



Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2005

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att utvärdera Medlingsinstitutets verksamhet under åren 2000–2004, givet ansvarsfördelningen mellan staten och arbetsmarknadens parter, utifrån målet om en lönebildning i samhällsekonomisk balans samt arbetsfred.

Utvärderingen skall utgå från en analys av dels hur lönebildningen långsiktigt har fungerat från 1980-talet och framåt, dels de krav som ställs på lönebildningen i Sverige sedan början av 2000-talet. Analysen skall omfatta såväl makroekonomiska förhållanden som förändringar i förhandlingssystem och partsrelationer, t.ex. när det gäller användningen av varsel om stridsåtgärder och medling samt förekomsten av utbrutna arbetsmarknadskonflikter.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 mars 2006.

Bakgrund

Medlingsinstitutet inrättades den 1 juni 2000. Samtidigt genomfördes vissa ändringar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och sekretesslagen (1980:100). Förändringarna syftade till att främja en lönebildning i samhällsekonomisk balans som gör det möjligt att kombinera höjda reallöner med låg arbetslöshet och stabila priser.

I Sverige har arbetsmarknadens parter det huvudsakliga ansvaret för att lönebildningen. Staten tillhandahåller ett ramverk för lönebildningen genom lagstiftning om stridsåtgär-

der och medling. Därtill har Riksbanken en särskilt viktig roll i att hålla inflationen i linje med inflationsmålet och därmed minska osäkerheten om framtida reallöner.

Lönebildningen i Sverige hade fram till mitten av 1990-talet under flera decennier fungerat otillfredsställande ur såväl ett samhällsperspektiv som den enskilde löntagarens synvinkel. Kombinationen av ett bristfälligt samspel mellan olika aktörer på arbetsmarknaden i avtalsförhandlingarna, ett svagt institutionellt ramverk för lönebildningen och upprepade stabiliseringspolitiska misslyckanden bidrog till att samhällsintresset av en löneutveckling som på lång sikt överensstämmer med produktivitetens utvecklingen och en låg inflationstakt inte tillgodosågs.

Högre nominella löneökningar i Sverige än i vår omvärld drev upp inflationen och urholkade reallönerna. Trots nominella löneökningar på sammanlagt omkring 150 procent steg de genomsnittliga reallönerna inte alls mellan 1980 och 1995. För att rädda konkurrenskraften och sysselsättningen tvingades Sverige till devalveringar, som i sin tur drev upp inflations-takten.

Genom reformer av den ekonomiska politiken kom förutsättningarna för lönebildningen att förändras under 1990-talet. En väsentlig reform var införandet av ett fastlagt inflationsmål som aviserades i början av 1993 efter det att kronan släppts att flyta fritt hösten 1992. Riksbanken valde själv utformningen av inflationsmålet som övergripande inriktning för penningpolitiken. År 1999 gavs Riksbanken ökad självständighet och den praxis om inflationsmålspolitik som utvecklats fick formellt stöd i Riksbankslagen. En annan central reform som bidragit till minskad osäkerhet är den stramare statliga budgetprocessen med utgiftstak och balanskrav för kommuner och landsting. Förutsättningarna förändrades även i övrigt genom att omfattningen av svensk import och export trendmässigt har fortsatt att öka och en ökad omvandlingstakt i näringslivet.

Under samma period togs ett antal initiativ från såväl arbetsmarknadens parter som regeringen för att förbättra lönebildningen. Här kan exempelvis nämnas Rehnbergkommissionen och stabiliseringsavtalet 1991–1992, LO:s projekt Lön, inflation, sysselsättning och arbetslöshet (LISA), Industriavtalet

1997, som omfattade ett samarbetsavtal mellan parterna inom industrin och ett avtal om förhandlingsordning, samt diskussionen mellan parterna om en allians för tillväxt 1998. Vidare tillsattes 1997 Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Med utredningens betänkande som underlag föreslog regeringen i proposition 1999/2000:32 Lönebildning för full sysselsättning inrättandet av den nya myndigheten Medlingsinstitutet och ett antal förändringar i regelverket på lönebildningsområdet. Förslagen i propositionen genomfördes och sammanfattas nedan.

Inrättandet av Medlingsinstitutet och ändringar i regelverket vid avtalsförhandlingar och konflikt

Medlingsinstitutet inrättades den 1 juni 2000 och gavs ett vidare uppdrag än föregångaren Statens förlikningsmannaexpedition. Medlingsinstitutets uppgift är att medla i arbetstvister och verka för en väl fungerande lönebildning. Målet för verksamheten är en lönebildning i samhällsekonomisk balans samt arbetsfred. Verksamheten regleras i förordning (2000:258) med instruktion för Medlingsinstitutet samt i 46–49, 51–53 och 62 a §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

I uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning ingår att agera tidigt. Medlingsinstitutet skall bland annat kalla parter till överläggningar eller på annat sätt informera sig om kommande eller pågående avtalsförhandlingar samt samråda med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna. Medlingsinstitutets analys- och informationsarbete syftar också till att ge riksdagen och regeringen ett underlag om utvecklingen på lönebildningsområdet samt att informera allmänheten. Medlingsinstitutet ansvarar för en årlig rapport om lönebildningen medan Konjunkturinstitutet ansvarar för en årlig rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen. Statistikansvaret för den officiella lönestatistiken fördes över till Medlingsinstitutet från Statistiska centralbyrån den 1 januari 2001.

När det gäller regelverket vid avtalsförhandling och konflikt genomfördes den 1 juni 2000 vissa ändringar i lagen (1976:580)

om medbestämmande i arbetslivet och sekretesslagen (1980:100). Medlingsinstitutet gavs följande befogenheter. Efter samtycke från parter som förhandlar om kollektivavtal kan Medlingsinstitutet utse en eller flera förhandlingsledare eller medlare. Om det finns risk för stridsåtgärder eller om stridsåtgärder redan har påbörjats har institutet rätt att utse medlare även utan parternas samtycke. Detta gäller dock inte om parterna är bundna av ett avtal om förhandlingsordning med regler om bl.a. medling som är registrerat hos Medlingsinstitutet.

Varseltiden inför en förestående konflikt förlängdes från sju dagar till sju arbetsdagar. Den part som underlåter att varsla Medlingsinstitutet kan bli skyldig att betala en varselavgift till staten om minst 30 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Om det främjar en god lösning av tvisten får Medlingsinstitutet på medlarens begäran besluta om att en part skall skjuta upp varslade stridsåtgärder i högst 14 dagar. Beslut om uppskjutande får meddelas en gång för varje medlingsuppdrag. Den som vidtar en stridsåtgärd i strid mot institutets beslut kan bli skyldig att betala en förhöjd varselavgift till staten om minst 300 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

Syftet med förändringarna var att främja en lönebildning i samhällsekonomisk balans som gör det möjligt att kombinera höjda reallöner med låg arbetslöshet och stabila priser utan att begränsa parternas möjligheter och ansvar för hur avtalslösningar utformas.

Utvecklingen av arbetskraftskostnaderna och dess konsekvenser för den samhällsekonomiska utvecklingen lyftes fram tydligare genom förbättrad lönestatistik och mer regelbundet genomförda analyser av hur lönebildningen fungerar. Genom att informationen förbättrades på detta sätt motverkas risken för att olika grupper på arbetsmarknaden i konkurrens med varandra driver upp löneökningarna på ett sätt som i slutändan skapar ett sämre utfall för alla.

Ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadens parter och staten tydliggjordes. Arbetsmarknadens parter har huvudansvaret för lönebildningen medan staten har ett övergripande samhällsekonomiskt ansvar som går utöver det ansvar som

parterna har för lönebildningen. I detta övergripande samhälls-ekonomiska ansvar ingår bland annat att tillvarata alla samhällsmedborgares legitima intresse av en väl fungerande lönebildning. Inga principiella förändringar i ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadens parter och staten genomfördes.

Fördelen med avtal för reglering av förhandlingsordningar och vidtagande av stridsåtgärder framhölls. För de fall där avtalslösningar inte kan nås förstärktes lagstiftningen genom att vägen till konflikt gjordes trögare och genom att tillhandahålla ett kraftfullare konfliktlösningssystem.

Utvärdering av Medlingsinstitutets verksamhet

Under 1990-talet fördes, som beskrivits ovan, en omfattande diskussion om hur lönebildningen skulle kunna förbättras. Det fanns en bred samsyn om behovet av en väl fungerande lönebildning. Däremot rådde oenighet om vilka åtgärder som borde vidtas. Farhågor fanns för att ändringar av regelverket skulle leda till att staten genom statlig inkomspolitik skulle göra intrång på parternas ansvarsområde, alternativt att ändringarna skulle bli så begränsade att de skulle bli verkningslösa och inte leda till en bättre fungerande lönebildning.

Inrättandet av Medlingsinstitutet och genomförandet av ändringar i regelverket vid avtalsförhandlingar och konflikt föregicks av noggranna överväganden av regeringen. Regeringen angav också i propositionen 1999/2000:32 Lönebildning för full sysselsättning att Medlingsinstitutets verksamhet borde utvärderas efter tre år. Därefter har regeringen gjort bedömningen att utvärderingen bör genomföras när Medlingsinstitutet hunnit vara verksamt under två större avtalsrörelser, dvs. efter 2004 års avtalsrörelse.

Eftersom ett brett utredningsarbete om spelreglerna för lönebildningen genomfördes så sent som 1997–1998 finns enligt regeringen för närvarande inte skäl att ånyo göra en sådan översyn.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att utvärdera Medlingsinstitutets verksamhet under åren 2000–2004, givet den ovan beskrivna ansvarsfördelningen mellan staten och arbetsmarknadens parter, utifrån målet om en lönebildning i samhällsekonomisk balans samt arbetsfred.

Utvärderingen skall utgå från en analys av dels hur lönebildningen långsiktigt har fungerat från 1980-talet och framåt utifrån ett arbetsrättsligt, nationalekonomiskt och statsvetenskapligt perspektiv, dels de krav som ställs på lönebildningen i Sverige sedan början av 2000-talet och en bedömning av hur dessa kan komma att förändras. Analysen skall omfatta såväl makroekonomiska förhållanden som förändringar i förhandlingssystem och partsrelationer, t.ex. när det gäller användningen av varsel om stridsåtgärder och medling samt förekomsten av utbrutna arbetsmarknadskonflikter.

Eftersom en exakt kvantitativ bedömning av effekterna av Medlingsinstitutets insatser inte kan göras bör analysen till övervägande del vara av kvalitativt problematiserande karaktär.

I utvärderingen skall följande ingå:

- en beskrivning av Medlingsinstitutets verksamhet under perioden, inklusive användningen av befogenheter som t.ex. möjligheten att skjuta upp stridsåtgärder och att ta ut varselavgift, samt en bedömning av verksamhetens effekter på lönebildningen och arbetsmarknadens parter agerande,
- en bedömning av hur Medlingsinstitutets nya uppdrag att verka för en väl fungerande lönebildning har påverkat fullgörandet av det gamla uppdraget att medla i arbetstvister och vice versa,
- en bedömning av hur Medlingsinstitutet i sin verksamhet har agerat utifrån sina befogenheter och om det finns anledning att göra justeringar i befogenheternas utformning,
- en bedömning av Medlingsinstitutets bidrag till en väl fungerande arbetsmarknad i ljuset av de reformer som redan hade kommit på plats under andra hälften av 1990-talet,

- en analys av svårigheter och möjligheter när det gäller att tillvarata och upprätthålla samsynen på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll, särskilt Medlingsinstitutets uppgift i detta sammanhang,

- en bedömning av dels Medlingsinstitutets medlande roll i syfte att undvika arbetsmarknadskonflikter, dels institutets legitimitet hos parterna,

- en bedömning av Medlingsinstitutets möjligheter att inom ramen för sin analys- och informationsverksamhet ge relevant information till olika målgrupper som avtalsslutande parter, riksdagen och regeringen samt allmänheten,

- en analys av hur möjligheten till registrering av avtal om förhandlingsordning hos Medlingsinstitutet har hanterats av arbetsmarknadens parter och en bedömning av vilka krav som ställts på utformningen av avtal om förhandlingsordning för att dessa skall registreras hos Medlingsinstitutet,

- en bedömning av Medlingsinstitutets insatser ur ett jämställdhetsperspektiv utifrån uppdraget i instruktionen och regleringsbrev,

- en analys av den eventuella konflikt som kan uppstå mellan å ena sidan Medlingsinstitutets makroperspektiv i verksamheten och å andra sidan arbetsgivares och arbetstagares mikroperspektiv i samband med lönebildningen, samt en bedömning av hur Medlingsinstitutets möjlighet att agera påverkas av att löneökningstrycket på flera områden inte anges i avtalen, eller om Medlingsinstitutet har påverkat utvecklingen mot en mer lokal lönebildning,

- en bedömning av hur Medlingsinstitutet hanterat statistikansvaret för den officiella lönestatistiken samt hur den tillgängliga lönestatistiken svarar mot det behov av information som måste tillgodoses för att en väl fungerande lönebildning skall underlättas, samt som underlag för jämställdhetsanalyser och analyser av löner för ledande befattningar,

- en bedömning av effekterna av Konjunkturinstitutets rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen samt

- eventuella förslag till förändringar med anledning av analyserna och bedömningarna enligt uppdraget.

Samråd

Utredaren skall under arbetet samråda med Medlingsinstitutet, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Konjunkturinstitutet, Jämställdhetsombudsmannen, Riksbanken, Ekonomiska rådet samt arbetsmarknadens parter, såväl centralorganisationer som avtalsslutande parter inom olika sektorer. Vidare skall utredaren samråda med de företrädare för forskningen och intressenter i övrigt, t.ex. användare av lönestatistiken, som utredaren finner lämpligt.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 mars 2006.

(Näringsdepartementet)