017:203).

DBB Beamtenbund und Tarifunion (DBB) är den näst största centralorganisationen med 1,3 miljoner medlemmar. Den organiserar främst offentligt anställda där merparten av medlemmarna är *Beamte*, dvs. statstjänstemän. Dessa har i Tyskland en speciell status som innebär att de i princip inte kan bli uppsagda. De åtnjuter organisationsfrihet, men lönen och arbetstiden regleras med lagstiftning. De är saknar strejkrätt och är uteslutna från kollektivavtalsförhandlingarna. Det finns dock andra statstjänstemän som är organiserade i andra centralorganisationer, exempelvis DGB. Den klart minsta centralorganisationen är det *Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands* (CGB) med 280,000 medlemmar (Dribbusch & Birke, 2014:3–6).

3.3 Företagsråd

Vid sidan av fackföreningarna har så kallade företagsråd en viktig roll på tysk arbetsmarknad. Enligt lagen *Betriebsverfassungsgesetz* har löntagare i företag med fem eller fler anställda rätt att välja ett *Betriebsrat* (företagsråd) (Ellguth mfl, 2014:97). Syftet med företagsråden är att dessa ska företräda alla arbetstagare på företaget, även de som inte är fackligt anslutna, och verka för deras rättigheter och intressen.

Företagsråden består av representanter för arbetstagarna och väljs för en fyraårsperiod i taget. De har medbestämmanderätt över personalfrågor som arbetsmiljö, ordningsregler, semesterförläggning, arbetstid och övertid etc. Företagsrådet kan enligt lag hävda sin rätt i domstol, men är samtidigt förpliktigat att

säkerställa att samarbetet med arbetsgivaren är tillförlitligt och till nytta för både arbetstagare och företaget (WAF, 2017).

Företagsråden är tekniskt sett inte en del av facken, utan ska fungera som ett komplement med uppgift att se till att kollektivavtalen efterlevs. I praktiken är dock representanterna i företagsråden ofta medlemmar i facket. Företagsrådet kan i samråd med arbetsgivaren komma överens om *Betriebsvereinbarungen* (företagsöverenskommelser) på arbetsplatsen som berör anställnings- och företagsförhållanden. Enligt kollektivavtalsrätten är företagsrådets uppgift däremot inte att diskutera frågor som redan regleras i kollektivavtal. Undantag gäller när parterna i kollektivavtalet uttryckligen gör avtalet dispositivt, dvs att de lokala parterna tillåts att göra ändringar (Bispinck mfl, 2010:8; Teknikföretagarna, 2006:7). Detta kan göras genom de öppningsklausuler som nämnts ovan.

Rådets utbredning har minskat över tid, 1996 representerades ca 51 procent av arbetstagarna i väst och 43 procent i öst av ett företagsråd, medan motsvarande siffror för 2015 sänkts till 42 procent i väst respektive 33 procent i öst. Runt 9 procent av alla företag med fem eller fler medarbetare har ett företagsråd. Ju större företaget är desto mer sannolikt är det att det har ett företagsråd (Dribbusch mfl, 2017:205). I företag med mindre än 50 anställda är företagsråd inte särskilt vanliga (Teknikföretagarna, 2006:7).

4. Den tyska lönebildningsmodellen

Den tyska lönebildningsmodellen kännetecknas av *Tarifautonomie*, vilket betyder att arbetsgivarorganisationer eller i enstaka fall arbetsgivare gemensamt med fackföreningar har rätten att ingå i kollektivavtal, utan statlig inblandning. Tarifautonomie regleras i författningen som en del av förenings- och organisationsfriheten i Artikel 9 i *Grundgesetz* (BDA 2017b:1).

Det tyska lönebildningssystemet växte fram på 1950-talet. Ett omfattande system med *multi-employer bargaining* på branschnivå utvecklades, där kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationer och fackföreningar täckte nästan alla delar av den tyska ekonomin. Den tyska modellen för lönebildning har varit väldigt framgångsrik, där fackliga förhandlingar samt företagsrådets deltagande i företagens beslutsprocesser ses som en grundbult i att värna gemensamma intressen och till och med öka produktiviteten. Det har medfört att de tyska förhandlingarna är mer konsensusbaserade och mindre aggressiva jämfört med många andra länder, särskilt i Sydeuropa (Dustmann mfl, 2014:177). En bidragande faktor är här sannolikt förekomsten av en proportionalitetsprincip i konfliktreglerna. För att en stridsåtgärd ska vara lovlig finns således krav på proportionalitet i bemärkelsen att den inte får innebära en orimlig börda för motpart, tredje man eller allmänhet, vilket avgörs enligt de praxis som vuxit fram i de tyska arbetsdomstolarna (Malm Lindberg et al, 2015).

Till skillnad från Sverige kan man säga att systemet varit dualt och vilat på två pelare, som enligt lag är oberoende av varandra. Den första pelaren är ett system med kollektivavtalsförhandlingar på branschnivå mellan fackföreningar och arbetsgivarorganisationer, där arbetsvillkor och lön bestäms genom branschspecifika regionala kollektivavtal. Även hängavtal mellan fackliga organisationer och enskilda arbetsgivare tillhör denna kategori. Den andra pelaren gäller arbetsvillkor på företagsnivå som bestäms i förhandlingar med de tidigare nämnda företagsråden.

Idag är distinktionen mellan de två pelarna däremot inte så tydlig, eftersom många branschavtal endast fungerar som referens för avtalen satta på företagsnivå, samt att så kallade öppningsklausuler gör att företag kan avvika från branschavtalen. (Ellguth mfl, 2014:96–97). Individuella kontrakt på företagsnivå har blivit så vanligt att det

skulle kunna kallas en tredje pelare. Så även om den formella strukturen med kollektivförhandlingar branschvis förblivit intakt, har utfallen förändrats markant allt eftersom de slutgiltiga besluten över arbetsvillkoren (främst arbetstid och löner) har förflyttats till företagsnivå (Bamber mfl, 2011:220).

En viktig skillnad mot Sverige är även att kollektivavtal kan allmängiltigförklaras. 2015 infördes *Tarifautonomiestärkungsgesetz* som inte bara lagstadgade en statlig minimilön utan även gjorde det enklare för staten att allmängiltigförklara avtal. Staten gavs mer flexibilitet och tröskeln om att 50 procent av arbetstagarna ska täckas av kollektivavtal togs bort (Bispinck & Schulten, 2014:19).

4.1 Branschavtal, hängavtal och företagsöverenskommelser

Lönerna bestäms således främst genom kollektivavtal slutna inom en viss bransch och inom en region (ofta i en av delstaterna) eller i hela Tyskland. Kollektivavtalet sluts mellan en fackförening och en arbetsgivarorganisation i en viss bransch, i ett så kallat *Flächentarifvertrag* (branschavtal). Branschavtalen tillämpas av företag som är medlemmar i en arbetsgivarorganisation som skrivit under kollektivavtal för en viss region.

Det finns även *Firmen-* eller *Haustarifverträge* (hängavtal) som fackförbund och arbetsgivare som inte tillhör en arbetsgivarorganisation kan sluta, där parterna kommer överens om att branschavtal gäller (Häussling, 2010:33). Det sluts även individuella avtal direkt mellan arbetsgivare och arbetstagare (Burda mfl, 2008:9–10).

Som framgått finns det två huvudtyper av avtal som reglerar arbetsförhållanden som det är viktigt att skilja mellan – *Tarifverträge* (kollektivavtal) och *Betriebsvereinbarungen* (företagsöverenskommelser). Kollektivavtalen sluts mellan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisationer och fackföreningar i olika branscher och regioner. Kollektivavtal gäller när endera av följande villkor är uppfyllt:

1. Arbetsgivaren är medlem i en arbetsgivarorganisation som har kollektivavtal och arbetstagaren tillhör facket som har kollektivavtal

2. Arbetsgivaren har hängavtal direkt med facket och arbetstagaren tillhör detta fack
3. Kollektivavtalet har allmängiltigförklarats
4. Den enskilde arbetsgivaren och arbetstagaren har kommit överens om detta i anställningsavtalet

En arbetsgivare som är med i en arbetsgivarorganisation behöver inte tillämpa avtalets bestämmelser på sina oorganiserade anställda. I praktiken är det dock vanligast att arbetsgivare tillämpar samma villkor på alla sina anställda.

Företagsöverenskommelser sluts istället mellan arbetsgivare och företagsråd. Enligt lagen *Betriebsverfassungsgesetz* gäller företagsöverenskommelser automatiskt för alla arbetstagare på företaget. Dessa överenskommelser kan, som tidigare påpekats, endast förhandla om innehållet i kollektivavtal om kollektivavtalet uttryckligen tillåter det. Kollektivavtalen står över företagsöverenskommelserna (Ahlberg & Bruun, 1996:22–23; Behrens, 2016:3; Häussling & Hummel, 2016:13). Likt Sverige följer man industriförbundsprincipen, vilket innebär att om ett företag har två kolliderande kollektivavtal gäller det vars fackförbund har flest medlemmar på företaget (Häussling & Hummel, 2016:15).

I kollektivavtalen regleras ekonomiska villkor som exempelvis löneökningarnas storlek, men även arbetstid. Man kan urskilja tre huvudtyper av kollektivavtal som reglerar olika saker. Så kallade *Lohn-*, *Gehalts-* och *Entgelttarifverträge* som reglerar storleken på lönerna i tabellform samt löneökningarna över tid. Löptiden för dessa är mellan ett och två år. Det finns även *Rahmentarifverträge* (ramkollektivavtal), också kallade *Lohn-* och *Gehaltsrahmentarifverträge* där indelningen i olika lönegrupper regleras. Löptiden är i regel flera år. Slutligen finns det *Manteltarifverträge* som reglerar anställningsvillkor såsom arbetstid, semester, övertidsersättning etc. Löptiden motsvarar den för ramkollektivavtalen (Häussling, 2010:33; WSI, 2017b).

Kollektivavtalen innehåller, förutom fastställande av den reguljära veckoarbetstiden, även olika överenskommelser för att kunna öka flexibiliteten i arbetstid, t ex arbetstidskorridorer och/eller arbetstidskonton. En arbetskorridor anger det spann som veckoarbetstiden kan tillåtas variera inom, exempelvis kan ett kollektivavtal ange 35 timmar i reguljär veckoarbetstid med en arbetstidskorridor på 30–40

timmar per vecka. Arbetstidskonton förs för enskilda arbetstagare i samband med ökning eller minskning av arbetstid. Bestämmelserna i avtalen anger oftast inom vilka ramar tidstillgodohavanden (eller mindre vanligt skulder) kan byggas upp och en maximigräns för hur länge tillgodohavandet kan sparas. Tillgodohavandet kan sedan tillgodogöras i form av betald ledighet.

4.2 Allmängiltigförklaring

De tyska kollektivavtalen kan som tidigare nämnts allmängiltigförklaras, vilket betyder att kollektivavtalen i en viss bransch kan överföras till de arbetsgivare som inte är medlemmar i en arbetsgivarorganisation (WSI, 2017b). Genom allmängiltigförklaring får kollektivavtal laglig status och gäller för alla arbetsgivare och arbetstagare på kollektivavtalsområdet.

Proceduren är att minst en av parterna ska ansöka hos det tyska arbetsmarknadsdepartementet om att ett visst kollektivavtal ska allmängiltigförklaras. Det har funnits två huvudkriterier som måste uppfyllas. Det första var att de arbetsgivare som är bundna av ett gällande kollektivavtal ska sysselsätta minst 50 procent av arbetstagarna som ska omfattas av kollektivavtalet. Det andra är att allmängiltigförklaring måste vara nödvändigt av "hänsyn till det allmänna intresset" (Elfving, 2014:8). Allmängiltigförklaring kan också blockeras av endera parten. 2015 togs dock kravet på att 50 procent av arbetstagarna ska täckas av kollektivavtalet bort (Bispinck & Schulten, 2014:19).

Allmängiltigförklaring är numera rätt ovanligt. 2016 var 490 av alla 71 900 registrerade kollektivavtal allmängiltigförklarade (Häussling & Hummel, 2016:16). De flesta allmängiltigförklaringarna gäller för kollektivavtal i byggsektorn och handeln. I stora branscher som energiförsörjning, kemi, bank och försäkringar existerar i princip inte allmänförklaring alls (WSI, 2017b).

4.3 Kurzarbeit

Ytterligare ett speciellt inslag i den tyska lönebildningsmodellen förtjänar att nämnas, nämligen offentligt subventionerat korttidsarbete, så kallat *Kurzarbeit* (Enegren, 2012:7). Användandet av korttidsarbete ökade kraftigt i Tyskland under finanskrisen 2008/2009.

Systemet med korttidsarbete ger arbetsgivarna möjligheten att behålla kompetent arbetskraft, och de anställda jobbet, i samband med ekonomiska kriser eller konjunkturedgångar genom neddragningar av arbetstiden. Det är ett system där risken delas med det offentliga eftersom den tyska arbetsförmedlingen *Bundesagentur für Arbeit* tar över en stor del av lönekostnaderna. Det sker genom att arbetsgivaren under bestämda premisser gör anspråk på en subvention från arbetslöshetsförsäkringen, så kallat *Kurzarbeitergeld* (korttidsarbetspeng).

Den tyska arbetsförmedlingen betalar då ut 60 eller 67 procent av arbetstagarnas uteblivna nettoinkomster (67 procent för föräldrar med försörjningsansvar för barn). Det är flexibelt i hur mycket arbetstiden kan reduceras. Den minsta reduktionen är 10 procent, men under finanskrisen 2009 var den genomsnittliga arbetstidsminskningen för dem i korttidsarbete 30 procent.

För att arbetsgivaren ska beviljas detta stöd måste vissa förutsättningar uppfyllas. Reduceringen av arbetstid måste vara temporär och oundviklig. Vidare ska företagen kunna lägga fram argument för att det är realistiskt att de anställda kommer att kunna återgå till normal arbetstid efter att ersättningsperioden är över. Slutligen ska arbetsgivaren och arbetstagarna eller företagsrådet ha kommit överens om en minskning av arbetstiden genom kollektivavtal, företagsöverenskommelse, annan intern företagsöverenskommelse eller individuella anställningsavtal. Om företaget har ett företagsråd måste det vara involverat (Häussling, 2010:48–49; Unionen, 2011:49).

5. Kollektivavtalens betydelse

5.1 Fallande täckningsgrad

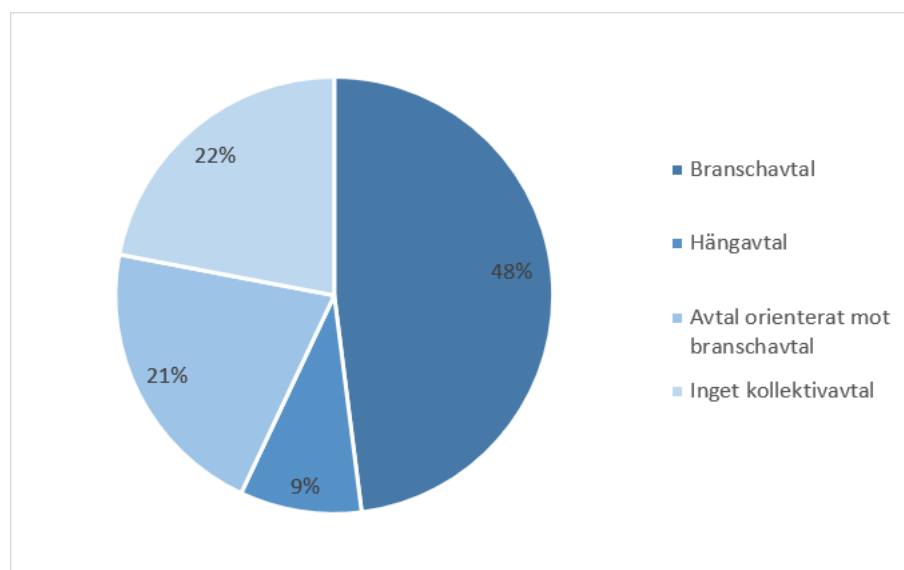
Kollektivavtalen täckte länge mellan 80–90 procent av alla tyska arbetstagare, men täckningsgraden har fallit under senare år. Arbetstagarna har alltid varit mindre organiserade jämfört med arbetsgivarna. De centrala avtalens täckningsgrad berodde och beror fortfarande därför till stor del på företagens relativt höga organisationsgrad.

Med de fallande medlemstalen i såväl arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, liksom den minskade användningen av allmängiltigförklaring, har också täckningsgraden fallit. Större företag med många anställda är dock oftare organiserade än mindre, vilket gör att täckningsgraden ändå någorlunda upprätthålls.

Den nedåtgående trenden kan bland annat härledas till att arbetsgivare lämnar arbetsgivarorganisationerna på grund av missnöje med avtalsförhandlingarna, alternativt att de byter till ett OT-medlemskap som möjliggör medlemskap i arbetsgivarorganisation utan att vara bundna av kollektivavtalens förpliktelser. En annan anledning till nedgången torde vara att gamla företag försvinner och nya kommer till, där de nya företagen i lägre utsträckning tenderar att vara bundna av branschavtal (Behrens, 2016:18).

År 2015 var kollektivavtalens täckningsgrad för anställda 57 procent, där 48 procent av de anställda var knutna till branschavtal och 9 procent till hängavtal (se figur 4).

Figur 4. Kollektivavtalens täckningsgrad, andel av antalet anställda



Källa: WSI, 2017a.

Av de 43 procent som saknar kollektivavtal täcktes runt hälften av ett avtal orienterat mot branschavtal, medan den andra hälften var helt utan kollektivavtal (WSI, 2017a:18).

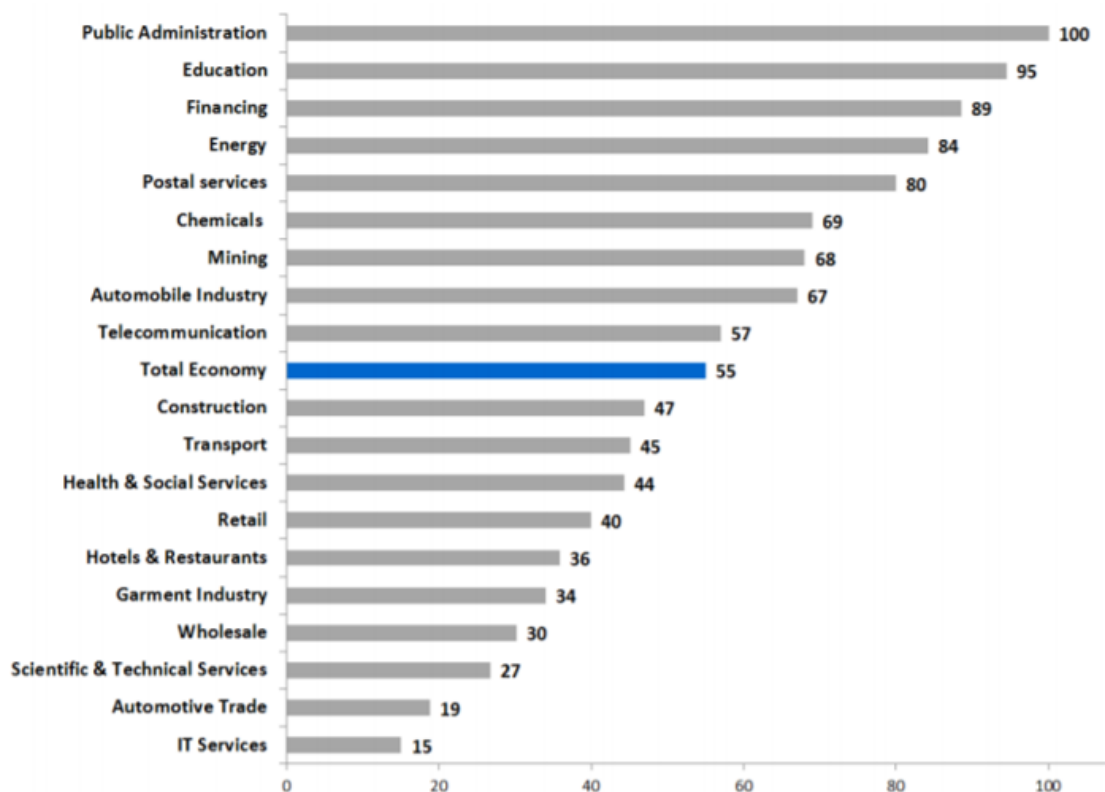
I en studie från 2016 har forskningsinstitutet IFM undersökt företagen med ”avtal orienterade mot branschavtal” och kommit fram till att orienteringen refererar till kollektivavtalet endast till liten del, exempelvis var lönen i företag med avtal orienterade mot kollektivavtal i genomsnitt 24,6 procent lägre än lönen i företag med kollektivavtal (IFM, 2017). Detta tyder onekligen på att orienteringen inte är särskilt stark.

2015 täckte kollektivavtalen 59 procent av de anställda i delstaterna i väst (f d Västtyskland), medan 31 procent av företagen var anslutna till kollektivavtal. I delstaterna i öst (f d Östtyskland) var täckningsgraden 49 procent, medan endast 21 procent av företagen hade kollektivavtal. I väst hade 41 procent av de anställda inget kollektivavtal, däremot hade hälften av dessa avtal som är orienterade mot branschavtal. I öst hade 51 procent av de anställda inget kollektivavtal, men 30 procent hade avtal orienterade mot kollektivavtal (WSI, 2017a:17ff).

Kollektivavtalens täckningsgrad skiljer sig också mycket åt mellan olika branscher. I vissa sektorer, t ex inom offentlig förvaltning, utbildning eller finans, täcks nästan alla anställda av kollektivavtal. Täckningsgraden inom kemi- och bilbranschen är

också hög, medan den för bygg, vård eller detaljhandel endast uppgår till mellan 40 och 50 procent. I flera av branscherna i den privata tjänstesektorn täcks en tredjedel eller mindre av arbetskraften av kollektivavtal (Dribbusch mfl, 2017:204). Se figur 5.

Figur 5: Kollektivavtalens täckningsgrad branschvis, 2010, procent av anställda.



Källa:

Bispinck mfl, 2014:4 (Statistisches Bundesamt 2013)

Det är även vanligare med kollektivavtal i små företag än i stora (Oberfichtner & Schnabel 2017).

Trots att kollektivavtalens täckningsgrad har minskat åtskilligt sedan mitten av 1990-talet så är kollektivavtalen fortfarande den viktigaste förhandlingsmekanismen, speciellt när det kommer till att bestämma löner.

5.3 Försvagad lönenormering

Hur bestäms då lönenivåerna? Detta är det kanske mest centrala när det gäller att förstå hur lönebildningen i Tyskland har bidragit till det tyska arbetsmarknadsundret.

Enligt Traxler mfl (2008a) har Tyskland under hela efterkrigstiden haft ett system som internationellt benämns *pattern bargaining*. Detta innebär att en viss bransch eller sektor sätter takten för andra aktörer i löneförhandlingarna (Traxler mfl, 2008a:33 & 42). Även Visser (2016b) klassar Tyskland som ett land med *pattern-bargaining type of inter-sectoral co-ordination*, dvs samordning genom intersektoriell normering.

Man brukar även skilja mellan två typer av *pattern bargaining*, *inter-industry* och *intra-industry* *pattern bargaining*, dvs. intersektoriell och intrasektoriell lönenormering på svenska (Traxler mfl, 2008a:36). Intrasektoriell lönenormering innebär att normeringen sker mellan olika aktörer *inom* en bransch eller sektor, medan intersektoriell lönenormering istället innebär att normeringen sker mellan olika aktörer över *olika* sektorer i ekonomin, t ex över verkstadsindustrin och tjänstesektorn (di Carlo, 2017:6). I Sverige fungerar sedan 1997 Industriavtalets lönenorm, med stöd av andra förhandlingsordningsavtal och Medlingsinstitutet, på detta senare sätt.

Vid intersektoriell lönenormering hamnar löneökningarna på en likartad nivå i flera eller alla branscher i ekonomin, eftersom en viss stor bransch görs lönenormerande och förväntas vara normsättande för resten av arbetsmarknaden. Forskning har visat att intersektoriell lönenormering som leds av tillverkningsindustrins har varit en effektiv mekanism för att på lång sikt nå mål för inflation, sysselsättning och konkurrenskraft (Traxler mfl 2008b:220). Det hindrar branscher skyddade från utländsk konkurrens att avtala om högre löneökningar än andra sektorer. Dock leder intersektoriell lönenormering även till att lönerna pressas samman i ekonomin eftersom svagare fack i andra sektorer tjänar på att ha tillverkningsindustrins avtal som referenspunkt för sina egna förhandlingar (Traxler mfl, 2008b:220–221).

Det är inte helt klart när systemet med intersektoriell lönenormering växte fram i Tyskland, men det lutar mot sent 1950-tal eller i början av 1960-talet.

Lönenormeringen har heller inte formaliserats på samma vis som den har i Sverige i och med Industriavtalet och inrättandet av Medlingsinstitutet år 2000, där den internationellt konkurrensutsatta industrin ”sätter märket”, dvs. är lönenormerande.

Snarare var lönenormeringen informell och skedde ofta i två steg. Först slöts ett regionalt avtal för metallindustrin, traditionellt sätt i Baden-Württemberg, som sedan fungerade som ett normerande avtal för resten av avtalsregionerna i metallindustrin. Dessa avtal satte sedan lönenivån för resterande branscher i den tyska ekonomin (Traxler mfl, 2008a:54; Traxler & Brandl, 2012:84). De andra branscherna accepterade implicit avtalen som hade förhandlats fram av metallfacket IG Metall och arbetsgivarorganisationen Gesamtmetall. Parterna inom metallindustrin har dock inte alltid varit först med att sluta avtal. I mitten av 1970-talet fanns år då offentlig sektor bestämde lönerna först. Offentlig sektor var även löneledande efter den tyska återföreningen mellan 1991–1993 (Visser, 2013:58; Ruoff, 2016:2).

Idag är det desto mer otydligt hur lönebildningsprocessen i Tyskland går till. Forskningen ger ingen tydlig bild, men mycket tyder på att Tyskland inte längre har ett system med inter-sektoriell lönenormering, eller åtminstone ett väldigt försvagat system. Di Carlo (2017) menar att bilden av Tyskland som ett land med pattern bargaining egentligen aldrig har verifierats i litteraturen. För att det ska ske, så skulle löner i mindre produktiva sektorer vara tvungna att växa snabbare än lönerna i produktiva sektorer för att kunna åstadkomma nominell konvergens, men i verkligheten skedde det motsatta (Di Carlo, 2017:23).

Enligt Ruoff (2016) kunde inte lönebildningsmodellen i Västtyskland föras över till Östtyskland efter återföreningen. En anledning var de olika strukturerna i öst och väst, med få arbetsgivarorganisationer och svaga fack i öst (Ruoff, 2016:8). Ett annat skäl menar hon är att det skett en explosion av osäkra anställningar (Ruoff, 2016:15). Att tillverkningsindustrin gradvis har minskat i storlek i relation till tjänstesektorn har även gjort att systemet på senare tid har blivit ansträngt i flera delstater. Anledningen till den svaga samordningen kan även förklaras av försvagningen av samordningens parter, dvs fack- och arbetsgivarföreningar. Fackföreningarna i tjänstesektorn är relativt sett mycket svagare än tidigare. En annan bakomliggande faktor till de ökade löneskillnaderna är att allmängiltigförklaring av kollektivavtal inte sker i samma utsträckning som tidigare.

Trots att tillverkningssektorn med Gesamtmetall och IG Metall i spetsen fortfarande har stort inflytande över lönebildningen i Tyskland så har det minskat rejält. Generellt sett har lönenormeringen försvagats – den fungerar enbart i vissa branscher och för en minskande andel av arbetstagarna. Den intersektoriella lönenormeringen verkar mer eller mindre ha upphört (Bispinck & Schulten, 2014:11; Keune & Tomassetti, 2014:17–18).

Enligt Bispinck & Schulten (2014) har det försvagade systemet med intersektoriell lönenormering under 2000-talet lett till ökade skillnader i löneutvecklingen mellan branscher, speciellt mellan tillverkningsindustrin och tjänstesektorn.

Tillverkningsindustrin, med sina traditionellt starka fackföreningar, är den sektor som betalar högst löner, medan lönenivåerna är lägre för offentlig och privat tjänstesektor, med undantag för banksektorn som brukar betala ut löner i nivå med tillverkningsindustrin. Löneskillnaderna mellan sektorerna låg länge på en stabil nivå tack vare intersektoriell lönenormering, men under de senaste tio åren har löneutvecklingen i de olika sektorerna börjat glida i sär.

Idag tenderar utfallen av kollektivförhandlingarna återspegla skillnader i organisatorisk styrka och produktivitet mellan sektorerna. Mellan 2000–2015 ökade lönerna nominellt i metall- och kemiindustrin med runt 45 procent, medan lönerna under samma period i offentlig sektor och detaljhandeln bara ökade med runt 30 procent. I ett växande antal branscher inom tjänstesektorn normeras lönerna inte alls efter riktmärket i tillverkningsindustrin, utan har blivit mer och mer frånkopplade från de generella lönetrenderna.

Enligt Häussling & Hummel (2017) sätter sektorerna idag lönerna självständigt från varandra. Exempelvis är det inte så att kemiindustrins löneökningar normeras efter metallindustrins. Vissa av de stora branscherna har en signalverkan på andra branscher, men det existerar inget ”märke”. De olika branscherna förhandlar istället självständigt om sina löner oberoende av varandra. Metallindustrins agerande har fortfarande en viss signalverkan för hela landet, men det är inte så att avtal i kemibranschen anger att lönerna ska höjas med 2,5 procent för att metallbranschen kom fram till det.

Trots att systemet med intersektoriell lönenormering har urholkats, sker däremot en intrasektoriell lönenormering inom vissa branscher. Metall- och elektronikindustrin kan illustrera hur det går till. När avtalsperioden börjar lida mot sitt slut inleds förberedelserna inför nästkommande period av IG Metall och Gesamtmetall på central nivå för omkring 3,6 miljoner anställda. Parterna förhandlar sedan regionalt, med separata avtal inom metall- och elektronikindustrins 10 kollektivavtalsregioner. För varje region väljer medlemmarna i IG Metall en *Tarifkommission* som har till uppdrag att ta fram förslag till nya kollektivavtal. Denna ger sedan en rekommendation till IG Metalls styrelse om kollektivavtalens utformning, vilken styrelsen kan acceptera eller förkasta (IG Metall, 2012). Tarifkommissionen väljer sedan en *Verhandlungskommission*, med uppdrag att förhandla med de ansvariga arbetsgivarorganisationerna i regionen (IG Metall, 2017).

På grund av Tarifautonomie får ingen ingripa i förhandlingarna, kollektivavtalet sluts enbart mellan parterna. Det kan uppstå delade meningar om vad som ska beaktas när man bestämmer nivån på lönekostnadsökningarna, men de huvudsakliga referenserna brukar vara inflation och produktivitet (Traxler & Brandl, 2009:82). IG Metall definierar exempelvis det lönepolitiska fördelningsutrymmet som summan av den trendmässiga produktivitetstillväxten och ECB:s inflationsmålsränta (Lesch, 2014:10).

Avtalsförhandlingarna brukar inledas i Baden-Württemberg eller Nordrhein-Westfalen, två befolkningsrika och ekonomiskt starka delstater. När ett avtal har slutits där fungerar det som ett normerande avtal som förs över till resterande avtalsregioner inom metall- och elektronikindustrin.

Eftersom avtalen för olika sektorer och branscher sträcker sig över olika år, sker inte avtalsrundorna samtidigt. Exempelvis förhandlade IG metall och Gesamtmetall 2016 fram löneförhöjningar i två steg på sammanlagt 4,8 procent över 23 månader, med ett normerande avtal i Nordrhein-Westfalen, som sedan fördes över till resterande avtalsregioner inom metallindustrin (WSI, 2017c). I juli 2017 förhandlade tjänstemannafacket ver.di fram löneökningar för detaljhandeln i delstaten Baden-Württemberg. Avtalet sträcker sig över 24 månader och lönerna höjdes med 2,3 procent från 1 juni 2017 och med 2,0 procent från 1 april 2018 (ver.di, 2017).

I februari 2018 ingick IG Metall ett avtal om löneökningar på 4,3 procent från april samma år plus engångsutbetalningar under sammanlagt 27 månader. Avtalet innebar också att de anställda får rätt att gå ner till 28 timmars arbetsvecka mot normala 35 timmar under högst två år. Denna ledighet är dock arbetsgivaren inte med och betalar.

5.3 Minskad centralisering

Kollektivavtalens minskade täckningsgrad och den försvagade lönenormeringen har sedan 1990-talet inneburit en gradvis ökad decentralisering av det tyska lönebildningssystemet. Den minskade centraliseringen skedde inte via lagar eller politiska processer, utan i ömsesidiga överenskommelser mellan arbetsmarknadens tre huvudparter: fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och företagsråd (Dustmann mfl, 2014: 176).

Allt fler företag och deras anställda står också helt utanför partsmodellen. Men kollektivavtalen har också blivit mindre styrande. I ökad utsträckning kan företagen avvika från de kollektiva branschavtalens villkor. Även förekomsten av de tidigare nämnda serviceavtalen, *Ohne Tarifbindung* eller *OT*, har bidragit till decentraliseringen. Inflytandet över att bestämma löner, tider och arbetsvillkor har i ökad utsträckning flyttats över till aktörer på företagsnivå som företagsråd, arbetstagare och företagsledning, på bekostnad av aktörer på branschnivå som fack och arbetsgivarorganisationer.

En annan bidragande faktor är att de tarifflöner som förhandlas fram inom industrin endast är lägstalöner enligt en arbetsvärdering som parterna gör och således inte är de verkliga utgående lönerna, vilka bestäms av arbetsgivarna. Industrins arbetsgivare i Tyskland har alltså en ”kudde” och behöver inte höja utgående löner så länge tarifflönerna är låga.

En av grundorsakerna till den ökade decentraliseringen är framväxten av öppningsklausuler i kollektivavtalen från mitten av 1990-talet. Arbetsgivare och fack kom överens om att införa dessa i många kollektivavtal på branschnivå, vilket gjort det möjligt för företag som hotas av nedläggning eller andra ekonomiska svårigheter att avvika, inom en förbestämd omfattning, från de centralt förhandlade villkoren.

Genom företagsöverenskommelser kunde man enas om t ex annan lön eller arbetstid. I början var tanken att dessa avtal endast skulle vara temporära och användas för att rädda jobb och undvika konkurser. Över tid har däremot användningen blivit mindre strikt.

År 2004 tecknades ett viktigt avtal inom metallindustrin mellan IG Metall Baden-Württemberg och Südwestmetall, den så kallade Pforzheimuppgörelsen, som även gjorde det möjligt att omförhandla branschavtalen för att stärka företagens konkurrenskraft. Liknande möjligheter infördes sedan i andra branscher. I mitten av 2000-talet var öppningsklausuler inkluderade i princip i alla stora branschavtal, vilket öppnade upp för ökade avvikelser från kollektivavtalen på företagsnivå (Dribbusch mfl 2017:205).

Öppningsklausulerna möjliggör en ökad flexibilitet då regionala branschavtalen kan anpassas för att bättre matcha de specifika förhållanden som råder på det enskilda företaget. Istället för att påbörja krångliga processer med uppsägningar kan man anpassa företagens kostnader. Den ökade flexibiliteten sker inom företagen, ofta genom företagsrådets medbestämmande. Justeringar av arbetstid har spelat en viktig roll, vilket har medfört ökat deltidsarbete och minskad genomsnittlig arbetstid. Enligt tysk lag får företag utan företagsråd inte använda sig av öppningsklausuler (Dustmann mfl, 2014:181; Delpech mfl, 2016:9). I de flesta fall tillåter öppningsklausulerna att parterna ömsesidigt justerar de kollektivavtalade nivåerna för arbetstid och årlig bonus, men det har även blivit allt vanligare för löner (Behrens, 2016:17).

Genom öppningsklausuler har således företagsråden givits mer makt i lönesättningen i förhållande till fackföreningarna. Det har medfört att de faktiska löneökningarna har blivit mindre än de kollektivavtalade samt att de centrala kollektivavtalens betydelse har minskat. Det har blivit svårare att utifrån avtalen prognostisera hur de verkliga löneutfallen i löneutveckling kommer att bli (Dustmann mfl, 2014:181).

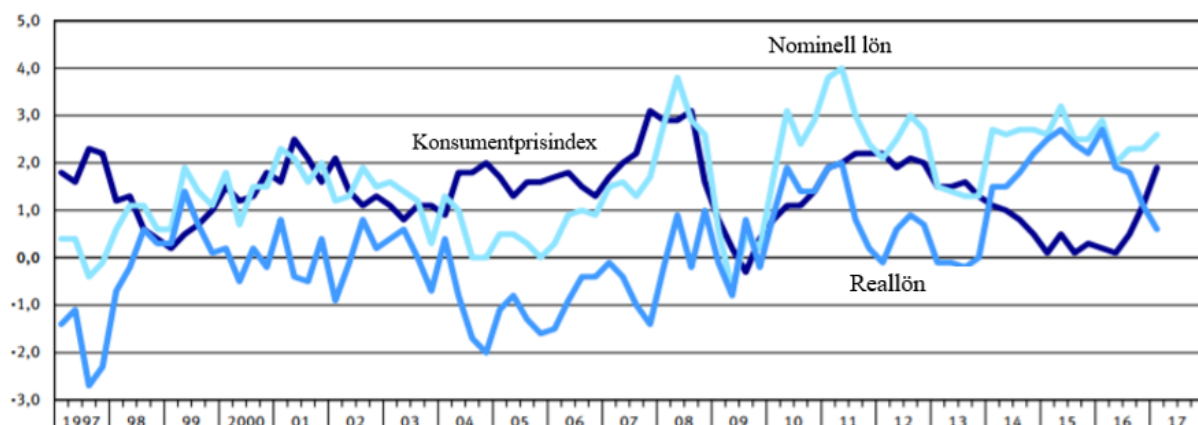
Decentraliseringen anses vara en av de viktigaste faktorerna som kan förklara den starkt ökade tyska konkurrenskraften (Delpech mfl, 2016:3; Behrens, 2016:16).

Enkelt uttryckt har prissignaler baserade på utbud och efterfrågan i ökad utsträckning påverkat lönesättning och allokering av arbetskraft på tysk arbetsmarknad.

6 Löners utveckling

Förändringen av den tyska lönebildningen har lett till låga löneökningar i många branscher, ökad lönespridning och stärkt konkurrenskraft. Under de senaste årtiondena har lönerna i Tyskland utvecklats måttligt, ibland under inflationstakten, med periodvis sjunkande reallöner som följd (se figur 6). Löneskillnader mellan olika sektorer har ökat och fler har låga löner.

Figur 6: Utvecklingen för real och nominell lön samt KPI i Tyskland 1997–2017.



Källa: Statistisches Bundesamt 2017.

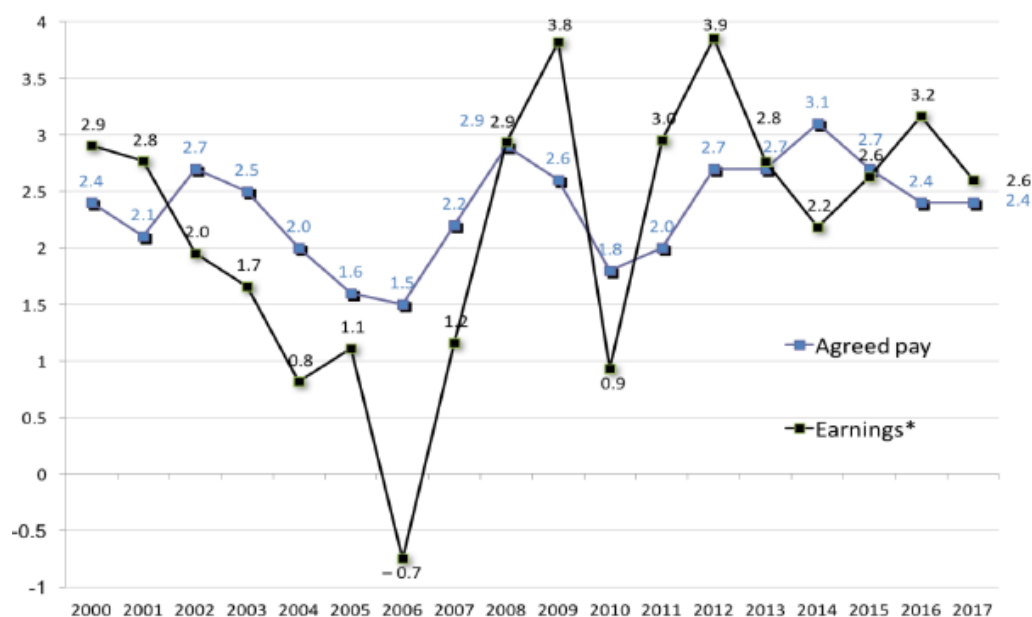
Den måttliga löneutvecklingen har även påverkat Tysklands aggregerade ekonomiska utveckling, eftersom den bromsat in privat efterfrågan och därmed främjat en växande skillnad mellan en blomstrande exportindustri och en i stort sett stagnerande inhemsk sektor (Bispinck & Schulten, 2014:1).

Tyskland har idag en av de största andelarna lågavlönade i Europa, medan Sverige har den lägsta (Eurostat 2016). Mellan 1995–2012 växte andelen lågavlönade, definierat som de som tjänar lika mycket eller mindre än två tredjedelar av mediantimlönen, från 18,8 till 24,3 procent i Tyskland. I absoluta tal växte antalet låglönearbetare från 5,9 till 8,4 miljoner under samma period, en ökning med 42 procent. De flesta låglönearbetare finns inom tjänstesektorn, t ex inom detaljhandeln eller hotell och restaurang. Andelen lågavlönade är särskilt högt bland kvinnor, lågutbildade och invandrare.

Den stora ökningen av arbetstagare med låglönejobb har till stor del att göra med nedgången i kollektivavtalens täckningsgrad. Täckningsgraden är väldigt låg i många branscher inom tjänstesektorn. Löneandelen, dvs storleken på den andel av produktionsvärdet som tillfaller arbetstagarna i form av löner och sociala avgifter, har också minskat starkt sedan 2000-talet på grund av de låga löneökningarna (Bispinck & Schulten, 2014:12–14; Keune & Tomassetti, 2014:17).

Utvecklingen av de kollektivavtalade lönerna har varit återhållsam (se figur 7). Mellan 2000–2013 har de kollektivavtalade lönerna, justerat för KPI-utvecklingen, knappt ökat alls i reala termer. Ett exempel är mellan perioden 2004–2008 då de avtalade reallönerna i princip stagnerade. Den största ökningen i avtalade reallöner var under krisåret 2009, vilket berodde på den låga inflationen.

Figur 7. Utvecklingen av kollektivavtalade och faktiska löner (justerat för KPI), årlig förändring, Tyskland, 2000–2013.



Källa: WSI 2018

Förändringar i arbetstid påverkade också löneglidningen, eftersom allt fler arbetade deltid, vilket bidrog till en långsammare utveckling av genomsnittliga löner per anställd.

Det torde vara uppenbart att denna utveckling har bidragit till Tysklands konkurrenskraft, exportframgångar och arbetsmarknadsunder. Sedan tidigt 2000-tal har de tyska lönerna växt mycket långsammare än i de flesta andra industrialiserade

länder. Bispinck & Schulten (2014) menar dock att den måttliga löneutvecklingen inte ensam kan förklara den tyska exportframgången.

Konkurrenskraft handlar inte bara om priser, utan även om att producera innovativa och specialiserade produkter, varor och tjänster med god kvalitet, samt visa engagemang i affärsrelationer etc. Tillväxten i tysk exportindustri kan därför bara delvis förklaras av priskonkurrenskraften. De främsta anledningarna till exportframgången var en ökad efterfrågan från några av Tysklands handelspartners, samt en hög produktdifferentiering i många tyska branscher. Noterbart är exempelvis att lönerna i tillverkningsindustrin i snitt har utvecklats över genomsnittet i den tyska ekonomin. Tillverkningsindustrin har dessutom betalat relativt höga löner jämfört med sina konkurrenter i utlandet. Trots att tillverkningssektorn har dragit fördel av att löner i andra sektorer varit återhållsamma, så kan man inte dra slutsatsen att tillverkningsindustrins framgångar på världsmarknaden huvudsakligen beror på låga löner (Bispinck & Schulten, 2014:16).

7 Lagreglerade minimilöner

År 2015 skedde ytterligare en stor förändring i den tyska lönebildningsmodellen i och med införandet av en lagstadgad minimilön på 8,50 euro per timme. Minimilönen infördes som ett svar på den fallande fackliga organisationsgraden och den allt större låglönesektorn (Burda, 2016:34). År 2014 tjänade mellan 4,8 och 5,4 miljoner arbetstagare, motsvarande 15-17 procent av alla sysselsatta i Tyskland, mindre än 8,50 euro i timmen (Amlinger et al, 2016:2).

Flera branscher hade redan minimilöner reglerade i kollektivavtal som var högre än den statliga minimilönen, t ex verkstadsindustrin med runt 13 euro per timme (Ehmke & Lindner, 2015:23 & 25). Lågsta lönerna är generellt sett högre i offentlig sektor, men totalt sett är lönerna mer sammanpressade än i privat (Bosch mfl, 2012:1). Sektorn har också krympt. mellan 1990 och 2010 minskade antalet sysselsatta i offentlig sektor med mer än 2 miljoner, från 6,7 miljoner till 4,6 miljoner.

Minimilönen omförhandlas vartannat år och 2017 höjdes den till 8,84 euro per timme. Vissa grupper omfattas dock inte av minimilönen, t ex praktikanter, lärlingar, volontärer och före detta långtidsarbetslösa (under de sex första månaderna som anställd).

8 Slutsatser och diskussion

Den tyska lönebildningen har förändrats i grunden under senare år. Från att tidigare ha haft en modell som i flera avseenden liknade den vi fortfarande har i Sverige, med intersektoriell lönenormering, hög täckningsgrad för kollektivavtalen och höga ingångslöner, har fallande organisationsgrad hos fackföreningar och arbetsgivare, minskad täckningsgrad hos kollektivavtalen, ökade inslag av serviceavtal och öppningsklausuler inneburit att en ny lönebildningsregim har etablerats.

Betydelsen av central lönenormering har minskat och har på många områden helt försvunnit. Kollektivavtalen har blivit mindre styrande och lönerna sätts i ökad utsträckning lokalt på företagsnivå. Lönetarifferna fastställer ofta endast lägsta lönerna. Sammantaget har detta lett till en mer återhållsam löneutveckling och ökad lönespridning, vilket i sin tur har bidragit till ökad konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning. Faktum är att den starka tyska konkurrenskraften idag åstadkoms utan lönenormering och centralisering, till skillnad från i Sverige. Arbetsmarknaden har blivit mer av en marknad där utbud och efterfrågan, snarare än kartellsamverkan, i ökad utsträckning påverkar löner och andra villkor.

Tillsammans med de så kallade Hartz-reformerna i början av 2000-talet, med avregleringar, uppstramade försäkringssystem, minijobs mm, har den förändrade lönebildningen bidragit till det tyska arbetsmarknadsundret, med bland de lägsta arbetslösheten i Europa, mycket låg ungdomsarbetslöshet och ökad sysselsättning, men också växande inkomstskillnader.

Den nya arbetsmarknadsregimen har inneburit minskad arbetslöshet, ökad sysselsättning, stärkt konkurrenskraft och ökad lönespridning. Det är också viktigt att understryka att den ökade flexibiliteten och minskade centraliseringen i huvudsak har åstadkommit av parterna, företagen och löntagarna själva, inte genom politiska ingrepp. Undantaget är den lagstadgade minimilönen, som innebär ett återtag till ökad reglering och styrning.

En viktig fråga för svenska parter och politiker att fundera över är vad detta betyder för svensk konkurrenskraft och vad en likartad utveckling kan förväntas betyda i Sverige. Även här faller exempelvis den fackliga organisationsgraden, om än från

väsentligt högre nivåer, och särskilt på arbetarsidan. I vissa servicebranscher, bland unga och i storstäderna är nivåerna långt under 50 procent (LO 2017, Kjellberg 2018). Kollektivavtalens höga täckningsgrad förklaras alltmer av arbetsgivarnas höga organisationsgrad (Karlson m fl. 2014, Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2018). Industriavtalets starka lönenormering är intakt, men har också många kritiker (Medlingsinstitutet 2009). Centraliseringen försvårar relativlönejusteringar och anpassning till olika sektorer och företags förutsättningar. Många anställda har små möjligheter att påverka sin lön och många arbetsgivare har begränsade möjligheter att använda lön som ett strategiskt verktyg för att utveckla verksamheten. Dessutom finns ett stort utanförskap bland unga och utlandsfödda som delvis förklaras av att Sverige har Europas högsta ingångslöner, dock reglerade i kollektivavtal och inte genom lagstiftning (Skedinger 2008).

Frågan är således vilka lärdomar som kan dras av den tyska utvecklingen? Är en utveckling i denna riktning önskvärd? Vilken betydelse har avsaknad av en proportionalitetsprincip i Sverige? Vilka är nackdelarna? Är den oundviklig? Om inte, vad kan parterna göra för att utveckla kollektivavtalens attraktivitet? Och särskilt: hur kan de fackliga organisationerna bli mer attraktiva och upprätthålla sin organisationsgrad? Behöver även vi i Sverige utveckla en modell med företagsråd, där samtliga anställdas intressen tillvaratas. Har statsmakten en roll när det gäller att utveckla förutsättningarna för den svenska partsmodellen? Och i så fall hur?

Tyskland är idag Sveriges viktigaste handelspartner – opåverkade lär vi inte bli.

Referenser

Ahlberg, K., & Bruun, N. (1996). "Kollektivavtal i EU. Om allmängiltiga avtal och social dumping". *Juristförlaget*. Stockholm.

Amlinger, M., Bispinck, R., & Schulten, R. (2016). "The German Minimum Wage: Experiences and perspectives after one year". *Hans-Böckler-Stiftung*.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018). *Hur fungerar kollektivavtalen?* AER.

Bamber, G. J., Lansbury, R. D., & Wailes, N. (Eds.). (2011). "International and comparative employment relations". *Sage*.

Behrens, M. (2016). "Employment Relations in Germany". I Ingrid Artus mfl (red.). *Developments in German Industrial Relations*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 1-30.

BDA (2017a). "Mitglieder". *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)*. http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/de_unsere-mitglieder (Hämtad 2017-07-04).

BDA (2017b). "Tarifautonomie". *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)*.

<http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/093ECF2FF5A04272C1257E8C002E1253> (Hämtad 2017-06-27).

Bispinck, R., Dribbusch, H., & Schulten, T. (2010). "German collective bargaining in a European perspective: Continuous erosion or re-stabilisation of multi-employer agreements?" (No. 171). WSI-Diskussionspapier.

Bispinck, R. & Schulten, T. 2014). "Wages, collective bargaining and economic development in Germany: Towards a more expansive and solidaristic development?" WSI-Diskussionspapier, No. 191

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/102693/1/797886435.pdf> (Hämtad 2017-07-25)

Bosch, G., Mesaros, L., Schilling, G., & Weinkopf, C. (2012). "The public sector pay system and public procurement in Germany". *National report. Duisburg*.

- Burda, M. (2016). "The German Labor Market "Miracle ": An Assessment". Arbetsmarknadsekonomiska Rådet. Underlagsrapport, 1, 2016.
- Burda, M., et al. (2008). "Unionization, stochastic dominance, and compression of the wage distribution: evidence from Germany." No. 2008, 041. SFB 649 discussion paper, 2008.
- Delpech, Q., Garner, H., Guézennec, C. & Naboulet, A. (2016). "Collective Bargaining and Internal Flexibility: A Franco-German Comparison" Document de travail n° 2016-02, France Stratégie, février 2016.
- DGB (2017). "Mitglieder in den DGB-Gewerkschaften 2016". *Deutscher Gewerkschaftsbund*. <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/2010> (Hämtat 2017-06-29).
- Di Carlo, D. (2017). "Pattern Bargaining in Germany: does it exist? And why it matters for EMU". Forthcoming (2017) in the Max Planck Discussion Series.
- Dribbusch, H. & Birke, P. (2016). "Trade Unions in Germany: Development, Challenges, Responses". I Ingrid Artus mfl (red.). *Developments in German Industrial Relations*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 93-130.
- Dribbusch, H. Lehndorff, S. & Thorsten Schulten, T. (2017). "Two worlds of unionism? German manufacturing and service unions since the Great Recession". I Heiner Dribbusch, Steffen Lehndorff & Thorsten Schulten (red.). *Rough waters European trade unions in a time of crises*. Brussels: ETUI aisbl. 197-220.
- Dribbusch, H., & Birke, P. (2014). "Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland". Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office.
- Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U., & Spitz-Oener, A. (2014). "From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy". *The Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 167-188.
- Ehmke, E., & Lindner, F. (2015). "Labour Market Measures in Germany 2008-13: The Crisis and Beyond". *International Labour Office, Research Department*. Geneva.
- Ellguth, P., Gerner, H. D., & Stegmaier, J. (2014). "Wage effects of works councils and opening clauses: The German case". *Economic and Industrial Democracy*, 35(1), 95-113.

Elfving, A. (2014). "Allmängiltigförklaring och minimilön". *Offentliganställdas förhandlingsråd*. www.ofr.se/wp-content/uploads/2012/10/Allmängiltigförklaring-och-minimilöner-rapport-20140507.pdf (Hämtad 2017-08-15).

Enegren, B. (2012). "Tyskland - ekonomin och lönebildningen". *Medlingsinstitutet*. <http://www.mi.se/files/PDF-er/internationellt/Tyskland.pdf> (Hämtad 2017-06-28).

Eurostat, (2016). Structure of Earnings Survey. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7762327/3-08122016-AP-EN.pdf/3fo2c5ed-81de-49cb-a77e-74396bac2467>

Gesamtmetall, (2017). "Geschäftsbericht 2016/2017. Mehr Wirtschaft Wagen". https://www.gesamtmetall.de/sites/default/files/final_gesamtmetall-geschaeftsbericht-2016-2017-web-pdf.pdf (Hämtad 2017-07-04)

Haipeter, T. (2013). "Erosion, exhaustion, or renewal? New forms of collective bargaining in Germany". New York, *Russell Sage Foundation*, 115-134.

Hamilton, E. (2016). "Så vann Tyskland EM-guldet i jobbskapande – Lärdomar för Sverige?". Stockholm, *Svenskt Näringsliv*.

Hellmich, Paula, (2017). "Organizing: Vertretungsorgan war gestern". Institut der deutschen Wirtschaft Köln. <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-gewerkschaftsspiegel/beitrag/organizing-vertretungsorgan-war-gestern-342149?highlight=tarifverhandlung> (Hämtad 2017-07-03).

Häussling, E. (2010). "Driftsinskränkningar i Sverige och Tyskland Enklare och billigare i Sverige?". <http://arbetsratt.juridicum.su.se/Filer/PDF/Eva%20Haussling/Driftsinskrankningar%20i%20Sverige%20och%20Tyskland%20av%20Eva%20Haussling%20%202010.pdf> (Hämtad 2017-08-15).

Häussling, E. & Hummel, N. (2016). "Kollektivatalet en internationell utblick – Tyskland" *Svenskt Näringsliv*. [https://www.jur.lu.se/WEB.nsf/\(MenuItemByDocId\)/ID2CED652EA74D53BCC1257D8600293B10/\\$FILE/Kollektivavtal%20i%20Tyskland%202016.pdf](https://www.jur.lu.se/WEB.nsf/(MenuItemByDocId)/ID2CED652EA74D53BCC1257D8600293B10/$FILE/Kollektivavtal%20i%20Tyskland%202016.pdf) (Hämtad 2017-08-07).

IFM (2017). "ifm-Studie zu Tarifierorientierung auf SPIEGEL online". Pressmeddelande 17-06-27. www.institut-fuer-mittelstandsforschung.de/kos/WNetz?art=News.show&id=2186 Hämtad 2017-08-21).

IG Metall, (2017). "Tarifbindung: In sechs Schritten zum Tarifvertrag". <https://www.igmetall.de/tarifbindung-in-sechs-schritten-zum-tarifvertrag-18632.htm> (Hämtad 2017-06-30).

IG Metall, 2012. "Runde für Runde: Der Weg zu einem Tarifvertrag". <https://www.igmetall.de/metall-und-elektro-wie-funktioniert-eine-tarifrunde-9773.htm> (Hämtad 2017-07-03).

IW Köln, 2017. "Gewerkschaften unter Druck". Institut der deutschen Wirtschaft Köln. <https://www.iwd.de/artikel/gewerkschaften-unter-druck-344602/> (Hämtad 2017-07-03).

Karlson, N., Malm Lindberg, H., Stern, L., Lundqvist, T. och Larsson, A.-S. (2014). Lönebildning i verkligheten. Kollektivavtalens effekter på företagens lönesättning och utvecklingskraft. Studentlitteratur.

Keune, M., & Tomassetti, P. 2014. "Wage (in)equalities and collective bargaining in Germany, Italy, the Netherlands, Slovakia and the UK". https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/28248/mod_resource/content/1/newin_final_report.pdf (Hämtad 2017-08-17)

Kjellberg, A. 2018. Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. (1 red.) (Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility; Vol. 2018, Nr. 1).Lund: Department of Sociology, Lund

Lesch, H. 2014. "Die deutsche Lohnpolitik auf Expansionskurs", IW Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Vol. 41, Iss. 4, pp. 67–83.

LO 2017. „Facklig anslutning år 2017. Facklig anslutning bland anställda efter klass och kön år 1990–2017”. LO:s Enhet för avtalsfrågor. Stockholm.

partsgemensam rapport från Gruvornas arbetsgivareförbund, IF Metall, Industri- och kemigruppen, Stål och metall arbetsgivareförbundet, Sveriges ingenjörer, Svemek, Teknikarbetsgivarna och Unionen. Stockholm: Unionen.

<https://www.unionen.se/filer/broschyr/korttidsarbete-system-i-viktiga-konkurrentlander> (Hämtad 2017-08-08)

ver.di. 2017. Pressmeddelande 2017-07-28.

<http://bawue.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++oa0328a6-736d-11e7-a718-525400940f89> (Hämtad 2017-08-20).

Visser, J. 2013. "Wage Bargaining Institutions—from crisis to crisis" (No. 488). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

Visser, J. 2016a. "What happened to collective bargaining during the great recession?". *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1), 9.

Visser, J. 2016b. "ICTWSS Data base. version 5.1". Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam. September 2016. uva-aias.net/en/ictws (Hämtad 2017-08-08).

WAF. 2017. "Die Rechte und Pflichten des Betriebsrats". WAF Institut für Betriebsräte-Fortbildung. <https://www.betriebsrat.com/betriebsratsarbeit/neu-im-betriebsrat/rechte-pflichten-als-betriebsrat> (Hämtad 2017-06-29).

WSI. 2017a. "2017 Tarifpolitik - Statistisches Taschenbuch". *Hans-Böckler Stiftung*. https://www.boeckler.de/pdf/p_ta_tariftaschenbuch_2017.pdf (Hämtad 2017-06-28).

WSI. 2017b. "So funktioniert das Tarifsystem. Rechtliche Grundlagen und inhaltliche Strukturen". *Hans-Böckler Stiftung*. https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2397.htm (Hämtad 2017-08-15).

WSI. 2017c. "Tarifrunde 2016. Ein kurzer überblick". *Hans-Böckler Stiftung*. https://www.boeckler.de/62022_66688.htm (Hämtad 2017-08-20).

WSI. 2018. "Collective bargaining in Germany 2017". Annual Report of the WSI Collective Agreement Archive. https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_39335.htm
(Hämtad 2018-04-17)

Intervju

Häussling, E. Hummel, N. 2017. Jur. Dr. Eva Häussling är expert på Svenskt Näringsliv. Nicolas Hummel är konsult för tysk arbetsrätt och adjunkt vid Stuttgarts Tekniska Högskola. Intervju 2017-08-15.