

4 Lönestatistik

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

4.1 Den nuvarande lönestatistiken

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

Övergripande aspekter

Allmänt om lönebegreppet

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

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

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

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

Mätproblem

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

När man beräknar den procentuella löneutvecklingen för en sektor, bransch eller överhuvudtaget en grupp av individer kan resultatet påverkas

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

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

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

Det tredje problemet gäller *retroaktiva löner* som ännu inte har utbetalats när mätningen görs. En uppmätt förändring från en tidigare period kan bli mycket felaktig. Problemet har flera aspekter. Det kan vara så att man vet att en mätning inte innehåller retroaktiva löner, men att det finns avtal klara. En justering kan då göras genom att man till den uppmätta nivån lägger den avtalsmässiga höjningen samt en uppskattning av resultatet av lokala förhandlingar. En komplikation under senare år är dock att

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

Den statistiska löneglidningen

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

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

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

förbundsvis avtalad ökning och lokalt avtalad ökning har börjat luckras upp.

Konjunkturstatistiken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Strukturstatistiken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uppgiftslämnarfrågor m.m.

Statistikproduktionen medför uppgiftslämnarkostnader, som ibland är mångdubbelt större än kostnaderna för statistikproducenten själv. Statsmakterna har därför utsett organisationer som bland annat skall bevaka ny eller förändrad statistikinsamling. Exempel är Företagens Uppgiftslämnardelegation, FUD, som bevakar statistiken inom den privata sektorn, och Svenska Kommunförbundet, som bevakar kommunsektorn.

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

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

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

4.2 Behov av lönestatistik i förhandlings- och medlingsarbetet

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

lingsresultatet. De som är negativa till lönestatistiken återfinns framför allt hos förbunden inom SAF-området.

Argument för lönestatistik från parternas sida

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

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

Argument mot lönestatistik

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

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

vecklingen kan man hålla reda på ändå, t.ex. genom att följa den befintliga statistiken över lönesummor.

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

Argument för att statistikens roll är överdriven

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

Förlikningsmännens synpunkter på lönestatistik i förhandlingsarbetet

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

Medlarna har dock inte sällan använt statistiken för det aktuella avtalsområdet för att testa olika modeller och kostnadsberäkna alternativa lösningar. Ibland har medlarna tagit initiativ till samverkan mellan parternas statistiker för att räkna på olika komponenter. En förutsättning för att få accept från parterna för olika kostnadsberäkningar har varit att statis-

tiken varit partsgemensam eller att i vart fall parterna under förhandlingens gång kommit till enighet om ifrågavarande statistiska uppgifter.

4.3 Andra intressenters krav på lönestatistiken

Konjunkturbedömningens behov

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

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

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

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

Konjunkturbedömningar innefattar också jämförelser av den svenska löneutvecklingen med den i andra länder. Sådana jämförelser ger i sin tur grund för bedömningar av det svenska näringslivets konkurrenskraft och dess avsättningsmöjligheter, både på exportmarknaderna och den del av hemmamarknaden som är utsatt för importkonkurrens. Här är det inte alltid

fråga om att ta fram det principiellt riktigaste måttet på den svenska löneutvecklingen, utan det mått som är mest jämförbart med vad man har tillgängligt för andra länder i form av aktuella utfall och prognoser.

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

"compensation per hour in manufacturing" och
"compensation per employee in the business sector".

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

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

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

Forskningens behov

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

och företagsnivån – som är av särskilt intresse för arbetsmarknadspolitiken, utbildningspolitiken, socialpolitiken etc.

I en rapport till 1987 års lönekommitté redovisade Nils Henrik Schager forskningens behov av lönestatistik, baserat på synpunkter från ett antal då verksamma forskare. Dessa synpunkter synes till stora delar fortfarande vara giltiga. Utredningen har emellertid som ett led i sina överväganden velat ta del av aktualiserade synpunkter som den empiriskt inriktade samhällsekonomiska forskningen lägger på lönestatistiken. Ett antal av Sveriges främsta forskare på det aktuella området har därför fått framföra sina synpunkter och önskemål. I det följande redovisas dessa synpunkter.

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

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

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

Av särskilt intresse i det föreliggande sammanhanget är att kunna mäta *graden av under- eller överefterfrågan på arbetskraft* i det företag eller den bransch där individen är verksam. Arbetslösheten, som i makroekonomiska undersökningar ofta används som indikator för läget på arbetsmarknaden, är på företags- eller branschnivå inte så relevant. En person som förlorar sitt arbete gör det visserligen från ett visst företag i en viss bransch och i en viss region, men åtminstone i ett längre tidsperspektiv tunnans denna anknytning ut. Särskilt på företagsnivån är det föga menings-

fullt att tala om – och än mindre försöka samla statistik om – hur stor arbetslösheten är.

Mer adekvat vore att fråga om *vakanser* hos företaget som indikator på arbetskraftsefterfrågan. Begreppsmässigt är det här viktigt att skilja mellan nytillkommande vakanser och sedan tidigare kvarstående vakanser. Uppgifter om vakanstal skulle kunna infogas i SCB:s lönestatistik, såväl i konjunkturstatistiken som i strukturstatistiken. Det kan anmärkas att den vakansstatistik som nu finns, och som baseras på till arbetsförmedlingarna anmälda lediga platser, anses ha blivit allt mer osäker. Ett alternativ till kvantitativ vakansstatistik finns i Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer, där företagen kvalitativt redovisar bristen på arbetskraft av olika slag.

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

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

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

övertidsersättning och olika slag av tillägg ingår eller inte. Denna möjlighet är därför endast begränsat användbar.

Jämställdhet mellan könen

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

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

Allmäninformativa behov

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

allmäninformativ statistik är därför viktig för att en god resursfördelning i samhället skall säkerställas.

5 Överväganden och förslag

5.1 Utgångspunkter för förslagen

Bakgrund

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

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

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

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

Under 1990-talet har förutsättningarna för lönebildningen förändrats i väsentliga avseenden. Den internationellt låga inflationstakten ställer krav

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

Förslag i detta betänkande

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

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

Förslag i nästa betänkande

En utgångspunkt för utredningens arbete är att arbetsmarknadens parter också i fortsättningen skall bära huvudansvaret för lönebildningen. Samtidigt menar utredningen att det förhållandet att parterna har ansvaret för lönebildningen inte garanterar att den fungerar väl ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv. Parterna har haft huvudansvaret för lönebildningen under decennier. Trots det har problemen inte lösts. Det har inte tagits

tillräckliga hänsyn till de övergripande samhällsintressena i lönebildningen.

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

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

5.2 Medlingsinstitut

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

Skälen för utredningens förslag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ledning

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

Skälen för utredningens förslag

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

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

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

Det andra alternativet med en partssammansatt styrelse utgår från att det är av värde att parterna själva är med och tar ansvar för Medlingsinstitutet. Därmed kan parterna direkt ge en återkoppling till hur de anser att medlingsarbetet sköts. Vidare kan Medlingsinstitutets styrelse vara ett forum för att diskutera de övergripande samhällsintressena i avtalsförhandlingarna. Med en fortsatt decentralisering av avtalsförhandlingarna skulle ett sådant forum kunna spela en viktig roll för lönebildningen. En annan fördel skulle vara att arbetsmarknadens parter blir delaktiga i Medlingsinstitutets arbete med att följa och analysera utvecklingen på arbetsmarknaden.

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

behandlas i en partssammansatt styrelse. Det gäller t.ex. frågor i samband med enskilda arbetsmarknadskonflikter.

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

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

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

Uppgifter

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

Skälen för utredningens förslag

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

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

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

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

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

Organisation och kompetens

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

Skälen för utredningens förslag

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

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

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

Det kommer att finnas många arbetsuppgifter som behöver utföras av de anställda medlarna när det inte pågår avtalsrörelse. Vid sidan om

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

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

En funktion bör svara för *analys av samhällsekonomi och lönebildning*. För detta bedömer utredningen att det fordras att minst två personer med samhällsekonomisk kompetens är anställda i Medlingsinstitutet. Annars blir kompetensen för tunn och sårbarheten stor. Syftet skall vara att öka kunskapen hos aktörer på arbetsmarknaden om sambanden mellan lönebildning, sysselsättning, reallöner etc. Stor vikt bör läggas vid att klargöra lönebildningens roll och föra ut vad som empiriskt är belagt genom forskning. I uppgifterna bör ingå att följa lönebildningen i Sverige och i våra konkurrentländer. Vidare bör ingå att följa och i någon mån initiera forskning inom området. Det bör också ingå att medverka i en årlig publikation om lönebildning i Sverige och omvärlden. Funktionen bör sköta sekretariatsfunktionen för expertrådet för samhällsekonomi.

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

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

En funktion bör svara för *administration* av institutet. För funktionen fordras att sammantaget tre personer är anställda i institutet. Det ställs i princip samma krav på ekonomiadministration och personaladministration på en liten som på en medelstor myndighet. Det innebär att det behövs en administrativ chef för att svara för ekonomiadministration, personaladministration, lokaler, etc. Vidare behövs en sekreterare för att biträda med ekonomi- och personaladministration, arkiv och diarium, reception, telefon etc. samt en person som ansvarar för institutets datorer och informationsteknik. Städning och vaktmästeri torde kunna upphandlas externt i samband med att myndigheten träffar hyresavtal om lokaler.

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

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

Expertrådet för lönestatistik bör bestå av ett tjugotal lönestatistiker från de avtalsslutande parterna. Rådet bör höras innan Medlingsinstitutet beställer den officiella lönestatistiken. Vidare bör rådet sammankallas för att tolka lönestatistik som underlag för den månatliga publiceringen av den kortperiodiska statistiken och i samband med utarbetandet av den årliga

rapporten om lönebildning m.m. Rådet bör också biträda institutet vid tolkning av träffade kollektivavtal.

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

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

5.3 Lönestatistik

Utredningen skall enligt direktiven ange vilka åtgärder som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig lönestatistik och annan statistik, som är relevant för avtalsförhandlingarna och som är uppdelad på avtalsområden och kön. Statistiska centralbyrån (SCB) har på utredningens uppdrag levererat en rapport rörande lönestatistik, m.m. Rapporten publiceras som Bilaga 5. Uppdraget på löneområdet avsåg dels strukturstatistiken, dels konjunkturstatistiken.

Allmänna överväganden mot bakgrund av SCB:s rapport

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

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

att arbetsstället ingår i urvalet. Vidare skulle uppgiftslämnarnas kostnader öka kraftigt om en individbaserad konjunkturstatistik infördes.

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

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

I sin rapport föreslår SCB förbättringar av strukturstatistiken i olika avseenden. SCB redovisar tre alternativ vad gäller urvalsstorlek och därmed precision. Alternativen skiljer sig åt i fråga om vilka arbetsställen som skall totalundersökas: de med fler än 20 anställda, de med fler än 10 anställda och de med fler än 5 anställda. Den offentliga sektorn totalundersöks i samtliga alternativ. I varje alternativ kan i sin tur urvalstorlekarna avseende mindre arbetsställen varieras. Möjlighet finns att göra en mindre undersökning med mars-april som mätperiod. Denna undersökning skulle främst vara avsedd för Medlingsinstitutets behov och enbart sekundärt utnyttjas i den allmäninformativa redovisningen. Eftersläpningen kan här bli något kortare. Resultat skulle kunna föreligga i augusti-september, enligt underhandsuppgift.

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

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

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

Utredningen har funnit att parternas medverkan är viktig både i själva statistikproduktionen och när det gäller tolkningen av resultaten. Parternas fortsatta medverkan i statistikproduktionen diskuteras inte närmare i SCB:s rapport. För närvarande använder SCB partsstatistiken som ett väsentligt delunderlag. Hur en utvidgning från nuvarande ordning till mera ambitiösa alternativ skall harmoniseras med parternas intressen är en komplicerad fråga. Det föreligger stora skillnader i olika parternas uppfattning om hur statistikinsamlingen skall läggas upp och resultaten redovisas.

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

Mot bakgrund av att någon mer långtgående utveckling av konjunkturstatistiken inte föreslås kommer information om löneutvecklingen som både är detaljerad och aktuell inte alltid att vara tillgänglig. Det är då angeläget att kunna göra kvalificerade analytiska bedömningar mot bakgrund av senast tillgängliga strukturstatistik, utvecklingen enligt konjunkturstatistiken, analyser av nyligen slutna avtal och kunskap om branschvisa mönster för den s.k. löneglidningen. Sådana bedömningar görs regelbundet inom Konjunkturinstitutet, men i huvudsak på makroekonomisk nivå med mycket begränsad branschuppdelning. Tekniken för

sådan "efterbearbetning" är emellertid tillämpbar även på mer detaljerad nivå. Det kan också nämnas att ett förslag till uppläggning av ett sådant bevakningssystem skisserades av 1987 års lönekommitté.

Produktionsansvar och finansiering av lönestatistik m.m.

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

Skäl för utredningens förslag

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

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

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

Utredningen bedömer att det i avsnitt 5.2 föreslagna expertrådet för lönestatistik kan bidra till att förtroendet för statistiken förbättras. Det kan

ske genom att olika intressenter kan påverka uppläggningsen på ett tidigt stadium och får möjlighet att gemensamt tolka utfall, ingångna avtals effekter m.m. I rådet bör företrädare för arbetsmarknadens parter ingå. Rådet bör alltid sammankallas som förberedelse till beslut som påverkar statistikproduktionen.

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

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

Månadsvis lönestatistik

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

Skäl för utredningens förslag

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

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

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

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

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

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

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

Utredningen vill i detta sammanhang understryka kraven på hög kompetens inom det lönestatistiska området. För att rätt tolka resultatet av en offentliggjord avtalsuppgörelse krävs analyser av hur de totala ökningstalen brukar fördela sig på förbundsvis avtalade löneökningar, lokal lönebildning, strukturella effekter m.m. De båda sistnämnda kompo-

nenterna ingår i den restpost som oftast, men delvis oegentligt, kallas löneglidning. En översättning av ett förbundsavtal till en bedömning av den pågående och framtida sammantagna lönetillväxten kräver någon form av modell för löneglidningskomponenten, där man tar hänsyn till konjunkturläget och andra faktorerens betydelse samt specificerar hur löneglidningen approximativt läggs ut i tiden: dels successivt månad för månad, dels mer klumpvis i samband med lönerevisionerna. Detta slag av analyser kräver en starkt specialiserad kompetens som i stort sett bara kan förvärfvas genom långvarigt praktiskt arbete.

Årsvis lönestatistik

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

Skäl för utredningens förslag

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

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

En alternativ utveckling av den årliga strukturstatistiken, vore att samla in individbaserad statistik fördelad på avtalsområden med stöd av lagen (1992:889) om den officiella statistiken. Ett viktigt skäl till att utredningen inte föreslår en lönestatistik strikt uppdelad på avtalsområden är att antalet avtalsområden har vuxit kraftigt under senare år. I ett stort antal fall finns det problem med att definiera vad ett avtalsområde egentligen är. Vissa formellt sett fristående avtalsområden innehåller likalydande avtal och skulle därmed kunna betraktas som ett enda område. Man kan uppskatta att det i en formell mening kan anses finnas över 300 avtalsområden på

riksnivå, varvid alltså inte beaktats bland annat att varje kommun respektive landsting formellt bildar ett avtalsområde med varje respektive motpart. Det torde erbjuda stora praktiska svårigheter och kostnader att samla in en heltäckande avtalsområdesvis statistik. Problemen förstoras av att avtalsområdena inte är givna en gång för alla, utan kan delas upp eller slås samman från avtalsrörelse till avtalsrörelse.

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredningen anser att den föreslagna uppläggningsen är det bästa sättet att förbättra den allmänna lönestatistiken när det gäller att beskriva löneutvecklingen för kvinnor och män. För jämställdhetsändamål ställs särskilda krav på lönestatistik. För att följa jämställdhetslagen fordras statistik som beskriver jämställdheten på enskilda arbetsplatser. För att driva rättsliga processer om otillåten lönediskriminering fordras löneuppgifter för enskilda individer. Dessa båda statistikbehov ligger inte inom utredningens uppdrag. De av utredningen föreslagna förbättringarna av den årliga lönestatistiken, och de kompletteringar av individdatabasen

LINDA som föreslås i nästa avsnitt bör emellertid förbättra möjligheterna att följa och analysera löneutvecklingen för kvinnor och män. Avtal om partsgemensam lönestatistik på flera delar av arbetsmarknaden skulle också förbättra dessa möjligheter.

Avslutningsvis bör nämnas att argument har framförts av innebörden att en officiell lönestatistik med detaljerad uppdelning på avtalsområden kan leda till en starkare nominell lönetillväxt än vad som från samhälls-ekonomisk synpunkt är önskvärt. Ett inflationsdrivande följsamhets-tänkande, eventuellt med följsamhetsklausuler m.m. inbyggda i de förbundsvisa avtalen, skulle kunna bli resultatet. Sedan de centrala statistik-avtalen mellan LO och SAF sades upp har det varit svårare att förse avtalen med sådana klausuler. Att klausuler av olika slag har försvunnit från de förbundsvisa avtalen kan ha bidragit till att lönebildningen under 1990-talets lopp blivit mindre inflationistisk. Det saknas dock empiriskt underlag för att kunna dra en säker sådan slutsats.

Forskningsdatabasen LINDA

<i>Utredningens förslag:</i> Forskningsdatabasen LINDA bör kompletteras med individuella lönestatistiska data.
--

Skäl för utredningens förslag

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

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

ett mycket stort antal individer och baseras på registerdata, vilket gör den både kostnadseffektiv och särskilt lämpad för forskningen.

LINDA innehåller individuella uppgifter om årsvis inkomst, hämtade från inkomstskatteregistren. Det är i och för sig möjligt att särskilja löneinkomster och andra inkomstslag. Av detta kan emellertid inga slutsatser dras om lönenivåerna, eftersom man inte vet vilken arbetstid individerna har haft, hur stor del av året de arbetat, hur många arbetsgivare de haft m.m. En möjlighet är fråga individerna själva om deras löner och arbetstider, på likartat sätt som man nu samlar in annan arbetsmarknadsinformation i Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Detta förfarande anses emellertid ge osäkra resultat och är mycket kostsamt. Bättre precision till en förhållandevis låg extra kostnad kan erhållas om man tillför LINDA-basen individinformation från SCB:s strukturstatistik. En nackdel är att man härigenom inte kan få fram lönedata för alla individer i LINDA, även om de där har registrerats för löneinkomst. Problem kan också uppstå när det gäller människor med flera arbetsgivare, tillfälliga anställningar etc.

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

5.4 Kostnader och finansiering

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

Skälen för utredningens förslag

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

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

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

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

Utredningen har föreslagit att Medlingsinstitutet skall vara statistisk-ansvarig myndighet för och ha ansvar för att beställa den officiella lönestatistiken. Kostnaden för detta beräknas uppgå till ca 29 miljoner kr. som tillförs Medlingsinstitutets anslag. Jämfört med den nuvarande

statistikens kostnader innebär detta en ökning med ca 5 miljoner kr. Huvuddelen av denna ökning avser förbättringen av årsstatistiken (drygt 4 milj. kr). Mindre belopp (samtagna knappt 1 miljon) avser förbättring av månadsstatistiken och att tillföra årsstatistikens individuppgifter till individdatabasen LINDA.

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

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

5.5 Generella direktiv

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

Skälen för utredningens bedömning

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

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

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

Appendix

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

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

1. Privat sektor

JORDBRUK, SKOGSBRUK, FISKE	A+B
därav:	
Jordbruk (utom jakt)	01 exkl. 01.5
Skogsbruk	02
GRUVOR OCH TILLVERKNING	C+D
därav:	
Gruvor och mineralutvinning	C
Tillverkningsindustri utom verkstadsindustri	D exkl. 28-35
därav:	
Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri	15, 16
Textil- och beklädnadindustri; läder och lädervaruindustri	17, 18, 19
Sågverk och hyvlerier; träimpregneringsverk	20.1
Övrig trävaruindustri	20 exkl. 20.1
Massa-, pappers- och pappindustri	21.1

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

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

2. Statlig sektor

TOTALT EXKL FÖRSÄKRINGSKASSORNA	A-P exkl. 75.3
FÖRSÄKRINGSKASSORNA	75.3

Härtill kommer TOTALT

3. Primärkommunal sektor

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

4. Landstingssektorn

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

5. Kyrkokommunal sektor

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

6 Författningskommentar

Lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580)

46 §

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

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

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

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

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

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

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

46 a §

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

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

47 §

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

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

48 §

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

Bestämmelsen reglerar att medlaren särskilt skall beakta förslag som kommer från parterna själva, men att medlaren är oförhindrad att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten. Förändringen innebär en teknisk justering där förlikningsmannen ersätts av medlaren.

49 §

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

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

50 §

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

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

51 §

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

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

Bestämmelsen reglerar vad som gäller om Medlingsinstitutet föreslår att en tvist skall lösas av skiljemän. Ändringen innebär en teknisk justering

där medlare ersätter förlikningsman och Medlingsinstitutet ersätter Förlikningsmannaexpeditionen.

52 §

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

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

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

15 kap. 8 §

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

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

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

Instruktion för Medlingsinstitutet (1998:x)

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

Uppgifter

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

Bestämmelsen anger Medlingsinstitutets syfte.

2 §

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

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

Bestämmelsen anger Medlingsinstitutets uppgifter vid medling.

3 §

Medlingsinstitutet skall

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

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

4 §

Medlingsinstitutet skall regelbundet offentliggöra rapporter om lönebildning och löneutveckling.

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

Verksförordningens tillämpning

5 §

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

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

Myndighetens ledning

6 §

Riksmedlaren är chef för myndigheten.

Bestämmelsen anger att myndigheten leds av riksmedlaren.

Styrelsen

7 §

Styrelsen består av riksmedlaren samt högst fyra andra ledamöter.

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

8 §

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

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

Överklagande

9 §

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

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

Bilaga

Kommittédirektiv 1997:66

Ett förstärkt förlikningsmannainstitut

Dir.1997:66

Beslut vid regeringssammanträde den 24 april 1997.

Sammanfattning av uppdraget

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

Förutsättningarna för lönebildningen

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

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

Viktiga förutsättningar för lönebildningen bestäms av regeringens och riksdagens beslut om den samlade ekonomiska politiken, dvs. skatte- och transfereringssystemen, arbetsmarknads- och utbildningspolitiken samt

arbetsrätten inklusive lagstiftning om konflikter och medling. Men det helt avgörande direkta inflytandet över lönebildningen ligger hos arbetsmarknadens parter, som bestämmer de regler som styr avtalsförhandlingar och avtalsinnehåll.

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

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

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

Uppdraget

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

Utredaren skall beakta de förslag till förstärkt förlikningsman som parterna har fört fram i sina svar till regeringen. De lösningar som återfinns i samarbetsavtalet mellan industrins parter, i huvudavtal inom andra branscher eller i eventuellt kommande avtal mellan parterna, bör särskilt uppmärksammas. Utredaren skall aktivt följa diskussionerna på andra områden. Utvecklingen av liknande avtalslösningar är önskvärd. Utredaren bör lämna förslag om medlarnas roll och befogenheter inom de avtalsområden där parterna på egen hand inte förmår enas om förändrade förhandlingsformer.

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

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

Uppiften att följa utvecklingen på arbetsmarknaden i stort

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

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

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

*Uppgifter och befogenheter för det förstärkta
förlikningsmannainstitutet*

Det är angeläget att parterna genomför förhandlingsarbetet på ett sådant sätt att nytt avtal kan träffas innan det gamla har löpt ut. För att främja detta bör förlikningsmannen ges befogenheter att, i samråd med parterna, säkerställa att en sådan tidsplanering samt ordning för förhandling och tvistelösning kommer till stånd mellan parterna. En tidsplan kan även ge förlikningsmannen större möjligheter att i god tid identifiera principiella tvistefrågor mellan parterna. Av intresse i det sammanhanget är det nyligen träffade samarbetsavtalet inom industrin, där parterna har fastställt sådana tidsplaner.

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

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

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

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

Samråd med mera

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

Redovisning av uppdraget

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

(Arbetsmarknadsdepartementet)