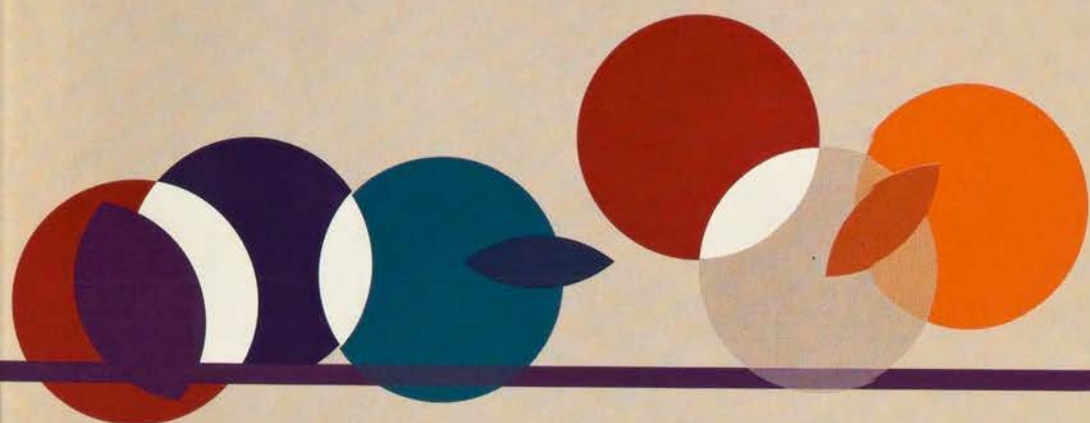




MEDLINGSINSTITUT & LÖNESTATISTIK

*Utredningen om ett förstärkt
förlikningsmannainstitut*

SOU 1997:164

Ref K E
Occ 500



Statens offentliga utredningar

1997:164

Arbetsmarknadsdepartementet

Medlingsinstitut och lönestatistik

Delbetänkande av

Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut

Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Stockholm 1997 *Gösta*

ISBN 91-38-20751-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ulrica Messing

Den 24 april 1997 bemyndigade regeringen biträdande arbetsmarknadsministern, statsrådet Messing, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. I uppdraget ingår att med förtur lämna förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstituts organisation, resurser och arbetsformer, samt eventuellt andra frågor som utredningen funnit lämpliga, t.ex. förslag om en förbättrad lönestatistik. Övriga uppgifter enligt direktiven skall utredningen redovisa senast den 30 november 1998.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 24 april 1997 generaldirektören Svante Öberg som särskild utredare till utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut (A 1997:04). Från och med den 1 juni förordnades som utredningens experter f.d. statsrådet Roine Carlsson, f.d. statsrådet Ingemar Mundebo, verkställande direktören Lennart Nilsson, professorn Per-Anders Edin, docenten Birgitta Nyström och hovrättsassessorn Lars Dirke.

Utredaren har inbjudit till en referensgrupp med företrädare för arbetsgivarorganisationerna Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Arbetsgivarverket samt de fackliga organisationerna Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO). Organisationerna har själva utsett sina representanter. Dessa har varit Anders Sandgren, Markus Gustafsson, Ulf Perbeck, Nils Henrik Schager, Hans Karlsson, Inger Ohlsson och Anders Lönnberg.

Den 1 juni 1997 anställdes förhandlingsdirektören Iréne Nilsson Carlsson som huvudsekreterare och Kjell Nyman som sekreterare i utredningen. Från samma datum har utredningen anlitat utredningschefen Hans Olsson som sekreterare i utredningen och Ulla Sörensen som utredningens assistent.

Utredningen antog namnet Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Utredaren överlämnar härmed delbetänkandet Medlingsinstitut och lönestatistik (SOU 1997:164). För utredningens förslag svarar den särskilde utredaren medan respektive författare svarar för de separata bilagorna till utredningen.

Stockholm i november 1997

Svante Öberg

/Iréne Nilsson Carlsson
Kjell Nyman
Hans Olsson
Ulla Sörensen

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	13
1 Bakgrund	19
1.1 Inledning	19
1.2 Förslag från arbetsmarknadens parter	25
1.3 Avtal om nya förhandlingsordningar	32
1.4 Utredningens direktiv	35
1.5 Arbetets uppläggning	37
1.6 Avgränsning mot nästa betänkande	39
2 Lönebildning och arbetslöshet - en probleminventering	41
2.1 Löneutvecklingen i Sverige och omvärlden under senare år	41
2.2 Nya förutsättningar	46
2.3 Förbättringar av lönebildningen	53
3 Konflikter och medling	65
3.1 Kartläggning av konflikter på arbetsmarknaden	65
3.2 Erfarenheter av medlingsverksamheten i Sverige	75
3.3 Metoder för konfliktlösning	78
3.4 Förlikningsmannaexpeditionen	81
3.5 Några organisatoriska frågor	87
3.6 Förlikningsinstitut i några länder	88
4 Lönestatistik	107
4.1 Den nuvarande lönestatistiken	107
4.2 Behov av lönestatistik i förhandlings- och medlingsarbetet	116
4.3 Andra intressenters krav på lönestatistiken	119
5 Överväganden och förslag	125
5.1 Utgångspunkter för förslagen	125
5.2 Medlingsinstitut	127
5.3 Lönestatistik	136
5.4 Kostnader och finansiering	147
5.5 Generella direktiv	149
6 Författningskommentar	155
Bilaga: Kommittédirektiv 1997:66	163

Sammanfattning

Bakgrund

I regeringens direktiv till utredningen anges att den särskilde utredaren skall lämna förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Institutet skall enligt direktiven ges ökade möjligheter att främja de övergripande samhällsintressena i avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter och förbättra förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning. Förslagen skall främja en lönebildning som möjliggör en rejäl sänkning av arbetslösheten med bevarad låg inflation. Utredningen inriktar sitt arbete på att utarbeta förslag, som om de genomförs, skulle innebära en påtaglig förbättring av lönebildningen.

Det finns enligt utredningens bedömning starka motiv för att förbättra lönebildningen. Under decennier har lönebildningen genererat högre löneökningar i Sverige än i våra viktigaste konkurrentländer. Detta till trots har de svenska löntagarna inte fått några nämnvärda reallöneökningar de senaste tjugo åren, medan arbetslösheten har stigit till rekordhöga nivåer.

Förklaringen till de rådande problemen får sökas i ett antal samverkande faktorer. Avtalsförhandlingarna har spelat en central roll, men kan inte ensamma förklara problemen. Den ekonomiska politiken har också bidragit, bland annat genom en oförmåga att undvika perioder med överhettning och en serie devalveringar. Arbetsmarknadens regelverk och företagens sårbarhet för störningar i begränsade delar av verksamheten har också haft betydelse.

Förlikningsmannaexpeditionens sätt att sköta sitt uppdrag är inte heller förklaringen till problemen. Medlarna har lyckats att ena parterna och antalet konflikter och konfliktdagar har inte varit anmärkningsvärt högt. Företagens sårbarhet i kombination med att medlarna normalt har haft som sin enda uppgift att få parterna att enas om ett avtal, oavsett avtalsinnehållet, har emellertid lett till att avtalsförhandlingar under medling resulterat i för höga avtalskostnader.

Under 1990-talet har förutsättningarna för lönebildningen förändrats i väsentliga avseenden. Den internationellt låga inflationstakten ställer krav på att lönebildningen kan klaras på betydligt lägre nominella nivåer än tidigare, för att inte svenskt näringslivs konkurrenskraft skall försvagas. Penningpolitiken utgår från ett inflationsmål på ca 2 procent, vilket innebär

att för höga nominella löneökningar kommer att leda till höjda räntor och på sikt minskad sysselsättning. Arbetslösheten har stigit till sådana nivåer att traditionell arbetsmarknadspolitik inte räcker för att komma tillrätta med problemen. De starkare finansiella restriktionerna i den offentliga sektorn innebär vidare att inte heller en expansion av offentlig sysselsättning kan minska arbetslösheten påtagligt. En väl fungerande lönebildning, som på total nivå är förenlig med inflationsmålet och på lokal nivå är anpassad till olika verksamheters förutsättningar, skulle emellertid kunna förbättra förutsättningarna för ökad tillväxt och sysselsättning och bidra till en sänkning av arbetslösheten.

Inriktning av förslagen

Utredningen har dragit slutsatsen att ett medlingsinstitut bör inrättas, vilket kan spela en mer aktiv roll för lönebildningen och avtalsförhandlingarna än den nuvarande Förlikningsmannaexpeditionen. Medlingsinstitutet bör ha två uppgifter, nämligen att verka för en väl fungerande lönebildning och att svara för medling i arbetstvister. Detta till skillnad från den nuvarande Förlikningsmannaexpeditionen som bara har den senare uppgiften. Institutet bör liksom andra länders medlingsorgan ha anställda medlare. Samtidigt bör det finnas en grupp externa personer som är förberedda för medlingsuppdrag.

Utredningen har vidare dragit slutsatsen att medlingsinstitutet bör vara statistikansvarig myndighet för officiell lönestatistik. Direktiven anger bland annat att institutet skall följa och analysera lönebildningen och löneutvecklingen i både Sverige och andra länder och att utredningen skall lämna förslag om vad som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig lönestatistik. Detta uppnås bäst genom att institutet får ansvaret för att beställa den lönestatistik, som även i fortsättningen förutsätts produceras av främst Statistiska centralbyrån (SCB). Institutet bör samverka med arbetsmarknadens parter när det gäller statistikens uppläggning och publicering.

I slutbetänkandet kommer medlarnas befogenheter och eventuella andra förslag att förbättra lönebildningen att behandlas. Där kommer också att tas upp relationen till kollektivavtal, vilka reglerar former för medling. I direktiven nämns att utredningen bör behandla möjligheten att medlare skall kunna gå in tidigt i förhandlingarna, verka för tidsmässig samordning av avtalsförhandlingarna, skjuta på av part varslad konfliktåtgärd och besluta om sammanläggning av avtalsområden i medling. Bland övriga förslag till vidgade befogenheter, som har framförts till regeringen, kan nämnas möjligheterna att begränsa omfattningen av verkningarna av en konfliktåtgärd. Dessa förslag kommer att analyseras i slutbetänkandet.

Direktiven anger ett antal uppgifter som medlingsinstitutet skall ha och att medlingsinstitutet skall ges ökade befogenheter. Oberorende av på vilket sätt utvidgningen av medlarnas befogenheter kommer att ske, fordras ett starkare medlingsinstitut.

Medlingsinstitut

En myndighet med namnet Medlingsinstitutet bör inrättas den 1 januari 1999. I samband därmed bör Statens förlikningsmannaexpedition avvecklas. Medlingsinstitutet bör ha två huvuduppgifter. Den första är att verka för en väl fungerande lönebildning och den andra är att medla i arbetstvister. Utredningen återkommer i slutbetänkandet till den närmare innebörden av de båda huvuduppgifterna. Redan nu bör emellertid understrykas att uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning inte skall tolkas som att institutet skall vara ett organ för statlig inkomstpolitik, men att institutet bör få uppgifter som går utöver vad den nuvarande Förlikningsmannaexpeditionen har.

Medlingsinstitutet bör ledas av en styrelse. I styrelsen bör ingå sammanlagt fem ledamöter. Institutets chef bör kallas riksmedlare och vara ordförande i styrelsen. Samtliga ledamöter inklusive institutets chef bör utses av regeringen. Styrelsen bör ha alla för en myndighetsstyrelse normalt förekommande uppgifter och bland annat besluta om årsredovisning och budgetunderlag. Institutets chef bör vara ansvarig för verksamheten och bland annat svara för att anlita särskilda externa medlare och utse medlare i enskilda förhandlingar.

Medlingsinstitutet bör ha två medlare anställda utöver institutets chef. Därutöver bör finnas tio anställda varav sju personer med kompetens inom samhällsekonomi, lönebildning, avtalsförhandlingar, arbetsrätt, lönestatistik och avtalstolkning samt tre personer för administration m.m. Det bör dessutom finnas en grupp externa personer vidtalade, vilka med kort varsel kan åta sig uppdrag som medlare. Institutet bör även ha möjlighet att anlita extern expertis för utrednings-, analys- och forskningsuppdrag.

Medlingsinstitutet bör inrätta tre råd med experter från arbetsmarknadens parter inom områdena samhällsekonomi, lönestatistik och avtalsförhandlingar. Institutet bör genom dessa expertråd samverka med parterna i arbetet med analyser av lönebildningen och i förberedelserna av medlingsarbetet inför en avtalsrörelse. Expertrådet för samhällsekonomi bör medverka till en årlig rapport om lönebildningen i Sverige och omvärlden. Expertrådet för lönestatistik bör medverka vid uppläggning och publicering av den officiella lönestatistiken och vid tolkning av lönestatistik och löneavtal. Expertrådet för avtalsförhandlingar bör fungera som ett forum för en löpande dialog om utvecklingen på arbetsmarknaden.

Införandet av Medlingsinstitutet förutsätter vissa ändringar av lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL), vilka huvudsakligen är av teknisk natur. Materiella ändringar är att Medlingsinstitutet skall ha två uppgifter och att parterna på begäran skall tillställa institutet kopior av träffade kollektivavtal och tillgänglig lönestatistik avseende det egna avtalsområdet.

Medlingsinstitutet bör tilldelas ett ramanslag på ca 44 miljoner kr., varav ca 15 miljoner kr. avser själva Medlingsinstitutet och ca 29 miljoner kr. avser lönestatistik. Ramen för anslagssparande och anslagskredit bör uppgå till tio procent av anslaget. Institutet bör ha rätt att avgiftsbelägga aktiviteter om så bedöms lämpligt. Kostnaden bör delvis finansieras genom att anslaget till Förlikningsmannarexpeditionen avvecklas och att anslaget till SCB minskas med ett belopp motsvarande kostnaderna för nuvarande lönestatistik. De kostnadsökningar därutöver på ca 18 miljoner som föreslås bör rymmas genom omprioriteringar inom budgetramarna för utgiftsområdet arbetsmarknad och arbetsliv.

Lönestatistik

Medlingsinstitutet bör vara statistikansvarig myndighet för officiell lönestatistik. Statistiken bör finansieras genom anslag till Medlingsinstitutet, som i sin tur bör upphandla statistiken efter samråd med Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet samt efter behandling i expertrådet för lönestatistik. Huvuddelen av den officiella lönestatistiken förutsätts liksom idag komma att produceras av Statistiska centralbyrån. Ställningen som statistikansvarig myndighet ger institutet möjlighet att över tiden påverka lönestatistikens utformning. De förbättringar som enligt utredningens uppfattning bör ske initialt redovisas i det följande.

Den månadsvisa lönestatistiken bör förbättras i några avseenden. En månadsvis lönestatistik bör införas för staten och en bättre och snabbare redovisning bör göras av retroaktiva löneutbetalningar. Lönestatistiken för den kommunala sektorn bör utvidgas till att omfatta samtliga kommuner och landsting och även fortsättningsvis produceras av Svenska kommunförbundet respektive Landstingsförbundet. En samlad månadsvis lönestatistik för hela arbetsmarknaden bör publiceras av Medlingsinstitutet. Expertrådet för lönestatistik bör medverka vid uppläggning och publicering av statistiken.

Den årliga lönestatistiken bör också förbättras. Utredningen föreslår att precisionen i den årsvisa lönestatistiken förbättras och att statistiken utvidgas så att den redovisas för ett 50-tal områden eller branscher, som nära ansluter till avtalsområden och med fördelning på kön och i förekommande fall arbetare och tjänstemän. Statistiken bör vidare snabbas

upp så att den publiceras så tidigt som möjligt året efter det år som statistiken avser. En samlad årsvis rapport om löneglidning och löneutveckling i Sverige och omvärlden bör publiceras av Medlingsinstitutet med medverkan från berörda expertråd.

Medlingsinstitutets behov av statistik över enskilda avtalsområden bör klaras genom att institutet i enskilda fall begär att få ta del av parternas gemensamma eller parts egen statistik. I samband med medling i en enskild konflikt har detta fungerat väl tidigare. Utredningen menar att parterna efter begäran bör vara skyldiga att tillställa institutet tillgänglig lönestatistik, även när det fordras för analysändamål. Utredningen anser vidare att det vore av stort värde om fler parter träffade statistikavtal.

Forskningens behov av lönestatistik bör förbättras genom att komplettera individdatabasen LINDA med löneuppgifter. Det föreslås göras genom att uppgifter tillförs från den årliga lönestatistiken. Därigenom förbättras underlaget för forskningen om vad som styr lönebildningen.

För jämställdhetsändamål ställs särskilda krav på lönestatistik. För att följa jämställdhetslagen fordras statistik som beskriver jämställdheten på enskilda arbetsplatser. För att driva rättsliga processer om otillåten lönediskriminering fordras löneuppgifter för enskilda individer. Dessa båda statistikbehov ligger inte inom utredningens uppdrag. De av utredningen föreslagna förbättringarna av den årliga lönestatistiken och kompletteringarna av individdatabasen LINDA bör emellertid förbättra möjligheterna att följa och analysera löneutvecklingen för kvinnor och män. Avtal om partsgemensam lönestatistik på fler delar av arbetsmarknaden skulle också förbättra dessa möjligheter.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen 1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

46 §

För medling i arbetstvister mellan å ena sidan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och å andra sidan arbetstagare eller arbetstagarorganisation finns *en statens förlikningssmannaexpedition*.

Expeditionen skall följa förhållandena på arbetsmarknaden. Har *den* fått kännedom om arbetstvist som hotar att medföra eller redan har medfört stridsåtgärd, skall *den* utse *förlikningsman* att medla i tvisten, när medverkan av *förlikningsman* kan anses ägnad att främja en lösning av denna. *Förlikningsmannen* skall kalla parterna till förhandling eller vidtaga annan lämplig åtgärd samt verka för att part uppskjuter eller inställer stridsåtgärd.

Enligt *expeditionens* bestämmande skall *förlikningsman* på begäran gå parter på arbetsmarknaden till handa

För medling i arbetstvister mellan å ena sidan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och å andra sidan arbetstagare eller arbetstagarorganisation *samt för att främja en väl fungerande lönebildning* finns *Medlingsinstitutet*.

Medlingsinstitutet skall följa förhållandena på arbetsmarknaden. Har *Medlingsinstitutet* fått kännedom om arbetstvist som hotar att medföra eller redan har medfört stridsåtgärd, skall *det* utse *en eller flera medlare* att medla i tvisten, när medverkan av *medlare* kan anses ägnad att främja en lösning av denna. *Medlaren* skall kalla parterna till förhandling eller vidtaga annan lämplig åtgärd samt verka för att part uppskjuter eller inställer stridsåtgärd.

Enligt *Medlingsinstitutets* bestämmande skall *medlare* på begäran gå parter på arbetsmarknaden till handa med råd och upplysningar rörande

med råd och upplysningar rörande förhandlingar och kollektivavtal samt förhandlingar och kollektivavtal samt leda förhandlingar mellan parterna. leda förhandlingar mellan parterna.

46 a §

Parterna på arbetsmarknaden skall på begäran tillställa Medlingsinstitutet kopior av träffade kollektivavtal och tillgänglig lönestatistik avseende det egna avtalsområdet.

47 §

Är någon enligt 45 § skyldig att lämna varsel, skall han inom tid och på sätt som där anges göra detta även till förlikningsmannaaexpeditionen. Den som bryter häremot döms till penningböter.

Den som enligt 45 § är skyldig att lämna varsel, skall inom den tid och på det sätt som sägs där göra det även till Medlingsinstitutet. Den som bryter mot detta döms till penningböter.

48 §

Vid förhandling enligt 46 § skall förlikningsman söka få till stånd överenskommelse mellan parterna på grundval av förslag som kommer från dem själva. Förlikningsmannen är dock oförhindrad att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten.

Vid förhandling enligt 46 § skall medlaren söka få till stånd en överenskommelse mellan parterna på grundval av förslag som kommer från dem själva. Medlaren är dock oförhindrad att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten.

49 §

Har part som enligt 10 § är förhandlingsskyldig kallats till förhandling inför *förlikningsman* och försummar parten att inställa sig eller underlåter han annars att fullgöra vad som åligger honom enligt 15 §, kan *förlikningsmannen* på begäran av *motpart* anmäla förhållandet hos *arbetsdomstolen*. Denna kan förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet och kan på anmälan av *förlikningsman* utdöma vitet.

Har part som enligt 10 § är förhandlingsskyldig kallats till förhandling inför *medlare* och försummar parten att inställa sig eller underlåter *part* annars att fullgöra vad som åligger *part* enligt 15 §, kan *Medlingsinstitutet* på begäran av *motparten* anmäla förhållandet hos *Arbetsdomstolen*. Denna kan förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet och kan på anmälan av *Medlingsinstitutet* utdöma vitet.

50 §

Parts skyldighet enligt 18 § att vid förhandling hålla skriftlig handling tillgänglig för motparten gäller även i förhållande till *förlikningsman* som medverkar vid förhandlingen.

Parts skyldighet enligt 18 § att vid förhandling hålla skriftlig handling tillgänglig för motparten gäller även i förhållande till *medlare* som medverkar vid förhandlingen.

51 §

Uppnås *icke* enighet mellan parterna vid förhandling inför *förlikningsman*, kan *han* föreslå dem att låta tvisten avgöras av skiljemän. *Han* kan också medverka vid utseende av skiljemän.

Uppnås *inte* enighet mellan parterna vid förhandling inför *medlare*, kan *medlaren* föreslå dem att låta tvisten avgöras av skiljemän. *Medlaren* kan också medverka vid utseende av skiljemän.

Förlikningsman får *ej* åta sig skiljemannauppdrag i arbetstvist, om *icke förlikningsmannaeexpeditionen* i särskilt fall medger det.

Medlaren får *inte* åta sig skiljemannauppdrag i arbetstvist, om *inte Medlingsinstitutet* i särskilt fall medger det.

52 §

I arbetstvist av större betydelse kan regeringen utse *förlikningskommission* att medla i tvisten. Även enskild person kan av regeringen utses att som särskild *förlikningsman* medla i sådan tvist.

I arbetstvist av större betydelse kan regeringen utse *en medlingskommission* att medla i tvisten. Även *en* enskild person kan av regeringen utses att som särskild *medlare* medla i *en* sådan tvist.

Föreskrifterna i 49 och 50 §§ äger motsvarande tillämpning vid medling av *förlikningskommission* eller särskild *förlikningsman*.

Föreskrifterna i 49 och 50 §§ äger motsvarande tillämpning vid medling av *medlingskommission* eller särskild *medlare*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

15 §

Sekretess gäller för uppgift som part i arbetstvist har lämnat till *förlikningsman*, särskild *förlikningsman* eller *förlikningskommission*, om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll därom.

Sekretess gäller för uppgift som *part på arbetsmarknaden* har lämnat till *Medlingsinstitutet* enligt 46 a § lagen (1976:580) om *medbestämmande i arbetslivet* eller som part i arbetstvist har lämnat till *medlare*, särskild *medlare* eller

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. *medlingskommission*, om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll därom.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Förslag till förordning med instruktion för Medlingsinstitutet

Uppgifter

1 §

Medlingsinstitutet har till uppgift att i enlighet med 46–52 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillhandahålla medling i arbetstvister och främja en väl fungerande lönebildning.

2 §

Medlingsinstitutet skall aktivt medverka till att lösa arbetstvister, särskilt genom att

1. ställa medlare till parternas förfogande,
2. ställa opartisk ordförande till parternas förfogande,
3. kalla parterna till medlingsförhandling, eller
4. uppmana part att skjuta upp eller ställa in förestående eller pågående stridsåtgärd.

3 §

Medlingsinstitutet skall

1. ha god överblick över förhållandena på arbetsmarknaden,
2. sammanställa och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen,
3. sammanställa och analysera träffade kollektivavtal, samt

4. följa utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden beträffande utvecklingen av lönekostnader, avtalskonstruktioner och förhandlingsformer.

4 §

Medlingsinstitutet skall regelbundet offentliggöra rapporter om lönebildning och löneutveckling.

Verksförordningens tillämpning

5 §

Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på Medlingsinstitutet med undantag av 5, 19, 20 och 34 §§.

Myndighetens ledning

6 §

Riksmedlaren är chef för myndigheten.

Styrelsen

7 §

Styrelsen består av riksmedlaren och högst fyra andra ledamöter.

8 §

Myndighetens chef har rätt att ensam fatta beslut i frågor som rör medling mellan arbetsmarknadens parter. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Överklagande

9 §

Beslut i frågor som rör medling mellan arbetsmarknadens parter får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999.

1 Bakgrund

1.1 Inledning

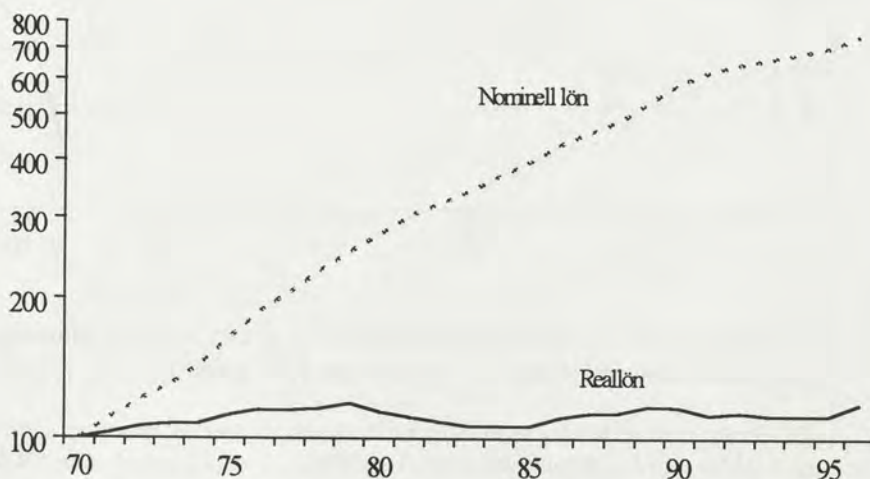
Lönebildningen i Sverige

Den svenska lönebildningen har inte fungerat tillfredsställande sedan början av 1970-talet. Trots höga nominella löneökningar har reallönerna under perioden 1970 - 1996 i genomsnitt endast stigit med 0,7 procent per år. Kontrasten blir speciellt stor om en jämförelse görs med 1960-talet då de årliga reallöneökningarna i genomsnitt uppgick till ca 4 procent. Real-löneutvecklingen var speciellt dålig under 1980-talet. I nominella termer ökade visserligen lönerna i genomsnitt med nästan åtta procent per år. Samtidigt steg dock konsumentpriserna lika mycket vilket fick till följd att den genomsnittliga reallönen före skatt sett över hela perioden förblev i stort sett oförändrad (jfr diagram 1.1).

Diagram 1.1 Genomsnittlig löneutveckling i hela ekonomin

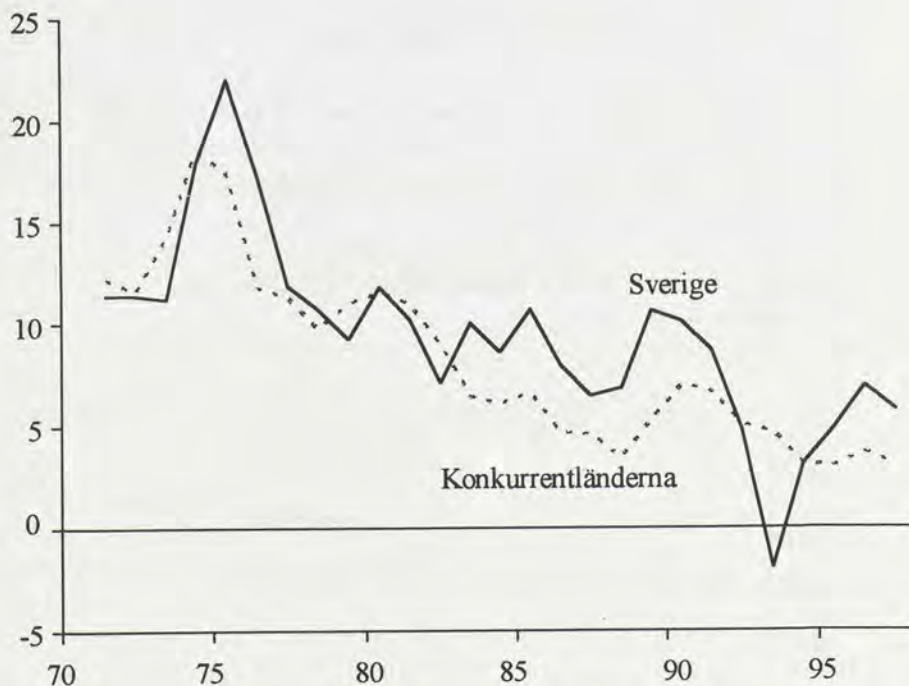
Logaritmisk skala

Index 1970=100



De höga nominella löneökningarna bidrog till en urholkning av det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft. Räknat per år steg de svenska industriarbetarlönerna under 1980-talet i genomsnitt 2,5 procent snabbare än i våra viktigaste konkurrentländer¹ (jfr diagram 1.2). Den svenska produktivitetens utvecklingen tenderade dessutom att vara något svagare under samma tidsperiod. Genom en serie devalveringar har kronans värde nästan halverats sedan 1970 jämfört med konkurrentländerna (jfr diagram 1.3). Urholkningen av den svenska industrins internationella konkurrenskraft i kombination med en kraftig kreditexpansion under andra hälften av 1980-talet, en fastighets- och bankkris samt en internationell lågkonjunktur i början av 1990-talet, bidrog till den ekonomiska krisen under första hälften av 1990-talet. Den kom att bli den allvarligaste som vårt land genomlevt sedan 1930-talet.

Diagram 1.2 Genomsnittlig lönekostnadsförändring per timme inom industrin
Procent



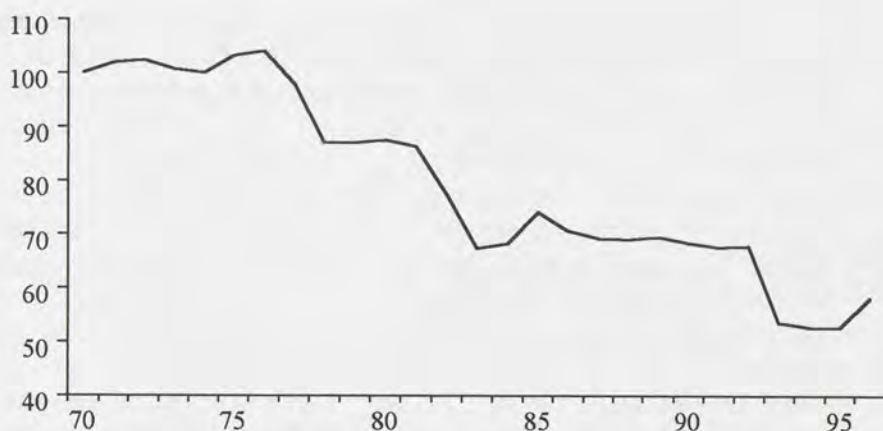
Anm: Den negativa lönekostnadsutvecklingen i Sverige år 1993 sammanhänger med sänkningen av arbetsgivaravgifterna från den 1 januari 1993

¹

De elva viktigaste konkurrentländerna för den svenska exporten vägs samman med vikter som återspeglar deras inbördes betydelse som konkurrenter till den svenska exporten.

Diagram 1.3 Svenska kronan konkurrentvägd

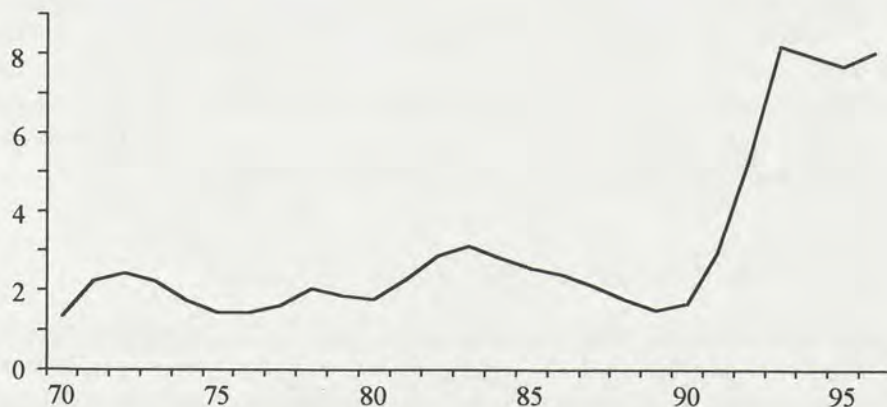
Index 1970=100



Från år 1990 till år 1993 sjönk det samlade värdet av alla varor och tjänster som produceras (BNP) i reala termer med nästan fem procent. Reallönerna sjönk samtidigt med över fyra procent och den reguljära sysselsättningen minskade med mer än en halv miljon personer. Arbetslösheten kom därmed att öka till nivåer som tidigare under efterkrigstiden hade ansetts som otänkbara för Sverige. Den öppna arbetslösheten, som år 1990 låg under två procent, steg till cirka åtta procent år 1993 (jfr diagram 1.4). Till detta kom

Diagram 1.4 Arbetslöshet

Procent



en ökning av andelen personer i olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder från drygt en procent till drygt fem procent.

Under krisåren i början av 1990-talet minskade den nominella löneökningstakten i betydande grad. Utvecklingen påskyndades av de s.k. stabiliseringsavtalen som träffades i början av år 1991 och kom att påverka i stort

sett hela arbetsmarknaden mellan år 1991 och våren 1993. Även 1993 års avtalsrörelse resulterade i betydligt lägre löneökningar än under 1970- och 1980-talen.

I och med 1995 års avtalsrörelse har dock löneökningstakten återigen börjat stiga. Höga avtalsenliga löneökningar, i kombination med en fortsatt löneglidning, har resulterat i löneökningar över den nivå som är långsiktigt förenlig med målsättningen att minska arbetslösheten och samtidigt bevara prisstabiliteten i enlighet med det inflationsmål som har satts upp.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet ledde även till en drastisk försämring av de offentliga finanserna. Överskottet i den offentliga sektorn, som år 1990 uppgick till 4,2 procent av BNP, övergick till ett underskott som, när det var som störst år 1993, uppgick till 12,3 procent av BNP. Utvecklingen ledde till en kraftig försämring av förtroendet för den svenska ekonomin. Oron över Sveriges långsiktiga betalningsförmåga, och för att staten återigen skulle försöka "inflatera" bort den snabbt ökande skulden, ledde till höjda realräntor som försämrade såväl tillväxtförutsättningarna som förutsättningarna för att sanera de offentliga finanserna.

Edin-gruppens utvärdering av 1995 års avtalsrörelse

Efter en förfrågan från statsministern till parterna åtog sig den s.k. Edin-gruppen, som består av ekonomer från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, att granska utfallet av 1995 års avtalsrörelse. I rapporten "I otakt med sysselsättningen" från februari 1997 fastslog gruppen att löneutvecklingen per år under tillämpningsperioden för 1995 års avtal låg drygt en procentenhet ovanför den europeiska. Gruppen konstaterade även att de olika västeuropeiska OECD-ländernas löneöknings- och inflationstakt hade konvergerat påtagligt under 1990-talet jämfört med senare hälften av 1980-talet. Löneökningstakten i Västeuropa tycktes under de senaste åren ha stabiliserat sig på en nivå strax under 3,5 procent per år. Genom att inte fullt ut anpassa lönekostnadsutvecklingen till det europeiska genomsnittet hade Sverige, enligt gruppens bedömning, gjort en tempoförlust i processen att nå högre ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning.

Förändrade förutsättningar inför 1998 års avtalsrörelse

De samhällsekonomiska förutsättningarna inför 1998 års avtalsrörelse har förändrats jämfört med de förhållanden som rådde under våren 1995. Spänningarna mellan olika delar av arbetsmarknaden är inte lika utpräglade sedan växelkursen har stigit och räntorna fallit. Enligt de mätningar som Riksbanken har låtit göra ligger chefsförhandlarnas inflationsförväntningar på såväl arbetstagar- som arbetsgivarsidan för närvarande på cirka två procent, dvs. cirka 1,5 procentenheter lägre än under våren 1995. Sysselsättningen förväntas vidare inte öka i samma snabba takt som den

gjorde första halvåret 1995. Insikten bland arbetsmarknadens parter om vikten av en väl fungerande lönebildning förefaller dessutom att ha ökat, vilket bl.a. inom vissa sektorer har tagit sig uttryck i samarbetsavtal där parterna förutom nya förhandlingsordningar även redovisar gemensamma ståndpunkter i vissa för avtalsförhandlingarna centrala samhällsekonomiska frågeställningar. Det är dock fortfarande en öppen fråga i vad mån de förändrade förhållandena även i praktiken kommer att bidra till ett för sysselsättningen tillräckligt gott utfall av 1998 års avtalsrörelse.

Förutsättningarna för sysselsättningens tillväxt på längre sikt

Den sysselsättningsökning som krävs för att åstadkomma en påtaglig minskning av arbetslösheten förutsätter att efterfrågan i ekonomin kan tillåtas öka under flera år utan att inflationen samtidigt tar fart. Detta ställer stora krav på lönebildningen även efter 1998 års avtalsrörelse.

Regeringens syn på betydelsen av en bättre fungerande lönebildning

I den ekonomisk-politiska propositionen hösten 1994 (prop. 1994/95:25) där första steget i den pågående saneringen av statsfinanserna presenterades, betonade den nytillträdde regeringen att: "Arbetsmarknadspolitiken liksom den ekonomiska politiken i övrigt bör utformas så att arbetslösheten kan reduceras utan att löner och priser återigen börjar öka påtagligt. Det kräver en politik som främjar rörlighet och övergång till reguljärt arbete. Arbetslinjen måste stärkas. Stora krav måste ställas på arbetsmarknadens funktionssätt vad gäller lönebildning och arbetskraftens rörlighet. Genom en ökad flexibilitet underlättas överföringen av arbetskraft till expansiva yrken, branscher och regioner utan att de nominella löneökningarna i ekonomin som helhet tilltar." Dessutom framhölls att: "En väl fungerande lönebildning är av stor betydelse för att en hög och stabil tillväxt skall kunna uppnås utan att inflationen ökar."

Regeringen gav vidare i kompletteringspropositionen våren 1995 (prop. 1994/95:150) uttryck för åsikten att det vore ytterst värdefullt om arbetsmarknadens parter förmådde etablera och upprätthålla den lönenorm som den s.k. Edin-gruppen föreslog strax innan det att 1995 års avtalsrörelse inlededes. Normen innebar att de svenska lönerna högst kan tillåtas öka i takt med lönerna i övriga västeuropeiska länder, vilket under de närmast följande åren antogs motsvara ca 3,5 procent per år. Om denna norm etablerades och upprätthölls skulle, enligt regeringen, förutsättningarna för en stark och uthållig ökning av sysselsättningen kunna förbättras. Regeringen fastslog samtidigt i propositionen att ansvaret för lönebildningen ligger på arbetsmarknadens parter.

Redan under hösten 1995 stod det dock klart att de genomsnittliga timlöneökningarna under treårsperioden 1995-1997 i betydande grad skulle komma att överstiga den i övriga västeuropeiska OECD-länder. Regeringen framhöll därför i den s.k. tillväxtpropositionen hösten 1995 (prop. 1995/96:25) att: "om lönebildningen även fortsättningsvis skulle fungera på detta sätt skulle det komma att bli mycket svårt att väsentligt pressa ned arbetslösheten. Detta eftersom alltför stora nominella löneökningar riskerar att bromsa den ekonomiska tillväxten i förtid och att permanenta arbetslösheten på en hög nivå." Regeringen aviserade därför att den under 1996 skulle komma att ta kontakt med arbetsmarknadens parter för att få deras syn på den framtida lönebildningen och att de gemensamt borde redovisa hur lönebildningen i Sverige skulle kunna ge en lönekostnadsutveckling på god europeisk nivå vid låg arbetslöshet.

I den ekonomiska vårpropositionen 1996 (prop. 1995/96:150) konkretiserade regeringen sina tidigare uttalade ambitioner att väsentligt pressa ned arbetslösheten. I propositionen fastslog regeringen att den öppna arbetslösheten skulle halveras från 8 procent år 1994 till 4 procent år 2000. Det angavs samtidigt att samverkan behövs inom flera områden för att så snabbt som möjligt ta Sverige ut ur massarbetslösheten. Lönebildningen utpekades som ett av de viktigaste av dessa områden.

Vid de kontakter regeringen hade med arbetsmarknadens parter under våren 1996 överenskomms att de inför regeringen skulle redovisa sin syn på lönebildningen och möjligheterna att gemensamt formulera nödvändiga förändringar av förhandlings- och lönebildningssystem. I den därefter framlagda sysselsättningspropositionen (prop. 1995/96:207) angavs att regeringens fortsatta agerande i frågan skulle komma att vara beroende av de svar parterna lämnade.

Arbetsmarknadens parter redovisade under våren 1997 sin syn på lönebildningen och föreslag till förändringar för att förbättra lönebildningen. Regeringen beslutade därefter att tillkalla en särskild utredare för att komma med förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstitut m.m. Parternas förslag, utredningsdirektiven och arbetets organisation och uppläggning redovisas i återstående delar av kapitel 1.

I budgetpropositionen hösten 1997 betonades återigen betydelsen av en förbättrad lönebildning. Regeringen framhöll bland annat att: "Utan en väl fungerande lönebildning kan målet om 4 procents öppen arbetslöshet år 2000 ej nås. För att det skall vara möjligt att nå målet måste den kommande avtalsrörelsen ge betydligt lägre nominella löneökningar än den föregående." Regeringen lyfte även fram betydelsen av den tillsatta utredningen och att den förväntas presentera "förslag till effektiva åtgärder så att den nödvändiga förbättringen av lönebildningen kommer till stånd".

1.2 Förslag från arbetsmarknadens parter

I detta avsnitt presenteras en kort sammanställning av de synpunkter och förslag som parterna på arbetsmarknaden framförde till regeringen i månadsskiftet mars/april 1997 med anledning av överenskommelsen mellan regeringen och parterna under våren 1996 om att parterna skulle söka enas om nödvändiga förändringar av förhandlings- och lönebildningssystemet för att säkerställa en bättre fungerande lönebildning. Synpunkter och förslag framfördes från samtliga huvudorganisationer på arbetsmarknaden samt från Privattjänstemannakartellen (PTK). Separata synpunkter och förslag inkom från Landsorganisationen (LO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Arbetsgivarverket och PTK. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) inkom med gemensamt formulerade synpunkter och förslag. Likaså Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Svenska Kyrkans Församlings- och Pastoratsförbund formulerade sina synpunkter och förslag gemensamt.

De synpunkter och förslag som inkom skilde sig åt både vad gäller omfattning och innehåll. Ett brett samförstånd framträdde emellertid vad gäller betydelsen av en bättre fungerande lönebildning. Samtliga svarande framhöll att de var beredda att på olika sätt aktivt bidra till en fortsatt förbättring av lönebildningssystemen. I näst intill alla svar framfördes, med varierande styrka, synpunkten att en översyn kunde behöva göras av förlikningsmannainstitutionens verksamhet.

Arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer inom industrisektorn presenterade under våren en gemensam syn på hur de inom sitt område kommer att förändra formerna för lönebildningen. I september i år presenterades dessutom ett avtal om en ny förhandlingsordning för tjänstemännen inom handels- och serviceområdet. Samarbetsavtalet inom industrin och den nya förhandlingsordningen inom handels- och serviceområdet sammanfattas i avsnitt 1.3.

Lönebildning i ett låginflationsamhälle

I flera av de svar som parterna lämnade till regeringen diskuterades lönebildningens betydelse för samhällsekonomin utifrån den övergång som har skett från ett hög- till ett låginflationsamhälle.

LO drog slutsatsen att marknadens och det politiska systemets absoluta tak för inflationen innebär ett krav på löneökningar i takt med omvärlden. De avreglerade kapital- och valutamarknaderna har gjort det kostsamt och svårt, kanske till och med omöjligt, att ha en inflation som påtagligt avviker från inflationen i den närmaste omvärlden. Det nationella handlingsutrymmet i den ekonomiska politiken är därför starkt begränsat av den

inflationsrestriktion som det europeiska samfundet har enats om. Det innebär att skillnaderna mellan olika länder inte längre uppstår som skillnader i löne- och prisökningar. LO framhävde att det istället är nivån på arbetslösheten som kommer att variera. Syftet med de förslag till förändringar i lönebildningen som organisationen framförde i sitt svar till regeringen var enligt organisationen att möjliggöra en mer expansiv ekonomisk politik som kan bekämpa arbetslösheten utan att inflationen åter börjar stiga.

TCO och SACO framhöll i sitt gemensamma svar att lönebildningens roll med nödvändighet blir annorlunda när Sverige har flytande växelkurs i kombination med en penningpolitik som drivs utifrån ett fast inflationsmål. Den ekonomiska politiken och löne- och prisbildningen måste samspela så att dessa inte påverkar varandra mot en inflationsspiral med åtföljande försämrade växelkurs och stigande räntor. De förklarade sig beredda att ta sin del av ansvaret för en lönebildning som bidrar till minskad arbetslöshet, högre tillväxt och låg inflation. Organisationerna ställde sig bakom det i många sammanhang framförda kravet att den svenska kostnadsutvecklingen i ett längre perspektiv måste vara i takt med omvärldens. De menar dock att lönebildningen inte är den avgörande faktorn för att få ner arbetslösheten. Än mer central är den ekonomiska politiken i vid mening inklusive konkurrens-, social-, närings-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitik. Lönebildningen bör enligt de båda organisationerna stimulera utvecklingen av kompetens, arbetsorganisation och produktivitet i företag, kommuner och myndigheter. En sådan lönebildning minskar risken för inflation och arbetslöshet.

PTK framhöll i sitt svar att två av de viktigaste lönebildande faktorerna är inflationen och inflationsförväntningar. De har en central roll i lönebildningsprocessen eftersom de alltid finns med i någon form när man fastställer avtalskraven.

SAF framhöll i sitt svar att lönebildningen är ett av flera strukturproblem, som det är nödvändigt att komma tillrätta med, för att åstadkomma den tillväxt och de nya jobb i företagen, som måste till, för att målet att halvera den öppna arbetslösheten skall kunna uppnås. Utvecklingen går mot att löner och anställningsvillkor i allt större utsträckning bestäms lokalt. Föreningen anser att en sådan utveckling måste bejakas med insikten om att det inte är förenligt med målsättningen om låg inflation och stark konkurrenskraft att därutöver förhandla om kostnadsökningar på central nivå.

De offentliga arbetsgivarna betonade i sina svar betydelsen av en snabb anpassning av löneökningstakten till de nya förutsättningar som nu gäller. Den s.k. Europeanormen är enligt *Arbetsgivarverket* en relevant och robust norm för den svenska lönebildningen. Verket påpekade samtidigt i sitt svar att de avtalsslutande parterna under 1995 års avtalsrörelse rimligen var medvetna om att de avtal de träffade inte stod i överensstämmelse med normen. De höga avtalsnivåerna kan enligt verkets mening i huvudsak förklaras utifrån de vid denna tidpunkt rådande makroekonomiska för-

hållandena med en stark högkonjunktur i exportindustrin driven av en starkt undervärderad krona. Verket ställer sig därför bakom Edin-gruppens slutsats att utvecklingen under våren 1995 visar hur känsligt förhandlingssystemet är för de kortsiktiga ekonomiska förutsättningarna vid de kritiska tidpunkterna då avtalen sluts. Svensk lönebildning måste vara så robust att den klarar löneökningar i takt med Europa även när de kortsiktiga ekonomiska förutsättningarna är mindre gynnsamma.

Kommun- och landstingsförbunden samt Svenska Kyrkans Församlings- och Pastoratsförbund framhöll i sitt gemensamma svar att det är viktigt att förhandlingarna om lönejusteringar för arbetsmarknaden totalt sett sker med koppling till vad som är acceptabelt ur ett samhällsekoniskt perspektiv. Detta inbegriper att varje avtals nivå och konstruktion måste kunna anpassas till respektive sektors läge vad gäller betalningsförmåga, rekryteringsbehov etc. Edin-gruppens bedömningar tyder på att den s.k. Europanormen inte är tillfyllest om lönebildningen skall kunna bidra till att stärka sysselsättningen. Förbunden framhåller samtidigt att den kommunala sektorn var den sektor där löneutfallet för 1995-1996 anknöt bäst till Europanormen.

Den ekonomiska politikens betydelse

I flera av svaren framhölls vidare att de förutsättningar som ges av den ekonomiska politiken måste vara kända för att lönebildningen skall kunna fungera på ett bra sätt.

Förutom kravet på en mer expansiv ekonomisk politik framförde LO i sitt svar önskemål om att staten borde uppgradera arbetsmarknadspolitiken med åtgärder som befrämjar rörligheten på arbetsmarknaden. Organisationen framhöll att ett nationellt och regionalt perspektiv bör prägla arbetsmarknadspolitiken och större satsningar bör göras på bristyrkesutbildning och flyttbidrag. Det skulle, enligt LO, minska risken för flaskhalsar och därmed öka stabiliteten i lönebildningen.

SACO och TCO framhöll att en förutsättning för att kunna utforma en väl fungerande och samhällsekoniskt sund lönebildning är att parterna inför förhandlingarna har kännedom om inriktningen av regeringens politik på för lönebildningen centrala områden. De menade vidare att den nuvarande stora osäkerheten om socialförsäkringssystemets framtida utformning försvårar lönebildningen. Det är också enligt deras mening viktigt att skattereglerna så långt som möjligt understödjer målen om bland annat ekonomisk tillväxt, låg arbetslöshet och inflation, internationell konkurrenskraft och stimulerar till utbildning och kompetensutveckling.

PTK skrev i sitt svar att skatte-, arbetsmarknads-, finans- och penningpolitiken samt den ekonomiska politiken i mer allmän bemärkelse måste vara klarlagda för att det skall vara möjligt för de avtalsslutande parterna att träffa överenskommelser som är stabila, långsiktiga och ansvarsfulla.

Även från arbetsgivarhåll framfördes liknande synpunkter. *SAF* angav i sitt svar att utformningen av den ekonomiska politiken och reglerna vad gäller skatter, arbetsgivaravgifter och socialförsäkringar är av central betydelse för incitamenten i ekonomin och därmed påverkar lönebildningen. *Kommun- och landstingsförbunden samt Svenska Kyrkans Församlings- och Pastoratsförbund* framhöll vikten av klara och tydliga besked från statsmakternas sida om kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar inför avtalsförhandlingarna. *Arbetsgivarverket* ser det som angeläget att staten även fortsättningsvis inte är löneledande. Verket anser att den nuvarande ramanslagstekniken är väl avvägd.

Medlarnas befogenheter och resurser

De mest långtgående förslagen till förändring av medlarnas befogenheter framfördes av *SAF*. De hänvisar till skriften "Från krig till fred på arbetsmarknaden", som presenterades hösten 1996. De har där föreslagit *för det första* att medlemsinflytande över beslut om stridsåtgärder på såväl arbetstagar- som arbetsgivarsidan bör öka genom ett omröstningsförfarande. *För det andra* bör medlingen förstärkas. Så snart en part varslar om en stridsåtgärd skall enligt förslaget överläggning ske med en riksförlikningsman. Denne skall kunna besluta om tvångsmedling och skjuta upp eller avbryta stridsåtgärder så länge medling pågår. Medlaren skall även kunna använda tvångsskiljedom eller slutbud för att lösa tvisten. *För det tredje* bör förbud införas mot sympatiåtgärder. *SAF* och deras förbund framhåller att de kommer att verka för att dessa förändringar kommer till stånd i lag eller avtal. I sitt svar till regeringen gjorde föreningen dessutom en hemställan om att det i konfliktsituationer måste råda rimliga proportioner mellan en stridsåtgärd och såväl dess syfte som dess skadeverkningar. En sådan "proportionalitetsprincip" spelar en viktig roll i många andra västeuropeiska länders och Europadomstolens rättstillämpning.

Arbetsgivarna inom den offentliga sektorn framförde inte lika långtgående krav på förändringar av medlarnas befogenheter. Inom den statliga såväl som den kommunala sektorn hänvisade arbetsgivarna till de relativt nyligen träffade huvudavtalen där förhandlingsordningen regleras. *Kommun- och landstingsförbunden samt Svenska Kyrkans Församlings- och Pastoratsförbund* framförde dock ett önskemål om att medbestämmandelagen förändras så att en part är tvungen att ingå i medling. Dessutom skrev de att varseltiderna före stridsåtgärd borde förlängas till 14 dagar. Medlaren borde vidare ges möjlighet att skjuta upp varslade stridsåtgärder. *Arbetsgivarverket* skrev att förhandlingssystemet måste fås att reagera trögare genom olika dämpande mekanismer, t.ex. genom en förstärkt medlarroll. Verket påpekade att den roll som medlingsinstitutet tillåts spela i huvudavtalet inom den statliga sektorn från 1993 och som nära ansluter till de förslag, som år 1991 presenterades i den s.k. Nicklassonska utredningen, skulle kunna utgöra en lämplig metod att utveckla.

På arbetstagersidan framfördes de mest långtgående och konkreta förslagen till förändring av medlingsinstitutionen av LO. Ett institut bör enligt organisationen skapas vars befogenheter dock skall vara avgränsade till att endast gälla förhandlingar mellan en arbetsgivarorganisation och en central arbetstagarorganisation om nya riksavtal. Institutet bör ges resurser för att följa och analysera utvecklingen av lönebildningen samt ha särskild kompetens inom ekonomi, juridik, avtals- och förhandlingsteknik, lönestatistik samt metoder för förlikning. Institutet skall också följa utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden samt årligen upprätta en rapport över utvecklingen. En partsammansatt kommitté knuten till institutet skall, enligt det förslag som framfördes, före varje avtalsrörelse utarbeta en rapport om de ekonomiska förutsättningarna för löneutrymmet. En annan partsammansatt kommitté skall utvärdera lönekostnadsökningarna i enskilda avtal, som har betydelse för andra delar av arbetsmarknaden.

Enligt den föreslagna nya ordningen skall varje part ha rätt att avvisa medling och därmed hindra att medlaren lägger fram ett förslag till förlikningsbud. Förlikningsmannen skall heller inte ha rätt att själv upphöja ett förlikningsbud till avtal eller att hänskjuta ett beslut till tredje part genom slutbudsmetod, skiljedom eller till beslut i riksdagen. Enligt LO bör det även övervägas om förlikningsmannen skall ges rätt att begära att parterna fattar gemensamma beslut om att acceptera eller avvisa förslag till avtal, s.k. sammanläggning. Detta bör dock föregås av en grundlig konsekvensanalys. En slutlig uppgörelse mellan två parter bör inte kunna läggas samman med andra avtalsförslag. Om en part har förhindrat medling bör medlaren, enligt LO, ges möjlighet att lägga ett begränsat förlikningsbud. Ett sådant bör dock inte få innehålla förändringar av principer eller allmänna villkor.

De i många avseenden helt skilda traditioner och problem som råder inom olika delar av arbetsmarknaden gör, enligt *SACO och TCO*, att parterna på egen hand bör träffa huvudavtal om förhandlingsordningar och konfliktregler. Påtvingade eller konstruerade samverkanslösningar mellan sektorer, förbundsområden eller branscher med helt olikartade partsrelationer försvårar enligt dessa båda organisationer långsiktiga konstruktiva lösningar mellan avtalsparterna. De menade i svaret vidare att ordningar som förutsätter att staten ytterst intervenerar i rena parts- och avtalsfrågor inte är acceptabla. De båda organisationerna instämmer dock i att det kan finnas behov av att se över förlikningsmannainstitutionen.

PTK framhöll i sitt svar att de är medvetna om att det idag finns brister i hur förhandlingsinstrumentet hanteras. Umgängesreglerna mellan parterna behöver därför ses över och förändras. Det är enligt deras uppfattning av avgörande betydelse att det finns gemensamma spelregler för hela den privata arbetsmarknaden liksom det idag finns inom den offentliga sektorn. Enligt PTK:s uppfattning skall spelreglerna för umgänget mellan parterna utformas så att de underlättar förhandlingsmässiga lösningar och fastställas av parterna själva på nationell nivå. På övergripande nivå skall goda förutsättningar för lönebildningen skapas. Sedan är det, enligt PTK:s

uppfattning, upp till de avtalsslutande parterna att i fria förhandlingar bestämma hur lönebildningen skall ske på de gemensamma avtalsområdena.

I de flesta svar som inkom till regeringen framhålls dessutom betydelsen av att förlikningsmannainstitutet fungerar på ett bra sätt och att det finns skickliga medlare som står till parternas förfogande.

Behovet av ökad samordning

LO betonade i sitt svar att det är viktigt att få till stånd en samordning av avtalsperiodernas längd samt att alla nya riksavtal bör löpa ut samma datum. Förlikningsmannainstitutet bör därför i god tid före varje avtalsrörelsens början, i samråd med parterna, upprätta en tids- och aktivitetsplan för den kommande avtalsrörelsen samt kartlägga de problem och krav på förändringar som parterna kan förutse. LO framhöll dock samtidigt att det är viktigt att behålla och utveckla en förhandlingsmodell där det är möjligt för parterna att enas om olika lösningar i avtalen kring uppdelningen centrala/lokala förhandlingar, lönesystem, löneprinciper och speciella regler i allmänna villkor. LO angav i sitt svar att organisationen utgår från att förhandlingar om nya riksavtal om löner och allmänna villkor kommer att ske branschvis och att det inte föreligger några förutsättningar för att återgå till centralt samordnade förhandlingar.

Även *SACO och TCO* framhöll i sitt svar att en återgång till centrala och samordnade avtalslösningar över hela arbetsmarknaden inte är aktuell eftersom sådana lösningar inte tar hänsyn till varje branschs specifika förhållanden och förutsättningar.

SAF anförde att färdriktningen måste gå i riktning mot att löner och anställningsvillkor i största möjliga utsträckning hanteras lokalt mellan parterna i företagen.

Kommun- och landstingsförbunden samt Svenska Kyrkans Församlings- och Pastoratsförbund, betonade betydelsen av att avtalens nivå och konstruktion anpassas till de specifika förhållanden som råder inom respektive sektor. Förbunden menar att en mekanisk följsamhet riskerar att leda till onödigt utslagning av arbetstillfällen, med de konsekvenser detta kan få för den strukturella arbetslösheten. Förbunden framhöll även att de många arbetstagarorganisationerna på den kommunala sidan, med sinsemellan stridande intressen, ger upphov till problem. Varje arbetstagarorganisation har, får eller tilltvingar sig garantier för "sin" del av utrymmet. Fördelningen riskerar därför att styras mer av facklig tillhörighet än av åstadkomna arbetsresultat. Jämställdhetslagen ställer dessutom krav på arbetsgivaren, men inte på arbetstagarorganisationen, trots att de senare har full konflikträtt att driva igenom sina krav.

Parternas syn på gränsen för statens agerande

De fackliga organisationerna ställde i sina svar upp tydliga gränser för statens agerande i lönebildningsprocessen. *LO* anförde att de vägrar att godta varje inskränkning i strejkrätten. Misslyckas parterna, trots en förstärkt förlikningsfunktion, att enas om avtal, skall varslade konflikt-åtgärder kunna utlösas utan några begränsningar. *SACO och TCO* menade att en ordning, likt den i Danmark och Norge, som innebär att staten ytterst intervenerar i rena parts- och avtalsfrågor inte är acceptabel. Även *PTK* motsatte sig i sitt svar lagstiftning som inskränker den fria förhandlings- och konfliktträtten.

Behovet av förbättrad lönestatistik

Betydelsen av en förbättrad lönestatistik lyftes fram i många av svaren, särskilt från arbetstagsidan. *LO* anförde att en likartad, snabb och heltäckande lönestatistik och en samlad kompetens som analyserar statistiken är nödvändig för att kunna utvärdera lönekostnadsökningarna och förändringarna i lönerelationerna mellan olika yrken, män/kvinnor samt avtalsområden. Organisationen menade dessutom att genomskinligheten i maktelitens löneutveckling och anställningsvillkor måste öka och att skattemässiga lösningar måste prövas för att motverka en löneutveckling bland makteliten som inte är i takt med övriga löntagares.

SACO och TCO framhöll att tillgången till en lönestatistik som tillgodoser kraven på jämförbarhet, kvalitet och öppenhet, både på arbetsplatsnivå och på mer övergripande nivåer, är en grundläggande förutsättning för en väl fungerande lönebildning. De båda organisationerna anser att en rättvisande lönestatistik är en för den framtida lönebildningen central fråga, som snarast måste få en lösning.

Arbetsgivarverket sade sig också fästa stor vikt vid att parterna har en gemensam uppfattning om den faktiska löneutvecklingen. Verket har därför tecknat särskilda statistikavtal med samtliga centrala motparter. Därigenom har parterna enligt verket en gemensam utgångspunkt som gagnar en lönebildning grundad på fakta och som reducerar osäkerheten vid förhandlingar.

Kompetensutveckling

LO menade att en stabil lönebildning förutsätter en möjlighet att avsätta medel till branschens eller företagets långsiktiga utveckling. Parterna bör därför ges tillgång till ett permanent system för avsättning av medel för

kompetensutveckling. Avsättningar bör vara mer gynnsamma för arbetsgivaren än lönekostnadsökningar.

SACO och TCO skrev i sin gemensamma skrivelse att lönen har en skapande roll såsom drivkraft till förändringar på arbetsplatserna. Lönebildningen skall, enligt organisationerna, stimulera utvecklingen av kompetens, arbetsorganisation och produktivitet i företag, kommuner och myndigheter. *SACO/TCO* hänvisade till att regeringen i olika sammanhang, senast i regeringens proposition 1996/97:16, "En arbetsrätt för ökad tillväxt", har pekat på betydelsen av kompetensutveckling i arbetslivet samt behovet av en dialog mellan statsmakterna och parterna på arbetsmarknaden i denna fråga. *SACO/TCO* skrev i sitt svar att de anser det vara hög tid att regeringen tar ett sådant initiativ.

Behovet av en bred folkbildning

LO framhöll i sitt svar att en gemensam satsning bör komma till stånd mellan samhället och arbetsmarknadens parter kring en bred folkbildning om sambandet lönebildning - ekonomi - arbetslöshet - välfärd.

1.3 Avtal om nya förhandlingsordningar

I detta avsnitt ges en kort sammanfattning av de nya avtal om förhandlingsordningar m.m., som har tecknats under 1997 mellan parterna inom ett antal områden. Det första av dessa avtal rör ca 800 000 arbetare och tjänstemän inom industrin och slöts i mars 1997. Det andra, som rör ca 100 000 tjänstemän inom handels- och tjänstesektorn, träffades i augusti 1997. På flera områden, t.ex. inom den offentliga sektorn, finns sedan tidigare avtal om förhandlingsordningar m.m. Diskussioner och förhandlingar om utveckling av dessa avtal pågår.

Samarbetsavtalet inom industrin

Det nya samarbetsavtalet inom industrin består av dels en allmän del om samarbete för industriell utveckling och lönebildning där parterna även redovisar gemensamma bedömningar och uppfattningar i en rad frågor, dels en förhandlingsordning för de framtida avtalsförhandlingarna inom industrins område. Avtalet trädde till sin allmänna del i kraft den 1 maj 1997 och vad gäller förhandlingsordningen den 1 oktober 1997. Vid ändrad lagstiftning om medling eller om konfliktregler kan part begära att det ingångna avtalet blir föremål för nya förhandlingar.

På arbetsgivarsidan har avtalet undertecknats av ALMEGA Industri och Kemiförbundet, Byggnadsämnesförbundet, Gruvornas Arbetsgivareförbund, Livsmedelbranschens Arbetsgivareförbund, Skogs- och Lant-

arbetsgivareförbundet, Stoppmöbelförbundet, Stål- och Metallförbundet, Sveriges Skogsindustrieförbund, Sveriges Verkstadsförening, Svetsmekaniska Arbetsgivareförbundet, Träindustrieförbundet och TEKOindustrierna. De löntagarorganisationer som undertecknat avtalet är Civilingenjörsförbundet, Svenska Industritjänstemannaförbundet, Industrifacket, Svenska Livsmedelsarbetareförbundet, Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Svenska Pappersindustriarbetareförbundet, Svenska Skogsarbetareförbundet och Svenska Träindustriarbetareförbundet.

Industriavtalet innebär att parterna har inrättat en industrikommitté. Kommitténs uppgift är att följa och främja tillämpningen av avtalet och i övrigt behandla frågor som syftar till att skapa goda förutsättningar för industrin och dess anställda. Den består av lika många ledamöter från berörda centrala arbetstagar- respektive arbetsgivarorganisationer och skall sammanträda minst två gånger per år. Kommittén kan därutöver sammanträda på endera partens begäran.

Industrikommittén har i sin tur utsett ett Ekonomiskt Råd, bestående av fyra oberoende ekonomer, som skall lämna utlåtanden eller rekommendationer och presentera omvärldsanalyser. Oberoendet skall tillgodoses genom att ekonomerna inte får vara anställda i arbetsgivar- eller arbetstagarorganisationerna.

I samarbetsavtalet redovisar parterna också gemensamma bedömningar och uppfattningar i en rad frågor. Parterna är överens om att det internationella perspektivet är mycket betydelsefullt för svensk industri och ekonomi, att den ekonomiska politikens förutsättningar har förändrats och skärpt kravet på att lönebildningen i Sverige skall vara förenlig med god konkurrenskraft, att prisstabilitetskravet har fått höjd politisk prioritet, att förekomsten av industriell tillväxt och utslagning i hög grad avgörs av de långsiktiga förutsättningarna samt att det är viktigt att Sveriges industriella konkurrensförmåga baseras på hög kompetens hos industrins anställda och på produktionsprocesser och produkter som tillhör de yppersta inom respektive områden.

Parterna tillsatte dessutom två gemensamma arbetsgrupper. De gavs i uppgift att inom var sitt område, dels forskning och utveckling (FoU), dels utbildning och kompetensutveckling, belysa i vad mån samhällets insatser uppfyller industrins behov. De rapporter som de båda grupperna har fått i uppgift att lämna till industrikommittén avses ligga till grund för gemensamma uppfattningar parterna emellan i dessa frågor.

Inom ramen för samarbetsavtalet har en ny förhandlingsordning för de framtida avtalsförhandlingarna inom industrins område arbetats fram. De viktigaste förändringarna i den nya förhandlingsordningen är följande.

En grupp personer med uppgift att som opartiska ordföranden biträda avtalsparterna i förhandlingar om nya kollektivavtal utses av industrikommittén inför de kommande förhandlingsprocesserna. Bland dem utses en verkställande ledamot med uppgift att bland annat bestämma vem inom gruppen på minst fem och högst tio personer, som skall verka som opartisk ordförande inom visst avtalsområde. Den opartiske ordföranden kan åläggas

parterna att utreda eller precisera enskilda förhandlingsfrågor, begära utlåtanden eller svar från Ekonomiska Rådet, med förbundsparternas samtycke förordna att enskilda förhandlingar avgörs av skiljenämnd, lägga egna förslag till lösningar av förhandlingsfrågorna samt skjuta upp varslade stridsåtgärder i maximalt 14 dagar. Den industrikommitté som har tillsatts kan därutöver tvinga fram ett temporärt avbrott i konflikten.

En facklig organisation som utlöser en varslad stridsåtgärd går miste om alla anspråk på retroaktiv lön eller annan ersättning. Om en olovlig stridsåtgärd bryter ut skall alla eventuellt pågående lokala förhandlingar inom företaget omedelbart upphöra. Om förhandlingar om den fråga som har legat bakom stridsåtgärden inte tidigare har slutförts enligt förhandlingsordningen, kan förbundsparterna ta upp den till behandling.

Om förbundsparterna inte enas om annat, skall förhandlingar om nya kollektivavtal inledas och skall *alla krav* som parterna vill ställa presenteras senast tre månader innan det gällande avtalet löper ut. En månad innan det gällande avtalet löper ut skall den i förväg utsedda opartiske ordföranden på eget initiativ inträda i förhandlingarna och efter eget gottfinnande vidta de åtgärder som behövs för att slutföra förhandlingarna.

Nytt förhandlingsavtal för handels- och tjänstesektorn

I likhet med samarbetsavtalet inom industrin, består även det nya avtalet inom handels- och tjänstesektorn av två delar: en överenskommelse om de allmänna utgångspunkterna för avtalsförhandlingarna och ett avtal om nya regler som skall tillämpas vid förhandlingar om centrala kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor.

Avtalet har på arbetsgivarsidan undertecknats av Flygbranschens Arbetsgivarförbund, IDEA - Arbetsgivarförbundet för ideella organisationer, Mediearbetsgivarna, Sveriges Handelsarbetsgivare samt Tjänsteföretagens Arbetsgivarförbund. På arbetstagersidan har avtalet undertecknats av Tjänstemannaförbundet HTF och Sveriges Civilingenjörsförbund CF m.fl.

Avtalet gäller från den 16 september 1997 med en ömsesidig uppsägningstid på sex månader. Om en särskild situation uppstår som ändrar förutsättningarna för avtalsförhandlingarna, t.ex. politiska beslut, kan parterna komma överens om att ändra överenskomna tidsplaner eller avtalskrav

När det gäller de allmänna utgångspunkter är parterna överens om att ett framgångsrikt näringsliv förutsätter väl fungerande handels-, tjänste- och industrisektorer, att förändringshastigheten och förändringstrycket ofta är högre i handels- och tjänsteföretagen än i industriföretagen, att förutsättningarna när det gäller lagstiftning, avtalsregler, skatter, avgifter m.m. måste ge stabilitet utan att för den skull hämma utvecklingen samt att det är ett för parterna gemensamt intresse att kompetensutvecklingen inom handels- och tjänstesektorn fungerar bra.

Enligt det nya förhandlingsavtalet för handels- och tjänstesektorn skall förhandlingar inledas senast tre månader före det att gällande avtal löper ut. Parterna skall då redovisa sina krav samt tillsätta en förlikningsnämnd. Parterna utser var sin medlem i nämnden och dessa utser gemensamt en tredje opartisk ordförande. Nämnden hålls fortlöpande informerad om förhandlingarna. Parterna förhandlar längst i åtta veckor. Om avtal då inte har träffats inkallas förlikningsnämnden på parts begäran. Förhandlingar under nämndens ledning kan pågå längst fram till sju dagar innan gällande avtal löper ut. Om inte avtal då har träffats lägger nämnden på endera partens begäran ett slutbud inom tre dagar. Parterna har sedan två dagar på sig att anta eller förkasta slutbudet. Om budet inte accepteras begärs medling hos Statens förlikningsmannaexpedition senast den dag avtalet löper ut. Om enbart arbetstagarparten säger nej till slutbud från medlaren och varslar om konflikt som utlöses, upphör rätten till retroaktiva löneökningar.

1.4 Utredningens direktiv

I detta avsnitt presenteras en kort sammanfattning och tolkning av innehållet i det direktiv som utredningen har att arbeta efter. Endast de delar av direktivet som rör områden där förslag lämnas i detta delbetänkande behandlas. Kommittédirektiven återges i sin helhet i bilaga.

Bakgrund

Av direktiven framgår att det viktigaste bakomliggande skälet till att utredningen tillsattes är den höga prioritet som regeringen har gett det mål den har satt upp att halvera den öppna arbetslösheten. Det framhålls att en väl fungerande lönebildning är en förutsättning för att arbetslösheten skall kunna halveras. Om lönekostnaderna stiger mer i Sverige än i omvärlden medför det stigande räntor och ekonomisk åtstramning. Högre löneökningar än i omvärlden leder till att massarbetslösheten biter sig fast, anger direktiven.

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete skall vara att arbetsmarknadens parter även i fortsättningen måste bära huvudansvaret för lönebildningen. I direktiven framhålls att viktiga förutsättningar för lönebildningen bestäms av regeringens och riksdagens beslut om den samlade ekonomiska politiken, men att det helt avgörande direkta inflytandet över lönebildningen ligger hos arbetsmarknadens parter. Utredningen skall bedrivas i nära samråd med arbetsmarknadens parter.

I direktiven framhålls särskilt det samarbetsavtal som har ingåtts mellan parterna inom industrin och det förslag som har arbetats fram inom LO:s LISA-projekt. LISA står för lönebildning, inflation, sysselsättning och arbetsmarknad och är LO:s projekt för att ta fram och förankra ett förslag till en ny lönebildningsmodell. En påtaglig och permanent minskning av

arbetslösheten förutsätter dock att formerna för lönebildningen förbättras över hela arbetsmarknaden. I direktiven framhålls att en förstärkning av förlikningsmannainstitutet kan bidra till en sådan förbättring.

En förstärkning av förlikningsmannainstitutionen

I direktiven framhålls att en utgångspunkt för utredningen skall vara en förstärkning av förlikningsmannainstitutionen. Syftet med förstärkningen skall vara att främja en lönebildning som förbättrar förutsättningarna för ökad sysselsättning och prisstabilitet, och därmed även för en ökning av löntagarkollektivets reala disponibla inkomster. Regeringen konstaterar i direktiven att flertalet av arbetsmarknadsparterna har framhållit att medlingsfunktionen kan behöva förstärkas.

Förlikningsmannainstitutet bör enligt direktiven ges en mer aktiv roll både när det gäller lönebildningen i stort och i de enskilda avtalsförhandlingarna. Förslagen skall utformas så att den samlade effekterna av förslagen ger ett väsentligt bidrag till en stabilisering av lönebildningen. Inriktningen skall vara att främja tillkomsten av en lönebildning som möjliggör en rejäl sänkning av arbetslösheten med bevarad låg inflation.

Utredningen skall enligt direktiven med förtur behandla frågor om institutets organisation, resurser och arbetsformer samt andra frågor som utredningen funnit lämpliga t.ex. förslag om en förbättrad lönestatistik. Verksamheten i det förstärkta förlikningsmannainstitutet kommer att bli mer omfattande än den som dagens förlikningsmannainstitution bedriver. Utredningen skall därför även lämna förslag på hur det förstärkta förlikningsmannainstitutet skall organiseras och ledas samt hur dess verksamhet skall finansieras.

Ett stort antal uppgifter för det nya institutet är givna av direktiven. Förlikningsmannainstitutet skall ha en god överblick över regelverket på arbetsmarknaden och de olika kollektivavtalen. I institutets uppgifter bör ligga att sammanställa redan träffade avtal och hur dessa omsätts lokalt samt att följa utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden vad gäller lönekostnader, avtalskonstruktioner och förhandlingsformer. Institutet skall även ha tillgång till kvalificerade ekonomiska utredningar och kompetens att sammanställa och tolka statistik som är relevant för lönebildningen. Förlikningsmannen bör slutligen ges befogenhet att, i samråd med parterna, säkerställa att tidsplaner samt ordningar för förhandling och tvistlösning kommer till stånd.

Lönestatistik och annan för avtalsförhandlingarna relevant statistik

Utredningen skall även ange vilka åtgärder som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig löne- och annan statistik som är relevant för

avtalsförhandlingarna och som är uppdelad på bl.a. avtalsområden och kön. I det sammanhanget skall utredaren ange hur förlikningsmannainstitutet kan samverka med myndigheter, såsom Statistiska centralbyrån, och med parterna.

Generella direktiv som skall beaktas

Utredningen skall även beakta innehållet i följande av regeringen utgivna kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare: direktiv om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser, direktiv om att pröva offentliga åtaganden, direktiv om att redovisa de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av förslagen samt direktiv om att redovisa konsekvenserna för det brottsförebyggande arbetet.

Redovisning av utredningsuppdraget

Utredningens arbete skall redovisas senast den 30 november 1998. När det gäller frågorna om det nya förlikningsmannainstitutets organisation, resurser och arbetsformer samt eventuellt andra frågor som utredningen funnit lämpliga, t.ex. förslag om förbättrad lönestatistik, skall förslagen redovisas snarast möjligt.

1.5 Arbetets uppläggning

Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut leds av en särskild utredare, generaldirektör Svante Öberg. Den särskilde utredaren skall bedriva arbetet i nära samråd med sakkunskap inom området och arbetsmarknadens parter, men är ensam ansvarig för de förslag som läggs fram.

Till sitt förfogande har den särskilde utredaren en grupp experter som på förslag av utredaren har utsetts av regeringen. Bland experterna finns personer med lång erfarenhet från för utredningen relevanta områden. F.d. statsrådet Ingemar Mundebo, f.d. statsrådet Roine Carlsson och verkställande direktören Lennart Nilsson har alla tre erfarenheter från förhandlings- och medlingsarbete. Professor Per-Anders Edin bidrar med kunskap om forskningen inom lönebildningsområdet. Forskningen inom det juridiska området företräds av docent Birgitta Nyström. Slutligen biträds utredningen av hovrättsassessorn Lars Dirke som är expert på lagstiftning inom arbetsmarknadsområdet.

Enligt direktiven skall utredningen bedrivas i nära samråd med arbetsmarknadens parter. Utredaren har valt att inbjuda till en referensgrupp med företrädare för arbetsgivarorganisationerna Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Arbetsgivarverket samt de fackliga organisationerna Landsorganisationen i

Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO). Organisationerna har själva utsett sina representanter. Dessa har varit Anders Sandgren, Markus Gustafsson, Ulf Perbeck, Nils Henrik Schager, Hans Karlsson, Inger Ohlsson och Anders Lönnberg.

Utredningens sekretariat består för närvarande av fyra personer, förhandlingsdirektören Iréne Nilsson Carlsson är huvudsekreterare, utredningschefen Hans Olsson har det huvudsakliga ansvaret för frågor om lönestatistik och kanslirådet Kjell Nyman har främst ansvar för frågor om lönebildningen ur ett ekonomiskt perspektiv. Ulla Sörensen är utredningens assistent. I utredningens fortsatta arbete kommer rådmän Marianne Tejning att ingå i sekretariatet och ha det huvudsakliga ansvaret för juridiska frågor.

För att säkerställa ett professionellt och allsidigt underlag för utredningens överväganden har externa forskare och konsulter anlitats. En forskningsöversikt med inriktning på den nationalekonomiska forskningen om lönebildningen har utarbetats av Anders Forslund. Gunnar Samuelsson har genomfört intervjuer med arbetsgivare, fackliga organisationer och medlare för att kartlägga erfarenheter av nuvarande system. En översikt av förlikningsmannainstitutionerna i de nordiska grannländerna har lämnats av Per Dahlén. En kartläggning av förhandlingsordningar i huvudavtal och andra centrala kollektivavtal har genomförts av Peter Stare. Statistiska centralbyrån (SCB) har utarbetat en rapport till utredningen med förslag till utveckling av lönestatistiken. Dessa rapporter redovisas i separata häften som bilagor till föreliggande betänkande.

Utredningen har haft fem sammanträden med experter, referensgrupp och sekretariat tillsammans. Ett av dessa sammanträden var en heldagsdiskussion om lönebildning och medling. Därutöver har utredaren och sekretariatet under arbetets gång haft diskussioner med en lång rad experter och partsföreträdare.

Disposition av utredningens arbete

Utredningens kartläggningar, analyser och förslag skall slutredovisas senast den 30 november 1998. När det gäller frågorna om det nya förlikningsmannainstitutets organisation, resurser och arbetsformer samt förslag om en förbättrad lönestatistik redovisas förslagen i detta delbetänkande.

Till slutbetänkandet återstår utredningens förslag om vilka befogenheter medlingsinstitutet bör ha samt eventuella andra förslag till förbättring av lönebildningen. Som grund för utredningens förslag kommer lönebildningen att analyseras. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas de förslag, som har lämnats av arbetsmarknadens parter. Vidare avser utredningen att analysera teorier om och praktiska erfarenheter av sambandet mellan institutionella förhållanden och lönebildningen. En kartläggning och analys planeras av vilka befogenheter medlarna har i andra länder och vilka effekter befogenheterna kan ha på lönebildningen.

1.6 Avgränsning mot nästa betänkande

Utredningen har i uppdrag att med förtur utreda frågan om organisationen av förlikningsmannainstitutet. Utredaren har valt att även behandla frågan om lönestatistik i detta delbetänkande. Därmed bör det vara möjligt, att om statsmakterna så önskar, inrätta en ny medlingsorganisation den 1 januari 1999 och att samtidigt påbörja arbetet med att förbättra lönestatistiken.

Förlikningsmannainstitutet

I detta betänkande behandlas frågor som rör ett förstärkt förlikningsmannainstitut som organisation. Medlarnas befogenheter kommer dock att behandlas först i slutbetänkandet. I vilken mån de nuvarande förslagen behöver justeras eller kompletteras med hänsyn till förslag i slutbetänkandet blir en fråga för detta senare betänkande. Utredningens utgångspunkt är dock, som närmare utvecklas i kapitel 5, att det är nödvändigt att förstärka förlikningsmannainstitutet oavsett vilka befogenheter medlarna bör ha.

Som underlag för utredningens överväganden har utredningen gjort ett antal kartläggningar och analyser. I betänkandet redovisas statistik över konflikter på arbetsmarknaden de senaste decennierna, erfarenheter av konflikter och medling bland parter och medlare, vilka metoder för konfliktlösning som tillämpas enligt lagar och avtal, hur förlikningsmannaexpeditionen är organiserad och bedriver sin verksamhet samt en översikt av förlikningsinstitut i de nordiska länderna och några andra länder. I delbetänkandet behandlas vissa formella frågor som rör inrättandet av en myndighet. Vidare lämnas förslag om hur ett förstärkt förlikningsmannainstitut bör organiseras och vilken verksamhet som bör bedrivas samt bedömningar av kostnader och förslag till finansiering.

Instruktion: Ett förslag till instruktion ingår i delbetänkandet. Instruktionen innehåller bestämmelser om förlikningsmannainstitutets namn, uppgifter och ledning. Medlarnas befogenheter kommer att behandlas i slutbetänkandet och kan senare antingen preciseras i instruktionen eller regleras i annan ordning.

Medbestämmandelagen: Bestämmelser om medling finns intagna i lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580). I delbetänkandet behandlas i vad mån ett förstärkt förlikningsmannainstitut motiverar justeringar i medbestämmandelagen. Behovet av ändringar i medbestämmandelagen till följd av eventuella förslag om ändrade befogenheter för medlarna kommer att prövas i slutbetänkandet.

Organisation och kompetens: Som framgår av direktiven skall det ske en förstärkning och breddning av förlikningsmannaorganisationens kompetens jämfört med den nuvarande Förlikningsmannaexpeditionen, oberoende av utvidgningen av de formella befogenheterna. Med den utgångspunkten

behandlas organisationens kompetens och personalbehov redan i föreliggande delbetänkande. En särskild fråga är hur en god tillgång på kompetenta medlare lämpligen tillgodoses, om partssammansatta råd bör inrättas för vissa uppgifter och i så fall vilken ställning och sammansättning de bör ha. Utredningen behandlar även i vad mån förlikningsmannaorganisationen behöver ges möjlighet att köpa in tjänster och om organisationen bör vara statistikansvarig myndighet och därmed tilldelas resurser för att beställa statistik.

Lönestatistiken

Utredningen redovisar i detta delbetänkande förslag om förbättringar av lönestatistiken. Utredningens överväganden om lönestatistiken utgår från direktiven att förslag skall lämnas om vilka åtgärder som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig löne- och annan statistik som är relevant för avtalsförhandlingarna och som är uppdelad på avtalsområden och kön. Bedömningen av behovet av lönestatistik görs utifrån hur en förbättrad statistik kan bidra till att förbättra lönebildningen. Kraven på statistiken för respektive ändamål specificeras. Medlingsinstitutets och parternas roll vid framtagande av lönestatistiken samt kostnaderna för statistiken anges.

Regeringens direktiv till samtliga kommittéer

I samband med förslagen i delbetänkandet redovisas överväganden med anledning av direktiven till samtliga kommittéer om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser, om att pröva offentliga åtaganden, om att redovisa de jämställdhetspolitiska konsekvenserna samt konsekvenserna för det brottsförebyggande arbetet.

2 Lönebildning och arbetslöshet - en probleminventering

2.1 Löneutvecklingen i Sverige och omvärlden under senare år

Löneutvecklingen i Sverige har under de senaste åren, trots en arbetslöshet på i storleksordningen 8 procent, varit snabbare än i omvärlden. Timlönerna har ökat med ca 4½ procent per år under treårsperioden 1994 - 1997 att jämföra med ca 3½ procent per år för EU-länderna i genomsnitt. I detta avsnitt redovisas mer i detalj löneutvecklingen i Sverige och omvärlden under senare år.

I Edin-gruppens rapporter har påpekats att den svenska ekonomiska utvecklingen hade en starkt dualistisk prägel under den tid när 1995 års avtalsförhandlingar pågick. Industrins efterfrågan var stadd i snabb tillväxt, särskilt på exportmarknaderna, och lönsamheten var hög i historiskt perspektiv. Kronan hade fallit kraftigt under vintern 1994/95 och den kraftiga appreciering som sedan skulle följa hade bara nått och jämnt påbörjats. Den hemmamarknadsinriktade delen av ekonomin, inte minst den offentliga sektorn, hade däremot stora ekonomiska problem. Det höga ränteläget var tyngande i finansiellt hänseende och hämmade också efterfrågan inom den inhemska privata sektorn.

Vid en bedömning av löneutvecklingen 1994 - 1997, se tabell 2.1, bör ett par faktorer särskilt beaktas. För det första bör ökningstalen för 1995 och 1996 ses i ett sammanhang. I flera fall kom nämligen resultaten av avtalsrörelsen att påverka lönehöjningarna först under 1996. För det andra ökade arbetsgivarnas lönekostnader 1995 och 1996 något mer än de anställdas genomsnittslöner till följd av vissa höjda s.k. lönebikostnader. År 1995 infördes en allmän löneavgift för att finansiera Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen, "EU-avgiften". År 1996 höjdes avgifterna till vissa avtalsenliga pensionsförsäkringar.

Den europeiska lönekostnadsutvecklingen under de senaste åren har, som visas i tabell 2.2 stabiliserats vid knappt 3½ procent per år. Tyskland och Frankrike redovisar löneökningstal på ca 2½ procent per år de senaste två åren.

Tabell 2.1 Lönutvecklingen i olika sektorer 1994-1997
Årliga procentuella förändringar

	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1994- 1997
Industrin	4,7	7,4	4,5	5,5
Övriga näringslivet	3,8	5,3	4,4	4,5
Staten	2,5	7,3	4,2	4,7
Kommuner och landsting	1,5	5,9	4,9	4,1
Hela ekonomin	3,3	6,1	4,5	4,6
- inkl. lönebikostnader	4,3	6,5	4,5	5,1

Tabell 2.2 Lönutvecklingen i Europa 1994-1997
Procentuella förändringar

	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1994- 1997
Tyskland	3,2	2,4	2,5	2,7
Frankrike	2,8	2,8	2,4	2,7
Italien	5,9	4,9	4,8	5,2
Storbritannien	3,1	3,4	4,2	3,6
Europeiska OECD ¹⁾	3,5	3,4	3,4	3,4

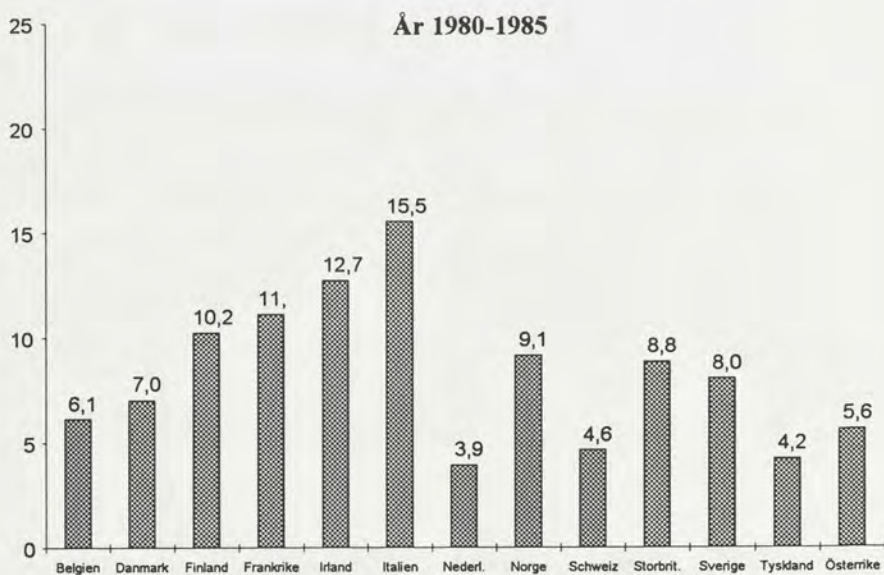
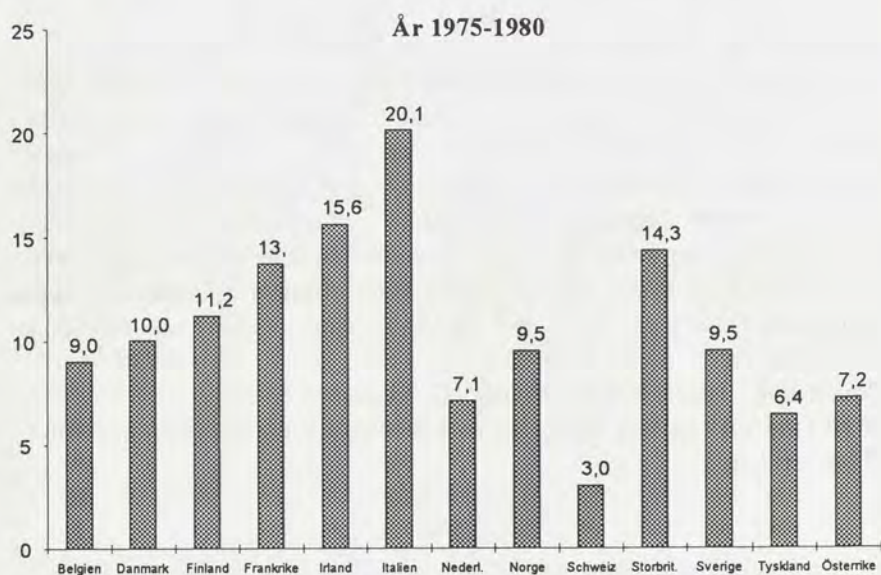
¹⁾ exkl. Turkiet, Tjeckien, Polen och Ungern.

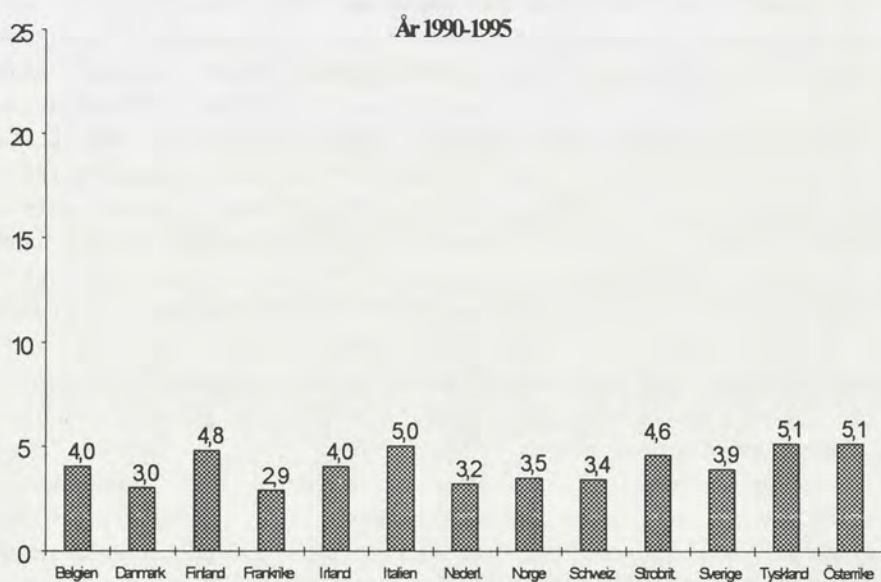
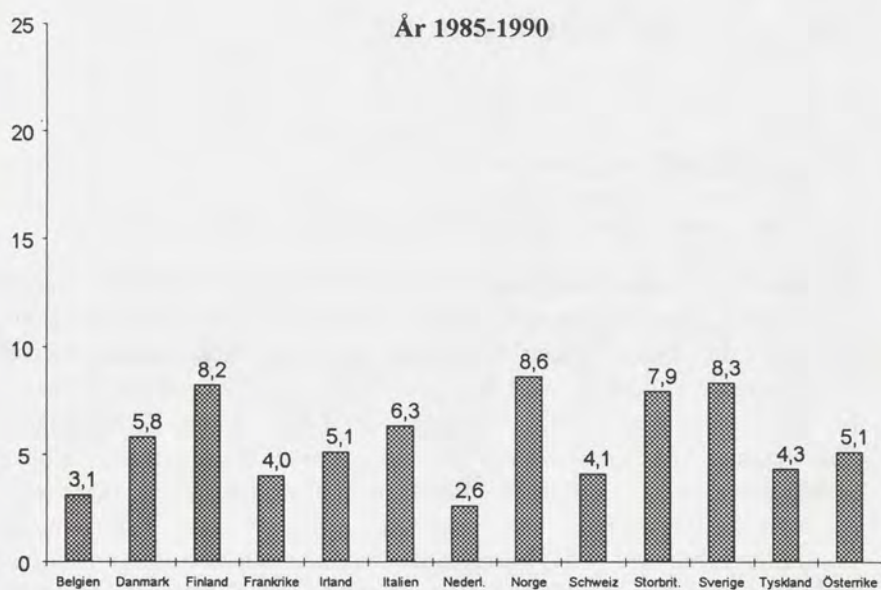
Anm. I tabell 2.2 redovisas lönen per anställd i näringslivet. Både OECD och EU-kommissionen redovisar regelbundet statistik och prognoser för ökningarna i termer av "compensation per employee in the business sector". Detta mått beräknas som lönesumman, inklusive av arbetsgivarna betalda socialförsäkringsavgifter, dividerad med antalet anställda. I internationella sammanhang är det ganska ovanligt att man redovisar uppgifter om de offentliganställdas lönutveckling och det saknas oftast uppgifter om den totala lönutvecklingen (inklusive offentliganställda). Detta kan delvis bero på att den offentliga sektorn i andra länder har ett lönebildningssystem som avviker påtagligt från den privata sektorns. Inslaget av offentlig reglering är i många länder omfattande. Det blir därigenom varken lätt eller särskilt intressant att i internationella sammanhang, t.ex. inom OECD, redovisa löneökningstal på totalnivå.

Detta kan vara av särskild betydelse inför kommande år eftersom dessa två länder torde komma att bilda kärnan i EMU. Bland de övriga större länderna kan man notera att Italien och Storbritannien fortfarande har jämförelsevis stora lönekostnadsökningar.

1990-talets första hälft har vidare präglats av en mycket tydlig konvergens ifråga om pris- och löneökningstakter i Europas länder. Detta framgår av diagram 2.1, som visar timlöneutvecklingen för industriarbetare under olika femårsperioder sedan år 1975. Bakom denna konvergens ligger i hög grad att länderna i Europa har fört en alltmer likartad politik, med likartade centralbanks mål för inflationen, i syfte att uppnå konvergenskraven för den monetära unionen. När löne- och prisökningarna dessutom har kommit ned i låga procenttal uppkommer en viktig effekt: en eller två procentenheters avvikelse från det internationella genomsnittet framstår nu som stor, medan samma avvikelse i en värld med 10-15-procentiga ökningstal, som under 1970-talet, knappast märktes. Detta är inte enbart en optisk effekt. Med allmänt höga internationella ökningstal för löner och priser var det lättare för ett land som haft en avvikande utveckling att senare göra en anpassning till omvärlden.

Diagram 2.1 Genomsnittlig årlig löneökning per timme inom industrin
Procent





Källa: Svenska Arbetsgivarförbundet. Diagrammet citerat ur Edin-gruppens rapport, februari 1997.

2.2 Nya förutsättningar

Kort historisk bakgrund

Arbetsmarknadsorganisationernas och kollektivavtalens framväxt

De svenska arbetsmarknadsorganisationerna har en mycket lång tradition. De fackliga organisationerna började växa fram under 1800-talets andra hälft. Det var bland industrins arbetare som den fackliga organiseringen började ta form. Beslutet att bilda en nationell facklig centralorganisation - Landsorganisationen (LO) - fattades år 1898. Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) bildades 1902 som en reaktion på arbetarnas organisationssträvanden. Den fackliga organiseringen bland tjänstemän växte till stor del fram betydligt senare. Det dröjde ända till 1944 innan Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) bildades som en nationell huvudorganisation för både privat och offentliganställda tjänstemän. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) bildades 1947.

Principen om kollektivavtal, som ett instrument för att lösa konflikter mellan olika intressen på arbetsmarknaden, godtogs av både LO och SAF i samband med 1906 års s.k. decemberkompromiss. Kompromissen innebar att arbetsgivarna erkände arbetarnas rätt att organisera sig samtidigt som fackföreningsrörelsen erkände arbetsgivarnas rätt att leda och fördela arbetet samt att fritt antaga och avskeda arbetare. Kollektivavtalens rättsverkningar kom att kodifieras i lag genom 1928 års lag om kollektivavtal samt i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. År 1928 inrättades även Arbetsdomstolen, vars syfte är att avgöra tvister om kollektivavtal samt andra tvister som rör anställningsförhållandet. Arbetsdomstolens beslut har kommit att få stor betydelse för hur den arbetsrättsliga regleringen utformats i praxis. Det gäller bland annat frågan om kollektivavtalens räckvidd, där domstolen har fastslagit att en arbetsgivare som skrivit under ett kollektivavtal har en skyldighet gentemot sin fackliga motpart att även erbjuda de villkor som ges i avtalet till den oorganiserade arbetskraften.

En lag om medling i arbetstvister tillkom redan år 1906. Såväl lagen om kollektivavtal som lagen om medling har numera ersatts av, och deras innehåll har i tämligen oförändrat skick upptagits i, Medbestämmandelagen (MBL) från år 1976. Denna lag begränsar också numera till viss del arbetsgivarnas rätt att leda och fördela arbetet. Lagen om anställningsskydd (LAS) från år 1974 begränsar dessutom numera även arbetsgivarnas rätt att fritt antaga och avskeda arbetare.

Under 1960-talet genomfördes viktiga arbetsrättsliga förändringar för de offentligt anställda. År 1965 fick även de offentligt anställda tjänstemännen rätt att sluta avtal om löner och anställningsförmåner. Samtidigt blev det tillåtet att vidta strejk och lockout i konflikter i frågor där parterna har rätt att träffa avtal. Innan förhandlingsrättsreformen genomfördes hade parterna träffat huvudavtal om förhandlingsordningar och i syfte att förebygga samhällsfarliga konflikter.

Den svenska modellen på 1950- och 1960-talet

Under 1950- och 1960-talen kunde hög tillväxt förenas med låg inflation. Den svenska ekonomin växte mycket snabbt. BNP ökade under dessa båda decennier med en à två procent om året i lågkonjunkturer och med fem à sex procent vid högkonjunktur. Den genomsnittliga årliga reallönetillväxten var under 1960-talet ca 4 procent. Trots att den öppna arbetslösheten i genomsnitt understeg 2 procent fanns inga påtagliga tecken på ökad inflationstakt. I genomsnitt ökade konsumentpriserna med ca 4 procent per år.

Den gynnsamma utvecklingen, med hög tillväxttakt och låg arbetslöshet utan att inflationen samtidigt tog fart, kopplades av många samman med den s.k. "svenska modellen". Begreppet kom att användas med varierande innebörd i olika sammanhang. Ibland avsågs en politik som karakteriserades av konsensus, demokrati och mild korporativism. Andra gånger avsågs en blandekonomi där marknadsbaserad produktion förenades med sjuk- och hälsovård, social service och utbildning i offentlig regi och omfattande offentliga omfördelningssystem.

Den ur lönebildningsynpunkt mest intressanta innebörden av begreppet var den samförståndsanda som till stor del präglade relationerna mellan arbetsmarknadens parter. Relationerna emellan förbättrades redan under andra hälften av 1930-talet och bekräftades av det s.k. Saltsjöbadsavtalet mellan SAF och LO år 1938.

Solidarisk lönepolitik, enligt principen "lika lön för lika arbete" oavsett företag eller bransch, var ett annat inslag i lönebildningen. Ett betydelsefullt motiv till denna politik var en strävan att snabba upp strukturomvandlingen i ekonomin. En kraftig press uppkom på företag och branscher med låg produktivitet och utslagningen av företag med lägre lönsamhet påskyndades. Samtidigt gav återhållsamheten inom de expansiva branscherna upphov till högre vinster, vilket i sin tur skapade utrymme för ökade investeringar. Under 1960- och 1970-talen bidrog den solidariska lönepolitiken även till en påtaglig minskning av löneskillnaderna, speciellt inom LO-kollektivet.

Med en aktiv arbetsmarknadspolitik motverkades de tendenser till ökad arbetslöshet, som normalt följer i spåren av en snabb strukturomvandling. Viktiga ingredienser i den aktiva arbetsmarknadspolitiken var stora

satsningar på arbetsförmedling i offentlig regi för att bland annat öka såväl den yrkesmässiga som den geografiska arbetskraftsrörligheten. Andra inslag var arbetsmarknadsutbildning för att stärka de arbetslösas konkurrenskraft på arbetsmarknaden och korta ersättningsperioder i arbetslöshetskassan.

Krisen på 1970-talet och överhettningen under senare delen av 1980-talet

Under 1970-talet ökade påfrestningarna på såväl Sveriges som många andra OECD-länders ekonomier. Det internationella valutasamarbetet inom ramen för Bretton-Woodssystemet bröt samman och OPEC-ländernas kartellbildning ledde till chockhöjningar av världsmarknadspriset på olja. Produktivitetstillväxten sjönk i stora delar av den industrialiserade världen. Den nominella löneökningstakten förblev dock ungefär densamma. Bristen på anpassning av löneökningarna till det minskade utrymmet bidrog till att inflationen drevs upp till tvåsiffriga tal. I många europeiska länder lades den ekonomiska politiken om i början av 1980-talet. Den inriktades kraftfullt på att få ner inflationen, vilket samtidigt drev upp arbetslösheten.

Sverige lyckades dock hålla nere arbetslösheten på en jämförelsevis låg nivå under 1970- och 1980-talen. Inom ramen för den s.k. överbryggningsspolitiken i mitten av 1970-talet stimulerades den inhemska efterfrågan. Arbetsmarknadspolitiken expanderade och omfattande stödprogram till krisdrabbade branscher infördes under andra hälften av 1970-talet. Andelen offentligt anställda ökade, framför allt till följd av en kraftig sysselsättningsexpansion inom den kommunala sektorn. Transfereringarna till hushållen växte. Förändringarna ledde bland annat till kraftiga ökningsar av de totala arbetskraftskostnaderna speciellt i mitten av 1970-talen till följd av både höga löneökningar och ökade arbetsgivaravgifter. Vid ungefär samma tidpunkt genomfördes, som tidigare nämnts, även omfattande förändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen. I slutet av 1970-talet och början av 1980-talet försämrades de offentliga finanserna i snabb takt.

För att motverka försvagningen av industrins internationella konkurrenskraft och samtidigt stärka den konkurrensutsatta sektorns roll i svensk ekonomi genomfördes fem devalveringar under perioden 1976 - 1982. Den största av dessa var på 16 procent och kom hösten 1982. Devalveringarna gav inledningsvis önskade effekter på tillväxt och sysselsättning i den konkurrensutsatta sektorn. Det ökande efterfrågetrycket och de höjda importpriserna innebar dock att inflationstakten ökade, vilket på sikt åter igen urholkade konkurrenskraften. Devalveringarna innebar dessutom att omvandlingstrycket i ekonomin minskade. Produktivitetstillväxten tenderade att bli lägre samtidigt som de nominella löneökningarna blev högre under hela 1980-talet i Sverige än i våra viktigaste konkurrentländer. Utvecklingen

under 1980-talet ledde samtidigt till en ojämn, och sett över hela perioden, stagnerande reallöneutveckling.

Mot slutet av 1980-talet blev tecknen på överhettning av den svenska ekonomin allt tydligare. Gynnsamma regler för ränteavdrag i kombination med avreglering av kreditmarknaden bidrog till en kraftig kreditexpansion. Tillgångspriserna på fastigheter och aktier flerfaldigades och inflationen översteg varje år prisstegringarna i omvärlden. Svårigheterna att upprätthålla den fasta växelkursen växte i takt med att bytesbalansen försämrades.

Krisen i början av 1990-talet

I början av 1990-talet inträffade så den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930-talet. Bruttonationalprodukten sjönk med nästan 5 procent mellan 1990 och 1993. Antalet sysselsatta minskade under samma period med över 500 000 personer och den öppna arbetslösheten steg från under 2 procent till ca 8 procent. Krisen kulminerade i samband med den europeiska valutaoron hösten 1992. I november övergavs den fasta växelkurspolitiken och kronan lämnades att flyta fritt, vilket resulterade i att valutans värde sjönk med ca 30 procent. Under de senaste två åren har dock strax över 10 procentenheter av denna värdeminskning återhämtats. Övergången till en ny växelkursregim är en av flera förändringar, som under 1990-talet påtagligt har ändrat förutsättningarna för lönebildningen. I nästa avsnitt ges en mer systematisk genomgång av de förändrade förutsättningarna och dess konsekvenser för lönebildningen.

På vad sätt har förutsättningarna förändrats

Utvecklingen under 1990-talet har lett till att förutsättningarna för lönebildningen påtagligt förändrats. Det gäller för det *första* den allt mer enhetligt låga inflationstakten i vår omvärld, för det *andra* den ändrade penning- och valutapolitiska regimen, för det *tredje* restriktionerna på de offentliga finanserna och för det *fjärde* den höga arbetslösheten. Var och en av dessa förändringar har inneburit att de samhällsekonomiska såväl som de sociala kostnaderna av en för hög nominell löneökningstakt ökat påtagligt.

Internationellt låg inflation och låga nominella löneökningar

En snabb teknisk utveckling och ökad internationell konkurrens har efterhand kommit att ställa allt större krav på den svenska ekonomins anpassningsförmåga. Den internationella handeln med varor och tjänster har i ökad utsträckning liberaliserats. Ny teknik sprider sig allt snabbare och forskning, utveckling samt marknadsföring spelar en allt större roll för näringslivet. Ägandet präglas av en fortgående snabb internationalisering samtidigt som IT-utvecklingen i kombination med avregleringar av finansmarknaderna har skapat förutsättningar för en global kapitalmarknad och höjda avkastningskrav. Produktionen har dessutom i ökad utsträckning blivit internationellt integrerad. Inom Europa har etableringen av den inre marknaden påskyndat utvecklingen. Ökad importkonkurrens har bidragit till en större press på såväl vinstmarginaler som konsumentpriser. Företagens möjligheter att kompensera kostnadsökningar med högre produktpriser har därmed samtidigt minskat.

Såväl inflationstakten som den nominella löneökningstakten har under 1990-talet konvergerat mot en låg nivå i hela OECD-området (jfr diagram 2.1). I Europa har processen påskyndats av konvergenskraven för medlemskap i EMU. Som framgått tidigare var nivån på den nominella löneökningstakten hög och skillnaden i ökningstakt mellan olika länder stor under 1970- och 1980-talen. Bilden har under 1990-talet förändrats på ett drastiskt sätt. Den internationella enhetlighet som nu finns vad gäller pris- och löneutveckling har fått till följd att de negativa effekterna av en nominell löneutveckling, som är påtagligt högre än i omvärlden, blir allvarigare än under 1970- och 1980-talen. Det allmänt ökade förtroendet för prisstabiliteten har samtidigt skapat gynnsammare förutsättningar för en god reallöneutveckling.

Den penning- och valutapolitiska regimen

Övergången från fast till flytande växelkurs och ett preciserat inflationsmål har förändrat karaktären på de penning- och valutapolitiska restriktionerna på lönebildningen. Fast växelkurs innebär ett krav på att den nominella löneökningstakten inom den konkurrensutsatta delen av ekonomin långsiktigt inte avviker från ökningstakten hos de viktigaste konkurrentländerna, såvida det inte kan motiveras med långsiktigt högre produktivitetsutveckling i Sverige än i konkurrentländerna. Även en för snabb löneökningstakt inom den inhemskt orienterade delen av ekonomin kan på sikt försvaga industrins internationella konkurrenskraft. Detta i första hand eftersom en för snabb löneökningstakt tenderar att sprida sig även till den konkurrensutsatta delen

av ekonomin. För att minska denna typ av risker har i de nordiska länderna starkt betonats den konkurrensutsatta industrins löneledande roll.

Vid flytande växelkurs och med en penningpolitik som styrs av ett inflationsmål är restriktionerna på lönebildningen än kraftigare. Även i detta fall är det av stor vikt att industrins internationella konkurrenskraft upprätthålls. En försvagad konkurrenskraft, t.ex. på grund av en för snabb löneökningstakt, tenderar att sänka valutans värde, vilket höjer priset på importvarorna och ökar inflationstakten. Ett explicit uttalat inflationsmål innebär därutöver att en mer direkt restriktion finns för löneökningstakten även inom den inhemskt orienterade delen av ekonomin. Om de genomsnittliga nominella lönekostnadsökningarna tenderar att bli för höga finns en uppenbar risk för att den framtida inflationen kan komma att överstiga det mål som satts upp. Riksbanken kommer i ett sådant läge att sträva åt penningpolitiken i syfte att förbättra förutsättningarna för en långsiktigt stabil och uthållig tillväxt. På motsvarande sätt har Riksbanken till uppgift att via sänkta korträntor stimulera den inhemska efterfrågan om en återhållsam lönebildning skulle visa sig leda till en för svag efterfrågan i ekonomin och en inflation som på sikt tenderar att understiga inflationsmålet.

Underlaget för den svenska penningpolitiken är i praktiken de prognoser för inflationen på ett till två års sikt som Riksbanken löpande gör, och som regelbundet publiceras i Riksbankens inflationsrapport. I allmänhet dröjer ett till två år innan en höjning av den korta räntan får full effekt på efterfrågan i ekonomin, varför besluten måste fattas på grundval av prognoser för inflationsutvecklingen. En viktig komponent i prognoserna för den framtida inflationen är löneökningstakten inom den inhemskt orienterade delen av ekonomin. Andra viktiga komponenter är, förutom valutakursen, förhållandet mellan efterfrågan och utbudet i ekonomin, produktivitetstillväxten och graden av konkurrens på produktmarknaderna.

Med en penningpolitik som styrs av ett inflationsmål finns således en snabbare och mer direkt negativ koppling mellan löneökningar och sysselsättning än med en fast växelkurs. För att åstadkomma en snabbare förbättring av sysselsättningen skulle de genomsnittliga löneökningarna i ekonomin under en följd av år behöva vara lägre än i våra konkurrentländer och samtidigt understiga den nivå som på lång sikt är förenligt med inflationsmålet. Det skulle skapa större förutsättningar för Riksbanken att föra en expansiv penningpolitik som stimulerar den inhemska efterfrågan, inklusive de för sysselsättningsutvecklingen viktiga investeringarna.

Om Sverige på sikt skulle ansluta sig till den europeiska monetära unionen EMU kommer inflationsrestriktionen att bli om möjligt ännu starkare. Det är i ett sådant läge inte ens teoretiskt möjligt att med en ändring av den svenska penning- och valutapolitiken påverka inflationen i Sverige. Den bestäms då i stället i stor utsträckning av den för EU gemensamma penningpolitiken. Det innebär dock i praktiken ingen dramatisk

skillnad. Den ekonomiska politiken inriktas även i våra viktigaste konkurrentländer mot en genomsnittlig inflationstakt runt två procent. Vidare är dessa länders möjligheter till produktivetsförbättringar i stort sett desamma som i vårt land. Därmed kommer de krav som måste ställas på lönebildningen att bli i stort desamma oavsett om vi väljer att ansluta oss till EMU eller ej.

Finansiella restriktioner inom den offentliga sektorn

Under senare år har ett antal institutionella förändringar genomförts, vilka innebär att de ekonomiska restriktionerna på lönebildningen inom den offentliga sektorn har blivit tydligare. Vid sidan av de omfattande besparingsprogrammen inom den offentliga sektorn har även förändringar i budgetprocessen genomförts.

Den statliga budgetprocessen har förändrats. Ett tak för utgifterna inom den statliga sektorn och socialförsäkringssektorn har införts. Varje vår fattar Riksdagen beslut om dels ett tak för de nominella utgifterna under det kommande budgetåret, dels ett preliminärt utgiftstak för ytterligare två år framåt i tiden. Dessutom fastställs budgetramar för 26 olika utgiftsområden. Även utrymmet för ökningar i förvaltningskostnader inkl. löner inom de statliga myndigheterna styrs via en rambudgetprocess. Utrymmet för kostnadsökningar fastställs bland annat utifrån löneutvecklingen inom tillverkningsindustrin med avräkning för de besparingskrav och krav på produktivitetstillväxt som statsmakterna ställer på den statliga verksamheten. Om utgifterna för de statsanställdas löner blir högre än anslagsökningen måste varje enskild myndighet via omprioriteringar på egen hand finansiera mellanskillnaden.

Institutionella förändringar har även genomförts inom den kommunala sektorn. De påverkar utrymmet för löneökningarna inom den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Riksdagen har beslutat att ett lagreglerat balanskrav skall införas för kommuner och landsting från år 2000. Även den successiva övergången till ett fonderat pensionssystem för de kommunala avtalspensionerna skall rymmas inom balanskravet.

Den höga arbetslösheten

Den för svenska förhållanden mycket höga arbetslösheten under de senaste fem åren har också förändrat förutsättningarna för lönebildningen. Den höga arbetslösheten verkar återhållande på löneökningarna. I vilken utsträckning det sker är emellertid inte utklarat i den empiriska forskningen. Vidare kommer särskilt starka krav att ställas på lönebildningen om arbetslösheten i enlighet med statsmakternas mål reduceras kraftigt och snabbt. Då

tillkommer frågan hur snabbt sysselsättningen kan öka utan att löneökningarna tar fart.

Den höga arbetslösheten innebär stora påfrestningar på de offentliga finanserna. Statens totala utgifter för utbetalningar från a-kassorna beräknas uppgå till 41 miljarder kr. under budgetåret 1997. För arbetsmarknadspolitiska åtgärder beräknas utgifterna uppgå till 23 miljarder kr. Därtill kommer kommunernas sociala utgifter för arbetslösa kommunmedborgare. Vidare innebär arbetslösheten att den offentliga sektorns skatteinkomster urholkas. En återhållsam nominell löneutveckling, som skapar förutsättningar för en reduktion av arbetslösheten, kan därför förväntas ha stor betydelse, inte enbart för den framtida ekonomiska ställningen bland dem som idag är arbetslösa utan, även för den allmänna utvecklingen av löntagarnas disponibla inkomster.

Kraven på en återhållsam lönebildning är mest påtaglig inom de sektorer och branscher där antalet arbetssökande är störst i förhållande till efterfrågan. Fram till 1990-talet förmådde arbetsmarknadspolitiken mildra konsekvenserna av bristande överensstämmelse mellan arbetsgivarnas krav på arbetskraften och de arbetslösas kompetens såväl som geografiska hemvist. Förutsättningarna för arbetsmarknadspolitiken har emellertid drastiskt förändrats till följd av den kraftiga ökningen av antalet arbetslösa. Konsekvenserna av en lönebildning som påskyndar strukturomvandlingen i ekonomin har därför blivit betydligt mer svårhanterliga än tidigare.

2.3 Förbättringar av lönebildningen

Den ekonomiska forskningen om sambandet mellan lönebildning och arbetslöshet

I detta delbetänkande görs endast en genomgång av resultaten från den makroekonomiskt orienterade forskningen. Denna forskning har till stor del handlat om sambanden mellan arbetslöshet, inflation och lönebildning på aggregerad nivå.

Arbetsmarknaden liknar i många avseenden andra marknader. Den ekonomiska forskningen om sambandet lönebildning och arbetslöshet har därför till en del använt sig av samma analysverktyg som vid studier av hur priser och kvantiteter bestäms på olika varumarknader. Men det finns också väsentliga skillnader mellan arbetsmarknaden och övriga marknader. Arbetskraften är till skillnad från andra insatser utvecklingsbar. Arbetsorganisation, management, utbildning, samarbete etc. påverkar arbetsproduktiviteten och därmed även förutsättningarna för lönesättningen.

Det är därför inte heller enbart lönen som är av betydelse för arbetstagarna. Arbetsuppgifterna i sig, utvecklingsmöjligheter, arbetskamrater och trivsel är också viktiga faktorer för den enskilde.

Arbetskraften är heller inte homogen. Genom att efterfrågan på arbetskraft utvecklas olika sker justeringar av relativa löner inom och mellan arbetsplatser. Detta kan leda till fördelningskonflikter inte enbart mellan arbetsgivare och arbetstagare utan även mellan olika grupper av arbetstagare. Institutioner och organisationer spelar en stor roll på arbetsmarknaden. Flera nya analysverktyg som är bättre anpassade till de speciella förhållanden som gäller på arbetsmarknaden har därför utvecklats inom såväl den mikro- som makroekonomiskt orienterade forskningen. Även inom många andra vetenskapliga discipliner har forskning bedrivits om arbetslöshet och lönebildning. Det gäller inom t.ex. statskunskap, sociologi och juridik. Dessutom har en omfattande forskning bedrivits inom den tvärvetenskapligt orienterade forskningsdisciplinen "industrial relations".

De frågeställningar som har analyserats inom övriga discipliner och inom den mikroekonomiskt orienterade forskningen har i huvudsak rört aspekter på lönebildningen som i större utsträckning anknyter till de frågeställningar, som utredningen kommer att behandla i det fortsatta utredningsarbetet. Utredningen återkommer därför i nästa betänkande till en redogörelse av de väsentligaste forskningsresultaten om lönebildning och arbetslöshet inom denna delen av forskningen. Slutsatser från den mikroekonomiskt inriktade forskningen berörs dock till viss del i det avsnitt där olika internationella organisationers syn på lönebildningen behandlas.

Phillipskurvan

Den traditionella bilden under sextiotalet bland såväl politiker som forskare var att det både på kort och lång sikt fanns ett stabilt negativt samband mellan inflation och arbetslöshet. Sambandet beskrevs med hjälp av en s.k. Phillipskurva. Mekanismen bakom detta samband antogs vara att låg arbetslöshet speglade ett efterfrågeöverskott på arbetsmarknaden, vilken i sin tur gav upphov till löne- och prisstegringar i ekonomin. Vid minskat överskott antogs löne- och prisstegringstakten sjunka och arbetslösheten stiga. Genom förändringar av finans- och penningpolitiken kunde enligt detta synsätt en optimal avvägning uppnås mellan arbetslöshet och inflation utifrån de rådande preferenserna.

Det stabila sambandet mellan inflation och arbetslöshet bröts dock i början av 1970-talet. Inflationen började stiga i snabb takt i en stor del av västvärlden samtidigt som arbetslösheten snarare visade tecken på att stiga än att sjunka. Utifrån den traditionella teorin föreföll det som Phillipskurvan hade förskjutits utåt. Att försöka förklara denna förskjutning av

Phillipskurvan och det nya fenomenet "stagflation" blev en viktig forskningsuppgift bland makroekonomer i början av 1970-talet.

Förväntningarnas betydelse

I försöken att på ett teoretiskt plan söka förstå de nya fenomenen kom de ekonomiska aktörernas förväntningar och en tydligare distinktion mellan real- och nominallöner att spela en viktig roll. Enligt det nya synsätt som introducerades redan i slutet av 1960-talet av Phelps (1967) och Friedman (1968) var det inte inflationstakten i sig utan istället den faktiska inflationstakten minskad med förväntad inflationstakt som samvarierade med arbetslösheten. En expansiv finans- och/eller penningpolitik kan enligt Phelps och Friedmans hypotes ge upphov till minskad arbetslöshet endast under förutsättning att expansionen resulterar i en oförutsedd inflationsimpuls. Oförväntade inflationsökningar leder på kort sikt till att reallönerna sänks, vilket får till följd att sysselsättningen ökar. När de ekonomiska aktörerna har justerat sina inflationsförväntningar, och anpassat sitt beteende till den nya situationen, tenderar dock reallönerna återigen att öka och sysselsättningen att minska varvid arbetslösheten återgår till en "naturlig" jämviktsnivå. Andra ekonomer har föredragit att använda sig av mindre värdeladdade begrepp, t.ex. jämviktsarbetslöshet, för att beteckna den nivå för arbetslösheten vid vilken långsiktig stabil jämvikt anses föreligga.

Om det bland de ekonomiska aktörerna även skapas förväntningar om fortsatta pris- och lönestegringar kommer deras beteende att anpassas därtill. Detta resulterar i så fall inte enbart till ett högre pris- och löneläge utan även till att en högre inflationstakt etableras. En sådan process beskrevs av t.ex. Modigliani (1977) i en variant av hypotesen om en naturlig arbetslöshetsnivå, där den ledande tanken var att det endast är jämviktsarbetslöshet, som är förenlig med stabil inflationstakt. Arbetslöshet under jämviktsnivå kommer enligt detta synsätt att resultera i ständigt ökande inflationstakt. Jämviktsarbetslöshet har därvid även kommit att ges benämningen NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment).

Bakåt- eller framåtblickande förväntningar

I början av 1970-talet antogs i allmänhet inom forskningen att de ekonomiska aktörernas förväntningar var "*bakåtblickande*" till sin natur. Löntagarnas och de fackliga organisationernas förväntningar om den framtida inflationstakten antogs därför enbart vara baserad på tidigare inflationserfarenheter. Av särskilt stor betydelse antogs inflationstakten under de närmast föregående åren vara. Enligt detta synsätt gick det att

under en tid hålla kvar arbetslösheten under jämviktsnivån via en ekonomisk politik som ledde till en över tiden ökande inflationstakt. Antagandet om bakåtblickande förväntningar innebar å andra sidan även att inflationsförväntningarna endast kunde sänkas genom att en kontraktiv ekonomisk politik fördes, vilken resulterade i en lägre inflation än förväntat och med tiden även dämpade inflationsförväntningarna. Arbetslösheten kom då att ligga över den "naturliga" jämviktsnivån under en övergångsperiod. De långsiktigt negativa konsekvenserna av att föra en expansiv ekonomisk politik förutsågs därför var betydande.

Lucas (1973) och Sargents (1975) utvecklade emellertid efter en tid makroekonomiska modeller där förväntningarna även antogs kunna var "*framåtblickande*". I de modeller där de ekonomiska aktörerna antogs utnyttja all tillgänglig information användes istället begreppet "*rationella förväntningar*". En expansiv ekonomisk politik har enligt dessa antaganden inte någon effekt alls på sysselsättningen. Det enda som händer är att inflationsförväntningarna ökar. Arbetslösheten skulle därför endast kunna hållas kvar under jämviktsnivån under förutsättning att det kan föras en expansiv ekonomisk politik, som de ekonomiska aktörerna ej kan förutse.

Av hypotesen om "*rationella förväntningar*" följde å andra sidan även att inflationstakten gick att sänka utan att arbetslösheten samtidigt nödvändigtvis behövde öka. Detta eftersom en regering, som annonserade en trovärdig anti-inflationspolitik, direkt skulle kunna påverka inflationsförväntningarna. Alla var dock inte lika optimistiska om möjligheterna att smärtfritt sänka inflationstakten. Flera forskare betonade den roll som trögheter i såväl löne- som prisbildningen spelade till följd av bland annat olika former av "överlappande kontrakt". Även om förväntningar är rationella kunde det därför vara nödvändigt för en regering, som ville dämpa inflationsutvecklingen, att "investera" i trovärdighet genom att i handling visa att den är beredd att under en tid acceptera högre arbetslöshet.

Modern teori för jämviktsarbetslöshet

Den anti-inflationspolitik som bedrevs i många OECD-länder under början av 1980-talet var framgångsrik i bemärkelsen att den faktiska inflations-takten pressades ner. Arbetslösheten steg dock påtagligt i många länder och förblev hög under lång tid. Erfarenheterna från slutet av 1970-talet och början av 1980-talet gjorde att många forskare frångick uppfattningen att det skulle finnas en över tiden oförändrad nivå för jämviktsarbetslösheten. Den makroekonomiska forskningen under 1980-talet har i stället till stor del handlat om att söka förklara varför arbetslösheten i många länder har legat kvar på en hög nivå medan den i andra länder sänkts.

I den teoriram som har använts vid analyser av jämviktsarbetslöshet under det senaste decenniet tas i allmänhet hänsyn till de "imperfektioner"

som kännetecknar såväl arbetsmarknaden som många varumarknader. Vid perfekt konkurrens på såväl varu- som arbetsmarknaden antas att pris- och lönemekanismerna kan säkerställa att utbudet alltid kommer att överensstämma med efterfrågan. Under dessa förhållanden existerar därför inte någon arbetslöshet utöver den friktionsarbetslöshet som har att göra med trögheter i själva uppsägnings- och anställningsförfarandet.

Begränsningar av konkurrensen på såväl varu- som arbetsmarknaden pressar upp arbetslösheten. Vid imperfekt konkurrens på marknaden för varor och tjänster har företagen möjlighet att ta ut ett högre pris än marginalkostnaden. Därmed reduceras efterfrågan på varan och på arbetskraft. På motsvarande sätt kan lönerna sättas på en nivå som överstiger de löner som skulle uppkomma vid perfekt konkurrens på arbetsmarknaden.

I en s.k. förhandlingsmodell antas detta sammanhålla med att arbetstagarna genom att organisera sig och agera gemensamt blir tillräckligt starka för att förhindra att reallönerna faller tillbaks till en jämviktsskapande nivå när efterfrågan viker. Det kan även sammanhålla med att de även i andra situationer förmår öka reallönerna över den nivå som ges av de rådande efterfråge- och utbudsförhållandena.

Enligt de s.k. effektivitetslönemodellerna kan det även sammanhålla med att företagen väljer att ge de egna anställda en högre lön på grund av t.ex. ofullständig information om arbetskraftens produktivitet eller av att de anställdas arbetsinsatser påverkas av den lön som sätts. Möjligheten att behålla och rekrytera arbetskraft antas dessutom öka om lönen ligger något över lönen vid perfekt konkurrens.

Jämviktsarbetslösheten kan därför i denna teoriram också ses som resultatet av en dragkamp mellan arbetsgivare och fackföreningar. Arbetsgivarna försöker höja sina vinstmarginaler genom att höja priserna i förhållande till de nominella lönerna. Fackföreningarna försöker å sin sida att höja reallönerna genom att höja de nominella lönerna i förhållande till priserna. Jämviktsarbetslösheten skapar konsistens mellan aktörens pris- respektive lönesättningsbeslut.

Hypoteser om förändringar av jämviktsarbetslösheten

Ovanstående teoriram har använts för att illustrera flera olika hypoteser till varför den s.k. jämviktsarbetslösheten har förändrats över tiden. En av dessa hypoteser tar sin utgångspunkt i produktivitetstillväxten i ekonomin. Ökad produktivitet innebär att produktpriserna kan sänkas. Fler varor kan då säljas och efterfrågan på arbetskraft öka. Det kan resultera i såväl ökade reallöner som minskad arbetslöshet. Hur fördelningen mellan ökade reallöner och minskad arbetslöshet ser ut bestäms utifrån den vikt som den aktuella arbetslöshetsnivån tillmäts när lönerna sätts.

Sett över en längre tidsperiod har produktiviteten ökat mycket kraftigt. Enligt ovanstående hypotes borde det ha lett till att jämviktsarbetslösheten på sikt skulle ha försvunnit. Att så inte har skett antas allmänt ha att göra med att löntagarnas krav på reallön vid given arbetslöshetsnivå har ökat. Om reallönerna ökar snabbare än produktivitetstillväxten så ökar jämviktsarbetslösheten.

Flera studier tyder på att detta kan vara förklaringen till den ökade jämviktsarbetslösheten vid mitten av 1970-talet. Produktivitetstillväxten sjönk då i många västländer. Ett antal studier, av vilka Grubb, Layard och Jackman (1983) kom att bli den mest inflytelserika, visade att någon motsvarande sänkning av reallöneökningarna ej kom till stånd. För att anpassa reallönerna till den minskade produktivitetstillväxten krävdes därför en ökning av arbetslösheten, som sedan kom att bli bestående.

Även andra hypoteser till den bestående höga arbetslösheten har framförts. En av de mest inflytelserika av dessa är hypotesen om "insiders" och "outsiders" på arbetsmarknaden. Nästan alla sysselsatta antas enligt denna hypotes vara "insiders" medan många arbetslösa antas vara "outsiders". Hypotesen betonar det maktövertag som "insiders" har i förhållande till "outsiders" vid lönesättningen. "Insiders" antas därför bestämma lönerna för såväl sig själva som för eventuellt nyanställda "outsiders". Om en störning i efterfrågan uppkommer ökar arbetslösheten. En del av de som har blivit arbetslösa övergår då av olika skäl till att bli "outsiders". Eftersom "insiders" antas ha företräde till existerande arbeten ger det minskade antalet "insiders" upphov till en lägre arbetslöshetsrisk för de enskilda medlemmarna inom gruppen när arbetskraftsefterfrågan återgår till sin ursprungliga nivå. I avvägningen mellan risken för arbetslöshet och ökad reallön kommer de därför i större utsträckning att välja ökad reallön, vilket resulterar i en högre strukturell arbetslöshet.

Empirisk forskning om lönebildning och arbetslöshet

Ett viktigt kännetecken hos en väl fungerande lönebildning är att aktörerna som fastställer lönerna är känsliga för variationer i arbetsmarknadsläget. Om löneökningstakten i hög grad påverkas av arbetslösheten, d.v.s. om reallöneflexibiliteten är hög, är förutsättningar för en varaktig låg arbetslöshet goda. I den empiriskt inriktade forskningen har därför stort intresse riktats mot skattningar av reallöneflexibiliteten. Ett stort antal skattningar ger vid handen att de svenska lönesättarna har varit känsliga för variationer i den öppna arbetslösheten.

Det är emellertid inte självklart vilket värde dessa resultat har för bedömningen av den svenska lönebildningen under kommande år. Det grundläggande problemet är att de studier, som har gjorts, använder datamaterial där en överväldigande majoritet av observationerna avser

perioden före 1990. Arbetslösheten är mycket högre idag än under perioden före 1990. Vi vet ännu inte i vilken utsträckning detta har ändrat eller kommer att ändra arbetsmarknadens funktionssätt och lönebildningsmekanismer. Vidare är inflationen numera betydligt lägre än tidigare. En vanlig uppfattning är att den skattade reallöneflexibiliteten i den svenska ekonomin återspeglar variationer i ekonomins inflationstakt, bland annat som följd av upprepade devalveringar, snarare än variationer i nominal-lönernas ökningstakt.

Om inflationstakten (och dess variabilitet) kommer att bli permanent lägre, kommer reallöneanpassningar via inflation inte längre att vara möjliga. Skattningar av reallönemodeller har litet eller ingenting att säga om källorna till reallöneflexibilitet. Nya studier av nominell lönebildning och prisbildning skulle kunna kasta ljus över frågan om den historiskt höga svenska reallöneflexibiliteten i första hand återspeglar en process där nominallönerna är okänsliga för arbetsmarknadsläget men där variationer i inflationstakten ändå fått reallönerna att framstå som flexibla.

Den empiriskt inriktade forskningen redovisar också vissa andra resultat. Den tyder bland annat på att arbetsmarknadspolitik har en tendens att driva upp lönekostnaderna. Detsamma gäller, i synnerhet på kort sikt, skatterna. Skattesystemets progressivitet tycks å andra sidan ha en återhållande effekt på lönerna. När det gäller empiriska studier av de institutionella förhållandenas effekter på lönebildningen framkommer två huvudresultat. För det första tycks koordination snarare än centralisering i löneförhandlingar bidra till en hög reallöneflexibilitet. För det andra beror reallöneflexibiliteten på utformningen av arbetslöshetsförsäkringen. Ju högre ersättningsnivå och ju mer långvarig ersättning, desto lägre reallöneflexibilitet.

Internationella organisationers syn på lönebildningen

EU:s sysselsättningsinitiativ

Under de senaste åren har sysselsättningsfrågan fått en alltmer framskjuten position i EU:s arbete. Frågan har behandlats vid alla de senaste toppmötena och av flera olika möten mellan de olika medlemsländernas finans- respektive arbetsmarknadsministrar. Vid ministerrådsmötena har man kommit överens om att det krävs ett samlat och konsekvent tillvägagångssätt för att skapa arbetstillfällen i Europa. Särskilt betonas vikten av en stabil makroekonomisk politik, att arbetet med den inre marknaden slutförs, en aktiv sysselsättningspolitik samt en modernisering av arbetsmarknaderna.

En grundlig genomgång av sysselsättningsfrågan skall enligt överenskommenelserna göras av rådet en gång om året. Rådets överväganden skall därvid baseras på en gemensam rapport från rådet och kommissionen om

sysselsättningsläget i gemenskapen. Rådet skall enligt det s.k. Amsterdamsfördraget, årligen utarbeta riktlinjer för sysselsättningspolitiken. De skall stämma överens med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

I de senaste allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, som fastslogs av rådet den 7 juli 1997, framhålls bland annat att de nominella löneökningarna bör vara förenliga med prisstabilitetsmålet. Samtidigt bör, enligt riktlinjerna, reallöneökningarna vara lägre än produktivitetsökningen så att lönsamheten för sysselsättningsskapande investeringar stärks. I riktlinjerna fastslås även att en väl fungerande lönebildningsprocess är en nödvändig förutsättning för hög ekonomisk tillväxt och minskad arbetslöshet.

Vid tidpunkten för slutjustering av detta betänkande samlas medlemsländernas stats- eller regeringschefer samt utrikesministrarna till ett toppmöte om sysselsättningen i Luxemburg. Vid mötet diskuteras riktlinjerna för medlemsländernas sysselsättningspolitik. Till grund för diskussionerna ligger bland annat den gemensamma sysselsättningsrapporten från kommissionen och rådet, i detta fall representerat av arbetsmarknads- och finansministrarna.

OECD:s rekommendationer

OECD har länge arbetat med ett projekt för ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. Detta projekt "Jobs Study" har tagit sin utgångspunkt i vad man tror sig veta om olika faktorer, som inverkar på arbetslösheten. OECD menar att stora förändringar av lönebildningen måste till för att sänka arbetslösheten. Med hänvisning till de allmänna rekommendationer, som OECD har utformat i detta projekt, lyftes i organisationens senaste granskning av den svenska ekonomin, som publicerades i december 1996, följande sex punkter fram som speciellt viktiga att beakta för vårt land:

I. Reallönernas känslighet för arbetslöshetens nivå bör öka.

II. Den relativa löneflexibiliteten bör öka. Löneskillnaderna bör i större utsträckning anpassas till de skillnader som finns i produktivitet och yrkeskunnande. En sådan förändring skulle innebära att de skillnader som finns mellan olika grupper vad gäller risken för arbetslöshet skulle komma att minska och incitamenten för utbildning och kunskapsutveckling skulle öka.

III. Skatte- och transfereringssystemen bör reformeras i en riktning som innebär att den s.k. reservationslönen sänks och de arbetslösas sökintensitet samt arbetskraftens ansträngningar i övrigt uppmuntras.

IV. De resurser som spenderas på aktiv arbetsmarknadspolitik bör ges en inriktning som kan bidra till att långtidsarbetslösheten sänks. De resurser som tillförs undervisningen bör användas mer effektivt så att övergången från utbildning till arbete underlättas.

V. Arbetsrätten och arbetstidslagstiftningen bör mjukas upp. De nuvarande reglerna bidrar till "insider-outsider"-mekanismerna och sänker kapitalutnyttjandet och flexibiliteten.

VI. Konkurrensen på produktmarknaden bör förbättras. Det gäller speciellt möjligheterna till en friare konkurrens inom tjänsteområdet.

OECD framhåller att den höga reallöneflexibiliteten i Sverige traditionellt uppstått via förändrade priser snarare än löner. Detta mönster har visat sig passa dåligt in i 1990-talets deflationsklimat. Den starka följsamhet mellan lönerna i olika branscher, som har kännetecknat de förbundsvisa förhandlingarna, har förhindrat den nominella löneökningstakten från att i tillräcklig utsträckning reagera på den höga arbetslöshetsnivån. Det senaste decenniets erfarenheter tyder vidare på att viljan att underordna sig centralt påbudna lönetak är mycket begränsad i Sverige. För att minska följsamhetssträvandena kan därför ytterligare steg mot ett mer decentraliserat lönesystem behöva tas. OECD menar dock att även de nuvarande förbundsvisa förhandlingarna skulle kunna ge upphov till utfall som kan öka sysselsättningen, om finansieringen av arbetslöshetsersättningen och den aktiva arbetsmarknadspolitik flyttades över från staten till arbetslöshetsfonder organiserade på branschnivå. De kostnader för ökad arbetslöshet som för höga löneavtal ger upphov till skulle med ett sådant system komma att beaktas i förhandlingsprocessen.

OECD framhåller vidare att de förhållandevis begränsade löneskillnaderna i Sverige speglar höga jämlikhets- och rättvisambitioner. De har dock fått till följd att stora skillnader i arbetslöshetsrisker uppstått mellan olika grupper på arbetsmarknaden. De lågavlönade löper en förhållandevis hög risk för arbetslöshet. En ytterligare decentralisering av lönebildningen skulle skapa större möjligheter för lönesättningen att reagera på skillnader i produktivitet och yrkesskicklighet, företagens lönsamhet och balansen på den lokala arbetsmarknaden. Det skulle ge de arbetslösa större möjligheter att i högre utsträckning lönevågen komma in på arbetsmarknaden.

Studier som OECD har presenterat i *Employment Outlook*, juli 1996, har visat att sannolikheten för att en anställd som befinner sig i den nedre delen av löneskalan över tiden skall röra sig uppåt är hög. Ca 75 procent av de

män och ca 40 procent av de kvinnor, som tillhör den fjärdedel, som har lägst lön, har, om de fortsätter att arbeta heltid, lämnat denna grupp efter 5 år. OECD framhåller dels att dessa studier understryker betydelsen av att arbetslösa och ungdomar får ett fotfäste på arbetsmarknaden, dels att lönefördelningen sett över hela livscykeln kan vara betydligt jämnare än fördelningen under ett enskilt år. Eftersom en ökad inkomstspridning stärker incitamenten för utbildning och kompetensutveckling är det enligt organisationens uppfattning rimligt att tänka sig att en ökning av inkomstspridningen i Sverige skulle öka lönemobiliteten ytterligare.

Det är samtidigt många olika faktorer i ett lands ekonomi som påverkar lönemobiliteten. En enkel korrelationsanalys av lönespridning och lönemobilitet i 7 st OECD-länder, som presenteras i *Employment Outlook*, tyder på att förutsättningarna för låginkomsttagare att klättra uppåt på lönestegen tenderar att vara högre i länder med låg inkomstspridning. Resultatet påverkas dock i hög grad av de värden som uppmäts för USA där lönespridningen är stor och lönemobiliteten låg. I samma publikation presenteras även länderjämförelser som tyder på att länder där kollektivavtalen har en hög täckningsgrad tenderar att ha lägre andel lågavlönade. I analysen, som baseras på förhållandena i relativt få länder och där skillnader i andra potentiellt betydelsefulla faktorer ej har beaktats, har det dock ej gått att urskilja signifikanta skillnader i sysselsättningsgrad bland den lågkvalificerade delen av arbetskraften i länder med liten andel låglönejobb jämfört med länder där andelen låglönejobb är hög. De resultat som presenterats i *Employment Outlook* har ej föranlett OECD att förändra de allmänna rekommendationerna i *Jobs Study*.

IMF:s rekommendationer

Även IMF har i samband med sina konsultationer med Sverige framhållit att en bättre fungerande lönebildning är avgörande för den ekonomiska utvecklingen. Fonden pekar på att den tidigare vägen för justeringar av reallönerna via återkommande devalveringar och åtföljande hög inflation ej längre står öppen. Eftersom huvuddelen av sysselsättningsökningen måste komma i den privata tjänstesektorn ökar dessutom behovet av flexibla belöningsystem, som beaktar skillnader i yrkesskicklighet och produktivitet och därutöver skapar incitament för humankapitaltillväxt. IMF tror inte att de satsningar som görs på utbildning och kompetensutveckling på egen hand kommer att räcka till för att sänka arbetslösheten. Åtgärder bör sätta in i syfte att säkerställa att den nyutbildade högkvalificerade arbetskraften hittar produktiv sysselsättning. IMF pekar speciellt på behovet av åtgärder som ökar arbetskraftsutbudet och sökintensiteten samt ökar lönespridningen i syfte att befrämja vidareutveckling av yrkeskunnandet. IMF förordar bland

annat lägre ersättningsnivåer och kortare ersättningsperioder i a-kassan samt lättnader i skattebördan.

Enligt IMF:s uppfattning finns det inom sysselsättningsområdet för Sveriges del intressanta förebilder att hämta i Nederländerna och även till viss del i Danmark. Båda dessa länder har genomfört framgångsrika reformer inom arbetsmarknadspolitiken. Dessa reformer har innefattat förändringar av arbetslöshetsförsäkringen med kortare ersättningsperioder och i Nederländerna även lägre ersättningsgrad. I Nederländerna har dessutom inkomstskatten och arbetsgivaravgifterna sänkts, vilket även bidragit till att minimilönerna sänkts. Ett betydelsefullt trendbrott har även uppnåtts vad gäller de fackliga organisationernas syn på behovet av modesta löneökningar.

3 Konflikter och medling

3.1 Kartläggning av konflikter på arbetsmarknaden

En kartläggning av arbetsmarknadskonflikter under de senaste 25 åren har genomförts på uppdrag av utredningen. Underlaget för kartläggningen kommer huvudsakligen från Statens förlikningsmannaexpedition och en sammanställning, som har gjorts av medlaren och tidigare kanslichefen vid Förlikningsmannaexpeditionen Gunnar Samuelsson. Förlikningsmannaexpeditionen får kännedom om konfliktvarsel, eftersom det finns en lagstadgad skyldighet att informera expeditionen samtidigt som varsel lämnas till motparten. Parterna kan även kontakta Förlikningsmannaexpeditionen utan att varsel om stridsåtgärd föreligger. Begreppet konflikt har Samuelsson definierat som ärenden hos Statens förlikningsmannaexpedition, oavsett om ärendet beror på att öppen konflikt brutit ut, att part varslat om stridsåtgärd som inte brutit ut eller att medverkan från förlikningsman aktualiserats av part utan att varsel förelegat.

Förlikningsmannaexpeditionen indelar konflikter i lokala respektive centrala ärenden. De lokala ärendena rör huvudsakligen konflikter om rätten för en facklig organisation att få träffa kollektivavtal. De senaste tio åren har antalet ärenden varierat mellan 100 och drygt 200 ärenden per år. I samtliga fall kontakter förlikningsmannen parterna. I 85-90 procent av fallen träffas överenskommelse mellan parterna utan att medlare har funnit anledning att kalla till förlikningssammanträde. En del ärenden utvecklas dock till långvariga konflikter där låsningar i principfrågor gör det utomordentligt svårt att nå en överenskommelse. I en del fall kan det finnas motsättningar mellan fackliga organisationer.

De ärenden som inte är lokala klassificeras som centrala. Bland centrala ärenden ingår alla förhandlingar som rör avtal på förbunds- eller branschsnivå men också ärenden med internationell anknytning, t.ex. konflikter inom flyget och sympatiåtgärder avseende utländska fartyg. Antalet centrala ärenden de senaste tio åren har varierat från nio till 34 ärenden per år.

Det finns generellt sett stora svårigheter och felkällor vid insamling och sammanställning av uppgifter om förlikningsverksamheten. Ibland är det

oklart hur många som berörs av varsel och i samband med större konflikter inträffar det att samma personer samtidigt är uttagna i strejk och föremål för lockout. Utredningen vill därför göra reservationer för att det råder en allmän osäkerhet beträffande vissa sifferuppgifter i denna sammanställning. Det torde dock inte påverka helhetsbilden.

Storkonflikter de senaste 25 åren

Konflikter där stridsåtgärder har trätt i kraft i större utsträckning redovisas som storkonflikter. Samuelsson har funnit anledning att redovisa 18 storkonflikter under perioden 1971 till 1996. Av dessa har hälften ägt rum inom den offentliga sektorn. Flertalet konflikter inom det privata området har rört tjänstemän. Flera öppna konflikter inom den offentliga sektorn har berört både stat, kommuner och landsting. Sett till antalet förlorade arbetsdagar till följd av strejker förekom det förhållandevis omfattande konflikter under åren 1985 till 1989. Under 1990-talet har de öppna konflikterna fortsatt på den primärkommunala och landstingskommunala sektorn. Det genomfördes omfattande strejker på det kommunala området år 1995.

Det har förekommit vid några tillfällen att de offentliga arbetsgivarna valt att tillgripa lockout. År 1971 är det enskilda år då flest arbetsdagar gått förlorade till följd av lockout. Omfattande lockouter genomfördes dock även åren 1980 och 1985. I de konflikter som enbart berört den kommunala sektorn har inte lockout förekommit. Lockout har endast tillgripits som en reaktion på konfliktåtgärder från fackliga organisationer.

Av konflikterna på den privata sektorn framstår konflikten mellan SAF och LO år 1980 som ett undantag både när det gäller omfattning av antalet anställda och förlorade arbetsdagar. Av det totala antalet förlorade arbetsdagar till följd av strejk eller lockout som under perioden uppmätts till ca 6 miljoner dagar orsakades drygt 4 miljoner dagar av storkonflikten år 1980. Fördelningen av omfattningen av strejk respektive lockout är svår att göra för denna konflikt beroende på att ett stort antal av de arbetstagare som var uttagna i strejk också var utsatta för lockout. I tabellen redovisas således en viss dubbelräkning.

Det finns några konflikter där antalet förlorade arbetsdagar har varit högt i förhållande till antalet personer som varit direkt berörda. Ett exempel är verkstadskonflikten år 1981 där 40 000 anställda berördes och 580 000 arbetsdagar förlorades. Ett annat exempel är elektrikerkonflikten år 1993 då 126 000 arbetsdagar förlorades när 9 000 personer deltog i en strejk.

Antalet förlorade arbetsdagar till följd av konflikter är tämligen marginellt ställt i relation till det totala antalet arbetade dagar under ett år. Många andra frånvaroorsaker såsom t.ex. sjukfrånvaron innebär väsentligt större bortfall av arbetsdagar. Det kan uppskattas att 30 miljoner arbetsdagar förlorades till följd av sjukfrånvaron år 1996. Detta innebär dock inte att

bortfallet av arbetsdagar till följd av konflikter är oproblematiskt. Tvärtom anger ofta representanter för företagen att arbetsmarknadskonflikter ställer till stora svårigheter för de enskilda företagen. En konflikt innebär ofta ett betydande produktionsbortfall och hindrar företagen att klara sina åtaganden till kunder. Vid annan frånvaro finns andra möjligheter för företagen såsom att anlita tillfällig personal eller att ta ut övertid för att klara en brådskande uppgift.

Det har varit vanligare med lockouter inom den privata sektorn än inom den offentliga. Av det totala antalet förlorade arbetsdagar inom den privata sektorn orsakades drygt 80 procent av lockout. Även om man bortser från storkonflikten 1980 har lockout ändå inneburit något fler förlorade arbetsdagar än strejker under perioden. Ett motiv till lockout kan dock ha varit att verksamheten hindrats av strejker. De mest omfattande lockouterna har efter år 1980 ägt rum inom tjänstenäringar såsom bank, försäkring och handel.

Centrala förhandlingsärenden under 1995

Vid sidan om strejker och lockouter förekommer andra stridsåtgärder såsom t.ex. övertidsblockad och nyanställningsblockad. För att ge en översiktsbild av förekomsten av samtliga stridsåtgärder har en sammanställning gjorts av konflikterna under ett år med hjälp av material från Förlikningsmannaexpeditionen, se tabell 3.5 och 3.6. Redovisningen avser år 1995, som är det senaste året då det förekom centrala löneförhandlingar inom ett stort antal avtalsområden.

Under år 1995 inkom 30 ärenden till Förlikningsmannaexpeditionen till följd av varsel om stridsåtgärder. I hälften av fallen rapporteras att konfliktvarslen utlöstes. I tolv av fallen genomfördes strejker. Ofta varslades om flera stridsåtgärder i samma förhandling. Varsel om lockout lämnades i fem fall. Två konflikter var i form av sympatiåtgärder.

Av de konflikter där de varslade åtgärderna utlöstes förekom strejk i samtliga fall utom två. Ibland var strejk den enda åtgärden från arbetstagarnas sida, men i flera fall kombinerades strejken med blockad, företrädesvis mot övertid eller nyanställningar. En öppen konflikt som inte innebar strejk var konflikten på verkstadsindustrins område, där Metallarbetarförbundet, Industritjänstemannaförbundet och Civilingenjörsförbundet tillgrep övertidsblockad och blockad mot visstidsarbete.

Olovliga konflikter de senaste 10 åren

De olovliga strejkerna berör väsentligt färre arbetstagare och de förlorade arbetsdagarna är endast en bråkdel av vad som orsakas av lovliga konflikter. De senaste 10 åren har antalet förlorade arbetsdagar för olovliga konflikter varierat mellan som mest 24 600 arbetsdagar och som knappt 100 arbetsdagar under ett kalenderår. För de senaste åren redovisas mycket få olovliga konflikter. En förklaring till det relativt stora antalet strejker som redovisas åren 1988 till 1990, då det inträffade över 100 olovliga konflikter, är att även om det sker en samlad aktion vid ett tillfälle räknas varje företag eller förvaltning där det förekommer en olovlig strejk som ett fall. Det har t.ex. förekommit att det genomförts sittstrejker vid flera företag eller förvaltningar samtidigt för att söka påverka centrala avtalsförhandlingar för branschen, vilket i statistiken redovisas som flera olovliga konflikter.

Tabell 3.1 Strejker inom den offentliga sektorn

År	Avtalsområde	Berörda arbetstagare	Förlorade arbetsdagar
1971	Samtliga SACO-organisationer / Statens avtalsverk, Kommunförbundet, Landstingsförbundet	12 900	158 000
1980	Statsanställdas förbund, TCO-S, Kommunalarbetsareförbundet, Kommunaltjänstemannakartellen /Statens arbetsgivarverk, Kommunförbundet, Landstingsförbundet	14 000	141 300
1985	TCO-S/ Statens arbetsgivarverk	19 800	318 000
1986	Läkarförbundet / Kommunförbundet, Landstingsförbundet	9 000	162 000
1986	TCO-S, Kommunaltjänstemannakartellen / Statens arbetsgivarverk, Kommunförbundet, Landstingsförbundet	36 300	448 000
1989	Lärarnas riksförbund/ Statens arbetsgivarverk	17 000	373 000
1994	Läkarförbundet/ Kommunförbundet, Landstingsförbundet	9 100	28 000
1995	Kommunalarbetsareförbundet, TCO-förbund inom allmän kommunal verksamhet/ Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Pastoratsförbundet	45 000	317 000
1995 -96	Vårdförbundet SHSTF/ Kommunförbundet, Landstingsförbundet	11 000	178 000
Totalt:		174 100	2 123 300

Tabell 3.2 Lockout i offentlig sektor

År	Avtalsområde	Berörda arbetstagare	Förlorade arbetsdagar
1971	Samtliga SACO-organisationer / Statens avtalsverk, Kommunförbundet, Landstingsförbundet	33 800	553 000
1980	Statsanställdas förbund, TCO-S, Kommunalarbetareförbundet, Kommunaltjänstemannakartellen / Statens arbetsgivarverk, Kommunförbundet, Landstingsförbundet	12 000	120 000
1985	TCO-S / Statens arbetsgivarverk	85 200	158 000
1986	TCO-S, Kommunaltjänstemannakartellen / Statens arbetsgivarverk, Kommunförbundet, Landstingsförbundet	2 600	13 800
Totalt:		133 600	844 800

Tabell 3.3 Strejker inom den privata sektorn

År	Avtalsområde	Berörda arbetstagare	Förlorade arbetsdagar
1980	LO / SAF	210 700	108 000
1981	Svenska Bankmannaförbundet / Bankinstitutens arbetsgivarorganisation	38 000	114 000
1981	Privattjänstemannakartellen/SAF	11 600	58 000
1988	Industritjänstemannaförbundet / Verkstadsföreningen	40 000	580 000
1990	Svenska Bankmannaförbundet / Bankinstitutens arbetsgivarorganisation	1 500	22 500
1990	Försäkringstjänstemannaförbundet / Försäkringsbranschens arbetsgivarorganisation	500	10 000
1993	Elektrikerförbundet / Elektriska arbetsgivarföreningen	9 000	126 000
1995	Handelsanställdas förbund / Handelns arbetsgivarorganisation	4 000	42 000
1996	Biltrafikens arbetsgivarförbund / Transportarbetarförbundet	3 000	6 000
Totalt:		318 300	1 066 500

Tabell 3.4 Lockouter inom den privata sektorn

År	Avtalsområde	Berörda arbetstagare	Förlorade arbetsdagar
1980	LO / SAF	672 700	3 976 000
1981	Privattjänstemannakartellen / SAF	5 100	25 500
1988	Industritjänstemannaförbundet / Verkstadsföreningen	40 000	200 000
1990	Svenska Bankmannaförbundet / Bankinstitutens arbetsgivarorganisation	45 000	675 000
1990	Försäkringstjänstemannaförbundet / Försäkringsbranschens arbetsgivarorganisation	1 500	66 000
1993	Elektrikerförbundet / Elektriska arbetsgivarfören.	7 000	56 000
1995	Handelsanställdas förbund / Handels arbetsgivarorganisation	60 000	165 000
1996	Transportarbetarförbundet / Biltrafikens arbetsgivarförbund	6 500	17 500
Totalt:		837 800	5 181 000

Tabell 3.5 Öppna konflikter år 1995

Parter	Varslade konfliktåtgärder
Norska och Danska pilotföreningarna / SAS	Strejk, lockout
Metallarbetareförbundet, Industritjänstemannaförbundet, Civilingenjörsförbundet / Verkstadsföreningen	Övertidsblockad, blockad mot visstidsarbete
Norsk, svensk och dansk pilotförening / Handelns arbetsgivarorganisation	Strejk, blockad och lockout
Handelsanställdas förbund/ Handelns arbetsgivarorganisation	Strejk och lockout
Sjöfolksförbundet / Redareföreningen	Strejk och lockout
Livsmedelsarbetareförbundet / Bageri- och konditoriarbetsgivarna	Strejk och lockout
Kommunalarbetareförbundet / Storstockholms lokaltrafik AB	Strejk
Fastighetsanställdas förbund / Fastigo	Strejk och blockad
Tjänstemannaförbundet HTF, Civilingenjörsförbundet, Civilekonomerna / Handelns arbetsgivarorganisation, Flygbranschens arbetsgivarförbund	Övertidsblockad, strejk, indragna personalbiljetter
Kommunalarbetareförbundet, TCO-förbund inom allmän kommunal verksamhet / Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Pastoratsförbundet	Strejk, övertidsblockad, mertidsblockad
Tjänstemannaförbundet HTF, Norsk kabinförening / Handelns arbetsgivarorganisation (flygbranschen)	Strejk
Vårdförbundet SHSTF / Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Pastoratsförbundet	Strejk och blockad mot nyanställning
Elektrikerförbundet / Elektriska arbetsgivarföreningen (Sympatiåtgärd)	Övertidsblockad, strejk, ej inkassering av fackföreningsavgift
Sjukgymnasternas Riksförbund / Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Pastoratsförbundet	Strejk och blockad
Elektrikerförbundet / Elektriska arbetsgivarföreningen	Vägran att utföra vissa arbetsuppgifter och blockad mot dessa arbetsuppgifter

Tabell 3.6 Konfliktåtgärder som varslades men inte utlöstes år 1995

Parter	Varslade konfliktåtgärder
Ledarna, Maskinbefälsförbundet / Redareföreningen	Strejk och blockad
Tjänstemannaförbundet HTF / Handels arbetsgivarorganisation	Strejk och blockad
Industritjänstemannaförbundet, Civilingenjörsförbundet / Skogsindustrieförbundet	Strejk och blockad
Livsmedelsarbetareförbundet /Livsmedelsbranschens arbetsgivarförbund (mejeriindustrin)	Strejk och blockad
Livsmedelsarbetareförbundet / Alliansen (vin- och spritindustrin)	Strejk och blockad
Industrifacket / Skomakarmästareförbundet	Strejk och blockad
Kommunalarbetareförbundet / Byggförbundet	Strejk och blockad
Musikerförbundet / Handels arbetsgivarorganisation (medieföretagen)	Strejk
Hamnarbetareförbundet / Hamn- och stuveriförbundet	Övertidsblockad
Facket för service och kommunikation (SEKO) / Arbetsgivarverket	Övertids-, mertids- och nyanställningsblockad
Transportarbetarförbundet / Handels arbetsgivarorganisation, Petroleumbranschens arbetsgivarförbund (sympatiåtgärd)	Blockad
Transportarbetareförbundet / Hamn- och stuveriförbundet (sympatiåtgärd)	Blockad
Lantarbetareförbundet / Skogs- och lantarbetsgivarförbundet	Blockad

3.2 Erfarenheter av medlingsverksamheten i Sverige

En analys av de motsättningar mellan arbetsmarknadens parter, som de senaste tio åren har föranlett medling, har också genomförts på utredningens uppdrag av Gunnar Samuelsson. Syftet har varit att få en belysning av konflikternas art som underlag för utredningens överväganden om det förstärkta förlikningsmannainstitutet. Analyserna är också avsedda att vara ett underlag för de kommande övervägandena om förlikningsmännens befogenheter. Analyserna grundar sig på intervjuer med fem medlare samt företrädare för drygt tjugo arbetsmarknadsorganisationer.

En huvudfråga har varit vad som orsakat de motsättningar som föranlett medling. Syftet har varit att få kunskap om varför parterna inte kunnat lösa sina intressekonflikter på egen hand. En annan uppgift har varit att analysera vem av parterna som tagit initiativ till medling och vilken part som haft starkast intresse av att få medling till stånd.

Kartläggningen visar att en och samma arbetstvist vanligtvis gäller fler än en tvistefråga. Motsättningar som föranleder medling utgörs emellertid inte enbart av oenighet i materiella frågor utan även andra omständigheter är ofta av betydelse.

Oenighet i materiella frågor

Storleken på löneutrymmet har varit den viktigaste frågan i det helt dominerande antalet arbetstvister. Till denna grupp av tvister hänförs också oenighet om avtalsperiodens längd, tidpunkter för lönerevision, eventuella engångsbelopp och liknande. Många gånger finns i en tvist, som utåt är fokuserad på löneutrymmet, även andra för parterna viktiga olösta frågor, ofta rörande arbetstider.

Lönesystem och förhandlingsordningar har också orsakat tvister mellan parterna. I vissa fall har motsättningarna varit djupgående. När parterna har varit oeniga om ifall lönebildningen skall ske både på central och lokal nivå eller enbart på lokal nivå har det föranlett öppen konflikt. Frågor om fackligt inflytande på den lokala lönebildningen har vid flera tillfällen lett till meningsmotsättningar där lösningar varit svåra att nå. Det har gällt vilka förhandlingsordningar och s.k. stupstocksregler som skall tillämpas, dvs. vad som skall gälla om parterna inte kan enas.

Arbetstidsfrågor har många gånger varit nära kopplade till lönefrågorna. Det gäller inte minst frågor om särskilda ersättningar beroende på arbetstidens förläggning. Exempel på sådana ersättningar är betalning för obekvämt arbete, övertidsarbete, jour och beredskap. Även frågor om arbetstidens förläggning för olika yrkesgrupper har orsakat betydande motsättningar. Det gäller bland annat grupper med speciella arbetstidsför-

hållanden som lärare och läkare. Frågor som rör arbetstidens längd och förläggning samt inflytandet över arbetstiden är av sådan vikt för parterna att oenighet ofta har föranlett medling.

Arbetsrätt och sociala förmåner har utgjort anledning till flera tvister. Det har t.ex. funnits motsättningar mellan parterna om huruvida man skall utnyttja möjligheten att avvika från lagen om anställningskydd genom att träffa särskilda kollektivavtal om visstidsanställningar, provanställningar etc. En annan källa till motsättningar har varit krav på att bibehålla, i större eller mindre utsträckning, sådana förmåner som har reducerats genom ändringar i semesterlagstiftning och lagstiftning inom socialförsäkringsområdet.

Krav på följsamhet till andra avtalsområden har ofta föranlett oenighet mellan parterna. Motsättningar som orsakas av krav på följsamhet har förekommit både till följd av jämförelser mellan avtalsområden inom den privata sektorn och jämförelser mellan privat och offentlig sektor. Oenighet om krav på följsamhet har uppkommit även om det inte har funnits följsamhetsklausuler i avtalen. Inom den offentliga sektorn framförs ibland yrkanden, som motiveras med brister i likvärdig utveckling med den privata sektorn. Kopplingar mellan avtalsområden har också skett när en och samma arbetstagarorganisation sluter avtal med olika arbetsgivarorganisationer för samma kategori arbetstagare. När ett avtal på ett avtalsområde åberopas i en förhandling på ett helt annat avtalsområde uppstår lätt en tvist, såvida inte följsamhet mellan avtalsområdena är accepterad i praxis. På motsvarande sätt kan tvist uppstå när en arbetsgivarorganisation har avtal med flera fackliga organisationer för samma kategori arbetstagare.

Andra omständigheter som orsakat behov av medling

Tvister mellan arbetstagarorganisationer om avtalsrätten på ett visst område har i flera fall lett till varsel om omfattande stridsåtgärder mot arbetsgivaren. Medlare har förordnats, men de har inte haft möjlighet att lösa tvisterna. Vid organisationstvister är det främst de fackliga huvudorganisationerna, som kan få en lösning till stånd.

Den allmänna samhällsutvecklingen har i vissa fall försvårat för parterna att nå uppgörelser. En bedömning är att det är svårare att klara en avtalsrörelse utan konflikter när utrymmet att förhandla om är litet. Tidigare innehöll avtalen ofta förbättringar för de anställda, medan det nu ibland är fråga om försämringar. En annan faktor, som kan försvåra en uppgörelse, är att det i den politiska debatten hävdas att löneskillnaderna måste öka, vilket påverkar medlemmarnas allmänna inställning i organisationer med många lågavlönade.

Förändringar av huvudmannaskap för en viss verksamhet har i flera fall lett till svårösta arbetstvister. Genom huvudmannaskapsförändringarna har förutsättningen för verksamheten förändrats och det har också skapats

spänningar mellan fackliga organisationer. Motsättningarna har främst gällt vid överföring av verksamhet från offentlig till privat sektor inom vård, transporter och service.

Dåliga relationer mellan parterna minskar förutsättningarna att nå uppgörelser i direktförhandlingar. Om det inte finns förtroende mellan parterna är det svårare att undvika tvister. Låsningar av ideologisk natur eller grundade på prestige försvarar konstruktiva lösningar. Det har förekommit att huvudskälet för att en arbetstvist har blivit föremål för medling är att parterna har svårt att tala med varandra. I dessa fall blir medling ett sätt att stoppa en process som annars skulle leda till konflikt.

Parternas förhandlingsmandat har ibland varit alltför begränsade när de kommit till förhandlingsbordet. Om förhandlingsledarna har alltför bundna mandat kan det vara svårt att nå en gemensam förhandlingslösning i intressefrågorna och istället kallas medlare in för att legitimera kompromisser. Det förekommer t.ex. att "heliga punkter" som inte får frångås har beslutats vid lönekonferenser och motsvarande, vilket binder organisationens företrädare. Ibland driver förhandlingsdelegationerna på hårt.

Upplösning av förhandlingskarteller på den offentliga sidan har ändrat förutsättningarna i fråga om arbetstvister och konflikter. På det kommunala området finns det idag betydligt fler avtalsområden än vad som var aktuellt när förhandlingsrättsreformen genomfördes för de offentliganställda tjänstemännen.

Ovilja att ta ansvar för obehagliga beslut har ibland motiverat parterna att begära medling. Om i vart fall delar av ansvaret lyfts över på andra kan en part inför medlemmarna och den allmänna opinionen söka lägga skulden på motparten och förlikningsmännen för att alla krav inte tillgodosetts.

Förväntan om medling har blivit självgenererande. Om någon av parterna räknar med att det inte kommer att träffas någon uppgörelse i direktförhandlingar väljer man att inte förhandla "i botten". När förhandlingarna inom ett avtalsområde tämligen regelmässigt leder till en medlingsfas har medlingen utvecklats till en institution. Därmed är parterna inte beredda att göra alla tänkbara eftergifter i direktförhandlingarna. Snarare utvecklas ett mönster där parterna håller fast vid sina utgångsyrkanden för att medlingsbudet skall ligga så nära de ursprungliga kraven som möjligt.

Vilja att lyfta fram den egna medlemsgruppen har ibland orsakat en tvist. Bakgrunden kan vara en önskan att markera yrkesidentitet och den egna gruppens ställning och allmänna position, snarare än ett konkret avtalskrav. Målet är att nå en uppvärdering av yrket. Konflikten blir i dessa situationer snarare en urladdning av samlat missnöje. I detta sammanhang påpekas att avtalsrörelserna ofta har varit en kamp mellan löntagarorganisationerna om vem som kan hävda sig bäst.

Konfliktreglerna i sig kan bidra till uppkomsten av tvister. Denna uppfattning delas av både arbetsgivare och arbetstagare, men parterna argumenterar olika. En arbetsgivar synpunkt är att arbetsgivarparten inför och under en avtalsförhandling lever under ett stort ekonomiskt hot, vilket inte

gäller motparten och att nuvarande konfliktregler förvärrar den ekonomiska obalansen. Den bristande proportionaliteten gör att arbetstagarparten kan ta ut ett litet antal personer i en nyckelgrupp i strejk, medan arbetsgivarna i realiteten inte kan svara med en omfattande lockout. En arbetstagsarsynpunkt är att arbetsgivarparten ibland säger nej till allt som förs fram av den fackliga organisationen och inte vill förhandla. I dessa fall önskar arbetsgivarna få in medlare så tidigt som möjligt för att slippa ge något i direktförhandlingarna. Därmed förhalas förhandlingarna till dess varsel om stridsåtgärder läggs. Det är ett önskemål att hitta ett system som gör att förhandlingar kommer till stånd innan det läggs varsel om konfliktåtgärder.

Initiativ för att få till stånd medling

Förlikningsmannaexpeditionens förordnanden av medlare grundas i åtskilliga fall på en partsgemensam begäran om medling utan att någon part har varslat om stridsåtgärder. I de fall då varsel har lagts är det så gott som undantagslöst arbetstagsarsidan som har varslat. I normalfallet är det följdriktigt arbetsgivaren, som begär medling för att få stopp på konflikten. Det förekommer dock även i dessa fall att parterna är överens om att medling är bästa vägen ut ur konflikten. Detta meddelas dock inte utåt, eftersom det skulle kunna störa den part som varslat om stridsåtgärden. I vilken utsträckning det sker att parterna enas under hand om att ta hjälp av medlare har inte kunnat klaras ut.

Kartläggningen visar vidare att det ibland har skett att part eller parter begärt medling i ett mycket tidigt skede av förhandlingarna, utan att de har prövat alla möjligheter i en direktförhandling. I andra fall har parter, främst arbetstagarorganisationer, trots ingripanden från Förlikningsmannaexpeditionen vägrat att acceptera medling.

3.3 Metoder för konfliktlösning

Detta avsnitt innehåller en kortfattad redovisning av olika metoder för konfliktlösning som kan tillämpas för att lösa tvister mellan arbetsmarknadens parter. Metoderna kan finnas reglerade i kollektivavtal mellan parterna och i lagstiftning. Några konfliktlösningsmetoder bygger på att parterna själva ytterst avgör hur ett problem skall lösas. Andra metoder innebär att frågan avgörs av någon extern instans. Metoder som innebär att parterna inte har det slutgiltiga avgörandet över grundfrågans lösning förekommer både i lagstiftning och i kollektivavtal.

Det finns två huvudtyper av tvister mellan arbetsmarknadens parter, intressetvister och rättstvister. Det som kännetecknar intressetvister är att de

rör frågor som inte är reglerade mellan parterna i författning eller kollektivavtal. För att sätta kraft bakom sina yrkanden i en intressetvist kan parterna inom vissa gränser angivna i lag eller kollektivavtal tillgripa stridsåtgärder. Det vanliga i Sverige är att intressetvister löses med metoder som innebär att parterna har det slutgiltiga avgörandet. Intressefrågor behandlas inte i svenska domstolar. Rättstvister avser oenighet mellan parterna i fråga om hur någon regel i kollektivavtal eller författningar skall tolkas eller tillämpas. Parterna har inte rätt att använda stridsåtgärder med anledning av en rättstvist. I regel avgörs rättstvister i domstol om parterna inte har överenskommit om något annat. Olika former av skiljenämnder förekommer också.

Avgörandet ligger hos parterna

Den traditionella formen för konfliktlösning är att förhandlingar förs direkt mellan arbetsmarknadens parter. Förhandlingsrätten finns reglerad i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL). En förhandling i en intressefråga kan resultera i ett avtal, men för att det skall vara ett kollektivavtal ställs vissa formkrav. De avtalsslutande parterna i ett kollektivavtal skall vara arbetsgivare respektive arbetstagare. Arbetsgivarparten kan antingen vara en enskild arbetsgivare eller en arbetsgivarorganisation, medan arbetstagarparten alltid måste företräddas av en organisation, en fackförening eller ett fackförbund. Innehållet i ett kollektivavtal måste gälla förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Ett kollektivavtal skall vara skriftligt. Till skillnad från andra avtal som en förening har slutit är kollektivavtalet bindande för samtliga medlemmar i föreningen inom avtalets tillämpningsområde. Detta gäller oavsett om medlemmen inträtt i föreningen före eller efter avtalets tillkomst. En av kollektivavtalets viktigaste rättsverkningar är den fredsplikt som följer av avtalet enligt MBL. Parterna har inte rätt att begränsa den lagstadgade fredsplikten, men däremot kan de avtala om en längre gående fredsplikt.

Parterna kan enas om att en förhandling skall ledas av en opartisk ordförande. Det förekommer att parterna i kollektivavtal har överenskommit om en förhandlingsordning, som innebär att vissa förhandlingar skall ske under ledning av en opartisk ordförande. Ett exempel är det förhandlingsavtal som är knutet till det under våren 1997 träffade samarbetsavtalet inom industrin. Där anges bland annat att en opartisk ordförande har befogenheter att skjuta upp av part varslade stridsåtgärder till dess alla tänkbara möjligheter till en lösning är slutgiltigt uttömda, dock längst fjorton kalenderdagar. Denna ordning med opartisk ordförande innebär att avgörandet i de frågor, som har orsakat tvisten, fortfarande ligger hos parterna. Med förbundsparternas samtycke har den opartiske ordföranden möjlighet att förordna att enskilda förhandlingsfrågor skall avgöras av en skiljenämnd.

Bestämmelser om medling i intressetvister finns angivna i MBL. Har Förlikningsmannaexpeditionen fått kännedom om en arbetstvist, som hotar att medföra eller redan har medfört stridsåtgärder, skall expeditionen utse förlikningsman att medla, om detta kan främja en lösning av tvisten. Tidigare utsåg Förlikningsmannaexpeditionen endast förlikningsmän med förhandlingsparternas samtycke till att medling skulle ske. Sedan år 1995 har dock Förlikningsmannaexpeditionen ändrat praxis vid tillämpningen av MBL och utser numera medlare även i situationer när inte båda parter vill ha medling. Redan på 1980-talet förekom det dock att regeringen utsåg medlare trots att de fackliga organisationerna inte önskade medling. När det gäller vem som skall utföra ett förlikningsuppdrag i en viss konflikt söker Förlikningsmannaexpeditionen att tillmötesgå parternas önskemål. Part är skyldig att komma till förhandling om förlikningsman kallar. I övrigt har förlikningsmännen inga maktmedel utan har att lita till sin förmåga att få parterna att enas. Om förlikningsmännen inte lyckas ena parterna kan de föreslå att frågan överlämnas till skiljeman eller välja att avgå.

Ett sätt att minska risken för att parterna förkastar ett medlingsbud är att i en författning skriva in vilka formkrav som skall gälla för att ett medlingsbud inte skall antas. I Danmark är det t.ex. föreskrivet att ett medlingsförslag skall bli föremål för medlemsomröstning, se närmare avsnitt 3.6

Avgörandet ligger utanför parterna

Ett sätt att åstadkomma ett avgörande på en tvist är att tillämpa slutbuds-metoden. Metoden innebär att parterna lägger var sitt förslag till lösning av tvisten, och att en av parterna gemensamt utsedd person fäller avgörandet genom att välja ett av förslagen. Denna person måste välja ett av förslagen i sin helhet utan att göra några tillägg eller modifieringar. Det förslag som väljs skall gälla som kollektivavtal mellan parterna. En fördel med slutbuds-metoden anses vara att parterna lockas att anpassa sig till motpartens krav när de formulerar sina förslag, och att därmed parterna själva medverkar till att hitta kompromisser. En svårighet med slutbuds-metoden anses vara att få fungerande lösningar på komplexa problem, med många vitt skilda frågor eller flera parter. Det ställer också speciella krav på den person som skall välja mellan parternas förslag. Metoden är ovanlig i Sverige men förekommer i kollektivavtal på bankområdet för att lösa intressetvister om lönehöjningarnas storlek.

En annan metod som tillämpas enligt förhandlingsordningar i vissa kollektivavtal är skiljeman eller skiljenämnd. Det innebär att parterna, när de inte kan enas om hur en fråga skall lösas, väljer att överlåta till en skiljeman eller skiljenämnd att fälla avgörandet. Ibland benämns skiljemannen opartisk ordförande. Begreppet opartisk ordförande kan således både avse en ordförande med utslagsröst och en ordförande utan rösträtt, så som nämnts bland metoderna för konfliktlösning där avgörandet ligger hos

parterna. Skiljemannaförfarande tillämpas både i rättstvister och intressetvister. Ibland har parterna överenskommit att rättstvister skall avgöras av skiljeman istället för i Arbetsdomstolen (AD). Det förekommer även föreskrifter i förhandlingsordningar om att skiljemannaförfarande skall tillämpas om parterna i lokala förhandlingar under fredsplikt inte kan enas om löneökningar. I andra länder förekommer även att en intressetvist kan komma att avgöras i skiljenämnd. I Norge inträffar i regel att regeringen, efter en tids öppen konflikt, föreslår att en tvist skall avgöras av en skiljenämnd.

Det finns vidare möjligheter för riksdagen att ingripa med lagstiftning för att lösa en enskild arbetsmarknadskonflikt. Det har endast inträffat vid ett tillfälle, nämligen år 1971. Då stoppades en konflikt mellan de offentliga arbetsgivarna och Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) samt Statstjänstemännens Riksförbund (SR) genom en lag som förnyade de uppsagda kollektivavtalen i högst sex veckor. Regeringen har även försökt ingripa i löneförhandlingarna genom att föreslå ett temporärt lönestopp. I februari 1990 lämnade regeringen ett förslag till riksdagen att besluta om lönestopp i form av ett förbud att utge eller ta emot högre lön och annan ersättning för samma eller jämförbara arbetsuppgifter som före lagens ikraftträdande. Lagförslaget avsågs att gälla fram till och med utgången av år 1991. Riksdagen röstade emot regeringens förslag, vilket fick till följd att regeringen avgick.

I vissa europeiska länder tillåter lagstiftningen att kollektivavtal allmängiltigförklaras till att gälla alla inom ett område, dvs. även organisationer och medlemmar i organisationer som inte är parter i avtalet. Det är inte en konfliktlösningsmetod i egentlig bemärkelse men är likväl en teknik för att uppnå fredsplikt och fastställa anställningsvillkor. Allmängiltigförklaring av kollektivavtal anses strida mot den svenska rättstraditionen och förekommer inte i Sverige. I Tyskland är allmängiltigförklaring ett medel att skydda kollektivavtalets ställning i branscher där organisationsgraden på endera sidan är så låg att avtalet löper risk att undergrävas. Samtidigt säkras en viss minimistandard för alla anställda i dessa branscher. I länder som Frankrike, Belgien och Spanien är allmängiltigförklaringen ett medel för att lägga fast minimivillkor i princip i alla branscher och ett sätt att utjämna konkurrensvillkor mellan olika företag.

3.4 Förlikningsmannaexpeditionen

Inledning

Det finns en omfattande rättslig reglering av Förlikningsmannaexpeditionens verksamhet. Bestämmelser finns i lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580), i förordningen om medling i arbetstvister (1976:826) och i förordningen med instruktion för Statens förlikningsmannaexpedition

(1988:653). I medbestämmandelagen (MBL) anges att det skall finnas en Förlikningsmannaexpedition och vilka uppgifter förlikningsmännen skall ha. MBL anger också parternas skyldigheter vid medling. Förordningen om medling i arbetstvister anger hur förlikningsmännen utses och deras arbetsformer. Förlikningsmannaexpeditionens ledning och uppgifter framgår av instruktionen för Statens förlikningsmannaexpedition. Där framgår även att vissa bestämmelser i verksförordningen (1995:1322) gäller för Förlikningsmannaexpeditionen. I några fall skall de bestämmelser som normalt gäller för myndighetschefen istället gälla expeditionens styrelse.

Medling

I MBL anges att Statens förlikningsmannaexpedition finns för att hantera frågor om medling i arbetstvister. Expeditionen skall följa förhållandena på arbetsmarknaden. Om expeditionen får kännedom om en arbetstvist, som hotar att medföra eller redan har medfört en stridsåtgärd, skall expeditionen utse förlikningsman för att medla, om detta kan främja en lösning av tvisten. Expeditionen har således rätt att utse medlare även om någon part inte vill ha medlare, men är å andra sidan inte alltid tvungen att utse medlare.

Vid medlingsförhandlingen skall förlikningsmannen, enligt MBL, söka få till stånd en överenskommelse mellan parterna på grundval av förslag som kommer från parterna själva. Förlikningsmannen är dock oförhindrad att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en lösning av tvisten. Om en part har kallats till förhandling inför förlikningsmannen, men inte fullgör sin förhandlingsskyldighet, kan förlikningsmannen på begäran av motpart anmäla förhållandet hos Arbetsdomstolen, som kan förelägga parten att vid vite förhandla. Den som åberopar en skriftlig handling i en förhandling skall hålla handlingen tillgänglig för motparten om så begärs. Skyldigheten att hålla handlingar tillgängliga gäller även i förhållande till medlaren.

Uppnås inte enighet i medlingsförhandlingen finns bestämmelser i MBL om att förlikningsmannen kan föreslå att tvisten avgörs av skiljeman. Förlikningsmannen kan medverka vid utseende av skiljeman men han får inte åta sig skiljemannauppdrag om inte Förlikningsmannaexpeditionen i det enskilda fallet medger det. Det är dock oklart om denna bestämmelse i MBL överhuvudtaget har tillämpats i praktiken.

Förordningen om medling i arbetstvister skiljer mellan förlikningsman som förordnas på ett fast förlikningsmannauppdrag och förlikningsman som förordnas särskilt för medling i en viss uppkommen arbetstvist. De fasta förlikningsmännens uppdrag avser i första hand medling i arbetstvister på företagsnivå inom ett av Förlikningsmannaexpeditionen fastställt verksamhetsområde. De flesta av dessa lokala ärenden har sin grund i att en facklig organisation begär medverkan av en förlikningsman eller varslar om stridsåtgärder mot en arbetsgivare som inte vill teckna kollektivavtal. Ofta

handlar det om arbetsgivare med få anställda. Endast i 10 - 15 procent av de lokala ärendena har förlikningsmännen funnit anledning att kalla till förlikningssammanträde. De särskilt förordnade förlikningsmännens uppdrag avser i de allra flesta fall arbetstvister på central nivå och gäller i regel att ett kollektivavtal har löpt ut och parterna inte har kunnat enas om vilka villkor som skall gälla framöver. Därtill kommer frågor om sympatiåtgärder och internationella konflikter t.ex. inom flyget.

Organisation

Förlikningsmannaexpeditionens instruktion anger att expeditionen skall ledas av en styrelse som består av högst tre ledamöter. Styrelsens ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid. Regeringen utser en av ledamöterna att vara ordförande. Nuvarande ordförande är f.d. landshövdingen Lennart Sandgren. Övriga ledamöter är f.d. förste ombudsmannen Rune Larson och docent Birgitta Nyström.

Ärenden avgörs enligt instruktionen av styrelsen. Exempelvis anges i instruktionen att anställningar vid expeditionens kansli beslutas av styrelsen. Sådana ärenden som inte behöver prövas av styrelsen får dock avgöras av styrelsens ordförande eller någon av tjänstemännen vid expeditionen. Hur detta får ske skall anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut. Normal beslutsordning i den dagliga verksamheten är att besluten, med stöd av arbetsordningen, fattas av administrativa chefen eller ordföranden. Beslut om tillsättning av förlikningsman fattas alltid av ordföranden. Styrelsen är beslutsför när två ledamöter är närvarande. Om ett ärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får styrelsens ordförande eller efter ordförandens bestämmande en annan styrelseledamot ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Kansliet leds av styrelsens ordförande. Vid expeditionen är två personer anställda, en administrativ chef och en assistent. Administrativa chefen arbetar 50 och assistenten 75 procent av en heltid. Båda dessa personer kompletterar sina anställningar hos expeditionen med anställningar hos Länsstyrelsen i Stockholms län. Eftersom expeditionen alltid måste vara bemannad eller nåbar även utanför ordinarie arbetstid och vid semestrar förekommer det att vikarier förordnas.

Under budgetåret 1995/96 anlätade Förlikningsmannaexpeditionen elva särskilda förlikningsmän för medlingsuppdrag. Av dessa medlare var två kvinnor. För närvarande finns sex fasta förlikningsmän förordnade för att handlägga lokala ärenden och av dessa är en kvinna. Alla medlingsuppdrag sker i form av tidsbegränsade uppdrag. Flera av de särskilda förlikningsmännen har tidigare erfarenhet som förhandlare inom någon arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation. Några är eller har varit lands-

hövdingar eller innehavare av andra höga statliga anställningar. Bland de fasta förlikningsmännen finns flera som tjänstgör vid domstolar.

Förlikningsmannaexpeditionen är sedan 1987 samlokaliserad med Länsstyrelsen i Stockholms län. Expeditionen har inga egna förhandlingslokaler utan förhandlingar äger i regel rum i lokaler som arbetsgivarna ställer till förfogande.

Förlikningsmannaexpeditionen finansieras genom anslag på statsbudgeten. För år 1997 uppgår anslaget till 2,3 miljoner kr. Anslaget är ett ramanslag som disponeras av Länsstyrelsen i Stockholms län. De fasta förlikningsmännen arvoderas i enlighet med en uppskattning av deras respektive arbetsbörda. De särskilda förlikningsmännen är arvoderade per timme och den totala volymen ersatta arbetstimmar uppgick år 1995 till 2 500 timmar.

Verksamhet

Förlikningsmannaexpeditionens viktigaste uppgift är att utse medlare i arbetstvister på central nivå. Det normala är, enligt uppgifter från Förlikningsmannaexpeditionen, att expeditionen sedan varsel om stridsåtgärder har inkommit omedelbart tar kontakt med parterna för att informera sig om bakgrunden till konflikten och diskutera förutsättningarna för medling. I flertalet fall svarar administrativ chefen för dessa kontakter men i vissa fall, beroende på konfliktens art, tas kontakten av ordföranden. I detta sammanhang ges parterna tillfälle att ha synpunkter på de medlare som expeditionen avser att utse. En del av dessa överläggningar kan vara mycket tidsödande.

Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet förekom det, enligt expeditionen, att någon av parterna, i första hand arbetstagarparten, på olika sätt motsatte sig att medling skulle komma till stånd. Det förekom också att part agerade så att endast en mindre del av den lagstadgade varseltiden om sju dagar kunde utnyttjas för medlingsförhandlingar. Med anledning av de ökade svårigheterna att få till stånd medling beslutade Förlikningsmannaexpeditionens styrelse att tillämpa § 46 i MBL mer strikt än tidigare, dvs. att utse medlare även om någon part motsatte sig medling. Därmed har medlare kunnat utses snabbare och ibland mot parts vilja. Expeditionen menar att inga negativa erfarenheter har kunnat noteras med anledning av detta ändrade handlingsätt.

Statens förlikningsmannaexpedition arbetar kontinuerligt med att söka finna lämpliga personer som är beredda att ta på sig uppdrag som medlare samt att ge sådana personer möjlighet att skaffa sig kompetens och erfarenhet av medling. Expeditionens sedan flera år tillbaka tillämpade praxis att förordna två medlare i flertalet tvister syftar bland annat till att introducera nya medlare för parterna samtidigt som det ger mindre erfarna medlare en möjlighet att pröva på uppgiften som medlare. Ett antal personer

som Förlikningsmannaexpeditionens styrelse anser är tänkbara att utse till förlikningsmän inbjuds ungefär en gång per år till ett möte. Vid dessa möten ingår vissa utbildningsmoment. Det har även förekommit övningar och förhandlingsspel.

Förlikningsmannaexpeditionens förberedelser inför en avtalsrörelse består av att man kartlägger när avtalen inom viktigare avtalsområden löper ut och försöker göra en bedömning av medlingsbehovet. Kansliet och styrelsen följer de pågående förhandlingarna genom att bevaka massmedia och att ha informella kontakter. Förlikningsverksamhetens omfattningen framgår av redovisningen av olika typer av tvister i avsnitt 3.1. Det är emellertid stora variationer i vilken arbetsinsats enskilda ärenden kräver av medlarna.

Förlikningsmannaexpeditionen får enligt förordningen om medling i arbetstvister utse högst åtta personer att verka som fasta förlikningsmän under en viss period. Uppdragen skall gälla för ett år i taget. De fasta förlikningsmännen skall tilldelas geografiska verksamhetsområden. Förlikningsmannaexpeditionen har i uppgift att fördela medlingsuppdrag till de fasta förlikningsmännen. Uppdrag att medla skall i första hand tilldelas den förlikningsman som är ansvarig för det verksamhetsområde där tvisten har uppstått. Förlikningsmannaexpeditionen är dock inte bunden av detta, utan den kan förordna annan fast förlikningsman eller en särskild förlikningsman att medla i tvisten om det framstår som lämpligare.

Förordningen anger att det ingår i de fasta förlikningsmännens uppdrag att utföra övriga uppgifter som de tilldelas av Förlikningsmannaexpeditionen. Särskilt anges att det i uppdraget ingår att följa förhållandena på arbetsmarknaden. Förlikningsmännen skall vidare föra dagbok över handlagda tvister. En fast förlikningsman skall dessutom årligen inlämna en berättelse till Förlikningsmannaexpeditionen över sin verksamhet under året.

I förordningen anges även att en förlikningsman inte har rätt att ta emot ersättning från parterna eller deras organisationer för sin medverkan i arbetstvist eller annat.

Tillämpning av bestämmelser i verksförordningen

Delar av verksförordningen gäller för Förlikningsmannaexpeditionen. Verksförordningen tillämpas på flertalet myndigheter under regeringen, i den utsträckning som framgår av myndighetens instruktion. Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om myndigheternas ledning och arbetsformer. Styrelsen i Förlikningsmannaexpeditionen har det ansvar för verksamheten och de uppgifter som anges i verksförordningen 6-9 §§ och som normalt gäller myndighetens chef. Följande bestämmelser skall gälla, men där det står myndighetens chef skall det gälla Förlikningsmannaexpeditionens styrelse:

Styrelsen ansvarar för myndighetens verksamhet. Styrelsen skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Styrelsen skall hushålla väl med statens resurser, verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet, beakta de krav som ställs på verksamheten med hänsyn till totalförsvaret, regionalpolitiken och miljöpolitiken, se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndighetens skrivelser och beslut. Styrelsen skall vidare se till att de anställda är väl förtroga med målen för verksamheten, skapa goda arbetsförhållanden och ta tillvara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet. Styrelsen skall också se till att regeringen får det underlag som behövs för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten.

Därtill har Förlikningsmannaexpeditionens styrelse det ansvar som framgår av verksförordningen 11 och 13 §§. Dessa bestämmelser anger att styrelsen skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Vidare anges att styrelsen skall besluta i ett antal frågor såsom myndighetens årsredovisning, delårsrapporter och anslagsframställning, åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets (RRV) revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten skall lämna om revisionsberättelsen innehåller någon invändning, revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt förordningen om internrevision samt sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Vidare skall 18, 26-31, 35 §§ i verksförordningen tillämpas på Förlikningsmannaexpeditionen. Dessa paragrafer innehåller bland annat följande bestämmelser: Myndigheten skall i en arbetsordning eller i särskilda beslut meddela de bestämmelser som behövs om myndighetens organisation och myndighetens verksamhet och vem som får begära in förklaringar, upplysningar eller yttranden i ärendena. Innan myndigheten beslutar om föreskrifter eller allmänna råd skall myndigheten noga överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden, utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning, ge statliga myndigheter, kommuner och landsting, organisationer och andra som kostnadsmässigt eller på något annat sätt berörs samt RRV tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen och slutligen begära regeringens medgivande att besluta föreskrifterna om de leder till inte oväsentligt ökade kostnader för dem som berörs. Vissa undantag från dessa bestämmelser anges i 28 §. Myndigheten skall se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn. Myndigheten skall årligen lämna en ärendeförteckning till Justitiekanslern. För varje beslut skall det finnas en särskild beslutshandling som anger dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande samt vem som

har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Slutligen anges att myndighetens beslut får överklagas hos regeringen om inget annat följer av angivna lagar.

De delar av verksförordningen som inte gäller för Förlikningsmannas-expeditionen är bestämmelser om företrädare för staten vid domstol, myndighetens ledning, ansvaret för myndighetens chef att hålla styrelsen eller insynsrådet informerade, styrelsens beslutsförhet, medverkan i EU-arbetet, personalansvarsnämnden, flertalet bestämmelser om ärendenas handläggning samt bestämmelser om anställningar, m.m.

3.5 Några organisatoriska frågor

Ledning av förvaltningsmyndigheter

Hur förvaltningsmyndigheter skall ledas har behandlats av regering och riksdag vid flera tillfällen under 1990-talet. I kompletteringspropositionen våren 1995 (prop. 1994/95:150 bil 7) anförde regeringen några principer för valet av ledningsform. Regeringen framhöll att verksamhetens art och regeringens behov av att styra myndigheten är den viktigaste utgångspunkten. En annan utgångspunkt är att det alltid bör stå klart var det samlade ansvaret för myndigheten inför regeringen ligger. Regeringen angav följande principer för valet av ledningsform:

Modellen *enrådighetsverk* bör övervägas där det finns behov av en mer direkt styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Detta bör särskilt beaktas mot bakgrund av de ökade krav på styrning och samordning som medlemskapet i EU ställer på regeringen. För en del myndigheter med hög grad av rutinärenden eller uppgifter av servicekaraktär kan också enrådighetsmodellen komma ifråga. Ett enrådighetsverk bör kompletteras med ett av regeringen tillsatt *insynsråd* med demokratisk insyn i de fall ett sådant råd bedöms vara av allmänt intresse.

Ledningsformen *styrelse med fullt verksamhetsansvar* bör främst övervägas för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar. Modellen med *delat ansvar mellan styrelse och myndighetschef* bör övervägas för myndigheter där en viss bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten och det därför inte finns skäl för regeringen att närmare styra den. Modellen kan även väljas för myndigheter där insyn, råd och stöd har stor betydelse.

Vid konstitutionsutskottets behandling av regeringens förslag (1995/96:KU01) uttalades att ett absolut krav på styrelse bör gälla för tillsynsmyndigheter som utfärdar integritetskänsliga föreskrifter innebarande ingrepp i medborgarnas frihet och ekonomiska situation, för myndigheter som arbetar under affärsmässiga förhållanden och har en verksamhet som innebär ett stort finansiellt ansvar, för myndigheter inom områdena

forskning och kultur samt för de fall där tidigare undantag gjorts från ordningen om enrådighetsverk, som en del stabsmyndigheter och myndigheter inom försvarsmakten. Smärre myndigheter som sysslar med rutinärenden kan däremot enligt utskottets uppfattning inrättas som enrådighetsverk under förutsättning att det finns någon typ av insynsorgan. Styrelsemodellen bör kunna anpassas till olika förutsättningar. Utskottet delade regeringens uppfattning att styrelse med fullt ansvar för verksamheten främst borde övervägas för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar. När modellen med delat ansvar mellan styrelsen och myndighetschefen väljs ansåg utskottet att ansvarsfördelningen bör göras tydlig i myndighetens instruktion. Riksdagen beslutade i enlighet med konstitutionsutskottets betänkande.

Lokalfrågor

Förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning (1993:528) innehåller bestämmelser om myndigheternas ansvar för hanteringen av sina lokalförsörjningsfrågor. Av förordningen framgår att varje myndighet ansvarar för hur de lokaler som den disponerar används. De möjligheter som finns att samverka med andra myndigheter vid lokalförsörjningsplaneringen skall beaktas i syfte att minska statens kostnader för såväl verksamhet som lokaler. Myndigheten får besluta om sin lokalförsörjning inom ramen för sina ekonomiska resurser. En myndighet har t.ex. rätt att ingå hyresavtal. Regeringen kan dock i särskilda fall ha beslutat om en viss lokalisering av en myndighet. Bestämmelser om samråd med Lokalförsörjningsverket gäller för hyresavtal med en löptid som överstiger tre år. För att teckna hyresavtal som är längre än 6 år fordras att en myndighet har regeringens medgivande.

3.6 Förlikningsinstitut i några länder

Detta avsnitt syftar till att beskriva hur förlikningsinstituterna är organiserade i några länder. Som bakgrund till beskrivningen av organisationerna ges en kort introduktion till förhandlingssystemen i respektive land. En mer fyllig genomgång av förhandlingssystemen och medlarnas befogenheter kommer att göras i slutbetänkandet. Det förtjänar dock att påpekas redan nu att det är stora skillnader i innehållen i kollektivavtalen. Detta gäller även inom Norden. De centrala avtalen i Danmark är exempelvis i huvudsak avtal om minimilöner, medan de centrala avtalen i Norge omfattar generella lönetillägg men inte allmänna anställningsvillkor. Endast Finland har den typ av heltäckande avtal på branschnivå som vi är vana vid i Sverige. En annan fråga av intresse i detta sammanhang är arbetsmark-

nadsorganisationernas stadgar i olika länder beträffande beslutsordningar för att godkänna avtal etc.

Förlikningsorganisationerna i de nordiska länderna uppvisar i ett internationellt perspektiv många likheter när det gäller verksamhetens omfattning, trots att förlikningsmännens befogenheter skiljer sig mellan länderna. De nordiska förlikningsinstituterna är väsentligt mindre än i många andra länder. I USA och Storbritannien finns stora förlikningsinstitut med 100-tals medlare anställda. Befogenheterna för medlarna är dock inte större där än i Sverige. Däremot finns i dessa länder med många medlare ett stort antal avtalsområden som styr omfattningen av arbetsbördan för förlikningsinstituterna. Beskrivningen av de nordiska länderna bygger till stora delar på en kartläggning som har gjorts på utredningens uppdrag av den administrativa chefen vid Förlikningsmannae Expeditionen Per Dahlén.

Danmark

Förhandlingssystemet

I Danmark förs förhandlingarna angående kollektivavtal om löner och anställningsvillkor vid samma tidpunkt för stora delar av den privata sektorn. Omkring 500 - 600 kollektivavtal löper ut den 1 mars eller den 1 april. Avtalsperioderna är normalt tvååriga, men det förekommer även ettårsavtal och treårsavtal. Den privata sektorn är av tradition normgivande för den övriga arbetsmarknaden. Organisationsgraden är hög i Danmark jämfört med många andra länder och omkring 80 procent av de anställda är medlemmar i en facklig organisation.

Vissa allmänna avtalsfrågor har reglerats i centrala förhandlingar mellan Danska arbetsgivarföreningen (DA) och Landsorganisationen (LO). En förhandlingsordning har bestämts i form av en s.k. körplan. I körplanen finns angivet datum för utväxlande av bud, förhandlingarnas avslutande, hänvändelse till förlikningsman och regler om fortsatta förhandlingar under förlikningsmans medverkan. Under senare år har förhandlingarna decentraliserats i större utsträckning och systemet med körplaner har kommit att ifrågasättas.

Förlikningsinstitutets organisation

I Danmark finns tre förlikningsmän och en ställföreträdande förlikningsman. Dessa utses av arbetsmarknadsministern på förslag av Arbetsdomstolen. Domarna i den danska Arbetsdomstolen är partsföreträdare. Vid Arbetsdomstolens nominering av förlikningsmän skall det finnas stöd för de föreslagna personerna från minst en domare från vardera arbetsgivare- respektive arbetstagar sidan. Förlikningsmännen utses på treåriga

förordnanden, och på så sätt att det utses en ny förlikningsman varje år för att tillförsäkra institutionen kontinuitet. Förlikningsmännen utser inom sig en ordförande. Denne är samtidigt administrativ chef för Förlikningsinstitutionen, vilket omfattar ansvar för personal, ekonomi och lokaler. Samtliga förlikningsmän har uppdraget som bisyssla och är samtidigt anställda vid andra myndigheter eller domstolar.

Förlikningsmännen delar ärendena mellan sig efter vilken näringsgren som är berörd. Ordföranden svarar för den privata sektorn med undantag för jordbrukssektorn. Av de övriga två förlikningsmännen svarar en för jordbruket samt livsmedelsindustrin och en för den offentliga sektorn. Den ställföreträdande förlikningsmannen biträder de andra förlikningsmännen vid behov. Parterna kan således inte påverka vem som skall vara förlikningsman i en enskild konflikt.

Utöver förlikningsmännen utses åtta medlingsmän, vilka vid behov inkallas av förlikningsmännen för att biträda dessa. Det förekommer inte att man därutöver kallar in särskilda medlare. Det finns inte heller regionala medlare med ansvar för ett visst område.

Förlikningsinstitutionen har omkring tio personer anställda, varav ungefär hälften på deltid. Varje förlikningsman har en sekreterare med akademisk utbildning till hjälp vid utförandet av uppdraget som i första hand svarar för de administrativa uppgifterna i samband med medlingsuppdragen. Ordförandens sekreterare är samtidigt huvudsekreterare vid Förlikningsinstitutionen. Sekreterarna har uppdraget på viss tid och som bisyssla och är samtidigt anställda vid andra myndigheter eller domstolar. Huvudsekreteraren är anställd tills vidare, men har liksom de övriga uppdraget som bisyssla. Därutöver är två assistenter och två vaktmästare anställda på heltid tills vidare och två receptionister anställda på deltid. Samtliga kombinerar sina uppdrag med arbete för Arbetsdomstolen under perioder med mindre belastning för Förlikningsinstitutionen. Det förekommer inte att utomstående experter kallas in för att biträda förlikningsmännen, eller att det tillfälligt knyts andra personer till Förlikningsinstitutionen.

Förlikningsinstitutionen har sina lokaler i samma hus som Arbetsdomstolen, ett antal nämnder och tillfälliga utredningar. Byggnaden används periodvis också av Arbetsmarknadsdepartementet för konferenser och sammanträden. Förlikningsinstitutionen har under perioder av förhandlingar tillgång till inte mindre än 26 skilda förhandlingslokaler i huset. Utöver dessa förekommer det att huvudorganisationerna ställer lokaler till Förlikningsmannainstitutionens disposition.

Förlikningsmännen skall hålla sig informerade om utvecklingen på arbetsmarknaden och om den ekonomiska utvecklingen i landet. Förlikningsmännen får löpande den statistik som upprättas av Danmarks statistik (Danmarks motsvarighet till Statistiska centralbyrån). I övrigt sker inte bevakningen av arbetsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen i någon organiserad eller planerad form. I praktiken går det till så att den enskilde

förlikningsmannen själv informerar sig genom att följa massmedia och ta del av utredningar och liknande.

Förlikningsinstitutionen har för år 1997 ett anslag om 5,7 miljoner Dkr. Av dessa beräknas 1,5 miljoner kr användas till lokalhyra medan resterande drygt 4 miljoner kr. används till löner och expenser. Förlikningsmännen och deras sekreterare ersätts med ett fast belopp. Medlingsmännen ersätts med ett fast grundbelopp och därutöver ett arvode som är avhängigt av medlingsverksamhetens omfattning.

Förlikningsinstitutets uppgifter

När förhandlingar om förnyelse av kollektivavtal strandar och någon part varslar om konfliktåtgärder, är de skyldiga att samtidigt underrätta förlikningsinstitutionen. Vid förhandlingar om avtal på områden där det inte finns kollektivavtal kontaktas parterna för att få utrett om båda parter önskar medverkan från Förlikningsinstitutionen. Tvister om rätten att teckna kollektivavtal omfattas inte av lagstiftningen, men praxis är att parterna kallas till förlikningsförhandling om båda parter så önskar.

När en underrättelse om varsel eller en begäran om biträde från Förlikningsinstitutionen inkommer, fördelas den i regel direkt till den förlikningsman som handlägger frågor inom det aktuella avtalsområdet. I särskilda fall kontaktar huvudsekreteraren ordföranden, som avgör hur ärendet skall hanteras. Begär parterna att Förlikningsinstitutionen skall biträda dem, kontaktar förlikningsmannen parterna och därefter fastställs tid för sammanträde med parterna. I de fall parterna inte begär hjälp kan förlikningsmannen på eget initiativ kalla parterna till förlikningsförhandlingar på Förlikningsinstitutionen. Förlikningsmannen tar ofta eget initiativ till förlikningsförhandlingar vid de stora förhandlingsomgångarna på det privata området. På övriga områden gör förlikningsmannen en bedömning i varje enskilt fall om parterna skall kallas till förlikningsförhandlingar. Parterna är skyldiga att komma till förhandlingar när förlikningsmannen kallar.

I Danmark finns, till skillnad från i Sverige, möjligheter för förlikningsmännen att skjuta upp varslade stridsåtgärder utan parternas medgivande. Förlikningsman kan när som helst under medlingens gång begära att en varslad konflikt skall skjutas upp under högst två veckor. Stridsåtgärder får tidigast genomföras på den tredje dagen efter uppskovsfristens slut. Möjligheten att skjuta upp varslade konfliktåtgärder används mycket ofta. Det finns dock ingen möjlighet att skjuta upp konfliktåtgärder som har trätt i kraft. Skulle förlikningsmannen stranda förlikningsförhandlingarna före utgången av en uppskovsfrist får stridåtgärder vidtas tidigast tredje dagen efter strandning. Om tvisten skulle röra livsviktiga samhällsfunktioner, ha en vidsträckt samhällelig betydelse eller ha ett olyckligt inflytande över en allmän konfliktsituation kan de tre

förlikningsmännen tillsammans besluta om uppskov med stridsåtgärderna i ytterligare två veckor. Under denna uppskofsfrist är förlikningsmannen skyldig att återuppta medlingsförhandlingarna och söka lösa konflikten. Om detta inte lyckas, strandas medlingsförhandlingarna definitivt och förklaras avslutade. Det har därefter hänt att kollektivavtal förlängts genom lagstiftning till att gälla ytterligare t.ex. två år.

I Danmark har förlikningsmannen vissa befogenheter att samordna förhandlingarna mellan olika avtalsområden. Förlikningsmannen medlar årligen i genomsnitt i 25 förhandlingar av de 500 - 600 avtalsområdena på den privata sektorn men kan ändå påverka förhandlingarna inom stora delar av arbetsmarknaden. Om förlikningsman framlagt förslag till en samlad lösning av en konfliktsituation kan han bestämma att medlingsförslaget skall betraktas som en enhet och omfatta ett stort antal avtalsområden, s.k. koppling, vilket innebär att rösträkning efter omröstning om ett medlingsförslag sker genom sammanläggning av resultatet för de olika berörda organisationerna. Det har även inträffat att förlikningsmannen vid koppling inkluderat avtalsområden där avtal redan träffats mellan parterna utan medverkan av förlikningsmannen, vilket dock har kritiserats av ILO. Syftet med kopplingen är att småkonflikter inte skall förstöra uppgörelser på en hel arbetsmarknadssektor. Det finns dock möjligheter för huvudorganisationerna att förhindra att förlikningsmannen beslutar om koppling mellan avtalsområden. Det kan ske genom att huvudorganisationerna avtalar om att avtalsområdet skall indelas i områden, vilka var för sig skall ta ställning till avtalsförslaget vid omröstning. Förlikningsmannen har befogenhet att begära att hans förslag går ut på hemlig omröstning i organisationerna antingen bland medlemmarna eller i en särskild församling beroende på organisationens stadgar. För att förslaget skall förkastas av arbetstagarsidan förutsätts att en majoritet av de röstande skall rösta emot och i de fall mindre än 40 procent av de röstberättigade deltagit i omröstningen att minst 25 procent av de röstberättigade säger nej.

Norge

Förhandlingssystemet

Det norska förhandlingssystemet är förhållandevis centraliserat. Sedan år 1994 har det emellertid genomförts förbundsvisa förhandlingar angående löner för de anställda inom avtalsområdet för Landsorganisationen (LO) och Näringslivets huvudorganisation (NHO). Inom den del av den privata sektorn som inte ingår i NHO sker förhandlingarna förbundsvis. Det gäller t.ex. inom bank och försäkring, handel samt oljeindustri. Löneavtalen är i regel tvååriga, men med förbundsvisa förhandlingar om lönejusteringar efter ett år. Omkring 60 procent av de anställda är medlem i någon facklig organisation. Organisationsgraden är därmed lägre än i övriga Norden.

Förlikningsinstitutets organisation

Den centrala myndigheten för det norska förlikningsväsendet benämns Riksmedlingsmannen. Institutionen leds av en riksförlikningsman som är överordnad övriga medlare. Riksförlikningsmannen förordnas av regeringen för en treårsperiod efter hörande av de centrala parterna på arbetsmarknaden. Utöver Riksförlikningsmannen utses sju distriktsförlikningsmän av regeringen samt en grupp om 10-12 särskilt förordnade förlikningsmän på förslag av Riksförlikningsmannen. För samtliga gäller att de i praktiken måste accepteras av parterna. Det förekommer inte att Riksförlikningsmannen anlitar andra medlare än de som har förordnats av regeringen.

Att vara Riksförlikningsman är ett heltidsarbete, medan övriga förlikningsmän har sina uppdrag som bisyssla. Flertalet förlikningsmän är domstolsjurister. Två sekreterare tjänstgör på heltid. Det finns inga formella hinder för Riksförlikningsmannens kansli att anlita tillfällig experthjälp för att bistå förlikningsmännen, men i praktiken är det ovanligt. I stället är det i regel parterna som svarar för expertkunskaperna.

Riksförlikningsmannen skall hålla sig underrättad om utvecklingen på arbetsmarknaden. Den viktigaste källan angående norsk lönestatistik är den utredning som årligen görs på uppdrag av regeringen av "Tekniske Beregningsutvalget for inntektsoppgjørene" och som publiceras i serien Norges offentliga utredningar (NOU), vilken är den norska motsvarigheten till SOU. I "Tekniske Beregningsutvalget" ingår företrädare för arbetsmarknadens parter och för staten. Utredningen utgör ett underlag för avtalsförhandlingarna. "Utvalget" skall i anslutning till avtalsförhandlingarna lägga fram bästa möjliga sifferunderlag för förhandlingarna och presentera det så att oenighet mellan parterna om de ekonomiska förhållandena så långt möjligt kan undvikas. Bland annat skall prisprognoser utarbetas. "Utvalget" har även i uppdrag att vid behov presentera underlag angående inkomstpolitiska frågor.

Förlikningsmännen har även tillgång till den löpande lönestatistik som publiceras av Statistisk sentralbyrå. Denna statistik grundas på den lönestatistik som norska arbetsgivarföreningen producerar angående löneutvecklingen på det privata området. Vidare följer förlikningsmännen utvecklingen inom ekonomi och arbetsmarknad genom att ta del av massmedia och utredningar. Riksförlikningsmannen inbjuds till en informationsdag om samhällsekonomi som Norges Bank årligen arrangerar.

Riksförlikningsmannen har egna lokaler, som rymmer både kontorsrum och förhandlingslokaler. Lokalytan är drygt 1000 kvadratmeter. Under vissa perioder kan lokalerna disponeras av andra myndigheter som saknar sammanträdesrum.

Riksförlikningsmannens kansli har för närvarande ett statligt anslag på 3 300 000 Nkr. Distriktsförlikningsmännen har en fast ersättning om ca 6 000 Nkr per år samt ett arvode som grundas på arbetade timmar.

Timersättningen uppgår för närvarande till 240 Nkr per timme. De särskilt förordnade förlikningsmännen har ingen fast ersättning utan ersätts endast med ett timarvode på 310 Nkr eller om de är självständiga näringsidkare 360 Nkr per timme.

Förlikningsinstitutets uppgifter

Samtliga varsel om arbetskonflikter skall lämnas till Riksförlikningsmannens kansli. Riksförlikningsmannen tar själv hand om större konflikter på riksnivå och konflikter som bedöms vara av central betydelse för landet. Övriga lokala konflikter hanteras av distriktsförlikningsmännen. Det innebär att det kan bli medling på central nivå när det gäller företag med riksomfattande verksamhet. Sålunda blir t.ex. varsel inom oljeindustrin nästan alltid föremål för Riksförlikningsmannens ingripanden. Riksförlikningsmannen har rätt att kalla in en lokal förlikningsman, eller en särskilt förordnad förlikningsman, för att hantera en central konflikt. Beslut om vem som skall medla i en särskild fråga fattas av Riksförlikningsmannen, utan att kontakt tas med parterna.

Riksförlikningsmannen är formellt oförhindrad att ingripa i en arbetstvist så snart han anser det lämpligt. Ingripanden sker emellertid enligt utvecklad praxis först sedan varsel har lagts. Beträffande tvister på den privata sektorn gäller att Riksförlikningsmannen får förbjuda att varslade stridsåtgärder träder i kraft intill dess att medling har avslutats, om han bedömer att stridsåtgärderna på grund av verksamhetens art eller storlek kan komma att skada allmänna intressen. Någon möjlighet att begära överprövning av ett sådant beslut finns inte. För att beslutet skall bli bindande krävs att det expedierats inom två dagar från det att Riksförlikningsmannen fått underrättelse om att förhandlingar inte påbörjats eller strandats. När beslut har fattats om att skjuta upp stridsåtgärder skall medling inledas omedelbart. Part får begära att medlingen skall avslutas först efter tio dagar från det att förbudet mot stridsåtgärder meddelades. Förlikningsmannen har då fyra dagar på sig att avsluta medlingen. Därefter gäller inte fredsplikt och parterna har heller inte några skyldigheter att delta i ytterligare medling.

På det statliga området är Riksförlikningsmannen skyldig att ingripa och kalla parterna till förlikningsförhandlingar, så snart han har fått underrättelse om att förhandlingarna strandat. Den obligatoriska medlingen skall börja inom fjorton dagar från det att Riksförlikningsmannen underrättats om strandningen. Förlikningsmannen har från den tidpunkt medlingen inleds fjorton dagar på sig att uppnå förlikning. Därefter kan part begära att medlingen skall avslutas. Förlikningsmannen har efter en sådan begäran sedan ytterligare en vecka på sig att förlika parterna.

Alla förlikningsförslag av större betydelse brukar skickas ut till parternas medlemmar för omröstning. Det är dock parterna själva som bestämmer om

omröstning skall ske. Vid medlemsomröstning kan förlikningsmannen efter samråd med de berörda huvudorganisationerna koppla samman uppgörelser, och därmed omröstning, för flera fackliga organisationer.

I de fall parterna inte kan lösa konflikten kan de besluta att hänskjuta tvisten till "Rikslønnsnemnda" för bindande a. "Rikslønnsnemnda" är en fast nämnd som består av sju ledamöter varav några företrädar partsintressen och några är neutrala i förhållande till parterna. I tvister som anses kunna skada samhällsviktiga funktioner har det blivit en praxis att regeringen framlägger ett lagförslag om obligatorisk skiljedom s.k. "tvungen lønnsnemnd".

Finland

Förhandlingssystemet

I Finland är den fackliga organisationsgraden hög. Över 80 procent av de anställda är medlemmar i fackliga organisationer. Det finns fyra centralorganisationer för fackförbund som representerar olika personalkategorier såsom arbetare, tjänstemän, ingenjörer och akademiker. Arbetsgivarna inom den privata sektorn är organiserade i två centralorganisationer där en representerar industrin och en servicenäringarna.

Sedan slutet av 1960-talet har regeringarna eftersträvat inkomstpolitiska uppgörelser med parterna. Vilka sakfrågor som har berörts av uppgörelserna har varierat, men några exempel är löner, socialförsäkringar, inkomster i jordbruket, priskontroll samt konjunkturfonder. De inkomstpolitiska uppgörelserna har ingen direkt rättsverkan utan är att se som "gentlemen's agreements".

Förlikningsinstitutets organisation

Riksförlikningsmannabyrån svarar för det finska förlikningsväsendet. Byrån har självständig beslutsrätt, men den har sitt kansli i anslutning till Arbetsministeriet i Helsingfors. Vissa praktiska funktioner som t.ex. ekonomiadministrationen sköts av ministeriet.

Riksförlikningsmannen utses av presidenten för en fyraårsperiod. Beslutet fattas efter framställning av statsrådet i Arbetsministeriet. Arbetsmarknadens parter har ett avgörande inflytande på valet av riksförlikningsman. Det finns två tjänster för riksförlikningsmän enligt personalplanen, men sedan år 1979 har endast den ena tjänsten varit tillsatt.

För närvarande finns sex distriktsförlikningsmän, som alla har sina uppdrag som bisyssla. Distriktsförlikningsmännen utses av Arbetsministeriet på förslag av Riksförlikningsmannen och efter hörande av arbetsmarknadens parter. Mandatperioden är tre år. En av distriktsförlik-

ningsmännen förordnas av statsrådet att vara suppleant för riksförlikningsmannen. På framställning av Riksförlikningsmannen kan Arbetsministeriet utse en tillfällig förlikningsman eller en tillfällig förlikningsnämnd för ett visst förlikningsuppdrag. Möjligheten att förordna tillfälliga förlikningsmän och förlikningsnämnder används mycket sällan. Under 1990-talet har det skett vid ett tillfälle.

Två heltidsanställda sekreterare arbetar vid Riksförlikningsmannabyrån. En av dessa är avdelningssekreterare och personlig sekreterare åt Riksförlikningsmannen. Avdelningssekreteraren sköter bl.a. kontakter med media och arbetsmarknadsorganisationerna. Den andra sekreteraren är assistent åt Riksförlikningsmannen och avdelningssekreteraren. Det finns möjlighet för Riksförlikningsmannen att låna in en jurist och annan nödvändig hjälp från ministeriet. Därutöver gäller enligt lagen om medling i arbetstvister att myndigheter vid behov skall ge förlikningsmannen den handräckning som han behöver för att utföra förlikningsuppdrag.

Förlikningsmannainstitutionens behov av att hålla sig informerad om den ekonomiska utvecklingen täcks i första hand genom information i massmedia och utredningar. Något behov av att få del av en mer omfattande eller fördjupad lönestatistik eller information i frågor som rör den ekonomiska utvecklingen eller arbetsmarknaden föreligger inte. Behovet av lönestatistik täcks genom den löpande information som erhålles från Statistiska centralbyrån där den finska lönestatistiken förs. I enskilda förlikningsförhandlingar förekommer att parterna lägger fram lönestatistik, men statistikfrågor är i regel inte stora eller kontroversiella frågor i förlikningsförhandlingarna i Finland.

Riksförlikningsmannabyrån har egna lokaler som består av kontorsrum och konferensrum. Ett rum är avdelat som pressrum. Det finns även ett arkiv. Totalt utgör lokalerna 420 kvadratmeter.

Riksförlikningsmannabyrån har för närvarande ett anslag som uppgår till 1 200 000 FiM per år. Omkring 1 000 000 FiM används till löner och 200 000 FiM till expenser (en finsk mark motsvarar drygt 1,40 Skr). Kostnader för lokaler belastar inte anslaget. Riksförlikningsmannen har en fast månadslön utan övertidsersättning. Distriktförlikningsmännen har ett fast arvode som grundlön samt därutöver en timersättning för förlikningsverksamheten. Ersättningen är för närvarande föremål för översyn och en jäkning kommer att ske.

Förlikningsorganisationens uppgifter

Riksförlikningsmannen har tre typer av arbetsuppgifter: att förebygga konflikter mellan parterna på arbetsmarknaden, att förlika parterna vid tvister och att utföra utredningsuppdrag. Utöver dessa operativa uppgifter har Riksförlikningsmannen även ansvar för administrationen av förlikningsverksamheten.

Den förebyggande verksamheten innebär att Riksförlikningsmannen skall söka främja relationerna mellan arbetsgivare och löntagare och mellan deras organisationer. I det förebyggande arbetet ingår att hålla överläggningar med parterna och kartlägga vilka förändringar av arbetsmarknadens regelsystem som kan vara önskvärda. Riksförlikningsmannen deltar även i parternas interna utbildningsverksamhet, vid gränsdragningskonflikter och som förhandlingsledare.

Förlikningsarbetet kan ske på begäran av de tvistande parterna eller på förlikningsmannens eget initiativ. Förlikningsmannen har rätt att ingripa så fort han får kännedom om en arbetstvist som äventyrar arbetsfreden. Det är dock ovanligt att förlikningsmannen ingriper innan varsel har lagts, om båda parter förklarar att man inte önskar medling. Om varsel har lagts är förlikningsman skyldig att ingripa även mot ena eller bägge parter uttryckliga vilja. Part har skyldighet att infinna sig när förlikningsmannen kallar och är skyldig att ställa de uppgifter till förlikningsmannens förfogande som han begär.

Varsel skall läggas fjorton dagar innan konfliktåtgärder får utlösas. Förlikningsmannen har inga befogenheter att skjuta upp varslade stridsåtgärder utöver de fjorton dagarna, och han utnyttjar sällan möjligheterna att vädja till parterna om att vänta med att sätta varslade stridsåtgärder i verket. På framställning av förlikningsmannen har Arbetsministeriet möjlighet att förbjuda stridsåtgärder under högst fjorton dagar för att skapa ytterligare tid för medlingsinsatser. En förutsättning är att arbetsinställelsen berör samhällsviktiga områden eller kan komma att skada allmänt intresse. På den offentliga sektorn finns möjlighet att utsträcka förbudstiden med ytterligare en vecka.

Distriktförlikningsmännen behandlar lokala arbetstvister inom sitt eget distrikt. De agerar med stor självständighet i förhållande till Riksförlikningsmannen. Meddelanden om lokala hot om arbetsinställelser lämnas direkt till berörd distriktsförlikningsman.

Riksförlikningsmannens utredningsuppdrag hänför sig i regel till förlikningsverksamheten eller arbetsmarknadslagstiftningen. Riksförlikningsmannen har också deltagit i beredningen av inkomstpolitiska uppgörelser.

Storbritannien

Förhandlingssystemet

Förhandlingssystemet i Storbritannien har förändrats de senaste decennierna. Under stora delar av 1900-talet har kollektivavtalet varit det naturliga sättet att reglera frågor mellan arbetsgivare och arbetstagare. Genom de politiska arbetsmarknadsreformerna på 1980-talet och tidigt 1990-tal och det ökade inflytandet från EU-direktiv, har lagstiftningen ökat i betydelse för

relationerna mellan parterna. Samtidigt har individuella anställningsavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare blivit vanligare. Trenden är att omfattningen av kollektivavtal minskar. År 1980 omfattades 64 procent av de anställda av kollektivavtal att jämföra med 37 procent år 1996. Delvis beror minskning på att lönesystemen har decentraliserats så att förhandlingar på nationell nivå eller branschnivå har blivit mindre vanliga.

Andelen fackligt organiserade av de anställda är mindre än tidigare. Sedan år 1980 har andelen organiserade minskat från 50 procent till 31 procent år 1996. En viktig förklaring till nedgången är att antalet anställda har minskat i branscher med stor andel fackligt anslutna som inom kol, stål, järnvägar och skeppsbyggnad samt inom offentliga tjänster. De anställda är organiserade i fackförbund som i sin tur i många fall är medlemmar i centralorganisationen Trade Union Council (TUC). I TUC ingår 71 fackliga organisationer, som tillsammans representerar 80 procent av de fackliga medlemmarna.

Många arbetsgivare är organiserade i någon arbetsgivarorganisation. År 1995 fanns det 220 arbetsgivarorganisationer. Många av dessa organisationer är medlemmar i "The Confederation of British Industry" som representerar ca 250 000 företag.

Förlikningsorganisationen

Staten har erbjudit medlingsverksamhet sedan år 1896. Verksamheten har de senaste tjugo åren skötts av "The Advisory, Conciliation and Arbitration Service" (ACAS). ACAS leds av en styrelse. Ordföranden i styrelsen är utsedd för en treårsperiod och arbetar heltid för ACAS. Av övriga elva ledamöter är fyra utsedda efter överläggningar med arbetsgivarorganisationer och fyra efter överläggningar med arbetstagarorganisationer. De övriga tre ledamöterna är oberoende av parterna och har vanligen en bakgrund som arbetsrättsjurister eller forskare i arbetslivsfrågor. ACAS är en statlig organisation, men det framgår av instruktionen att det inte skall förekomma politisk styrning när det gäller sättet organisationen utövar sina uppgifter.

ACAS har ca 600 anställda varav de flesta arbetar på något av de fem regionala kontoren. Förlikningsmännen är anställda av ACAS. Stora nationella tvister hanteras av förlikningsmän vid ACAS huvudkontor, men de flesta frågorna sköts av något av de regionala kontoren.

Årskostnaden för ACAS uppgår till ca 24 miljoner pund och finansieras genom anslag på statsbudgeten. Den helt övervägande delen av tjänsterna är avgiftsfria, men sedan år 1994 utgår avgifter för vissa publikationer och de flesta konferenser och seminarier.

Förlikningsorganisationens uppgifter

ACAS har till uppdrag att främja relationerna mellan arbetsmarknadens parter. Till uppgifterna hör att förebygga och lösa arbetsmarknadskonflikter, medverka till förlikning i frågor som är eller kan komma att bli föremål för prövning i domstol, ge information och råd samt främja goda exempel. År 1993 formulerades följande verksamhetsidé: "The ACAS mission is to improve the performance and effectiveness of organisations by providing an independent and impartial service to prevent and resolve disputes and to build harmonious relationships at work."

ACAS medverkan i kollektivavtalsförhandlingar bygger på att det är frivilligt för parterna att anlita ACAS och att det är parternas ansvar att komma fram till ett avtal. Kontakterna mellan ACAS och parterna kan etableras på olika sätt, men ACAS engagerar sig inte i en fråga förrän båda parter är ense om att så bör ske. Förlikningsmännen har inga maktmedel. De metoder de använder är att argumentera och söka övertyga parterna så att en överenskommelse kan nås. Förlikningsmännen lämnar aldrig medlingsbud eller rekommendationer till parterna. Medlarna arbetar genom att föra informella samtal antingen med båda parterna tillsammans eller med parterna var för sig. År 1996 begärde parterna ACAS medverkan i 1 306 fall. Hälften av förhandlingarna rörde löner och anställningsvillkor, medan resten avsåg föreningsrättsfrågor, avveckling av personal, disciplinfrågor, uppsägningar m.m.

Om parterna inte kan lösa en fråga kan de be ACAS avgöra den genom ett skiljemannaförfarande. Skiljemännen utses av ACAS inom en grupp av ledande forskare och praktiker inom arbetsmarknadsrelationer. De som verkar som skiljemän är inte anställda vid ACAS. En skiljedom är inte juridiskt bindande, men ett skiljemannaförfarande genomförs endast om det står klart att parterna kommer att följa utslaget. I praktiken har parterna följt och agerat i enlighet med de domar som skiljemännen har lämnat.

I enstaka fall tillämpas ett mellanting mellan förlikning och skiljemannaförfarande som innebär att kontakterna inleds med en vanlig medling, men att medlaren från början överenskommer med parterna om att han kommer att lämna en egen rekommendation till lösning av konflikten. Till skillnad från i skiljemannaförfarandet har parterna inte på förhand bundit sig för att anta förslaget.

ACAS arbetar även med att förebygga konflikter genom att hjälpa arbetsgivare, anställda och fackliga organisationer att lösa frågor, som annars skulle kunna leda till tvister. En sådan process inleds vanligen med en "work-shop" där parterna identifierar de problem som skall lösas och vilka hinder som finns för en lösning samt överenskommer om en handlingsplan för det fortsatta arbetet. ACAS personal bidrar med idéer till lösningar och försöker föra processen framåt. År 1996 arbetade ACAS med 540 sådana

ärenden. En fjärdedel av ärendena gällde effektivisering och organisationsförändringar. Bland övriga frågor kan nämnas kollektivavtalsfrågor, löner och lönesystem, information och inflytande samt ärenden som rör enskilda anställda.

Irland

Förhandlingssystemet

Över 50 procent av arbetskraften i Irland är medlemmar i någon av de ca 60 fackliga organisationerna. Dessa fackliga organisationer är medlemmar i centralorganisationen "The Irish Congress of Trade Unions". Arbetsgivare är huvudsakligen företrädna av en nationell organisation "The Irish Business and Employers Confederation". Det finns dock en särskild arbetsgivarorganisation för byggbranschen. De statliga arbetsgivarna företräds av Finansdepartementet.

Sedan 1987 har flerpartsöverenskommelser träffats mellan staten/regeringen, de fackliga organisationerna, arbetsgivarna och jordbrukarna. År 1996 utvidgades avtalet till att även omfatta organisationer för arbetslösa, lokala utvecklingsgrupper och organisationer som representerar små och medelstora företag. Överenskommelserna träffas på basis av en bred samsyn rörande makroekonomiska frågor och sociala frågor. Denna utvecklas i "The National Economic and Social Council" (NESC) och i förhandlingar om mer specifika frågor som rör löner, sociala frågor, näringslivet och åtgärder mot arbetslöshet. Detta anses ha bidragit till att vända den ekonomiska nedgången i Irland och skapa en av de snabbast växande ekonomierna i EU och OECD.

Antalet arbetsmarknadskonflikter och konflikt dagar har minskat. Under tioårsperioden 1977-1986 förekom 1 368 strejker och totalt förlorades 5,54 miljoner arbetsdagar genom konflikter. Den följande tioårsperioden 1987-1996 förekom 474 strejker och totalt förlorades 1,23 miljoner arbetsdagar.

Förlikningsinstitutets organisation

Förlikningsverksamheten sköts av en organisation som benämns "Labour Relations Commission". Organisationen leds av en styrelse med sju ledamöter varav tre är utsedda av regeringen, däribland ordföranden, två är utsedda av arbetsgivarna och två är utsedda av de fackliga organisationerna. Styrelsen sammanträder varje månad.

Verksamheten är organiserad i fyra enheter under chefen för organisationen. Den största enheten med sjutton medarbetare ansvarar för medlingsverksamheten. I övrigt finns en konsultenhet som har till uppgift att främja goda relationer mellan parterna, en jämställdhetsenhet som erbjuder

arbetsgivare och arbetstagare metoder för att utreda och hantera diskrimineringsärenden samt en administrativ enhet. Därtill finns en särskild funktion som utreder och ger råd i tvister som rör enskilda anställda.

Chefen för kommissionen är utsedd av regeringen för en tidsbegränsad period. Den övriga personalen är statstjänstemän, men rekryteringsförfarandet avviker något från vad som gäller för andra statstjänstemän i Irland. Någon särskild ekonomisk, statistisk eller juridisk expertis finns inte i kommissionen, men flertalet anställda har universitetsutbildning. I samband med de inkomstopolitiska uppgörelserna analyseras den ekonomiska utvecklingen av det ovannämnda NESC.

Förlikningsinstitutets uppgifter

År 1990 fattades ett politiskt beslut om att förbättra relationerna på arbetsmarknaden. Syftet var att skapa bättre förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar och att främja goda relationer mellan parterna genom att stimulera sysselsättningsskapande investeringar. I det sammanhanget beslutades om att skärpa lagstiftningen om konfliktåtgärder på arbetsmarknaden. Exempelvis infördes en bestämmelse om att de fackliga organisationerna skall reglera i sina stadgar att en strejk måste föregås av medlemsomröstning.

Beslutet 1990 innebar också att "Labour Relations Commission" inrättades med uppgift att främja relationerna mellan parterna. Organisationens uppgifter är att bistå med medling och rådgivning till parterna, att utreda fall av diskriminering på grund av kön, religion etc, samt utredningar om anställdas rättigheter. Utredningarna behandlar fall där man misstänker brott mot lagbestämmelser. Organisationen svarar också för att följa utvecklingen på arbetsmarknaden och att tillsammans med parterna utveckla en god praxis för partsrelationer. Andra uppgifter rör forskning om arbetsmarknadsrelationer. Ett mål för organisationen är att flytta tillbaka ansvaret för konfliktlösning till parterna själva och att på olika sätt söka underlätta ett förebyggande arbete för att undvika konflikter.

Tyskland

Förhandlingssystemet

Organisationsgraden bland Tysklands cirka 30 miljoner arbetstagare är väsentligt lägre än i Norden och beräknas uppgå till omkring 35 procent. Arbetsgivarnas organisationsgrad är betydligt högre än arbetstagarnas men varierar mellan olika branscher. Exempelvis är organisationsgraden omkring 80 procent för arbetsgivarna inom tillverkningsindustrin och i bank- och

försäkringsbranschen. Av de anställda arbetar cirka 80 procent i branscher där det finns kollektivavtal.

I Tyskland är det vanligast med kollektivavtal på förbunds nivå, men det förekommer också ofta företagsavtal. Det normala är att ett förbundsavtal gäller för en delstat. Lagbestämmelser om minimilöner finns inte i Tyskland, men domstolarna har satt en lägsta gräns genom att fastslå att s.k. hungerslöner strider mot goda seder.

Rätten för arbetsmarknadens parter att vidta stridsåtgärder är skyddad i den tyska författningen. Att avbryta en stridsåtgärd i en intressetvist genom tvångsskiljedom skulle strida mot författningen. Det finns dock ett antal andra tillåtna inskränkningar i konflikträtten. Varje kollektivavtal innefattar en förpliktelse att inte vidta stridsåtgärder i syfte att få till stånd en ändring av avtalet under dess giltighetstid. Det finns också möjlighet att avtala om en absolut fredsplikt. En stridsåtgärd skall kunna försvaras från samhällssynpunkt. Detta krav har innefattat en prövning av om en stridsåtgärd fullföljer ett godtagbart fackligt syfte.

Sedan början av 1970-talet är det i praxis fastslaget att det måste föreligga en rimlig proportion mellan stridsåtgärden och dess syfte. Detta innebär att en stridsåtgärd bara är tillåten om den syftar till att få till stånd ett giltigt kollektivavtal. Härav följer att vilda strejker och politiska strejker är otillåtna. Vidare följer att parterna måste uttömma alla förhandlingsmöjligheter innan stridsåtgärder kan vidtas. Ytterligare ett utflöde är att stridsåtgärdens verkningsgrad inte får vara orimlig, vilket t.ex. innebär att det inte är tillåtet att utarma motparten ekonomiskt. Därtill krävs att stridsåtgärder som en part vidtar för att bemöta motpartens stridsåtgärder skall stå i rimlig proportion till dessa. Den som bryter mot fredsplikten, eller vidtar en stridsåtgärd som på annan grund är otillåten, är normalt skyldig att betala skadestånd.

Organisation av förlikningsväsendet

I Tyskland finns ett flertal förlikningsinstitutioner. I enlighet med den lagstiftning om förlikning och medling i arbetstvister, som infördes efter andra världskrigets slut, är staten skyldig att inrätta förlikningsnämnder. Dessa nämnder består av lika många företrädare för arbetsgivare och arbetstagare under ledning av en partsneutral ordförande som utses av arbetsmarknadsministern efter överenskommelse med arbetsmarknadens parter. För att en nämnd skall kunna fatta bindande beslut förutsätts att parterna från början har accepterat att utslaget skall vara bindande. Dessa statliga förlikningsnämnder är i dag främst en konstruktion på papperet och har liten praktisk betydelse. Istället hanteras medlingen av parterna själva i frivilliga branschspecifika organ.

De frivilliga förlikningsnämnderna har utformats olika i respektive bransch. Det förekommer komplicerade strukturer med flera instanser. Ett

exempel är livsmedelsbranschen där parterna har inrättat två nämnder, en förlikningsnämnd i första instans och en högre instans som kan överpröva förlikningsnämndens beslut. I första instans består nämnden endast av lika många ledamöter från arbetsgivarna och från de fackliga organisationerna. Nämnden leds av två ordföranden, varav en är företrädare för arbetsgivarna och en för arbetstagarna. I högsta instans ingår en partsneutral ordförande. I metallindustrin har parterna valt en annan utformning av förlikningsnämnder. Här finns en allmän förlikningsnämnd och en nämnd för medling i särskilda fall. Med särskilda fall avses när strejk och eller lockout pågår. I den allmänna förlikningsnämnden ingår två representanter från vardera sidan, samt två ordföranden varav endast en har rösträtt. Båda parterna måste stå bakom nomineringarna av ordförandena. Nämnden för särskilda fall är sammansatt på motsvarande sätt men med den skillnaden att det ingår tre partsrepresentanter för vardera sidan.

Förlikningsinstitutens uppgifter

Inom respektive bransch fastställs regler för hur det går till att anmäla en fråga till medling. I livsmedelsindustrin är det tillräckligt att en av parterna anmäler en fråga till förlikningsnämnden. Om förlikningen inte lyckas i första instans räcker det att en av parterna anmäler frågan för överprövning. Avtalet inom metallindustrin anger att medling inte kan komma i fråga om inte förhandlingar har genomförts och parterna försökt att nå en förhandlingslösning. Parterna kan tillsammans initiera medling. Det finns möjlighet för en av parterna att ensidigt begära medling men motparten kan neka att delta i medlingen. Principen att medling är frivillig gäller även i förlikningsnämnden för särskilda frågor, d.v.s. vid konflikt.

Varje bransch har sina beslutsregler i förlikningsnämnderna. I livsmedelsbranschen fattas beslut med enkel majoritet, men endast beslut som fattas med kvalificerad majoritet är bindande. Inom metallindustrin fattas beslut med enkel majoritet men de är aldrig bindande för parterna. Inom kemiindustrin gäller tvärtom att majoritetsbeslut i en förlikningsnämnd alltid är bindande.

Nederländerna

Förhandlingssystemet

De direkta löneförhandlingarna i Nederländerna sker på förbunds nivå eller lägre nivå. Över 70 procent av alla arbetstagare arbetar under kollektivavtal trots att organisationsnivån endast är 25 procent. Detta är möjligt genom att regeringen kan allmängiltigförklara ett avtal att gälla för hela den aktuella branschen. Kollektivavtalen innehåller förutom löner även övriga

anställningsvillkor såsom arbetstider, ledigheter, pensioner, utbildning m.m. Avtalen kan vara ett, två, eller treåriga. I allmänhet är avtalen s.k. ramavtal som kompletteras med individuella avtal på det enskilda företaget.

Det nederländska förhandlingssystemet bygger på samverkan på central nivå mellan arbetsmarknadens parter och staten. Samverkan sker inom ramen för två organ, dels en stiftelse där de centrala arbetsgivare- och arbetstagarorganisationerna ingår, dels ett råd för sociala och ekonomiska frågor, som består av arbetsmarknadens parter samt ett antal av regeringen utsedda experter. Stiftelsen har i uppdrag att ge rekommendationer till de avtalsslutande parterna på arbetsmarknaden. Medlemmarna i stiftelsen träffar också regeringsföreträdare informellt i rundabordssamtal två gånger per år. Vid vårmötena presenterar regeringssidan i allmänna drag huvudpunkterna för det kommande årets politik om ekonomi, skatter och budget. Vid höstmötena diskuteras detaljerna i dessa planer och åtgärder mot bakgrund av det kommande årets kollektivavtalsförhandlingar. Det ekonomiska och sociala rådet har formulerat vissa gemensamma politiska riktlinjer såsom balanserad och hållbar ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättningsgrad, skälig inkomstfördelning och prisstabilitet.

Varken rådet eller stiftelsen är direkt inblandad i de olika lönerörelserna. De har dock haft stor betydelse vid några för Nederländerna ekonomiskt kritiska tillfällen, bland annat efter andra världskriget, år 1983 och senast år 1993, då avtalet "En ny kurs" slöts mellan de centrala parterna.

Målet för "En ny kurs" var att hitta en ny balanspunkt mellan företagens ekonomiska villkor och arbetstagarnas rättsliga ställning. Enligt avtalet måste villkor skapas som åstadkommer skillnader i kollektivavtalen mellan branscher och företag i enlighet med de ekonomiska villkor som gäller för respektive bransch och företag. Utgångspunkten för lönerörelsen skall vara branschens eller företags lönesamhet och konkurrenskraft. I de fall utrymme finns skall alternativ som direkt eller indirekt leder till ökad sysselsättning prövas. Ändring av anställningsvillkor anges som en möjlighet till att finna välbalanserade paketlösningar och allmänt rekommenderas införandet av vinstrelaterade kompensationsformer. Det sägs också i avtalet att alla de förslag, som parterna för fram i kollektivavtalsförhandlingarna, skall prövas mot vilka effekter och bidrag de ger till att förstärka företagens lönsamhet och konkurrenskraft, öka sysselsättningsgraden och öka antalet arbetstillfällen. Statistik över köpkraften och utvecklingen i Tyskland är i hög grad styrande för förhandlingarna.

Organisation av förlikningsväsendet

Numera finns det inte någon fast förlikningsorganisation i Nederländerna. Vid behov av medling utses tillfälliga medlare som får i uppgift att söka lösa den aktuella tvisten *ad hoc*. Under 1950-talet styrdes lönebildningen av

regeringen genom en statlig medlingsnämnd. Konflikter var sällsynta. I slutet av 1950-talet förde dock arbetsgivarna in ett nytt moment i förhandlingarna genom att ställa fackliga organisationer, som deltog i strejker, inför domstol. Därmed bröts en del av det tidigare samförståndet mellan parterna.

Ytterligare ett hot mot samförståndet i förhandlingarna uppkom år 1963, när uppgiften att förebygga konflikter mellan parterna flyttades från den statliga medlingsnämnden till den ovan nämnda stiftelsen med företrädare för arbetsmarknadens parter. Regeringen befarade att det skulle leda till snabbare löneökningar och fler konflikter. För att motverka detta gav regeringen det ovan nämnda ekonomiska och sociala rådet i uppdrag att utarbeta förslag till en ny ordning för lönebildning och tvingande konfliktlösning. Rådet svarade med att kritisera regeringens förslag och lämnade ett motförslag till en mindre reglerande ordning för konfliktlösning. Förslagen resulterade inte i ny lagstiftning om konfliktlösning och inte heller i att någon förlikningsorganisation inrättades.

USA

Förhandlingssystemet

Omkring 16 miljoner personer är medlemmar i någon facklig organisation i USA. Det motsvarar knappt 15 procent av de anställda, vilket är en minskning sedan början av 1980-talet då ca 20 procent av de anställda var fackligt organiserade. Organisationsgraden är högre inom offentlig sektor än inom den privata. Knappt 40 procent av de anställda i offentlig sektor är medlemmar i fackliga organisationer, medan andelen organiserade i den privata sektorn uppgår till cirka 10 procent av de anställda. Av de anställda i näringslivet omfattas 5,4 miljoner personer av kollektivavtal.

Det finns flera medlingsorganisationer i USA. På federal nivå dominerar "The Federal Mediation and Conciliation Service" (FMCS). Organisationen bildades år 1947 genom ett politiskt initiativ. På delstatsnivå varierar regler och praxis för kollektivavtalsförhandlingar och medling. Det gäller särskilt hanteringen av konflikter inom offentlig sektor. Följande redovisning utgår från FMCS verksamhet.

Förlikningsinstitutets organisation

FMCS leds av en direktör, som är politiskt utnämnd. Det finns ca 200 anställda medlare inom FMCS. De är placerade vid något av de 75 distriktskontoren. Distrikten administreras via fem regionala kontor. Verksamheten är finansierad med anslag över budgeten.

Medlare rekryteras främst bland förhandlare hos arbetsmarknadens parter. Det sker ingen specialisering av medlarna, utan samtliga erfarna medlare hanterar alla slags tvister oberoende av arbetsmarknadssektor. Personalomsättningen är låg och det är inte svårt att klara behovet av nyrekryteringar. Nyanställda medlare genomgår en utbildning, som består av omväxlande teori och praktik. Den praktiska utbildningen syftar till att medlarna skall lära sig att hantera några medlingstekniker och bli mer insatta i de arbetsmarknadsområden, som de tidigare inte har erfarenhet från. Praktiktiden varar så länge som regionchefen anser att det behövs.

Medlare vänder sig oftast till parterna för att få relevant information för att hantera en tvist. Det finns dock möjlighet för medlaren att söka information på egen hand inom FMCS eller på annat håll. Det förekommer dock endast i begränsad utsträckning.

Förlikningsorganisationens uppgifter

Parterna på den privata sektorn är skyldiga att senast tre månader innan ett avtal löper ut anmäla till FMCS om de anser att ett avtal inte skall förnyas eller att villkoren i ett avtal skall omförhandlas. Därefter kontakter en förlikningsman parterna och erbjuder medlingshjälp. Medlingen är i regel frivillig. I vissa delstater förekommer dock tvingande bestämmelser om medling i konflikter på den offentliga sektorn.

I regel hanteras en konflikt av en ensam medlare. Medlingskommissioner är sällsynta. Det förekommer dock att två medlare har hand om ett ärende i utbildningssyfte och i svårlösta fall att den ursprungliga medlaren kompletteras med ytterligare en medlare under förhandlingens gång. Medlaren svarar för tidsplan och dagordning för förlikningen. Förlikningsmannen har möjlighet att träffa parterna var för sig eller tillsammans.

När ett kollektivavtal löper ut finns möjlighet för parterna på den privata sektorn att vidta stridsåtgärder. Därmed är det naturligt att försöka få till stånd ett avtal innan det gällande avtalet har löpt ut. På den privata sektorn följs sällan medlingen av någon annan konfliktlösningsmetod. En teknik som dock har tillämpats är medlad förlikning. Den går ut på att förlikningsmannen försöker få parterna att lösa så många frågor som möjligt före en viss tidpunkt och att de frågor som sedan återstår lämnas till förlikningsmannen för ett skiljemannaavgörande. FMCS bistår även parterna med förebyggande insatser för att undvika att motsättningar skall leda till öppna konflikter.

4 Lönestatistik

Enligt direktiven skall utredningen ange vilka åtgärder som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig löne- och annan statistik som är relevant för avtalsförhandlingarna och som är uppdelad på bl.a. avtalsområden och kön. I det sammanhanget skall utredaren ange hur ett förstärkt förlikningsmannainstitut kan samverka med myndigheter, såsom Statistiska centralbyrån (SCB), och med parterna. SCB har på utredningens uppdrag utarbetat en rapport, innehållande en beskrivning av den nuvarande lönestatistiken och möjliga utvecklingsvägar för att tillgodose de krav som direktiven ställer. Rapporten publiceras som bilaga 5 i en särskild volym. I detta kapitel beskrivs den befintliga lönestatistiken och de krav på statistik som ställs inom olika samhällsområden.

4.1 Den nuvarande lönestatistiken

Lönestatistik kommer till användning på ett flertal olika håll i samhällslivet. Inom olika användningsområden finns olikartade behov av innehåll, uppbyggnad, precision, aktualitet, m.m. hos statistiken. Detta återspeglas i en differentiering av samhällets samlade statistikproduktion och också i att statistik både produceras och vidareförädlas hos ett flertal intressenter och organisationer. De båda viktigaste grenarna inom den svenska lönestatistiken är den främst månadsvisa *konjunkturstatistiken* och den årliga *strukturstatistiken*. Den senare är i sin tur till stor del baserad på arbetsmarknadsparternas *partsstatistik*. Innan dessa statistikgrenar beskrivs skall några mer övergripande frågor beröras.

Övergripande aspekter

Allmänt om lönebegreppet

Lönestatistikproduktion stöter generellt på en del problem, som löses på olika sätt inom statistikens olika grenar. Ett problem gäller själva definitionen av begreppet lön. Det finns anledning att skilja mellan *lön* i egentlig mening, *löneinkomst* och *lönkostnad*. Teoretiskt brukar man säga att lönen

förändras endast som resultat av att *villkoren* ändras för hur en given arbetstid ersätts, eller för vilken arbetstid som krävs för en given ersättning. Med denna utgångspunkt kan en person med oförändrad lön öka sin löneinkomst genom t.ex. ökat övertidsarbete. Utslaget per arbetstimme betalas övertidsarbete vanligen mer än arbete på ordinarie arbetstid. En lönestatistik som framräknas som utbetald lönesumma dividerad med antal arbetade timmar skulle då komma att registrera en ökning, trots att alla villkor för lönesättningen och därmed lönen i egentlig mening är oförändrade. Förfarandet skulle däremot korrekt visa att löneinkomsten per timme, liksom arbetsgivarens lönekostnad per timme, ökar.

En korrekt lönestatistik skall enligt vedertagen konvention *inte* återspegla förändringar som beror på ändringar i *volymen* av ersatta övertidstimmar, sjuklönedagar, permitteringar, etc., utan endast sådana förändringar som beror på att villkoren för olika slag av ersättningar ändras. Förändrad avtalad arbetstid för månadsavlönade är däremot en villkorsändring, som principiellt bör bokföras som en löneförändring. Detta görs dock inte i den statistik, som SCB producerar.

En annan fråga gäller hur man skall se på en lönekostnadsförändring som motsvarar en produktivitetsförändring. Antag att en ackordsarbetare, vid oförändrade ackordspriser, ökar sin inkomst genom höjd produktivitet. Strängt taget har inte villkoren för arbetet ändrats, och man skulle därför kunna anse att lönen inte ökat. Inte heller har arbetsgivarens kostnader ökat räknat *per producerad enhet*. Däremot har både löneinkomsten och lönekostnaden *per timme* ökat. Den lönestatistiska konventionen är i detta fall att registrera en faktisk löneökning. Närmare bestämt är det här fråga om *löneglidning* i begreppets ursprungliga mening. Den rationella grunden för att betrakta denna löneglidning som en faktisk löneökning är att även tim- och månadsavlönade personer kan öka produktiviteten, men de kan bara få del av produktivetsökningen genom en faktisk ändring av lönevillkoren. Härtill kommer att produktivetsökningar bara delvis kan anses vara åstadkomna av den anställde själv. En stor del av samhällets långsiktiga produktivetsutveckling beror på tekniska framsteg, effektivare organisation, bättre utbildning, förbättrad arbetsmiljö, m.m.

Mätproblem

Olika slags mätproblem förekommer naturligtvis i lönestatistiken, liksom i annan statistik. Fel som beror på att urval används i stället för totalundersökning, bortfallsproblem och andra allmänna problem skall här inte tas upp, däremot tre problem som särskilt påverkar möjligheterna att göra jämförelser mellan olika tidpunkter och att beräkna procentuella förändringstal.

När man beräknar den procentuella löneutvecklingen för en sektor, bransch eller överhuvudtaget en grupp av individer kan resultatet påverkas av att sammansättningen av individer förändras med avseende på yrke, utbildning, ålder, m.m. Denna s.k. *strukturella effekt* på den uppmätta löneökningen är alltså den löneförändring som skulle ha registrerats även om inga enskilda individer haft någon löneökning. De strukturella effekterna är oftast mest betydande när man ser till små branscher eller små grupper, där ju sammansättningen av olika slags individer kan ändras mer än den gör på hela arbetsmarknaden eller inom stora sektorer. Även i en lönestatistik som gäller den totala arbetsmarknaden uppkommer emellertid vissa strukturella effekter, t.ex. om lågutbildade personer med låg lön successivt ersätts av högutbildade personer med hög lön, eller om arbetslösheten ökar genom att sysselsättningen minskar kraftigt på ett område där lönenivån avviker från genomsnittet.

Det finns metoder att åtminstone delvis rensa bort struktureffekterna på ökningstalen. Vad det gäller är att väga samman löneutvecklingen för grupper av individer, vilka man kan anta är något så när homogena med avseende på löneutvecklingen. Man konstruerar alltså något slag av *index*. Ett system för detta är *SÅYA-vägning* där man tar hänsyn till Ålder, Yrke och Arbetstid. Den uppmätta lönehöjningen efter en sådan vägning kan beskrivas som lönehöjningen för ett standardiserat arbete som utförs av en arbetstagare i en standardiserad ålder och under en standardiserad arbetstid. Ett annat sätt att eliminera vissa strukturella effekter är att beräkna löneutvecklingen för en grupp *identiska individer*. I sådana beräkningar kommer vissa strukturella effekter att finnas kvar, däribland självfallet individernas ålder.

Ett besläktat problem uppkommer vid institutionellt betingade *omklassificeringar av arbetskraften mellan sektorer*, dvs. när företag eller arbetsställen av någon orsak klassificeras om från en sektor till en annan. Lätt identifierbara fall gäller händelser som när stora statliga verk bolagiserades eller när lärarna började redovisas i den kommunala sektorn i stället för i den statliga. Sådana omklassificeringar kan i enstaka fall leda till paradoxala resultat, t.ex. om en grupp med förhållandevis låga löner inom en högavlönad sektor flyttas till en lågavlönad sektor. Då kan genomsnittslönen öka i båda sektorerna som resultat av omflyttningen. Institutionellt betingade omklassificeringar mellan sektorer kan hanteras med hjälp av ett vägningsförfarande på ungefär samma sätt som strukturförändringarna. Tekniken är enkel, men det är inte alltid lika lätt att identifiera fallen som i de nyss anförda, väl kända, exemplen.

Det tredje problemet gäller *retroaktiva löner* som ännu inte har utbetalats när mätningen görs. En uppmätt förändring från en tidigare period kan bli mycket felaktig. Problemet har flera aspekter. Det kan vara så att man vet att en mätning inte innehåller retroaktiva löner, men att det finns avtal

klara. En justering kan då göras genom att man till den uppmätta nivån lägger den avtalsmässiga höjningen samt en uppskattning av resultatet av lokala förhandlingar. En komplikation under senare år är dock att avtalen har tenderat att bli allt mindre normerande och ofta innehåller skrivningar som "om inget annat avtalats". För att få kunskap om t.ex. flyttade avtalstidpunkter kan faktiska mätningar krävas. Om nya avtal inte är klara kan man möjligen gissa sig till vad den retroaktiva betalningen blir och senare göra en mer definitiv justering. Det kan emellertid också vara så att man är osäker på huruvida retroaktiva löner ingår eller ej, eller att retroaktiva löner ingår för en osäker andel av kollektivet i fråga. Då kan problemet bara åtgärdas genom god kunskap och tidskrävande undersökning av sakförhållandet.

Den statistiska löneglidningen

Ett återkommande problem för de flesta som använder lönestatistik, både forskare och konjunkturbedömare, liksom löneförhandlare och medlare, är den s.k. *löneglidningen*. Den benämns ibland lokal lönebildning eller rätt och slätt restpost eller residual. Detta är en löneökningsskomponent med synnerligen sammansatt innehåll. Löneglidningen brukar definieras som den totala löneökning som i statistiken registreras utöver vad som har avtalats centralt och/eller förbundsvis, således är den i praktiken *en restpost*.

Termen löneglidning är gammal, och den kan när den används om restposten föra tankarna fel. Förr menades med löneglidning, som redan tidigare nämnts, vanligen den löneökning som uppstod vid ackordsarbete genom ökad produktivitet eller genom revidering av ackorden vid sidan av löneförhandlingarna. Denna form av löneglidning är numera av liten omfattning. Nu består löneglidningen av den löneökning som avtalas lokalt, men också och ibland inte minst de rent statistiska effekter som uppkommer på grund av olika slags strukturella förändringar. Sådana effekter uppkommer t.ex. när sammansättningen mellan högavlönade och lågavlönade personalkategorier ändras. Vidare ingår i löneglidningen delvis effekter av förändringar i overtidsuttag, omfattning av skifttjänstgöring, m.m. Inte heller sådana effekter är uttryck för löneförändringar i mer genuin mening. Däremot och viktigt att understryka är de högst reella som *kostnadsförändringar* för de företag eller branscher där lönerna betalas.

Även den del av den registrerade löneglidningen som är hänförbar till lokala avtal kan ha olika karaktär, med delvis olikartad analytisk innebörd. Den kan uppkomma som resultat av mer traditionella förhandlingar mellan arbetsgivaren och en lokal fackförening, men den kan också bero på rent individuella uppgörelser som återspeglar flaskhalseffekter för personal med speciellt efterfrågade kvalifikationer. På senare tid har löneglidnings-

begreppets innebörd blivit än mer diffus, när skillnaden mellan vad som är förbundsvis avtalad ökning och lokalt avtalad ökning har börjat luckras upp.

Konjunkturstatistiken

Syftet med konjunkturstatistiken är att beskriva utvecklingen av löner och arbetskostnader som underlag för konjunkturanalyser och konjunkturprognoser. Detta användningsområde förutsätter för det första att statistiken är kortperiodisk, vilket innebär att den framställs månadsvis eller åtminstone kvartalsvis. För det andra krävs att den framställs med någorlunda kort tidseftersläpning.

Ända sedan 1930-talet har det i Sverige producerats kortperiodisk lönestatistik för industriarbetare. Denna statistik var länge den enda tillgängliga. I takt med att tjänstesektorerna ökade sina andelar av den totala ekonomin och tjänstemännens andel av arbetskraften ökade även inom industrin, uppstod behov av mer heltäckande lönestatistik för konjunkturbedömningar. Vissa utökningar gjordes också efterhand. Det var emellertid först på förslag av 1987 års lönekommitté som regeringen uppdrog åt SCB och Konjunkturinstitutet att utarbeta en heltäckande kortperiodisk lönestatistik. Nu produceras löpande kortperiodisk statistik för såväl arbetare som tjänstemän, inom såväl privat som offentlig sektor.

SCB:s konjunkturstatistik består av följande delar, vilka redovisas separat:

- konjunkturstatistik över löner avseende den privata sektorn (månadsvis),
- kortperiodisk sysselsättnings- och lönestatistik avseende staten (kvartalsvis),
- kortperiodisk sysselsättnings- och lönestatistik avseende kommunerna och landstingen (månadsvis).

SCB gör inte någon regelbunden samlad publicering av resultaten, innefattande totalberäkningar. Däremot gör Konjunkturinstitutet en summarisk sådan redovisning i sin publikation *Konjunkturläget*. Den sammanvägda löneutvecklingen från konjunkturstatistiken är sedan ett antal år tillbaka institutets huvudmått på den totala löneökningen.

Den månadsvisa konjunkturstatistiken för *den privata sektorn* baseras på en totalundersökning av företag med över 500 anställda och ett urval av företag med 5-500 anställda. Urvalet omfattar ca 5000 företag och sker med det centrala företags- och arbetsställeregistret, CFAR, som urvalsram. Företaget är urvalsobjekt, utom för industrins del, där arbetsstället är urvalsobjekt. Resultaten branschindelas i ca 25 branscher enligt Standard för svensk näringsgrensindelning, SNI 92. Insamlingen och publiceringen

sker med fördelning på arbetare och tjänstemän. Uppgifter om avtalsområde och kön insamlas inte.

För arbetare beräknar SCB *genomsnittlig timlön* som kvoten mellan utbetald lönesumma och antal arbetade timmar. I den utbetalda lönen ingår lön som svarar mot arbetad tid (alltså inte t.ex. sjuklön), inklusive alla typer av utbetalda tillägg m.m., såsom skifttillägg, övertidsersättning, jourtidsersättning, ob-tillägg och restidsersättning. Den arbetade tiden omfattar faktiskt utförda arbetstimmar inklusive övertid, betald jour- och restid m.m.

För tjänstemän beräknar SCB *genomsnittlig månadslön exklusive rörliga tillägg* som kvoten mellan summa överenskommen månadslön och antalet anställda, omräknat till heltidspersoner. Sjuklön ingår inte. Parallellt beräknas också *genomsnittlig månadslön inklusive rörliga tillägg*, varvid till den överenskomna månadslönen läggs provisioner, skifttillägg, ob-tillägg, naturaförmåner m.m. Däremot inberäknas inte övertidstillägg, eftersom övertid inte ingår i tidsmättet, såsom det definieras.

Begreppet månadslön inklusive rörliga tillägg är vad som närmast är jämförbart med den timlön som redovisas för arbetare. Vid jämförelser över tiden uppkommer dock bristande jämförbarhet mellan arbetare och tjänstemän bl.a. om övertidsuttaget för tjänstemän ändras eller om den överenskomna arbetstiden för heltidsanställda tjänstemän ändras.

Den kortperiodiska statistiken över löner i *den statliga sektorn* är resultat av en totalundersökning omfattande myndigheter, departement, affärsverk m.m. Sedan 1995 ingår även anställda vid de allmänna försäkringskassorna. Anställda i statliga bolag ingår inte. De redovisas i den privata sektorn. Inte heller ingår deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Genomsnittlig månadslön beräknas på samma sätt som för tjänstemän i den privata sektorn, inklusive olika typer av tillägg, utom övertidstillägg. Statistiken är en kvartalsstatistik, där lönerna mäts under mittmånaden i kvartalet. Uppdelningar görs efter myndighet, näringsgren och län.

Den månadsvisa lönestatistiken för *kommuner och landsting* produceras av Svenska Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet. Den har som lönebegrepp endast överenskommen månadslön. Statistiken bygger på totalundersökningar för merparten av kommunerna (260 av 288) och landstingen (19 av 23). Resultaten räknas sedan upp till totalnivå. Insamlingen sker via de dataföretag eller motsvarande som handhar löneutbetalningarna. Dataföretagen svarar för uppdatering av avtal, populationsavgränsningar och jämförbarhet över tiden. Slutgranskning sker hos respektive förbund. I statistiken ingår även utbetalda lönesummor och retroaktiva ersättningar, såväl efter utbetalningsmånad som den månad de avser.

Konjunkturstatistiken för löner ligger till grund för SCB:s *arbetskostnadsindex för den privata sektorn*. Tillägg görs här för lagstadgade och avtalsenliga arbetsgivaravgifter. Vidare görs tillägg, vad gäller arbetare, för helglön, semesterlön, sjuklön, naturaförmåner och andra ersättningar. För tjänstemän görs tillägg för sjuklön. Här borde även hänsyn tas till övertidsersättning och lön i anslutning till semester, men relevanta sådana uppgifter har inte kunnat insamlas.

Det kan i anslutning här till noteras, vad gäller konjunkturstatistiken för arbetare i privat sektor, att kostnadsförändringar för företagen till följd av variationer i övertidsuttag kommer att registreras, inte bara som en förändring i arbetskostnadsindex, utan även oegentligt som en löneförändring. Den utgör en del av den restpost som brukar kallas löneglidning. Sedan 1996 har dock statistiken byggts ut med frågor om övertidsersättningar, vilket öppnar möjlighet för att korrigera för variationer i övertidsuttag.

Konjunkturstatistiken är i övrigt behäftad med de inledningsvis nämnda allmänna mätproblem som lönestatistik kan vara förknippad med: struktureffekter, förskjutningar mellan sektorer och retroaktiva betalningar. När det gäller förändringar över kortare perioder, vilket är aktuellt i samband med konjunkturbedömningar, är sannolikt struktureffekterna mindre betydelsefulla. Förskjutningar mellan sektorer, av typen bolagisering av Postverket och Televerket kan däremot ge kraftiga missvisningar på kort sikt. Lösningen på detta problem är att, när större förskjutningar inträffar, justera tidsserierna såsom tidigare diskuterats. Detta görs också.

Problemet med de retroaktiva lönebetalningarna har i konjunkturstatistiken lösts genom att man regelbundet frågar om dessa. Detta innebär att statistiken under relativt lång tid, upp till ungefär ett halvår, är preliminär innan de retroaktiva lönebetalningarna har fördelats på den månad de avser. Fördelen är emellertid att man efterhand får en god bild av lönenivån efter lokala förhandlingar. En i sig önskvärd snabbare redovisning försvåras av att de lokala förhandlingarna kan dra ut på tiden, och detta i skiftande grad.

Strukturstatistiken

Syftet med SCB:s årliga strukturstatistik är att ge jämförbar information om lönestrukturen på arbetsmarknaden. Den bygger till stora delar på den förhandlingsstatistik som arbetsmarknadens parter producerar, *partsstatistiken*. Partsstatistiken ställs till SCB:s förfogande mot ekonomisk ersättning. Denna statistik kompletteras av SCB genom egna undersökningar på områden där partsstatistiken har dålig täckning.

Statistiken är individbaserad och möjliggör därigenom en redovisning med fördelning på ett flertal variabler: ålder, kön, yrke, utbildningsnivå, utbildningens inriktning, region, huvudsektor i ekonomin, näringsgren, m.m. samt kombinationer av dessa indelningar. Däremot kan en fördelning på avtalsområden inte göras för närvarande. Begreppet avtalsområde kan inte alltid entydigt definieras. Avtalsområden kan förändras över tiden, genom sammanslagningar och uppdelningar, konstruktion av "hängavtal" etc.

Graden av lönespridning anges i form av percentiler. Om exempelvis den övre gränsen för percentil 10 går vid 10 000 kr. per månad har 10 procent av befolkningen en månadslön på 10 000 kr. eller mindre. De percentiler som SCB brukar redovisa är 10, 25, 50, 75 och 90.

För den privata sektorn byggde partsstatistiken tidigare genomgående på statistikavtal mellan arbetsgivar- och arbetstagarparter. Många av dessa avtal är numera uppsagda och statistikproduktionen utförs enbart av arbetsgivarparten. En del nya statistikavtal har under senare tid kommit till stånd på förbunds-nivån. Det finns inte längre skriftliga avtal mellan SAF och SCB vad gäller rapportering av lönestatistik, men SCB får tillgång till uppgifter på ungefär samma sätt som tidigare. Intentionerna i de tidigare gällande avtalen, att undvika dubbelt uppgiftslämnande och att SCB skall stå för en del av kostnaderna, har därmed bibehållits.

För den offentliga sektorn är statistiken i princip heltäckande. För den statliga sektorn insamlas statistiken av Arbetsgivarverket. Arbetsgivarverket har träffat statistiköverenskommelser med huvudorganisationerna på löntagarsidan. Kommunernas och landstingens statistik framställs av Svenska Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet. Även här finns statistikavtal.

De olika delarna av partsstatistiken skiljer sig åt av skäl som delvis hänger samman med de olika löne- och förhandlingssystemen och hur dessa har utvecklats historiskt.

Inom olika delar av partsstatistiken används skilda *lönebegrepp*. Detta beror till stor del på att man har eller har haft olika lönesystem. Vilket eller vilka lönebegrepp som man strävar efter i en offentlig redovisning beror delvis på syftet med redovisningen. Flertalet producenter av partsstatistik använder en gemensam klassificering av olika komponenter i lönen (grundlön, tillägg och andra ersättningar), nämligen Svensk standard för indelning av arbetskostnader, SIAK. Därigenom går det i regel att konstruera någorlunda jämförbara beräkningar i enlighet med det lönebegrepp man är ute efter.

Man skiljer mellan ersättning för *arbetad tid* och ersättning för *ej arbetad tid*. I SCB:s lönebegrepp ingår ersättning för arbetad tid i form av fast lön och/eller rörlig lön (t.ex. ackordslön) samt en mängd olika tillägg (t.ex. ob-tillägg, skifttillägg, skiftformtillägg och jourersättning), dock inte övertidsersättning. Den sistnämndas storlek varierar med övertidsuttaget och

bör därför exkluderas (jfr. principdiskussionen inledningsvis om lönebegrepp). I fråga om ej arbetad tid ingår inte sjuklön, eftersom denna varierar med volymen sjukdagar (jfr. återigen lönebegreppsdiskussionen). Däremot ingår semesterlön för tjänstemän. Detta borde principiellt föranleda justeringar med hänsyn till variationer i semesternas längd, vilket dock inte är praktiskt möjligt.

SCB har nyligen utarbetat ett förslag till enhetliga definitioner av lönebegrepp, m.m., vilket har överlämnats till arbetsmarknadens parter för synpunkter. Det kan vidare observeras att lönebegreppet i konjunkturstatistiken, som tidigare presenterats, skiljer sig något från det som nu redovisats för strukturstatistikens del. Detta är naturligt, bland annat med tanke på de högre kraven på snabb redovisning av konjunkturstatistiken.

Lönerna mäts under *mätperioder* som kraftigt skiljer sig mellan olika områden. För den privata sektorns arbetare på SAF:s område är sålunda mätperioden 2:a kvartalet, medan för tjänstemän mätperioden är augusti. För stål- och metallverken gäller dock september-oktober för både arbetare och tjänstemän. Staten har september som mätperiod, kommuner och landsting har november. SCB:s egna mätningar avser september-oktober. Dessa olikheter kan innebära svårigheter att göra analyser och jämförelser, i synnerhet när dessa skall ha hög aktualitet. Konsekvensen är inte minst att den samlade redovisningen kan ske först när de tidigast insamlade uppgifterna hunnit bli tämligen ålderstigna. Å andra sidan är en gemensam måttidpunkt ingen garanti för att mätningarna blir jämförbara. Det kan exempelvis vara så att revisioner enligt senaste avtal och/eller retroaktiva betalningar finns med på ett område men inte på ett annat, även om mätperioden är gemensam. Från och med 1998 års insamling avses mätperioden för all SAF-statistik bli september-oktober.

Vad gäller redovisningen på *yrken* används flera olika klassificeringssystem på arbetsmarknaden. De är i vissa fall svåra att översätta till varandra och till den officiella Svensk standard för yrkesklassificering, SSK. Denna standard bygger på den internationella klassificeringen ISCO. Fördelningen på *övriga bakgrundsfaktorer* erbjuder inga större principiella problem: ålder och kön framgår av personnumren; utbildning hämtas från Utbildningsregistret, som omfattar hela befolkningen i åldern 15-74 år; sektor, näringsgren och region för de uppgiftslämnande företagen framgår av det centrala företags- och arbetsställeregistret, CFAR.

Uppgiftslämnarfrågor m.m.

Statistikproduktionen medför uppgiftslämnarkostnader, som ibland är mångdubbelt större än kostnaderna för statistikproducenten själv. Statsmakterna har därför utsett organisationer som bland annat skall bevaka ny

eller förändrad statistikinsamling. Exempel är Företagens Uppgiftslämnar-delegation, FUD, som bevakar statistiken inom den privata sektorn, och Svenska Kommunförbundet, som bevakar kommunsektorn.

SCB genomför ett stort antal företagsbaserade undersökningar och det gäller att på ett lämpligt sätt fördela uppgiftslämnandet mellan företagen. För många företag medför uppgiftslämnandet att de måste göra anpassningar av sina dataregister. De föredrar att besvara samma enkät i flera år framför att punktvís lämna uppgifter till flera olika undersökningar. Från statistisk synpunkt är det emellertid önskvärt med en viss rotation av uppgiftslämnandet mellan företagen. Dessa olika önskemål har SCB sökt beakta genom ett samordnat urvalsförfarande.

Den officiella statistiken regleras i lagen (1992:889) om den officiella statistiken. Officiell statistik kan framställas av statliga myndigheter under regeringen. I lagen anges för vilka uppgiftslämnarplikt gäller och vilka tvångsmedel som finns. I en förordning (SFS 1992:1668) beskrivs närmare vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som är producenter. I SCB:s författningssamling redogörs för varje undersökning vad som gäller i fråga om variabelinnehåll, inrapporteringsdatum, m.m.

Ett formaliserat samarbete i statistikfrågor mellan SCB och arbetsmarknadsparterna sker inom ramen för Lönestatistiknämnden. Nämnden inrättades på förslag av 1987 års lönekommitté med syfte att förbättra informationsutbytet m.m. mellan SCB och parterna.

4.2 Behov av lönestatistik i förhandlings- och medlingsarbetet

Medlaren Gunnar Samuelsson har på utredningens uppdrag intervjuat företrädare för arbetsmarknadens parter. Av dessa intervjuer framgår att det finns tre huvudlinjer i arbetsmarknadens parters syn på lönestatistiken i förhandlingsarbetet. En uppfattning är att lönestatistiken är värdefull och ger positiva effekter, en annan uppfattning är att lönestatistiken är onödig och skadlig och en mellanliggande tredje uppfattning är att lönestatistikens roll är överdriven. Bland dem som är positiva till lönestatistik dominerar de fackliga organisationerna. Arbetsgivarna på den offentliga sektorn delar uppfattningen om statistikens värde som ett gemensamt faktaunderlag i en förhandling, men menar att det är förutsättningar i den egna branschen och inte följsamhet till andra områden som skall vara avgörande för förhandlingsresultatet. De som är negativa till lönestatistiken återfinns framför allt hos förbunden inom SAF-området.

Argument för lönestatistik från parternas sida

De som anser att lönestatistiken är värdefull anser att det är ett riksintresse att det finns en bra lönestatistik. Tillgång till en väl utbyggd statistik är en bland flera viktiga faktorer i förhandlingar både lokalt och på förbundsplanet. En gemensam lönestatistik är förtroendeskapande inför en avtalsrörelse. Motsättningar mellan parterna i nivåfrågor med hänvisning till löneökningar för andra grupper går inte att undvika, men om parterna har samma verklighetsbild minskar risken för konflikter. Ett gemensamt faktaunderlag är av värde för jämförelser med andra branscher och med andra avtalsområden inom samma bransch. En annan användning av lönestatistiken är att parterna kan avläsa effekterna av riktade satsningar i tidigare avtal. Har man inte en gemensam statistik söker de fackliga organisationerna att samla in löneuppgifter genom enkäter och liknande. Det finns då en tendens att överdriva utvecklingen på andra områden.

De som är positiva till lönestatistik menar vidare att statistiken tidigare visserligen kunde ha en viss lönehöjande effekt, men att situationen är annorlunda nu då det inte längre i samma utsträckning förekommer följsamhetsklausuler och diskussioner om millimeter rättvisa. Kan man redovisa en förklaring för medlemmarna varför en uppgörelse ser ut som den gör, är det inte något problem med skillnader mellan avtalsområdena. Framtida konflikter mellan parterna bedöms mer komma att röra maktfrågor än nivåhöjningar.

Argument mot lönestatistik

De som är negativa till lönestatistik framhåller att det måste finnas arbetskraftskostnadsstatistik, men att det inte finns behov av lönestatistik i förhandlingsarbetet. Det är i vart fall ointressant med statistik baserad på personuppgifter.

I de lokala förhandlingarna menar kritikerna till lönestatistik att statistiken försvårar en utveckling mot individuell och differentierad lönesättning. Medianlön uppfattas ofta av de enskilda anställda som liktydigt med normallön. Istället för en central lönestatistik bör lönestrukturen baseras på kompetens och företagen måste då bygga upp egna system tillsammans med de lokala fackliga organisationerna. Allt mer av lönebildningen sker på lokal nivå med utgångspunkt från ansvar och värdering av arbetsuppgifter där den egna prestationen blir avgörande för lönesättningen. Nivåutvecklingen kan man hålla reda på ändå, t.ex. genom att följa den befintliga statistiken över lönesummor.

I förbundsförhandlingarna behövs enligt denna uppfattning inte heller någon lönestatistik eftersom dessa förhandlingar bör utgå från förutsätt-

ningarna för det egna avtalsområdet när det gäller marknadsläge, vinstutveckling, prisutveckling, efterfrågan på arbetskraft m.m. Med en betoning av statistikens roll riskerar detta att komma i bakgrunden och en fokusering istället ske på frågan om följsamhet till löneutvecklingen för andra grupper och områden. Statistiken blir därmed lönedrivande. Någon lönestatistik för att avläsa effekter av centrala satsningar behövs inte eftersom sådana satsningar inte bör förekomma. Det finns inget behov för de centrala parterna att agera poliser.

Argument för att statistikens roll är överdriven

De som hävdar att statistikens roll är överdriven menar att det är slöseri med resurser att fästa alltför stor vikt vid lönestatistiken. De menar att andra faktorer är betydligt viktigare för att lösa grundläggande problem på arbetsmarknaden. Det avgörande är medlemmarnas förväntningar och det är därför viktigare att förklara sambandet mellan löneökningar och inflation. För att få en lönebildning som är förankrad hos parterna måste man skapa en grund på förtroendebasis. Samverkansavtalet mellan parterna inom industrin och andra liknande avtal är den rätta formen för förnyelse, dvs. samverkan om en gemensam idé för branschens framtid.

Förlikningsmännens synpunkter på lönestatistik i förhandlingsarbetet

Intervjuerna med medlare visar att statistiken har spelat en relativt underordnad roll i medlingsförhandlingar. Detta bekräftas också i ett brev som utredningen fått av medlaren Rune Larson. En orsak därtill kan vara att medlarna kommer in i processen först sedan parterna har fört direktförhandlingar och "kört fast". Statistikdiskussionerna är då i regel avklarade. I den mån statistikfrågor har varit uppe till diskussion under medlingen har det skett inledningsvis, men de har inte haft någon större betydelse i slutskedet.

Medlarna har dock inte sällan använt statistiken för det aktuella avtalsområdet för att testa olika modeller och kostnadsberäkna alternativa lösningar. Ibland har medlarna tagit initiativ till samverkan mellan parternas statistiker för att räkna på olika komponenter. En förutsättning för att få accept från parterna för olika kostnadsberäkningar har varit att statistiken varit partsgemensam eller att i vart fall parterna under förhandlingens gång kommit till enighet om ifrågakvarande statistiska uppgifter.

4.3 Andra intressenters krav på lönestatistiken

Konjunkturbedömningens behov

Det finns flera myndigheter, organisationer och företag som gör mer eller mindre omfattande konjunkturbedömningar. Inom den statliga sfären kan nämnas Konjunkturinstitutet, Finansdepartementet och Riksbanken. Vidare görs konjunkturbedömningar av näringslivets och arbetsmarknadens organisationer, av bankerna och av vissa storföretag. Konjunkturinstitutet torde vara den institution som mest använder konjunkturstatistiken över löner. Utvecklingsarbetet hos producenterna av denna statistik sker därför i nära samarbete med Konjunkturinstitutet.

Konjunkturbedömningens krav uppfylls redan nu i flera viktiga avseenden av den befintliga konjunkturstatistiken. Den produceras med kort eftersläpning. Den hanterar de retroaktiva lönebetalningarna på ett sätt som ger betydligt bättre grepp om löneglidningen i ett kortare perspektiv än vad som är möjligt med strukturstatistiken. Den månadsvisa redovisningen är viktig, inte bara för att den ger kontinuerliga indikationer. Den är också väsentlig om de lokala avtalen avviker från de centrala överenskommelserna. Man kan t.ex. spåra flyttade avtalstidpunkter.

Lönestatistiken visar emellertid inte på ett tillfredsställande sätt effekten av förändringar i arbetstider, varken i konjunktur- eller strukturstatistiken. Den avtalade ordinarie veckoarbetstiden vid heltidstjänstgöring borde insamlas. Arbetstidsbegreppet kan dessutom i framtiden komma att bli än mer problematiskt, t.ex. om konjunkturanpassad arbetstid och individuella avtal om arbetstid mer allmänt införs. Även övertidsbegreppet kan förändras.

För konjunkturbedömningarna är det vidare önskvärt att ha en uppfattning om precisionen i beräkningarna av de procentuella förändringstalen. I detta avseende brister konjunkturstatistiken därigenom att den endast anger konfidensintervall för den skattade nivån i kronor.

Konjunkturbedömningar innefattar också jämförelser av den svenska löneutvecklingen med den i andra länder. Sådana jämförelser ger i sin tur grund för bedömningar av det svenska näringslivets konkurrenskraft och dess avsättningsmöjligheter, både på exportmarknaderna och den del av hemmamarknaden som är utsatt för importkonkurrens. Här är det inte alltid fråga om att ta fram det principiellt riktigaste måttet på den svenska löneutvecklingen, utan det mått som är mest jämförbart med vad man har tillgängligt för andra länder i form av aktuella utfall och prognoser.

Det är i huvudsak två årsvisa mått som står till buds när det gäller statistik och prognoser med internationell spridning:

"compensation per hour in manufacturing" och

"compensation per employee in the business sector".

Det första måttet, som avser industrisektorn, publiceras av US Labor Department på grundval av data från olika länders nationalräkenskaper. Lönesumman divideras med antalet arbetade timmar. I många fall torde detta mått bygga på statistik avseende enbart arbetare. Det andra måttet, som redovisas av bl.a. OECD och EU, baseras också på uppgifter från nationalräkenskaperna, men avser anställda i hela näringslivet. Lönesumman slås ut på antalet anställda, och det är alltså inte fråga om ett riktigt timlönebegrepp.

Båda de angivna måtten innefattar sociala avgifter, såväl lagstadgade som avtalsenliga. I många länder betraktas sociala avgifter mer tydligt som en löneförmån än vad som är fallet i Sverige. Ett skäl kan vara att det utomlands ofta finns en längre tradition av att finansiera socialförsäkringsförmåner genom en kombination av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. I Sverige har egenavgifter på löntagarinkomster först från år 1993 i större omfattning kommit till användning.

Vad gäller kortperiodisk internationell statistik sammanställer OECD även uppgifter om "hourly earnings in manufacturing", exklusive arbetsgivaravgifter. Dessa uppgifter redovisas månadsvis eller kvartalsvis beroende på vad som finns tillgängligt för länderna. Man samlar in data över det begrepp som man anser ligga närmast timförtjänst för industriarbetare. Det kan härvid *de facto* för olika länder röra sig om veckoförtjänst eller månadsförtjänst i stället för timförtjänst, gälla hela näringslivet eller hela ekonomin i stället för industrin, gälla även tjänstemän i stället för bara arbetare, avse enbart män i stället för båda könen, inkludera istället för exkludera arbetsgivaravgifter etc. Prognoser publiceras inte.

Forskningens behov

Empirisk forskning om lönebildning och angränsande samhällsekonomiska frågor är viktig för att öka kunskapen om arbetsmarknadernas sätt att fungera. Detta gäller såväl på det makroekonomiska planet, där den traditionella stabiliseringspolitiken arbetar, som på mikroplanet – individ- och företagsnivån – som är av särskilt intresse för arbetsmarknadspolitiken, utbildningspolitiken, socialpolitiken etc.

I en rapport till 1987 års lönekommitté redovisade Nils Henrik Schager forskningens behov av lönestatistik, baserat på synpunkter från ett antal då

verksamma forskare. Dessa synpunkter synes till stora delar fortfarande vara giltiga. Utredningen har emellertid som ett led i sina överväganden velat ta del av aktualiserade synpunkter som den empiriskt inriktade samhällsekonomiska forskningen lägger på lönestatistiken. Ett antal av Sveriges främsta forskare på det aktuella området har därför fått framföra sina synpunkter och önskemål. I det följande redovisas dessa synpunkter.

Forskningen har under de senaste 10-15 åren alltmer kommit att inriktas på aspekter som förutsätter data på individ- och företagsnivå. Tidigare var det i första hand fråga om att analysera tidsserier över långa perioder på en starkt aggregerad nivå. Ett välkänt exempel är Phillipskurvan, vars upphovsman var australiensaren A.W. Phillips (se också avsnitt 2.2). Han studerade på 1950-talet Englands löneutveckling och arbetslöshet under en hundraårsperiod bakåt i tiden, och han fann att ju högre arbetslösheten var desto mindre blev löneökningarna och tvärtom. Detta kunde enkelt illustreras i ett diagram. Med åren blev Phillipskurvan en allt mer otillfredställande modell för lönebildningen. Sambandet förlorade sin stabilitet. Forskarna prövade till att börja med möjligheterna att förbättra kurvan inom dess makroekonomiska ram genom att ta hänsyn till fler tänkbara lönepåverkande faktorer, undersöka tidsförskjutningar i lönebildningsprocessen, m.m. Detta resulterade emellertid inte i mer beständiga framgångar.

Den ökade inriktningen på mikrostudier inom forskningen är därför inte enbart uttryck för en intresseförskjutning från helheten till delarna. Den beror också på insikten om att en väg till ökad kunskap om de makroekonomiska sammanhangen går via bättre förståelse av de grundläggande mekanismerna på mikronivå.

Ett starkt behov finns inom forskningen av att kunna *koppla samman individuella löneuppgifter med andra variabler* som kan antas ha betydelse för lönebildningen. Dessa bakgrundsvariabler kan avse dels individen själv, dels företaget och branschen. På individplanet kan det härvid vara fråga om utbildning, ålder och kön. På företags- eller branschplanet kan det gälla sådant som lönsamhet, företagsstorlek och expansionstakt.

Av särskilt intresse i det föreliggande sammanhanget är att kunna mäta *graden av under- eller överefterfrågan på arbetskraft* i det företag eller den bransch där individen är verksam. Arbetslösheten, som i makroekonomiska undersökningar ofta används som indikator för läget på arbetsmarknaden, är på företags- eller brachsnivå inte så relevant. En person som förlorar sitt arbete gör det visserligen från ett visst företag i en viss bransch och i en viss region, men åtminstone i ett längre tidsperspektiv tunnas denna anknytning ut. Särskilt på företagsnivån är det föga meningsfullt att tala om – och än mindre försöka samla statistik om – hur stor arbetslösheten är.

Mer adekvat vore att fråga om *vakanser* hos företaget som indikator på arbetskraftsefterfrågan. Begreppsmässigt är det här viktigt att skilja mellan

nyttillkommande vakanser och sedan tidigare kvarstående vakanser. Uppgifter om vakanstal skulle kunna infogas i SCB:s lönestatistik, såväl i konjunkturstatistiken som i strukturstatistiken. Det kan anmärkas att den vakansstatistik som nu finns, och som baseras på till arbetsförmedlingarna anmälda lediga platser, anses ha blivit allt mer osäker. Ett alternativ till kvantitativ vakansstatistik finns i Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer, där företagen kvalitativt redovisar bristen på arbetskraft av olika slag.

Viktiga bakgrundsuppgifter om individen registreras i strukturstatistiken. Det är likväl påfallande hur pass sällan denna statistik kommit till användning inom forskningen. Ett skäl är att den har låg täckningsgrad vad gäller *anställda i mindre företag*. Detta är en relativt lättöverkomlig brist vid makroekonomiska studier, men ett problem för den mikroekonomiskt orienterade forskningen, där man knyter särskilt intresse till bl.a. olikheter i lönebildningsprocessen i små och stora företag. I högre grad har forskarna litat till andra databaser: sålunda finns att tillgå Levnadsnivåundersökningarna, LNU, vid Stockholms Universitet och HUS-databasen vid Industriens Utredningsinstitut och Göteborgs Universitet. Under utveckling för närvarande är databasen LINDA vid Uppsala Universitet i samverkan med Riksförsäkringsverket, SCB, Arbetsmarknadsstyrelsen samt Arbetsmarknads- och Finansdepartementen. LINDA innehåller för närvarande inte information om löner och arbetade timmar, men det är ett önskemål från forskarna att komplettera den med sådana uppgifter.

De universitetsanknutna databaserna är *paneldatabaser*, vilket innebär att man har tillgång till data för identifierade individer under ett antal år. Detta är en mycket stor fördel för forskningen, dels eftersom man kan analysera både skillnader mellan individer och förändringar över tiden, dels eftersom det totala antalet observationer blir stort. En genomgående brist är emellertid att uppgifter rörande företagsanknutna förhållanden saknas. Idealiskt vore naturligtvis att parallellt ha tillgång till både individ- och företagspaneler. Ett alternativ är att tillföra individdatabaserna företagsinformation.

Önskemål finns också om att insamla löneuppgifter i Arbetskraftsundersökningarna, AKU. Sådana uppgifter insamlas t.ex. i motsvarande undersökningar i USA. I kombination med ett panelförfarande skulle det då bl.a. bli möjligt att analysera samband mellan lön och arbetslöshetsperiodernas längd. Ett problem kan emellertid vara att de individer som besvarar AKU har dåliga begrepp om sin lön och att det i varje fall är svårt att få in uppgifter för de lönebegrepp man är ute efter, t.ex. om huruvida övertidsersättning och olika slag av tillägg ingår eller inte. Denna möjlighet är därför endast begränsat användbar.

Jämställdhet mellan könen

Sverige har genom medlemsskapet i EU, medverkande till internationella konventioner och genom egen lagstiftning fastlagt bestämmelser om principer för lönesättning av män och kvinnor. Enligt jämställdhetslagen (1991:433), i viktiga avseenden ändrad år 1994, gäller att det är otillåtet att en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är att betrakta som lika eller av lika värde. Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarens könstillhörighet. Vidare skall arbetsgivarna årligen kartlägga i vad mån det förekommer löneskillnader mellan könen, trots att arbetet är att anse som lika eller av lika värde, och vad orsakerna till sådana skillnader är. Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka i arbetet att utjämna och förhindra omotiverade skillnader i löner och andra anställningsvillkor.

Dessa allmänt gällande lagregler har inom olika delar av arbetsmarknaden följts upp av avtal. Det lokala jämställdhetsarbetet förutsätter tillgång till arbetsplatsvis framställd lönestatistik som är köns-, yrkes- och åldersfördelad, m.m. De avtal om partsgemensam lönestatistik som finns på delar av arbetsmarknaden har också stor betydelse för att kunna följa utvecklingen av löner för kvinnor och män. Sedan länge finns dessutom regler om att all individualiserad officiell statistik skall vara könsuppdelad om inte särskilda skäl talar emot. Detta stadgas i förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken.

Allmäninformativa behov

Enskilda personer behöver information som beslutsunderlag för val av utbildning, yrke, arbetsgivare, bostadsort etc. Informationen bör vara utformad så att den belyser konsekvenser av olika val. Företag och organisationer har motsvarande informationsbehov. Att tillgodose sådana krav är viktigt bland annat för att arbetsmarknaden skall fungera väl. Prisrelationerna mellan olika produktionsfaktorer, inbegripet olika typer av arbetskraft, är viktiga också i vidare perspektiv, t.ex. för företags investerings- och lokaliseringsbeslut, för samhällsplanering m.m. En god allmäninformativ statistik är därför viktig för att en god resursfördelning i samhället skall säkerställas.

5 Överväganden och förslag

5.1 Utgångspunkter för förslagen

Bakgrund

Det finns enligt utredningens bedömning starka motiv för att förbättra lönebildningen. Den har under de senaste decennierna inte fungerat väl. Under decennier har lönebildningen genererat högre löneökningar i Sverige än i våra viktigaste konkurrentländer. Detta till trots har de svenska löntagarna inte fått några nämnvärda reallöneökningar de senaste tjugo åren, medan arbetslösheten har stigit till rekordhöga nivåer.

Det finns ingen enkel förklaring till dessa problem. Förklaringen får sökas i ett antal samverkande faktorer. Avtalsförhandlingarna har spelat en central roll för lönebildningen. Tidigare var förhandlingar på flera nivåer och följsamhetsklausuler vanliga. Båda dessa förhållanden tenderar att vara inflationsdrivande. Även förhandlingar på förbunds nivå, som i den senaste stora avtalsomgången våren 1995, har resulterat i högre löneökningar än i omvärlden. Detta trots att arbetslösheten hade stigit till mycket höga nivåer och att det i regel inte fanns några klausuler i avtalen.

Avtalsförhandlingarna kan emellertid inte ensamma förklara problemen. Den ekonomiska politiken har också bidragit, bland annat genom en serie devalveringar och oförmåga att undvika perioder med överhettning. Arbetsmarknadens regelverk och företagens sårbarhet för störningar i begränsade delar av verksamheten har också haft betydelse.

Förlikningsmannaexpeditionens sätt att sköta sitt uppdrag är inte heller förklaringen till problemen. Medlarna har lyckats att ena parterna och antalet konflikter och konflikt dagar har inte varit anmärkningsvärt högt. Företagens sårbarhet i kombination med att medlarna normalt har haft som sin enda uppgift att få parterna att enas om ett avtal, oavsett avtalsinnehållet, har emellertid lett till att avtalsförhandlingar under medling resulterat i för höga avtalskostnader.

Under 1990-talet har förutsättningarna för lönebildningen förändrats i väsentliga avseenden. Den internationellt låga inflationstakten ställer krav på att lönebildningen kan klaras på betydligt lägre nominella nivåer än tidigare, för att inte svenskt näringslivs konkurrenskraft skall försvagas. Penningpolitiken utgår från ett inflationsmål på ca 2 procent, vilket innebär att för höga nominella löneökningar kommer att leda till höjda räntor och på sikt minskad sysselsättning. Arbetslösheten har stigit till sådana nivåer att traditionell arbetsmarknadspolitik inte räcker för att komma tillrätta med problemen. De starkare finansiella restriktionerna i den offentliga sektorn innebär vidare att inte heller en expansion av offentlig sysselsättning kan minska arbetslösheten påtagligt. En väl fungerande lönebildning, som på total nivå är förenlig med inflationsmålet och på lokal nivå är anpassad till olika verksamheters förutsättningar, skulle emellertid kunna förbättra förutsättningarna för ökad tillväxt och sysselsättning och bidra till en sänkning av arbetslösheten.

Förslag i detta betänkande

I regeringens direktiv till utredningen anges att den särskilde utredaren skall lämna förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Institutet skall enligt direktiven ges ökade möjligheter att främja de övergripande samhällsintressena i avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter och förbättra förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning. Förslagen skall främja en lönebildning som möjliggör en rejäl sänkning av arbetslösheten med bevarad låg inflation. Utredningen inriktar sitt arbete på att utarbeta förslag, som om de genomförs, skulle innebära en påtaglig förbättring av lönebildningen. I detta betänkande redovisas förslag om ett nytt och förstärkt medlingsinstitut, som kan spela en mer aktiv roll för lönebildningen och avtalsförhandlingarna än den nuvarande Förlikningsmannaexpeditionen.

Av direktiven framgår vidare att utredningen skall ange vilka åtgärder som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig lönestatistik och annan statistik som är relevant för avtalsförhandlingarna och som är uppdelad på avtalsområden och kön. Utredningen lämnar i detta betänkande även förslag om en förbättrad lönestatistik.

Förslag i nästa betänkande

En utgångspunkt för utredningens arbete är att arbetsmarknadens parter också i fortsättningen skall bära huvudansvaret för lönebildningen. Samtidigt menar utredningen att det förhållandet att parterna har ansvaret för

lönebildningen inte garanterar att den fungerar väl ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv. Parterna har haft huvudansvaret för lönebildningen under decennier. Trots det har problemen inte lösts. Det har inte tagits tillräckliga hänsyn till de övergripande samhällsintressena i lönebildningen.

Det kan ställas flera krav på en väl fungerande lönebildning. Ett möjligt krav är att lönebildningen skall vara sådan att konkurrenskraften förbättras. Därmed främjas ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. Ett annat krav kan vara att lönebildningen skall vara följsam till förutsättningarna i enskilda branscher och yrken och därmed stimulera en god tillväxt i ekonomin som helhet. Ett tredje krav kan vara att lönerelationerna på arbetsmarknaden, inom och mellan avtalsområden, skall uppfattas som legitima bland anställda och arbetsmarknadens parter. I den mån lönerelationer behöver justeras kan det behöva ske stegvis för att undvika kompensationskrav som riskerar att leda till konflikter. Utredningen återkommer i slutbetänkandet till en fortsatt diskussion om innebörden av en väl fungerande lönebildning.

I vilka avseenden och vilken utsträckning medlarna i institutet även bör ges utvidgade befogenheter blir en fråga för slutbetänkandet. Bland de möjligheter till vidgade befogenheter, som nämns i direktiven, ingår att medlare skall kunna gå in tidigt i förhandlingarna, verka för tidsmässig samordning av avtalsförhandlingarna, skjuta på av part varslad konfliktåtgärd och besluta om sammanläggning av avtalsområden i medling. Andra förslag som har framförts till regeringen är bland annat att det måste råda rimliga proportioner mellan en stridsåtgärd och såväl dess syfte som dess skadeverkningar. Dessa förslag kommer att analyseras i slutbetänkandet. Direktiven anger ett antal uppgifter som medlingsinstitutet skall ha och att medlingsinstitutet skall ges ökade befogenheter. Oberorende av på vilket sätt utvidgningen av medlarnas befogenheter kommer att ske, fordras ett starkare medlingsinstitut.

5.2 Medlingsinstitut

Utredningens förslag: En myndighet med namnet Medlingsinstitutet bör inrättas den 1 januari 1999. I samband därmed bör Statens förlikningsmannaexpedition avvecklas. Samtidigt bör förordningen (1976:826) om medling i arbetstvister upphävas.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen lämnar i detta delbetänkande med förtur förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Av direktiven framgår att regeringen snarast möjligt önskar utredningens förslag om det nya institutets organisation, resurser samt arbetsformer, och det redan innan medlarnas befogenheter har behandlats.

Det finns enligt utredningen två goda skäl att redan nu lämna förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Ett skäl är att ett flertal av institutets uppgifter är givna redan av direktiven. Det nya institutet skall i enlighet med direktiven t.ex. ha till uppgift att följa och analysera utvecklingen inom lönebildningen, ha en god överblick över regelverket på arbetsmarknaden och de olika kollektivavtalen, ha tillgång till kvalificerade ekonomiska utredningar och kompetens att sammanställa och tolka statistik som är relevant för lönebildningen, följa utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden när det gäller utvecklingen av lönekostnader, avtalskonstruktioner och förhandlingsformer samt sammanställa redan träffade avtal och hur dessa omsätts lokalt. Vidare är inte omfattningen av medlingsverksamheten så beroende av medlarnas befogenheter som av antalet avtalsområden och konfliktbenägenheten. Det framgår av genomgången i avsnitt 3.6 av förhandlingssystem och medling i några länder.

Ett annat skäl för att behandla institutet med förtur är att inrättandet av en ny myndighet tar tid. Det förutsätter i regel ett remissförfarande och därefter budgetbehandling, proposition och riksdagsbeslut. När riksdagen har fattat beslut vidtar arbetet med att utse styrelse och ledning för institutet, att anställa personal och bygga upp en fungerande verksamhet. Även denna inkörningsprocess kommer att ta viss tid.

Utredningen föreslår att myndigheten kallas Medlingsinstitutet istället för benämningen förlikningsmannainstitut, som används i direktiven. Utredningen anser att namnet på den nya myndigheten bör vara enkelt och könsneutralt. Av samma skäl förordar utredningen även att begreppet medlare i arbetstvister skall användas istället för förlikningsman. Utredningen förordar begreppet medling, som används i dagligt tal, istället för det mindre vanliga begreppet förlikning.

Utredningen föreslår att Medlingsinstitutet inrättas den 1 januari 1999. Bakom detta ligger en avvägning mellan kraven på ett snabbt agerande för en väl fungerande lönebildning och behovet av tid för ett bra beredningsarbete. Med normala beredningstider skulle remissbehandling och beredning i regeringskansliet kunna klaras av under våren 1998, förslag om medel till det nya institutet lämnas i budgetpropositionen i september 1998 och riksdagsbeslut fattas senare samma år.

Utredningen har även övervägt andra tidpunkter för inrättandet av det nya institutet. Det torde finnas möjligheter att om statsmakterna så önskar

inrätta Medlingsinstitutet tidigare, t.ex. den 1 juli 1998. Ett skäl för detta skulle kunna vara att det bedöms angeläget att institutet kan spela en aktiv roll i eventuella avtalsförhandlingar redan fr.o.m. hösten 1998. För att det skall vara möjligt behöver en proposition läggas fram och behandlas av vårriksdagen 1998. Det innebär i sin tur att tiden för remissbehandling och propositionsskrivning blir mycket knapp. Därtill kommer att tiden mellan riksdagsbeslut och det att myndigheten skall inrättas blir kort.

Det finns också argument för en senare starttidpunkt för Medlingsinstitutet. Ett skäl kan vara att avvakta utredningens övriga förslag i slutbetänkandet. Det skulle vidare kunna hävdas att kraven på personalens erfarenhet och kompetens kommer att vara beroende av vilka befogenheter, som medlarna kommer att ges. Därmed skulle ett alternativ kunna vara att riksdagsbehandla utredningens samlade förslag under 1999 och inrätta det nya institutet först den 1 januari år 2000. Ett problem är att det då skulle dröja lång tid innan Medlingsinstitutet kan påbörja sin verksamhet.

Enligt utredningens bedömning skapas ett förstärkt förlikningsmannainstitut lämpligast genom att en ny myndighet inrättas. När Medlingsinstitutet inrättas kan Statens förlikningsmannaexpedition avvecklas. Medlingsinstitutet föreslås få en större omfattning och annan inriktning på sin verksamhet än vad som gäller för Statens förlikningsmannaexpedition. En stor vikt kommer att läggas vid att följa och analysera utvecklingen på arbetsmarknaden. Medlingsverksamheten kommer att till stor del hanteras av institutets egen personal. Därmed har det inte varit aktuellt att föreslå en ombildning av expeditionen. De uppgifter som idag ligger på Statens förlikningsmannaexpedition enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet bör fortsättningsvis ingå i Medlingsinstitutets uppgifter.

Medlingsinstitutet bör, liksom den nuvarande Förlikningsmannaexpeditionen, vara förlagt till Stockholmsområdet, där arbetsmarknadens parter har sina huvukontor och kommunikationerna med övriga delar av landet är goda.

Ledning

Utredningens förslag: Medlingsinstitutet bör ledas av en ämbetsmannastyrelse med fem ledamöter och med institutets chef som ordförande. Samtliga ledamöter och institutets chef bör utses av regeringen. Institutets chef bör få titeln riksmedlare.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att Medlingsinstitutet skall ledas av en styrelse. Som framgår av avsnitt 3.5 finns det olika ledningsformer anvisade för statliga myndigheter. Utredningen har övervägt alternativen att Medlingsinstitutet skulle ledas av en styrelse eller av en myndighetschef med insynsråd. Det främsta motivet för en styrelse är att Medlingsinstitutet därmed får en stark ledningsfunktion som kan ge organisationen legitimitet.

Utredningen har vidare övervägt två alternativa former av styrelser. Den ena modellen är en liten ämbetsmannastyrelse där samtliga ledamöter företräder allmänintresset. Den andra modellen är en något större partssammansatt styrelse där institutets chef tillsammans med ytterligare ett par ledamöter har i uppdrag att företräda allmänintresset. Utredningen förordar ämbetsmannastyrelsen, men ser även fördelar med en partssammansatt styrelse. Huvudalternativet ansluter till den styrelsemodell som tillämpas i Förlikningsmannaexpeditionen. Förslagsvis bör dock antalet ledmöter utökas till fem. En sådan styrelse kan bli handlingskraftig och vara ett stöd för myndighetschefen. En svaghet är att en ämbetsmannastyrelse inte automatiskt är förankrad hos huvudaktörerna i avtalsförhandlingarna, dvs. arbetsmarknadens parter. Om styrelsen inte kommer att agera på ett sätt som inger respekt hos arbetsmarknadens parter finns risk för störningar på arbetsmarknaden.

Styrelsen bör ha de uppgifter som normalt åligger en myndighetsstyrelse. Det innebär bland annat att verksförordningens (1995:1322) bestämmelser om styrelsens ansvar och befogenheter samt myndighetschefens ansvar och uppgifter bör tillämpas. Det innebär bland annat att styrelsen skall ha i uppdrag att pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen skall också biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Vidare skall styrelsen besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag, åtgärder med anledning av RRV:s revisionsrapporter, revisionsplan och sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner och landsting. Myndighetens chef skall ansvara för myndighetens verksamhet. Myndigheten bestämmer sin organisation. Myndighetens chef bör vidare ansvara för att anlita medlare samt besluta om medlare i enskilda arbetstvister.

Det andra alternativet med en partssammansatt styrelse utgår från att det är av värde att parterna själva är med och tar ansvar för Medlingsinstitutet. Därmed kan parterna direkt ge en återkoppling till hur de anser att medlingsarbetet sköts. Vidare kan Medlingsinstitutets styrelse vara ett forum för att diskutera de övergripande samhällsintressena i avtalsför-

handlingarna. Med en fortsatt decentralisering av avtalsförhandlingarna skulle ett sådant forum kunna spela en viktig roll för lönebildningen. En annan fördel skulle vara att arbetsmarknadens parter blir delaktiga i Medlingsinstitutets arbete med att följa och analysera utvecklingen på arbetsmarknaden.

En svaghet med en partsammansatt styrelse är dock att institutet skulle bli beroende av parternas vilja att medverka på ett konstruktivt sätt. Ytterligare en svaghet med en partssammansatt styrelse kan vara att den blir mindre beslutsför. Det kan t.ex. försvåra Medlingsinstitutets arbete inom det lönestatistiska området. Det finns andra frågor som hänger samman med jäv och sekretess, som gör att inte samtliga frågor bör behandlas i en partssammansatt styrelse. Det gäller t.ex. frågor i samband med enskilda arbetsmarknadskonflikter.

Mandatperioderna för styrelseledamöterna bör normalt vara tre år. Mandatperioderna är emellertid beroende av valet av styrelseform. Väljs ämbetsmannastyrelsen bör mandatperioderna vara förhållandevis långa för att ge önskad stabilitet. Med en partssammansatt styrelse bör mandatperioderna vara ettåriga, men omförordnanden bör vara möjliga. Vidare bör i så fall beaktas att det kan finnas intresse av att det sker en cirkulation av mandaten för partsrepresentanterna på visst sätt. Det kan t.ex. vara önskvärt att så stora delar som möjligt av arbetsmarknaden är företrädare inom en viss tidsperiod.

Medlingsinstitutets chef bör vara ordförande i styrelsen och ha titeln riksstyrelsemedlem. Det är viktigt att ge chefen en stark ställning, vilket skulle byggas under av att chefen också blir ordförande i styrelsen. En alternativ titel skulle kunna vara generaldirektör. Beträffande mandatperioden för Medlingsinstitutets chef bör samma principer tillämpas som för övriga myndighetschefer, vilket innebär att chefens första förordnande normalt skulle bli på sex år. Även de två andra anställda medlarna bör ha tidsbegränsade förordnanden. De bör utses av regeringen på förslag av Medlingsinstitutets chef.

Statens styrning av Medlingsinstitutet bör inte ske genom institutets styrelse utan som för andra myndigheter genom instruktion, budget och regleringsbrev och i budgetdialogen mellan företrädare för regeringen och institutets ledning. Som underlag för budgetdialogen bör institutet årligen redovisa hur lönebildningen har utvecklats och vilka insatser som Medlingsinstitutet har gjort för att främja en väl fungerande lönebildning.

Uppgifter

Utredningens förslag: Medlingsinstitutets verksamhet bör bestå av två huvuduppgifter. Den ena är att verka för en väl fungerande lönebildning och den andra är att medla i arbetstvister.

Skälen för utredningens förslag

Medlingsinstitutets verksamhet bör enligt utredningen bestå av två huvuduppgifter. Den ena är att verka för en väl fungerande lönebildning och den andra är att medla i arbetstvister. Uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning skall emellertid inte tolkas som att institutet skall vara ett organ för statlig inkomstpolitik. Samtidigt innebär utvidgningen till två huvuduppgifter att det nya institutet skall ha en verksamhet som går utöver vad det nuvarande Förlikningsmannainstitutet har som ändamål.

Medlingsinstitutet skall enligt direktiven främja de övergripande samhällsintressena i avtalsförhandlingarna och ha en aktiv roll både när det gäller lönebildningen i stort och i de enskilda avtalsförhandlingarna. Utredningen gör tolkningen att de övergripande samhällsintressena i avtalsförhandlingarna i första hand har att göra med hur lönebildningen påverkar sysselsättning och välfärd. Medlingsinstitutet skulle kunna främja samhällsintressena genom en väl fungerande samverkan mellan arbetsmarknadens parter och förhandlingsordningar och konfliktlösningsmodeller som främjar att parterna i största möjliga utsträckning söker lösa intressefrågor genom samverkan utan konfliktvapen. Utredningen återkommer i slutbetänkandet till den närmare innebörden av uppgiften att främja en väl fungerande lönebildning.

Medlingsinstitutet skall vidare, som tidigare nämnts ha, ett antal i direktiven specificerade uppgifter. Institutet skall följa och analysera lönebildningen ur olika aspekter, ha god överblick över regelverket på arbetsmarknaden och de olika kollektivavtalen, sammanställa och tolka statistik som är relevant för lönebildningen, sammanställa träffade avtal och hur de omsätts lokalt samt följa utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden beträffande lönekostnader, avtalskonstruktioner och förhandlingsformer. Institutet skall ha tillräcklig kompetens för att kunna tillgodogöra sig kvalificerade utredningar och forskning inom lönebildningsområdet. Medlingsinstitutets uppgifter går därmed utöver de traditionella uppgifterna att hindra att varslade stridsåtgärder i enskilda konflikter bryter ut eller att verka för att vidtagna stridsåtgärder avbryts.

Hur Medlingsinstitutet kommer att arbeta med enskilda tvister kommer att påverkas av medlarnas framtida befogenheter. Denna fråga kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande. Där kommer också att tas upp relationen till kollektivavtal, vilka reglerar former för medling.

Även om Medlingsinstitutet i enlighet med utredningens förslag inrättas utan att befogenheterna ändras, kommer institutet att kunna spela en aktiv roll i kommande avtalsförhandlingar. Medlarna kommer att ha mer tid och större resurser än vad som gällt i Förlkningsmannaexpeditionen. De skulle kunna initiera diskussioner med parterna på ett tidigt stadium inför avtalsförhandlingar. Vidare underlättas för dem att följa utvecklingen av kollektivavtal, lokal lönebildning, de ekonomiska förutsättningarna för en bransch och lönekostnaderna i konkurrentländerna. Det kommer också att finnas mer resurser för att studera konfliktlösningsmodeller och utbyta erfarenheter med andra medlare. Medlingsinstitutet kommer även att kunna erbjuda parterna sin medverkan i mer långsiktiga projekt för att lösa problem och förbättra förtroendet mellan parterna.

Organisation och kompetens

Utredningens förslag: Medlingsinstitutet bör utöver institutets chef ha två medlare anställda och knyta till sig en grupp externa medlare. Därutöver bör institutet dimensioneras så att det finns möjlighet att ha tio anställda, varav sju personer med kompetens inom områdena samhällsekonomi, lönebildning, avtalsförhandlingar, arbetsrätt, lönestatistik och avtalstolkning samt tre personer för administrativa uppgifter. Institutet bör ha möjligheter att anlita extern expertis för utrednings-, analys- och forskningsuppdrag. Medlingsinstitutet bör inrätta tre råd med experter från arbetsmarknadens parter inom områdena samhällsekonomi, lönestatistik och avtalsförhandlingar.

Skälen för utredningens förslag

Medlingsinstitutets verksamhet kan indelas i fem funktioner: medling, samhällsekonomi och lönebildning, avtalsförhandlingar och arbetsrätt, lönestatistik och avtalstolkning samt administration. Utredningen föreslår att sammanlagt 13 personer anställs i Medlingsinstitutet för att klara de relativt omfattande uppgifter som anges i direktiven. Med färre anställda skulle institutet få svårigheter att klara av sina uppgifter och bli sårbart.

Medlingsarbetet bör till stor del utföras av institutets egen personal. Det gäller både s.k. lokala och centrala ärenden. Förutom institutets chef bör institutet ha två anställda medlare. Det kan jämföras att med att det i Danmark finns tre förlikningsmän, en ställföreträdande förlikningsman och åtta medlingsmän. Samtliga har uppdragen som bisyssla. I Norge finns en heltidsarbetande riksforlikningsman och dessutom sju distriktsförlikningsmän samt tio till tolv särskilt förordnade förlikningsmän som har uppdragen som bisyssla. I Finland finns en riksforlikningsman och sex distriktsförlikningsmän. Vid rekrytering av medlare bör naturligtvis beaktas att det krävs personer med en erfarenhet och kompetens som garanterar att en god kvalitet i medlingsarbetet bibehålls.

Institutet bör vidare knyta till sig en grupp externa medlare. Det bör vara Medlingsinstitutets ansvar att det finns en sådan grupp personer som är förberedda av institutet för att med kort varsel kunna åta sig ett medlingsuppdrag. Detta fordrar att institutet regelbundet har konferenser och utbildning för personer som är aktuella för medlingsuppdrag. Vidare förutsätts att institutet för diskussioner med de externa medlarna om utvecklingen på arbetsmarknaden och redovisar institutets bedömningar inför kommande avtalsförhandlingar. De externa medlarna kan särskilt behövas vid stor arbetsbelastning på institutet, t.ex. under perioder med ett större antal förhandlingar på nationell nivå.

Det kommer att finnas många arbetsuppgifter som behöver utföras av de anställda medlarna när det inte pågår avtalsrörelse. Vid sidan om medlingsarbetet har riksmedlaren normala uppgifter som myndighetschef. Medlarna kommer bland annat att behövas för medling i lokala konflikter och centrala konflikter som inte tidsmässigt är samordnade med de stora avtalsrörelserna. Vidare bör perioder med få centrala förhandlingar utnyttjas för att utvärdera genomförda avtalsrörelser, att sköta kontakter och utbildning av externa medlare och att förbereda kommande avtalsrörelser. Särskilt bör medlarna avsätta tid för att vidareutveckla konfliktlösningsmetoder, att ha erfarenhetsutbyte med andra som har medlingsuppdrag och att ha kontakter med arbetsmarknadens parter. Med den erfarenhet och kompetens medlarna har kommer de även att kunna anlitas för utredningsuppdrag.

När institutet inrättas bör systemet med s.k. fasta förlikningsmän avvecklas. I dag finns det sex fasta förlikningsmän som i form av bisyssla medlar i lokala ärenden. Ett motiv för att även dessa uppgifter fortsättningsvis bör skötas av institutets egen personal är att institutet därmed får en närhet till de problem, som arbetsmarknadens parter har att lösa på enskilda arbetsplatser. Denna verklighetskontakt torde vara positiv för forståelsen av utvecklingen på arbetsmarknaden.

En funktion bör svara för *analys av samhällsekonomi och lönebildning*. För detta bedömer utredningen att det fordras att minst två personer med samhällsekonomisk kompetens är anställda i Medlingsinstitutet. Annars blir

kompetensen för tunn och sårbarheten stor. Syftet skall vara att öka kunskapen hos aktörer på arbetsmarknaden om sambanden mellan lönebildning, sysselsättning, reallöner etc. Stor vikt bör läggas vid att klargöra lönebildningens roll och föra ut vad som empiriskt är belagt genom forskning. I uppgifterna bör ingå att följa lönebildningen i Sverige och i våra konkurrentländer. Vidare bör ingå att följa och i någon mån initiera forskning inom området. Det bör också ingå att medverka i en årlig publikation om lönebildning i Sverige och omvärlden. Funktionen bör sköta sekretariatsfunktionen för expertrådet för samhällsekonomi.

En funktion bör inrättas för *avtalsförhandlingar och arbetsrätt*. Minst två personer med juridisk kompetens bör vara anställda i Medlingsinstitutet för dessa uppgifter, enligt utredningens bedömning. Analyserna som funktionen svarar för bör avse både Sverige och viktiga konkurrentländer. Syftet är att Medlingsinstitutet skall ha god kännedom om utvecklingstendenser på arbetsmarknaden. Därmed ökar institutets förutsättningar att på ett konstruktivt sätt medla mellan arbetsmarknadens parter. Vidare bör institutet bedöma konfliktrisen inom olika avtalsområden för att på ett tidigt stadium kunna erbjuda parterna bistånd i förhandlingar och därmed minska risken för öppna konflikter. Det bör också ingå i uppgifterna att sprida kunskap om goda exempel på former för samverkan mellan arbetsmarknadens parter. Funktionen bör sköta sekretariatsfunktionen för expertrådet för avtalsförhandlingar.

Det bör även finnas en funktion för *lönestatistik och avtalstolkning*. Funktionen torde kräva att tre personer med statistisk kompetens och god kännedom om arbetsmarknaden är anställda i Medlingsinstitutet. Bland uppgifterna bör ingå att beställa, tolka och sprida kännedom om lönestatistik. En månatlig rapport bör utarbetas på grundval av den kortperiodiska statistiken liksom en årlig rapport om lönebildning, löneutveckling och avtalsförhandlingar baserad på bland annat den årsvisa lönestatistiken. Jämförelser bör göras med Europa och andra delar av omvärlden. För dessa uppgifter fordras ett nära samarbete med arbetsmarknadens parter. Utredningen föreslår, vilket utvecklas mer i avsnitt 5.3, att Medlingsinstitutet blir Statistikansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken. Uppgiften att beställa lönestatistik fordrar god statistisk kompetens och nära kontakter och samråd med arbetsmarknadens parter, Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet. Vidare förutsätts att funktionen svarar för att de krav som medlemsskapet i EU ställer på den svenska statistikproduktionen uppfylls. Funktionen skall även sköta sekretariatsfunktionen för expertrådet för lönestatistik.

En funktion bör svara för *administration* av institutet. För funktionen fordras att sammantaget tre personer är anställda i institutet. Det ställs i princip samma krav på ekonomiadministration och personaladministration på en liten som på en medelstor myndighet. Det innebär att det behövs en

administrativ chef för att svara för ekonomiadministration, personaladministration, lokaler, etc. Vidare behövs en sekreterare för att biträda med ekonomi- och personaladministration, arkiv och diarium, reception, telefon etc. samt en person som ansvarar för institutets datorer och informationsteknik. Städning och vaktmästeri torde kunna upphandlas externt i samband med att myndigheten träffar hyresavtal om lokaler.

Mycket av analysarbetet förutsätter medverkan av expertis från arbetsmarknadens parter. För att institutet skall kunna tillgodogöra sig parternas expertkompetens föreslås som nämnts att tre särskilda expertråd inrättas. Expertråden bör kunna tillfrågas av institutet och av enskilda medlare om frågor inom respektive råds kompetensområde och de bör fatta eventuella beslut med enighet. Institutet bör svara för sekretariatsfunktionen i råden.

Expertrådet för samhällsekonomi bör bestå av ca tio chefsekonomer som representerar arbetsmarknadens parter. Chefsekonomerna kan hämtas både från centralorganisationer och förbund. Rådet bör bland annat ha i uppgift att medverka till den årliga rapporten om lönebildning, löneutveckling och avtalsförhandlingar i Sverige och omvärlden.

Expertrådet för lönestatistik bör bestå av ett tjugotal lönestatistiker från de avtalsslutande parterna. Rådet bör höras innan Medlingsinstitutet beställer den officiella lönestatistiken. Vidare bör rådet sammankallas för att tolka lönestatistik som underlag för den månatliga publiceringen av den kortperiodiska statistiken och i samband med utarbetandet av den årliga rapporten om lönebildning m.m. Rådet bör också biträda institutet vid tolkning av träffade kollektivavtal.

Expertrådet för avtalsförhandlingar bör bestå av ett tjugotal förhandlingsansvariga hos de avtalsslutande parterna. Rådet bör fungera som ett forum för en löpande dialog mellan Medlingsinstitutet och arbetsmarknadens parter angående utvecklingen på arbetsmarknaden.

Viss expertkompetens bör institutet kunna tillföras från andra myndigheter som Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Jämställdhetsombudsmannen. Det är också angeläget att Medlingsinstitutet kan följa forskningen på området och i vissa fall ta forskares hjälp för fördjupade analyser av vissa frågeställningar. Detta ställer krav dels på att de anställda i institutet kan tillgodogöra sig forskningsresultaten, dels på att det finns resurser för att finansiera mindre forskningsprojekt.

5.3 Lönestatistik

Utredningen skall enligt direktiven ange vilka åtgärder som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig lönestatistik och annan statistik,

som är relevant för avtalsförhandlingarna och som är uppdelad på avtalsområden och kön. Statistiska centralbyrån (SCB) har på utredningens uppdrag levererat en rapport rörande lönestatistik, m.m. Rapporten publiceras som Bilaga 5. Uppdraget på löneområdet avsåg dels strukturstatistiken, dels konjunkturstatistiken.

Allmänna överväganden mot bakgrund av SCB:s rapport

I den månadsvisa konjunkturstatistiken insamlas för arbetare uppgifter om lönesummor och sysselsättning och för tjänstemän uppgifter om överenskommen månadslön. I uppdraget till SCB ingick bland annat att undersöka möjligheten att göra konjunkturstatistiken individbaserad (men liksom tidigare med företag och arbetsställen som uppgiftslämnare) och att förutom branscher även redovisa avtalsområden och kön.

SCB avstyrker individbaserad konjunkturstatistik. Bland skälen för detta anges att en sådan uppläggning skulle resultera i komplicerade urvalsprocedurer och att tidseftersläpningen skulle öka med ungefär en månad. Dessutom skulle precisionen sannolikt minska vid given resursinsats från SCB:s sida. Antalet individer, som skulle ingå i undersökningen, skulle nämligen bli lägre. Med nuvarande ordning kommer, visserligen i summarisk form, alla individer vid ett arbetsställe med i statistiken, givet att arbetsstället ingår i urvalet. Vidare skulle uppgiftslämnarnas kostnader öka kraftigt om en individbaserad konjunkturstatistik infördes.

Utredningen anser att konjunkturstatistikens allmänna uppläggning inte bör ändras. Det skulle i och för sig vara möjligt att komplettera insamlade uppgifter med uppgift om de viktigaste avtalsområden, som de anställda vid respektive arbetställe tillhör. Informationen kunde noteras i företagsregistret. Detta skulle möjliggöra indikativa beräkningar av den månadsvisa utvecklingen på vissa avtalsområden eller grupper av sådana områden. Värdet av en sådan komplettering torde dock vara begränsat. Med individbaserad konjunkturstatistik skulle den i vissa avseenden försämrats och försenas, vilket skulle vara problematiskt med hänsyn till konjunkturbedömningens behov av en snabb och bra statistik över löneutvecklingen.

Givet ovanstående allmänna ställningstagande beträffande konjunkturstatistiken, blir utredningens förslag att åtgärder främst bör vidtas inom strukturstatistikens område för att tillgodose de krav som direktiven anger. Detta är också den uppfattning som SCB redovisar i sin rapport.

I sin rapport föreslår SCB förbättringar av strukturstatistiken i olika avseenden. SCB redovisar tre alternativ vad gäller urvalsstorlek och därmed precision. Alternativen skiljer sig åt i fråga om vilka arbetsställen som skall totalundersökas: de med fler än 20 anställda, de med fler än 10 anställda och de med fler än 5 anställda. Den offentliga sektorn totalundersöks i

samtliga alternativ. I varje alternativ kan i sin tur urvalstorlekarna avseende mindre arbetsställen varieras. Möjlighet finns att göra en mindre undersökning med mars-april som mätperiod. Denna undersökning skulle främst vara avsedd för Medlingsinstitutets behov och enbart sekundärt utnyttjas i den allmäninformativa redovisningen. Eftersläpningen kan här bli något kortare. Resultat skulle kunna föreligga i augusti-september, enligt underhandsuppgift.

Utredningens val av alternativ måste göras bland annat efter en avvägning av kostnader mot precision. Vid valet måste beaktas att strukturstatistiken enligt utredningens mening skall kunna möjliggöra goda analyser även av lönespridning mellan individer inom respektive områden, könsskillnader, m.m. Den nuvarande strukturstatistiken kostar enligt SCB:s rapport 12,5 miljoner kr. per år, varav 4,5 miljoner kr. är ersättning till arbetsmarknadsparterna. Enligt underhandsuppgift från SCB totalundersöks arbetsställen med i storleksordningen 200 anställda och däröver. För mindre företag baseras statistiken på urval. Statistiken är redan uppdelad på kön. En komplettering med uppgifter om avtalsområde medför vid nuvarande omfattning av uppgiftsinsamlingen enligt underhandsuppgift, endast en obetydlig merkostnad för SCB. Däremot kan det för att uppnå en tillräcklig precision på ett stort antal avtalsområden krävas en betydande ökning av uppgiftslämnandet.

En förbättrad precision jämfört med nuläget kan uppnås genom alternativ 1 där arbetsställen med fler än 20 anställda totalundersöks. Detta medför kostnadsökningar på 4-6 miljoner kr. De mer ambitiösa alternativen 2 och 3 medför kostnadsökningar jämfört med nuvarande nivå på 12-16 respektive 22-27 miljoner kr. En eventuell tillkommande undersökning med mars-april som mätperiod skulle kosta 8-10 miljoner kr. per år.

Utredningen förordar inte att vårundersökningar genomförs. En extra undersökning avseende mars-april kan visserligen i vissa lägen ha ett betydande värde. Det kan exempelvis gälla om förhandlingar pågår under påföljande höst och vinter, och man annars enbart skulle ha tillgång till mer än årsgammal information av detaljerat slag. Å andra sidan kan uppgifterna bli mycket osäkra och svårtolkade i ett läge där lönerevisioner som följd av slutna avtal har ägt rum i början på året. Det kan då vara osäkert om nya avtal ingår eller inte. Detta ställer särskilda krav på kunskaper hos den som skall använda statistiken. Om vårundersökningen ändå skulle genomföras, vore det värdefullt om den kunde göras flexibel tidsmässigt, t.ex. genomföras i maj eller juni om detta är mer lämpligt med hänsyn till avtalsrörelsens förlopp m.m.

Utredningen har funnit att parternas medverkan är viktig både i själva statistikproduktionen och när det gäller tolkningen av resultaten. Parternas fortsatta medverkan i statistikproduktionen diskuteras inte närmare i SCB:s rapport. För närvarande använder SCB partsstatistiken som ett väsentligt

delunderlag. Hur en utvidgning från nuvarande ordning till mera ambitiösa alternativ skall harmoniseras med parternas intressen är en komplicerad fråga. Det föreligger stora skillnader i olika parters uppfattning om hur statistikinsamlingen skall läggas upp och resultaten redovisas.

Utredningens förslag innebär i sammanfattning att SCB i strukturstatistiken inte skall redovisa samtliga förekommande avtalsområden, utan i stället ett antal sektorer/branscher med uppdelning på arbetare och tjänstemän samt på kön. Medlingsinstitutets mest detaljerade behov av statistik i samband med medlingsärenden m.m. förutsätts kunna tillgodoses genom att parterna ställer sin förhandlingsstatistik till förfogande. Man undviker då strider om relevanta begreppsdefinitioner m.m., som lätt torde kunna komma att uppstå om en av SCB producerad statistik med över hela arbetsmarknaden enhetliga begrepp skulle användas.

Mot bakgrund av att någon mer långtgående utveckling av konjunkturstatistiken inte föreslås kommer information om löneutvecklingen som både är detaljerad och aktuell inte alltid att vara tillgänglig. Det är då angeläget att kunna göra kvalificerade analytiska bedömningar mot bakgrund av senast tillgängliga strukturstatistik, utvecklingen enligt konjunkturstatistiken, analyser av nyligen slutna avtal och kunskap om branschvisa mönster för den s.k. löneglidningen. Sådana bedömningar görs regelbundet inom Konjunkturinstitutet, men i huvudsak på makroekonomisk nivå med mycket begränsad branschuppdelning. Tekniken för sådan "efterbearbetning" är emellertid tillämpbar även på mer detaljerad nivå. Det kan också nämnas att ett förslag till uppläggning av ett sådant bevakningssystem skisserades av 1987 års lönekommitté.

Produktionsansvar och finansiering av lönestatistik m.m.

Utredningens förslag: Medlingsinstitutet bör bli statistikansvarig myndighet för officiell lönestatistik. Statistiken bör finansieras genom anslag till Medlingsinstitutet, som i sin tur bör upphandla statistiken efter samråd med Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och efter behandling i expertrådet för lönestatistik. Utredningen bedömer att huvuddelen av den officiella lönestatistiken liksom idag kommer att produceras av Statistiska centralbyrån.

Skäl för utredningens förslag

Medlingsinstitutet föreslås, enligt vad som har framgått av avsnitt 5.2, ges ett omfattande ansvar för att följa och analysera lönebildningen ur olika aspekter. Institutet skall bland annat sammanställa och tolka statistik som är relevant för lönebildningen och därvid också följa den internationella utvecklingen. Medlingsinstitutet skall även, inom sig ha hög kompetens i fråga om att tolka både statistik och avtal. Det framstår mot denna bakgrund som lämpligt att Medlingsinstitutet blir statistikansvarig myndighet för lönestatistiken. Det gäller både den kortperiodiska statistiken (konjunkturstatistiken) och strukturstatistiken över löner.

Eftersom en del av den kortperiodiska sysselsättningsstatistiken insamlas samtidigt med den kortperiodiska lönestatistiken är det finansieringstekniskt lämpligt att statistikansvaret omfattar även denna sysselsättningsstatistik. Däremot bör statistikansvaret inte omfatta Arbetskraftsundersökningarna (AKU) och annan statistik som inte produktionstekniskt är kopplad till den kortperiodiska lönestatistiken.

Ställningen som statistikansvarig myndighet ger Medlingsinstitutet möjlighet att över tiden påverka lönestatistikens utformning. Medlingsinstitutet blir en av samhällets huvudkonsumenter av lönestatistik. Genom de månadsvisa och årsvisa rapporterna om lönebildning, löneutveckling m.m. kommer institutet att få en central ställning när det gäller att beskriva dessa områden. Samtidigt är det emellertid viktigt att andra användares statistikbehov tillgodoses och att samrådet med dessa sker regelbundet och i fasta former.

Utredningen bedömer att det i avsnitt 5.2 föreslagna expertrådet för lönestatistik kan bidra till att förtroendet för statistiken förbättras. Det kan ske genom att olika intressenter kan påverka uppläggningsen på ett tidigt stadium och får möjlighet att gemensamt tolka utfall, ingångna avtals effekter m.m. I rådet bör företrädare för arbetsmarknadens parter ingå. Rådet bör alltid sammankallas som förberedelse till beslut som påverkar statistikproduktionen.

Det är även viktigt att andra berörda synpunkter beaktas vid uppläggningsen av lönestatistiken. Förutom parterna på arbetsmarknaden bör Konjunkturinstitutet och SCB adjungeras till rådet. Konjunkturinstitutet och andra organ på konjunkturbedömningens område är starkt beroende av främst den kortperiodiska löne- och sysselsättningsstatistiken. Konjunkturinstitutet måste därför genom ett välutvecklat samrådsförfarande tillförsäkras ett stort inflytande på statistikproduktionen i för konjunkturbedömningen relevanta avseenden.

Det är vidare väsentligt att samråd sker med SCB i frågor som gäller behov av allmäninformativ statistik, inbegripet statistik som belyser jämställdhetsfrågor, samt när det gäller krav från Eurostat och andra internationella organ. Utredningen bedömer att den nuvarande Lönestatistiknämnden vid SCB kan avvecklas när det lönestatistiska expertrådet inrättats.

Månadsvis lönestatistik

Utredningens förslag: Den månadsvisa lönestatistiken bör förbättras i tre avseenden: månadsvis statistik även för staten, full täckning av kommun- och landstingssektorerna samt bättre redovisning av retroaktiva löneutbetalningar.

Skäl för utredningens förslag

Statistiken för den statliga sektorn bör göras månadsvis liksom för ekonomins övriga sektorer. Månadsvis lönestatistik produceras för alla sektorer i ekonomin, utom för den statliga sektorn, där endast statistik för mittmånaden i respektive kvartal produceras. En enhetlig periodicitet är önskvärd, vilket också möjliggör beräkningar för den totala ekonomin.

Statistiken bör vidare omfatta hela den kommunala sektorn. Utredningen bedömer att den nuvarande ordningen, enligt vilken Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet på uppdrag producerar statistik för den primärkommunala respektive landstingskommunala sektorn, fungerar väl. De båda förbunden besitter hög kompetens att granska och tolka det statistiska materialet. En brist för närvarande är dock att några kommuner och landsting inte ingår i statistiken. Statistiken bör utvidgas så att den täcker samtliga kommuner och landsting.

Vissa förbättringar bör vidare göras i fråga om redovisningen av de insamlade uppgifterna om retroaktiva löneutbetalningar. Uppgifter om retroaktiva betalningar samlas redan nu in löpande, och de fördelas i efterhand på de månader betalningarna avser. Revideringar görs således bakåt i tiden. I vissa fall dröjer SCB med att publicera sådana revideringar i avvaktan på ytterligare kompletterande information. Det är emellertid önskvärt att revideringar med hänsyn till retroaktiva betalningar görs så snabbt som möjligt, även om det blir fråga om "preliminära revideringar".

Vidare förekommer det att endast en del av de uppgiftslämnande företagen vid en viss tidpunkt har haft möjlighet att ange retroaktiva betalningar.

Det kan i de flesta fall antas att retroaktiva betalningar av liknande storlek senare kommer att redovisas av övriga företag i branschen eller sektorn. Det finns då möjlighet att med ledning av den redovisning som faktiskt har inkommit göra en skattning av det slutliga utfallet. Denna typ av bearbetning kan sägas ligga på gränsen mellan den faktiska statistikproduktionen och den kvalificerade tolkningen av statistiken och bör göras av Medlingsinstitutet som en komplettering till redovisningen.

Medlingsinstitutet bör svara för att en samlad månadsvis publicering sker av statistiken. I publikationen bör även procentuella ökningstal för hela ekonomin och de stora sektorerna anges. Det är för närvarande endast i Konjunkturinstitutets publikationer som en redovisning av den kortperiodiska lönestatistiken sker samlat över alla ekonomins sektorer. En sådan redovisning bör emellertid också återfinnas i den officiella statistiken. Ordet kortperiodisk bör inte användas. Statistiken bör i stället enhetligt kallas månadsvis lönestatistik.

Precisionen i konjunkturstatistiken anges för närvarande i form av s.k. konfidensintervall för lönenivåerna. Statistiken används emellertid i praktiken till stor del för att beräkna procentuella förändringar. SCB bör därför också ange precisionen i de förändringsskattningar som kan härledas från tidsseriematerialet. Resultatet av sådana beräkningar kan läggas till grund för en bedömning av huruvida det finns anledning att ändra urvalsstorlekarna. Till detta får utredningen om så bedöms befogat återkomma i slutbetänkandet.

Medlingsinstitutet skall enligt direktiven ha hög kompetens att tolka lönestatistik och annan ekonomisk statistik. Institutet skall vidare löpande följa löneutvecklingen och snabbt kunna analysera konsekvenser av ingångna avtal. Institutet behöver därvid inte bara veta hur lönerna historiskt sett har utvecklats, utan även ha en uppfattning om tendenser i det rådande nuläget och den närmaste framtiden.

Utredningen vill i detta sammanhang understryka kraven på hög kompetens inom det lönestatistiska området. För att rätt tolka resultatet av en offentliggjord avtalsuppgörelse krävs analyser av hur de totala ökningstalen brukar fördela sig på förbundsvis avtalade löneökningar, lokal lönebildning, strukturella effekter m.m. De båda sistnämnda komponenterna ingår i den restpost som oftast, men delvis oegentligt, kallas löneglidning. En översättning av ett förbundsavtal till en bedömning av den pågående och framtida sammantagna lönetillväxten kräver någon form av modell för löneglidningskomponenten, där man tar hänsyn till konjunkturläget och andra faktors betydelse samt specificerar hur löneglidningen approximativt läggs ut i tiden: dels successivt månad för månad, dels mer klumpvis i samband med lönerevisionerna. Detta slag av analyser kräver en starkt specialiserad kompetens som i stort sett bara kan förvärfvas genom långvarigt praktiskt arbete.

Årsvis lönestatistik

Utredningens förslag: Den årsvisa lönestatistiken, strukturstatistiken, bör utvidgas så att statistik redovisas för ett 50-tal branscher, med fördelning på kön och i förekommande fall arbetare och tjänstemän. Statistiken bör vidare snabbas upp så att den publiceras så tidigt som möjligt året efter det år som statistiken avser.

Skäl för utredningens förslag

Utredningen föreslår förbättringar av den årliga lönestatistiken. Utredningen har tolkat direktiven så att förslag bör lämnas om en lönestatistik, som är relativt detaljerad när det gäller arbetsmarknaden och är fördelad både på arbetare och tjänstemän och på kön. Syftet med en sådan statistik skulle vara att följa löneutvecklingen på områden, som relativt väl ansluter till de löneavtal som träffas, och löneutvecklingen för kvinnor och män. Utredningen anser det lämpligt att redovisa ca 50 områden eller branscher. För att erhålla tillräcklig precision bör statistiken i vissa branscher baseras på en totalundersökning av företag med fler än 20 anställda och i vissa branscher bör urvalen ökas bland de mindre företagen.

Utredningen bedömer att partsstatistiken även fortsättningsvis kan användas som ett viktigt underlag för den årsvisa lönestatistiken. Detta gäller såväl partsgemensam som ensidigt av en part producerad statistik.

En alternativ utveckling av den årliga strukturstatistiken, vore att samla in individbaserad statistik fördelad på avtalsområden med stöd av lagen (1992:889) om den officiella statistiken. Ett viktigt skäl till att utredningen inte föreslår en lönestatistik strikt uppdelad på avtalsområden är att antalet avtalsområden har vuxit kraftigt under senare år. I ett stort antal fall finns det problem med att definiera vad ett avtalsområde egentligen är. Vissa formellt sett fristående avtalsområden innehåller likalydande avtal och skulle därmed kunna betraktas som ett enda område. Man kan uppskatta att det i en formell mening kan anses finnas över 300 avtalsområden på riksnivå, varvid alltså inte beaktats bland annat att varje kommun respektive landsting formellt bildar ett avtalsområde med varje respektive motpart. Det torde erbjuda stora praktiska svårigheter och kostnader att samla in en heltäckande avtalsområdesvis statistik. Problemen förstoras av att avtalsområdena inte är givna en gång för alla, utan kan delas upp eller slås samman från avtalsrörelse till avtalsrörelse.

En mer lätthanterlig möjlighet vore att producera statistik för ett begränsat antal stora, eller av andra skäl betydelsfulla, historiskt sett stabila

områden. Att peka ut de områden som i så fall skulle ingå och inte ingå kan emellertid vara problematiskt om det - vilket är önskvärt - skall ske i samråd med parterna. En sådan endast delvis täckande statistik skulle inte vara generellt användbar för alla uppkommande förlikningssituationer, utan mer vara ett instrument för att mer allmänt kunna följa och analysera löneutvecklingen. Dessutom skulle den officiella lönestatistiken ändå inte komma att accepteras av parterna som förhandlingsunderlag. Statistiken skulle vidare bli dyr och innebära en påtagligt ökad uppgiftslämnarbörda.

Utredningen anser mot denna bakgrund att den föreslagna utvecklingen av strukturstatistiken är en bättre och mindre kostnadskrävande lösning, trots att man inte får en perfekt överensstämmelse mellan branscher och avtalsområden. I appendix till detta kapitel redovisas en branschuppdelning som utredningen funnit lämplig och möjlig. Grupperingen bör fastställas och vid behov revideras av Medlingsinstitutet efter samråd med SCB och parterna. Grupperingen har valts så att den i hög grad stämmer överens med branschindelningen i Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer. Detta gör det möjligt att analysera löneutvecklingen bland annat mot bakgrund av de bristtal för arbetskraft som där finns. SCB har angivit att det är komplicerat att i den reguljära statistikproduktionen insamla kvantitativa uppgifter om vakanser. Denna uppfattning delas av flera av arbetsmarknadsparterna.

Olika analytiska frågeställningar kräver olika statistiska lönebegrepp. Det är därför viktigt att, som hittills, uppgifter insamlas om lönens olika "byggstenar" (enligt SIAK/SIAT-nomenklaturen) så att man vid behov kan skapa det för frågeställningen relevanta lönebegreppet. Detta är i första hand möjligt att göra i årstatistiken. För månadsstatistikens del är praktiska skäl och kostnadsskäl hinder för en stor flexibilitet i valet av lönebegrepp.

En förbättrad redovisning av lönestatistiken på yrken är önskvärd. SCB utreder för närvarande på regeringens uppdrag möjligheterna att upprätta ett yrkesregister. SCB redovisar i sin strukturstatistik även löner fördelade på bland annat ålder, utbildningsnivå, utbildningens inriktning och region. Utredningen anser dock inte att det är nödvändigt att genomgående redovisa lönerna i de här föreslagna branscherna även efter dessa indelningsgrunder.

Produktionstiden för statistiken bör förkortas. SCB har underhand angett att det är möjligt att presentera resultat senast den 1 maj året efter det år statistiken avser. Strävan bör emellertid vara att genom effektiviserande åtgärder snabba upp redovisningen så att den kan ske redan i början av året.

Medlingsinstitutet bör svara för att årsstatistiken publiceras i form av en årlig rapport, som även innefattar analyser samt jämförelser med resultaten av konjunkturstatistiken. Vidare bör beskrivas de skillnader som finns mellan den officiella statistiken och parternas statistik när det gäller principer för lönebegrepp, mättidpunkter m.m.

Medlingsinstitutets behov av detaljerad statistik på avtalsområden förutsätts kunna tillgodoses genom att partsgemensam, eller av ena parten

producerad, förhandlingsstatistik ställs till institutets förfogande när så erfordras. I en förhandlings- eller medlingssituation kräver parterna att lönesystem, förhandlingsordningar m.m. på det aktuella området återspeglas i den bakomliggande statistiken. Ett flertal av parterna anser inte att den nuvarande månads- och årsstatistiken, där man strävar efter enhetliga lönebegrepp, yrkesnomenklaturer etc., kan användas i dessa fall. Utredningens förslag bygger i detta avseende på medverkan från parternas sida när det gäller att förse Medlingsinstitutet med relevant lönestatistik per avtalsområde. Förslaget innebär å andra sidan en risk för att Medlingsinstitutet i vissa situationer kan komma att sakna ett relevant statistikunderlag.

Utredningen anser att det vore av stort värde om fler parter träffade statistikavtal. Det är från Medlingsinstitutets synpunkt en fördel om förhandlingsstatistiken är partsgemensam och byggs upp med stöd av statistikavtal. Under de senaste åren har, enligt vad utredningen har inhämtat, intresset ökat för att ersätta tidigare uppsagda statistikavtal med av nya avtal på förbunds nivå. Utredningen anser att detta är en önskvärd utveckling. Utredningen menar emellertid att det inte finns skäl att lagstifta om att parterna gemensamt skall producera lönestatistik. Tvångsmedel kan inte åstadkomma den förtroendeskapande effekt som frivilliga statistikavtal kan ge. Att lagstifta om att parterna gemensamt skall producera statistik skulle vara ett främmande inslag i den svenska rättsordningen och innebära ett omfattande ingrepp i organisationernas självbestämmanderätt.

Utredningen anser att den föreslagna uppläggningsen är det bästa sättet att förbättra den allmänna lönestatistiken när det gäller att beskriva löneutvecklingen för kvinnor och män. För jämställdhetsändamål ställs särskilda krav på lönestatistik. För att följa jämställdhetslagen fordras statistik som beskriver jämställdheten på enskilda arbetsplatser. För att driva rättsliga processer om otillåten lönediskriminering fordras löneuppgifter för enskilda individer. Dessa båda statistikbehov ligger inte inom utredningens uppdrag. De av utredningen föreslagna förbättringarna av den årliga lönestatistiken, och de kompletteringar av individdatabasen LINDA som föreslås i nästa avsnitt bör emellertid förbättra möjligheterna att följa och analysera löneutvecklingen för kvinnor och män. Avtal om partsgemensam lönestatistik på flera delar av arbetsmarknaden skulle också förbättra dessa möjligheter.

Avslutningsvis bör nämnas att argument har framförts av innebörden att en officiell lönestatistik med detaljerad uppdelning på avtalsområden kan leda till en starkare nominell lönetillväxt än vad som från samhälls-ekonomisk synpunkt är önskvärt. Ett inflationsdrivande följsamhetstänkande, eventuellt med följsamhetsklausuler m.m. inbyggda i de förbundsvisa avtalen, skulle kunna bli resultatet. Sedan de centrala statistikavtalen mellan LO och SAF sades upp har det varit svårare att förse avtalen

med sådana klausuler. Att klausuler av olika slag har försvunnit från de förbundsvisa avtalen kan ha bidragit till att lönebildningen under 1990-talets lopp blivit mindre inflationistisk. Det saknas dock empiriskt underlag för att kunna dra en säker sådan slutsats.

Forskningsdatabasen LINDA

Utredningens förslag: Forskningsdatabasen LINDA bör kompletteras med individuella lönestatistiska data.

Skäl för utredningens förslag

Forskningen om lönebildningen och angränsande frågor har under senare år alltmer fått en inriktning som kräver data för enskilda individer och att individerna kan följas över tiden. Dessa behov tillgodoses inte automatiskt av den officiella statistiken i dess nuvarande utformning. Exempel på frågeställningar som i endast begränsad utsträckning kan analyseras med den nuvarande lönestatistiken är arbetslöshetens inverkan på löneutvecklingen, olika slag av lönediskriminering och lönebildningens fördelnings-effekter. Det sistnämnda kan bland annat gälla löneutvecklingen för individer med små ekonomiska resurser respektive för de mest välbeställda.

Utredningen har efter diskussioner med ledande forskare på löneområdet gjort bedömningen att forskningens behov bäst tillgodoses genom komplettering av individdatabasen LINDA. (Longitudinal INdividual DATA for Sweden). Denna databas är under utveckling som ett samarbetsprojekt mellan Uppsala Universitet, SCB, Riksförsäkringsverket samt Arbetsmarknads- och Finansdepartementen. Den saknar ännu data om individernas löner och arbetstid. Sådana data skulle i hög grad öka databasens forskningsmässiga användbarhet. LINDA innehåller uppgifter för ett mycket stort antal individer och baseras på registerdata, vilket gör den både kostnadseffektiv och särskilt lämpad för forskningen.

LINDA innehåller individuella uppgifter om årsvis inkomst, hämtade från inkomstskatteregistren. Det är i och för sig möjligt att särskilja löneinkomster och andra inkomstslag. Av detta kan emellertid inga slutsatser dras om lönenivåerna, eftersom man inte vet vilken arbetstid individerna har haft, hur stor del av året de arbetat, hur många arbetsgivare de haft m.m. En

möjlighet är fråga individerna själva om deras löner och arbetstider, på likartat sätt som man nu samlar in annan arbetsmarknadsinformation i Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Detta förfarande anses emellertid ge osäkra resultat och är mycket kostsamt. Bättre precision till en förhållandevis låg extra kostnad kan erhållas om man tillför LINDA-basen individinformation från SCB:s strukturstatistik. En nackdel är att man härigenom inte kan få fram lönedata för alla individer i LINDA, även om de där har registrerats för löneinkomst. Problem kan också uppstå när det gäller människor med flera arbetsgivare, tillfälliga anställningar etc.

Utredningen föreslår, trots de svårigheter som kan finnas att forskningsdatabasen LINDA kompletteras med individuppgifter om löner från SCB:s strukturstatistik. Det skulle förbättra forskningens möjligheter att studera lönebildningen. Utredningen avser att i det fortsatta arbetet överväga om möjligheter finns att även komplettera LINDA med löneuppgifter för dem som inte finns med i underlaget för SCB:s strukturstatistik. För att ta till vara forskningens synpunkter och önskemål vad gäller lönestatistik bör Medlingsinstitutet vidare upprätthålla regelbundna kontakter med forskningen på berörda områden. Det bör ankomma på Medlingsinstitutet självt att bestämma om formerna för detta.

5.4 Kostnader och finansiering

Utredningens förslag: Medlingsinstitutet bör tilldelas ett ramanslag på ca 44 miljoner kr. Ramen för anslagssparande bör uppgå till tio procent av anslaget. Institutet bör ha rätt att avgiftsbelägga aktiviteter om så bedöms lämpligt. Kostnaden bör delvis finansieras genom att anslaget till Förlikningsmannaexpeditionen avvecklas och att anslaget till SCB minskas med ett belopp motsvarande kostnaderna för nuvarande produktion av lönestatistik. De merkostnader som därutöver föreslås bör rymmas inom budgetramarna för utgiftsområdet arbetsmarknad och arbetsliv.

Skälen för utredningens förslag

De samlade kostnaderna för Medlingsinstitutet och en lönestatistik beräknas till ca 44 miljoner kr. Därav svarar lönestatistiken för ca 29 miljoner kr.

Anslaget för Medlingsinstitutet är beräknat så att det ger utrymme för institutet att anställa ca 13 personer varav flertalet bör vara mycket kvalificerade medlare och experter. Lönekostnaderna för institutet kan därmed beräknas till ca 8 miljoner kr. inklusive lönebikostnader. Därtill bör medel finnas avsatta för att möjliggöra för institutet att anlita externa medlare, experter och forskare. Kostnaden för detta kan sammantaget beräknas till ca 3 miljoner kr. per år.

Den totala kostnaden för styrelser och expertråd torde komma att uppgå till ca 550 000 kr. per år. Ersättning för arvoden till styrelsen har beräknats utifrån att styrelsen sammanträder tio gånger per år och att fyra ledamöter är berättigade till ett sammanträdesarvode på 1 500 kr. per sammanträde. Detta ger sammanlagt en utgift på 85 000 kr. inklusive lönebikostnader. Därtill beräknas andra kostnader för styrelseinternat, rese-ersättningar m.m. till 40 000 kr. Expertrådet för samhällsekonomi beräknas komma att sammanträda ca sex gånger per år. Sammanträdesarvudet bör uppgå till ca 1 000 kr. per sammanträde, vilket innebär en total kostnad på ca 85 000 kr. inklusive lönebikostnader. Expertrådet för lönestatistik beräknas sammanträda 12 gånger per år. Med ett sammanträdesarvode på 500 kr. per sammanträde kan kostnaden beräknas till 170 000 kr. Expertrådet för kollektivavtalsförhandlingar beräknas sammanträda sex gånger per år. Ett arvode bör utgå på 1 000 kr. per sammanträde, vilket innebär en sammanlagd kostnad på 170 000 kr.

Kostnaderna för Medlingsinstitutets lokaler är beräknade på en total lokalyta på ca 500 kvadratmeter. Med en kvadratmeterhyra på 2 500 kr per år skulle det innebära en total kostnad på 1,25 miljoner kr. Medlingsinstitutet bör ha egna lokaler, som förutom normal kontorsstandard även innehåller sammanträdesrum för expertråden och för medlingsförhandlingar. Därtill fordras att anslaget täcker kostnader för ADB och normala expenser. För att fullgöra uppgiften att följa utvecklingen av kollektivavtal och löner i Europa förutsätts att erforderliga medel avsätts för resor. Sammantaget för ADB, expenser och resor beräknas löpande utgifter på ca 2 miljoner kr. per år. I samband med uppbyggnaden av det nya institutet kommer det dock att initialt krävas förhållandevis stora ADB-investeringar, vilket motiverar ett extra anslag på 0,5 miljoner kr. per år under tre år.

Utredningen har föreslagit att Medlingsinstitutet skall vara statistisk-ansvarig myndighet för och ha ansvar för att beställa den officiella lönestatistiken. Kostnaden för detta beräknas uppgå till ca 29 miljoner kr. som tillförs Medlingsinstitutets anslag. Jämfört med den nuvarande statistikens kostnader innebär detta en ökning med ca 5 miljoner kr. Huvuddelen av denna ökning avser förbättringen av årsstatistiken (drygt 4 milj. kr). Mindre belopp (sammansatta knappt 1 miljon) avser förbättring av månadsstatistiken och att tillföra årsstatistikens individuppgifter till individ-databasen LINDA.

Utredningen föreslår att merkostnaderna på 18 miljoner kr. för det förstärkta Medlingsinstitutet och den förbättrade lönestatistiken finansieras genom motsvarande neddragning av anslagen inom angränsande områden. Genom en förbättrad lönebildning minskar statens kostnader för arbetslösheten, vilket gör att de ökade kostnaderna för Medlingsinstitutet, bör rymmas inom de givna totala budgetramarna för utgiftsområdet arbetsmarknad och arbetsliv. Närmast till hands skulle vara en neddragning av förvaltningsanslagen inom utgiftsområdet. I övrigt bör kostnaden för Medlingsinstitutet finansieras genom att anslaget till Förlikningsmannaexpeditionen avvecklas och att anslaget till SCB minskas med ett belopp motsvarande kostnaderna för den nuvarande lönestatistiken.

Utredningen anser att det inte skulle vara lämpligt att avgiftsfinansiera verksamheten genom att debitera arbetsmarknadens parter. Ett grundläggande skäl emot avgiftsfinansiering av Medlingsinstitutet är att det skall ta tillvara det övergripande samhällsintresset. Det kan således finnas ett samhällsintresse av en mer omfattande verksamhet i institutet än vad parterna är beredda att betala för. Ett annat skäl emot avgiftsfinansiering är att den skulle innebära stora administrativa olägenheter och vara svår att kontrollera. Om institutet skulle ta ut en avgift direkt från arbetsmarknadens parter skulle det krävas stora resurser för institutet att hålla register aktuella för samtliga arbetsgivare och fackliga organisationer. De administrativa problemen skulle vara betydande även om arbetsgivarorganisationerna fick i uppdrag att erlägga avgifter för sina medlemmar. Vidare skulle det vara svårt att kontrollera betalningsunderlaget oavsett om avgiften skulle utgå per anställd eller som en andel av lönesumman.

5.5 Generella direktiv

Utredningens bedömning: Utredningens förslag bedöms få vissa positiva konsekvenser för jämställdheten, men i övrigt inga nämnvärda konsekvenser vad avser regeringens direktiv till samtliga kommittéer.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har behandlat regeringens direktiv till samtliga kommittéer. Utredningsförslagen bedöms inte få några nämnvärda effekter på regionalpolitiken och det brottsförebyggande arbetet. Därtill har utredningen beaktat

direktiven om att pröva offentliga åtaganden. Denna fråga har behandlats i avsnitt 5.4

Utredningens förslag bedöms få vissa positiva konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Möjligheterna förbättras att följa och analysera löneutvecklingen för kvinnor och män. Uppbyggnaden av Medlingsinstitutet och förbättringarna i lönestatistiken och i underlaget för forskningen kommer att leda till bättre kunskap om lönebildningen. Det kommer också att möjliggöra en fördjupning av analyser av lönebildningens effekter för kvinnor och män.

Appendix

Utredningens förslag till branschuppdelning, m.m. av den årsvisa lönestatistiken

Lönestatistiken för de nedanstående branscherna fördelas på dels kön, dels arbetare och tjänstemän (i förekommande fall). Hela ekonomin redovisas med fördelning på privat och offentlig sektor. Den offentliga sektorn delas dessutom i statlig sektor och kommunal sektor (summa primärkommunal, landstings- och kyrkokommunal sektor).

1. Privat sektor

JORDBRUK, SKOGSBRUK, FISKE	A+B
därav:	
Jordbruk (utom jakt)	01 exkl. 01.5
Skogsbruk	02
GRUVOR OCH TILLVERKNING	C+D
därav:	
Gruvor och mineralutvinning	C
Tillverkningsindustri utom verkstadsindustri	D exkl. 28-35
därav:	
Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri	15, 16
Textil- och beklädnadindustri; läder och lädervaruindustri	17, 18, 19
Sågverk och hyvlerier; träimpregneringsverk	20.1
Övrig trävaruindustri	20 exkl. 20.1

Massa-, pappers- och pappindustri	21.1
Pappers- och pappvaruindustri	21.2
Förlag; grafisk och annan reproduktionsindustri	22
Industri för stenkolsprodukter, raffinerade petroleumprodukter och kärnbränsle	23
Baskemikalieindustri	24.1
Industri för läkemedel, läkemedels- kemikalier och botaniska produkter	24.4
Övrig industri för kemikalier och kemiska produkter	24 exkl. 24.1, 4
Gummi- och plastvaruindustri	25
Jord- och stenvaruindustri	26
Stål- och metallverk	27
Verkstadsindustri	28-35
därav:	
Metallvaruindustri	28
Maskinindustri som ej ingår i annan underavdelning	29
Industri för kontorsmaskiner och datorer	30
Annan elektroindustri	31
Teleproduktindustri	32
Industri för instrument och ur	33
Motor- och släpfordonsindustri	34
Övrig transportmedelsindustri	35
Övrig tillverkning	36, 37
 EL-, GAS-, VÄRME- OCH VATTENVERK	 E
 BYGGINDUSTRI	 F
 □VARUHANDEL, HOTELL OCH RESTAURANGER	 G+H
därav:	
Handel med och serviceverkstäder för motorfordon; bensinstationer	50
Parti- och agenturhandel utom med motorfordon	51
Butiker, varuhus och stormarknader med brett sortiment; specialiserade livsmedels- butiker samt systembutiker och tobaksaffärer	52.1, 52.2

Annan detaljhandel utom med motorfordon; utom reparation av hushållsartiklar och personliga artiklar	52.3-52.6
Hotell och restauranger	H
TRANSPORT OCH KOMMUNIKATION	I
därav:	
Åkerier	60.24
Övrig landtransport	60.2 exkl. 60.24
Flygbolag utom rymdfartsbolag	62 exkl. 62.3
Post- och telekommunikationsföretag	64
FINANSIELL VERKSAMHET	J
FASTIGHETSBOLAG, UTHYRNING OCH FÖRETAGSSERVICE	K
därav:	
Fastighetsverksamhet	70
Datakonsulter och dataservice	72
Forsknings- och utvecklingsinstitutioner; annan företagsservice	73, 74
UTBILDNING; HÄLSO- OCH SJUKVÅRD, SOCIALTJÄNST; ANDRA SAMHÄLLELIGA OCH PRIVATA TJÄNSTER	M-P
därav:	
Utbildning	M
Hälsö- och sjukvård, socialtjänst	N exkl. 85.2
Härtill kommer:	
TOTALT och PRIVAT SEKTOR EXKL. GRUVOR OCH TILLVERKNING	

2. Statlig sektor

TOTALT EXKL FÖRSÄKRINGSKASSORNA	A-P exkl. 75.3
FÖRSÄKRINGSKASSORNA	75.3
Härtill kommer TOTALT	

3. Primärkommunal sektor

UTBILDNING	M
HÄLSO- OCH SJUKVÅRD	85.1
OMSORG OCH SOCIALA TJÄNSTER	85.3
ÖVRIG VERKSAMHET	A-L, 85.2, O-P
Härtill kommer TOTALT	

4. Landstingssektorn

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD	85.1
ÖVRIG VERKSAMHET	A-P exkl. 85.2
Härtill kommer TOTALT	

5. Kyrkokommunal sektor

TOTALT	A-P
--------	-----

6 Författningskommentar

Lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580)

46 §

För medling i arbetstvister mellan å ena sidan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och å andra sidan arbetstagare eller arbetstagarorganisation *samt för att främja en väl fungerande lönebildning* finns Medlingsinstitutet.

Medlingsinstitutet skall följa förhållandena på arbetsmarknaden. Har *Medlingsinstitutet* fått kännedom om arbetstvist som hotar att medföra eller redan har medfört stridsåtgärd, skall *det* utse en eller flera medlare att medla i tvisten, när medverkan av *medlare* kan anses ägnad att främja en lösning av denna. *Medlaren* skall kalla parterna till förhandling eller vidtaga annan lämplig åtgärd samt verka för att part uppskjuter eller inställer stridsåtgärd.

Enligt *Medlingsinstitutets* bestämmande skall *medlare* på begäran gå parter på arbetsmarknaden till handa med råd och upplysningar rörande förhandlingar och kollektivavtal samt leda förhandlingar mellan parterna.

Medbestämmandelagen behandlar bl.a. frågor om medling i arbetstvister.

I första stycket anges att Medlingsinstitutet finns till för medling i arbetstvister. Detta innebär att dagens hänvisning till Statens förlikningsmannainstitut ersätts av en hänvisning till Medlingsinstitutet. Det framgår även att Medlingsinstitutet har att att främja en väl fungerande lönebildning, vilket innebär en utvidgning av uppgiften jämfört med Statens Förlikningsmannae Expedition.

I andra stycket ersätts Statens förlikningsmannae Expedition av Medlingsinstitutet och förlikningsman av medlare i arbetstvister. Vidare preciseras att Medlingsinstitutet kan utse en eller flera medlare, vilket är en kodifiering av den praxis som har tillämpats av Förlikningsmannae Expeditionen.

I tredje stycket görs motsvarande tekniska justering som tidigare, vilket innebär att expeditionen ersätts med Medlingsinstitutet och förlikningsman med medlare.

46 a §

Parter på arbetsmarknaden skall på begäran tillställa Medlingsinstitutet kopior av träffade kollektivavtal och tillgänglig lönestatistik avseende det egna avtalsområdet.

Bestämmelsen är ny och reglerar att parterna skall tillställa Medlingsinstitutet kopior av träffade kollektivavtal respektive tillgänglig lönestatistik. För både kollektivavtal och lönestatistik gäller att parterna endast är skyldiga att tillställa Medlingsinstitutet detta på begäran av institutet. Beträffande skyldigheten att tillställa institutet tillgänglig lönestatistik omfattas endast lönestatistik avseende parts eget avtalsområde. Rätten att begära in statistik begränsas av Medlingsinstitutets allmänna uppgifter. Medlingsinstitutet kan alltså inte med stöd av denna bestämmelse begära in alla uppgifter som en part kan ha tillgängliga. Statistiken skall vara relevant för Medlingsinstitutets uppdrag att medla i arbetstvister och främja en väl fungerande lönebildning. Bestämmelsen innehåller inte heller något krav på en part att bearbeta tillgängliga uppgifter. Sekretess för uppgifter som tillställs Medlingsinstitutet regleras i 8 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100). Det föreslås inte att det skall vara möjligt att förelägga att part vid vite skall tillställa Medlingsinstitutet de begärda uppgifterna.

47 §

Den som enligt 45 § är skyldig att lämna varsel, skall inom den tid och på det sätt som sägs där göra det även till Medlingsinstitutet. Den som bryter mot detta döms till penningböter.

Bestämmelsen anger parts skyldighet att lämna varsel. En teknisk justering föreslås, som innebär att Medlingsinstitutet införs i paragrafen och ersätter Förlikningsmannaexpeditionen.

48 §

Vid förhandling enligt 46 § skall medlaren söka få till stånd en överenskommelse mellan parterna på grundval av förslag som kommer från dem själva. Medlaren är dock oförhindrad att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten.

Bestämmelsen reglerar att medlaren särskilt skall beakta förslag som kommer från parterna själva, men att medlaren är oförhindrad att föreslå

jämknings- och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten. Förändringen innebär en teknisk justering där förlikningsmannen ersätts av medlaren.

49 §

Har part som enligt 10 § är förhandlingsskyldig kallats till förhandling inför *medlare* och försummar parten att inställa sig eller underlåter *part* annars att fullgöra vad som åligger *part* enligt 15 § kan *Medlingsinstitutet* på begäran av motparten anmäla förhållandet hos Arbetsdomstolen. Denna kan förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet och kan på anmälan av *Medlingsinstitutet* utdöma vitet.

Bestämmelsen reglerar möjlighet att mot vite begära att part skall fullgöra sin förhandlingsskyldighet inför medlare. Ändringen är substansiell genom att Medlingsinstitutet ersätter förlikningsman i bestämmelsen. Ev. anmälan till Arbetsdomstolen görs av Medlingsinstitutet. Ändringen innebär att medlaren först måste vända sig till Medlingsinstitutet, som i sin tur vänder sig till Arbetsdomstolen.

50 §

Parts skyldighet enligt 18 § att vid förhandling hålla skriftlig handling tillgänglig för motparten gäller även i förhållande till *medlare* som medverkar vid förhandlingen.

Bestämmelsen behandlar parts skyldighet att hålla handlingar tillgängliga för medlare. Ändringen innebär en teknisk justering där medlare ersätter förlikningsman.

51 §

Uppnås *inte* enighet mellan parterna vid förhandling inför *medlare*, kan *medlare* föreslå dem att tvisten avgörs av skiljemän. *Medlaren* kan också medverka vid utseende av skiljemän.

Medlaren får inte åta sig skiljemannauppdrag i arbetsvist, om inte *Medlingsinstitutet* i särskilt fall medger det.

Bestämmelsen reglerar vad som gäller om Medlingsinstitutet föreslår att en tvist skall lösas av skiljemän. Ändringen innebär en teknisk justering där medlare ersätter förlikningsman och Medlingsinstitutet ersätter Förlikningsmannaexpeditionen.

52 §

I arbetstvist av större betydelse kan regeringen utse *en medlingskommission* att medla i tvisten. Även *en* enskild person kan av regeringen utses att som särskild *medlare* medla i *en* sådan tvist. Föreskrifterna i 49 och 50 §§ äger motsvarande tillämpning vid medling i *medlingskommission* eller särskild *medlare*.

Bestämmelsen reglerar vilka bestämmelser som gäller om regeringen utser medlare eller medlingskommission. Detta är en teknisk ändring som innebär att medlingskommission ersätter förlikningskommission och medlare ersätter förlikningsman.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

15 kap. 8 §

Sekretess gäller för uppgift som *part på arbetsmarknaden har lämnat till Medlingsinstitutet enligt 46 a § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet* eller som part i arbetstvist har lämnat till *medlare, särskild medlare eller medlingskommission*, om uppgiftslämnaren gjort förbehåll därom.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Bestämmelsen anger att sekretess gäller för uppgifter som part lämnat till Medlingsinstitutet enligt 46 a § MBL (1976:580) eller till medlare i en arbetstvist. Sekretess gäller endast om part gjort förbehåll därom. Paragraf 46 a är en ny bestämmelse och följaktligen är även sekretessbestämmelsen ny i den delen. I övrigt sker en teknisk justering där medlare ersätter förlikningsman.

Instruktion för Medlingsinstitutet (1998:x)

En instruktion inrättas för Medlingsinstitutet. Av instruktionen framgår att institutet skall vara en myndighet och ha de uppgifter som utredningen har föreslagit. Vidare anges i instruktionen hur institutet skall ledas och något

om hur det skall organiseras. De uppgifter i verksledningsförordningen som skall gälla för institutet anges i instruktionen.

Uppgifter

1 § Medlingsinstitutet har till uppgift att i enlighet med 46-52 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillhandahålla medling i arbetstvister och främja en väl fungerande lönebildning.

Bestämmelsen anger Medlingsinstitutets syfte.

2 §

Medlingsinstitutet skall aktivt medverka till att lösa arbetstvister, särskilt genom att

1. ställa medlare till parternas förfogande
2. ställa opartisk ordförande till parternas förfogande
3. kalla parterna till medlingsförhandling, eller
4. uppmana part att skjuta upp eller ställa in förestående eller pågående stridsåtgärd.

Bestämmelsen anger Medlingsinstitutets uppgifter vid medling.

3 §

Medlingsinstitutet skall

1. ha god överblick över förhållandena på arbetsmarknaden
2. sammanställa och tolka statistik som är relevant för lönebildningen
3. sammanställa och analysera träffade kollektivavtal
4. följa utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden beträffande utvecklingen av lönekostnader, avtalskonstruktioner och förhandlingsformer.

Bestämmelsen anger vissa uppgifter som Medlingsinstitutet har för att främja en väl fungerande lönebildning.

4 §

Medlingsinstitutet skall regelbundet offentliggöra rapporter om lönebildning och löneutveckling.

Bestämmelsen anger att det skall ligga i Medlingsinstitutets uppgifter att offentliggöra rapporter. Institutet skall ge bred spridning åt den kunskap om lönebildningen och arbetsmarknadens funktionssätt som blir resultatet av arbetet med kartläggningar och analyser. Utredningen har i avsnitt 5.3 föreslagit att Medlingsinstitutet skall vara statistikansvarig myndighet för officiell lönestatistik. Detta innebär att institutet utöver vad som sägs i denna paragraf har skyldigheter att se till att det publiceras officiell lönestatistik i enlighet med lagen (1992:889) om den officiella statistiken.

Verksförordningens tillämpning

5 §

Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på Medlingsinstitutet med undantag av 5, 19, 20 och 34 §§.

Bestämmelsen anger att verksförordningen skall tillämpas i enlighet med normalbestämmelserna för en myndighet med styrelse.

Myndighetens ledning

6 §

Riksmedlaren är chef för myndigheten.

Bestämmelsen anger att myndigheten leds av riksmedlaren.

Styrelsen

7 §

Styrelsen består av riksmedlaren samt högst fyra andra ledamöter.

Bestämmelsen anger att institutets chef alltid ingår i styrelsen och att antalet övriga ledamöter skall vara högst fyra.

8 §

Myndighetens chef har rätt att ensam fatta beslut i frågor som rör medling mellan arbetsmarknadens parter. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Bestämmelsen anger att beslut om medling ligger inom riksmedlarens eget ansvarsområde och således inte kräver delegering från styrelsen.

Överklagande

9 §

Beslut i frågor som rör medling mellan arbetsmarknadens parter får inte överklagas.

Bestämmelsen gör ett undantag från rätten att överklaga myndighetsbeslut för sådana beslut som rör medling mellan arbetsmarknadens parter.

Bilaga

Kommittédirektiv 1997:66

Ett förstärkt förlikningsmannainstitut

Dir. 1997:66

Beslut vid regeringssammanträde den 24 april 1997.

Sammanfattning av uppdraget

I syfte att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning skall en särskild utredare lämna förslag till ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Detta skall ges ökade möjligheter att främja de övergripande samhällsintressena i avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter.

Förutsättningarna för lönebildningen

Som regeringen vid flera tillfällen, senast i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150), framhållit är en väl fungerande lönebildning en förutsättning för att arbetslösheten skall kunna halveras. Under de senaste 20 åren har lönebildningen inte fungerat tillfredsställande. Lönerna i Sverige har ökat för snabbt i förhållande till lönerna i våra konkurrentländer.

Konsekvenserna av brister i lönebildningen är annorlunda nu mot förr. Om lönekostnaderna steg mer i Sverige än i omvärlden under 1970- och 1980-talen medförde det på kort sikt ökad inflation och först på längre sikt försvagad konkurrenskraft och risk för arbetslöshet och devalvering. Utvecklingen har visat att en beredvillighet att acceptera inflation inte ger en hållbart låg arbetslöshet. Inflationsvägen är således stängd. Om lönekostnaderna stiger mer i Sverige än i omvärlden i dagens situation med stabilt låga pris- och löneökningar i vår omvärld, internationellt integrerade kapital- och valutamarknader och en stängd inflationsväg medför det stigande räntor och därmed även på kort sikt ekonomisk åtstramning och stigande arbetslöshet. Förr var det under en övergångstid möjligt att misslyckas och leva med konsekvenserna av brister i lönebildningen. Det är det inte längre. Nu leder högre löneökningar än i omvärlden till att massarbetslösheten biter sig fast.

Viktiga förutsättningar för lönebildningen bestäms av regeringens och riksdagens beslut om den samlade ekonomiska politiken, dvs. skatte- och transfereringssystemen, arbetsmarknads- och utbildningspolitiken samt arbetsrätten inklusive lagstiftning om konflikter och medling. Men det helt avgörande direkta inflytandet över lönebildningen ligger hos arbetsmark-

nadens parter, som bestämmer de regler som styr avtalsförhandlingar och avtalsinnehåll.

Regeringen gav i maj 1996 i uppdrag åt parterna på arbetsmarknaden att fram till den 31 mars 1997 gemensamt formulera nödvändiga förändringar av förhandlings- och lönebildningssystemet för att säkerställa en bättre fungerande lönebildning. Detta uppdrag har resulterat i flera bidrag. Av särskilt intresse är det samarbetsavtal som har ingåtts mellan parterna inom industrin och det förslag som har arbetats fram inom LO:s s.k. LISA-projekt. Regeringen välkomnade i vårpropositionen alla bidrag som inkommit och aviserade att en utredning skall tillsättas för att arbeta vidare med de konstruktiva förslag som framkommit.

En viktig utgångspunkt är att arbetsmarknadens parter också i fortsättningen måste bära huvudansvaret för lönebildningen. Det nyligen träffade samarbetsavtalet om industriell utveckling och lönebildning mellan parterna inom industrin är ett konkret exempel på parternas vilja att ta detta ansvar. Även inom andra avtalsområden har liknande initiativ tagits som emellertid ännu inte lett till några konkreta resultat. En påtaglig och permanent minskning av arbetslösheten förutsätter dock att formerna för lönebildningen förbättras över hela arbetsmarknaden.

En förstärkning av förlikningsmannainstitutet kan bidra till en sådan förbättring. Flertalet av arbetsmarknadsparterna har också framhållit att medlingsfunktionen kan behöva förstärkas. Härigenom kan de övergripande samhällsekonomiska intressena i lönebildningen bättre tas till vara samtidigt som parterna behåller huvudansvaret. En särskild utredare bör därför tillkallas med uppgift att i första hand lämna förslag till en sådan förstärkning.

Uppdraget

Utredningens utgångspunkt skall vara en förstärkning av förlikningsmannainstitutet på två plan: institutet skall ges ökade befogenheter och resurser och samtidigt ges ökade möjligheter att kontinuerligt följa utvecklingen av kollektivavtalen på arbetsmarknaden. Syftet med förstärkningen av förlikningsmannainstitutet skall vara att främja en lönebildning som förbättrar förutsättningarna för ökad sysselsättning och prisstabilitet och därmed även öknings av löntagarkollektivets reala disponibla inkomster. Förlikningsmannainstitutet bör därför ges en mer aktiv roll både när det gäller lönebildningen i stort och i de enskilda avtalsförhandlingarna.

Utredaren skall beakta de förslag till förstärkt förlikningsman som parterna har fört fram i sina svar till regeringen. De lösningar som återfinns i samarbetsavtalet mellan industrins parter, i huvudavtal inom andra branscher eller i eventuellt kommande avtal mellan parterna, bör särskilt uppmärksammas. Utredaren skall aktivt följa diskussionerna på andra

områden. Utvecklingen av liknande avtalslösningar är önskvärd. Utredaren bör lämna förslag om medlarnas roll och befogenheter inom de avtalsområden där parterna på egen hand inte förmår enas om förändrade förhandlingsformer.

Förslagen skall utformas så att den samlade effekten av förslagen ger ett väsentligt bidrag till en stabilisering av lönebildningen. Inriktningen skall vara att främja tillkomsten av en lönebildning som möjliggör en rejäl sänkning av arbetslösheten med bevarad låg inflation.

Det ligger i sakens natur att arbetet i det förstärkta förlikningsmannainstitutet kommer att behöva bedrivas i nära samverkan med arbetsmarknadens parter. Verksamheten kommer att bli mer omfattande än den som dagens förlikningsmannaaexpedition bedriver. Utredaren skall därför även lämna förslag på hur det förstärkta förlikningsmannainstitutet skall organiseras och ledas samt hur dess verksamhet skall finansieras.

Uppiften att följa utvecklingen på arbetsmarknaden i stort

Det förstärkta förlikningsmannainstitutet bör ges tillräckliga resurser för att kunna följa och analysera utvecklingen inom lönebildningen. Institutet skall ha en god överblick över regelverket på arbetsmarknaden och de olika kollektivavtalen. Det skall ha tillgång till kvalificerade ekonomiska utredningar och kompetens att sammanställa och tolka statistik som är relevant för lönebildningen. En uppgift i det sammanhanget skall vara att följa utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden när det gäller utvecklingen av lönekostnad, avtalskonstruktioner och förhandlingsformer. I förlikningsmannainstitutets uppgifter bör även ligga att sammanställa redan träffade avtal och hur dessa omsätts lokalt.

Utredaren skall ange hur dessa uppgifter skall kunna lösas av ett förstärkt förlikningsmannainstitut. En möjlighet som bör provas är att inrätta fristående partssammansatta råd.

Utredaren skall även ange vilka åtgärder som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig löne- och annan statistik som är relevant för avtalsförhandlingarna och som är uppdelad på bland annat avtalsområden och kön. I det sammanhanget skall utredaren ange hur förlikningsmannainstitutet kan samverka med myndigheter, såsom Statistiska centralbyrån, och med parterna.

Uppgifter och befogenheter för det förstärkta förlikningsmannainstitutet

Det är angeläget att parterna genomför förhandlingsarbetet på ett sådant sätt att nytt avtal kan träffas innan det gamla har löpt ut. För att främja

detta bör förlikningsmannen ges befogenheter att, i samråd med parterna, säkerställa att en sådan tidsplanering samt ordning för förhandling och tvistelösning kommer till stånd mellan parterna. En tidsplan kan även ge förlikningsmannen större möjligheter att i god tid identifiera principiella tvistefrågor mellan parterna. Av intresse i det sammanhanget är det nyligen träffade samarbetsavtalet inom industrin, där parterna har fastställt sådana tidsplaner.

Det är av stor vikt att en löneutveckling på god europeisk nivå vidmakthålls även efter det att målet att halvera arbetslösheten har uppnåtts. Utredaren bör därför även pröva andra möjligheter att förbättra lönebildningen. Utgångspunkten för detta arbete bör bl.a. tas i de olika förslag som parterna framfört till regeringen.

Ett av de förslag som framförts avser olika former av ökad samordning av avtalsprocessen. Sannolikt skulle redan en tidsmässigt mer sammanhållen avtalsrörelse ge positiva effekter. Utredaren kan därför t.ex. överväga om avtalsprocessen tidsmässigt kan samordnas bättre. Utredaren skall i så fall lämna förslag på vilka regeländringar som bör göras för att åstadkomma detta.

Utredaren kan dessutom, för att ta ett annat exempel, överväga om förlikningsmannainstitutet bör kunna kräva att parterna fattar samordnade beslut om att acceptera eller avvisa förslag till avtal. Ett sådant krav skall i så fall framföras i nära samråd med parterna. En förutsättning bör vara att förlikningsmannen i dessa fall ges vissa möjligheter att skjuta på varslade konflikter under en begränsad tid. Det skall naturligtvis inte innebära någon rätt för förlikningsmannen att gripa in i redan träffade kollektivavtal. Om regeländringar föreslås i detta sammanhang bör de endast avse förhandlingar mellan en arbetsgivarorganisation och en central arbetstagarorganisation om nya riksavtal om löner och allmänna anställningsvillkor.

Arbetsmarknadsparternas eget arbete med lönebildningsfrågorna fortgår. Det är sannolikt att det under utredningens gång kommer fram nya konstruktiva idéer och lösningar som kan vara värda att pröva. Utredaren skall därför ha stor frihet att beakta och vidareutveckla dessa förslag.

Samråd med mera

Utredaren skall vid utformningen av förslagen ta hänsyn till parternas eget arbete, till exempel det redan träffade samarbetsavtalet mellan industrins parter. Utredaren skall beakta innehållet i regeringens kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir 1994:23), om att redovisa de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av sina förslag (dir 1994:124), och om att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir 1996:49). Utredningen skall bedrivas i nära samråd med arbetsmarknadens parter.

Redovisning av uppdraget

Utredningens arbete skall redovisas senast den 30 november 1998. När det gäller frågorna om det nya förlikningsmannainstitutets organisation, resurser och arbetsformer, samt när det gäller eventuellt andra frågor som utredningen funnit lämpliga, t.ex. förslag om förbättrad lönestatistik, skall förslagen redovisas snarast möjligt.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

THE UNIVERSITY OF
MICHIGAN LIBRARY

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
 2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
 3. Fastighetsdataregister. Ju.
 4. Förbättrad miljöinformation. M.
 5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
 6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
 7. Byråkratien i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
 8. Roster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
 9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
 10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
 11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
 12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
 13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
 14. IT i kulturens tjänst. Ku.
 15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
 16. Att utveckla industriforskningsinstitutet. N.
 17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
 18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
 19. Bättre information om konsumentpriser. In.
 20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
 21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
 22. Aktiebolagets kapital. Ju.
 23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
 24. Valfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
 25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
 26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
 27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
 28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
 29. Barnpornografi. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
 30. Europa och staten. Europeiserings betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
 31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
 32. Följdragstiftning till miljöbalken. M.
 33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
 34. Övervakning av miljön. M.
 35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
 36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
 37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
 38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
 39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
 40. Unga och arbete. In.
 41. Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag – Lag om trossamfund – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
 42. Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten. Ku.
 43. Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
 44. Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal. Ku.
 45. Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering. Ku.
 46. Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
 47. Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen. Ku.
 48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
 49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
 50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
 51. Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
 52. Omsorg med kunskap och inlevelse – en fråga om bemötande av äldre. S.
 53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
 54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
 55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
 56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
 57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
 58. Personalutrymning. A.
 59. Svenskheten Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
 60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
 62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. S.
 63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
 64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
 65. Polisens register. Ju.
 66. Statsskuldpolitiken. Fi.
 67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
 68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
 69. Besparingar i stort och smått. U.
 70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
 71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
 72. En lag om socialförsäkringar. S.
 73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
 74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. Jo.
 75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. Fi.
 76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
 78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
 79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
 80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
 81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
 82. Lika möjligheter. In.
 83. Om makt och kön – i spåren av offentliga
organisationers omvandling. A.
 84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
 85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst
begrepp för bostadsstöden och nya
kvalifikationsregler för rätt till
sjukpenninggrundande inkomst. S.
 86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och
mineralolja, m.m. Fi.
 87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
 88. Upphandling för utveckling. N.
 89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
 90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. In.
 91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor.
Jo.
 92. Medieföretag i Sverige – Ägande och
strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
 93. Hantering av fel i utjämnningssystemet för
kommuner och landsting. In.
 94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
 95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
 96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation.
Fi.
 97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
 98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
 99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
 100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska
museiverksamheten. Ku.
 101. Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. Fö.
 102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s
jordbruk i framtiden. Jo.
 103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
 104. Polis i fredens tjänst. UD.
 105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
 106. En fond för unga konstnärer. Ku.
 107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
 108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till
skriftspråket och om förskolans och skolans
möjligheter att förebygga och möta läs- och
skrivsvårigheter. U.
 109. Myndighetsansvaret för transport av farligt
gods. Fö.
 110. Säkrare obligationer? Fi.
 111. Branschsanering - och andra metoder mot
ekobrott. Ju.
 112. En samordnad militär skolorganisation.
 113. Mot halva makten – elva historiska essäer om
kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
 114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i
förändring och könsmaktens framtid. A.
 115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande
belysning. A.
 116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
 116. Barnets bästa – en antologi. S.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetssentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
 118. Delade städer. S.
 119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
 120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
 121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
 122. Rättigheter i luftfartyg. K.
 123. Ett effektivare näringsförbud. N.
 124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
 125. Ett svenskt investerarskydd. Fi.
 126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
 127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
 128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
 129. Kollektivtrafik i tid + Bilaga. K.
 130. Effektivare statlig inköpsamordning. Fi.
 131. Lag om premiepension. Fi.
 132. Antimicrobial Feed Additives. Jo.
 133. Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). Jo.
 134. Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet. S.
 135. Ledare, makt och kön. A.
 136. Kvinnors och mäns löner – varför så olika? A.
 137. Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. A.
 138. Familj, makt och jämställdhet. A.
 139. Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. A.
 140. Fonogramersättning. Ku.
 141. Boken i tiden. Ku.
 142. Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. S.
 143. Större EU – säkrare Europa. UD.
 144. Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. Fi.
 145. Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. M.
 146. Grunddata – i samhällets tjänst. Fi.
 147. Barns bilder av äldre
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 148. Utbildningskanalen. U.
 149. Miljön i ett utvidgat EU. M.
 150. EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. Jo.
 151. Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. Jo.
 152. Uppehållstillstånd på grund av anknytning. UD.
 153. Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. A.
 154. Patienten har rätt. S.
 155. Miljösamverkan i vattenvården. M.
 156. Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska effekter. Fi.
 157. Att erövra omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan. U.
 158. Vuxenpedagogik i teori och praktik. U.
 159. Ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. Ju.
 160. Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning. N.
 161. Stöd i föräldraskapet. S.
 162. Medborgarskap och identitet. In.
 163. Översvämningskatastrofen i Polen – stöd från stat och näringsliv. N.
 164. Medlingsinstitut och lönestatistik.
+ 5 st bilagor. A.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]
Ett utvidgat europeiskt område med frihet,
säkerhet och rättvisa. [159]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]
Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]
Större EU - säkrare Europa. [143]
Upphållstillstånd på grund av anknytning. [152]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
- uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarsskydd. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation. [112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten - Pengar räcker inte. [24]
Bristar i omsorg
- en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
- en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
- en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst - Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]

Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]
Barnets bästa - en antologi. [116]
Delade städer. [118]
En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsoarbetet. [119]
Förtroendemännainflytande - ökad kvalitet och
rättssäkerhet. [134]
Högbeskydd mot sjuklönekostnader. [142]
Barns bilder av äldre
- en fråga om bemötande av äldre. [147]
Patienten har rätt. [154]
Stöd i föräldraskapet. [161]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkområdesutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan - tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfart. [122]
IT-kommissionens hearing om den nya medie- och
programvaruindustrin. Andrakammarsalen,
Riksdagen, 1997-06-16. [124]
Kollektivtrafik i tid + Bilaga. [129]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvar för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Skatter, tjänster och sysselsättning.

+ Bilagor. [17]

Granskning av granskning.

Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]

Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]

I demokratis tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]

Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]

Att lära över gränser. En studie av OECD:s

förvaltningspolitiska samarbete. [33]

Bekämpande av penningtvätt. [36]

Myndighet eller marknad.

Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]

Arbetsgivarpolitik i staten.

För kompetens och resultat. [48]

Avskaffa reklamskatten! [53]

Ministern och makten.

Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]

I medborgarnas tjänst.

En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]

Statsskuldpolitiken. [66]

Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]

Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]

Försäkringsmäklare. En lagöversyn av

Försäkringsmäklarutredningen. [79]

Reformerad stabsorganisation. [80]

Punktskatteskattkontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]

Lokal försörjning och fastighetsäggande.

En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]

Säkrare obligationer? [110]

Ett svenskt investerarskydd. [125]

Bilen, miljön och säkerheten. [126]

Effektivare statlig inköpsamordning. [130]

Lag om premiepension. [131]

Försvarets fastigheter.

Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. [144]

Grunddata – i samhällets tjänst. [146]

Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning:

Samhällsekonomiska effekter. [156]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]

Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]

Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

Besparingar i stort och smått. [69]

Den nya gymnasieskolan

– problem och möjligheter. [107]

Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]

Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. [120]

Skolfrågor – Om skola i en ny tid. [121]

Utbildningskanalen. [148]

Att erövra omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan. [157]

Vuxenpedagogik i teori och praktik. [158]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]

EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]

Alternativa utvecklingsvägar för EU:s

gemensamma jordbrukspolitik. [50]

EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]

Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]

Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s

jordbruk i framtiden. [102]

Antimicrobial Feed Additives. [132]

Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). [133]

EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. [150]

Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. [151]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Personaluthyrning. [58]

Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]

Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]

Kvinnor, män och inkomster.

Jämställdhet och oberoende. [87]

Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]

Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]

Ljusnande framtid eller ett långt farväl?

Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]

Ledare, makt och kön. [135]

Kvinnors och mäns löner – varför så olika? [136]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. [137]

Familj, makt och jämställdhet. [138]

Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. [139]

Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. [153]

Medlingsinstitut och lönestatistik.

+ 5 st bilagor. [164]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]

Staten och trossamfunden

Rättslig reglering

– Grundlag

– Lag om trossamfund

– Lag om Svenska kyrkan. [41]

Staten och trossamfunden

Begravningsverksamheten. [42]

Staten och trossamfunden

Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]

Staten och trossamfunden

Svenska kyrkans personal. [44]

Staten och trossamfunden

Stöd, skatter och finansiering. [45]

Staten och trossamfunden

Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]

Staten och trossamfunden

Den kyrkliga egendomen. [47]

Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av

förslagen från de statliga utredningarna. [55]

Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]

Betal-TV inom Sveriges Television. [60]

Grannlands-TV i kabelnät. [68]

Medieföretag i Sverige – Ägande och

strukturförändringar i press, radio och TV. [92]

Forum för världskultur

– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]

Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]

Rapport med förslag om sändningsorter. [103]

En fond för unga konstnärer. [106]

Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]

Fonogramersättning. [140]

Boken i tiden. [141]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]

Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]

Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Upphandling för utveckling. [88]

Handeln med skrot och begagnade varor. [89]

Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]

Ett effektivare näringsförbud. [123]

Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning. [160]

Översvämningskatastrofen i Polen –
stöd från stat och näringsliv. [163]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]

Unga och arbete. [40]

Politik för unga.

+ 2 st bilagor. [71]

Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]

Allmännyttiga bostadsföretag.

+ Bilaga. [81]

Lika möjligheter. [82]

Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. [90]

Hantering av fel i utjämningssystemet för
kommuner och landsting. [93]

Medborgarskap och identitet. [162]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]

Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]

Övervakning av miljön. [34]

En hållbar kemikaliepolitik. [84]

Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]

Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.

Bilagor. [98]

En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]

Agenda 21 i Sverige.

Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]

Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens
arbete för ekologisk hållbarhet. [145]

Miljön i ett utvidgat EU. [149]

Miljösamverkan i vattenvärden. [155]