

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.

Förlikningsmannae Expeditionens 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 inne-

bär 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 förlikningsmännaexpedition 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 inkomspolitik, men att institutet bör få uppgifter som går utöver vad den nuvarande Förlikningsmännaexpeditionen 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 Förlikningsmannaexpeditionen 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 avgiftsområdet 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 avtalsområdena 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 experter.

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 förlikningsmannarexpedition*.

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 arbetsmark-

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 arbetsmark-

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

naden till handa med råd och upplysningar rörande förhandlingar och kollektivavtal samt 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 *förlikningsmannan- expeditionen*. 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.

Förlikningsman får *ej* åtaga sig skiljemannauppdrag i arbetstvist, om *icke* *förlikningsmannae expeditionen* i särskilt fall medger det.

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.

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 *förlkningskommission* att medla i tvisten. Även enskild person kan av regeringen utses att som särskild *förlkningsman* medla i sådan tvist.

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

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 *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.

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

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 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

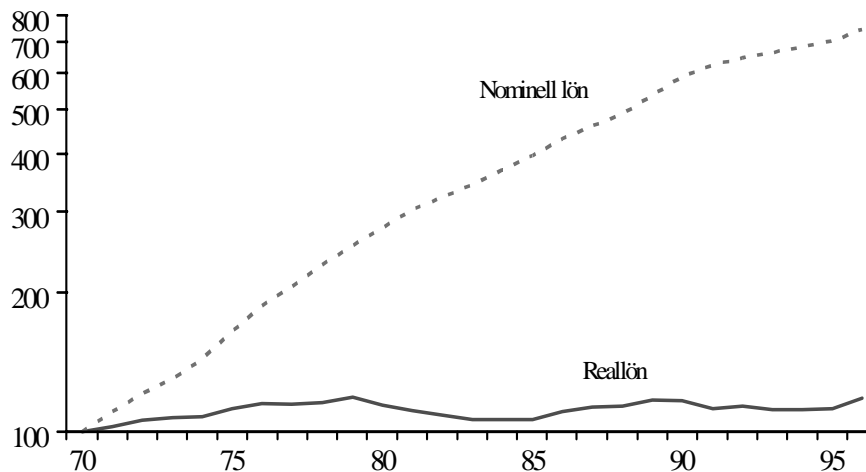
Lönebildningen i Sverige

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

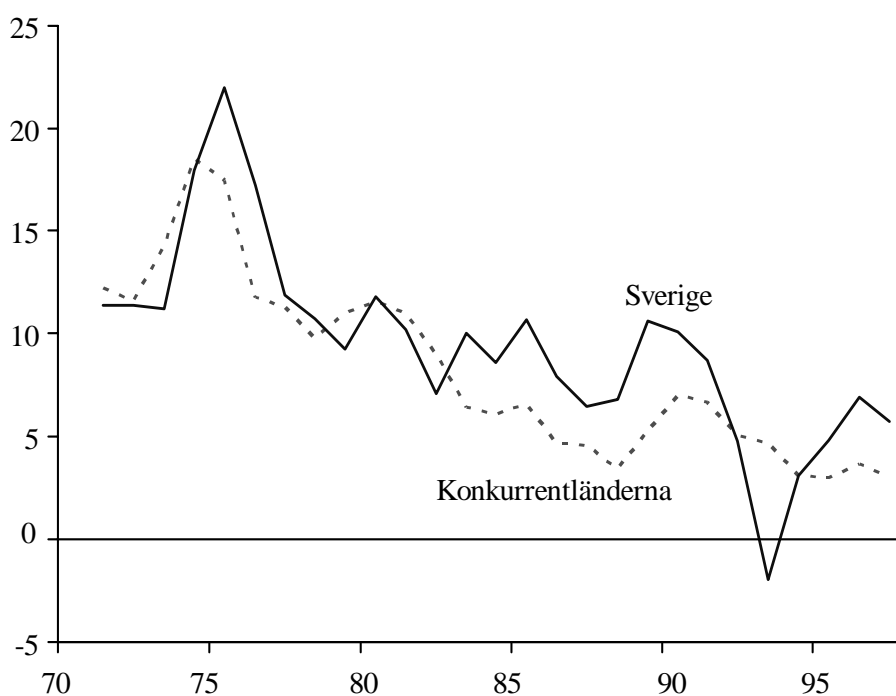
Logaritmisk skala

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

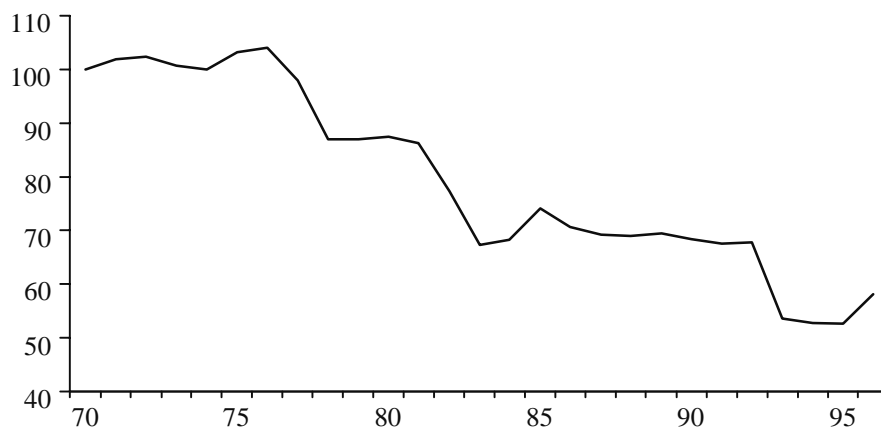


Anm: Den negativa lönekostnadsutvecklingen i Sverige år 1993 sammanhänger med sänkningen av arbetsgivaravgifterna från den 1 januari 1993

¹De 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 konkurrensvägd

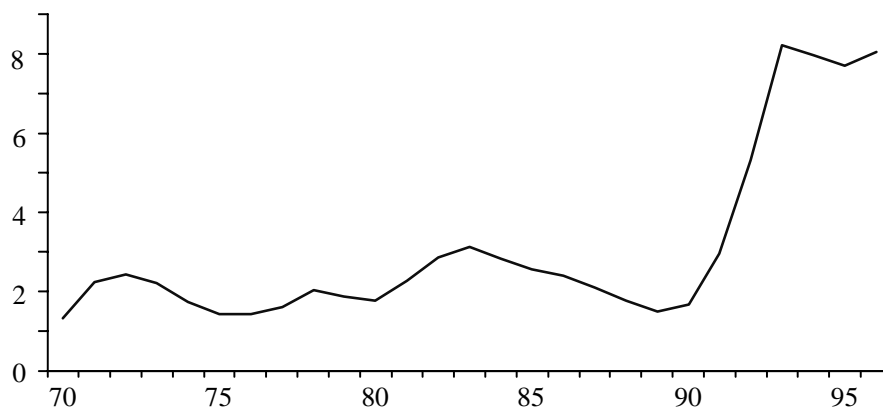
Index 1970=100



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. stabili-

seringsavtalen 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 nytilträdde regeringen att: "Arbetsmarknadspolitikens 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 inleddes. 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 överenskoms 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 arbetstagarorganisationer inom industrin 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 försämrad 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 avtalslutande 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 förhållandena 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 samhällsekonomiskt 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. Europeanormen 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 Europeanormen.

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 arbetsmarknadspolitikerna med åtgärder som befrämjar rörligheten på arbetsmarknaden. Organisationen framhöll att ett nationellt och regionalt perspektiv bör präglade arbetsmarknadspolitikerna 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 samhällsekonomiskt 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 arbetsgivarvidan 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.

Arbetsgivarerna inom den offentliga sektorn framförde inte lika långtgående krav på förändringar av medlarnas befogenheter. Inom den statliga såväl som den kommunala sektorn hänvisade arbetsgivarerna 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 arbetstagarvidan 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 kom-

petens 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 avtalslutande 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 avtalsrörelses 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 konfliktåtgärder 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 konflikträtten.

Behovet av förbättrad lönestatistik

Betydelsen av en förbättrad lönestatistik lyftes fram i många av svaren, särskilt från arbetstagersidan. *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 företagens 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 Lantarbetsgivareförbundet, Stoppmöbelförbundet, Stål- och Metallförbundet, Sveriges Skogsindustriförbund, Sveriges Verkstadsförening, SvetsMekaniska Arbetsgivareförbund, Träindustriförbundet 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 ålägga 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 arbetsgivarvidan undertecknats av Flygbranschens Arbetsgivarförbund, IDEA - Arbetsgivarförbundet för ideella organisationer, Mediearbetsgivarna, Sveriges Handelsarbetsgivare samt Tjänsteföretagens Arbetsgivarförbund. På arbetstagarvidan har avtalet undertecknats av Tjänstemannaförbundet HTF och Sveriges Civilingenjörersförbund 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 förlikningsmännaexpedition 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 målet 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 för-

slagen 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 förlikningsmannannaexpedition 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 tvistelösning 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 rådmannan 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 anlåtts. 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 Dahln. 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 förlikningsmannarexpeditionen är organiserad och bedriver sin verksamhet samt en översikt av förlikningsinstituterna 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 bedrivs 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 förlikningsmannarexpeditionens kompetens jämfört med den nuvarande Förlikningsmannarexpeditionen, 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 förlikningsmannarexpeditionen 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 Löneutvecklingen 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 Löneutvecklingen 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

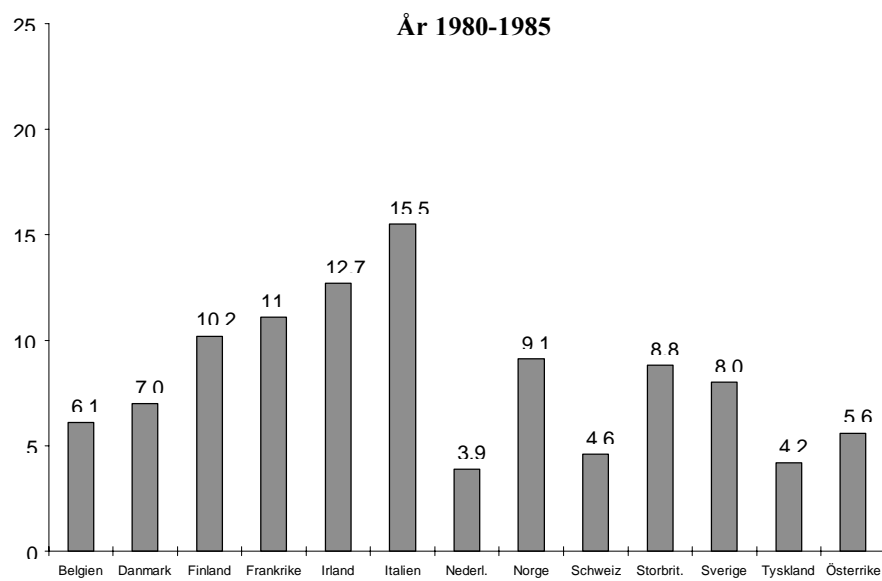
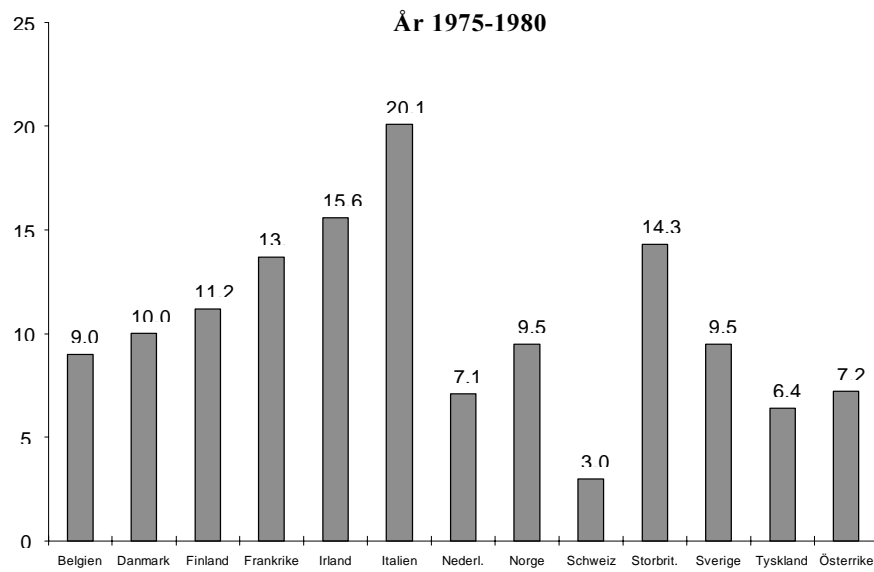
1) exkl. Turkiet, Tjeckien, Polen och Ungern.

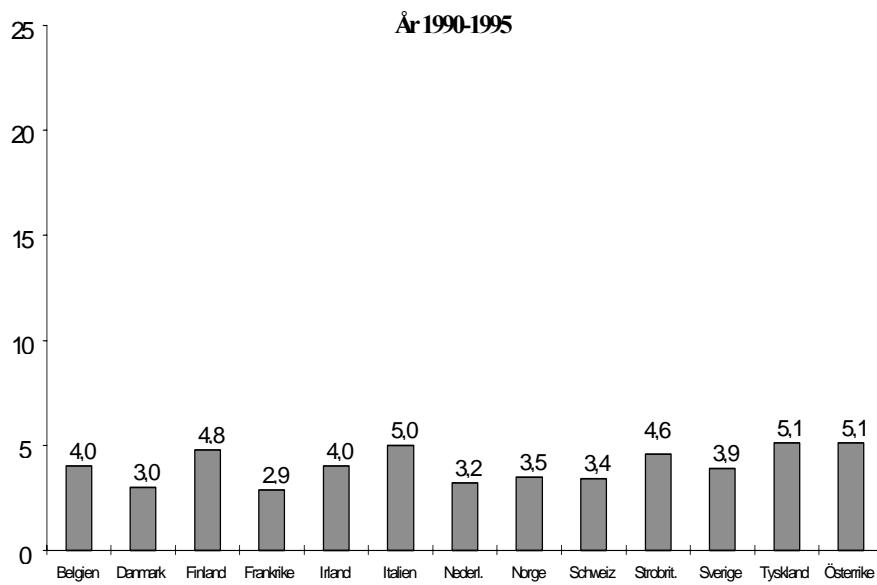
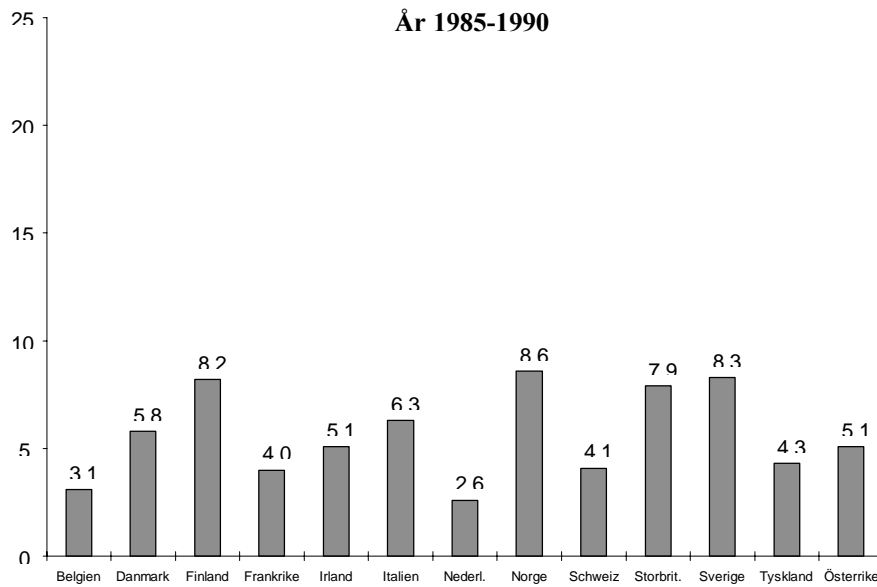
Anm. I tabell 2.2 redovisas lönen per anställd i näringslivet. Både OECD och EU-kommissionen redovisar regelbundet statistik och prognoser för ökningarna i termer av "compensation per employee in the business sector". Detta mått beräknas som lönesumman, inklusive av arbetsgivarna betalda socialförsäkringsavgifter, dividerad med antalet anställda. I internationella sammanhang är det ganska ovanligt att man redovisar uppgifter om de offentliganställdas löneutveckling och det saknas oftast uppgifter om den totala löneutvecklingen (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 centralbanksmål 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 parterna 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 strukturuomvandling.

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. överbrygningspolitiken 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 ökningar 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 produktivitet utveckling 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 strama 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 gemen-

samma penningpolitiken. Det innebär dock i praktiken ingen dramatisk skillnad. Den ekonomiska politiken inriktas även i våra viktigaste konkurrensländer 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 sextioalet 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 jämviktskapande 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 aktörernas 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 lönebildningens mekanismer. 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 överenskommelserna 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. Konkurrenten 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 påbjudna 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 rättviseambitioner. 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, företagets lönsamhet och balansen på

den lokala arbetsmarknaden. Det skulle ge de arbetslösa större möjligheter att i högre utsträckning lönevägen 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 uppmätts 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 kontaktar 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 branschnivå 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 Förlikningsmannasexpeditionen, 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 Förlikningsmannasexpeditionen 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	Värdförbundet 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 (Sympatiätgård)	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
Industriefacket / Skomakarmästareförbundet	Strejk och blockad
Kommunalarbetareförbundet / Byggnadsförbundet	Strejk och blockad
Musikerförbundet / Handels arbetsgivarorganisation (medieföretagen)	Strejk
Hamnarbetareförbundet / Hamn- och stuveriförbundet	Övertidsblockad
Facket för service och kommunikation (SEKO) / Arbetsgivarverket	Övertids-, mertids- och nyanställningsblockad
Transportarbetareförbundet / 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, overtidsarbete, jour och beredskap. Även frågor om arbetstidens förläggning för olika yrkesgrupper har orsakat betydande motsättningar. Det gäller bland annat grupper med speciella arbetstidsförhållanden 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 svårlösta 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 försvårar 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 tillgodosätts.

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 arbetstagsynpunkt 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

Förlikningsmannarexpeditionens förordnanden av medlare grundas i åtskilliga fall på en parts gemensam begäran om medling utan att någon part har varslat om stridsåtgärder. I de fall då varsel har lagts är det så gott som undantagslöst arbetstagsidan 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 Förlikningsmannarexpeditionen 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 avtalslutande parterna i ett kollektivavtal skall vara arbetsgivare respektive arbetstagare. Arbetsgivarparten kan antingen vara en enskild arbetsgivare eller en arbetsgivarorganisation, medan arbetstagarparten alltid måste företrädas 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 skilje-

mannen 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

Förlikningsmanexpeditionens 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 anlidade Förlikningsmanexpeditionen 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 landshövdingar 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 arbetstvister 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 förtrogna 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 Förlikningsmannae Expeditionens 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 Förlikningsmannae Expeditionen. 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 verksamhetsförordningen som inte gäller för Förlikningsmannan- 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 innebärande ingrepp i medborgarnas frihet och ekonomiska situation, för myndigheter som arbetar under affärsmissiga 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 förlikningsinstitutionen 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 arbetsmarknadsorganisationernas 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 Förliknings-

institutionen, 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 stridsåtgärder 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 uppskovsfrist 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 arbetstagens sida 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 inntektsoppjørene" 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 arbetsgivarförbundet 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. Timmersättningen 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 arbetsvist 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 företräder 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

Förhandlingsystemet

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 distriktsförlikningsmännen 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 höjning 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 inkomspolitiska 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 företrädare 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 konfliktdagar 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.

Förlkningsinstitutets organisation

Förlkningsverksamheten 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 statsjämbuden, men rekryteringsförfarandet avviker något från vad som gäller för andra statsjämbuden i Irland. Någon särskild ekonomisk, statistisk eller juridisk expertis finns

inte i kommissionen, men flertalet anställda har universitetsutbildning. I samband med de inkomstpolitiska uppgörelserna analyseras den ekonomiska utvecklingen av det ovannämnda NESK.

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. hungerlöner 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 avtalslutande 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 företagens 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 före-

trädare 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 kontaktar 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. Medlingskommisioner 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.