



Röster om lönebildning och medling

STOCKHOLM 2011 • Medlingsinstitutet

RÖSTER OM LÖNEBILDNING OCH MEDLING

Utgiven av Medlingsinstitutet 2011

Form och produktion: Forma Viva, Linköping

Foto: Krister Nordin, Scanpix (sid 7), Petter Karlberg (sid 13), Catharina Bisèrt (sid 45), Jann Lipka (sid 77), Ester Sorri (sid 103), Anna Menzies (sid 147), Leif R Jansson, Scanpix (sid 173), Samtliga helsidesmotiv, inklusive omslag – Shutterstock

Tryckeri: Edita Sverige AB

ISBN 978-91-633-9568-0

Medlingsinstitutet • Box 1236 • 111 82 Stockholm • tel 08- 545 292 40 • www.mi.se

Röster om lönebildning och medling

Redaktör:
Anne-Marie Egerö

STOCKHOLM 2011
Medlingsinstitutet

INNEHÅLL

Förord.	5
--------------	---

Förhandlingssystemet i Sverige är som en demokrati	7
---	---

Bertil Rehnberg Lars-Gunnar Albåge Rune Larson

Hur var det tänkt och hur blev det?	13
---	----

Svante Öberg

Ett nytt Medlingsinstitut – förslag och genomförande i teori och praktik	33
---	----

Birgitta Nyström

Lönebildningen under 80-talet från regeringskansliets horisont.	45
---	----

Göran Ekström

Medlingsinstitutet vid ett vägskäl	57
--	----

Wanja Lundby-Wedin

Lönebildning och medling i kommunal sektor	65
--	----

Staffan Löwenborg

Medlingsinstitutet – håll politiken borta från lönebildningen!.	77
---	----

Sture Nordh

En bättre fungerande lönebildning	89
---	----

Christer Ågren

Skillnaden mellan kvinnors och mäns lön i ett tioårigt perspektiv.	103
--	-----

John Ekberg

Konkurrenskraften – spelar den någon roll för lönebildningen?	119
--	-----

Bo Enegren

Arbetsmarknadskonflikter under de senaste tjugo åren – några noteringar	133
--	-----

Kurt Eriksson

En förändrad medlarroll.	147
----------------------------------	-----

Gunnar Samuelsson

Återhållsamma löneökningar och lågt inflationstryck, men sysselsättningen har förblivit svag efter 90-talskrisen	157
--	-----

Nils Gottfries

Det handlar inte <i>om</i> utan <i>hur</i> en norm ska formas	173
--	-----

Tommy Öberg

Medlingsinstitutets regionala medlare, med sina regioner sedan starten år 2000	184
---	-----

Bilaga

Centrala medlingsärenden 2001–2010	186
--	-----

Bilaga

Statistik om konflikter på arbetsmarknaden	197
--	-----

Bilaga

Förord

Det fanns i slutet av 1990-talet många röster som var tveksamma eller direkt motståndare till att staten genom Medlingsinstitutet skulle få en starkare roll i förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter. Inte minst uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning vållade diskussion.

Det har nu gått mer än tio år sedan Medlingsinstitutet bildades och vi har bett ett antal personer ge sin bild av hur det har blivit. Har farhågor och förhoppningar infriats? Hur blev resultatet? Författarna har varit fria att utforma bidragen och de varierar till innehåll och omfattning.

Några teman återkommer i flera bidrag. Den förändrade medlarrollen är ett sådant. Ett annat tema är parternas respektive statens ansvar för lönebildningen. Där är budskapet från författarna att parterna har ansvaret och också tagit det. De har ändrat sina förhandlings- och avtalssystem, vilket har medfört att reallönerna har utvecklats gynnsamt, antalet sysselsatta har ökat, konflikterna är få och företagets konkurrenskraft är god.

Ett ytterligare tema är lönerelationerna på arbetsmarknaden och hur de kan förändras. Några författare anser att Medlingsinstitutet och de utsedda medlarna bör stödja vissa grupperns strävan att ändra sitt relativa löneläge och få ett bättre utfall än vad som följer av det märke som satts av den konkurrensutsatta sektorn. Härigenom skulle staten få en mer aktiv roll i lönebildningen än vad som hittills varit fallet.

Stockholm i oktober 2011

Claes Stråth
Generaldirektör



Förhandlingssystemet i Sverige är som en demokrati

– *Systemet måste hela tiden försvaras*

BERTIL REHNBERG LARS-GUNNAR ALBÅGE RUNE LARSON

Rehnbergkommissionen lovordas på flera ställen i denna bok. Den lyckades i början av 1990-talet reformera hela lönebildningsprocessen genom stabiliseringsavtal över hela arbetsmarknaden. Grunden var en ny förståelse för lönebildningens betydelse för samhällsekonomin. Tre medlemmar av kommissionen har skrivit detta bidrag. De ser med oro på den politiska inblandning i avtalsrörelsen som förekommer.

BERTIL REHNBERG var generaldirektör för Arbetsmarknadsverket 1973–1983. Han har varit sekreterare och ledamot i ett flertal utredningar och anlitades ofta till olika medlingskommissioner på arbetsmarknaden. Han var ordförande i Rehnbergkommissionen.

LARS-GUNNAR ALBÅGE var ledamot av Rehnbergkommissionen. Dessförinnan var han i tjugo år ansvarig för Svenska Arbetsgivareföreningens (SAF) förhandlingsverksamhet. Han var medlare mellan parter på arbetsmarknaden i cirka tio år från 1991 och och Opartisk ordförande inom Industriavtalet mellan 1997 och 2002.

RUNE LARSON var ledamot av Rehnbergkommissionen. Dessförinnan var han i tjugo år förhandlingschef på TCO-S. Han var medlare åt Förläkningsmannaexpeditionen och sedan Medlingsinstitutet i över tjugo år och Opartisk ordförande inom Industriavtalet från starten 1997 till 2002.



Rehnbergkommissionen i arbete.
Från vänster Rune Larson, Lars-Gunnar Albåge,
Tobias Lund och Bertil Rehnberg.
Harry Fjällström saknas på bilden.

”
Alliansregeringen har understrukt att det är parterna som ansvarar för löne- och anställningsvillkor.

Riksdagens beslut år 2000 är grunden för arbetsmarknadens förhandlingar. I propositionen klargjorde den socialdemokratiska regeringen att huvudansvaret för lönebildningen ska ligga på parterna medan staten har det samhällsekonomiska ansvaret. Ändå kommer nya exempel på politiska uttalanden i lönefrågor, uttalanden som kan ställa till problem både hos arbetsgivare och fackliga organisationer. De står, enligt vår uppfattning, ofta i strid med den gränsdragning som sedan länge gällt mellan staten och parterna och som bekräftades med riksdagens beslut år 2000. Om de avtalsslutande parterna ska kunna ta sitt ansvar för lönebildningen kräver det respekt från såväl regeringen som oppositionen och de politiska partierna. Alliansregeringen har understrukt att det är parterna som ansvarar för löne- och anställningsvillkor.

1980-talet

Perioden 1970–1990 präglades av starka motsättningar mellan arbetsmarknadens parter. SAF-LO:s rekommendationsavtal accepterades bara som grund för de lokala förhandlingarna. När tillämpningsavtal skulle träffas på företagen blev resultatet alltid högre än det avsedda. Härtill kom en betydande löneglidning utöver avtalen. De totalt sett alltför höga lönekostnaderna ledde till prisstegringar och inflation.

För att klara industrins internationella konkurrenskraft beslutade regeringarna vid skilda tillfällen att sänka värdet på den svenska kronan genom att devalvera, under perioden 1977–1981 fem gånger med sammanlagt ca 25 procent och 1982 med 16 procent. 1982 års devalvering bidrog till en stimulans av den svenska exporten på kort sikt. Men enligt kritiker gav den stora negativa konsekvenser för den svenska ekonomin på längre sikt. Man ansåg att lönebildningen försämrades och att industrin förlorade incitament till produktutveckling.

Stabiliseringsavtalen 1991

1990 var inflationen avsevärt högre än i omvärlden. Kostnadsutvecklingen hade varit mycket snabbare än i viktiga konkurrensländer. Bytes- och betalningsbalansen hade stegvis försämrats och höga nominella löneökningar hade inte ökat reallö-

nerna. Företagen förlorade marknadsandelar i den internationella konkurrensen. Den ekonomiska tillväxten var mycket lägre än i jämförbara länder. Räntenivån hade drivits upp och produktivitetsökningen inom både näringsliv och offentlig sektor var ringa eller ingen alls.

Regeringen utarbetade en proposition med förslag om löne- och prisstopp. Riksdagen avlog propositionen och regeringen avgick. Det var mycket nära politiskt kaos.

Den nya regeringen beslutade efter kontakter med arbetsmarknadens parter och i samråd med politiska partier att tillsätta den s.k. Rehnbergkommissionen¹ med uppdrag att söka åstadkomma stabiliseringsavtal på arbetsmarknaden.

Kommissionens överläggningar med de avtalsslutande parterna visade en allmän uppfattning att vi borde utarbeta ett samlat förslag som parterna fick ta ställning till och åstadkomma en för arbetsmarknaden gemensam avtalskonstruktion. Vi tog ställning med utgångspunkt i regeringsuppdraget att starkt begränsa kostnadsökningarna och efter avvägning av olika intressen och med samhällets och medborgarnas bästa för ögonen.

Det fanns goda förutsättningar att bryta den höga pris- och löneökningstakten. Överläggningarna med parterna bekräftade att det rädde stor samstämmighet om den ekonomiska utvecklingen. Sverige hade, särskilt under senare delen av 1980-talet, hamnat i allvarliga strukturella ekonomiska balansproblem.

Med beaktande av 1991 års skattereform skulle samtida och likvärdiga stabiliseringsavtal med låga nominella löneökningar och omfattande hela arbetsmarknaden bidra till den nödvändiga nedväxlingen av priser och löner. Vi hade fått ett antal viktiga aktörer inom livsmedelsbranschen och dagligvaruhandeln att skriftligen förbinda sig att begränsa prisökningar på livsmedel och andra dagligvaror, om överenskommelser om stabiliseringsavtal träffades.

Alla arbetsgivare och huvuddelen av de fackliga organisationerna svarade Ja till förslaget om stabiliseringsavtal för 1991–1993. Praktiskt taget hela arbetsmarknaden träffade avtal med

”
Riksdagen avlog propositionen och regeringen avgick. Det var mycket nära politiskt kaos.

¹ Bertil Rehnberg, Lars-Gunnar Albåge (SAF), Harry Fjällström (LO), Rune Larson (TCO) och Tobias Lund (SACO).

”
Praktiskt taget hela arbetsmarknaden träffade avtal med samma innehåll och för samma tidsperiod.

samma innehåll och för samma tidsperiod. Det innebar ett trendbrott genom en kraftig nedväxling av kostnadsutvecklingen. Pris- och lönespiralen upphörde och inflationen nedbringades till en nivå som klart understeg den i våra konkurrentländer. Näringslivets internationella konkurrenskraft förbättrades, förtroendet för svensk ekonomi stärktes och räntorna sjönk. Det blev tillväxt i ekonomin så att reallönerna kunde öka och den begynnande ökningen av arbetslösheten bromsades.

Stabiliseringsavtalen träffades direkt mellan förbunden på arbetsgivarsidan och de fackliga organisationerna. Avtalsförhandlingarna kom närmare de direkt berörda – företag och anställda – än tidigare.

Det fanns en utbredd oro bland arbetsmarknadens parter att regeringens tillsättande av Rehnbergkommissionen skulle vara ett första steg mot statlig inkomspolitik. Det var emellertid parterna som träffade Stabiliseringsavtalen. Därmed blev dessa ett trendbrott. 1992 övergick Sverige till rörlig växelkurs och 1993 beslutade Riksbanken om ett inflationsmål på två procent med en tolerans om ± 1 procentenhet.

Nya avtals- och förhandlingssystem

Stabiliseringsavtalen var en engångsföreteelse. Parterna skulle se över avtals- och förhandlingssystemen. Så har också skett. Störst betydelse har Industriavtalet som träffades mellan industrins parter 1997. I de fem avtalsrörelserna 1998–2011 har industrin varit lönenormerande och den totala löneutvecklingen har hållit sig inom det samhällsekonomiska utrymmet.

Sammanfattning

En jämförelse mellan 1990 och 2011 visar att Sveriges inflation är lägre än i omvärlden. Kostnadsutvecklingen är lägre än i viktiga konkurrentländer. Bytes- och betalningsbalansen har stegvis förbättrats. Låga nominella löneökningar har ökat reallönerna. Företagen har inte förlorat stora marknadsandelar i den internationella konkurrensen. Den ekonomiska tillväxten är högre än i jämförbara länder. Räntenivån har sänkts och produktiviteten inom både näringsliv och offentlig sektor har förbättrats. Antalet konfliktdagar har minskat. Förhandlingarna har i ökad utsträckning decentraliserats. Utvecklingen visar att arbetsmarknadens parter fullföljer det som var avsikten med stabiliseringsavtalens trendbrott. Parterna tar ansvaret för lönebildningen.

Det är vår uppfattning att uttalanden i lönefrågor av regering, opposition eller politiska partier kan vara störande och ställa till problem. Regering och opposition ska i enlighet med gällande ordning låta de avtalsslutande parterna ta ansvaret för lönebildningen utan inblandning, så länge förhandlingarna är samhällsekonomiskt försvarbara.

”
Uttalanden i lönefrågor kan vara störande och ställa till problem.

REHNBERGKOMMISSIONEN TILLSATTES av regeringen i mars 1990 och bestod av framstående och erfarna företrädare från arbetsmarknadens parter. Förutom Rehnberg, Albåge och Larson ingick även Tobias Lund från Saco och Harry Fjällström från LO.

Kommissionen lyckades åstadkomma ett tvåårigt stabiliseringsavtal under våren 1991 som täckte huvuddelen av arbetsmarknaden. Avtalsrörelsen 1993 med Albåge-Larson som medlare innebar i praktiken en förlängning av stabiliseringsperioden med två år. Det blev brottet med den gamla lönebildningsmodellen. Parterna accepterade samhällsekonomiska utgångspunkter i medlingsprocessen och prisstabilitet hade prioriterats i avtalen.



Hur var det tänkt och hur blev det?

SVANTE ÖBERG

Svante Öberg redogör för utredningen ”Medling och lönebildning” som redovisades i november 1998 och som låg till grund för inrättandet av Medlingsinstitutet, de ansträngningar som han tillsammans med förre statsministern Ingvar Carlsson gjorde våren 1999 för att utröna vilka förändringar som skulle kunna genomföras under bred enighet och den proposition som regeringen la fram i december 1999 om inrättandet av Medlingsinstitutet. Han tar också upp den utvärdering som Göran Tunhammar gjorde av Medlingsinstitutets första fem år och avslutar med några egna reflektioner om hur det var tänkt och hur det blev.

SVANTE ÖBERG är förste vice riksbankschef. Han har tidigare bland annat varit chef för Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet, statssekreterare på Finansdepartementet och rådgivare på Internationella valutafonden, IMF. Som särskild utredare lämnade Svante Öberg förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstitut och utredde tillsammans med f.d. statsminister Ingvar Carlsson möjligheterna för arbetsmarknadens parter att komma överens om spelreglerna kring lönebildningen. Resultatet blev så småningom Medlingsinstitutets tillkomst.





Min bedömning är att Medlingsinstitutet har bidragit till att lönebildningen nu fungerar bättre.

Sammanfattning

Utredningen "Medling och lönebildning" föreslog hösten 1998 att ett nytt Medlingsinstitut skulle inrättas. Det skulle få två uppgifter, att medla och att verka för en väl fungerande lönebildning. Det skulle också verka för samordning av avtalsförhandlingar och för en stärkt normbildning. Vidare föreslogs att ett proportionalitetskrav¹ skulle införas i samband med konflikter, att varseltiden skulle förlängas från en till två veckor och att institutet skulle kunna skjuta upp varslade stridsåtgärder. Utredningens förslag var utformade så att de inte störde förhandlingarna på områden med avtal liknande Industriavtalet. Syftet med förslagen var att de skulle bidra till en väl fungerande lönebildning och en god utveckling av den svenska ekonomin.

Efter remissbehandling och försök att finna en samsyn bland arbetsmarknadens parter om hur ramarna för lönebildningen borde förändras föreslog regeringen och beslutade riksdagen om ett antal förändringar. Regeringens förslag överensstämde med utredningens förslag på flera områden, bland annat att ett nytt Medlingsinstitut skulle inrättas med den dubbla uppgiften att medla och att verka för en väl fungerande lönebildning. Men utredningens förslag om införande av ett proportionalitetskrav fanns inte med i regeringens förslag.

Lönebildningen har fungerat mycket bättre de senaste 15 åren än under 1970- och 1980-talen. Löneutvecklingen har varit förenlig med en låg och stabil inflation, BNP-tillväxten har varit högre och reallönerna har stigit mer än under den tidigare perioden. Men arbetslösheten är fortfarande betydligt högre än under 1970- och 1980-talen.

Min bedömning är att Medlingsinstitutet har bidragit till att lönebildningen nu fungerar bättre. Institutet fungerar som en tredje aktör på lönebildningsområdet som på olika sätt främjar en väl fungerande lönebildning, bland annat genom att verka

¹ Med proportionalitetskrav avses ett krav på att en stridsåtgärd måste stå i rimlig proportion till stridsåtgärdens syfte och de skador och olägenheter som den åstadkommer

för en ökad samsyn om de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen. Men det är naturligtvis inte bara Medlingsinstitutets förtjänst att lönebildningen fungerar bättre. Än viktigare är att finanspolitiken och penningpolitiken har förändrats och de samarbetsavtal arbetsmarknadens parter har slutit.

Lönebildningen kommer även i framtiden att ha betydelse för den långsiktiga nivån på arbetslösheten. Låga genomsnittliga löneökningar har betydelse för möjligheterna att sänka nivån eftersom inflationen då kan hållas på en låg och stabil nivå vid ett högre resursutnyttjande. Förändringar i lönestrukturen mot en ökad lönespridning torde också kunna sänka arbetslösheten, men samtidigt leda till ökade inkomstskillnader. Möjligheten att sänka den långsiktiga nivån på arbetslösheten är också beroende av andra faktorer som skatteregler, ersättningsregler inom arbetslöshets- och sjukförsäkringarna samt utformningen av arbetsmarknadspolitiken och utbildningssystemet.

Utredningen "Medling och lönebildning"

Direktiven

Beslut om direktiven till utredningen om medling och lönebildning fattades vid regeringssammanträde den 24 april 1997. Samtidigt bemyndigade regeringen biträdande arbetsmarknadsministern, statsrådet Ulrika Messing, att tillkalla en särskild utredare (mig) med uppdraget att i syfte att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning lämna förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstitut.² I uppdraget ingick att lämna förslag om det nya förlikningsmannainstitutets organisation, resurser och arbetsformer, en förbättrad lönestatistik, uppgifter och befogenheter för det förstärkta förlikningsman-

”
Lönebildningen kommer även i framtiden att ha betydelse för den långsiktiga nivån på arbetslösheten.

2 Som experter i utredningen ingick f.d. statsrådet Roine Carlsson, f.d. statsrådet Ingemar Mundebo, verkställande direktören Lennart Nilsson, professorn Per-Anders Edin, docenten Birgitta Nyström och kanslirådet Lars Dirke. Sekretariatet bestod av Iréne Nilsson Carlsson (huvudsekreterare), Kjell Nyman, Hans Olsson, Marianne Tejning och Ulla Sörensen.

”
Lönerna i Sverige
hade ökat för
snabbt i förhållande
till lönerna i våra
konkurrentländer.

nainstitutet och andra förslag som kunde leda till en bättre fungerande lönebildning. Utredningen skulle redovisa sina förslag senast den 30 november 1998.

Bakgrunden till utredningen finns beskriven i utredningens direktiv. Lönebildningen hade inte fungerat tillfredsställande de senaste 20 åren. Lönerna i Sverige hade ökat för snabbt i förhållande till lönerna i våra konkurrentländer. Regeringen ville få förslag som kunde bidra till att få ner den höga arbetslösheten efter krisen i början av 1990-talet. ”Som regeringen vid flera tillfällen ... framhållit är en väl fungerande lönebildning en förutsättning för att arbetslösheten skall kunna halveras.” Målet på den tiden var att få ner arbetslösheten från 8 procent 1994 till 4 procent 2000.³ Definitionen av arbetslöshet ändrades för några år sedan. Med nuvarande definition motsvarar det en minskning till cirka 6 procent 2000.

Regeringen noterar också att man i maj 1996 gav parterna på arbetsmarknaden i uppdrag att fram till den 31 mars 1997 gemensamt formulera nödvändiga förändringar av förhandlings- och lönebildningssystemet för att säkerställa en bättre fungerande lönebildning. Regeringen uttalar sig i detta sammanhang uppskattande om bland annat det samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning (Industriavtalet) som nyligen hade träffats mellan parterna i industrin. Men man noterar också att en påtaglig och permanent minskning av arbetslösheten förutsätter att formerna för lönebildningen förbättras över hela arbetsmarknaden.

Även om det inte nämns explicit i direktiven så bör man se utredningen mot bakgrund av avtalsrörelsen 1995. Sverige hade efter 1970- och 1980-talens penning- och valutapolitiska regim med en i princip fast men i praktiken flera gånger devalverad växelkurs övergått till rörlig växelkurs och ett inflationsmål på 2 procent. Avtalsrörelsen 1995 resulterade i löneökningar på över 5 procent per år de kommande två åren. Det var inte förenligt med inflationsmålet och riskerade att medföra stigande räntor, ekonomisk åtstramning och stigande arbetslöshet.

³ Proposition 1995/96:207 En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000.

Utredningens förslag, hur det var tänkt

Utredningens slutbetänkande överlämnades till statsrådet Mona Sahlin i november 1998.⁴ Utredningen lämnade förslag på fem områden: Ett nytt medlingsinstitut bör bildas, det bör få utökade befogenheter, det bör verka för en stärkt normbildning och det bör medverka till en ökad jämställdhet. Dessutom bör stramare konfliktregler införas. De detaljerade förslagen redovisas i bilaga. Här ska jag gå in på hur det var tänkt.

Min bedömning var att ett medlingsinstitut med tillräcklig storlek och kompetens skulle kunna ha en stabiliserande inverkan på löneförhandlingarna. Jag föreslog därför att ett nytt medlingsinstitut borde bildas och att det borde ha två uppgifter, att medla och att verka för en väl fungerande lönebildning. Institutet borde ha en ämbetsmannastyrelse, tre anställda medlare varav en (riksmedlaren) borde vara institutets chef samt ytterligare ca tio anställda. Det borde knyta till sig tre expertråd i avtalsfrågor, samhällsekonomi respektive lönestatistik för samverkan med arbetsmarknadens parter.

Medlingsinstitutet skulle kunna ha en stabiliserande inverkan på löneförhandlingarna bland annat genom att bidra med samhällsekonomiska underlag för förhandlingarna. De forskare vi hade pratat med pekade bland annat på betydelsen av en samsyn hos arbetsmarknadens parter om vilka löneökningar samhällsekonomin tål utan negativa sysselsättningseffekter.⁵ Jag föreslog därför att Medlingsinstitutet borde verka för en stärkt normbildning. En rapport om löneutveckling och en om de samhällsekonomiska förutsättningarna för löneförhandlingarna borde utarbetas varje år. I denna del ingick också att lönestatistiken borde förbättras i enighet med förslag i ett tidigare

”
Medlingsinstitutet skulle kunna ha en stabiliserande inverkan på löneförhandlingarna.

4 Utredningen redovisade två betänkanden, det senare inklusive en volym med bilagor: SOU 1997:164 Medlingsinstitut och lönestatistik, delbetänkande av utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut, november 1997, samt SOU 1998:141 Medling och lönebildning, slutbetänkande från utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut, november 1998.

5 I bilagor till utredningen (SOU 1998:141) redovisade svenska och internationella forskare sin syn på de förslag som arbetsmarknadens parter hade framfört om hur lönebildningen skulle kunna förbättras.



Ett annat område där Medlingsinstitutet skulle kunna ha betydelse var i samband med konflikter.

lämnat delbetänkande.⁶ Medlingsinstitutet borde också medverka till en ökad jämställdhet genom att lönestatistiken och underlaget för forskningen borde förbättras, att de årliga rapporterna om löneutveckling m.m. borde innehålla ett särskilt kapitel om löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv och att institutet borde tillföras kompetens på jämställdhetsområdet.

Medlingsinstitutet skulle också kunna verka stabiliserande genom att stärka samordningen av löneförhandlingarna. Det fanns ett visst stöd i forskningen för att samordnade förbundsvisa avtalsförhandlingar var bättre än icke samordnade sådana. Jag föreslog därför att institutet borde få i uppgift att verka för en samordning av avtalsförhandlingar, tidsplaner för förhandlingar och avtalsperioder. Det skulle kunna ske genom att institutet skulle få befogenhet att kalla parter till överläggningar och parterna borde vara skyldiga att infinna sig om institutet kallar. Därigenom skulle institutet kunna hålla sig informerat om tidsplaner och yrkanden inför förhandlingarna och agera tidigt om så var befogat. Min uppfattning var också att den internationellt konkurrensutsatta delen av näringslivet borde vara normerande när det gäller löneökningstakten.

Ett annat område där jag bedömde att Medlingsinstitutet skulle kunna ha betydelse var i samband med konflikter. Jag föreslog i det sammanhanget bland annat att varseltiden inför stridsåtgärder generellt skulle förlängas från 7 till 14 dagar och att institutet skulle kunna skjuta på konflikter i 14 dagar. Institutet borde också kunna uppmana parter att lösa en intressekonflikt genom skiljeförfarande och en fast skiljenämnd borde inrättas. Det fanns inte mycket att hämta i forskningen om betydelsen av varseltider m.m. Men jag menade ändå att det skulle kunna underlätta möjligheterna att nå avtal utan konflikt.

6 Förslagen innebar att Medlingsinstitutet i stället för Statistiska centralbyrån skulle bli statistikansvarig myndighet för officiell lönestatistik, att statistiken skulle finansieras genom anslag till Medlingsinstitutet, att den månadsvisa statistiken skulle förbättras genom månadsvis statistik även för staten, full täckning av kommun- och landstingssektorerna och bättre redovisning av retroaktiva lönebetalningar, att den årsvisa lönestatistiken skulle utvidgas till ett 50-tal branscher och snabbas upp samt att forskningsdatabasen LINDA skulle kompletteras med löneuppgifter.

Parternas förhandlingsstyrka var naturligtvis ett känsligt område. Förhandlingsstyrkan hos parterna har betydelse för utfallen av löneförhandlingarna, vilket det också finns stöd för i forskningen. Samtidigt är det inte lätt att ändra på maktförhållandena på arbetsmarknaden. Jag bedömde ändå att det var rimligt att gå fram med ett förslag om ett proportionalitetskrav som i lag begränsar möjligheterna till stridsåtgärder som kostar lite för den egna organisationen men orsakar stora kostnader för motparten och tredje man. Vidare föreslog jag att ett förbud mot stridsåtgärder mot enmans- eller familjeföretag borde återinföras. Det skulle bara ha en marginell effekt på lönebildningen, men sättet att använda denna typ av stridsåtgärder riskerade att skada förhandlingssystemets legitimitet. Slutligen innebar de övriga förslagen (proportionalitetskravet, varseltidens förlängning och möjligheterna att skjuta på varsel) en viss begränsning på möjligheterna att vidta sympatiåtgärder. Men något förslag om förbud för sådana ingick inte i utredningen.

Jag föreslog dessutom att regeringen skulle inrätta ett råd för regelbundna överläggningar med arbetsmarknadens parter för att åter stärka samförstånd och samsyn och jag pekade också på möjligheten att förbättra lönebildningen genom åtgärder på andra områden än de områden utredningen specifikt hade arbetat med.

Industriavtalet hade tillkommit alldeles innan utredningen tillsattes. Det handlade till stor del om förhandlingsordningar. Man var överens om att kraven inför förhandlingarna skulle ställas senast tre månader innan de gällande avtalen gick ut och att förhandlingarna skulle vara avslutade innan de gick ut. Det innebar att förhandlingarna skulle föras under fredsplikt, vilket minskade risken för konflikter. Och man engagerade opartiska ordföranden som skulle kunna hjälpa till i förhandlingarnas slutskede. Man hade också tillsatt ett ekonomiskt råd som bland annat skulle kunna beskriva de samhällsekonomiska förutsättningarna inför förhandlingarna. Liknande avtal träffades senare på andra områden, men de var inte lika långtgående.

Min uppfattning var att det är bättre att om möjligt bestämma ramarna för lönebildningen genom avtal än genom lagstiftning. Avtalslösningar var en gammal tradition på svensk arbets-

”
Parternas förhandlingsstyrka var naturligtvis ett känsligt område.



Det är bättre att om möjligt bestämma ramarna för lönebildningen genom avtal än genom lagstiftning.

marknad och gav en högre grad av ansvarstagande från båda parter och en större flexibilitet än lagstiftning. Utredningens förslag var därför utformade så att de inte störde förhandlingarna på områden med avtal liknande Industriavtalet. Men det fanns många områden som inte hade några liknande samarbetsavtal. Det fanns därför skäl att även ha ett allmänt regelverk som skulle kunna tillämpas på andra områden.

Samsynsmännen

I utredningen nämndes i positiva ordalag de samtal som hade inletts mellan SAF, LO, TCO och Saco om möjligheterna till ökat samförstånd mellan parterna på arbetsmarknaden ("allians för tillväxt"). Men försöken att diskutera sig samman om denna "allians för tillväxt" bröt samman i december 1998, kort efter det att utredningen hade presenterats. Man kunde inte samlas omkring en gemensam syn. Åsiktsskillnaderna var alltför stora och viljan till samförstånd alltför svag.

Regeringen utsåg mot denna bakgrund den 21 januari 1999 före detta statsminister Ingvar Carlsson och mig som samsynsmän med uppdrag att utreda möjligheterna för arbetsmarknadens parter att komma överens om spelreglerna kring lönebildningen. Uppdraget skulle bedrivas med inriktning mot ett system som ger arbetsmarknadens parter möjlighet att välja mellan att inordna sig under ett nytt starkt medlingsinstitut, att sluta ett samarbetsavtal där parterna är överens om formerna för förhandlingarna eller att låta centralorganisationerna skapa samma typ av ramverk som samarbetsavtalet inom industrin erbjuder. Vi skulle också stå till förfogande om det var andra frågor som parterna såg möjlighet att nå samförstånd kring. Uppdraget skulle redovisas senast den 15 mars 1999.

Av uppdraget framgick att regeringen ansåg att en bättre fungerande lönebildning skapar förutsättningar för att målet rörande 80 procents sysselsättning år 2004 skulle uppnås. Därför måste ramarna för lönebildningen ändras. Enligt regeringens mening var lönebildningen i första hand en fråga mellan arbetsmarknadens parter. Avtal var att föredra framför lagstiftning. Ett brett samförstånd mellan parterna kunde skapa

den önskvärda stabiliteten i spelreglerna över mandatperioderna. Men det behövdes också ett starkt nationellt ramverk för lönebildningen. Avsaknaden av ett sådant hade medfört att det långsiktiga samhällsintresset inte hade beaktats på ett rimligt sätt. Statsråden Björn Rosengren och Mona Sahlin uttalade också i samband med beslutet att regeringen hade samma grundsyn som utredningen Medling och lönebildning.

Det var inget lätt uppdrag. Utredningen om medling och lönebildning hade fått hård kritik från både arbetsgivar- och arbetstagar- sidan. Oenigheten om vad som borde göras var mycket stor. Tommy Öberg skrev i Svenska Dagbladet den 20 januari 1999: "Förre statsministern Ingvar Carlsson och KI:s generaldirektör Svante Öberg har fått årets mest omöjliga regeringsuppdrag – att skapa samsyn om hur morgondagens lönebildning skall formas. ... Ingen förväntar sig därför att Carlsson/Öberg på knappa två månader skall lösa vad parterna inte har lyckats med trots 25 förhandlingstillfällen." Men jag hade ändå haft med representanter för arbetsmarknadens parter i en referensgrupp till utredningen och de hade inte haft starka invändningar mot förslagen. Det borde därför vara möjligt att komma fram till en gemensam syn i några frågor. Och om man inte kunde komma överens så hotade lagstiftning.

Ingvar Carlsson och jag överlämnade vår rapport till regeringen den 15 mars 1999. I rapporten konstaterade vi att det fanns betydande motsättningar mellan parterna i synen på spelreglerna kring lönebildningen, vilket också hade framgått av remissvaren på utredningen, men också att det fanns en bred samsyn om ett antal principer för lönebildningen.

Vår bedömning var att det fanns en bred samsyn i följande nio frågor. (1) Det är viktigt med en väl fungerande lönebildning för tillväxt, sysselsättning och välfärd. (2) Det är viktigt med en väl fungerande förhandlingsprocess som minimerar risken för konflikter. (3) Förbunden sluter kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor. (4) Staten svarar för lagstiftning om stridsåtgärder och medling. (5) Lagstiftningen rörande statens medlingsinstitut och dess verksamhet bör utformas så att förbunden kan utforma egna ordningar för förhand-

”
Utredningen hade fått hård kritik från både arbetsgivar- och arbetstagar- sidan.

” —————
Därmed fanns det en bred samsyn om att ett medlingsinstitut med utökade resurser behövdes.

lingar och tvistelösning. (6) Ett medlingsinstitut med utökade resurser behövs. (7) Medlingsinstitutet bör anpassa organisation och verksamhet till utvecklingen på arbetsmarknaden. (8) Det är bra med ordningar som främjar att nya avtal sluts innan de gamla har löpt ut. (9) Det är bra om förhandlingar inom internationellt konkurrensutsatta avtalsområden avslutas först om det förs i tiden parallella förhandlingar.

Därmed fanns det en bred samsyn hos arbetsmarknadens parter om att ett medlingsinstitut med utökade resurser behövdes och också om vissa grundläggande principer för en väl fungerande lönebildning.

Inrättandet av Medlingsinstitutet

Med utredningens betänkande som underlag föreslog regeringen den 2 december 1999 inrättandet av den nya myndigheten Medlingsinstitutet den 1 juni 2000.⁷ Medlingsinstitutet gavs ett vidare uppdrag än föregångaren Statens förlikningsman-naexpedition, nämligen både att medla i arbetstvister och att verka för en väl fungerande lönebildning. Samtidigt genomfördes vissa ändringar i regelverket på lönebildningsområdet.

I uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning skulle enligt propositionen ingå att agera tidigt. Medlingsinstitutet skulle bland annat kunna kalla parter till överläggningar eller på annat sätt informera sig om kommande eller pågående avtalsförhandlingar samt samråda med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna. Institutet gavs också rätten att utse förhandlingsledare eller medlare, dock normalt först efter samtycke från parterna, men utan samtycke om det fanns risk för stridsåtgärder eller om stridsåtgärder redan hade påbörjats. Detta gällde dock inte om parterna var bundna av avtal liknande Industriavtalet. Varseltiden inför förestående konflikt förlängdes från 7 dagar till 7 arbetsdagar och institutet fick möjlighet att skjuta upp stridsåtgärder i högst 14 dagar. Varselavgifter infördes som påföljd för den som bröt mot reglerna.

Regeringens förslag överensstämde i stort sett med utred-

7 Proposition 1999/2000:32 Lönebildning för full sysselsättning.

ningens förslag när det gäller Medlingsinstitutet och dess uppgifter. Men de ekonomiska resurserna blev lite mindre. I stället för tre anställda medlare skulle institutet knyta till sig en grupp externa medlare. Varseltiden förlängdes bara från 7 dagar till 7 arbetsdagar och inte till 14 dagar. Någon fast skiljenämnd knuten till Medlingsinstitutet borde enligt regeringen inte inrättas. Konjunkturinstitutet fick i uppdrag att ta fram den årliga rapporten om de samhällsekonomiska förutsättningarna för löneförhandlingarna.

Regeringens förslag avvek däremot väsentligt från utredningens förslag när det gäller förslagen om stramare konfliktregler. Ett proportionalitetskrav infördes inte och inte heller ett förbud mot stridsåtgärder mot enmans- eller familjeföretag. Det inrättades inte heller något råd för regelbundna överläggningar med arbetsmarknadens parter.

Utvärdering av Medlingsinstitutet de första fem åren

Regeringen beslutade den 31 mars 2005 att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera Medlingsinstitutets verksamhet under åren 2000–2004. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 mars 2006. Statsrådet Hans Karlsson⁸ förordnade den 12 april 2005 Göran Tunhammar som särskild utredare. Utvärderingen skulle utgå från hur lönebildningen hade fungerat och de krav som skulle komma att ställas på lönebildningen i framtiden. I uppdraget ingick bland annat att analysera uppdraget att verka för en väl fungerande lönebildning, användningen av de nya befogenheterna, den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll och statistikansvaret för lönestatistiken samt att lämna eventuella förslag till förändringar.

Tunhammar överlämnade sitt betänkande⁹ till statsrådet Hans Karlsson i mars 2006. I utvärderingen noteras att de farhågor som fanns inför inrättandet av Medlingsinstitutet om att det skulle inkräkta på partsautonomin eller rentav leda till statlig

”
Regeringens förslag överensstämde i stort sett med utredningens när det gäller Medlingsinstitutet och dess uppgifter.

8 Hans Karlsson var tidigare avtalssekreterare på LO och ingick då i den referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter som utredningen Medling och lönebildning hade knutit till sig.

9 SOU 2006:32 God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet.

”
Lönebildningen
hade fungerat väl
sedan Medlings-
institutets tillkomst.

inkomstpolitik inte hade besannats. Tvärtom hade det etablerats ett brett förtroende för institutets verksamhet och för medlarna, trots att uppdraget hade blivit mer komplicerat i och med den dubbla uppgiften att både medla och verka för en väl fungerande lönebildning. Lönebildningen hade fungerat väl sedan Medlingsinstitutets tillkomst och samsynen om att den konkurrensutsatta sektorn skulle ha en normerande roll hade förstärkts. Tunhammar föreslog att Medlingsinstitutet skulle tidigare än vad som var fallet utse förhandlingsledare eller medlare, att institutet skulle snabbt reda ut oklarheter i lagda varsel, att institutet skulle verka för att den goda sed vid lönebildning som hade etablerats på Industriavtalets och andra samarbetsavtals områden etableras över hela arbetsmarknaden och att statistikansvaret för lönestatistiken skulle återföras till Statistiska centralbyrån.¹⁰

Några egna reflektioner om hur det var tänkt och hur det blev

Hur var det tänkt?

Enligt gängse uppfattning torde det inte vara möjligt att med finans- och penningpolitik sänka den långsiktiga nivån på arbetslösheten. För att få ner den långsiktiga nivån måste man i stället förändra ekonomins funktionssätt. Det var också bakgrunden till tillsättningen av utredningen ”Medling och lönebildning” våren 1997. Den dåvarande regeringen såg en förändrad lönebildning som väsentlig för att uppnå målet om en halvering av arbetslösheten.

Min bedömning var att det i princip fanns två typer av förslag som skulle kunna bidra till en förbättrad lönebildning. Den ena typen handlade om de institutionella ramarna kring löneförhandlingarna och den andra om parternas förhandlingsstyrka. Jag lämnade förslag på båda dessa områden.

10 Skälen för det senare var dels att Medlingsinstitutet inte ansågs ha tillräckliga resurser för att hantera det omfattande statistikansvaret och göra nödvändiga analyser av statistikbehov hos olika användare eller av hur statistiken borde utvecklas, dels att varken Medlingsinstitutet eller någon annan myndighet kunde sägas vara huvudanvändare av den officiella lönestatistiken.

Förslagen rörande de institutionella ramarna kring löneförhandlingarna handlade främst om att inrätta ett Medlingsinstitut med den dubbla uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning och att medla i samband med konflikter. Institutet skulle bland annat kunna bidra med samhällsekonomiska underlag för förhandlingarna och verka för en samordning av löneförhandlingarna där den internationellt konkurrensutsatta delen av näringslivet var normerande. Det skulle också få ökade befogenheter att verka i samband med konflikter för att underlätta möjligheterna att nå avtal utan konflikt. I stort sett genomfördes dessa förslag.

Industriavtalet, som hade tillkommit alldeles innan utredningen tillsattes, handlade till stor del om förhandlingsordningar. Där hade man förhandlingsvägen kommit fram till en lösning som främjade en väl fungerande lönebildning. Utredningens förslag var därför utformade så att de inte störde förhandlingarna på områden med avtal liknande Industriavtalet. Men det fanns flera områden som inte hade sådana samarbetsavtal och det fanns därför skäl för att även ha ett allmänt regelverk som täckte dessa områden. När man ser på det så här i efterhand så fanns det också ett annat skäl för ett allmänt regelverk. Industriavtalet kunde ju sägas upp. Det gjorde det också våren 2010, men nu finns som väl är ett nytt industriavtal.

Förslagen som innebar förändringar av parternas förhandlingsstyrka avsåg främst ett proportionalitetskrav som i lag begränsade möjligheterna till stridsåtgärder som kostar lite för den egna organisationen men orsakar stora kostnader för motparten och tredje man. I denna del ingick också ett förslag om att ett förbud mot stridsåtgärder mot enmans- eller familjeföretag borde återinföras. Dessutom skulle utredningens andra förslag innebära en viss begränsning på möjligheterna att vidta sympatiåtgärder. Inget av dessa förslag genomfördes. Vad det har inneburit för lönebildningen är naturligtvis svårt att säga.

Jag förde under utredningens gång omfattande samtal med företrädare för parterna på arbetsmarknaden och de politiska partierna för att försöka komma fram till förslag som kunde få ett brett stöd. Det skulle öka sannolikheten för att de kunde

”

När man ser på det i efterhand så fanns det också ett annat skäl för ett allmänt regelverk.

”
Lönebildningen har fungerat mycket bättre de senaste 15 åren.

genomföras. Men det visade sig inte vara så lätt. De samtal som hade inletts mellan SAF, LO, TCO och Saco om en ”allians för tillväxt” misslyckades ju också med att nå en gemensam syn på hur förhållanden mellan parterna på arbetsmarknaden skulle kunna regleras i kollektivavtal. Det var först efter Ingvar Carlssons och mitt uppdrag som ”samsynsmän” som det kunde klaras ut vad som kunde samla ett brett stöd och som utredningens förslag kunde genomföras.

Hur blev det?

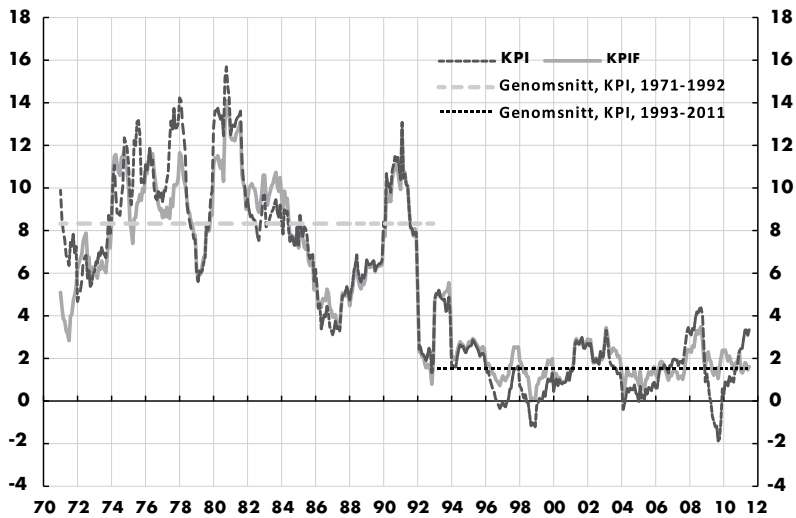
Lönebildningen har fungerat mycket bättre de senaste 15 åren än under 1970- och 1980-talen. Med att lönebildningen fungerar bättre menar jag då att löneutvecklingen har varit förenlig med en låg och stabil inflation. Sedan 1993 har inflationen varit i genomsnitt lite lägre än 2 procent per år medan den var i genomsnitt över 8 procent per år under de dryga två decennierna dessförinnan (*se diagram 1*).

Det är kanske ett väl begränsat Riksbanksperspektiv. Men även när man vidgar perspektivet så är det tydligt att den samhällsekonomiska utvecklingen har varit bättre sedan början av 1990-talet än dessförinnan. BNP-tillväxten har varit högre och reallönerna har stigit mer än under den tidigare perioden (*diagram 2*).

Men arbetslösheten är betydligt högre än under 1970- och 1980-talen. I efterhand kan man konstatera att det gick att få ner arbetslösheten till 4 procent 2000 (eller med nuvarande definition till 6 procent). Men det blev inte en långsiktigt genomsnittlig nivå på 6 procent utan den lägsta nivå som uppnåddes i högkonjunkturer. Arbetslösheten varierade under åren fram till finanskrisen runt ett genomsnitt på cirka 7 procent (*diagram 3*). OECD beräknade vid tiden för utredningen att jämviktsarbetslösheten i Sverige hade ökat med cirka 3,5 procentenheter mellan 1990 och 1997 till en nivå som motsvarar 8,5–9 procent med den nya definitionen. Även om denna typ av beräkningar är osäkra tyder det ändå på att den långsiktiga nivån på arbetslösheten har sjunkit sedan 1997.

Min bedömning är att Medlingsinstitutet och de befogenheter som institutet har fått har bidragit till att lönebildningen nu

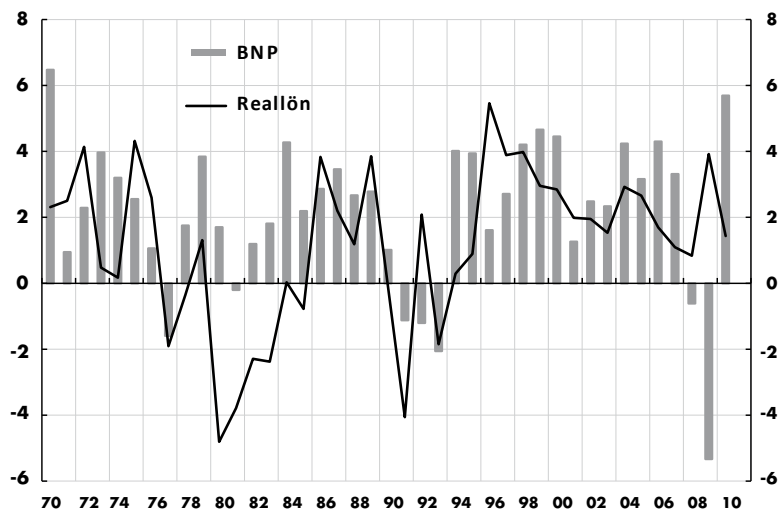
Inflation Årlig procentuell förändring



Anm. Före 1980 används måttet KPIX som approximation av KPIF.

Källor: SCB och Riksbanken

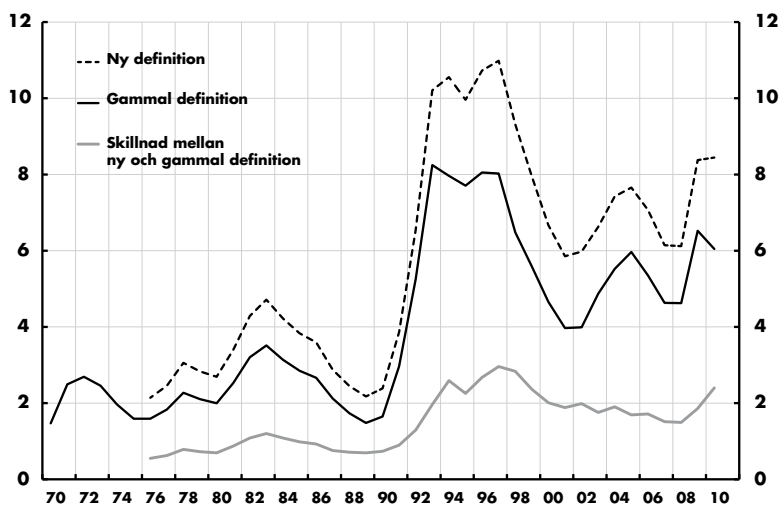
BNP och reallön Årlig procentuell förändring



Källor: Medlingsinstitutet, SCB och Riksbanken

fungerar bättre. Institutet fungerar som en tredje aktör på lönebildningsområdet. Institutet ordnar konferenser om de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen, håller

Arbetslöshet Procent av arbetskraften



Anm. 1964-70. SCB-data är länkade av Riksbanken.

Källor: SCB och Riksbanken

sig informerat om vad som händer på förhandlingsområdet och agerar i samband med konflikter på arbetsmarknaden med det dubbla uppdraget att medla och att verka för en väl fungerande lönebildning. Som Tunhammar konstaterade i sin utvärdering av Medlingsinstitutets första fem år så har det etablerats ett brett förtroende för institutets verksamhet och för medlarna trots att uppdraget hade blivit mer komplicerat i och med denna dubbla uppgift.

Men det är naturligtvis inte bara Medlingsinstitutets förtjänst att lönebildningen fungerar bättre. Finanspolitiken har förts inom ramen för ett förbättrat regelverk och överskotten i de offentliga finanserna har varit stora. Penningpolitiken har övergått från att vara inriktad på en i princip fast men i praktiken devalverande växelkurs till att med en flexibel växelkurs vara inriktad på låg och stabil inflation. Arbetsmarknadens parter har slutit avtal som har lett till mer ordnade förhandlingar och mer samhällsekonomiskt rimliga nivåer på avtalen. Det skulle vara intressant om några forskare tog sig an uppgiften att för-

klara vilken betydelse som olika förändringar under de senaste tjugo åren har haft för lönebildningen och i synnerhet vilken betydelse de institutionella ramarna för löneförhandlingarna har i det sammanhanget, inklusive tillkomsten av Medlingsinstitutet.

Lönebildningen kommer även i fortsättningen att ha betydelse för möjligheterna att sänka den långsiktiga nivån på arbetslösheten. Både Riksbanken och Konjunkturinstitutet har pekat på att låga genomsnittliga löneökningar skulle kunna sänka arbetslösheten ytterligare. Inflationen kan då hållas på en låg och stabil nivå vid ett högre resursutnyttjande. Förändringar i lönestrukturen mot en ökad lönespridning torde också kunna påverka den långsiktiga nivån på arbetslösheten, men samtidigt leda till ökade inkomstskillnader. Lägstlöner, utrymmet för lokal lönebildning och resultatbaserade lönesystem kan ha betydelse i det sammanhanget. Men möjligheten att sänka den långsiktiga nivån på arbetslösheten är också beroende av andra faktorer som skatteregler, ersättningsregler inom arbetslöshets- och sjukförsäkringarna samt utformningen av arbetsmarknadspolitiken och utbildningssystemet.

Avslutningsvis kan jag konstatera att det blev ungefär som det var tänkt. Medlingsinstitutet inrättades och verkar på det sätt som det var tänkt. Det har arbetat upp ett brett förtroende för sin verksamhet och torde ha bidragit till att lönebildningen fungerar bättre än tidigare. Den långsiktiga nivån på arbetslösheten har troligen sänkts, men den har inte ännu kommit ner till en politiskt önskvärd nivå. Ur Riksbankens perspektiv har lönebildningen fungerat väl de senaste femton åren. Löneutvecklingen har varit förenlig med inflationsmålet på 2 procent.

” —————
Den långsiktiga nivån på arbetslösheten har troligen sänkts.

BILAGA

Förslagen i utredningen Medling och lönebildning (SOU 1998:141)

Ett nytt medlingsinstitut (MI) bör bildas.

- MI bör ha två uppgifter, att medla och att verka för en väl fungerande lönebildning.
- MI bör ha en ämbetsmannastyrelse på fem personer, tre anställda medlare, varav en, riksmedlaren, bör vara institutets chef, ytterligare ca 10 anställda, bland annat med kompetens inom samhällsekonomi, lönestatistik och juridik.
- MI bör knyta till sig tre expertråd i avtalsfrågor, samhällsekonomi respektive lönestatistik för samverkan med arbetsmarknadens parter.

MI bör få utökade befogenheter, och därigenom en starkare ställning än den dåvarande förlikningsmannaaexpeditionen.

- MI bör verka för en samordning av avtalsförhandlingar.
- MI bör verka för en samordning av tidsplaner för förhandlingar och avtalsperioder.
- MI bör få befogenhet att agera tidigt och kalla parter till överläggningar bland annat för att informera sig om tidsplaner och yrkanden inför kommande förhandlingar.
- Parterna bör vara skyldiga att infinna sig om MI kallar.
- Varseltiden bör förlängas från 7 till 14 dagar.
- MI bör kunna skjuta upp varslade stridsåtgärder i högst 14 dagar
- MI bör kunna uppmana parter att lösa en intressekonflikt genom skiljeförfarande.
- En fast skiljenämnd bör utses.
- (Däremot bör det inte vara möjligt att besluta om sammanläggning av medlingsbud.)

MI bör verka för en stärkt normbildning.

- Lönestatistiken bör förbättras i enighet med förslag i det tidigare lämnade delbetänkandet. MI bör vara beställare av den statliga lönestatistiken.
- En rapport om löneutveckling m.m. i Sverige och omvärlden och en rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för löneförhandlingarna bör utarbetas varje år.

Stramare konfliktregler bör införas, vilket skulle resultera i en rimligare balans mellan parterna på arbetsmarknaden.

- Rätten till sympatiåtgärder bör begränsas (men inte tas bort).
- Ett proportionalitetskrav bör införas för att begränsa möjligheten till stridsåtgärder som kostar lite för den egna organisationen, men orsakar stora kostnader för motparten och tredje man.
- Ett förbud mot stridsåtgärder mot enmans- eller familjeföretag bör återinföras.
- (Däremot bör inte ett krav på medlemsomröstning före stridsåtgärder införas.)

MI bör medverka till en ökad jämställdhet.

- Lönestatistiken och underlaget för forskningen bör förbättras, de årliga rapporterna om löneutveckling m.m. bör innehålla ett särskilt kapitel om löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv och MI bör tillföras kompetens på jämställdhetsområdet.

Utredningen föreslog slutligen att regeringen skulle inrätta ett råd för regelbundna överläggningar med arbetsmarknadens parter för att åter stärka samförstånd och samsyn samt pekade på möjligheten att förbättra lönebildningen genom åtgärder på andra områden än de områden utredningen specifikt hade arbetat med.



Ett nytt Medlingsinstitut – förslag och genomförande i teori och praktik

BIRGITTA NYSTRÖM

Denna uppsats ägnas åt reflektioner kring de nya reglerna för medling som infördes år 2000. Jag gör det utifrån perspektivet att ha varit ledamot av Förlikningsmannaexpeditionens och Medlingsinstitutets respektive styrelse, expert i utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut och numera ledamot av Medlingsinstitutets insynsråd.

BIRGITTA NYSTRÖM är professor i civilrätt vid Lunds universitet. Hon innehar f.n. Forskningsrådets för arbetsliv och socialvetenskap professur med särskild inriktning mot EU-arbetsrätt och internationell arbetsrätt i ett svenskt och nordiskt perspektiv. Birgitta Nyström var ledamot av Förlikningsmannaexpeditionens styrelse 1993–2000, därefter ledamot av Medlingsinstitutets styrelse och ingår nu i Medlingsinstitutets insynsråd. Hon är också ledamot av Europarådets sociala kommitté.



”
Medlingsinstitutet fick en betydligt utvidgad och mer sammanhållen organisation.

Reglerna om medling i arbetstvister var i stora drag oförändrade från inrättandet av Förlikningsmannaexpeditionen 1906 till dess Medlingsinstitutets startade sin verksamhet 2000. Reformen 2000 innebar att medlingens roll förändrades; metoden skulle inte endast syfta till arbetsfred, d.v.s. att förlika parterna, utan också till en väl fungerande lönebildning. Medlingsinstitutet fick en betydligt utvidgad och mer sammanhållen organisation, även om det fortfarande rör sig om en mycket liten myndighet. Uttrycklig möjlighet till tvångsmedling infördes. Det blev möjligt för parterna att avtala om privata medlingsförfaranden och därmed bli undantagna från statlig tvångsmedling. Medlingsinstitutet blev ansvarigt för den offentliga lönestatistiken. Slutligen infördes möjlighet för institutet att under vissa förutsättningar uppskjuta varslade stridsåtgärder. Jag noterade beträffande den svenska lagregleringen av medling 2006:

”Sammanfattningsvis kan konstateras att medlingsreglerna i stort sett var oförändrade från sin tillkomst fram till lagstiftningsreformen 2000, att de få ändringar som gjorts oftast diskuterats under mycket lång tid och varit föremål för flera utredningar och olika förslag. (Befogenhet att skjuta på stridsåtgärder är här det främsta exemplet.) Två betydelsefulla undantag finns från denna huvudregel: införande av det nya syftet att främja en väl fungerande lönebildning och att Medlingsinstitutet har ansvaret för lönestatistikfrågorna, vilka frågor förs fram först i samband med 1997 års utredning.”¹

I jubileumsskriften Hundra år av medling i Sverige konstaterar den erfarne förhandlaren och medlaren Rune Larson att medlingsinstitutets inrättande innebar en kodifiering av det sätt att medla som hade utvecklats under 1990-talet. Larson, som själv var en av centralfigurerna i händelseutvecklingen både under årtiondena före Medlingsinstitutets inrättande och under perioden närmast därefter, skriver:

1 Nyström, B., Medling och lagstiftaren – mycket skrik för lite ull? s. 51–65 i Egerö, A.-M./Nyström, B., Hundra år av medling i Sverige. Medlingsinstitutet 2006, citatet från s. 63.

”Prop. 1999/2000:32 utarbetades under starka motsättningar mellan dem som ville ha en återgång till de gamla SAF-LO förhandlingarna och dem som slog vakt om den nya ordningen med förbundsförhandlingar inom ramen för t.ex. Industriavtalet.

Resultatet blev att propositionen angav att industrin skulle vara lönenormerande och att Industriavtalet förväntades få efterföljare i form av samverkansavtal inom övriga delar av arbetsmarknaden. Förlikningsmannasexpeditionen ersattes av Medlingsinstitutet, som inrättades med ansvar för det nya systemet. MBL ändrades så att medling i fortsättningen skulle leda till en väl fungerande lönebildning genom att hänsyn skulle tas till samhälls-ekonomin.

Genom Riksdagens ändringar av MBL stadfästes den stabiliserande utvecklingen. Förändringarna innebar att det sätt att medla som hade utvecklats under 1990-talet kodifierades. När det nya begreppet väl fungerande lönebildning infördes i lagen upphörde även formellt det gamla sättet att medla.”²

Först ska vi se vilka förändringar som föreslogs i utredningen och vilka som sedan kom att genomföras.

Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut.

I april 1997 tillkallade den socialdemokratiska regeringen en särskild utredare, Svante Öberg, som fick i uppdrag att lämna förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Syftet var att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning. Ett delbetänkande överlämnades 1997 Medlingsinstitut och lönestatistik (SOU 1997:164). Utredningens slutbetänkande Medling och lönebildning (SOU 1998:141) innehöll en rad förslag till ändringar i MBL och anslutande författningar.

Strax innan utredningen tillsattes slöt parterna inom industrin det s.k. Industriavtalet och därtill anslutet Industrins förhandlingsavtal, undertecknat den 18 mars 1997. Frågan om förhållandet mellan det statliga förlikningsväsendet och kollektivavtal om förhandlingsordningar blev en viktig komponent

”—————
Utredningens slutbetänkande innehöll en rad förslag till ändringar i MBL och anslutande författningar.

2 Larson, R., Ett systemskifte i medlingsverksamheten, s. 67–95 i Egerö, A.-M./Nyström, B., Hundra år av medling i Sverige. Medlingsinstitutet 2006, citatet från s. 90.

i utredningsarbetet. Industriavtalet påverkade såväl utredningens arbete som regeringens proposition.

Utredningens förslag till ändringar var i korthet följande.

- Utredningen föreslog ett nytt och starkare Medlingsinstitut. Det skulle förestås av en riksmedlare och ha drygt tioalet anställda, varav två medlare. Medlingsinstitutet skulle knyta till sig tre expertråd i avtalsfrågor, samhälls-ekonomi respektive lönestatistik för samverkan med arbetsmarknadens parter.
- Det föreslagna Medlingsinstitutet skulle verka för en väl fungerande lönebildning och ha befogenheter att kalla parterna till sig inför kommande förhandlingar samt verka för samordning av tidsplaner och samordning av avtalsförhandlingar. Arbetsmarknadsparterna skulle på begäran tillstålla Medlingsinstitutet kopior av träffade kollektivavtal och tillgänglig lönestatistik.
- Om det föreligger risk för stridsåtgärder skulle Medlingsinstitutet även utan parternas samtycke kunna utse medlare. Detta skulle dock inte gälla för parter med förhandlingsavtal liknande Industriavtalet. Medlingsinstitutet skulle på medlarens begäran få uppskjuta varslade men inte påbörjade stridsåtgärder högst 14 dagar.
- Varseltiden skulle förlängas till 14 dagar och Medlingsinstitutet föreslogs få möjlighet att ålägga part att avbryta en stridsåtgärd som påbörjats utan att varsel skett till Medlingsinstitutet. Varselavgift skulle införas för part som uppsåtligen eller av grov vårdslöshet inte varslar Medlingsinstitutet.
- Medlingsinstitutet skulle kunna uppmana parterna att låta lösa intressetvister genom skiljeförfarande och en fast skiljenämnd utses.
- En regel om proportionalitet vid vidtagande av stridsåtgärder föreslogs.
- Medlingsinstitutet skulle vara beställare av den statliga lönestatistiken och utarbeta en årlig rapport om löner och förhandlingar som även tar hänsyn till jämställdhet mellan kvinnor och män.
- De tidigare reglerna om förlikningskommission föreslogs slopas.

Regeringens proposition 1999/2000:32 Lönebildning för full sysselsättning innehöll inte någon regel om proportionalitet vid stridsåtgärder.³ Ett medlingsinstitut med en fastare organisation och ökade resurser skulle inrättas, men regeringen stannade för att den direkta medlingsverksamheten även fortsättningsvis bäst bedrevs av externa medlare.⁴ Medlingsinstitutet fick inte heller befogenhet att inställa stridsåtgärder som inte varslats.⁵ Varseltiden förlängdes, men till sju arbetsdagar. Någon fast skiljenämnd i inrättades inte.⁶ I övrigt genomfördes i stort sett utredningens förslag genom ändringar i MBL och därtill anslutande författningar.

I förordningen med instruktion för Medlingsinstitutet infördes regler om de tre expertråd utredningen föreslagit. Några expertråd utsågs dock aldrig eftersom det inte ansågs föreligga något behov och reglerna härom togs bort 2004.⁷

I propositionen underströks Medlingsinstitutets roll i lönebildningen utan att ansvarsfördelningen mellan staten och parterna skulle förändras. Regeringen konstaterade att det finns en bred uppslutning kring synsättet att den konkurrensutsatta sektorn bör ha en lönenormerande roll.⁸ Av instruktionen för Medlingsinstitutet framgår att institutet ska "tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll" (2 § 3 punkten).

Kritisk på några punkter

Vid tiden för genomförandet av de nya reglerna var jag positiv till många av förslagen och nyheterna men också kritiskt mot reformen på några punkter. En fastare organisation med mer personella resurser och utrymme för större extern verksamhet, både i förhållande till arbetsmarknadens parter och till presumtiva och aktiva medlare, var såvitt jag kunde se en nödvändighet. Men att lägga omfattande statistikuppgifter på det nya Med-

”
Varseltiden förlängdes, men till sju arbetsdagar.

3 Prop. 1999/2000:32 s. 90–91, 1999/2000:AU5 s. 34 ff.

4 Prop. 1999/2000:32 s. 53–55.

5 Prop. 1999/2000:32 s. 85–86.

6 Prop. 1999/2000:32 s. 87–88.

7 SFS 2004:502.

8 Prop. 1999/2000:32 s. 29, s. 51 ff.

”
2001 träffades
fleråriga avtal för
flertalet arbets-
tagare.

lingsinstitutet var jag tveksam till. Jag befarade vidare stora svårigheter för medlarna att i praktiken förena sin huvuduppgift; att förlika parterna i syfte att skapa arbetsfred, med den nya andra huvuduppgiften; att verka för en väl fungerande lönebildning. Slutligen pekade jag på att vetenskapliga undersökningar visar att s.k. cooling off-periods, d.v.s. den föreslagna möjligheten att uppskjuta varslade stridsåtgärder, inte tjänar till att lösa konflikter utan enbart att uppskjuta deras lösning. Jag var alltså även kritisk mot möjligheten att uppskjuta stridsåtgärder.⁹

De nya reglerna i tillämpning

Det har under perioden varierat hur många löntagare och förbundsförhandlingar som täckts av förhandlingsavtal, d.v.s. av sådana avtal om förhandlingsordning som gör att dessa parter har ett privat medlingsförfarande. Det har rört sig om mellan drygt hälften och omkring 35 procent av arbetstagarna som täckts av förhandlingsavtal, men en betydligt mindre andel av antalet förbundsavtal, uppskattningsvis mindre än 20 procent. Trots möjligheten för parterna att använda sig av egna lösningar har således den alldeles övervägande majoriteten av förbundsförhandlingarna fallit under Medlingsinstitutets möjlighet att förordna medlare.

2001 träffades fleråriga avtal för flertalet arbetstagare. Industriavtalets parter kom att i hög utsträckning vara tongivande under denna avtalsrörelse. Avtalsrörelserna 2002 och 2003 berörde sedan ett begränsat antal arbetstagare. I en konflikt i 2003 års avtalsrörelse aktualiserades för första och hittills enda gången den nyinförda varselavgiften i 62a § MBL. I förhandlingar om nytt installationsavtal inskränkte Svenska Elektrikerförbundet (SEF) varseltiden till en dag då konflikten utvidgades. Medlingsinstitutet stämde SEF till Stockholms tingsrätt och yrkade 40 000 kr i varselavgift (enligt 62a §, första stycket, ska varselavgiften i princip ligga mellan 30 000 och 100 000 kr). SEF medgav yrkandet om varselavgift och tingsrätten utdömde det yrkade beloppet till staten.¹⁰

9 Se även SOU 1998:141 s. 233-234.

10 Mål T 13889-03.

Konflikt uppskjuten

2004 års avtalsrörelse var omfattande och berörde drygt hälften av landets arbetstagare. Det var i denna avtalsrörelse som Medlingsinstitutet för första gången använde sig av den nya möjligheten att i enlighet med 49 § MBL på medlarens begäran besluta om uppskov med stridsåtgärder under högst 14 dagar om det kan främja en god lösning av tvisten.

Förhandlingar mellan Sjöfartens Arbetsgivareförbund och SEKO hade strandat och medling pågick. Medlarna presenterade ett förslag till överenskommelse som arbetsgivarsidan godtog men SEKO sade nej till. Medlarna fortsatte sitt arbete men bedömde tiden för knapp för att få till stånd en överenskommelse innan de av SEKO varslade stridsåtgärderna skulle träda i kraft och begärde att Medlingsinstitutet skulle skjuta på stridsåtgärderna. Ett beslut om att SEKO skulle skjuta på de varslade stridsåtgärderna i 14 dagar fattades med motiveringen att man bedömde att alla möjligheter till en förhandlingslösning inte var uttömda och att ett uppskov skulle främja en god lösning av tvisten. Efter fortsatta medlingsförhandlingar och därefter direkta förhandlingar mellan parterna träffades en uppgörelse innan stridsåtgärder hann vidtas.

Medlingsinstitutets verksamhet åren 2000–2004 utvärderades i SOU 2006:32 God sed vid lönebildning.

Utredaren, Göran Tunhammar, konstaterade: ”Inför inrättandet av Medlingsinstitutet fanns farhågor om att det skulle inkräkta på partsautonomin eller rentav leda till statlig inkomstpolitik. Dessa farhågor har inte besannats. Tvärtom har det etablerats ett brett förtroende för institutets verksamhet och för medlarna, vars uppdrag i och med tillkomsten av Medlingsinstitutet har blivit mer komplicerat. De ska dels medla, dels verka för en väl fungerande lönebildning.”¹¹

Utredaren tillskriver framgången främst ”det arbetssätt och de arbetsformer för dialog som utvecklats av institutet...”.¹² Utredaren konstaterade vidare att det inte var en rimlig resursfördelning när det gällde statistikansvaret och Medlingsinstitutets

”
Förhandlingar
mellan Sjöfartens
Arbetsgivareförbund
och SEKO hade
strandat och
medling pågick.

11 SOU 2006:32 s 9.

12 SOU 2006:32 s. 97.

”
Trots ett yttrande från Svenskt Näringsliv och LO kunde parterna inte enas och medlare utsågs.

resurser inte var tillräckliga på området och förordade att statistikansvaret skulle återföras till Statistiska Centralbyrån. Utredningens förslag har inte lett till några författningsändringar.

Ny konflikt uppskjuten

2005 och 2006 genomfördes endast ett mindre antal förhandlingar. I en komplicerad tvist mellan Svenska Elektrikerförbundet (SEF) och Energiföretagens Arbetsgivareförening (EFA) rörande kraftverksavtalet meddelade Medlingsinstitutet uppskov med stridsåtgärderna under två dygn. Ett kollektivavtal mellan SEF och EFA hade efter stridsåtgärder träffats för perioden 1 oktober 2004-30 september 2005. En starkt bidragande orsak till att uppgörelse kunde träffas var att LO och Svenskt Näringsliv tagit upp diskussioner kring principer för utländska företag som tillfälligt utför arbete i Sverige. Den överenskommelse som blev resultatet av dessa diskussioner komplicerade dock förhandlingarna om det nya kraftverksavtal som skulle bli gällande från 1 oktober 2005.

Trots ett yttrande från Svenskt Näringsliv och LO kunde parterna inte enas och medlare utsågs. SEF varslade om stridsåtgärder och sympatiåtgärder mot EIO strax efter att medlingsförhandlingarna inletts och därefter om utökade stridsåtgärder. Medlarna presenterade ett förslag den 4 december som godtogs av EFA men förkastades av SEF som samtidigt förde fram ytterligare krav. För att hinna arbeta fram ett nytt avtalsförslag innan stridsåtgärderna skulle träda i kraft hemställde medlarna att SEF skulle skjuta på stridsåtgärderna som skulle verkställas den 7 december. Då detta inte tillmötesgicks begärde medlarna den 6 december att Medlingsinstitutet skulle besluta om uppskov. Medlingsinstitutet beslutade samma dag om två dagars uppskov för att parterna med medlarnas bistånd borde kunna lösa tvisten utan stridsåtgärder. SEF accepterade inte medlarnas nya bud och stridsåtgärderna trädde i kraft den 9 december. Dagen därpå återupptogs medlingsförhandlingarna och den 11 december lade medlarna fram ett slutbud som accepterades av båda parter.

Medlare avstod från slutbud

2007 var det åter en omfattande avtalsrörelse med cirka femhundra avtal som omförhandlades. Avtalsrörelsen 2008 präglades av den internationella finanskrisen. Endast ett 90-tal förbundsavtal omfattades av förhandlingar. Medlingsinstitutet utsåg särskilda medlare i nio förhandlingar, varsel utfärdades i åtta tvister och stridsåtgärder verkställdes i sju. I hälften av tvisterna såg de förordnade medlarna sig förhindrade att lämna slutbud eftersom det stod klart att ett bud på industrins nivå inte skulle godtas av de berörda arbetstagarorganisationerna. Att Medlingsinstitutet inte kan medverka till avtal med högre kostnader än de normerande avtalen inom industrin fick alltså betydelse här.

I 2009 års avtalsrörelse omfattades få avtal och få arbetstagare. 2010 års avtalsrörelse var däremot den mest omfattande under 2000-talet. Medlingsinstitutet utsåg medlare i 27 avtalsförhandlingar på förbunds nivå. I 16 av dessa tvister utfärdades varsel, varav sju verkställdes. Medlingsinstitutet utnyttjade åter möjligheten att uppskjuta stridsåtgärder. Det gällde en sympatistrejck inom flygets område som Medlingsinstitutet efter begäran av medlarna sköt upp en vecka. Åtgärderna kom dock ändå att verkställas eftersom någon uppgörelse inte träffades under uppskogsveckan.

Avslutande reflektioner

Det nya Medlingsinstitutet utrustades med två nya tvångsmedel. Den ena, möjligheten att utse medlare även utan parternas samtycke, s.k. tvångsmedling, var tidigare inte uttryckt i MBL, men användes ändå i praktiken mot slutet av Förlikningsmannaexpeditionens verksamhetstid och ansågs rymmas inom ramen för den tidigare lagstiftningen. Det är ytterst sällsynt att parter motsätter sig medling, och utvecklingen under Medlingsinstitutets existens har gått mot att parter som brukar träffa kollektivavtal med varandra inte motsätter sig medling när varsel lagts. Den andra nyheten; möjligheten att skjuta på varslade stridsåtgärder har använts vid mycket få (hittills tre) tillfällen.

”
Det nya Medlingsinstitutet utrustades med två nya tvångsmedel.

”
Medlingsinstitutet har blivit den enda instans någonsin i Sverige som har en samlad bild av antalet avtal, avtalsperioder och avtalens innehåll.

När det gäller tvångsmedling har det således inte skett någon ändring i praktiken med de nya reglerna. När det gäller att skjuta upp varslade stridsåtgärder, så går det inte att utvärdera så få och speciella situationer, men det kan i alla fall konstateras att de få tillfällen som Medlingsinstitutet använt sig av tvångsåtgärder inte skadat synen på institutets opartiska roll.

Flexibelt

Medlingsinstitutets lösa organisation där medlare förordnas i varje enskild tvist och efter hörande av parterna är betydelsefull. Detta framhölls i propositionen om det nya medlingsinstitutet, där regeringen som framgått ovan valde att välja bort utredningens förslag om fast anställda medlare. Medlaruppdraget är av förtroendekaraktär och det är viktigt för medlingen att parterna uppfattar att medlaren är oberoende. Det är vidare en fördel att det finns ett större antal medlare med olika erfarenheter och kompetensområden att tillgå för olika uppdrag. Det svenska medlingsväsendet får härmed en unik flexibilitet.

Möjligheten för Medlingsinstitutet att samla in kollektivavtal har visat sig mycket betydelsefull. Liksom den specialistkompetens i olika arbetsmarknadsrelaterade frågor som finns hos den personal som knutits till Medlingsinstitutets kansli. Medlingsinstitutet har blivit den enda instans någonsin i Sverige som har en samlad bild av antalet avtal, avtalsperioder och avtalens innehåll. De årliga rapporterna har blivit en viktig kunskapskälla och ger för svenska förhållanden unik information kring avtalsförhandlingar och avtal, varsel och konfliktåtgärder samt tillhandahåller analyser av detta i förhållande till ekonomi, omvärld och jämställdhetsmål. Medlingsinstitutets mera utåtriktade verksamhet, framför allt när det gäller löne- och jämställdhetsfrågor, är också viktig. Med den allt mer internationaliserade arbetsmarknaden ska inte heller glömmas bort Medlingsinstitutets roll utåt, mot andra länder, och den information som lämnas bl.a. på andra språk än svenska.

Enligt min mening finns två viktiga förklaringar till att de nya reglerna fallit väl ut, eller närmare bestämt att trots de nya regler jag funnit invändningar emot så har verksamheten givit

mycket goda erfarenheter. Den första förklaringen är att genomförandet skett på den för svensk arbetsmarknad traditionella sättet, enligt den "svenska modellen", d.v.s. i nära samarbete med och med respekt för arbetsmarknadens parter. Citatet från Rune Larson i uppsatsens inledning illustrerar detta väl. Att Svante Öberg föreslog en regel om ett lagstadgat förlikningsväsende, där det nyligen slutna Industriavtalet respekterades och andra parter därmed uppmuntrades till likartade lösningar, var grundläggande. Den andra förklaringen är att regelverket, som utformats ganska löst med utrymme för anpassningar, har tillämpats klokt och försiktigt från Medlingsinstitutets sida. Institutet har inte lagt sig i mer, eller sträckt sig längre än nödvändigt.

Två huvuduppgifter, dilemma

2008 års avtalsrörelse gav, i ljuset av en ekonomisk kris, erfarenhet av medlingar där medlare avstod från att lägga slutbud eftersom de inte ansåg sig kunna medverka till avtal med högre kostnader än de normerande avtalen inom industrin. Det förefaller inte otroligt att sådana situationer kan komma att upprepas i 2011 års avtalsrörelse. Jag avslutar därför med att upprepa min slutreflektion i den tidigare nämnda uppsatsen i samband med förlikningsväsendets 100-årsjubileum: att det i ett annat klimat på arbetsmarknaden än det som rått under Medlingsinstitutets första framgångsrika tio år, kan bli ett uttalat dilemma mellan de två huvuduppgifterna arbetsfred och främjandet av en väl fungerande lönebildning.¹³ Konstruktionen kan endast fungera så länge parterna uppfattar att den har legitimitet så att de kan känna lojalitet mot de principer som systemet bygger på. De senaste åren har det t.ex. ifrågasatts vilka verksamheter och branscher som ska räknas som internationellt konkurrensutsatta.

”—————
Konstruktionen kan endast fungera så länge parterna uppfattar att den har legitimitet.

13 Nyström, B., Medling och lagstiftning – mycket skrik för lite ull?, s. 63.



Lönebildningen under 80-talet från regeringskansliets horisont

GÖRAN EKSTRÖM

Göran Ekström var ansvarig tjänsteman i regeringskansliet för lönebildningsfrågorna fram till valet 1991. Han ledde sedan en utredning som presenterade förslag om en reformerad modell för löneomräkning i statens budget och deltog i utredningar som föreslog ett delegerat arbetsgivaransvar i staten. Här redovisas utvecklingen ur hans perspektiv.

GÖRAN EKSTRÖM är generaldirektör för Arbetsgivarverket sedan 2006. Han startade sin statliga karriär i Byggnadsstyrelsen 1974. Ekström har arbetat många år i departementsvärlden, bland annat som statssekreterare på civildepartementet och planeringschef på finansdepartementet. Han har varit chef i Tullverket och t.f. landshövding i Södermanlands län och har en lång rad statliga utredningsuppdrag bakom sig.



”
Man kan hävda
att lönebildnings-
processen
havererade
under 1980-talet.

Socialdemokraternas återkomst till regeringsmakten 1982 inleddes med en ekonomisk chock. Kronan devalverades med 16 procent. Devalveringen var den största i modern historia, och innebar en rejäl förstärkning av företagens konkurrenskraft. Den ekonomiska politiken åren därefter kom i hög grad att inriktas på att vårda devalveringen. Det gällde att undvika att olika kompensationskrav urholkade effekterna och försvårade den ökning av sysselsättningen som var ett av de viktigaste politiska målen.

Under hela 1980-talet kom lönebildningen att stå i fokus. I finansdepartementet insåg man tidigt att devalveringen skulle komma att innebära stora påfrestningar på denna process. Lön-
tagarorganisationerna skulle sannolikt komma att fortsätta att driva kraven på bibehållen eller förstärkt köpkraft. Det fanns också en oro för att företagens och arbetsgivarorganisationernas motståndskraft i de kommande avtalsrörelserna skulle urholkas av den gynnsamma konkurrenssituationen.

Finansministern brottades samtidigt med flera andra problem. Ett var den stora och fortfarande expanderande offentliga sektorn som medförde obalanser i de offentliga finanserna. Om de stora underskotten i statens och kommunernas budgetar skulle kunna vändas måste denna utveckling hejdas och helst reverseras.

Tvåsiffrig löneökning

Den kommande utvecklingen bekräftade farhågorna. Man kan hävda att lönebildningsprocessen havererade under 1980-talet. De centrala avtalen och löneglidningen inom företagen kom att innebära löneökningstal som vida översteg vad som var samhällsekonomiskt försvarbart. Något år var utfallet tvåsiffrigt. Löneutvecklingen inom den privata sektorn ledde till kompensationskrav från de offentliganställdas organisationer. De avtal som träffades för anställda i kommuner och stat ledde i sin tur till kompensationskrav från andra grupper. Vi fick en löne-
lönespiral och en löne-prisspiral som satte fart på inflationen.

Hur försökte då regeringen hantera problemen i lönebildningen?

Ansaret för frågor om den offentliga sektorn låg fram till

1985 i det dåvarande civildepartementet. Efter den stormiga avtalsrörelsen 1984 flyttades lönebildningsfrågorna över till finansdepartementet. En särskild löneminister – Bengt K Å Johansson – utnämndes och i finansdepartementet inrättades en ny lönepolitisk enhet. Jag fick som departementsråd ansvaret för denna enhet. Samtidigt som den politiska prioriteringen av lönebildningsfrågorna ökade var ambitionen att avpolitisera den rena förhandlingsverksamheten. Den politiskt utsedde statssekreteraren i civildepartementet ersattes som ordförande i Arbetsgivarverkets styrelse och i OAS:en (Offentliga arbetsgivares samarbetsnämnd) av en opolitisk ämbetsman – Hans Löwbeer. Jag utsågs som opolitisk tjänsteman till ledamot i dessa organ.

Jag var ansvarig tjänsteman för lönebildningsfrågorna fram till valet 1991. Åren 1991–1994 ledde jag den s.k. Ramanslagsutredningen som la fram förslag om en reformerad modell för löneomräkning i statens budget samt deltog i de utredningar som föreslog ett från riksdag och regering delegerat arbetsgivaransvar i staten. Det är alltså denna period mina erfarenheter omfattar. Jag redovisar i det följande händelseutvecklingen ur mitt perspektiv som ansvarig tjänsteman. Jag har full respekt för att den kan ses även ur andra perspektiv.

Diskussionerna i finansdepartementet i mitten av 1980-talet kom att fokusera på två frågeställningar. Den första var hur den allt snabbare pris- och lönespiralen skulle kunna brytas. Finans- och löneministrarna hade många överläggningar med de centrala parterna på arbetsmarknaden. Problemet var emellertid att vare sig SAF, LO, TCO eller Saco hade tillräckligt inflytande på lönebildningen. Även om centrala överenskommelser träffades blev de golv för de fortsatta förhandlingarna på förbunds- och företagsnivå. Det var bara inom den offentliga sektorn som de centrala uppgörelserna styrde löneutvecklingen på lokal nivå.

Följsamhetsproblem

Ur denna bristande balans på arbetsmarknaden växte den andra frågeställningen, den s.k. följsamhetsproblematiken. Om parterna på den offentliga arbetsmarknaden försökte ta sitt samhällsekonomiska ansvar genom måttliga löneökningar medan den privata sektorn fortsatte att löneglida långt över de

” —————
Efter den stormiga avtalsrörelsen 1984 flyttades lönebildningsfrågorna över till finansdepartementet.

”
Förhoppningen var att lägre löneökningar i offentlig sektor skulle sprida sig till den privata arbetsmarknaden.

centrala uppgörelserna skulle det uppstå stora skillnader i löneutveckling – och efterhand lönerelationer – mellan privat och offentligt anställda.

Utvecklingen visade att regeringens möjligheter att påverka lönebildningen i den privata sektorn var begränsade. Finansministerns intresse för att försöka använda skatte- eller arbetsmarknadspolitiken som hot eller som löfte inför förhandlingarna var inte stort. Erfarenheterna av tidigare försök med inkomstpolitiska trepartsuppgörelser var inte särskilt positiva.

Det som återstod var att försöka påverka utvecklingen inom den offentliga sektorn – utan att regeringen skulle blanda sig i de direkta löneförhandlingarna. Förhoppningen var att lägre löneökningar i offentlig sektor skulle sprida sig också till den privata arbetsmarknaden. På så sätt skulle den förödande lönelönespiralen brytas.

Frågan uppstod givetvis vad som skulle hända om denna utveckling inte inträffade. Om parterna på den offentliga sektorn tog sitt samhällsansvar, medan löneutvecklingen inom privat sektor fortsatte att skena skulle följsamhetsdiskussionen bli intensiv. Om detta förde vi många och långa diskussioner i departementet. Det fanns vissa som ansåg att det var rätt att hålla tillbaks löneutvecklingen för de offentliganställda för att åstadkomma en överströmning av arbetskraft till den privata sektorn. Därmed skulle utvecklingen mot allt större offentliga åtaganden brytas och de offentliga finanserna förbättras. Vi var dock många som hävdade att detta var fel väg att gå. Om det offentliga åtagandet skulle minskas borde det ske genom medvetna volymbeslut och inte genom att försöka påverka relativpriset på arbetskraft. En sådan utveckling skulle innebära att vi skulle få ett A och ett B-lag på arbetsmarknaden. Jag minns att frågan uppkom vilka som skulle ingå i B-laget; poliser, åklagare, domare eller kanske finansministerns egna skatteindrivare?

Utgiftstak för lönekostnader

Regeringens ställningstagande blev att införa ett utgiftstak för lönekostnaderna i staten – det som på ekonomspråk brukar kallas för cash-limits. Ett sådant redovisades i 1987 års kompletteringsproposition. Det utformades enligt följande:

- inför varje avtalsrörelse klargör regeringen vilket totalt utrymme för lönekostnadsökningar som regeringen anser vara samhällsekonomiskt försvarbart,
- lönedelen i myndigheternas anslag räknas upp med belopp som svarar mot vad som angivits som samhällsekonomiskt försvarbart. Skulle en skillnad uppstå mellan lönekostnader enligt avtal respektive budgeterade medel leder denna till ett extra produktivitetskrav på myndigheterna,
- motsvarande handlande bör stimuleras även i kommuner och landsting (bakom denna försiktiga formulering dölde sig ett hot om minskade statsbidrag till kommunsektorn).

Förslagen i kompletteringspropositionen tolkades från fackligt håll som en löneram inför förhandlingarna och därmed ett ingrepp i parternas fria förhandlingsrätt. Man hävdade att regeringen försökte göra förhandlingsverksamheten överflödig; återta de offentliganställdas förhandlingsrätt och radera den svenska modellen. Från finansdepartementet hävdade vi att ett utgiftstak innebär att förutsättningarna inför avtalsrörelsen klart redovisas. På detta sätt klargör riksdag och regering – redan före förhandlingarna – vilka effekter som höga lönekostnadsökningar i den offentliga sektorn får. De förhandlande parterna kan därmed bättre överblicka resultaten av de avtal som de – efter fria förhandlingar – träffar. Därigenom likställs villkoren inom privat och offentlig sektor. Inom den privata sektorn har parterna alltid haft den begränsningen för sitt agerande i förhandlingarna att man måste avväga lönekostnadsökningarna mot effekterna för företagen och dess verksamheter. Utgiftstaket är också ett sätt att skilja finansmakten från förhandlingsverksamheten. Riksdag, regering och kommunerna beslutar om utgifterna för den offentliga sektorn. Priset på arbetskraft bestäms i fria förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Parterna kan därvid sätta ett högre pris än vad som är förenligt med samhällsekonomisk balans och balans i statens och kommunernas budgetar. Det får då effekter på verksamheternas omfattning. Det är dessa effekter som riksdag och regering redovisar inför en avtalsrörelse. Därmed borde löntagarorganisationernas önskemål om klara spelregler i förhandlingarna tillgodoses.

”—————
Priset på arbetskraft bestäms i fria förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter.

”
Vi fick under
1987 och 1988
omfattande
konflikter inom
stora delar av den
offentliga sektorn.

Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag och fastställde ett utgiftstak för myndigheternas lönekostnadsökningar.

Huruvida utgiftstaket påverkade nivåerna i avtalen i den offentliga sektorn är svårt att bedöma. Utfallet blev emellertid lägre än tidigare. Det höll sig dock inte inom den angivna ramen. Regeringen använde sitt mandat från riksdagen att göra en smärre uppjustering av myndigheternas anslag för att undvika alltför stora verksamhetsksekvenser. Avtalskostnaderna komprimerades dock inte fullt ut.

Omfattande konflikter

Påverkan på den privata arbetsmarknaden var dock mycket begränsad. Här fortsatte löneglidningen att åstadkomma löneökningstal långt över utgiftstaket. Det ledde till att följsamhetsdiskussionerna exploderade. Vi fick under 1987 och 1988 omfattande konflikter inom stora delar av den offentliga sektorn. Försöken med att genom utgiftstak för lönekostnaderna i staten påverka lönekostnadsutvecklingen på hela arbetsmarknaden hade misslyckats. Utgiftstaken skulle emellertid återkomma – men då med ett annat syfte och i en annan utformning som kommer att redovisas nedan.

Förslag om pris- och lönestopp

Problemen i lönebildningsprocessen fortsatte och accentuerades de sista åren av 1980-talet. De hotade att radera hela samhällsekonomin. Problemen var dock inte unika för Sverige. I Norge hade en liknande utveckling resulterat i en lagstiftning mot alltför höga pris- och löneökningar som baserades på en trepartsöverenskommelse mellan regeringen och de centrala parterna på arbetsmarknaden. Erfarenheterna hade varit goda. Den svenska regeringen beslöt efter mycket moget övervägande och sonderingar med parterna på arbetsmarknaden att föreslå riksdagen en pris- och lönestoppslag med förbud mot konflikter. Det visade sig dock att acceptansen för sådana åtgärder inte var lika stor i Sverige som i Norge. Riksdagen röstade nej till regeringens förslag och regeringen avgick tillfälligt. Denna händel-

seutveckling tydliggjorde dock problemen med lönebildningen. En insikt om nödvändigheten att reformera hela lönebildningsprocessen växte fram. Det blev Rehnbergskommissionen som på ett lysande sätt kom att förvalta denna insikt.

Regeringens inblandning

Parallellt med Rehnbergskommissionens arbete fortsatte diskussionerna om regeringens inblandning i lönebildningsprocessen. Erfarenheterna från 1970 och -80-talen och Rehnbergskommissionens slutsatser resulterade i en bred politisk enighet om att statsmakterna skulle avhålla sig från att försöka påverka lönebildningen. Att avstå från inblandning i de privata och kommunala förhandlingarna var – på ett tekniskt plan – enkelt. Det var mer komplicerat inom det statliga förhandlingsområdet. Här var regeringens inflytande över lönebildningen tydligt – trots ambitionerna att avpolitisera själva förhandlingsarbetet. Det var ju fortfarande regeringen – och t.o.m. riksdagen genom sin förhandlingsdelegation, d.v.s. finansutskottet – som skulle godkänna de statliga löneavtalen. För att riksdag och regering skulle kunna skilja sig från lönebildningen inom det statliga området krävdes emellertid en reformering av det statliga budgets systemet. Uppdraget att åstadkomma detta gick till Ramanslagsutredningen.

Man kan säga att utredningens uppdrag var tredelat.

Det första uppdraget var att skilja finansmakten och besluten om statens budget (som ju är riksdagens och regeringens uppdrag) från löneförhandlingarna (som är parternas ansvar). Det skulle ha gjorts redan 1965 när förhandlingsrättsreformen genomfördes. Men det gjordes inte, vilket ledde till att både riksdag och regering drogs in i de statliga löneförhandlingarna. Och det innebär – för att citera DN:s förre chefredaktör Svante Nycander: ”trettio år av miserabla, politiserade avtalsförhandlingar, ett pärlband av fiaskon, innan staten skapade en professionell hantering av personalfrågor och löneförhandlingar”¹

Det andra uppdraget var att skapa budgettekniska förutsättningar för en decentraliserad lönebildning också i staten. Ut-

” —————
En insikt om
nödvändigheten
att reformera
hela lönebildnings-
processen
växte fram.

1 Svante Nycander: Makten över arbetsmarknaden, 2002.

”
När denna budgetreform var genomförd kunde delegeringen av arbetsgivaransvaret fullföljas.

vecklingen inom både näringsliv och kommuner hade gått i denna riktning. Om de statliga verksamheterna skulle kunna klara sin personalförsörjning måste de lokala arbetsgivarna få ett större utrymme för lokala förhandlingar och lokal lönesättning. Men en sådan delegering till myndighetscheferna och vidare ned i myndigheterna krävde en annan budgetteknik. I det gällande systemet fanns en automatik mellan löneavtal och budgetkompensation. Den reglerades i en gammal kungörelse som – av kanske förklarliga skäl – fått namnet ”trollerikungörelsen”. Den måste ersättas med en annan metod för att beräkna lönekostnadsposten i myndigheternas anslag.

Det tredje uppdraget var det mest känsliga och det mest komplicerade. Den följsamhetsdebatt som präglade 1980-talet hade nått vägs ände i finansdepartementet. I direktiven till utredningen fanns – om än inte alltför explicit uttalat – ett ställningstagande från regeringen i denna fråga. Det statliga budgetsystemet skulle medge – men inte automatiskt innebära – en följsamhet i löneutveckling mellan den konkurrensutsatta sektorn och staten.

Ramanslagsreformen

Den lösning som utredningen mejslade fram och som sedermera blev regerings- och riksdagsbeslut blev i förhand bestämda ramanslag till myndigheterna som skulle ligga fast oavsett vilka avtal som träffades centralt eller lokalt. Utrymmet för lönekostnadsökningar i dessa ramanslag skulle beräknas utifrån utvecklingen inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn – i praktiken industrin. De lönekostnadsökningar som industrin tillät sig skulle – med hjälp av statistik från SCB – transponeras in i myndigheternas ramanslag i det årlig budgetarbetet i regeringskansliet. Det var denna lösning på följsamhetsproblematiken som medförde att personalorganisationerna inom det statliga området ställde sig positiva till ramanslagsreformen.

När denna budgetreform var genomförd kunde delegeringen av arbetsgivaransvaret fullföljas. Det krävdes en ändring av grundlagen för att riksdagen skulle kunna frånträda som förhandlingsdelegation. Därefter kunde regeringen fullt ut dele-

gera ansvaret till det ombildade Arbetsgivarverket, som i sin tur genom de centrala avtalen delegerade mer och mer av lönebildningen till den lokala nivån – de enskilda myndigheterna. Dessa förändringar har av Svante Nycander betecknats som ”en av de viktigaste strukturreformerna med minst samma betydelse som en fristående Riksbank. Reformen bidrog till att övervinna inflationen och skapa balans i den svenska ekonomin”.²

Hur har då lönebildningen fungerat under senare tid? Om Rehnbergkommissionens avgörande insatser, om Industriavtalets betydelse för lönebildningens funktionssätt, Medlingsinstitutets tillkomst och om utvecklingen inom det kommunala förhandlingsområdet kan andra vittna bättre än jag. För det statliga avtalsområdet har förändringarna inneburit en kulturrevolution. Resan från det tidiga 80-talets låsta lönesystem med lönegrader och löneklasser, föga eller inga möjligheter till lokala eller individuella anpassningar, till dagens avtal och lönebildningsprocess är hisnande. Men förutsättningarna för denna resa var de reformer som genomfördes i början av 90-talet. Det gäller att hålla fast vid dem. Det institutionella minnet är ibland kort. Kunskaperna om hur illa lönebildningen fungerade under 80-talet riskerar att urholkas.

Störa lönebildningsprocessen

Ramanslagsreformen har vårdats förhållandevis väl. Men det har funnits tillfällen när klåfingriga budgethandläggare har försökt manipulera systemet för att åstadkomma extra besparingar i statsbudgeten. Det är en farlig väg. Det handlar om systemets legitimitet både hos de politiska beslutsfattarna och hos parterna på den statliga arbetsmarknaden. Om det skulle raseras riskerar vi en återgång till det moras inom lönebildningsområdet som präglade staten under 80-talet.

Det gäller också att de politiska beslutsfattarna håller fast vid det tidiga 90-talets insikter. Varje synpunkt på löneökningar eller lönerelationer från den politiska nivån stör lönebildningsprocessen. Om politikerna lyfter fram en grupp som särskilt bör prioriteras finns det många andra grupper som också anser sig felavlönade. Det kan bli en övermäktig uppgift för Medlings-

”
För det statliga avtalsområdet har förändringarna inneburit en kulturrevolution.

² Se fotnot 1.

institutet att hantera de situationer som då kan uppstå. Göran Tunhammar har i sin utredning som utvärderade Medlingsinstitutet förtjänstfullt analyserat vilka förutsättningar som måste finnas för att lönerelationsförändringar skall kunna åstadkommas.³ Jag rekommenderar den till läsning för alla som har synpunkter på löner och lönerelationer på den svenska arbetsmarknaden.

³ God sed vid lönebildning, Utvärdering av Medlingsinstitutet, SOU:32, sid. 66.



Medlingsinstitutet vid ett vägskäl

WANJA LUNDBY-WEDIN

– Lönerelationerna på arbetsmarknaden kan inte för alltid låsas fast i det läge som råder just nu och inte överlåtas åt marknaden eller bestämmas av det enskilda företags betalningsförmåga. Då kommer uppslutningen kring Medlingsinstitutets uppdrag att erodera och vi kan få en besvärlig situation med ökade orättvisor, kompensationskrav och arbetsmarknadskonflikter. Det är en av slutsatserna i detta bidrag.

WANJA LUNDBY-WEDIN valdes till LO:s ordförande år 2000. Hon inledde sitt fackliga arbete som undersköterska och medlem i Kommunal i början av 1970-talet. 1994 kom hon till LO, som vice ordförande. Under tiden 2007–2011 var hon ordförande för Europafacket.



”
Statens tilltro till parternas förmåga är avgörande.

På 1990-talet gjorde LO en rejäl genomlysning av lönebildningens förutsättningar. Avreglerad valuta och en självständig riksbank med ett inflationsmål var nya premisser att ta hänsyn till. EU-medlemskapet likaså.

Nya insikter hade vuxit fram under det lönepolitiskt röriga 1980-talet. Det var dags att sammanfatta och dra slutsatser. LISA-projektet sjuösattes och gav LO-förbundens förtroendevalda en bättre bild av sambanden mellan löner, inflation, produktivitet och arbetslöshet. Industriavtalet undertecknades och nya former för LO-samordning växte fram. Jag menar att det är i det sammanhanget som man ska bedöma regelverket för lönebildning och bildandet av Medlingsinstitutet för drygt tio år sedan.

Medling i arbetstvister är inget nytt. För några år sedan gav Medlingsinstitutet ut antologin *Hundra år av medling i Sverige*. Antologin ser till och med längre tillbaka i tiden än det sekel som gått sedan lagen om medling i arbetstvister antogs av Sveriges Riksdag år 1906. Bokens första kapitel handlar om medling och skiljeförfarande decennierna dessförinnan.

Det kapitlet är intressant eftersom medlingsfunktionen då ännu inte funnit sin form och de olika ingångar till medling som prövades återkom i diskussionerna i samband med bildandet av Medlingsinstitutet hundra år senare. Något tillskruvat kan man, beroende på intresseståndpunkt, betrakta medling som ett smörjmedel eller som ett tvångsmedel.

I ett förhandlingssystem med autonoma och representativa parter som sluter avtal, och tar ansvar för dem, borde medling ses som ett smörjmedel. Statens tilltro till parternas förmåga är avgörande. En viss klokskap behövs. En stat med alltför stort kontrollbehov, och med beröringsskräck för allt vad arbetsmarknadskonflikter heter, riskerar att förstöra mer än vad man vinner.

Ingen stat kommer i och för sig i längden att acceptera kaos på arbetsmarknaden. Blir de sociala motsättningarna för stora – med återkommande långvariga strejker och lockouter som följd – då går så stora värden till spillo att det drabbar inte bara företagen och de anställda, utan också hela samhällsekonomin.

Men där är vi inte. Och om någon till äventyrs menar att så skulle vara fallet – vilka skulle alternativen vara? I ett demokra-

tiskt samhälle finns inte utvägen att förbjuda fackföreningar eller parternas rätt att konflikta – då vore samhället inte längre demokratiskt.

Den svenska modellen innebär att det är upp till parterna att hantera intressekampen mellan löntagare och arbetsgivare så att samhället inte går sönder. Det var mot bakgrund av den insikten som LO och SAF efter decennier av svåra konflikter på arbetsmarknaden, och med hot om tvångslagstiftning, undertecknade Huvudavtalet 1938, det som allmänt kallas Saltsjöbadsavtalet.

Ett viktigt avsnitt ur motiveringen tål att läsas även idag:

Ur motiveringen till Huvudavtalet från 1938

Ehuru organisationerna sålunda medvetet eftersträva fredliga lösningar på arbetsmarknadens problem, kan det likväl inte alltid undgå att parterna stannar i oenighet.

De ekonomiska förluster, som följa av en kraftmätning i en sådan situation, äro i och för sig beklagliga men kunna icke anses vara av betydelse att motivera den nuvarande förhandlings- och avtalsfrihetens ersättande med en statlig tvångsreglering av intresse motsättningarna på arbetsmarknaden.

Ej heller ur andra synpunkter kan det vara befogat att staten – utöver området för den egentliga sociala skyddslagstiftningen – påtvingar arbetsgivare och arbetare i vårt land en reglering av arbetsvillkoren vare sig i allmänhet eller vid särskilda tillfällen.

Så länge arbetsmarknadens organisationer äro beredda att beakta jämväl de allmänt samhällseliga intressen, som äro förknippade med deras verksamhet, synas de åtgärder, som rimligen må påkallas av hänsyn till arbetsfreden, naturligast och ändamålsenligast böra ankomma på organisationerna själva.

I LO:s remissvar på utredningen ”Medling och lönebildning” (SOU 1998:141) var vi kritiska. Inte till bildandet av ett nytt och förstärkt Medlingsinstitut – det såg vi som en fördel – men väl till de förslag som inskränkte parternas autonomi och rätten till självreglering. Det var som om insikterna från historien bleknat. Och det trots att Sverige var och är ett land som knappast kan påstås lida under oket av förödande arbetsmarknadskonflikter.

”—————

I ett demokratiskt samhälle finns inte utvägen att förbjuda fackföreningar eller parternas rätt att konflikta.

”
Det är med kronor
som LO:s medlem-
mar betalar hyra
och mat.

Några år efter bildandet görs en första utvärdering av MI. I LO:s kommentar, som presenterades 2006, konstateras kort och nytert att farhågorna i remissvaret sju år tidigare inte besannats. En hel del av de förslag som innebar mer av statlig inblandning och styrning försvann i den politiska processen. Det fanns en kontinuitet i hanteringen av medlingsuppdraget utifrån tidigare erfarenheter och praxis. Det nya uppdraget att värna en stabil lönebildning som tar hänsyn till den konkurrensutsatta sektorns villkor var inte kontroversiellt, eftersom LO flera år tidigare dragit samma slutsats.

Mer kritiska i dag

Den avspända och försiktigt positiva ton som vi hade i utvärderingen 2006 känns inte lika självklar i dag efter ytterligare två stora avtalsrörelser. När LO-förbunden sammanfattade sina erfarenheter av 2010 års avtalsrörelse fanns inslag av kritik mot Medlingsinstitutet från flera håll. Det handlar i mångt och mycket om hur myndigheten tolkar uppdraget att värna den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll.

Risken är att vad som är tänkt att utgöra en normering av vad samhällsekonomin tål, utan att riskera Sveriges position på exportmarknaden, görs till ett ”märke” uttryckt i procent med två decimaler och hugget i sten. En så stel tolkning av behovet av normering riskerar att leda till konflikter på svensk arbetsmarknad. Vad som är en rimlig procentuell utveckling på ett avtalsområde, med bra förutsättningar för lönekarriär och med en marknadsdriven löneglidning i ryggen, kan vara alldeles för lite i en sektor som saknar dessa förutsättningar. En väl fungerande lönebildning kräver att normen också kan sättas i kronor. Det är med kronor som LO:s medlemmar betalar hyra och mat.

En väl fungerande lönebildning kan alltså inte blunda för att det kan behövas relativlöneförändringar mellan avtalsområden.

Två lönepolitiska ställningstaganden vägleder LO i vår samordning av avtalsrörelserna. Vi menar att fackföreningsrörelsen ska driva en solidarisk lönepolitik och vi anser att den strukturella lönediskriminering som drabbar kvinnodominerade avtalsområden måste motverkas.

Den solidariska lönepolitiken innebär flera saker. Alla som arbetar ska ha en lön som det går att leva på, ingen ska halka

efter och vi stöttar varandra för att se till att det blir så. Det har också samhällsekonomiska fördelar, eftersom det leder till ett positivt omvandlingstryck i näringslivet och gör Sverige till ett rikare land.

Alla människor i samhället är beroende av varandra. Att förskolepersonalen tar hand om barnen gör att även småbarnsföräldrar kan arbeta. Att det finns kollektivtrafik gör att människor kommer till jobbet. Att transportarbetaren kör land och rike runt med varor medverkar till att industrin kan skörda framgångar. Alla människor är en del av en helhet. Därför är det också rättvist att alla i samhället delar på den samlade produktivitetssökningen i ekonomin.

Könsuppdelningen räknas bort

Den strukturella lönediskriminering som beror på kön syns tydligast när man jämför olika avtalsområden. Löneskillnaderna är till stor del en återspeglning av att kvinnor och män arbetar inom olika yrken och att lönenivåerna skiljer sig kraftigt åt mellan dessa yrken.

Vid beräkningar av löneskillnader mellan könen i den officiella statistiken, bland annat i Medlingsinstitutets rapporter, görs ofta en standardvägning av skillnaderna. Det innebär bland annat att man bortser från de löneskillnader som beror på att män och kvinnor fördelar sig olika mellan yrken och branscher. Borträknat dessa olikheter blir skillnaderna i lön mindre. Den del som beror på könsuppdelningen mellan yrken och sektorer på arbetsmarknaden har helt enkelt räknats bort.

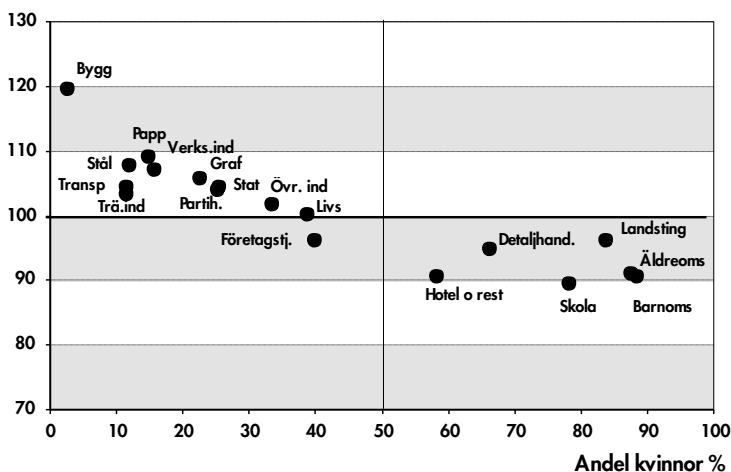
I debatten ges ibland intrycket att det är mer ”rätt” att på detta sätt räkna bort de strukturella löneskillnaderna mellan män och kvinnor. Så är det inte. Om man enbart ser till slutsumman av standardvägda beräkningar riskerar man att dölja det tyngsta sambandet mellan lön och kön: den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Faktum kvarstår: medellönen för kvinnor är 84 procent av mäns. Ju större andel kvinnor som en sektor innehåller desto lägre är sektorns relativlön, vilket framgår av diagrammet nedan. Därför är det viktigt att lyfta fram, snarare än att räkna bort, de faktiska skillnader som påverkar kvinnors och mäns löner. De orsaker som går att förklara är också sådana som går att påverka.

” —————
Den strukturella lönediskriminering som beror på kön syns tydligast när man jämför olika avtalsområden.

De orsaker som går att förklara är också sådana som går att påverka.

Andel kvinnor och relativlön i 18 branscher 2009. Arbetare, procent
Sektorns relativlön



Ur ett fackligt perspektiv är det viktigt att ställa sig frågan: är det rimligt att likvärdiga mansdominerade och kvinnodominerade yrken betalas så olika? Vårt svar är nej, men hur ställer sig Medlingsinstitutet? Uppdraget är visserligen att analysera löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv, men det är samtidigt formulerat en aning snävt. Fokus ligger på att medverka till att kollektivavtalen konstrueras så att de stöder de lokala parternas arbete med jämställda löner. Och så göms återigen frågan om den diskriminering som sker mellan avtalsområden och som beror på andelen kvinnor.

Människors syn på vad som är en rättvis lön och vilka löneskillnader som är rimliga stämmer bättre överens med LO:s uppfattning än med arbetsgivarorganisationernas, och det oavsett vilka löntagargrupper man frågar. Vår rapport *Synen på löner och löneskillnader, juni 2011*, är entydig. Det är en monumental övervikt i samtliga löntagarkollektiv för uppfattningen att löneskillnaderna i samhället är för stora och att de lägst avlönade har för låg lön. Och när det gäller skillnaden mellan kvinnors och mäns löner så är det över 80 procent inom såväl LO som TCO och Saco som menar att den är orättvis.

Fackföreningsrörelsen har ett ansvar här. Den konkurrensutsatta sektorns normerande roll förutsätter att fackföreningsrörelsen kan enas inför viktiga avtalsrörelser. LO-samordningen i avtalsrörelserna syftar till just det – att skapa en samsyn när

det gäller löneutrymme och vilka behov som finns av särskilda insatser.

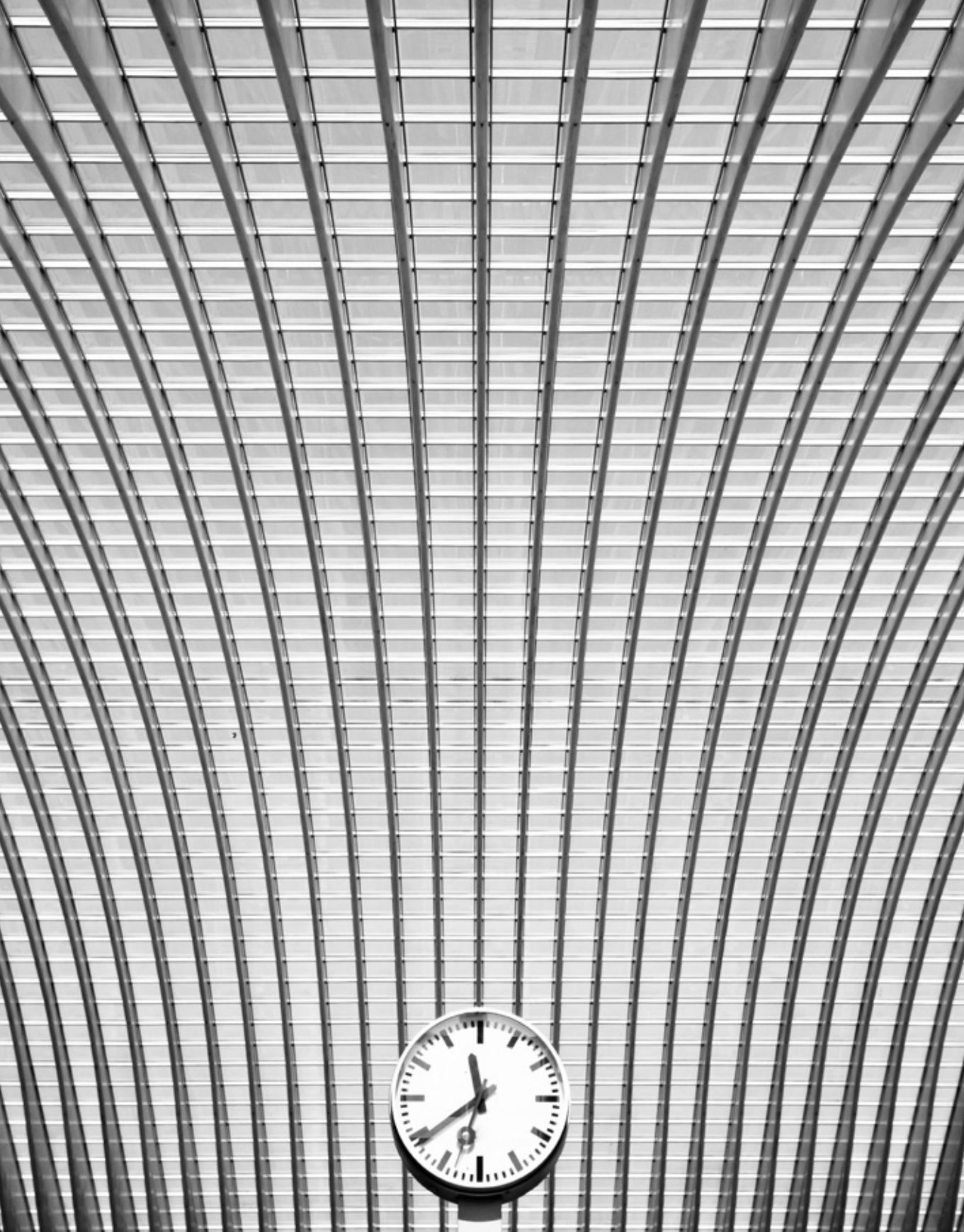
Det betyder i sin tur att lönerelationerna på arbetsmarknaden inte för alltid kan låsas fast i det läge som råder just nu och inte heller helt överlåtas åt marknaden eller bestämmas av det enskilda företags betalningsförmåga. Då kommer uppslutningen kring MI:s uppdrag att erodera och vi kan få en besvärlig situation med ökade orättvisor, kompensationskrav och arbetsmarknadskonflikter.

Vad har Medlingsinstitutet att lära av detta? Att ”verka för en väl fungerande lönebildning” och ”tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll”, som det står i MI:s instruktion, är en god avsikt men bara om det görs med klokskap. Alla vet att vägen till helvetet är kantad av goda avsikter. Men om MI förstår att ta tillvara parternas ansvar för att de värden som skapas av arbete också fördelas på ett rättvist sätt, kan den lönebildningsprocess som tjänat såväl löntagare som näringsliv väl, under gott och väl 15 år, fortsätta att fungera bra. Men för LO:s förbundsmedlemmar är inte bara lönen viktig. Ett bra arbetsliv där människor kan känna trygghet och bli respekterade är minst lika viktigt. Därför är också frågor som handlar om bra arbetsmiljö, inflytande över arbetstider och trygga anställningsförhållanden ständigt återkommande när fackförbunden går in i avtalsrörelserna.

Frågor som har sitt ursprung i människors krav på trygghet och inflytande i arbetslivet löses bäst av parterna. Det kan ibland leda till konflikter på arbetsmarknaden och det är inget som fackföreningsrörelsen strävar efter. Samtidigt kan det, som våra föregångare konstaterade när Saltsjöbadsavtalet undertecknades, inte alltid undvikas.

Medlingsinstitutet har i de fallen en svårare uppgift. Krav på villkorsförändringar och frågor som begränsar arbetsgivarens arbetsledningsrätt kan sällan kostnadsberäknas och göras till en del av lönenormeringen. De berör snarare en lång tradition av strävanden som bottnar i människors uppfattning om demokrati, humanism och integritet. I de situationerna kan medling bara vara till hjälp för parterna om det inte uppfattas som statlig inblandning.

”—————
Alla vet att vägen
till helvetet är
kantad av
goda avsikter.



Lönebildning och medling i kommunal sektor

STAFFAN LÖWENBORG

I detta bidrag beskrivs översiktligt hur lönebildningen har utvecklats på den kommunala sektorn från 1980-talet till i dag. Den har förändrats, främst till följd av den ändrade syn på lönebildningen som fick större acceptans under 1990-talet. Utvecklingen har också lett till att tillfällena till konflikt har minskats.

STAFFAN LÖWENBORG har en bakgrund som förhandlare på Kommunförbundet. Han var förhandlingschef där och på den nya organisationen Sveriges Kommuner och Landsting från 2000 och fram till i somras.



”
Trots Förhandlingsordningsavtalet har parterna ett nära samröre med Medlingsinstitutet.

Sammanfattning

Parterna på den kommunala sektorn har genomfört omvälvande förändringar i flera avseenden. Lönesystemens har ändrats från centrala kollektivavtal med detaljerade och normerande regleringar, t.ex. lönesättning av olika yrken, till avtal som bygger på lokal lönebildning, individuell och differentierad lön. I övrigt har avtalen numera obefintliga eller obetydliga individgarantier och bygger på lönesättning mellan chef och medarbetare. Även de allmänna anställningsvillkoren kan numera i betydande utsträckning hanteras mellan lokala parter eller direkt med berörd individ.

Långa avtalsperioder ger goda planeringsförutsättningar och möjlighet till långsiktigt arbete med personal- och lönepolitiska frågor. Det har varit möjligt att vid flera tillfällen träffa både femåriga överenskommelser och tillsvidareavtal.

Genom de förändringar av Huvudavtalet som gjordes 1994 och tillkomsten av Förhandlingsordningsavtalet har parterna tillskapat ändamålsenliga regler som, tillsammans med förändringarna av villkorsavtalen, medfört att konfliktriskerna har minskat. Parterna på den kommunala sektorn har själva genomfört förändringar som innebär att en väsentlig del av kollektivavtalens regleringar flyttats från den centrala nivån till lokala förhandlingar under fredsplikt.

Nära samröre med Medlingsinstitutet

Trots Förhandlingsordningsavtalet har parterna ett nära samröre med Medlingsinstitutet. Det finns flera anledningar till detta, av både formell och informell natur. Till det formella hör att vissa särregler gäller för Arbetsgivarförbundet Pacta vilket får till följd att parterna har att vända sig till Medlingsinstitutet när det blir fråga om medling. I denna situation, som uppkommit vid några tillfällen, utser parterna och MI samma medlare som alltså får två uppdragsgivare. Vidare är det så att förhandlingsordningsavtal för Kommunal och Läkarförbundet saknas för närvarande.

När det gäller det mer informella så hänger det samman med att det kommunala Förhandlingsordningsavtalet inte har »fasta« medlare utan att de utses av parterna vid varje tillfälle. Med en-

staka undantag har parterna hämtat sina medlare från Medlingsinstitutets kader av medlare.

Från centralt till lokalt

Lönebildningen på den kommunala sektorn har genomgått en omvandling som i stort sammanfaller med den syn på lönebildning som ledde fram till att Medlingsinstitutet inrättades. Omvandlingen har medfört att sektorn har gått *från* centrala kollektivavtal med detaljerade regler om lönesättning av olika yrken, löneplaner och detaljerade regler om lönesättning av 100-tals yrken *till* system med individuell och differentierad lön, *från* avtal med olika typer av garantier för löneutveckling baserade på förtjänstutvecklingen på andra sektorer eller prisutvecklingen *till* avtal med lokal lönebildning.

De garantiklausuler som förekom i avtalen under 80-talet hade olika utformning och olika beteckningar. Dessa klausuler innebar att löneutvecklingen för de kommun- och landstingsanställda skulle följa löneutvecklingen i den privata sektorn, i första hand inom industrin. Vid den här tiden var den s.k. löneglidningen i kommunal sektor i stort sett obefintlig.

Avtal med garantiklausuler var betänkliga ur flera aspekter, men det som fick arbetsgivarorganisationerna att verka för att de skulle utmönstras ur avtalen var de konsekvenser som de medförde för enskilda arbetsgivare. Garantiklausulerna innebar att den skillnad som fanns mellan de centrala avtalens löneökningssnivå och den faktiska löneutvecklingen inom industrin beräknades. Det innebar i regel höjningar av sektorns löneplaner även under löpande avtalsperiod. Ett påtagligt problem med denna hantering var, förutom oförutsägbarheten, att det som var olikheter på en annan del av arbetsmarknaden gjordes om till likheter för kommuner och landsting. Den s.k. löneglidningen inom privat sektor bestod av olikheter mellan branscher, regioner, företag, lönesystem etc. Dessa olikheter gjordes om till likheter för kommuner och landsting via förändringar i de centrala avtalen. Detta bidrog till påtagliga obalanser i löneutvecklingen och i lönestruktur i förhållande till den övriga arbetsmarknaden. Det fanns också betydande svårigheter, att

”—————
Påtagliga
obalanser i
löneutvecklingen
och i lönestruktur.

”
I mitten av 80-talet infördes individuell och differentierad lön på det gamla tjänstemannaområdet.

inom ramen för löne- och förhandlingssystemet hantera en differentierad lönesättning.

Den omvandling som löne- och förhandlingssystemet har genomgått har naturligtvis skett stegvis. 1980 hade, efter nog så besvärliga förhandlingar, den traditionella uppdelningen mellan arbetare och tjänstemän tagits bort och medarbetaravtal gällande allmänna villkor införts.

Individuell lön

I mitten av 80-talet infördes individuell och differentierad lön på det gamla tjänstemannaområdet. Det var alltså med de karteller som hade TCO- eller Sacoförbund som medlemmar som detta betydelsefulla steg togs. Även med Kommunal gjordes vissa förändringar som ökade möjligheterna för lokala parter att hantera lönesättningsfrågor, dock inte för de stora kvinno-dominerade kollektiven. Genom denna förändring blev lönevillkoren i väsentligt högre utsträckning en fråga som skulle hanteras i lokala förhandlingar, något som tidigare bara berört en obetydlig del av de anställda.

De centrala överenskommelserna angav ett utrymme per facklig organisation. Eftersom kommuner och landsting, p.g.a. den mångfacetterade verksamheten, har avtal med många fackliga organisationer, med emellanåt sinsemellan stridande intressen, blev detta ett problem i sig. I de centrala förhandlingarna träffades, vid den här tiden, överenskommelser med två karteller på det gamla tjänstemannaområdet och med Kommunal. Men i de lokala förhandlingarna är varje facklig riksorganisation part, vilket medför att en normalstor kommun kan ha avtal med 10–15 fackliga organisationer och en stor kommun eller landsting med drygt 20. När löneökningensutrymme i sin helhet var destinerat till varje facklig organisation kunde önskvärda förändringar av lönerelationer endast komma till stånd genom att arbetsgivarna sköt till pengar utöver den centralt bestämda nivån, en företeelse som var främmande. Löneglidningen var obefintlig eller i varje fall obetydlig.

Avbrott i utvecklingen

Perioden med stabiliseringsavtal i början av 90-talet medförde ett avbrott i utvecklingen mot minskad styrning i de centrala avtalen. Även arbetet med en ökad individualisering avstannade.

Mot slutet av 90-talet hade de flesta löneavtal löneökningstrymme angivet som lägst en viss procentsats, dock inte med Kommunal. Antalet centrala motparter hade också utökats till i praktiken sex stycken, i och med att kommunerna fick det odelade arbetsgivaransvaret för lärarna och de tidigare kartellerna på TCO- respektive Sacosidan ombildades i nya konstellationer. Motiven för konstruktionen med »lägstutrymme« var flera. Dels att de centrala avtalens nivå för löneökningar skulle kunna hållas på en låg nivå, dels att löneökningarnas storlek och fördelning bättre kunde anpassas till varje arbetsgivares behov av att stimulera utveckling, premiera goda resultat, behålla och rekrytera, göra önskvärda justeringar i lönestrukturer etc. Konstruktionen stämmer väl med de långsiktiga mål som Kommunförbundet hade. I målen anges bl.a. att de centrala avtalen ska rymmas inom de kommunala- och samhällsekonomiska ramarna. Avtalen ska vidare bidra till förbättrad effektivitet och produktivitet och i ökad utsträckning ge arbetsgivarna möjligheter till egna lösningar.

Nästa steg i utvecklingen mot ett ökat inflytande för lokala parter var att centrala specialbestämmelser för olika yrkeskategorier i allt väsentligt avskaffades. Detta var en medveten strategi som innebär att det kommunala självstyret även ska omfatta personal- och lönepolitik. Att specialbestämmelserna avskaffades innebär att de centrala avtalen i allt väsentligt saknar särskilda regleringar för specifika yrkesgrupper. Det finns några undantag, som framförallt gäller arbetstidsregleringar och därmed sammanhängande frågor för lärare, läkare och räddningstjänsten.

Den beskrivna utvecklingen innebär bl.a. att en väsentlig del av kollektivavtalens regleringar, t.ex. lönenivåer för olika yrkesgrupper, flyttats från centrala förhandlingar till lokala förhandlingar under fredsplikt.

”
Det kommunala självstyret ska även omfatta personal- och lönepolitik.

”
Ett nytt Huvudavtal för den kommunala sektorn kunde träffas 1994.

1971–1999, avtal direkt mellan parterna ett undantag
Under de årtionden som ligger före Industriavtalets tillkomst och Medlingsinstitutets bildande var det mer undantag än regel att överenskommelse kunde träffas direkt mellan parterna. Under perioden 1971–1998 inföll 16 avtalsrörelser. I fem av dessa träffades överenskommelse direkt mellan parterna. Öppen konflikt förekom sex gånger under perioden.

De allmänna diskussioner, utredningar m.m., som följde efter perioden med Rehnberggruppens stabiliseringsavtal ledde till att ett nytt Huvudavtal för den kommunala sektorn kunde träffas 1994. Förhandlingar hade pågått sedan 1990. Avtalet medförde väsentliga förändringar. Ett absolut förbud mot partiella konflikter infördes, även ett förbud mot sympatiåtgärder inom avtalets tillämpningsområde. Redan i föregående Huvudavtal stadgades om en partsgemensam nämnd, paritetiskt sammansatt, som hade till uppgift att bedöma en stridsåtgärds samhällsfarlighet. Nu fick nämnden även oberoende ledamöter vilket medför en annan möjlighet att komma till avgöranden. De nya reglerna i Huvudavtalet kom att prövas redan året därpå i konflikter med Kommunal, SKTF och Vårdförbundet.

Regeringen begärde 1997 att parterna skulle redovisa sin fortsatta hantering av lönebildningsfrågorna. Svaren var i stort sett positiva till tanken på en stabil lönebildningsprocess. Många betonade dock att frågorna borde lösas mellan parterna.

När sedan Industriavtalet träffades och regeringen tillsatte den s.k. Öbergska utredningen påkallade arbetsgivarna på den kommunala sektorn i maj 1997 förhandlingar om en särskild förhandlingsordning för de centrala förhandlingarna om löneavtal. Arbetsgivarna presenterade ett förslag som i mycket hade sin förebild i Industriavtalet. Förslaget avisades av de fackliga organisationerna. Från arbetsgivarnas sida tolkades reaktionen så att de fackliga organisationerna inte ville vidkännas ytterligare begränsningar av stridsåtgärder. De fackliga organisationerna ville i stället diskutera kompetensutveckling, likvärdig löneutveckling med omvärlden och dylika frågor, men även tidplanering för centrala förhandlingar. Resultatet blev att förhandlingarna ajournerades.

Avtal om förhandlingsordning

Våren 1999 återupptogs förhandlingarna. En kort tid efter att riksdagen beslutat enligt propositionen «Löneutveckling för full sysselsättning» kunde förhandlingarna slutföras genom att ett Förhandlingsordningsavtal träffades i maj 2000. Det innehåller regler om samsyn i lönebildningsfrågor, tidplaner för förhandlingsarbetet samt regler om hur och när medlare ska tillsättas och om förutsättningarna för medling. Samsynen i lönebildningsfrågor uttrycks så att »Den konkurrensutsatta sektorn har en lönenormerande roll, och när så är lämpligt, så kan förhandlingarna inom internationellt konkurrensutsatta avtalsområden avslutas först om det förs i tiden parallella förhandlingar«. Även en regel om att en vidtagen stridsåtgärd bryter rätten till retroaktiva löneökningar infördes. Avtalet uppfyller de krav som anges i 47b § MBL och är registrerat av Medlingsinstitutet.

Förändringarna i Huvudavtalet och tillkomsten av Förhandlingsordningsavtalet innebar att parterna infört ett regelverk som dels begränsar konfliktåtgärderna, dels omgärdar eventuella konflikter med en tydlig formell hantering. Avtalen kan ses som ett uttryck för att parterna åtagit sig ansvar för en ändamålsenlig reglering av bl.a. medling och stridsåtgärder.

2000–2003, långa avtalsperioder, rikspolitisk inblandning

När Förhandlingsordningsavtalet träffades pågick förhandlingar med lärarorganisationerna sedan hösten 1999 om ett villkorsavtal som skulle gälla från våren 2000. Förhandlingarna drog ut på tiden och under våren hade de båda lärarorganisationerna medlemsomröstning om det förslag till överenskommelse som förhandlats fram. Det förekom en omfattande rikspolitisk inblandning vilket bidrog till att processen drog ut på tiden. Medlemsomröstningen ledde till att lärarorganisationerna avisade förslaget till överenskommelse. När förhandlingarna återupptogs efter sommaren begärde lärarorganisationerna så småningom att medlare skulle utses i enlighet med det nyligen tecknade Förhandlingsordningsavtalet. Medlare tillsattes och i

”—————

Den konkurrensutsatta sektorn har en lönenormerande roll.

”
Konflikten blev
kännbar och
problematiserande främst
för kommunerna.

slutet av december kunde en femårig överenskommelse träffas, drygt ett år efter att förhandlingarna inletts.

Med Vårdförbundet hade en femårig överenskommelse träffats redan i mars 2000. Överenskommelsen innehöll ett garanterat utfall på två procent per år utan individgarantier, en överenskommelse som vid tiden stämde väl med Kommunförbundets långsiktiga målsättning.

Vid årsskiftet 2000/2001 inleddes förhandlingar med övriga organisationer, d.v.s. Kommunal, SKTF/SSR/Ledarna, Akademikeralliansen och Läkarförbundet. I mars, alltså innan det gällande avtalet löpt ut, träffades en fyraårig överenskommelse med Läkarförbundet, sifferlöst tre år av fyra. Ett sifferlöst tillsvidareavtal träffades också med Akademikeralliansen, ett avtal som gäller fortfarande till dags dato. Med Kommunal respektive SKTF/SSR/Ledarna drog förhandlingarna ut på tiden och medlare tillsattes i enlighet med Förhandlingsordningsavtalet. I april träffades en fyraårig överenskommelse med SKTF/SSR/Ledarna. I mitten av maj träffades en treårig överenskommelse med Kommunal. I avtalet med Kommunal var sista avtalsåret uppsägningsbart, i likhet med flera andra avtal på övriga arbetsmarknaden.

Största konflikten inom sektorn

Kommunal kom att utnyttja uppsägningsrätten och avtalet upphörde den 31 mars 2003. Kommunals ställningstagande i uppsägningsfrågan, som kom hösten 2002, föregicks av uttalanden från rikspolitiker om vilka satsningar som behövde göras för anställda inom vård- och omsorgsykten. Förhandlingarna om ett nytt avtal inleddes i januari 2003 men redan i februari konstaterade parterna att de stod långt ifrån varandra och enades om att utse medlare i enlighet med Förhandlingsordningsavtalet. Tidigt i april fick parterna en slutlig hemställan som avisades. Dagen efter varslade Kommunal om konflikt, en konflikt som kom att bli den mest omfattande någonsin inom sektorn, och den största på arbetsmarknaden med närmare 600 000 förlorade arbetsdagar.

Konflikten blev kännbar och problematiserande främst för kommunerna. Den skapade motsättningar på det lokala planet och

medförde en stor mängd tvister som i första hand avsåg bestämmelser i Huvudavtalet om varsels tydlighet, tillåtna stridsåtgärder (partiell strejk) och skyddsarbete.

2005, ökat utrymme för lokal lönebildning

I avtalsrörelsen 2005 skulle förhandlingar genomföras med samtliga motparter, dock under fredsplikt med Akademikeralliansen, till följd av det tillsvidareavtal som träffats 2001. De femåriga överenskommelser som träffats med Vårdförbundet respektive lärarorganisationerna löpte ut vid samma tidpunkt som övriga överenskommelser. Redan i inledningsskedet, hösten 2004, träffades ett tillsvidareavtal med Vårdförbundet. Överenskommelsen innehöll ett garanterat utfall på två procent per år utan individgarantier. Med övriga motparter, förutom Kommunal, träffades överenskommelser under mars månad utan medling, och innan gällande avtal löpt ut. I förhandlingarna med Kommunal blev det medling, en medling som gick snabbt och genomfördes på två veckor.

Denna avtalsrörelse var anmärkningsvärd ur flera aspekter. Det mest uppenbara var att överenskommelse kunde träffas direkt utan medling med fem av sex motparter. Det var ett väsentligt steg framåt utifrån arbetsgivarorganisationens målsättning att löneavtalen inte ska ange en normativ nivå på utrymmet för löneökningar, d.v.s. ge ett ökat utrymme för lokal lönebildning. Överenskommelserna, förutom den med Kommunal, innehöll ett utrymme på två procent per år eller var sifferlösa och saknade individgarantier. Överenskommelsen med Kommunal innehöll krontal som grund för beräkning av utrymme och en individgaranti om 175 kr för två år. Även denna överenskommelse gav ett visst utrymme för lokal hantering av nivåfrågan, om än i mindre omfattning än övriga överenskommelser. Överenskommelserna återspeglar parternas uppfattning att lönebildningen i ökad utsträckning kunde hanteras mellan lokala parter. Innehållet kan också ses som en bekräftelse av Förhandlingsordningsavtalets inriktning vad gäller lönebildningen och den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll.

” —————
Denna avtalsrörelse var anmärkningsvärd ur flera aspekter.

”
Avtalsrörelsen 2007
medförde ett antal
påfrestningar.

Medlingen med Kommunal 2003 visade på ett antal inkonsekvenser mellan Huvudavtalet och Förhandlingsordningsavtalet, som medförde oklarheter bl.a. om medlarnas roll och uppgifter i olika lägen. Detta ledde till att förhandlingar inleddes för att göra nödvändiga ändringar Förhandlingsordningsavtalet. När förhandlingarna kommit så långt att konkreta förslag förelåg valde Kommunal att säga upp avtalet. Det motiv som Kommunal angav var att man önskade att avtalet också skulle innehålla organiserad samverkan även i andra frågor än de som blir aktuella i samband med en avtalsrörelse. Under förhandlingarnas gång valde även Läkarförbundet att säga upp avtalet. Med övriga fyra centrala motparter gäller avtalet fortfarande. De avtalsrörelser som genomförts 2007 och 2010 har följaktligen genomförts med skilda formella förutsättningar vilket dock inte har påverkat hur förhandlingarna genomförts.

2007, framgångsrik samordning inom LO

Avtalsrörelsen 2007 kom att präglas av spänningen mellan den ovanligt höga nivån på de avtal som träffades inom Industriavtalets ram, LO-samordningen och SKL:s mål att löneavtalen inte ska ange en normativ nivå för löneökningar. Att de först träffade avtalen blev treåriga och alltså skulle löpa ut under ett valår var olyckligt. Den överenskommelse som träffades med Kommunal blev, till följd av den framgångsrika LO-samordningen, på en för hög nivå ur arbetsgivarperspektiv. Den samsyn i många frågor som kännetecknat förhandlingarna 2005 var inte alls lika påtaglig. Med SKTF/SSR/Ledarna kunde dock en överenskommelse träffas med ett garanterat utfall som låg marginellt lägre än motsvarande överenskommelser på privat sektor. Med Läkarförbundet och lärarorganisationerna blev det medling som slutfördes under hösten. Vårdförbundet hade sagt upp det tillsvidareavtal som tecknats 2004. Trots medling och ett förslag som Vårdförbundets styrelse sagt ja till blev det konflikt våren 2008. Konflikt pågick i drygt sex veckor och berörde ca 10 000 arbetstagare.

Avtalsrörelsen 2007 medförde ett antal påfrestningar. Den nivå som blev resultatet på privat sektor var högre än vad de

flesta kalkylerat med. Det fanns också ett antal enskildheter i avtalen som fick ett omfattande och omotiverat genomslag över hela arbetsmarknaden. Konsekvenserna blir orimliga om en väl fungerande lönebildning, där den internationellt konkurrensutsatta verksamheten är lönenormerande, också ska innebära att olika avtal ska innehålla samma detaljregler gällande t.ex. allmänna villkor. Den utformning och det genomslag som LO-samordningen fick medförde att den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll sattes ur spel i betydande omfattning. Att avtalsnivåerna för tjänstmannaorganisationerna hamnade på samma nivå som för LO-förbunden i de först träffade avtalen var också anmärkningsvärt.

Från SKL:s sida ifrågasattes rimligheten i att ett fåtal arbetsgivarorganisationer ges ett omfattande inflytande utan en väl fungerande dialog med övriga. I den avtalsrörelse som avslutades 2010 har den dialogen varit betydligt bättre.



Medlingsinstitutet – håll politiken borta från lönebildningen!

STURE NORDH

Med sin bakgrund som statssekreterare på arbetsmarknadsdepartementet och som facklig företrädare ger Sture Nordh sin syn på Medlingsinstitutets tillkomst, om farhågor och förväntningar och om utvecklingen sedan starten år 2000. Avsnittet innehåller också fyra förslag för förbättring, bl.a. om jämställda löner och hur normen för löneökningar ska bestämmas.

STURE NORDH är förvaltningssekreterare. Han var 1999–2011 ordförande i TCO, dessförinnan utvecklingsdirektör i Arbetslivsinstitutet och statssekreterare i Arbetsmarknadsdepartementet, i den senare rollen inblandad i förarbetena till utredningen om förstärkt medling. Nordh var 1983–1996 ordförande i SKTF, och därmed djupt involverad i avtalsförhandlingarna under samma tid. Han medlade 1999 tillsammans med Claes Stråth i konflikten mellan Kommunal och Bussarbetsgivarna inom Transportgruppen.



”
Vår utgångspunkt var att få till stånd ett medlingsinstitut som skulle stärka parternas eget ansvarstagande.

En kväll i oktober 1999 satt vi några personer hos statsrådet Mona Sahlin, i hennes arbetsrum på Arbetsmarknadsdepartementet. Ämnet var den kommande propositionen om bildandet av ett nytt medlingsinstitut. TCO:s ståndpunkter och krav redovisades av en ovanlig TCO-delegation.

Där ingick jag och förhandlingschefen i Sif Lars-Bonny Ramstedt, som jag bett ta med ett par förhandlingschefer till – för mötet tillkom med mycket kort varsel. När vi sågs strax före träffen blev jag förvånad över att inte känna igen några fler förhandlingschefer från TCO-sidan, men väl två från Facken inom industrin, från LO-förbund. Nå, TCO:s synpunkter försvagades inte av den uppställningen. Målen med mötet nåddes för vår del, vi åstadkom att ”få en plats vid bordet” och ta aktiv del i de fortsatta förhandlingarna om propositionens utformning. Och vi åstadkom viktiga förändringar.

Vår utgångspunkt var att få till stånd ett medlingsinstitut som skulle stärka parternas eget ansvarstagande för lönebildningen och som skulle stödja, inte hindra utvecklandet av samarbets- och förhandlingsordningsavtal, där parterna själva tog ansvar för konfliktlösning och förhandlingar.

Förhindra ny lönepolis

Vi ville förhindra att medlingsinstitutet skulle bli en sorts statlig lönepolis med ett eget expertråd för bedömning av samhälls-ekonomi och löneökningstryck, medling måste vara huvuduppgiften. Vi motsatte oss att institutet skulle kunna medverka till att centralorganisationerna skulle ges en roll som styrande för normsättning och lönebildning. Vi såg en återgång till samordnade avtalslösningar som varken möjlig eller önskvärd.

Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut, som var grunden för propositionsarbetet, ville bland annat införa en lagreglerad proportionalitetsprincip vid konflikter. En varslad konfliktåtgärd skulle stå i proportion till betydelsen av vad parten ville åstadkomma genom konfliktåtgärden. Förutom att en sådan lagregel skulle innebära en långtgående inskränkning i konfliktträtten, skulle den skapa en rättsosäkerhet som måste lösas under pågående förhandlingar, ytterst av Arbetsdomstolen. Ytterligare en extern aktör skulle i realiteten lyftas in i förhand-

lingsprocessen, och bli styrande för frågor som parterna själva har ansvar för.

Förhandlingar för parterna, inga andra

Alla de här förslagen och tankarna hade det gemensamt att en bättre lönebildningsprocess skulle åstadkommas genom att andra än de som har ansvaret, alltså parterna, skulle kunna ta initiativ eller bli inblandade. Andra än de som faktiskt förhandlar med varandra, på uppdrag av sina respektive medlemmar som direkt berörs – skulle in och lösa problem. Det var fullständigt fel tänkt! Erfarenheterna från många avtalsrörelser, framförallt under åttiotalet, visade att det är just när andra spelar sig in i förhandlingarna som det går snett, med otydligheter i ansvar, spänningar mellan parterna och fler konflikter som följd.

Att vi i TCO-delegationen i förhandlingarna med regeringen även hade företrädare från tunga LO-förbund stärkte vår ställning. Det spelade roll för hur propositionen slutligen kom att se ut i de frågor där vi och LO hade olika syn, framförallt om centralorganisationernas roll. LO ville att den nya ordningen skulle kunna leda till en form av återupptagna löneförhandlingar på central nivå, som Svenska Arbetsgivareföreningen beslutat att inte längre delta i 1990. TCO-delegationens sammansättning blev ett bevis för att det inte var en enhällig LO-inställning.

Det medlingsinstitut som blev verklighet, och som nu funnits i tio år var nödvändigt att etablera. Förlikningsmannaexpeditionen hade över åren förlorat i auktoritet och förtroende, inte minst genom att olika regeringar ignorerat dess roll. Medlingsinstitutet blev avsevärt mycket bättre än det som föreslogs i utredningen. Institutet har inte försvagat, utan tvärtom bidragit till att stärka partsautonomin på arbetsmarknaden.

Lönebildningen under 1970- och 1980-talen drogs med allvarliga problem. Höga nominella löneökningar ledde inte till reallöneökningar. Inflationen var hög. Industrins konkurrenskraft försvagades. Botemedlet mot det blev återkommande devalveringar, med än högre inflation som följd. Och därmed krav på höga löneökningar för att klara reallönerna.

”—————

Det medlingsinstitut som blev verklighet, och som nu funnits i tio år var nödvändigt att etablera.

”—————
1980 var stor-
konfliktens år,
både i den privata
och offentliga
sektorn.

Överläggningar med regeringen utan resultat

När devalveringar inte längre gick att använda sökte regeringen andra vägar. Regeringen inbjöd parterna till överläggningar för att påverka avtalsrörelserna. Regeringens allvarsord gjorde sällan intryck, parterna redovisade oftast vänligt men tydligt redan intagna ståndpunkter.

Det är alldeles självklart att regeringen har ansvar för samhälls-ekonomin, för goda villkor för företagande och jobb, liksom för ramvillkoren för avtalsförhandlingarna genom arbetsmarknads- politik, utbildning, skatter etc. Samtidigt spelar förstås avtalsför- handlingarna en stor roll för ekonomin och tillväxtförutsätt- ningarna. Men statlig inblandning i avtalsförhandlingarna un- derlättar inte parternas ansvarstagande för lönebildningen. Om statsmakterna försöker bestämma också om avtalen, varför ska då parterna ta ansvar för resultaten? Ändå fortsatte staten sin direkta inblandning.

Regeringen överdomare

1980 var storkonfliktens år, både i den privata och offentliga sektorn. Regeringen, inte Förlikningsmannaexpeditionen, till- satte två medlingskommissioner. Fälldinregeringens ansåg att det var nödvändigt på grund av den samhällsekonomiska situa- tionen och kommissionerna förutsattes ha löpande kontakt med regeringen. Genom beslutet placerade regeringen sig själv som överdomare i förhandlingarna.

1986 blev det konflikt, nu på det offentliga området. Rege- ringen tillsatte ånyo en medlingskommission, trots att flera par- ter inte ville det. När medlarna lagt sitt slutbud, var det finans- ministern Kjell-Olof Feldt som kallade till presskonferens. Han meddelade, tillsammans med arbetsgivarnas ledningar att budet inte kunde accepteras av regeringen. Nu hade regeringen för oss som fackliga organisationer tagit ytterligare ett steg, och steg in som direkta arbetsgivare. Med vilka skulle avtal nu träffas i framtiden? Regeringen ville diktera utformningen av avtalen.

Famöst förslag

1990 kom det famösa förslaget från regeringen om ett långtgå- ende inkomstpolitiskt ingrepp, med lönestopp, prisstopp, stopp

för hyreshöjningar och aktieutdelningar och i en bisats – strejkstopp. Förslaget avisades av mig och andra i överläggningar med regeringen på Haga slott, men hade förankrats hos LO-ledningen. Genom fackligt påverkansarbete bidrog vi till att regeringen inte fick riksdagsmajoritet för förslaget, både det och regeringen föll. Nu hade inblandningen gått så långt att regeringen både ville bestämma villkor och inskränka grundlagsfästa konflikträtten för avtalsparterna. De statliga inkomstpolitiska ambitionerna hade nått vägs ände.

Ur denna oordning växte insikterna fram om att lönebildningen måste ske i helt andra former. I samtalen internt och parterna emellan talade vi om förändringar som bidrog till att stärka parternas frihet och ansvarstagande för lönebildningen, utan regeringens ingrepp eller inblandning. För resultaten av den politiska inblandningen i förhandlingarna, var förödande: ingen reallöneutveckling, bestående lönediskriminering av kvinnor, samhällsekonomiska obalanser och många konflikter och strejker.

Rehnberggruppen imponerade

Paradoxalt nog kom brottet med det gamla genom ett nytt regeringsinitiativ 1990. Förhandlingsgruppen, FHG, tillsattes under ledning av den förre generaldirektören i Arbetsmarknadsstyrelsen Bertil Rehnberg. Uppdraget var att medverka till uppgörelser mellan parterna på lägre nominella nivåer, för att etablera lägre prisökningar.

Initiativet möttes av skepsis på många håll, inte minst hos mig själv. Ett nytt statligt initiativ, ett nytt försök till styrning? Men sammansättningen av Rehnbergkommissionen imponerade, vid sidan av ordföranden framstående och erfarna företrädare från både arbetsgivar- och fackliga organisationer, och med de erkänt skickliga avtalskonstruktörerna Rune Larson från TCO-S och Lars-Gunnar Albåge från SAF, som mycket aktiva medlemmar.

Rehnbergkommissionen byggde genom sitt arbetssätt förtroende hos parterna. Insikten fanns hos de flesta att svensk lönebildning, i en internationaliserad och öppen ekonomi, måste anpassas till att exportföretagens konkurrenskraft ska bestå, att

”
Paradoxalt nog kom brottet med det gamla genom ett nytt regeringsinitiativ 1990.

”
Men det allra viktigaste var tillkomsten av Industriavtalet 1997.

inflationen ska hållas låg, och att reallöneökningar ska nås med betydligt lägre nominella tal.

Rehnberggruppen lyckades med att åstadkomma ett stabiliseringsavtal, som täckte huvuddelen av arbetsmarknaden. Det blev brottet med den gamla lönebildningsmodellen.

Industriavtalet viktigast

Under nittioalet skedde i stort och smått förändringar, på parternas egna initiativ, i syfte att förnya lönebildningen. Förhandlingskarteller avvecklades och ombildades, de enskilda förbunden tog över avtalsansvaret, lönebildningen decentraliserades och individualiserades.

Men det allra viktigaste var tillkomsten av Industriavtalet 1997. Här överenskom arbetsgivareorganisationer och fackförbund om att gemensamt arbeta för industrins utveckling, för goda villkor, att själva hantera förhandlingsordning och bilägga konflikter och skaffa sig en bild av ekonomiska förutsättningar genom ett eget tillsatt oberoende ekonomiskt råd. Avsikten med avtalet var också att stärka den konkurrensutsatta sektorns roll, som den som ska vara normsättande för löneökningstakten på arbetsmarknaden.

Industriavtalet har fått många efterföljare i form av förhandlingsordnings- eller samarbetsavtal, som reglerar förhandlingsordning och konfliktlösning. De är ytterligare exempel på parternas eget ansvarstagande.

Oro för förlorad mark

Mot den här bakgrunden och i samma veva som det positiva partsarbetet pågick, kom regeringens initiativ till nya partssamtal och sedan till utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. I en tid när parterna redan ägnat mycket kraft att återvinna och återta mark från politiken i avtalsförhandlingarna, skulle nu det föreslagna medlingsinstitutet förhindra att den utvecklingen fortsatte? Det var bakgrunden till den stora oro vi kände på Mona Sahlins tjänsterum den där oktoberkvällen 1999.

Våra farhågor kom på skam. Medlingsinstitutet blev inte en tredje part, en sorts regeringens företrädare i avtalsförhand-

lingarna. Samarbets- och förhandlingsordningsavtalen respekterades som alternativa former till Medlingsinstitutets, för att reglera konfliktlösning. Det ingår inte i uppdraget att verka för samordning av avtalens materiella innehåll. Medlingsinstitutet har bidragit till en väl fungerande lönebildning och en klarare rollfördelning mellan statsmakten och parterna.

”—————
Medlarna har i de allra flesta fall mötts av respekt och förtroende från parterna.

Kompetens, auktoritet och förtroende

I yttrandet över utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut skrev TCO och Saco gemensamt: ”Den betydelse för lönebildningen som en medlingsfunktion kan få avgörs främst av kompetensen hos dess företrädare och den auktoritet och det förtroende som dessa företrädare inger och möts av i sina kontakter med parterna.”

Så är det – och ett av de viktigaste skälen till den roll Medlingsinstitutet spelar i dag är de två generaldirektörer som hittills lett verksamheten, Anders Lindström och Claes Stråth. Båda är erfarna, kunniga om arbetsmarknad och förhandlingar, vet hur partsystemet fungerar, och ser värdet av dess autonomi. Båda har i sina roller förenat öppenhet i arbetet med stor personlig integritet. Förtroendet från parterna har förstärkts av att institutet har mycket kompetenta medarbetare.

Att parternas förtroende för ledarskapet i institutet är så betydelsefullt, bör vara en viktig faktor att ta hänsyn till, för den regering som förr eller senare ska utse en ny generaldirektör.

Förmågan att finna lämpliga medlare är mycket betydelsefull. Känner inte berörda parter förtroende för de medlare som utses kommer inte bara medlingen att försvåras, tilltron till Medlingsinstitutet kommer också att försvagas. Sådana exempel finns under de gångna åren. Men Medlingsinstitutets sätt att rekrytera medlare har fungerat väl, medlarna har i de allra flesta fall mötts av respekt och förtroende från parterna, och därmed bidragit till ökad respekt för hela verksamheten.

Forum för diskussion och dialog

Institutet har också fullgjort uppdraget att löpande föra dialog med parterna i relevanta frågor, både inför avtalsrörelserna och under avtalsperioderna. Institutet har blivit ett forum för viktiga

”
Det absolut största löneproblemet är att kvinnors och mäns kunskaper värderas olika.

diskussioner, för kunskapsutveckling och dialog, genom sina seminarier, och i formella eller informella överläggningar med berörda. Statistikutgivningen är mycket viktig, inte minst för att den bidrar till öppenhet mellan olika branscher och sektorer på arbetsmarknaden.

Medlingsinstitutet har alltså etablerats som en trovärdig och stabilitetsskapande institution på den svenska arbetsmarknaden.

Min uppfattning är att lönebildningen i huvudsak fungerat väl i Sverige från tidigt nittital. Parterna har genom avtalen bidragit till både stärkt konkurrenskraft för företagen och ökade reallöner för löntagarna. Parterna har anpassat sig till att den globaliserade ekonomin i grunden påverkat förutsättningarna för lönebildningen.

Men i och med det är inte lönebildningen befriad från framtida utmaningar. Att Medlingsinstitutet fungerat väl, innebär inte heller att dess arbete inte kan förbättras.

Fyra punkter för förbättring

Det första och det viktigaste är oförmågan i svensk lönebildning att ta itu med osakliga löneskillnader och relativlöneförändringar. Det absolut största löneproblemet på arbetsmarknaden är att kvinnors och mäns kunskaper värderas olika. Den allvarligaste lönediskrimineringen sker av akademiskt utbildade kvinnor, framför allt i kommuner och landsting. Lärare, sjuksköterskor, socialsekreterare, barnmorskor är exempel på kvinnodominerade felavlönade yrken. Man kan inte tala om en ”väl fungerande lönebildning”, så länge den felvärderingen består.

Det är självklart ett ansvar för parterna att rättställa detta, men Medlingsinstitutet har också ett ansvar i sammanhanget. Institutet har ett särskilt uppdrag att belysa och följa kvinnors och mäns löneutveckling, i syfte att motverka osakliga löneskillnader. Och även om den konkurrensutsatta sektorn ska vara löneledande, så får det inte innebära att avtalens utformning sedan ska träs på varje enskilt löneavtal i övriga sektorer.

Det andra hör samman med Medlingsinstitutets dubbla roll, att dels verka för arbetsfred genom att medla i arbetstvister och

dels verka för en väl fungerande lönebildning. Att verka för båda uppgifterna kräver en kvalificerad balansgång. Under senare år har det funnits en tendens att betona, och först nämna uppdraget om en väl fungerande lönebildning, först därefter uppdraget att medla. Detta trots att det i både lagtext och instruktion är formulerat i omvänd ordning.

Parterna har rätt att förvänta sig hjälp med medling, oavsett hur situationen inför en konflikt ser ut i omvärlden. Om framtida konflikter på arbetsmarknaden skulle ignoreras, därför att det som tvisten gäller ligger utanför det som Medlingsinstitutet ser som den huvudfåra i vilken avtalen bör träffas, då kommer förtroendet allvarligt att skadas. Parterna måste kunna lita på att båda grunduppgifterna fullföljs, oavsett läge.

Resonera, inte recensera

Det tredje gäller partsautonomin när det gäller utformningen av avtal. Hur och på vilken nivå avtal träffas är helt parternas ansvar, om löner ökas generellt eller individuellt, om parterna prioriterar löneökningar eller förbättrade allmänna villkor. Ingen ifrågasätter att denna partsrättighet gäller, om parterna utan medling eller konflikter kommer fram till avtal. Men det ska självklart också vara möjligt, även när medling sker. Och Medlingsinstitutet bör avhålla sig ifrån att recensera parternas överenskommelser. Det ligger i uppdraget att löpande samtala med partssystemet om vad god lönebildning är, att resonera om problem och möjligheter, men inte att sätta sig till doms över träffade avtal.

En näraliggande fråga gäller institutets tolkningar av lönestatistiken. Också på det området bör man vara försiktig. Det är parterna som ska kommentera och bedöma vad lönestatistiken beskriver. Institutet ska självklart analysera den, men inte dra slutsatser som kan uppfattas som indirekta besked till parter, om vad som gjorts eller borde göras.

Det fjärde handlar om hur respekten för normbildningen ska kunna bestå, utan att stora grupper löntagare känner sig förfördelade eller inlåsta i permanent löneeftersläpning. I utvecklandet av en gemensam syn på vad den konkurrensutsatta sektorn tål, behöver bredare grupper än de direkt berörda involveras.

”—————
Parterna har rätt
att förvänta sig
hjälp med medling.

”—————
Vilken facklig organisation skulle acceptera att inte ta ut hela utrymmet?

Det är ett ansvar i första hand för löntagarnas och arbetsgivarernas organisationer själva, men Medlingsinstitutet kan utveckla sin redan värdefulla seminarieverksamhet på området.

Ange ingen siffra före avtalsrörelsen

Konjunkturinstitutets lönebildningsrapporter är värdefulla underlag, men jag tillhör dem som anser att deras vana att i sin prognos ange en siffra över arbetskraftskostnadsutvecklingen är riskfylld. Dels handlar det om bedömningar – ingen exakt vetenskap, dels riskerar siffran att påverka långt utöver det som är avsett. Riksbanken har vid flera tillfällen övervärderat löneutvecklingen och dess konsekvenser för inflationen, vilket kan ha bidragit till besluten om för höga styrräntor som vi historiskt har sett. Dessutom riskerar en angiven siffra efterhand att uppfattas som ett besked om förväntade löneökningar. Erfarenheten från åttiotalet när regeringen i finansplanen angav sitt bedömda tak för lönekostnadsutvecklingen, är att den så småningom snarare blev ett golv. Vilken facklig organisation skulle acceptera att inte ta ut hela utrymmet?

Den fortsatt snabba globala integrationen av svensk ekonomi brukar framhållas som en av lönebildningens allra största utmaningar. Det är sant. Men partssystemet har hittills klarat den utmaningen väl. Vi har sett svensk ekonomi utvecklas starkt, att exportandelen av BNP kraftigt ökat och vi har klarat att träffa avtal under en period av allvarlig internationell finanskris. Om vi förmår att fortsatt öka kunskapsinnehållet i vår produktion, så har Sverige alla förutsättningar att också i framtiden stå sig väl. Genom investeringar i utbildning, även för redan yrkesverksamma genom kompetensutveckling i arbetslivet, kan det ske. Genom att fler får möjlighet till rätt kompetens minskas risken för att pressas ut ur arbetslivet. Då kan också en befarad framtida brist på arbetskraft minska.

Lagstadgad lön inget alternativ

En stor utmaning som det mera sällan talas om är sjunkande organisationsgrad. I många nya, växande branscher är den fackliga anslutningen liten, arbetsgivarna väljer att inte bli medlemmar i arbetsgivareorganisationer, och det träffas inte kollektiv-

avtal. Den svenska modellen för villkorsreglering är i grunden frivillig. Den har över tid tjänat Sverige väl, såväl löntagare som företag och offentliga verksamheter. Ska det kunna ske också i framtiden, måste denna trend brytas. Det är ingen annans ansvar än de fackliga organisationernas, och för den delen arbetsgivarförbundens. Men vi bör ömsesidigt se värdet av att motparten stärks genom att få fler medlemmar och stärka sin representativitet. Redan i dag hörs röster i den svenska debatten om att lagstadgade löner är ett tänkbart alternativ. Det anser inte jag, spåren av politisk inblandning i hur löner sätts avskräcker.

I propositionen "Lönebildning för full sysselsättning", (1999/2000:32) angavs att "Ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadens parter och staten tydliggörs. Arbetsmarknadens parter har huvudansvaret för lönebildningen medan staten har ett övergripande samhällsekonomiskt ansvar som går utöver det ansvar som parterna har för lönebildningen."

Den utveckling vi sett under de senaste två årtiondena har stärkt partssystemet och statens och parternas olika roller i huvudsak hållits isär. Det har parternas eget arbete lagt grund för, och Medlingsinstitutet har positivt bidragit till det.

Politiker ska inte kommentera avtalen

Det finns alltid en risk att ansvariga politiker, särskilt om de tror sig vinna sympati för det, ger sig in i att både kommentera parternas avtal, eller hur lönebildningen borde ske. Medlingsinstitutets chef har på ett mycket tydligt sätt markerat det olämpliga i detta, och inte dragit sig för att peka ut enskilda statsråds övertramp. Det är mycket bra, det stärker förtroendet för institutets självständighet och värn om partsautonomin.

Men det är också frestande för parter, arbetsgivare eller fackförbund, som känner att de skulle kunna stärka sin position för att få villkorsfrågor lösta att vädja till de politiska beslutsfattarna. Hela min erfarenhet är att detta leder fel. Varje sådan åtgärd, när politiker faktiskt agerar, innebär att det fria förhandlings-systemets utrymme och möjligheter beskärs, att chansen att nå en avtalslösning i stället försvinner och att ansvarsfördelningen mellan staten och parterna blir otydlig.

”—————

Redan i dag hörs röster i den svenska debatten om att lagstadgade löner är ett tänkbart alternativ.



En bättre fungerande lönebildning

CHRISTER ÅGREN

Lönebildningen fungerar bättre nu än för 20–30 år sedan, men på flera områden behövs förbättringar. En väl fungerande lönebildning kan inte bortse från dem som står utanför arbetsmarknaden. Fackets uppgift kan inte vara att leverera »fackliga segrar« till priset av en stagnerande tillväxt och stängda dörrar för dem som drabbats av utanförskap. Det är några av punkterna i detta bidrag.

CHRISTER ÅGREN är vice VD i Svenskt Näringsliv sedan 2009 och ansvarig för arbetsgivarfrågorna. Han satt dessförinnan i Stora Ensos koncernledning där han bl.a. hade ansvar för HR-frågor. Tidigare har han arbetat för Ericsson, SAS och ITT Flygt.



”
Regeringens förslag
1999 att inrätta
Medlingsinstitutet
var i detta samman-
hang en logisk
åtgärd.

Under hela 1980-talet och under en stor del av 1990-talet fungerade lönebildningen inte på ett bra sätt i Sverige. Höga nominella löneökningar på i snitt 7 procent per år blev till 0 i värde efter att inflationen gjort sitt. Arbetskraftskostnaderna ökade mer än i konkurrentländerna och devalveringar genomfördes vid flera tillfällen. Under de senaste 15 åren har de anställda däremot fått reallöneökningar på totalt cirka 46 procent vilket innebär att reallönerna ökat med 2,6 procent per år. Samtidigt har tillväxten under denna period varit lika stark och statens finanser har utvecklats mycket väl.

Samverkande faktorer

Om det grundläggande målet för lönebildningen är att bidra till en samhällsekonomisk balans måste den senaste 15-årsperioden karaktäriseras som framgångsrik. Ett antal andra faktorer har också samverkat till denna utveckling, såsom avvecklingen av valutaregleringen, skattereformen, saneringen av statsfinanserna, införandet av ett inflationsmål och medlemskapet i EU med tillhörande utgiftstak och överskottsmål.

Att normera löneutvecklingen efter de förutsättningar som internationellt konkurrensutsatta företag verkar under var också nödvändigt för att bryta med den tidigare historiens höga nominella löneökningar. Här blev Industriavtalets tillkomst 1997 avgörande för att löneutvecklingen skulle kunna växlas ner till en nivå som uthålligt kan bevara konkurrenskraften och skapa förutsättningar för reallöneökningar. Industriavtalets tillkomst blev inte mindre viktigt efter de höga löneökningar 1995–1997 som blev följderna av skogsindustrins tvåårsavtal 1995.

Regeringens förslag 1999 att inrätta Medlingsinstitutet var i detta sammanhang en logisk åtgärd i arbetet på att skapa förutsättningar för en förbättrad lönebildning i Sverige.

Vems förtjänst är det att lönebildningen fungerat bättre?

En grundläggande förutsättning för en bättre fungerande lönebildning var de ekonomisk-politiska förändringarna som redovisats ovan. Utan en trovärdig inflationsbekämpning via bland annat en mer självständig Riksbank skulle inte arbetsmarkna-

dens parter ha kunnat växla ner de nominella lönehöjningarna till de lägre nivåer som bidragit till tillväxt och reallöneökningar.

Arbetsmarknadens parter visade också på stor insikt och ansvarstagande, dock inte omedelbart och oomstritt, när man gradvis kom att acceptera både de konkurrensutsatta företagens normsättning och behovet av lägre nominella löneökningar. Att arbetsgivarna i alla sektorer stöttade denna utveckling var viktigt, men avgörande var att en stor majoritet av de fackliga organisationerna, inte minst deras huvudorganisationer, tog klar ställning för detta synsätt. Med tanke på fackliga organisationers möjligheter att via konfliktåtgärder tilltvinga sig avvikande uppgörelser var en stark uppställning på den fackliga sidan nödvändig för att inte ge de krafter som uttalat var, och är, negativa till denna normering fritt spelväld att köra sönder normen.

Medlingsinstitutets roll i utvecklingen mot en väl fungerande lönebildning har varit viktig. Både arbetet med att skapa insikt i och förståelse för detta synsätt har bidragit till att förankra normsättningen och det medlingsarbete som bedrivits har i många fall varit ett viktigt bidrag i arbetet för att säkra avtalsuppgörelser inom normen.

Sammantaget måste man konstatera att det var flera samverkande krafter som bidrog i arbetet med att vända den katastrofala utvecklingen 1980–1995 till en betydligt bättre utveckling de senaste 15 åren.

Ständig kamp

Den positiva bild som inledningsvis har presenterats ger dock långt ifrån en heltäckande bild kring lönebildningens funktionssätt under de senaste 15 åren.

Såsom ofta händer när en nödvändig förändring genomförs, eller ett paradigmskifte sker, så kommer motkrafter i gång. Eller så blir inblandade aktörer helt enkelt bekväma och faller tillbaka i gamla synder.

I utvärderingen 2006 av Medlingsinstitutets första år konstaterades att det finns en bred samsyn kring att den konkurrensutsatta sektorn bör ha en lönenormerande roll och att avtalen i avtalsrörelserna 1998, 2001 och 2004 i huvudsak träffats inom normen.

”
Arbetsmarknadens parter visade också på stor insikt och ansvarstagande.

”
Normen blev i stället för ett tak ett golv för en stor del av arbetsmarknaden.

Den analysen hade knappast gjorts om Medlingsinstitutet utvärderats efter 2007 års avtalsrörelse, då parternas uppställning kring normen sviktade ordentligt. LO drev igenom en låglönesatsning som gav mer än tre procentenheter mer under avtalsperioden för ett stort antal s.k. låglönegrupper. Normen blev i stället för ett tak ett golv för en stor del av arbetsmarknaden. Det fackliga syftet som uppgavs var att därigenom minska de påstått stora löneklyftorna i Sverige. Men vad man i realiteten gjorde var att minska de redan små löneskillnaderna mellan enkla och mer kvalificerade jobb.

I 2007 års avtalsrörelse klarade varken arbetsgivarna eller Medlingsinstitutet av att hantera LO:s krav på låglönesatsningar. Huvudansvaret för det faller på arbetsgivarna inom privat sektor som inte i sin samverkan lyckades ena sig om ett förhållningssätt som sedan konsekvent följdes av alla. Avtalen inom handeln blev normsättande för förbund med många enkla arbeten. Situationen speglar väl att Medlingsinstitutet i ett sådant läge som uppstod i praktiken inte har några möjligheter att avstyra stora avvikelser från normen.

Avtalsrörelsen 2007 följdes av en diskussion bland många intressentgrupper kring vem som egentligen ska sätta Märket. Ett antal, också flera kvalificerade aktörer, förde fram att industrins roll som normsättare var förlegad. Med ett inflationsmål och rörlig växelkurs är det korrekt att man kan hävda att andra grupper lika väl kan sätta märket, eftersom de också kommer att drabbas av de negativa konsekvenser som för höga lönehöjningar ger. När diskussionen väl nyktrat till så accepterade den stora majoriteten av tyckarna att det likväl är inom exporterrande företag som de negativa konsekvenserna kommer mer direkt, snabbt och påtagligt för företagen och därmed också för medarbetarna. Diskussionerna om vem som ska sätta normen slutade med att det utvecklades en stark acceptans för att normen även fortsatt ska sättas av internationellt konkurrensutsatta företag. Detta synsätt fick sedan ytterligare stöd i 2011 års Långtidsutredning.

Nästa stora påfrestning på märkessättningen kom i 2010 års avtalsrörelse. Återigen drev LO en ”låglönesatsning” som skulle ge omkring 70 procent högre utfall i snitt för ”låglöneförbun-

den” än vad industrin skulle få, cirka 4,4 procent jämfört med industrifackens krav på 2,6 procent. Dessutom bröt sig flera ”höglöneförbund” under förhandlingarna ur samordningen och krävde mer än vad industrins märkesnormerande avtal hade gett.

Ett skäl till detta var att LO, enligt arbetsgivarnas analys, begick ett stort misstag då man begärde löneökningar på i snitt 3,2 procent för 2010. Man tvingade helt enkelt upp industrifacken, specifikt IF Metall, på nivåer som var orealistiska med tanke på krisen inom industrin. När verkligheten drabbade fackets förhandlare hamnade de första avtalen på 0,9 procent för 2010 och sedan på motsvarande 2,6 procent för 2011.

Inte acceptera normen

Ett antal förbund som levde på en, vid det tillfället, stark hemmamarknad ville inte acceptera industrinormen denna gång. Samma förbund hade dock vid tidigare tillfällen, då industrin gick bättre än hemmamarknaderna, inga problem med att kräva likvärdiga avtal. Till detta kom att ett industriförbund, Pappers, bröt sig ur industriförbundens samordning och skulle visa vad ett ”verkligt fack” skulle kunna åstadkomma.

Denna gång var dock arbetsgivarnas samordning bättre på plats och man var eniga om att inte ”släppa någon jävel över bron”. Om något förbund hade kunnat strejka sig till ett högre avtal var arbetsgivarnas bedömning att förutsättningarna för att i framtiden kunna göra ansvarsfulla uppgörelser, och hävda de internationellt konkurrensutsatta företagens normering, allvarligt skulle ha skadats.

Medlingsinstitutets roll i denna process var mycket viktig och man var tydlig och konsekvent i uppfattningen att det inte var i enlighet med en väl fungerande lönebildning att andra förbund skulle tilltvinga sig högre avtal än industrimärket.

Låglöneproblematiken var som sagt den andra utmaningen på märket. Lösningen på denna fråga kom att präglas av att arbetsgivarna accepterade ett överskridande av märket på cirka 0,2 procent per år. För allt utöver detta skulle avräkning ske. Avräkningen skulle ske genom, för att citera Medlingsinstitutets generaldirektör, ”kuranta varor”. Denna princip kom i stort att

” —————
Denna gång var dock arbetsgivarnas samordning bättre på plats.

”
Uppsägningen
blev kritiserad
från många håll.

följas: Avräkningar skedde inte minst i form av lägre höjningar av lägstlönerna, samt genom förbättrade möjligheter för företagen att exempelvis förlägga arbetstiderna. Som ett resultat av att större löneökningar skulle avräknas blev arbetsgivarnas interna samordning denna gång betydligt mer utvecklad och i viss utsträckning mycket detaljerad. Förbunden fick på ett annat sätt än tidigare redovisa beräkningar för vilka besparingar som företagen kunde få av ändringar i exempelvis anställningsvillkoren som motiverade högre löneökningar.

Utan Medlingsinstitutets aktiva roll i dessa frågor hade utfallet blivit annorlunda och större avvikelser från märket hade då kunnat komma att slå igenom.

Som en parentes i avtalsrörelsen 2010 kan man också påminna sig om att från ett antal fackliga företrädare kom förslag om att, när industrins ekonomiska läge var sådant att man såg problem med att få höga lönehöjningar, handeln i stället skulle kunna sätta märket. Med ett bitvis hårresande resonemang utvecklade man teser om handelns utsatthet för internationell konkurrens. Djupare satt inte förståelsen och ansvaret.

Industriavtalet uppsagt

En konsekvens av att LO 2010 ytterligare en gång satsade på att göra industrinormen till ett golv, och dessutom försökte lägga det golvet på en orimligt hög nivå sett utifrån industrins förutsättningar, blev att Teknikföretagen och TEKO-industrin sa upp Industriavtalet våren 2010. Uppsägningen blev kritiserad från många håll. Svenskt Näringslivs hållning var att om uppsägningen kunde leda till att industrins parter än en gång samlades kring de grundläggande värderingar som sattes på pränt vid Industriavtalets tecknande, så skulle uppsägningen fungera konstruktivt. Den skulle kunna bidra till att stärka uppställningen kring att märket är en norm och inget golv, samt att industrins avtal ska baseras på industrins förutsättningar.

När ett nytt Industriavtal tecknades möttes det av positiva reaktioner av i stort sett hela arbetsmarknaden, förutom några få LO-förbund som uppenbart inte vill se några begränsningar i sina möjligheter att tilltvinga sig högre löneökningar än andra grupper.

Kritiska områden för en väl fungerande lönebildning

En väl fungerande lönebildning ska bidra till en samhälls-ekonomi i balans. Även om det fungerat mycket bättre de senaste 15 åren finns det påtagliga områden för förbättring om Sverige ska kunna hävda sig som en stark exportnation. Inte minst behöver vi utveckla fler företag och arbeten högre upp i värdekedjan för att minska risken att konkurreras ut av lågkostnadskonkurrenter. Viktigast bland dessa områden att förbättra är bristen i avtalsförhandlingarna på facklig hänsyn till sysselsättningen samt de negativa effekter på samhällsekonomin som en allt för utjämnad lönestruktur ger.

Sysselsättningen

En stor svaghet med hur lönebildningen fungerar är det faktum att för lite hänsyn tas till sysselsättningen när avtalen görs upp. I situationer med en hög arbetslöshet efter en kris, såsom efter krisen i början på 90-talet och finanskrisen 2008/2009, tenderar facken att för snabbt begära höga lönehöjningar. Detta leder till att tillväxten bromsas upp och att stora grupper som skulle ha kunnat komma tillbaka till arbete stannar kvar i arbetslöshet. Framför allt drabbar det arbetsmarknadens svaga grupper, de som står längst bak i kön till arbete och som behöver en arbetsmarknad när de mer kvalificerade har fått tillbaka sina jobb innan de själva kommer i fråga. Den fackliga logiken fokuserar här för mycket på att visa sina medlemmar att facken, efter låga avtal under krisen, nu kan leverera framgångsrikt. En mer långsiktig analys ger vid handen att högre tillväxt ger mer jobb, lägre arbetslöshet, bättre statsfinanser och bättre förutsättningar för framtida högre realinkomster.

En facklig strategi som inte tar tillräcklig hänsyn till sysselsättningen driver i praktiken upp utanförskapet och skapar de klyftor i samhället som man säger sig vilja bekämpa. I praktiken gäller då kampen bara dem som är inne på arbetsmarknaden medan de som står utanför motarbetas av den fackliga strategin.

»Låglönesatsningar«

Ett av de fenomen som skapar ett stort utanförskap i Sverige är vår extremt utjämnade lönestruktur. Tvärtemot vad som ofta

”
Ett av de fenomen som skapar ett stort utanförskap i Sverige är vår extremt utjämnade lönestruktur.

”
Det handlar alltså om att få chansen och komma in.

hävdas så har Sverige OECD:s minsta löneskillnader tillsammans med Norge, oavsett om man tittar på löner nominellt eller t. ex. inkomst efter skatter och transfereringar.

Problemet med små löneskillnader, vilket inom många områden med automatik är lika med höga lägstalöner, är att många enkla jobb antingen prisas ut, rationaliseras bort eller så kommer de helt enkelt aldrig till. Arbetskraften blir för dyr att köpa, inte minst för den stora marknaden av andra löntagare vars disponibla inkomster dessutom tyngs av några av världens högsta skatter såsom marginalsikten.

Att det finns en marknad för exempelvis en privat tjänstesektor visar effekterna av RUT-avdraget som under en relativt kort tid skapade 10 000 jobb. De jobb som aldrig kommer till är dessutom i stor utsträckning introduktionsjobb för dem som har svårast att komma in på arbetsmarknaden. Att skapa höga trösklar för ungdomar utan godkända betyg från gymnasiet och utan yrkeserfarenhet, eller för nyanlända invandrare som i många fall står helt utan kompetenser och erfarenheter som värderas högt i en anställningssituation, borde inte få ske.

Varför ska en arbetsgivare betala lika mycket för dessa grupper om man i stället kan anställa någon med fullgjord utbildning och med erfarenhet och bara betala marginellt mer? Den oro som ibland uttrycks för att vi skulle skapa ett låglöneproletariat genom lägre löner för medarbetare med sämre utbildning och utan erfarenhet kan bemötas med det faktum att de grupper som ett år tillhör de 10 procent lägst betalda på arbetsmarknaden till 90 procent har gått vidare och lämnat denna grupp efter ett antal år. Det handlar alltså om att få chansen och komma in – och inte om att människor fastnar i det första jobbet.

En annan mycket viktig aspekt vid bedömning av vad som är en väl fungerande lönebildning är att den ska stimulera människor att göra bra ifrån sig, eller med andra ord prestera väl, och att dessutom vilja ta på sig mer kvalificerade arbetsuppgifter och arbeten. I princip varje företags lönepolicy säger att detta är viktiga principer. En för utjämnad lönestruktur motverkar detta. Drivkrafterna att arbeta, utvecklas och vilja avancera blir för låga när den ekonomiska belöningen blir för låg. Bättre att själv bygga om köket och sköta städningen än att lägga ner lite

extra på jobbet och köpa tjänsterna. För Sverige vore det bättre om Sveriges ingenjörer jobbade mer med ingenjörsarbete än att vara hemmfixare. Om sedan utbildning i sig har en dålig avkastning – hur ska då Sverige kunna konkurrera om arbeten högre upp i värdekedjan som alla, inklusive arbetsmarknadens parter, pratar om?

Justera relativlöner

Avslutningsvis driver låglönesatsningarna inflation, eftersom andra grupper i företaget vill behålla avståndet till dem med mindre kvalificerade arbetsuppgifter.

Ska man då inte kunna genomföra relativlöneförändringar på svensk arbetsmarknad? Svaret är att det sker i praktiken hela tiden. Det sker dock i allra största utsträckning utan extra höjningar i centrala kollektivavtal. Ett bra exempel är sjuksköterskornas pågående uppjustering av relativlönerna. Ett arbete som bedrivs på lokal nivå och som underlättas av moderna löneavtal med stort fokus på individuell lönesättning. Samtidigt kan man inte drömma bort att löner inte bara handlar om arbetets svårighetsgrad utan också om tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Ett yrke som har dubbelt så många utbildade som efterfrågas på arbetsmarknaden ska inte ha samma löneutveckling som bristyrken. Det handlar ju om att ge signaler och påverka människors yrkesval så att arbetsmarknaden fungerar bättre.

Kopieavtal och svansen

Två mindre frågor som också beskriver svagheter i lönebildningen är bristen på branschanpassning och den så kalla svansproblematiken, d.v.s. de sist tecknade avtalens brist på lojalitet med märket.

Kopieavtalen

En negativ följd av de tio senaste årens förhandlingar kan nog sägas vara att avtalen på ett antal områden, inte minst på tjänstemannasidan, tenderar att i för stor utsträckning bli kopior i alla detaljer på det första tecknade avtalet. Har föräldralönen utökats med en månad i det första avtalet så ska det igenom i de 300 följande avtalen, oavsett om priset, behovet och prioriteringarna egentligen kan vara ganska olika. För arbetsmark-

”
Har föräldralönen utökats med en månad i det första avtalet så ska det igenom i de 300 följande avtalen.



Parterna måste vara representativa för arbetsgivare respektive medarbetare.

nadens funktionssätt skulle det vara mycket bättre om enskilda branschens behov i större utsträckning slog igenom i avtalen.

Kanske kan erfarenheterna från arbetet med att hitta avräkningar i 2010 års förhandlingar användas på sådant sätt att vi bättre lär oss att prissätta förändringar i anställningsvillkoren och att en större branschanpassning kan ske, men fortfarande innanför normen.

En annan, och positiv, lärpunkt är förhoppningsvis den "omvända avräkningen" som flera fackförbund fick när man avvecklade individgarantier och därmed erhöll 0,2 procent högre lönehöjningar. Det kan även i framtidens avtal tjäna som exempel på hur lönepolitiska framsteg kan stimuleras.

Svensen

En av de mer "tröstlösa" arbetsuppgifterna i den interna samordningen på arbetsgiversidan är att på ett strukturerat och disciplinerat sätt hålla märket igenom en hel avtalsrörelse. Det finns många exempel på avtalsområden där de fackliga organisationerna ställer krav på en extra godispåse för att teckna avtal. Det är inte alltid helt enkelt att inte falla i denna fälla för att snabbt och enkelt klara av ett potentiellt svårt avtalsområde. Problemet är dock att om det accepteras så blir märket återigen ett golv och ingen norm. Det är inte svårt att förstå varför några tycker att det inte kan spela någon större roll vad ett litet avtal gör. Men det är aldrig bara ett avtal och sammantaget blir bilden en annan. Som en illustration av detta kan man notera att i princip alla avvikelser som föreslogs i 2010 års avtalsrörelse rörde förslag som skulle överskrida märket.

Representativiteten

En av utmaningarna med att upprätthålla ett system som bygger på att parterna i stor utsträckning kommer överens om spelreglerna på arbetsmarknaden i avtal, i stället för att dessa regleras via lagstiftning, är att parterna måste vara representativa för arbetsgivare respektive medarbetare.

I dag täcker kollektivavtalen ungefär 80 procent av alla privatanställda medarbetare i Sverige. Denna siffra är än så länge stabilt hög, men det är framför allt tack vare att arbetsgivarna i stor utsträckning är organiserade och att alla anställda i ett

företag då omfattas av kollektivavtalet, oavsett om man är med i facket eller ej.

Den sjunkande anslutningsgraden hos LO-facken har inneburit att LO under de senaste tio åren tappat 500 000 medlemmar. Även om tjänstemannafacken varit mer framgångsrika så finns det många företag idag, främst i så kallade nya branscher, där kanske tio-femton procent är medlemmar i en facklig organisation. Allt fler företag har ingen lokal facklig klubb att förhandla med.

Om parterna inte kan utveckla kollektivavtal som är attraktiva både för företag och för medarbetare så riskerar vi att partsinflytandet kommer att minska och lagstiftning i större utsträckning ta över. Framför allt behöver den fackliga rörelsen ta intryck av de förbund som lyckats göra sig relevanta för företagens medarbetare och leverera vad dessa anser sig behöva. En facklig organisation som uppträder som om 1930-talets värderingar och förhållningssätt fortfarande präglar svenska arbetsplatser är inte det. Avtalen behöver ge större utrymme för företagsanpassning och för att hitta lösningar som passar såväl företaget som en individ. Inte minst finns det en stor majoritet av medarbetarna som verkligen vill kunna påverka sin egen lön och det sker inte med avtal där för mycket av fördelningen är bestämd av facket eller där fördelningen sker utan medarbetarnas påverkan.

Konfliktreglerna

En tickande bomb på arbetsmarknaden är konfliktreglerna. Arbetsgivarnas kritik, som under många år framförts i olika sammanhang, är fortfarande lika relevant. Att genom sympatiåtgärder bli utsatt för konflikt under en avtalsrörelse efter att själv ha tecknat ett nytt avtal med fredsplikt är förödande för respekten för kollektivavtalen.

Lägg till bristen på proportionalitetsregler där facket kan genomföra ytterst allvarliga konflikter utan någon egentlig egen insats. Ett utmärkt exempel är 2010 års konflikt med elektrikererna där två strejkande elektriker på lagret riskerade att stänga ett kärnkraftverk.

Att konsekvenserna av de rådande konfliktreglerna inte blivit värre beror främst på två faktorer: Att fackföreningsrörelsen i

”—————
En tickande bomb på arbetsmarknaden är konfliktreglerna.

”
Medlingsinstitutet
blev inget verktyg
för statlig inkomst-
politik.

viss uträkning visat återhållsamhet, men främst på att det i många fall räcker att lägga ett varsel för att uppnå det man vill.

Avslutande kommentarer

När slutbetänkandet kom från utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut 1998, följt av propositionen avseende Medlingsinstitutet 1999, hade de privata arbetsgivarna både positiva och negativa reaktioner. Arbetsgivarna ställde sig bakom de förslag till utökade befogenheter som Medlingsinstitutet föreslogs få i själva medlingsfunktionen. Samtidigt uttryckte arbetsgivarna stora farhågor om att Medlingsinstitutet kunde komma att fungera som ett verktyg för statlig inkomstpolitik och avstyrkte förslaget till såväl organisation som inriktning, med hänvisning till den höga grad av centralisering och samordning som det skulle kunna leda till. Allra mest kritiska var dock arbetsgivarna mot bristen på förslag till förändringar av konfliktreglerna som skulle skapa bättre balans mellan parterna i avtalsförhandlingar.

På flera sätt kan vi nu konstatera att Medlingsinstitutet har haft en positiv roll i arbetet med att skapa en bättre fungerande lönebildning. Medlingsinstitutet blev inget verktyg för statlig inkomstpolitik utan har efter sina förutsättningar gjort ett bra arbete med att stötta arbetsmarknadens parter i lönebildningen. Inte minst har många medlingar kunnat genomföras på ett professionellt sätt. Detta har varit möjligt tack vare hög kunskap, stor erfarenhet, gott omdöme och hög personlig integritet. Med tanke på de stora krav som verksamheten ställer på medlare och ledning för Medlingsinstitutet, och de ramar som ges av konfliktreglerna, har Medlingsinstitutet lyckats väl.

I en framåtblickande arbetsgivaranalys kan man dock fortfarande se några områden för förbättringar av förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning som verkligen positivt bidrar till att skapa kraft i utvecklingen av samhällsekonomin.

Konfliktreglerna är ett stort problem, mycket större än vad som framgår av de många rapporterna som visar på relativt få konfliktdagar i Sverige. Detta bland annat beroende på att arbetsgivarna i många fall blir så påverkade redan av ett varsel att facken uppnår sina mål. Konkret så är bristen på proportio-

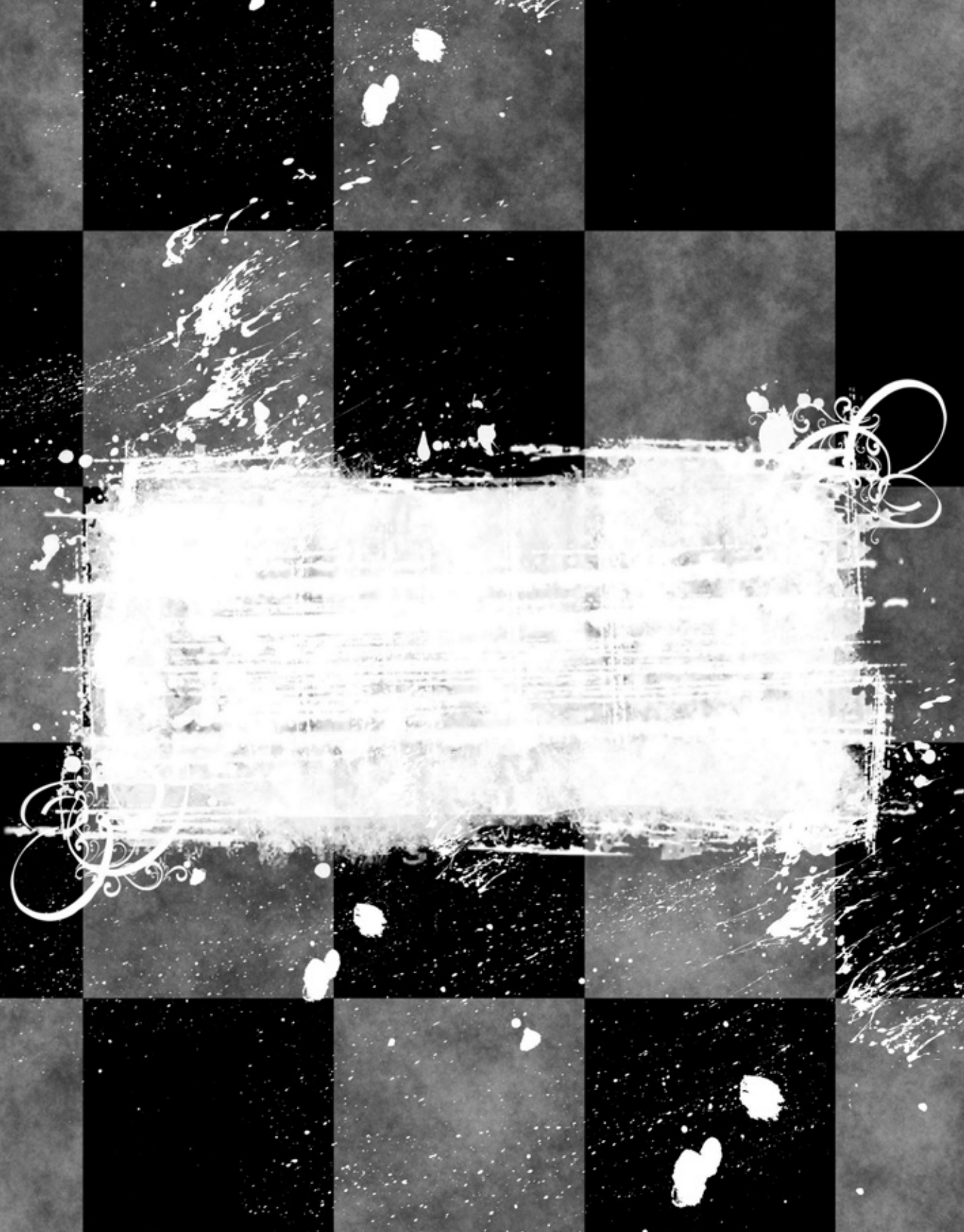
nalitet en viktig faktor och möjligheterna till sympatiåtgärder är allt för lättillgängliga.

I definitionen av en väl fungerande lönebildning borde det tydliggöras att de återkommande stora satsningarna utöver vad de internationellt konkurrensutsatta företagen tål inte ligger i linje med en väl fungerande lönebildning.

En lönebildning utan tillräckliga drivkrafter för att utbilda sig, göra bra ifrån sig och ta på sig mer kvalificerade arbetsuppgifter är inte heller förenlig med en väl fungerande lönebildning

En väl fungerande lönebildning kan inte bortse från dem som står utanför arbetsmarknaden. Fackets uppgift kan inte vara att leverera "fackliga segrar" till priset av en stagnerande tillväxt och att dörrarna är stängda för dem som drabbats av utanförskap.

”—————
Fackets uppgift
kan inte vara att
leverera "fackliga
segrar".



Skillnaden mellan kvinnors och mäns lön i ett tioårigt perspektiv

JOHN EKBERG

Hur har skillnaden mellan kvinnors och mäns lön utvecklats i ett tioårigt perspektiv? Detta avsnitt beskriver hur löneskillnaden mätt på olika sätt har utvecklats på tio år och hur arbetskraftens sammansättning förändrats ur ett köns- och åldersperspektiv.

Att män och kvinnor arbetar inom olika yrken som har olika lönenivåer är en viktig förklaring till löneskillnaden mellan könen. För att få en alternativ bild analyseras statistiken även med hänsyn tagen till att män och kvinnor fördelar sig olika med avseende på yrke, ålder och utbildning.

JOHN EKBERG är statistikansvarig på Medlingsinstitutet. Han är fil.dr. och har tidigare arbetat på Konjunkturinstitutets enhet för forskning och makroekonomiska scenarier.

I sitt forskningsarbete har han analyserat lönestatistik på individnivå och bland annat studerat hur svensk arbetsmarknad fungerar vid låg- jämfört med hög inflation. Han har även studerat effekten av företagsstorlek på lönenivån och utvärderat effekterna av införandet av pappamånaden i föräldraförsäkringen.





Som framgår av tabell 1 hade kvinnor i genomsnitt 85,2 procent av mäns lön år 2009.

Löneutveckling och lönerelationer

Medlingsinstitutet är sedan 2001 statistikansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken. En del av den är den årliga lönestrukturstatistiken, som baseras på individuppgifter.¹ Syftet med statistiken är att ge jämförbar information om lönestrukturen på arbetsmarknaden.

Medlingsinstitutet ska analysera löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv och har gjort så årligen sedan den första årsrapporten 2002.² Utifrån lönestrukturstatistiken beräknar Medlingsinstitutet bl.a. den genomsnittliga löneskillnaden mellan män och kvinnor på hela arbetsmarknaden och inom olika sektorer.

Tabell 1 visar hur genomsnittslönen³ har utvecklats för män och kvinnor mellan 2000 och 2009⁴, per sektor. Vidare redovisas löneskillnaden i kronor mellan män och kvinnor respektive år, samt kvinnors lön i procent av mäns lön (den ovägd löneskillnaden⁵). Löneutvecklingen för män och kvinnor under perioden redovisas också, såväl i kronor som i procent.

År 2009 var kvinnors månadslön 25 700 kronor i genomsnitt för alla sektorer. Motsvarande för män var 30 100 kronor. Som framgår av tabell 1 hade kvinnor i genomsnitt 85,2 procent av mäns lön år 2009, d.v.s. skillnaden i genomsnittslön mellan män och kvinnor var 14,8 procent (100-85,2). Som också framgår av tabellen har den genomsnittliga skillnaden mellan kvinnors och mäns lön för hela arbetsmarknaden minskat med 2,8 procentenheter (från 17,6 till 14,8) under perioden 2000–2009. I kronor räknat har däremot löneskillnaden ökat med 500 kr (från 3 900 till 4 400).

Det är stor variation mellan de olika sektorerna på arbets-

1 För en ingående presentation av lönestrukturstatistiken se Medlingsinstitutets årsrapport Avtalsrörelsen och lönebildningen 2010.

2 4§1st förordningen (2007:912) med instruktionen för Medlingsinstitutet. Medlingsinstitutet analyserar även hur parterna har reglerat frågor om jämställdhet i förbundsavtalen och redovisar resultaten i sin årsrapport.

3 Genomsnittslönen (eller medellönen) är summan av lönerna i en grupp dividerat med antalet personer i gruppen.

4 Uppgifterna för 2010 är inte tillgängliga när detta skrivs.

5 Övägd betyder här att lönerna jämförs utan hänsyn till att kvinnor och män fördelar sig olika, t.ex. över yrken.

Tabell 1. Genomsnittlig månadslön och förändring i kronor och procent efter sektor och kön mellan 2000 och 2009 före standardvägning

År	Samtliga sektorer			Privat sektor			Kommuner		
	Kvinnor	Män	Skillnad (kvinnors lön i proc av mäns lön)	Kvinnor	Män	Skillnad (kvinnors lön i proc av mäns lön)	Kvinnor	Män	Skillnad (kvinnors lön i proc av mäns lön)
2000	18 300	22 200	3 900 (82,4)	18 700	22 300	3 600 (83,9)	17 000	18 900	1 900 (89,9)
2009	25 700	30 100	4 400 (85,2)	26 200	30 200	4 000 (86,6)	23 700	25 400	1 700 (93,4)
Utveckling Kr (proc)	7 400 (40,4)	7 900 (35,6)		7 500 (40,1)	7 900 (35,4)		6 700 (39,4)	6 500 (34,4)	

År	Landsting			Staten		
	Kvinnor	Män	Skillnad (kvinnors lön i proc av mäns lön)	Kvinnor	Män	Skillnad (kvinnors lön i proc av mäns lön)
2000	19 600	27 500	7 900 (71,3)	19 800	23 600	3 800 (83,9)
2009	27 600	37 700	10 100 (73,1)	28 600	32 200	3 600 (88,7)
Utveckling Kr (proc)	8 000 (40,8)	10 200 (37,1)		8 800 (44,4)	8 600 (36,4)	

Källor: Medlingsinstitutet och SCB

marknaden. Störst skillnad i genomsnittlig lön (ovägd siffra) mellan män och kvinnor finns inom landstingen⁶, 26,9 procent. Den näst största skillnaden finns inom privat sektor, 13,4 procent. Inom staten är skillnaden mellan män och kvinnors genomsnittslön 11,3 procent. Skillnaden är minst inom kommunerna, 6,6 procent.

Flera iakttagelser kan göras om hur genomsnittslönen förändrats för kvinnor och män mellan 2000 och 2009 (se tabell 1). Inom kommunerna och staten har kvinnors genomsnittslön

⁶ Inom landstingen är kvinnors och mäns fördelning över yrken extra tydlig. Av de många kvinnor som arbetar där återfinns en stor del i yrken som undersköterska, medan en stor del av de få män som arbetar där är läkare.

”
Även inom landstingen och den privata sektorn har ökningen av genomsnittslönen varit till kvinnornas fördel.

ökat betydligt mer än mäns, mätt både i procent och i krontal.

Även inom landstingen och den privata sektorn har ökningen av genomsnittslönen varit till kvinnornas fördel, mätt i procent. Inom landstingen har kvinnornas genomsnittslön ökat med 40,8 procent medan männens ökat med 37,1 procent. Inom den privata sektorn är motsvarande siffror 40,1 respektive 35,4 procent. I procent har alltså kvinnornas genomsnittslön ökat mer än männens. Räknat i krontal är männens löneökningar däremot högre, eftersom deras lönenivåer är högre.

Löneskillnaden räknat i procent har minskat mest inom staten, där kvinnors löner har närmat sig mäns med 4,8 procentenheter mellan 2000 och 2009. Näst störst är minskningen i kommunerna, där löneskillnaden minskat med 3,5 procentenheter. Inom privat sektor minskade löneskillnaden med 2,7 procentenheter. För landstingen var minskningen 1,8 procentenheter.

Att skillnaden mellan kvinnors lön i procent av mäns lön har minskat under perioden kan bero på relativa löneförändringar, d.v.s. att kvinnor faktiskt har haft en procentuellt sett bättre löneutveckling än män, men också på att könssammansättningen har förändrats, d.v.s. hur kvinnor och män fördelas över t.ex. sektorer och yrken. Förändringar av arbetsmarknadens sammansättning påverkar alltså den ovägda löneskillnaden.

I nästa avsnitt analyseras förändringar i arbetskraftens könssammansättning. Avsnittet fokuserar på förändringar i andelen kvinnor i respektive sektor och yrke, samt hur åldersstrukturen och fördelningen av utbildningsnivåer har förändrats i ett tioårigt perspektiv.

Att män och kvinnor arbetar inom olika yrken och att dessa har olika lönenivåer är en viktig förklaring till storleken på den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män.⁷ För att få en alternativ bild kommer löneskillnaden att analyseras även med hänsyn tagen till att män och kvinnor fördelar sig olika med avseende på yrke, ålder och utbildning.

7 Se även Vad säger den officiella lönestatistiken om löneskillnaden mellan kvinnor och män 2008?, Medlingsinstitutet 2009.

Tabell 2. Antal och andel inom respektive sektor 2000 och 2009

		År 2000	År 2009
Samtliga	Andel män	50,9	49,9
	Andel kvinnor	49,1	50,1
	Totalt antal	3 548 600	3 579 000
Privat sektor	Andel män	62,7	61,6
	Andel kvinnor	37,3	38,4
	Totalt antal	2 376 800	2 401 500
Privat sektor - Arbetare	Andel män	69,0	68,5
	Andel kvinnor	31,0	32,5
	Totalt antal	1 158 600	1 135 100
Privat sektor - Tjänstemän	Andel män	57,6	56,2
	Andel kvinnor	43,4	44,8
	Totalt antal	1 218 200	1 266 500
Offentlig sektor	Andel män	27,5	26,4
	Andel kvinnor	72,5	73,6
	Totalt antal	1 193 000	1 222 500
Kommuner	Andel män	21,3	21,4
	Andel kvinnor	78,7	78,6
	Totalt antal	757 000	767 600
Landsting	Andel män	20,1	20,7
	Andel kvinnor	79,9	79,3
	Totalt antal	218 200	232 800
Staten	Andel män	56,8	49,6
	Andel kvinnor	43,2	50,4
	Totalt antal	218 400	222 100

Källa: Lönestrukturstatistiken

En könsuppdelad arbetsmarknad

En granskning av fördelningen mellan män och kvinnor visar att den svenska arbetsmarknaden är könssegregerad. Enligt lönestrukturstatistiken för år 2009 arbetade totalt ca 1,79 miljoner kvinnor och 1,78 miljoner män på svensk arbetsmarknad.⁸ Av dem arbetade 51,4 procent av kvinnorna i privat och 48,6

⁸ Antalet anställda kan skilja mot andra undersökningar då definitionen för lönestrukturstatistiken skiljer sig mot t.ex. Arbetskraftundersökningarna (AKU). Lönestrukturstatistiken avser anställda för vilka lön kan redovisas för åldern 18–64 år. AKU avser däremot anställda mellan 16 och 64 år.

”
Det finns en obalans inom SSYK vad gäller klassificeringen av yrken.

procent i offentlig sektor (d.v.s. inom kommuner, landsting eller stat). Av männen arbetade däremot 82,8 procent i privat och 17,2 procent i offentlig sektor.

En jämförelse mellan år 2000 och 2009 visar att det skett endast små förändringar. 2000 arbetade 50,9 procent av kvinnorna i privat och 49,1 procent i offentlig sektor, medan 82,5 procent av männen arbetade i privat och 17,5 procent i offentlig sektor.

Tabell 2 visar förändringen av andelen män och kvinnor inom respektive sektor mellan år 2000 och 2009. Av tabellen framgår att privat sektor domineras av män och offentlig sektor av kvinnor. I landsting och kommuner har majoriteten kvinnor bibehållits på en nivå runt 79 procent över tioårsperioden. Däremot har den statliga sektorn utvecklats till att bli könsmässigt neutral; andelen kvinnor har ökat från 43,2 till 50,4 procent. Inom privat sektor har männens övervikt på ca 62 procent bibehållits.

Kvinnor och män arbetar inom olika yrken

Lönestrukturstatistikens yrkeskoder är uppbyggda enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). SSYK har en hierarkisk uppbyggnad med fyra nivåer. 1-siffernivån anger yrkesområde, 2-siffernivån anger huvudgrupp och 3-siffernivån yrkesgrupp. 4-siffernivån anger yrke och består av 355 undergrupper. Uppgifterna för yrke började samlas in år 2004.

Det finns en obalans inom SSYK vad gäller klassificeringen av yrken. Ett exempel på detta är att det finns 27 olika koder för maskinoperatörer, att jämföra med en kod för yrket undersköterska. SSYK tenderar alltså att ha en mer detaljerad indelning med mer specifika yrkestitlar för manligt dominerade yrken än för kvinnligt dominerade.⁹

Det finns dock även kvinnodominerade yrken som är uppdelade på flera olika koder. Ett exempel är sjuksköterskor som har separata koder för bland annat akut-, barn-, distrikts-, operations-, geriatrik- och röntgensjuksköterskor. Bland de fem största yrkena för kvinnor finns två med över 100 000 utövare (undersköterskor och sjukvårdsbiträden samt vårdbiträden och

⁹ SSYK har reviderats under våren 2011. Ett preliminärt förslag har presenterats, med en mer detaljerad indelning för kvinnligt dominerade yrken.

personliga assistenter). Bland de fem största yrkena för män finns tre med strax över 50 000 utövare (systemerare och programmerare, företagssäljare, lastbils- och långtradarförare).

Tabell 3 visar andel och antal yrken på den svenska arbetsmarknaden enligt SSYK för kvinnodominerade (andelen kvinnor är över 60 procent), mansdominerade yrken (andelen kvinnor under 40 procent) och "balanserade" yrken (andelen kvinnor 40–60 procent).

Av tabell 3 framgår att 27 procent av yrkena är kvinnodominerade och att 53 procent är mansdominerade. Resten av yrkena, 20 procent, är könsbalanserade.

Tabell 3. Andel och antal yrken

	Kvinnodominerade yrken	Mansdominerade yrken	Könsbalanserade yrken
Andel	27 procent	53 procent	20 procent
Antal yrken	95	189	71

Källor: Medlingsinstitutet och SCB:s yrkesregister

För att kunna bedöma om könssegregeringen på arbetsmarknaden har tilltagit eller avtagit mellan två tidpunkter behövs ett samlat mått. En vanligt förekommande metod är att beräkna graden av yrkessegregering på arbetsmarknaden genom ett segregeringsindex (dissimilarity index).¹⁰ Indexet visar andelen män, alternativt kvinnor, som måste byta yrke för att en jämn yrkesfördelning mellan könen ska uppnås.¹¹ Indexet varierar mellan noll och 100. Värdet noll innebär att arbetsmarknaden har en fullständigt jämn fördelning (lika många män och kvinnor i respektive yrke). Värdet 100 visar en fullständigt segregerad arbetsmarknad (män och kvinnor i helt skilda yrken). Som påpekats i tidigare studier¹² kan ett segregeringsindex aldrig bli mer än indikator på utvecklingen eftersom det kan ligga många olika konkreta faktorer bakom en förändring på arbetsmarknaden.

10 Se t.ex. SOU 2004:43 Den könsuppdelade arbetsmarknaden.

11 Beräknas som $Dt = 1/2 |Mit - Fit|$ där mit och fit anger den procentuella delen av den manliga respektive kvinnliga arbetskraften sysselsatta i yrke i år t.

12 Se not 10.

” En vanligt förekommande metod är att beräkna graden av yrkessegregering på arbetsmarknaden genom ett segregeringsindex.

Resultaten indikerar att arbetsmarknaden blivit mindre segregerad när det gäller könsfördelningen.

I *tabell 4* visas segregeringsindex för hela arbetsmarknaden. Beräkningar presenteras för åren 2000, 2005 och 2009, på yrkesgrupp (3-siffernivå) för alla yrkesverksamma i åldern 18–64 år. För åren 2005 och 2009 presenteras även beräkningar baserade på finare indelningen: yrke (4-siffernivå).

Tabell 4. Könsssegregeringsindex beräknat för år 2000, 2005 och 2009. SSYK-kod 3- och 4-siffernivå (2005 och 2009)

År	3-siffernivå (yrkesgrupp)			4-siffernivå (yrke)	
	2000	2005	2009	2005	2009
Ålder 18–64	59	56	54	58	56

Källa: Medlingsinstitutet (lönestrukturstatistiken)

Det könsssegregeringsindex som redovisas för 3-siffernivå (yrkesgrupp) ska tolkas som att år 2000 skulle 59 procent av kvinnorna ha behövt byta yrkesgrupp för att kvinnors fördelning på de olika yrkesgrupperna skulle vara densamma som för männen. År 2005 var motsvarande tal 56 procent. År 2009 har motsvarande tal sjunkit med ytterligare 2 procentenheter, till 54 procent.

Nivån på beräkningarna i tabellen överensstämmer väl med motsvarande beräkningar baserade på AKU-data, som presenterades i SOU 2004:43¹³. Där uppgår segregeringsindex till 60 procent år 1997, respektive 56 procent år 2002.

I tabell 4 redovisas det könsssegregeringsindex som beräknats med utgångspunkt från 355 olika yrken (4-siffernivå) för åren 2005 och 2009. År 2000 är exkluderat här, eftersom information om yrke (4-siffernivå) bara finns tillgänglig sedan 2004 i lönestrukturstatistiken.

En mer detaljerad indelning, med 355 yrken jämfört med 113 yrkesgrupper, medför att nivån på beräknade könsssegregeringsindex förskjuts uppåt. Det könsssegregeringsindex som redovisas för 4-siffernivå (yrke) kan tolkas som att år 2005 skulle 58 procent av kvinnorna ha behövt byta yrke för att deras fördelning på de olika yrkena skulle vara densamma som för männen. År 2009 har motsvarande tal fallit med 2 procentenheter, till 56 procent. Även här överensstämmer beräkningar väl med motsvarande beräkningar som presenterats i SOU 2004:43. Där

13 Se not 10.

uppgår segregeringsindex till 62 procent år 1997, respektive 59 procent år 2002.

Sammanfattningsvis indikerar resultaten att arbetsmarknaden blivit mindre segregerad när det gäller könsfördelningen för yrken och yrkesgrupper.

Åldersstruktur

Tabell 5 visar andelen män och kvinnor i olika åldersgrupper inom respektive sektor 2000 och 2009. Dessutom anges förändringen mellan 2000 och 2009, d.v.s. om gruppen av män eller kvinnor i en viss ålder blivit relativt sett större eller mindre inom respektive sektor, sedan år 2000.

Tabell 5. Procentuell andel* kvinnor och män i olika åldersgrupper inom respektive sektor 2000 och 2009

		Kvinnor		Män		Kvinnor	Män
		2000	2009	2000	2009	Procentuell förändring 2000–2009	Procentuell förändring 2000–2009
Samtliga sektorer	18–24 år	4,9	4,9	4,9	4,5	0,5	-6,5
	25–54 år	36,4	35,0	38,4	35,7	-4,0	-7,1
	55–64 år	7,8	10,3	7,6	9,6	32,0	25,6
Privat sektor Arbetare	18–24 år	6,9	8,5	10,3	10,5	22,6	2,0
	25–54 år	20,4	19,8	50,3	45,9	-2,7	-8,6
	55–64 år	3,7	4,2	8,5	11,1	14,5	30,3
Privat sektor Tjänstemän	18–24 år	3,4	2,6	3,0	2,2	-23,7	-26,0
	25–54 år	33,9	33,8	44,5	43,3	-0,3	-2,8
	55–64 år	6,1	7,4	9,0	10,7	21,2	18,6
Kommuner	18–24 år	6,3	5,5	1,6	1,5	-12,5	-5,6
	25–54 år	58,6	53,6	15,0	13,7	-8,5	-8,3
	55–64 år	14,5	19,9	4,1	5,7	37,6	40,6
Landsting	18–24 år	2,2	2,2	0,7	0,7	1,7	-2,5
	25–54 år	62,6	54,7	16,0	14,1	-12,6	-12,0
	55–64 år	15,0	22,6	3,4	5,7	50,3	67,5
Staten	18–24 år	0,9	0,8	1,3	1,1	-16,6	-12,4
	25–54 år	35,0	36,3	41,7	35,4	3,7	-15,0
	55–64 år	9,7	13,5	11,4	12,9	38,9	12,4

* Avrundade värden

Källa: Medlingsinstitutet 2010 "Vad säger den officiella lönestatistiken om löneskillnaden mellan kvinnor och män 2009?"

”
Andelen med
förgymnasial
utbildning var
relativt jämn
mellan könen.

Av tabell 5 framgår att på arbetsmarknaden som helhet har andelen män i åldersgruppen 18–25 år minskat (från 4,9 till 4,5 procent) medan andelen kvinnor i den åldern varit i stort sett oförändrad. I åldersgruppen 25–54 år har dock andelen minskat för både män och kvinnor. Den äldsta åldersgruppen, 55–64 år, har ökat kraftigt för båda könen.

Av tabellen framgår att andelen män i den yngsta åldersgruppen, 18–24 år, minskat i samtliga sektorer utom för arbetare inom privat sektor. Även för kvinnor i denna åldersgrupp har andelen ökat bland arbetare inom privat sektor, medan den har minskat för tjänstemän inom privat sektor och för kommuner och staten.

Andelen för nästa åldersgrupp, 25–54 år, har minskat inom samtliga sektorer både för män och kvinnor. Det enda undantaget är kvinnor inom staten, där en ökning skett. Andelen i den äldsta åldersgruppen, 55–64 år, har däremot ökat kraftigt inom samtliga sektorer, för båda könen.

Utbildningsnivå

Tabell 6 visar utvecklingen av andelen anställda efter utbildningsnivå för olika sektorer. Uppgifterna är baserade på lönestrukturstatistiken för 2000 (privat sektor), 2001 (offentlig sektor) och 2009 (offentlig och privat sektor).

Av tabell 6 framgår att utbildningsnivån skiljer sig mellan sektorerna. För båda könen är andelen med endast förgymnasial utbildning störst bland arbetare i privat sektor. Även andelen med högst gymnasial utbildning är störst här, medan andelen med eftergymnasial utbildning är högst inom staten och landstingen.

Samtliga sektorer, utom arbetare i privat sektor, har ett gemensamt mönster för fördelningen mellan utbildningsnivåer. 2009 hade en större andel män än kvinnor eftergymnasial utbildning. Andelen med förgymnasial utbildning var relativt jämn mellan könen, medan kvinnorna hade en lite större andel med gymnasial utbildning.

Bland arbetare inom privat sektor hade kvinnorna en större andel med eftergymnasial utbildning än männen. Männen hade i stället en större andel med gymnasial utbildning, medan

Tabell 6. Andel anställda* efter sektor och utbildningsnivå 2000/2001 och 2009

		Kvinnor		Män		Kvinnor	Män
		2000	2009	2000	2009	Procentuell förändring 2000–2009	Procentuell förändring 2000–2009
Privat sektor							
Arbetare	Förgymnasial	38,2	20,6	33,6	21,6	-46,0	-35,6
	Gymnasial	54,5	64,0	61,3	68,6	17,4	11,9
	Eftergymnasial	7,3	15,3	5,1	9,7	110,1	91,0
Tjänstemän	Förgymnasial	13,0	6,0	12,2	7,1	-54,1	-42,3
	Gymnasial	52,2	45,7	46,2	41,4	-12,5	-10,2
	Eftergymnasial	34,8	48,3	41,6	51,5	39,0	23,8
		Kvinnor		Män		Kvinnor	Män
		2001	2009	2001	2009	Procentuell förändring 2001–2009	Procentuell förändring 2001–2009
Offentlig sektor							
Kommuner	Förgymnasial	12,9	7,3	12,6	8,7	-43,4	-30,5
	Gymnasial	48,6	47,1	38,1	39,3	-3,1	3,2
	Eftergymnasial	38,5	45,6	49,3	52,0	18,4	5,4
Landsting	Förgymnasial	4,2	2,2	5,3	3,3	-46,4	-38,4
	Gymnasial	39,6	32,4	28,7	23,8	-18,1	-17,1
	Eftergymnasial	56,3	65,3	66,0	73,0	16,2	10,5
Staten	Förgymnasial	10,0	4,5	6,2	3,2	-55,3	-48,6
	Gymnasial	37,7	28,5	26,1	21,6	-24,3	-17,3
	Eftergymnasial	52,4	67,0	67,7	75,1	27,9	11,0

* Avrundade värden

Källa: Medlingsinstitutet 2010 "Vad säger den officiella lönestatistiken om löneskillnaden mellan kvinnor och män 2009?"

andelen med endast förgymnasial utbildning var ungefär lika stor för båda könen.

Andelen med eftergymnasial utbildning har ökat mer bland kvinnor. Detta gäller för samtliga sektorer. Bland arbetare inom privat sektor har andelen ökat med 110,1 procent, från 7,3 procentenheter till 15,3. Även bland tjänstemän i privat sektor och inom staten har andelen kvinnor med eftergymnasial utbildning ökat kraftigt. Bland tjänstemän inom privat sektor har

” —————
Den största
oförklarade
löneskillnaden,
9,1 procent,
har tjänstemän
i privat sektor.

andelen kvinnor med eftergymnasial utbildning ökat från 34,8 procentenheter till 48,3 d.v.s. med 39 procent. Inom staten har motsvarande andel ökat från 52,4 procentenheter till 67,0 procentenheter, d.v.s. med 27,9 procent. Andelen män med eftergymnasial utbildning har också ökat mellan 2000/2001 och 2009 men inte lika mycket som för kvinnorna.

Skillnaden efter standardvägning

Rapporten ”Vad säger den officiella lönestatistiken om löneskillnaden mellan kvinnor och män 2008?”¹⁴ visar att män och kvinnor jobbar inom olika yrken och att dessa yrken är förknippade med olika lönenivåer. Av de olika faktorer som beaktades gav yrke det enskilt största bidraget till att förklara löneskillnaden mellan kvinnor och män. Skillnader i lön kan givetvis bero på en mängd olika faktorer. Som exempel kan nämnas ålder, utbildning samt inom vilken sektor på arbetsmarknaden som arbetet utförs.

För att få en alternativ bild beräknas löneskillnaden mellan män och kvinnor när ovan nämnda faktorerna beaktats med hjälp av metoden standardvägning. Den standardvägning som använts i tabell 7 tar hänsyn till att män och kvinnor arbetar inom olika yrken och sektorer, har olika hög utbildning, har olika arbetstid¹⁵ och olika ålder. Efter standardvägning blir löneskillnaden mindre. Den löneskillnad som blir kvar, den s.k. oförklarade löneskillnaden, är 6,0 procent för hela arbetsmarknaden 2009.

Efter standardvägning är det inte längre landstingen som har den största löneskillnaden 2009. Den största oförklarade löneskillnaden, 9,1 procent, har i stället tjänstemän i privat sektor. Landstingens löneskillnad är 4,7 procent efter standardvägning, att jämföra med en löneskillnad på 26,9 procent om man inte standardväger.

14 I de årliga rapporterna om kvinnors och mäns löner använder Medlingsinstitutet även metoden regressionsanalys för en mer detaljerad analys av hur olika faktorer påverkar löneskillnaden.

15 I lönestrukturstatistiken är alla löner uppräknade till heltidslöner. Variabeln arbetstid finns med vid standardvägning och regressionsanalys eftersom deltidsanställda kan ha annan lön än heltidsanställda, även räknat per timme.

Den minsta oförklarade löneskillnaden, 0,6 procent, har kommunerna. Arbetare i privat sektor har en löneskillnad på 4,5 procent. Inom staten är den oförklarade löneskillnaden 6,2 procent.

Tabell 7 visar löneskillnaden mellan män och kvinnor under perioden 2005–2009, efter standardvägning. Anledningen till att tidsserien startar 2005 är att det är första året som information om yrke finns. Löneskillnaden efter standardvägning har minskat under perioden.

” Den minsta oförklarade löneskillnaden, 0,6 procent, har kommunerna.

Tabell 7. Kvinnors lön i procent av mäns lön efter standardvägning 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Skillnad 2005–2009
Samtliga sektorer	93,2	93,4	93,5	93,4	94,0	0,8
Privat sektor	91,7	91,9	92,2	92,1	92,7	1,0
Arbetare	94,4	94,9	94,8	95,4	95,5	1,1
Tjänstemän	90,2	90,3	90,5	90,0	90,9	0,7
Offentlig sektor	96,5	96,6	96,6	96,6	97,0	0,5
Kommuner	99,1	99,0	98,8	99,2	99,4	0,3
Landsting	94,7	94,8	95,2	94,6	95,3	0,6
Staten	92,9	93,5	93,7	93,7	93,8	0,9

Källor: Medlingsinstitutet och SCB

Under perioden har den största minskningen av löneskillnaden efter standardvägning skett bland arbetare inom privat sektor, där den oförklarade löneskillnaden minskat med 1,1 procentenheter. Inom staten har löneskillnaden minskat med 0,9 procentenheter och inom landstingen med 0,6 procentenheter. För tjänstemän inom privat sektor är minskningen 0,7 procentenheter. Kommunerna, den sektor där skillnaden mellan mäns och kvinnors lön är minst, har också den minsta förändringen mellan 2005 och 2009, 0,3 procentenheter.

” —————
Inom främst
kommuner och
inom staten har
kvinnors löner när-
mat sig männens.

Sammanfattning

Den ovägd löneskillnaden mellan män och kvinnor för hela arbetsmarknaden var 14,8 procent 2009. Mellan 2000 och 2009 minskade den med 2,8 procentenheter. Minskningen av löneskillnaden inom enskilda sektorer varierar mellan 1,8 och 4,8 procentenheter. Inom främst kommuner och inom staten har kvinnors löner närmast sig männens. (Se tabell 1.)

Om man, med hjälp av metoden standardvägning, tar hänsyn till att män och kvinnor arbetar inom olika yrken och sektorer, har olika hög utbildning, olika arbetstid och olika ålder, blir löneskillnaden mindre. Den löneskillnad som blir kvar, den s.k. oförklarade löneskillnaden, är 6,0 procent för hela arbetsmarknaden 2009. Löneskillnaden efter standardvägning har minskat mellan 2005 och 2009 med mellan 1,1 och 0,3 procentenheter, beroende på sektor. Störst är minskningen för arbetare inom privat sektor. (Se tabell 7.)

Det finns flera tänkbara förklaringar till varför löneskillnaden har minskat. Dels indikerar resultaten att arbetsmarknaden blivit mindre könssegregerad, när det gäller fördelningen över yrken. Dels har andelen med eftergymnasial utbildning ökat mer bland kvinnor.

Inom staten har t.ex. andelen kvinnor med eftergymnasial utbildning ökat kraftigt. Det kan förklara en del av den minskade löneskillnaden före standardvägning. Kvinnor inom staten har i genomsnitt fått högre lön, vilket alltså troligen beror på att fler kvinnor har högre utbildning i slutet av perioden och därför återfinns inom yrken med högre lön.

En faktor som troligtvis motverkar minskade löneskillnader är att allt fler väljer att arbeta längre. Resultaten som presenterats visar att andelen i den äldsta åldersgruppen, 55–64 år, har ökat inom samtliga sektorer och för båda könen. Av tidigare forskning vet vi att graden av yrkesmässig könssegregering skiljer sig mellan generationerna.¹⁶ Eftersom segregeringsindex är lägre för de yngre grupperna än i de äldre kan minskningstakten avta när en större andel av arbetsmarknaden befinner sig i den äldsta åldersgruppen.

16 Se not 10.

Om vi ändå antar att förändringstakten blir densamma som genomsnittet för de år som visas i tabell 1, d.v.s. ungefär 0,3 procent per år, då skulle det ta ungefär femtio år för arbetsmarknaden att utjämna den genomsnittliga löneskillnaden mellan män och kvinnor.

Referenser

Medlingsinstitutet (2009) Vad säger den officiella lönestatistiken om löneskillnaden mellan kvinnor och män 2008?

Medlingsinstitutet (2010) Vad säger den officiella lönestatistiken om löneskillnaden mellan kvinnor och män 2009?

Medlingsinstitutet (2010) Avtalsrörelsen och lönebildningen 2009

SFS 2007:912, Förordning med instruktion för Medlingsinstitutet

SOU 2004:43, Den könsuppdelade arbetsmarknaden



Konkurrenskraften – spelar den någon roll för lönebildningen?

BO ENEGREN

Förutsättningarna för lönebildningen förändrades under 1990-talet genom övergången till rörlig växelkurs och inflationsmål. Utrymmet för löneökningarna i det svenska näringslivet kunde enligt läroboksmodellen inte längre direkt kopplas till kostnadsutvecklingen i konkurrentländerna. I stället skulle inhemska förhållanden bestämma löneutrymmet.

En lönebildningsmodell som enbart utgår från inhemska priser och produktivitet stöter dock på problem när den ska tillämpas i praktiken. Sveriges allt större omvärldsberoende begränsar frihetsgraderna i penningpolitiken och understryker behovet av att de svenska arbetskraftskostnaderna inte går i otakt med omvärlden.

En omvärldsanalys med särskilt fokus på kostnadsutvecklingen i konkurrentländerna har därmed fortfarande en viktig roll att spela. Att valet av penningpolitisk regim inte är avgörande för hur lönebildningen bedrivs i praktiken understryks av den likartade syn på industrins konkurrenskraft och lönenormerande roll som finns i de nordiska länderna.

BO ENEGREN är nationalekonom vid Medlingsinstitutet sedan 2009. Där bevakar han frågor som rör svensk konkurrenskraft och är ansvarig för konjunkturlönestatistiken. Han har tidigare arbetat med konjunkturbedömningar och analyser av svensk och internationell ekonomi på SEB. Dessförinnan arbetade han på Konjunkturinstitutet under flera år.



”
Sveriges allt större
omvärldsberoende
begränsar
frihetsgraderna
i penningpolitiken.

En grundbult i den svenska lönebildningsmodellen är att den internationellt konkurrensutsatta sektorn ska vara lönenormerande. Uppslutningen kring denna princip har varit relativt stor allt sedan nuvarande ramverk för lönebildningen utformades för drygt tio år sedan. Helt oomtvistad har den dock inte varit. Ett argument som framförts är att uppdelningen av ekonomin i en konkurrensutsatt del, i första hand exportindustrin, och en skyddad del är förlegad och en kvarleva från perioden med fast växelkurs. Kritiken har också gått ut på att den konkurrensutsatta sektorn definieras allt för snävt i och med att tjänstesektorn i allt högre grad utsätts för internationell konkurrens. Ändå har det knappast förts fram några konkreta alternativ till nuvarande modell. Däremot finns ett tydligare ifrågasättande av på vilka grunder lönerna i den konkurrensutsatta sektorn sätts.

I de rapporter om lönebildningen som Medlingsinstitutet publicerar varje år ges ett relativt stort utrymme åt analyser av den svenska konkurrenskraften. Anledningen är att det ingår i Medlingsinstitutets instruktion att verka för en väl fungerande lönebildning och att detta sägs innefatta att arbetskraftskostnaderna i Sverige inte ska öka mer än i våra viktigaste konkurrentländer (under förutsättning att svensk produktivitetstillväxt utvecklas i linje med omvärlden). Detta synsätt är också grunden för den så kallade Europeanormen som lanserades av Edingruppen i en rapport 1995.¹ Internationella jämförelser av arbetskraftskostnader och produktivitet, tillsammans med andra faktorer som är viktiga för konkurrenskraften, utgör enligt denna syn ett betydelsefullt underlag för arbetsmarknadens parter när man ska förhandla om nya löner. Detta synsätt präglar också de rapporter som Industrins Ekonomiska Råd presenterar på uppdrag av parterna bakom Industriavtalet.

Modell utan omvärldsfaktorer

Det finns dock andra lönebildningsmodeller där jämförelser av arbetskraftskostnader och analyser av den svenska konkurrenskraften inte har någon tydlig roll att spela. Den modell som Konjunkturinstitutet (KI) använder, och som är den teoretiska

1 En arbetsgrupp bestående av ekonomer från centrala fackliga och arbetsgivarorganisationer under ledning av P.O. Edin.

grund som t.ex. den senaste Långtidsutredningen (LU) utgår ifrån², innebär i princip att det långsiktiga nominella löneutrymmet i det svenska näringslivet bestäms av summan av Riksbankens inflationsmål och den trendmässiga produktivitetstillväxten. Därutöver kan tillkomma ett behov av att anpassa löneökningstakten till konjunkturläget. Dessutom brukar KI diskutera möjligheterna för parterna att bidra till ökad sysselsättning genom att komma överens om lägre löneökningar än vad som är motiverat utifrån tidigare nämnda kriterier (parternas ansvarstagande). I denna lönebildningsmodell finns i princip inte något utrymme för omvärldsfaktorer och Sveriges internationella konkurrenskraft är ovidkommande. Tvärtom, kan det enligt denna syn vara skadligt för svensk ekonomi om industrin beaktar löner och produktivitet i omvärlden i sina avtal, eftersom detta kan stå i strid med vad som är optimalt för svenska förhållanden och svensk arbetsmarknad.

Möjligen skulle man kunna förvänta sig att förespråkare av KI-modellen skulle argumentera mot att industrin går före och sätter märket för övriga sektorer, eftersom man anses basera sina överenskommelser på felaktiga grunder. I en artikel i Ekonomisk Debatt av Lars Calmfors för några år sedan diskuterades också mycket riktigt att det kunde vara mer logiskt om lönenormeringen sköttes av sektorer på hemmamarknaden.² "Man skulle rentav kunna hävda att konsekvenserna av för höga löneökningar är mer *förutsägbara* för hemmamarknadssektorer än för den utlandskonkurrerande industrin i nuvarande system, eftersom Riksbanken har full kontroll över räntan som påverkar deras efterfrågan. Däremot har Riksbanken mindre kontroll över växelkursen, som under långa perioder rör sig ganska oförutsägbart." I en svarsartikel av ekonomerna i Industrins Ekonomiska Råd betonades att det fortfarande finns starka skäl för att lönebildningen tog sin utgångspunkt i den konkurrensutsatta industrin.³ Enligt rådet motiverar industrins erfarenheter och internationella exponering även i fortsättningen en särställning i lönebildningen.

2 Ekonomisk Debatt nr 1, 2008 *Kris i det svenska avtalssystemet*.

3 Ekonomisk Debatt nr 5, 2008 Krisstämpeln på det svenska avtalssystemet – en överdrift.

” —————
Industrins
erfarenheter
och internationella
exponering
motiverar även
i fortsättningen
en särställning
i lönebildningen.

Denna huvudslutsats delas även av den senaste Långtidsutredningen och betraktas också som ett praktiskt ändamålsenligt faktum i KI:s lönebildningsrapporter. Visserligen hävdas där att det inte finns någon teoretisk grund för att ge den konkurrensutsatta sektorn en särställning i lönebildningen och att industrin under nuvarande lönebildningsregim baserar sina överenskommelser på ”fel saker”, d.v.s. bland annat ökningen av arbetskraftskostnader och produktivitetstillväxt i förhållande till omvärlden. Men om bara lönenormeringen sker utifrån svenska förhållanden och Riksbankens inflationsmål, talar pragmatiska skäl för att nuvarande modell för lönenormering trots allt gynnar svensk ekonomi. Det framhålls t.ex. att det skulle vara förknippat med risker att radera nuvarande institutionella ramverk. Ett annat argument som förts fram som stöd för industrins lönenormerande roll är att exportindustrin påverkas relativt lite av den inhemska finanspolitiken. Risken för att en efterfrågestimulerande politik i en lågkonjunktur skulle driva upp lönekraven, och därmed minska de positiva effekterna på sysselsättningen av finanspolitiken, skulle följaktligen bli mindre om exportindustrin sätter normen än om någon inhemsk sektor skulle göra det.

Svårt att tillämpa modellen

Även om det i teorin är tilltalande att basera lönebildningen och normeringen på produktiviteten och Riksbankens inflationsmål kan det vara svårt att i praktiken tillämpa modellen. Svårigheterna att praktiskt tillämpa KI-modellen är t.ex. skälet till LO:s rekommendation att utgå från Europeanormen vid avtalsförhandlingar, trots att man ser tillväxten i priser och produktivitet i Sverige som den teoretiskt korrekta normen för lönebildningen. En komplikation är att prognoser över produktiviteten är notoriskt svåra att göra för en normal avtalsperiod på två–tre år, men även den långsiktiga produktivitetstillväxten är svårbedömd. I KI:s senaste lönebildningsrapport görs helt enkelt antagandet att produktiviteten framöver ska växa i linje med de senaste 30 årens genomsnitt.

Att löneökningarna ska vara förenliga med Riksbankens inflationsmål på 2 procent kan synas vara mindre komplicerat att

förhålla sig till än osäkra antaganden kring produktiviteten. Parternas tilltro till att Riksbanken på några års sikt ska uppfylla inflationsmålet tycks vara grundmurad. KI-modellen är dock mer komplicerad än så. Medan Riksbanken styr sin politik efter de prisökningar som konsumenterna möter, d.v.s. konsumentprisindex, är det pris som är mest relevant i lönebildnings-sammanhang det pris som företagen möter, det som i Nationalräkenskaperna benämns förädlingsvärdespriset. Att de priser som konsumenterna möter kan avvika från dem som företagen möter beror bland annat på att sammansättningen av de varor och tjänster som ingår i KPI inte är den samma som sammansättningen av de varor och tjänster som ingår i förädlingsvärdespriset. Skillnader i prisutveckling på det som importeras till Sverige och den prisutveckling som svenska företag möter på världsmarknaden spelar också roll i detta sammanhang, liksom växelkursens utveckling. Det är lätt att inse att prognoser över hur dessa variabler ska utvecklas i framtiden inte är alldeles enkla att göra.

Man kan därför möjligen ifrågasätta vinsten av att räkna fram ett pris som visserligen är teoretiskt mer korrekt än KPI, men som samtidigt bygger på en rad svårbedömda prognoser och godtyckliga antaganden. Dessa prognoser och bedömningar är dock något som parterna måste förhålla sig till när man ska beakta den optimala löneökningstakt som KI räknar fram. Sålunda kan man notera att det "inflationsmål" som KI använder sig av i den senaste lönebildningsrapporten är nästan en halv procentenhet lägre än det "inflationsmål" som räknades fram inför 2007 års avtalsrörelse.

Jämviktsarbetslösheten går inte att observera

När det gäller parternas "ansvarstagande" kopplas detta ofta till ambitionerna att få ned den så kallade jämviktsarbetslösheten (d.v.s. den nivå på arbetslösheten som är förenlig med en stabil inflation). Ett problem med detta angreppssätt är att ingen vet hur hög jämviktsarbetslösheten är eftersom den inte går att observera. Sålunda bedömer t.ex. regeringen att jämviktsarbetslösheten är cirka 5 procent medan KI:s bedömning av jämviktsarbetslösheten ligger på drygt 6 procent. Enligt regeringen har

”
Parternas tilltro till att Riksbanken på några års sikt ska uppfylla inflationsmålet tycks vara grundmurad.

”
Kritik har framförts mot att lönebildningen inte tar tillräcklig hänsyn till sysselsättningen.

jämviktsarbetslösheten sjunkit de senaste åren medan andra bedömare hävdar att den stigit. KI bedömer dock att femprocentnivån kan uppnås om arbetskostnadsökningarna de närmaste tre åren blir 3,1 procent i stället för 3,5 procent. I annat fall stannar jämviktsarbetslösheten kvar på 6 procent. Eftersom åsikterna om både nivån på och utvecklingen av jämviktsarbetslösheten går så pass mycket i sår är det svårt för parterna att veta hur man ska förhålla sig till dessa beräkningar.

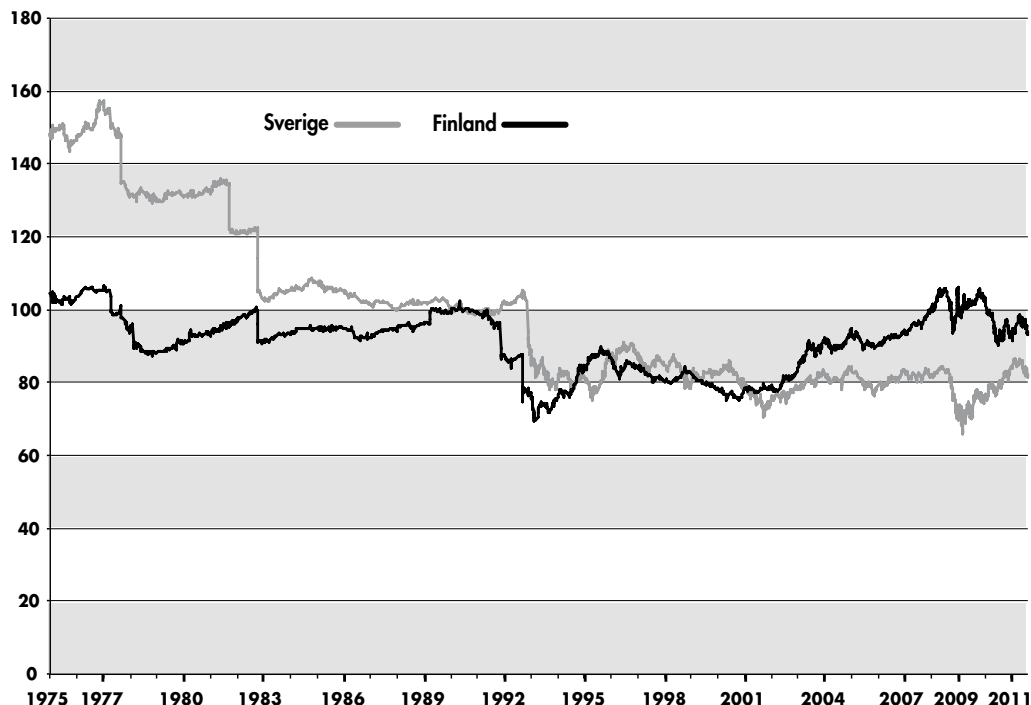
Samtidigt kan man konstatera att det från flera håll, t.ex. i den senaste långtidsutredningen, framförts kritik mot att lönebildningen inte tar tillräcklig hänsyn till sysselsättningen. Denna kritik slår både mot en tankesamman som bygger på att bevara den internationella konkurrenskraften och en modell som baseras på inflationsmålet och den långsiktiga produktivitetstillväxten. Kritiken går ut på att en löneökningstakt som antingen är förenlig med bevarad konkurrenskraft eller förenlig med inflationsmålet och den långsiktiga produktivitetstillväxten, inte är tillräckligt ambitiös i sysselsättningshänseende.

Verkligheten kontra läroboken

Det viktigaste argumentet mot att beakta den internationella konkurrenskraften i lönebildningen är att detta inte sägs vara relevant med nuvarande penningpolitiska regim med inflationsmål och rörlig växelkurs. I läroboksmodellen blir förutsättningarna för lönebildningen i en regim med fast respektive rörlig växelkurs fundamentalt olika. I en regim med fast växelkurs gäller att löner och priser inte får öka mer än i de länder som man knutit växelkursen till. Skulle så bli fallet försämras konkurrenskraften (mot dessa länder). I en regim med rörlig växelkurs finns inte den omedelbara kopplingen till konkurrenskraften, eftersom avvikelser i förhållande till omvärlden kan korrigeras via den rörliga växelkursen. En konsekvens av detta skulle vara att löneförhandlingarna i en värld med fast växelkurs kan styra landets relativa kostnadsläge, medan detta inte låter sig göras när växelkursen flyter fritt. Verkligheten är dock mer komplicerad än i läroboksmodellerna.

Fast eller rörlig växelkurs?

Avser nominell effektiv växelkurs, dvs ihopvägt med vikter för utrikeshandeln



Källa: Macrobond / Bank of England

Till att börja med är gränsen mellan fast och rörlig växelkurs mindre skarp än vad man normalt tänker på. Sedan andra världskriget har Sverige bara haft verkligt fast växelkurs under perioden 1949 till 1971. Efter att det s.k. Bretton-Woodssystemet, med dollarn som ankare, bröt samman provade Sverige olika lösningar med bl.a. valutakorgar och ensidig knytning av kronan till ecun. Sedan 1992 har Sverige haft helt rörlig växelkurs.

Som framgår av ovanstående diagram var kronans kurs dock inte påfallande mer fast under perioden med "fast växelkurs" än under nuvarande regim med rörlig växelkurs och inflationsmål. (D.v.s. skillnaden mellan åren före och efter 1992 är inte så stor.) Till detta bidrog naturligtvis de upprepade devalveringarna av kronan under 1970- och 80-talen, men också stora kast

” —————
De länder som
är anslutna till euron
kan också ha stora
rörelser i sina
växelkurser.

i kursen mot valutor som stod utanför det europeiska valuta-samarbetet. Det kan också vara värt att notera att de länder som är anslutna till euron också kan ha stora rörelser i sina växelkurser. Trots att Finland har euron som sin valuta har den finska växelkursen periodvis inte varit påtagligt mer stabil än kronan, vilket också framgår av diagrammet. Det förefaller sålunda något problematiskt att hävda att lönesättningarna i Finland, där man har ”fast växelkurs”, kan styra sitt relativa kostnadsläge via lönebildningen, medan man i Sverige, där växelkursen är rörlig, inte alls kan påverka sitt relativa kostnadsläge.

Det kan också påpekas att det inte är självklart i vilken riktning som växelkursen rör sig vid ett bestämt löneutfall. Räntehöjningar i Sverige till följd av stigande löne- och inflationstryck resulterar normalt inte i en försvagning av kronan så länge inflationsmålet är trovärdigt. I stället är det troligare att de leder till valuta-inflöden från placerare som ser möjligheter till ökad avkastning i kronplaceringar till följd av en högre räntenivå i Sverige än i omvärlden. För exportindustrin medför detta en dubbel påfrestning i form av högre arbetskraftskostnader och en starkare krona. Kostnaden för industrin kan därmed bli mycket stor om lönebildningen hamnar i otakt med omvärlden.

Lika i Norden

Det är också intressant att notera hur likartad lönebildningen är i de nordiska länderna, med avseende på den konkurrentsatta sektorns lönenormerande roll, trots olikheterna i penningpolitiska regimer. Beaktandet av industrins konkurrenskraft och dess lönenormerande roll tycks knappast vara i mindre i Sverige och Norge med inflationsmål och rörlig växelkurs än i Finland, som deltar i eurosamarbetet, eller i Danmark som har sin valuta knuten till euron.

Den s.k. frontfacksmodellen i Norge där den internationellt konkurrensutsatta delen av näringslivet går före och sätter normen är t.ex. allmänt accepterad på den norska arbetsmarknaden. Likaså är lönekostnadsutvecklingen i omvärlden en viktig faktor i den norska lönebildningen. Statistisk Sentralbyrå konstaterar till exempel i sin prognos från i vintras att ”nedgången i löneökningstakten (i Norge) har i högre grad kommit som en

följd av lågkonjunkturen i internationell ekonomi än av försvagningen på den norska arbetsmarknaden. Den markerade nedgången i löneökningstakt sedan 2008 visar att den norska kostnadsutvecklingen är nära knuten till förhållanden i omvärlden.”⁴ Sammantaget tycks det faktum att samtliga nordiska länder är små öppna ekonomier med ett stort beroende av utrikeshandeln vara väl så viktigt för lönebildningen som vilken penningpolitisk regim man har.

”
Riksbankens inflationsmål skulle i praktiken hamna mycket nära ECB:s inflationsmål.

Ett par tiondels skillnad

Det kan också påpekas att ”löneutrymmet” enligt KI-modellen och enligt någon form av Europeanormsmodell i praktiken inte behöver hamna så långt ifrån varandra. Riksbankens inflationsmål är 2 procent och målet för inflationen i euroområdet är ”under men nära 2 procent”. Skillnaden mellan Riksbankens och den Europeiska centralbankens (ECB) inflationsmål skulle alltså bara vara någon eller ett par tiondels procentenheter. Om man ska vara riktigt noga så är det inflationen mätt med det harmoniserade EU-måttet HIKP som används av ECB medan svenska Riksbanken använder KPI. Översätter man det svenska inflationsmålet på 2 procent mätt enligt KPI skulle detta snarast motsvara 1,9 procent enligt HIKP, eftersom räntekostnaden för egnahem inte ingår i HIKP och denna tenderar att stiga snabbare (enligt KI:s prognos) än övriga komponenter i KPI framöver. Därmed skulle Riksbankens inflationsmål i praktiken hamna mycket nära ECB:s inflationsmål. Använder man samma antagande om den trendmässiga produktivitetstillväxten för euroområdet som för Sverige, d.v.s. att den är lika med den genomsnittliga tillväxten de senaste 30 åren, blir skillnaden inte heller på detta område så särskilt stor.

Ovanstående resonemang visar alltså på att det i praktiken är väl förenligt med inflationsmålspolitiken att ta hänsyn till ökningarna av arbetskraftskostnaderna i omvärlden när lönerna i det svenska näringslivet ska förhandlas fram. Det finns därmed ingen tydlig motsättning mellan inflationsmålet och en lönebildning som utgår från Europeanormen. Skulle däremot förhållandena ändras, t.ex. genom att ECB ändrade sitt inflationsmål till fyra procent, skulle däremot motsättningen mellan

4 Økonomiske analyser 1/2011

”
Förutom bristande jämförbarhet i statistiken är det inte självklart hur man ska se på själva konkurrenskraftsbegreppet.

inflationmålet och arbetskostnadsökningar i omvärlden ställas på sin spets. En sådan utveckling ter sig dock inte särskilt sannolik och det är knappast någon tillfällighet att länder med inflationsmål i de allra flesta fall ligger nära ett mål på två procent.

Svårt att jämföra löneökningen

På samma sätt som ”KI-modellen” lämnar ett relativt brett utrymme för olika tolkningar när den ska tillämpas i praktiken, finns många osäkerhetsmoment i en lönebildningsmodell där olika indikatorer på utvecklingen av konkurrenskraften spelar en central roll. Ett sådant osäkerhetsmoment är svårigheten att jämföra löneökningar i olika länder. Trots strävanden efter harmonisering inom t.ex. ramen för Eurostat finns betydande skillnader länderna emellan, även inom EU, som försvårar internationella jämförelser. Detta blev särskilt tydligt under finanskrisen när de omfattande arbetstidsförkortningarna i Europa slog igenom på olika sätt i statistiken, vilket bl.a. hänger samman med att länderna använder sig av olika källor med delvis olika definitioner. Även internationella jämförelser avseende produktivitetstillväxten är behäftade med olika problem. Medlingsinstitutet gör därför betydande ansträngningar att få fram så jämförbara mått som möjligt på dessa variabler. Betydelsefullt är också att bevaka löneavtal i viktiga konkurrentländer som Tyskland och övriga Norden, särskilt med tanke på att dessa ger vägledning om i vilken riktning som löneökningarna i omvärlden är på väg.

Förutom bristande jämförbarhet i statistiken är det inte självklart hur man ska se på själva konkurrenskraftsbegreppet. I Medlingsinstitutets analyser läggs stor vikt vid den s.k. relativa enhetsarbetskostnaden i gemensam valuta, d.v.s. hur arbetskraftskostnader och produktivitet i Sverige utvecklas i förhållande till våra konkurrentländer, korregerat för ändringar i kronans växelkurs. Enligt detta mått kan konkurrenskraften förbättras antingen genom lägre löneökningar och/eller högre produktivitetstillväxt än i omvärlden. En förstärkt konkurrenskraft kan också komma via en försvagning av kronan. Det är dock inte likgiltigt hur en förbättring av konkurrenskraften

kommer till stånd. En försvagning av kronan kan vara av godo på kort sikt, men innebär samtidigt att Sverige som nation blir fattigare, d.v.s. vi får betala mer för det vi importerar. En konkurrenskraftsförbättring som beror på en starkare produktivitetsutveckling jämfört med omvärlden kan däremot normalt ses som något mer entydigt positivt.

”—————
En försvagning av kronan kan vara av godo på kort sikt.

Lönsamhet och prisutveckling påverkar löneutrymmet

Det är dock inte självklart att en bättre utveckling av svensk produktivitet jämfört med omvärlden innebär att arbetskraftskostnadernas ökningstakt i motsvarande mån kan överstiga den i konkurrentländerna. En hög andel produktion i högproduktiva exportbranscher kan ofta sammanfalla med låga eller fallande priser inom dessa branscher, vilket i sin tur begränsar utrymmet för löneökningar. Sålunda bör enhetsarbetskostnaderna som ett mått på konkurrenskraften kompletteras med analyser av lönsamhet och prisutveckling för svensk export jämfört med prisutvecklingen i konkurrentländerna. Prisutvecklingen är också av intresse när man tittar på hur marknadsandelarna för svensk export utvecklats. Det traditionella sättet att mäta marknadsandelar brukar annars vara att jämföra svenska exportvolymerna med importvolymerna i de länder vi exporterar till. Ett alternativt sätt att mäta exportmarknadsandelar är att beräkna den svenska exportens andel av den globala exporten i löpande priser (normalt i dollar). Det sistnämnda sättet att mäta Sveriges exportmarknadsandelar ger en betydligt mindre gynnsam bild för svensk del än det förstnämnda sättet att mäta. Orsaken är bl.a. just en ofördelaktig prisutveckling på svensk export i förhållande till omvärlden, d.v.s. en försämring av det s.k. bytesförhållandet. Dessutom avspeglar den negativa utvecklingen också det faktum att efterfrågetillväxten varit snabbare på marknader där den svenska närvaron är relativt liten, som i Asien, än på mera mogna marknader i Europa dit en stor del av den svenska exporten går.

Det ska dock påpekas att bytesförhållandet givetvis kan påverkas av en rad andra faktorer än produktivitetsutvecklingen. Globaliseringen och industrialiseringsvågen i Kina och andra utvecklingsländer under 2000-talet bidrog t.ex. till att höja

”
Det görs också försök att rangordna olika länder efter deras konkurrenskraft.

efterfrågan, och därmed priserna, på olja och andra råvaror. Detta har medfört att en rad oljeexporterande länder har ökat sina världsmarknadsandelar i löpande priser på bekostnad av oljeimporterande länders marknadsandelar. Dessa vunna marknadsandelar kan knappast ses som ett resultat av en förbättrad konkurrenskraft, men de kan ändå ge ett ökat utrymme för löneökningar. Det bör samtidigt påpekas att högre exportpriser inte nödvändigtvis behöver ge ökat utrymme för löneökningar utan kan i stället vara ett tecken på att ett land håller på att ”prisa sig ur marknaden”.

En viktig aspekt när man ska värdera ett lands konkurrenskraft är vilket tidsperspektiv man anlägger. Troligen spelar faktorer som t.ex. kvalitet på utbildning och forskning en central roll för konkurrenskraften på lång sikt, medan förändringar i arbetskraftskostnader och växelkurser kan spela en stor roll för möjligheterna att konkurrera på världsmarknaden på kort sikt. Sålunda kan konkurrenskraften kortsiktigt gynnas av lägre löneökningar än i omvärlden och en försvagad valuta, medan detta på längre sikt knappast är något att eftersträva. Förhållandet på lång sikt bör snarare vara det omvända att en långsiktigt förbättrad konkurrenskraft ger utrymme för högre löneökningar och en förstärkt valuta, vilket i sin tur innebär ökad köpkraft och stigande välbefinnande. Ett kvitto på ett lands konkurrenskraft i detta längre perspektiv skulle snarast vara en gynnsam utveckling av BNP per capita, och förutsättningarna för att uppnå en sådan utveckling skulle kunna avspeglas i hur väl ett land står sig i förhållande till omvärlden med avseende på långsiktigt viktiga faktorer som t.ex. utbildning, forskning och investeringar.

Rangordna konkurrenskraften

Det görs också försök att rangordna olika länder efter deras konkurrenskraft, t.ex. av World Economic Forum, där bl.a. ovanstående faktorer har en framträdande roll. Genomgående tycks Sverige just nu klara sig mycket bra i denna typ av jämförelser. Vad som är mindre uppmuntrande är att det finns flera exempel på länder som liksom Sverige hamnat på fram-

skjutna placeringar i dessa jämförelser men som därefter haft en mycket svag ekonomisk utveckling. Exempel på detta är Tyskland och Japan vars placeringar i början av 1990-talet tycktes indikera att man hade en lysande ekonomisk utveckling framför sig, vilket som bekant inte blev fallet (detta skulle i och för sig delvis kunna tillskrivas att dessa bågige ekonomier utsattes för ekonomiska chocker i form av återföreningen i Tyskland och den spruckna fastighets- och finansbubblan i Japan). Stigande och framskjutna positioner i denna typ av internationella rankinglistor är möjligen mer bakåt- än framåtblickande till sin karaktär och ger kanske inte så mycket information om ett lands framtida välbefinningsutveckling.

” —————
Det är sålunda viktigt att skilja mellan lärobok och praktisk tillämpning.

Sammanfattning

Om man avslutningsvis sammanfattar några av slutsatserna kring den svenska modellen för lönebildning kan konstateras att Riksbankens inflationsmål förvisso är det nominella ankaret i svensk ekonomi, men att detta inte innebär att lönebildningen kan frikopplas från kostnadsutvecklingen i omvärlden. Skulle Sverige uppvisa påtagliga avvikelser mot omvärlden kan detta resultera i stora kostnader för exportindustrin. Sverige blir allt mer, inte mindre, integrerat i europeisk och global ekonomi. Att lönebildningen då enbart skulle fokusera på inhemska förhållanden förefaller därför inte logiskt. På samma sätt som det finns praktiska skäl som talar emot att bryta nuvarande normeringsmodell finns det också faktorer som försvårar en användning av ”KI-modellen” i praktiken. Det är sålunda viktigt att skilja mellan lärobok och praktisk tillämpning. Att propositionen i samband med etableringen av Medlingsinstitutet år 2000 hävdar *både* att det är inflationsmålet som sätter en gräns för hur snabbt arbetskostnaderna kan öka *och* att dessa bör växa i takt med konkurrentländerna är bl.a. ett uttryck för en sådan insikt.⁵ Samtidigt kan konstateras att en modell som ger konkurrenskraften en central roll inte heller är alldeles enkel att tillämpa, bl.a. då det statistiska underlaget för att göra internationella jämförelser av löner och produktivitet ofta är bristfälligt.

5 Proposition 1999/2000:32 Lönebildning för full sysselsättning.



Arbetsmarknadskonflikter under de senaste tjugo åren – några noteringar

KURT ERIKSSON

Har arbetsmarknadskonflikterna blivit färre?

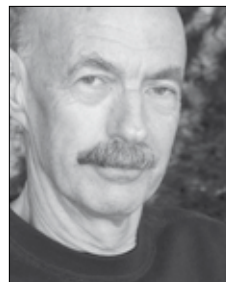
Har tvistefrågorna ändrat karaktär?

Kan nya konfliktmönster skönjas?

Har konfliktbenägenheten förändrats.

Kapitlet jämför de tio år som föregick regeländringarna (1990–1999) med de efterföljande tio åren (2001–2010).

KURT ERIKSSON är sedan 2001 chefsjurist på Medlingsinstitutet. Han var tidigare chef för arbetsrättsenheten vid LO-TCO Rättsskydd AB. 2004 utsågs han till ordinarie ämbetsmannaledamot i Arbetsdomstolen. Kurt Eriksson har under de senaste tio åren haft flera utredningsuppdrag för regeringen.





Medlingsinstitutet fick även i uppdrag att verka för en väl fungerande lönebildning.

En kort bakgrund

Medlingsinstitutet inrättades år 2000 och fick – förutom att medla i arbetstvister – även i uppdrag att verka för en väl fungerande lönebildning. Något sådant uttalat uppdrag hade inte föregångaren Statens Förläkningsmannarexpedition. Något för enkelt kan sägas att dess främsta uppgift var att värna om arbetsfreden. De ekonomiska konsekvenserna av träffade avtal hade mindre betydelse. Under 1990-talet, och till följd av den s.k. Rehnberggruppens arbete med stabiliseringsavtal i början av årtiondet, kom emellertid samhällsekonomiska hänsyn att få en större roll i medlingarna än tidigare.

Vad som kännetecknar en väl fungerande lönebildning beskrevs närmare i propositionen 1999/2000:32 Lönebildning för full sysselsättning. Lönebildningen ska ”förmå att kombinera en god reallöneutveckling med ökad sysselsättning genom att generera en kostnadsutveckling som inte överstiger den i våra viktigare konkurrentländer”. Dessutom ska lönebildningen i så liten utsträckning som möjligt ge upphov till arbetsmarknadskonflikter som orsakar kostnader eller andra negativa effekter för tredje man. Vidare gäller att Medlingsinstitutet ska tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll. Detta är överordnat intresset att bevara arbetsfreden. Det betyder att medlare utsedda av Medlingsinstitutet inte medverkar till avtal på nivåer som äventyrar en väl fungerande lönebildning. Då får hellre en konflikt bryta ut.

I syfte att undvika stridsåtgärder i avtalsförhandlingarna infördes i lagstiftningen vad som brukar beskrivas som ”tröga ventiler”. Sålunda förlängdes varsel tiden från minst sju *kalendar dagar* till sju *arbetsdagar*. Vidare gavs Medlingsinstitutet rätt att skjuta upp en varslad stridsåtgärd under högst fjorton dagar. Medlingsinstitutet ska också verka för att det för kollektivavtalsförhandlingar upprättas tidsplaner som syftar till att nya avtal sluts innan föregående avtalsperiod löper ut.

Vad det handlar om

Mot bakgrund av vad som nu har beskrivits kan det vara intressant att undersöka om det verkligen har skett någon förändring. Har arbetsmarknadskonflikterna blivit färre? Har tvistefrågorna ändrat karaktär? Kan nya konfliktmönster skönjas? Till detta kommer frågan om konfliktbenägenheten har förändrats. Ett mått på den kan vara antalet varsel om stridsåtgärder, då det får antas att den part som varslar också är beredd att verkställa åtgärderna.

Den nya lagstiftningen trädde i kraft den 1 juni 2000. Uppsatsen behandlar perioden 1990–2010 och jämför alltså de tio år som föregick regeländringarna (1990–1999) med de efterföljande tio åren (2001–2010). För att slippa dela upp år 2000 ingår inte det året i någon jämförelseperiod. Bortsett från två vilda strejker hände dessutom inget särskilt av intresse under 2000. Denna undersökning tar enbart sikte på stridsåtgärder i samband med avtalsförhandlingar på förbunds nivå. Tvister i samband med fackliga organisationers krav på kollektivavtal med oorganiserade arbetsgivare har lämnats utanför.

Några siffror

Uppgifterna för perioden 1990–1999 grundas på Förlikningsmannaexpeditionens beslut att tillsätta medlare, akterna i ärendena med medlarnas skriftliga rapporter efter avslutat uppdrag samt konfliktstatistiken. Underlaget är något bristfälligt. Det förekommer att det i konfliktstatistiken redovisas arbetsnedläggelser som kan bedömas härröra från förbunds förhandlingar, utan att det finns något beslut om att tillsätta medlare eller något ärende hos Förlikningsmannaexpeditionen i dessa fall. Vidare varierar kvaliteten i medlarnas rapporter. En del är ganska kortfattade. Därför har det ibland varit förenat med viss osäkerhet att identifiera vilka frågor som tvisten har gällt.

Jämförelsen försvåras vidare av att varsel om stridsåtgärder inte alltid ledde till att medlare tillsattes under perioden 1991–1999. Det finns exempel på att parterna träffat avtal efter en kortare strejk och innan Förlikningsmannaexpeditionen hunnit

” —————
Denna undersökning tar enbart sikte på stridsåtgärder i samband med avtalsförhandlingar på förbunds nivå.

”
Strejk har före-
kommit i samtliga
arbetsnedläggelser.

tillsätta medlare. I sammanhanget bör också nämnas att de förhandlingar, som ägde rum över hela arbetsmarknaden i Rehnbergsgruppens regi under 1990 och som resulterade i stabiliseringsavtalen 1991–1992, inte är redovisade i tabellen. Den innehåller endast ärenden där Förlikningsmannaexpeditionen utsett medlare.

En ytterligare komplikation i jämförelsen är att i uppgifterna för perioden 2001–2010 även har tagits med varsel och verkställda stridsåtgärder på områden där parterna har träffat avtal om förhandlingsordning och själva utser medlare. Dessa varsel och stridsåtgärder redovisas alltså inte särskilt. De ingår i den nedanstående tabellen tillsammans med dem som Medlingsinstitutet har hanterat. I siffran för varsel ingår alla typer av stridsåtgärder. För enkelhetens skull redovisas däremot endast verkställda arbetsnedläggelser (strejk och lockout). Strejk har förekommit i samtliga arbetsnedläggelser. I ett antal av dessa har det förekommit både strejk och lockout. Hur många sådana konflikter som det rör sig om redovisas i tabellen nedan som ”inklusive” framför siffran för lockouter.

Vad som nu har sagts gör att siffrorna i tabellen kanske inte exakt avspeglar de verkliga förhållandena i alla delar. De ger ändå en översiktlig bild och kan tas som en utgångspunkt för den fortsatta framställningen.

Tabell 1

År	Medlingsärenden	Twister med varsel	Verkställda arbetsnedläggelser
1990–1999	127 (Förlikningsmanna- expeditionens)	95	42 (42 strejker inkl. 17 lockouter)
2001–2010	146 (Medlingsinstitutets)	119	19 (19 strejker inkl. 4 lockouter)

Sammanfattning

Trots de ovan nämnda reservationerna kan man ändå iaktta tre saker. Sedan Medlingsinstitutet inrättades har

1. antalet medlingar ökat,
2. antalet varsel ökat och
3. antalet arbetsnedläggelser minskat

Fler medlingar

Medlingsinstitutet har utsett medlare i 146 tvister. Det är nästan 20 fler än under 1990-talet. Till detta kommer att all medling inte längre äger rum i statens regi. Förhandlingarna inom industrin och andra områden, bl.a. delar av den offentliga sektorn, sker inom ramen för avtal om förhandlingsordning där parterna själva tillsätter medlare. Om de partsutsedda medlarnas medverkan i förhandlingar också räknas in bland medlingsärendena skulle siffran 146 antagligen fördubblas. Det är alltså tydligt att något har hänt under 2000-talet. Utomstående medverkan i avtalsförhandlingarna har ökat. Medlingsinstitutet har utsett medlare i fler tvister än Förlikningsmannaexpeditionen gjorde. Man kan se en tendens att parterna i ökad omfattning begär medling utan att det är aktuellt att varsla om stridsåtgärder. I exempelvis avtalsrörelsen 2010 utsågs medlare i 27 förhandlingar, varav 11 efter gemensam begäran. Men framförallt har parterna själva genom förhandlingsavtal gjort medlingsfunktionen till en integrerad del av förhandlingsprocessen.

Fler varsel

Antalet medlingsärenden med varsel var 95 för perioden 1990–1999 att jämföra med 119 förhandlingar med varsel under 2001–2010. Ett tiotal av dessa varsel är inom avtalsområden som omfattas av förhandlingsavtal.

En förklaring till att medlare utsetts i fler förhandlingar under 2000-talet är att antalet varsel om stridsåtgärder har ökat. Medlingsinstitutet utser omedelbart medlare när det har lämnats varsel, vilket inte alltid var fallet på Förlikningsmannaexpeditionens tid. Då kunde det hända att parterna hann träffa avtal innan medlare utsetts. Dessutom var regelverket sådant att varsel om stridsåtgärder inte alltid resulterade i medling. Visser-

”—————
Medlingsinstitutet
utser omedelbart
medlare när det
har lämnats varsel.

”
Antalet arbets-
nedläggelser har
halverats under
den senaste
tioårsperioden.

ligen skulle Förlikningsmannaexpeditionen utse medlare när stridsåtgärder stod för dörren, men bara om medlares medverkan kunde "anses ägnad att främja en lösning" av tvisten. Bedömningen av om det var meningsfullt att tillsätta medlare gjordes mot bakgrund av hur det förhöll sig i det enskilda fallet.

Färre arbetsnedläggelser

Det mest iögonfallande med tabellen är att antalet arbetsnedläggelser har halverats under den senaste tioårsperioden jämfört med den föregående. Detta har skett trots att varslen har ökat. En förklaring kan vara att varslen under 1990–1999 ofta avsåg arbetsnedläggelse. Under 2000-talet har dessa minskat. I stället har blockadåtgärder av olika slag blivit vanligare.

För båda perioderna har det handlat om att fackförbunden har varit den angripande parten och varslat först. Arbetsgivarnas användning av lockouten har i de flesta fall skett i syfte att minska verkningarna av strejkerna. Särskilt tydligt är det sedan 2001 och framåt. Lockouterna har då i allmänhet varit s.k. spegellockouter, vilket innebär att de arbetstagare som omfattas av strejkvarsel har lockoutats. Under 1990-talet såg det något annorlunda ut. Lockouten användes flitigare som ett påtryckningsmedel mot arbetstagsidan. I exempelvis den stora bankkonflikten 1990 strejkade 1 500 arbetstagare medan 45 000 var föremål för lockout. Ett annat exempel är konflikten inom handeln 1995. Då togs 4 000 arbetstagare ut i strejk. Arbetsgivarna svarade med att lockouta 60 000.

Färre förlorade arbetsdagar

En fråga som bör ställas är om halveringen av antalet arbetsnedläggelser i samband med avtalsförhandlingar har lett till en motsvarande minskning av antalet förlorade arbetsdagar till följd av arbetsmarknadskonflikter. Under perioden 1990–1999 förlorades cirka 1 850 000 arbetsdagar. Siffran för perioden 2001–2010 är drygt 800 000 arbetsdagar. I siffrorna för båda perioderna ligger inte bara dagar som kan hänföras till traditionella avtalsförhandlingar utan även dagar som förlorats till följd av s.k. vilda strejker och strejker vid tvister om tecknande av kollektivavtal med oorganiserade arbetsgivare samt arbetsnedläggelser i samband med politiska manifestationer. Dessa

dagar är emellertid försumbara i sammanhanget. Helhetsbilden är att antalet förlorade arbetsdagar till följd av konflikt har mer än halverats.

Om man ser till de stora avtalsrörelserna under 2000-talet så svarar dessa för en ganska liten del av det totala antalet förlorade dagar. I stället är det konflikter under ”mellanåren” som står för den alldeles övervägande delen av de drygt 800 000 förlorade dagarna under 2001–2010. Sålunda förlorades cirka 600 000 dagar till följd av strejken på det kommunala området 2003 och närmare 100 000 dagar är att hänföra till vårdkonflikten 2008. Båda konflikterna ägde rum inom den offentliga sektorn.

De resterande cirka 100 000 förlorade dagarna under 2001–2010 daterar sig från den privata sektorn. Dagarna motsvarar drygt 12 procent av det totala antalet.

Under perioden 1990–1999 var fördelningen mellan offentlig och privat sektor en annan. Konflikter inom privat sektor stod för omkring 70 procent av de förlorade dagarna eller närmare 1,3 miljoner dagar.

Vad har tvisterna handlat om?

Under perioden 1990–1999 dominerades medlingarna av tvister om löneutrymmets storlek, d.v.s. nivåfrågor. Kopplat till löner förekom också tvister av mer principiell karaktär rörande avtalets konstruktion, såsom hur stor del av utrymmet som skulle disponeras på central respektive lokal nivå. Andra tvistefrågor har varit arbetstidsförkortning, arbetstidens förläggning, avtalets tillämpningsområde, olika avtalade avgifter, semesterkassa, sjuklön och arbetsrättslig lagstiftning.

Under 2000-talet har tvisterna delvis ändrat karaktär. Nivåfrågan har inte dominerat på samma sätt som tidigare. Oenighet om löneutrymmet har visserligen fortfarande utgjort den centrala tvistefrågan i merparten av medlingarna, men tvister om anställningsvillkor och principiella frågeställningar har lett till medling i ökad omfattning. Som exempel kan nämnas att i Medlingsinstitutets årsrapporter för 2007 och 2010 redovisas de senaste två stora avtalsrörelserna. I dessa utsågs medlare i sammanlagt 57 tvister. I 24 medlingar var löneutrymmets storlek den huvudsakliga tvistefrågan, medan oenighet om principer

”
Twister om anställningsvillkor och principiella frågeställningar har lett till medling i ökad omfattning.

”
Arbetsgivarförbunden inom Svenskt Näringsliv och fackförbunden inom LO är parter i huvuddelen av medlingarna.

av olika slag krävde medlarinsatser i 22 fall. De resterande 11 medlingarna handlade om en kombination av nivåer och principer.

Medlingar fördelade på huvudorganisationer

Som kommer att framgå av det följande är det tydligt att det i första hand är arbetsgivarförbunden inom Svenskt Näringsliv och fackförbunden inom LO, som är parter i huvuddelen av medlingarna. Och att dominansen har ökat under 2000-talet.

Arbetsgivarsidan

Genomgående för båda perioderna är att nästan alla medlingar har ägt rum i förhandlingar inom den privata sektorn. Sedan 2001 har Medlingsinstitutet utsett medlare i endast två tvister inom den offentliga sektorn. Förklaringen är givetvis att förhandlingarna där hanteras av parterna i enlighet med de träffade förhandlingsavtalen för staten, kommuner och landsting.¹ Bortsett från industrin och en del mindre branscher saknas överlag förhandlingsavtal inom den privata sektorn. Det gör att förbund från Svenskt Näringsliv (tidigare SAF) och de övriga privata arbetsgivarorganisationerna under perioden 2001–2010 har varit parter i samtliga medlingar – med undantag för de två inom offentlig sektor. Av dessa har Svenskt Näringslivs medlemsförbund varit involverade i närmare 80 procent av medlingarna.

Även under perioden 1990–1999 låg tyngdpunkten i medlingarna på den privata sektorn. Visserligen tillsattes medlare i elva förhandlingar inom den offentliga sektorn, men det ändå en liten del av det totala antalet 127. Av de återstående 116 medlingarna var Svenskt Näringslivs förbund inte lika dominerande som under 2001–2010. De svarade för ungefär 65 procent av medlingarna och de övriga arbetsgivarorganisationerna inom privat sektor för cirka 35 procent. Den sammantagna bilden är alltså att förbunden inom Svenskt Näringsliv under de senaste tio åren i högre grad än tidigare varit parter i medlingsförhandlingar.

1 Kommunalarbetareförbundet och Sveriges läkarförbund lämnade avtalet 2006 respektive 2007.

På den fackliga sidan är situationen likartad. Även här har en organisation dominerat. LO-förbunden har varit parter i de flesta medlingarna under båda tioårsperioderna. Om man jämför så var relationen för 1990–1999 att 75 LO-förbund var parter i medlingar mot 42 TCO-förbund och 13 Sacoförbund.

2001–2010 har LO-förbundens andel av medlingarna ökat. Under perioden deltog 94 LO-förbund i medlingsförhandlingar. För TCO- och Sacoförbunden var antalet 36 respektive 14. I sammanhanget kan noteras att fackliga organisationer som står utanför huvudorganisationerna i ökad omfattning varit parter i medlingar under 2001–2010.

För båda perioderna har det förekommit att förbund från de tre huvudorganisationerna har varit parter i samma medling liksom att flera förbund från samma huvudorganisation varit parter i samma medling.

En av förklaringarna till ökningen för LO-förbunden är förmodligen att söka i kollektivavtalens utformning. Många av de frågor som tjänstemannaavtalen har överlåtit till de lokala parterna att lösa under fredsplikt är i större utsträckning reglerade direkt i förbundsavtalen på LO-området. Eftersom fler frågor är uppe på bordet i LO-förbundens avtalsförhandlingar ökar också risken för låsningar på någon punkt.

Har konfliktbenägenheten förändrats?

Som redan nämnts kan antalet varsel om stridsåtgärder tas som ett mått på konfliktbenägenheten. Under åren 1990–1999 utfärdades varsel i 95 tvister. Motsvarande siffra för 2001–2010 var 119. Det är en ökning med cirka 20 procent. Samtidigt har antalet verkställda arbetsnedläggelser halverats. En förklaring är att stridsåtgärder i de inledande varslen under 2000-talet har varit "mjukare" än strejk. Ofta har det varit frågan om blockader av olika slag t.ex. mot övertidsarbete, nyanställning och inhyrning av arbetskraft. Under exempelvis den stora avtalsrörelsen 2010 utfärdades varsel i 23 förhandlingar.² 11 varsel

”
Stridsåtgärder i de inledande varslen under 2000-talet har varit "mjukare" än strejk.

2 Därav 16 i Medlingsinstitutets ärenden och 7 inom ramen för förhandlingsavtal.

”
Man kan fråga sig varför antalet medlingar och varsel ökat samtidigt som arbetsnedläggelserna har blivit färre.

innefattade strejk och 12 avsåg enbart blockadåtgärder. Detta kan jämföras med år 1995. Då varslades om konflikt i 14 medlingar. I 12 fall rörde det sig om strejkvarsel. Frågan är om ökningen av varsel speglar en mer militant inställning från de fackliga organisationernas sida eller om det finns andra förklaringar.

Några avslutande synpunkter

Man kan fråga sig varför antalet medlingar och varsel ökat samtidigt som arbetsnedläggelserna har blivit färre.

En tanke med inrättandet av Medlingsinstitutet var att institutet skulle komma in tidigt i förhandlingsprocessen och hålla sig informerat om kommande och pågående förhandlingar. Genom samråd med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna och genom att tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den internationellt konkurrensutsatta sektorns löne-normerande roll, skulle Medlingsinstitutet kunna bidra till en väl fungerande lönebildning. I detta ligger att konflikterna på arbetsmarknaden skulle minska.

De stora avtalsrörelserna

De stora avtalsrörelserna under 2000-talet ägde rum 2001, 2004, 2007 och 2010. De tre förstnämnda resulterade överlag i treårsavtal medan 2010 års avtal har kortare giltighetsperiod. Gemensamt för avtalsrörelserna var att industrins parter träffade avtal först och dessa kom att bli normerande för ökningen av arbetskraftskostnaderna på den övriga arbetsmarknaden. Avtalsrörelserna föregicks av interna beslutsprocesser inom LO och Svenskt Näringsliv, vilka mynnade ut i att förbundsförhandlingarna samordnades.

Båda organisationerna utgick ifrån att industrin skulle sluta avtal först. Men där upphör likheterna. Medan Svenskt Näringsliv höll fast vid att nivåhöjningarna i industrins avtal skulle gälla över hela arbetsmarknaden, hade LO en annan syn. Förbund med lågavlönade – ofta kvinnodominerade – grupper skulle ha mer och kunde räkna med stöd från de övriga LO-förbunden för driva igenom sina krav.

Här finns antagligen en av förklaringarna till ökningen av varsel och medlingar under 2000-talet. Arbetsgivarna inom Svenskt Näringsliv var i princip förhindrade att träffa avtal som avvek från industrinormen. Från en del fackligt håll uttrycktes missnöje med att inga reella förhandlingar kom till stånd innan industrins parter var klara och när de väl var klara fanns inget att förhandla om. Detta missnöje blev tydligare under de senaste avtalsrörelserna och tog sig bland annat uttryck i varsel om stridsåtgärder, i vissa fall i syfte att få fart på förhandlingarna genom att medlare kom in i bilden. De förbund som gynnades av LO:s samordning har under de ovan nämnda stora avtalsrörelserna varit parter i 36 medlingar medan samma förbund under hela 1990-talet var parter i 27 medlingar.

Nya påtryckningsmöjligheter

Några av dessa LO-förbund är verksamma inom servicebranscher i den privata sektorn. Här kan man se att det under åren har skett en förändring när det gäller effekterna av de fackliga organisationernas stridsåtgärder. Genom att industriföretagen alltmer har lagt ut vissa servicefunktioner såsom städning och underhåll på entreprenadföretag, slår stridsåtgärder mot dessa företag också direkt mot industriföretagen. Detta har fått till följd att de fackliga stridsåtgärderna har kommit att utformas så att de i första hand drabbar känsliga delar av industriföretagens verksamhet och härmed blivit ett effektivare påtryckningsmedel. Det kan antas att det har påverkat konfliktbenägenheten hos fackförbund som tidigare hade en relativt svag ställning gentemot arbetsgivarna.

Motsatt utveckling inom industrin

Utvecklingen kan sägas ha varit den motsatta inom industrin. Sedan det första Industriavtalet slöts 1997 har det – med undantag för avtalsrörelsen 2010 – knappast förekommit några varsel om stridsåtgärder inom industrin. Inte heller dessförinnan varslades det om stridsåtgärder i någon större omfattning. Under perioden 1990–1997 rör det sig om totalt 9 varsel i 13 medlingsförhandlingar. Av dessa verkställdes övertidsblockad i två fall och kortvariga arbetsnedläggelser (strejk och lockout) i tre fall. Trenden med få varsel och konflikter inom industrin bröts i

”
Arbetsgivarna inom Svenskt Näringsliv var i princip förhindrade att träffa avtal som avvek från industrinormen.



Sedan finns det naturligtvis fackliga organisationer som inte har accepterat industriavtalens normerande roll.

förhandlingarna om 2010 års avtal. Då varslade fackförbunden om konflikt på sex avtalsområden. Det var frågan om strejk i ett fall och blockadåtgärder av olika slag i fem fall, av vilka två trapades upp genom strejkvarsel. En strejk verkställdes. Det var inom pappers- och massaindustrin. Antalet förlorade arbetsdagar har beräknats till närmare 26 500.

Tvister om principer har blivit vanligare konfliktorsak

Som tidigare nämnts kan medlare från Medlingsinstitutet inte medverka till avtal på andra nivåer än den som har etablerats i avtalen inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn. Dessa avtal utgör normen eller ”märket” för de efterföljande avtalen. Under 2000-talet har det överlag funnits en accept för den ordningen, vilket i sin tur har gjort att fokus i flera förhandlingar har flyttats från nivåfrågor till krav på andra avtalsförändringar. Många gånger har det handlat om vad som brukar beskrivas som ”maktfrågor”, där de fackliga kraven på ökat inflytande i olika avseenden har lett till låsta positioner mellan parterna och föranlett varsel om stridsåtgärder. Som exempel kan nämnas fackförbundens krav i 2010 års avtalsrörelse om en reglering av anlitande av bemanningsföretag när arbetstagare hade företrädesrätt till återanställning.

Normen accepteras inte av alla

Sedan finns det naturligtvis fackliga organisationer – såväl inom som utanför huvudorganisationerna – som inte har accepterat industriavtalens normerande roll och som känt sig oförhindrade att varsla om stridsåtgärder för att driva igenom löneökningar och andra kostnadskrävande avtalsförändringar på högre nivåer. Om man grovt ska generalisera rör det sig om relativt välavlönade mansdominerade yrken inom branscher som inte på samma sätt som industrin är utsatta för global internationell konkurrens. Här har det egentligen inte skett någon dramatisk förändring under 20-årsperioden. De branscher som ofta förekom i medlingar på 1990-talet förekommer ungefär i samma omfattning under 2000-talet. Sammantaget har de flesta medlingarna ägt rum inom transporter/sjöfart/flyg och är ganska jämt fördelade mellan de båda tioårsperioderna.

Sammanfattning

Om man försöker sammanfatta de viktigaste förändringar som har skett under de senaste tjugo åren kan det göras i följande punkter.

- Industrin har varit konfliktfri sedan 1995 och fram till avtalsrörelsen 2010.
- Antalet varsel om stridsåtgärder har ökat på andra områden, men endast ett fåtal har verkställts.
- Strejkvarslen har blivit färre medan varsel om andra typer av stridsåtgärder har ökat.
- Lockout används inte längre som ett angreppsvapen.
- De mest omfattande konflikterna under 2000-talet har ägt rum inom den offentliga sektorn.
- Det har skett en dramatisk minskning av antalet förlorade arbetsdagar till följd av konflikter inom den privata sektorn.
- Antalet tvister om löneutrymmets storlek har minskat medan tvister om principfrågor av olika slag har ökat.



En förändrad medlarroll

GUNNAR SAMUELSSON

Medlingsinstitutet har bett mig att – ur en medlares perspektiv – ge en bild av medlarrollen och hur den har påverkats av reformen år 2000 med inrättandet av Medlingsinstitutet.

Jag har erfarenheter från den period på tre decennier som jag varit engagerad i medlingsverksamhet. Mitt första medlingsuppdrag inleddes hösten 1980 och mitt senaste avslutades i maj 2011, men jag fokuserar här på den senaste tioårsperioden. Framställningen bygger särskilt på förhållandena under de senaste två åren, 2010–2011.

GUNNAR SAMUELSSON var 1980–1987 chef för Statens förlikningsmannaexpedition. Han har under perioden 1980–2011 haft mer än 100 förordnanden som medlare i förbundsförhandlingar samt 1980–2007 varit fast medlare för ett regionalt verksamhetsområde. 2007 och 2010 har han haft uppdrag som Opartisk ordförande mellan parterna inom Skogs- och Lantarbetsgivarnas jordbruks- och trädgårdssektorer. Gunnar Samuelsson är jur.kand. Han har under sammanlagt mer än 20 år haft chefsbefattningar i landstingen i Värmlands och Västmanlands län samt i Svenska kyrkan.



”
Hänsynen till
samhällsekonomin
har fått avgörande
betydelse i
medlingsarbetet.

Att ingen medling är den andra lik är ett slitet uttryck – men sant. Jag redovisar här mina egna erfarenheter och synpunkter. Andra medlare kan ha andra erfarenheter och andra uppfattningar.

Medlingsinstitutets uppgifter – och medlarens

De grundläggande bestämmelserna om medling finns i 46–53 §§ medbestämmandelagen (MBL), i förordningen (1976:826) om medling i arbetstvister samt i förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet.

Att Medlingsinstitutet har två huvuduppgifter, att utse medlare (vilket tidigare ankom på Statens förlikningsmannaexpedition), och att verka för en väl fungerande lönebildning får tydliga konsekvenser för den som av institutet förordnas på ett medlingsuppdrag. Så sägs t.ex. i en av Medlingsinstitutet i april 2010 upprättad promemoria som tillställs parter inför en medlingsförhandling att ”medlare kan inte lägga förslag som strider mot Medlingsinstitutets uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning. Det betyder att medlare inte kan medverka till avtal på högre kostnadsnivåer än de normerande avtalen inom industrin.”

I sin årsrapport Avtalsrörelsen och lönebildningen 2010 (s. 212) anför Medlingsinstitutet att ”det skett en förskjutning i synen på förlikningsverksamheten. Samhällsekonomin är numera överordnad arbetsfreden, vilket betyder att medlarnas uppgift inte är att till varje pris söka åstadkomma arbetsfred. Egentligen är lagstiftningen en officiell bekräftelse på den utveckling som har ägt rum sedan början på 1990-talet och den s.k. Rehnberg-gruppens arbete med att få till stånd stabiliseringsavtal över hela arbetsmarknaden. Hänsynen till samhällsekonomin har fått avgörande betydelse i medlingsarbetet.”

Medlingsinstitutet kan inte förhindra parter som är överens om lönehöjningar på andra och högre nivåer än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt att sluta avtal om detta. Men, fortsätter Medlingsinstitutet (i sin årsrapport 2010, s. 215), ”däremot kan man inte räkna med att medlare utsedda av

Medlingsinstitutet medverkar till avtal som står i strid med institutets uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning, d.v.s. att slå vakt om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll. I realiteten betyder det att de först träffade avtalen inom industrin utgör normen.”

Institutet fäster största vikt vid följsamhet på detaljnivå till det ”märke”, som de enligt Industriavtalet först träffade uppgörelserna resulterar i, såväl vad gäller nivåhöjning som kostnader under avtalsperioden.

Det är mot denna bakgrund angeläget för den som förordnas att fullgöra ett medlingsuppdrag att ha god kännedom om hur institutet definierar innebörden av uppgiften. I den till grund för reformen liggande propositionen 1999/2000:32 (s. 55) ”förutsätts att institutet för diskussioner med medlarna om utvecklingen på arbetsmarknaden och redovisar institutets bedömningar inför kommande avtalsförhandlingar samt att medlarna deltar i utvärderingar av genomförda avtalsrörelser”. Så sker också. Medlingsinstitutet anordnar regelmässigt seminarier och andra informationssatsningar för personer som nyligen haft och/eller som kan vara aktuella för medlingsuppdrag. Där klargörs tydligt Medlingsinstitutets tolkning av sitt uppdrag.

Medlarens uppgift är att ”försöka få till stånd en överenskommelse mellan parterna” (48 § MBL) och att därvid iaktta de ramar som nyss beskrivits. ”Handlingsutrymmet” är väsentligt förändrat genom reformen. I övrigt gäller för medlaren/medlarrollen i mycket samma förutsättningar som före densamma. Av största vikt för medlarens möjlighet att nå framgång i sitt uppdrag är att ha parternas förtroende, med tilltro till kompetens och integritet. Institutets beslut om förordnande av medlare föregås därför av kontakter med parterna. Medlaren avgör självständigt former, tidplan, åtgärder och ställningstaganden i övrigt för fullgörande av uppdraget. Medlarens uppdrag kvarstår till dess tvisten är löst och/eller stridsåtgärder upphört (eller – vilket inträffat undantagsvis – medlaren begärt och blivit befriad från uppdraget). Medlaren har inga tvångsmedel till sitt förfogande.

”—————

Av största vikt för medlarens möjlighet att nå framgång i sitt uppdrag är att ha parternas förtroende.



En skillnad kan noteras när det gäller i vilka skeden av förhandlingarna som medlare förordnas.

Personkretsen

Vad gäller personkretsen kan noteras en förändring jämfört med vad som gällde på 1980-talet och tidigare. Det var då ofta landshövdingar, generaldirektörer och andra innehavare av höga statliga ämbeten som förordnades som medlare. I den av Regeringen tillsatta s.k. Rehnbergkommissionen i början av 1990-talet hade emellertid samtliga ledamöter utom ordföranden en bakgrund som tidigare företrädare för olika parter på arbetsmarknaden. Vid förordnanden av medlare i fortsättningen kom i betydande omfattning – men inte enbart – personer inom denna kategori att utses till uppdragen. Denna ordning har tillämpats sedan dess. Det är för medlarrollen av värde att ha erfarenhet av internt arbete inom en organisation bl.a. för att bedöma anledningar till parternas positioner, ha kännedom om parternas interna beslutsprocesser m.m. samt för att ha avtalsteknisk kompetens. Medlingsinstitutets krets av personer som nyligen haft och/eller som kan vara aktuella för medlingsuppdrag har under senare år utökats högst väsentligt.

Att Medlingsinstitutet – i enlighet med den praxis som gällt sedan slutet av 1980-talet – alltid förordnar minst två, inte sällan tre, personer för ett medlingsuppdrag är värdefullt utifrån behovet av att ha någon att rådgöra med och samtidigt ett sätt för inskolning av nya medlare. Under 2010 förordnades 35 personer på minst ett uppdrag. Antalet medlingar under året uppgick till 27, varav 18 med tre medlare och 9 med två medlare.

Medling med och utan varselsituation

En skillnad jämfört med närmast föregående årtionden kan noteras när det gäller i vilka skeden av förhandlingarna som medlare förordnas. Också tidigare kunde medlare förordnas på gemensam begäran av parterna utan att något varsel om stridsåtgärd förelåg. Detta inträffade dock mycket sällan. Under 2000-talet är situationen en annan. Så skedde t.ex. år 2010 sådant förordnande i 11 av totalt 27 medlingar. Utifrån den enskilde medlarens perspektiv påverkas givetvis former och tidplan m.m. för hur medlingsarbetet skall bedrivas av vilka förutsättningar som gäller i detta hänseende.

I sammanhanget kan noteras den ordning som gäller enligt det till Industriavtalet knutna förhandlingsordningsavtalet (i dess lydelse vid avtalsförhandlingarna år 2010). De Opartiska ordförandena (OpO) skall senast när en månad återstår till dess gällande avtal löper ut på eget initiativ inträda i förhandlingarna. Motsvarande ordning gäller på andra områden med förhandlingsavtal. Tidpunkten är vald utifrån att det skall vara möjligt att med OpOs/motsvarande medverkan komma fram till uppgörelser om nya avtal utan varsel och stridsåtgärder. I 2010 års förhandlingar har OpO lagt fram avtalsförslag i över hälften av de drygt 50 förbundsavtalen inom Industriavtalet.

Att en medlare, opartisk ordförande eller motsvarande deltar och försöker medverka till lösningar i avtalsförhandlingar innan det eventuellt aktualiseras stridsåtgärder är alltså ganska vanligt. Förhandlingarna förs i stor utsträckning i ett mera "normalt" tempo och under mera "ordnade former" än under den tid då nattmanglingar i syfte att i sista stund avvärja en öppen konflikt bidrog till en upphaussad stämning och stor dramatik, inte minst massmedialt. Att varseltiden förlängts något får också förmodas i någon mån ha bidragit till detta.

Handlingsutrymmet

Medlare har redan tidigare, särskilt efter Rehnberggruppens stabiliseringsavtal, sökt att i sina medlingsförslag beakta samhällsekonomiska aspekter. I och med reformen år 2000 har som redan nämnts inträtt väsentligt ändrade förutsättningar som en följd av Medlingsinstitutets uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning och angiven norm och "märken".

Medlarens handlingsutrymme vad gäller lönenivå och kostnader är alltså mycket begränsat. Såvida parterna inte är beredda att acceptera normen och "märket" – eller föredrar sifferlöst avtal – återstår i denna del att pröva möjligheter till "bytehandel" genom besparingar av olika slag och/eller att diskutera möjligheter inom "märkets" ram till alternativ i fråga om lönerevisionstidpunkter, avtalsperiod och liknande. Det är ibland ganska komplicerade kostnadsberäkningar som krävs mot bakgrund av att "allt skall räknas". Då även parterna i stor utsträckning är medvetna om vilka förutsättningar som gäller

”—————
Medlarens handlingsutrymme vad gäller lönenivå och kostnader är alltså mycket begränsat.

”
Att parter avvisade slutliga förslag förekom vid åtskilliga tillfällen också i det tidigare systemet.

beträffande lönefrågorna har tyngdpunkten i medlingen i stor utsträckning kommit att läggas på annat. Det kan gälla yrkanden om inflytande, arbetstider m.m. samt i mera branschspecifika frågor, m.m.

Resultaten

Det totala antalet medlingar i förhandlingar på förbunds nivå år 2010 var 27. I nära två tredjedelar av dessa träffades uppgörelse i enlighet med medlarnas förslag men i drygt en tredjedel avvisades detta.

I Medlingsinstitutets årsrapport för år 2010 (s. 235) anförs följande:

”Noterbart i avtalsrörelsen är att medlarnas slutliga hemställan till en lösning av tvisten har accepterats i mindre utsträckning än tidigare. I drygt en tredjedel av medlingarna har medlarna tvingats konstatera att de saknar möjlighet att komma vidare i processen när deras slutliga hemställan – som legat i nivå med de normerande avtalen inom industrin – har fått nej från den fackliga sidan. Avtal har sedan träffats efter direktförhandlingar mellan parterna. Det har också förekommit att medlarna har uppdragit åt parterna att lösa vissa återstående frågor i direktförhandlingar med medlarna i bakgrunden. Efter jämförelser kan man se att de avtal som parterna enats om i direktförhandlingar marginellt avviker från medlarnas slutliga hemställan. Ofta har det handlat om någon enstaka justering eller tillägg till medlarnas slutbud. Som exempel kan nämnas att medlarna konsekvent har agerat i enlighet med den praxis som gäller på arbetsmarknaden om att konflikt bryter retroaktivitet och följaktligen inte medverkat till sådan betalning. I några fall har arbetsgivarna i direktförhandlingar gått med på viss retroaktivitet.”

”Slutligt förslag” i det tidigare systemet

Att parter avvisade slutliga förslag förekom vid åtskilliga tillfällen också i det tidigare systemet. Men möjligheterna för medlarna att göra inte obetydliga ”revideringar” var väsentligt större innan de ”spärrar” infördes som följer av nuvarande regelverk. I det tidigare gällande systemet kunde en medlingsförhandling

knappast avslutas på annat sätt än genom att det till slut fanns ett medlingsförslag som i sin helhet godkändes och skrevs under av båda parter. Efter att ha fått nej till ett slutligt förslag konstaterade medlarna som regel att de inte såg några förutsättningar att då fortsätta medlingsförhandlingarna men att de stod till parternas förfogande. Parterna var oförhindrade att träffa överenskommelse i direktförhandlingar. Detta skedde dock sällan utan den vanliga gången var att medlarna, efter att under en tid ha följt utvecklingen, undersökte möjligheterna att ta nya initiativ och kallade till fortsatta förhandlingar. Medlarnas uppdrag kvarstod till dess tvisten var löst och/eller stridsåtgärder upphört. Ansträngningarna att närma parterna till varandra måste fortsätta. Och oftast var en högre löne- och/eller kostnadsnivå än i det närmast föregående "slutliga förslaget" av avgörande betydelse för en uppgörelse. Särskilt under 1980-talet var det inte ovanligt att beteckningen "slutlig hemställan" visade sig vara föga rättvisande. Det krävdes inte sällan en eller flera omgångar med "reviderad slutlig hemställan", "definitiv slutlig hemställan" o.s.v. (uppfinningsrikedomen när det gäller beteckningar var stor) innan det dokument som innebar överenskommelse kunde undertecknas.

"Slutligt förslag" numera

Under 1990-talet ersattes det tidigare tillämpade systemet med "trevare", "mellanbud", "slutbud av olika dignitet" o.s.v. ofta av skisser och förslag till underlag i det tidigare skedet av medlingsförhandlingen att ligga till grund för det fortsatta arbetet som sedan utmynnat i ett enda förslag (som då i praktiken var slutligt). Till följd av reformen år 2000 har utrymmet för förslag i "lönedelen" minskat. Detta har också bidragit till att det samlade medlingsförslaget många gånger kan presenteras i ett enda (slutligt) förslag. Avgörande för om så är lämpligt eller om det finns anledning till mer än ett förslag är naturligtvis situationen i det enskilda fallet.

Medlarna är förhindrade att lägga fram ett förslag som står i strid med Medlingsinstitutets uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning, definierad på det sätt som redovisats i det föregående. Efter att ett slutligt förslag avisats med krav på

”
Till följd av reformen år 2000 har utrymmet för förslag i "lönedelen" minskat.

” —————
Detta en principiell
förändring vad
avser medlarrollen.

utrymme utöver normen kan medlarna inte göra mer än att stå till parternas förfogande för det fall dessa önskar fortsatt medverkan. Sådan kan ske i nära anslutning till att medlarna lagt sitt förslag eller vid senare tidpunkt. Parterna kan i direktförhandlingar träffa mera långtgående överenskommelser än som ryms inom normen, men medlarna kan inte delta i överläggningar som syftar till detta. Men parterna kan också, t.ex. om nya förutsättningar uppkommer i eller utan samband med direktförhandlingarna, påkalla medlarnas fortsatta medverkan för en lösning som inte kommer i konflikt med normen. Förutsättningarna för medlaren att ta egna initiativ till förnyade förhandlingar är oftast små, jämfört med vad som gällde enligt det tidigare systemet då ju fältet var mera ”öppet”. Vid hotande eller pågående öppna konflikter är det dock enligt min mening naturligt att kontaktvägar för möjligheter till information hålls öppna så länge medlarens uppdrag kvarstår, även om ”samhälls-ekonomin är överordnad arbetsfreden”.

Några avslutande kommentarer och reflektioner

Det är parterna som har ansvar för avtal som träffas och medlarens uppgift är såväl nu som tidigare att ”försöka få till stånd en uppgörelse mellan parterna” (48 § MBL). Den förändring av medlarens handlingsutrymme som följer av Medlingsinstitutets roll har i flera avseenden fått viktiga konsekvenser. Parterna är av Medlingsinstitutet inför starten av medlingsförhandlingen upplysta om det mandat som medlaren har. Andelen medlingar där uppgörelse mellan parterna träffas efter direktförhandlingar efter det att part/parter avisat medlarnas slutförslag är betydande. Även om avvikelserna från medlingsförslaget många gånger är små är detta en principiell förändring vad avser medlarrollen. I det tidigare systemet kom medlarens uppgift att försöka få parterna att träffa uppgörelse i praktiken så gott som utan undantag till uttryck i att försöken pågick till dess det fanns ett medlingsförslag som genom parternas godkännande innebar en överenskommelse. Medlingsförhandlingen var slut-etappen i förhandlingsprocessen. Också i det nya systemet är ett slutligt medlingsförslag resultatet av medlarnas försök att utforma ett dokument som genom ömsesidigt godkännande av

parterna innebär överenskommelse. Samtidigt ger det en upplysning om hur långt medlarnas mandat, grundat på samhälls-ekonomiska aspekter, sträcker sig. Om förslaget avisas och överenskommelse inte kan nås genom revideringar inom ramen för medlarnas mandat så har medlarna ändå försökt få till stånd en överenskommelse. Medlingsarbetet blir inte slutetappen utan en del i förhandlingsprocessen. Denna går vidare genom direktförhandlingar mellan parterna. Men medlingsförhandlingarna får förutsättas ha varit ett betydelsefullt inslag i processen.

Det är enligt min mening inte ägnat att förvåna att medlarnas minskade handlingsutrymme i kombination med parternas vetenskap om att de efter avslutade medlingsförhandlingar är ”fria” att teckna överenskommelser har inneburit en utveckling mot ett ökat antal uppgörelser i direktförhandlingar efter avisat medlingsförslag.

Man kan reflektera över om och i så fall hur en sådan trend kan komma att påverka förutsättningarna för medlingsförfarande framöver. Skall t.ex. generellt den medling som inte resulterar i båda parter accept av medlarnas förslag betecknas som mindre ”meningsfull” än den som leder till sådant godkännande och överenskommelse? Erfarenheterna hittills ger enligt min uppfattning inte anledning till detta. Även vid de medlingar som inte resulterat i accept av det slutliga förslaget så har detsamma oftast blivit ett underlag som med endast smärre förändringar kommit att utgöra slutöverenskommelse mellan parterna. Jag anser att till förutsättningar för en ”meningsfull” medlingsprocess hör att parterna innan medling aktualiseras har ansträngt sig att komma överens i direktförhandlingar, att parterna under medlingen aktivt medverkar i syfte att där nå en överenskommelse samt att medlarrollen respekteras.

Hur medlarnas mandat utformas – och uppfattas – är en viktig faktor för medlingsverksamheten och medlarrollen också i fortsättningen.

”—————
Medlingsarbetet blir inte slutetappen utan en del i förhandlingsprocessen.



Återhållsamma löneökningar och lågt inflationstryck, men sysselsättningen har förblivit svag efter 90-talskrisen

NILS GOTTFRIES

Förutsättningarna för lönebildningen förändrades i grunden under 1990-talet. Syftet med denna uppsats är att översiktligt utvärdera hur det nya systemet har fungerat. Har löneutvecklingen varit förenlig med inflationsmålet och med en återgång till full sysselsättning efter den djupa ekonomiska krisen i början av 90-talet? Hur ser sambandet ut mellan lönestruktur och sysselsättning? Har de strukturella obalanserna ökat på arbetsmarknaden? Vad krävs för att öka sysselsättningen för grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden?¹

NILS GOTTFRIES är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet där han forskar om makroekonomi, främst löne- och prisbildning. Han var ledamot av EMU-utredningen.²



-
- 1 Analysen bygger i stor utsträckning på uppsatsen "Fungerar den svenska lönebildningen?", Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2011. Närmare information om data etc. finns i denna uppsats.
 - 2 SOU 1996:158 om Sveriges eventuella framtida inträde i EMU, den Europeiska monetära unionen.

”
Lönehöjningarna har inte givit upphov till någon större inflationspress i svensk ekonomi.

Under 1990-talet förändrades förutsättningarna för lönebildningen på flera sätt:

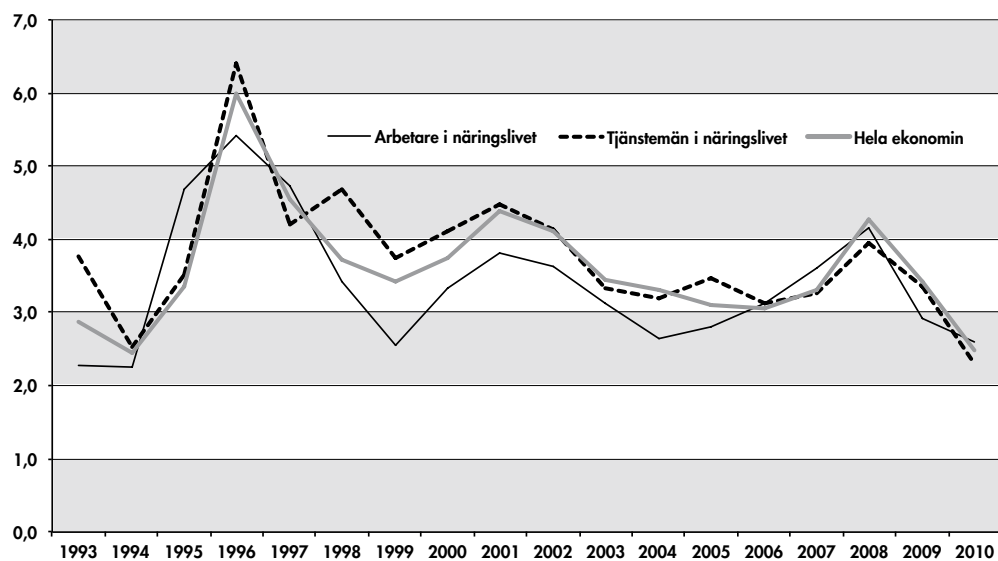
- Sverige övergick från fast till flytande växelkurs i november 1992.
- Riksbanken fick huvudansvaret för konjunkturpolitiken och penningpolitiken inriktades mot ett inflationsmål på två procent.
- Industriavtalet 1997 innebar en återgång till en hög grad av koordinering med den konkurrensutsatta industrin som löneledare. Medlingsinstitutet började sin verksamhet år 2000.

Lågt inflationstryck

Den genomsnittliga löneökningstakten 1997–2010 var 3,5 procent per år (*Figur 1*). Produktivetsökningen inom näringslivet var under samma tid 2,2 procent per år. Detta borde vid konstant vinstmarginal och real avkastning på kapitalet leda till en inflation på ungefär 1,3 procent ($3,5 - 2,2 = 1,3$). Den genomsnittliga inflationen var under samma period 1,2 procent, klart under inflationsmålet på 2 procent. Lönehöjningarna har inte givit upphov till någon större inflationspress i svensk ekonomi. Delvis beror det på att vi haft en mycket svag sysselsättning under denna period. Som vi ska se i nästa avsnitt har sysselsättningen återhämtat sig långsamt efter krisen i början av 90-talet. Hur höga löneökningarna skulle blivit vid en högre sysselsättningsnivå är svårt att veta.

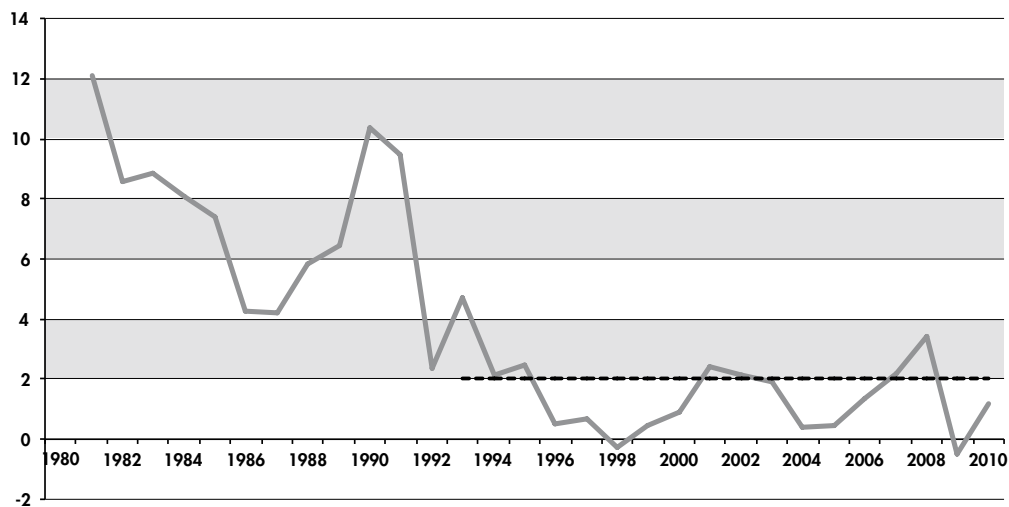
En slutsats är att Riksbanken kunde ha fört en mer expansiv penningpolitik än den som faktiskt fördes. Inflationen låg under målet 9 av 13 år 1998–2010, i vissa fall långt under målet (*Figur 2*). En alltför stram penningpolitik har dämpat efterfrågan, pressat upp reallönen och fördröjt återhämtningen i produktion och sysselsättning. Sannolikt beror detta på prognosmissar. Riksbanken kan ha underskattat produktivitetstillväxten och finanskrisen har också bidragit till att inflationen hamnat under målet. Det är inte förvånande att Riksbanken ibland missar målet med någon procentenhet, men att inflationen under ett drygt decennium ligger 0,8 procent under målet i *genomsnitt* får anses som en ganska stor avvikelse.

Figur 1. Löneutvecklingen sektorvis enligt SCB:s konjunkturstatistik, procent



Källa: Medlingsinstitutet

Figur 2. Inflation enligt konsumentprisindex, procent



Källa: SCB.

”
Sysselsättningen har återhämtat sig mycket långsamt efter krisen i mitten av 90-talet.

Långsam återhämtning av sysselsättningen

En bedömning av hur lönebildningen fungerat kan inte bara utgå ifrån inflationsmålet och produktivitetstillväxten. Minst lika viktigt är hur sysselsättningen har utvecklats. För att belysa sysselsättningen ser vi dels på arbetslösheten, dels på antalet personer utanför arbetskraften. De som är utanför arbetskraften är pensionerade, förtidspensionerade, studerande etc. och det har skett stora förändringar i arbetskraftsdeltagandet. Många lämnade arbetskraften i samband med krisen på 90-talet. Vi studerar därför andelen av befolkningen som är *arbetslösa, ej i arbetskraften*, samt *summan, de ej sysselsatta*.

Förändringar i sysselsättningsgraden har delvis att göra med förlängda studietider och förändringar i faktisk pensionsålder. För att rensa bort sådana förändringar ser vi på utvecklingen för män 35–44 år. Det är en grupp där vi skulle vänta oss att de allra flesta arbetar. I *Figur 3* ser vi att andelen icke sysselsatta i denna grupp pendlade kring 5 procent (en av tjugo) under 70- och 80-talen, men andelen tredubblades och steg till 15 procent (tre av tjugo) under 1990-talskrisen. Både andelen arbetslösa och andelen utanför arbetskraften ökade kraftigt under krisen, men medan arbetslösheten sjönk tillbaka i slutet av 90-talet så förblev andelen utanför arbetskraften kvar vid 9 procent fram till 2005. Under perioden 2006–2008 sjönk både arbetslösheten och andelen utanför arbetskraften, men år 2007, före finanskrisen, var fortfarande 8 procent av männen i åldern 35–44 icke sysselsatta.

För kvinnor i åldern 35–44 ser vi i *Figur 4* en trendmässig nedgång i andelen ej sysselsatta under 1970 och 1980-talen. År 1990 hade andelen icke sysselsatta kvinnor i denna åldersgrupp sjunkit till 8 procent, men den steg till 20 procent under krisen. Efter en viss nedgång i slutet på 90-talet har andelen ej sysselsatta kvinnor stannat kvar kring 15 procent.

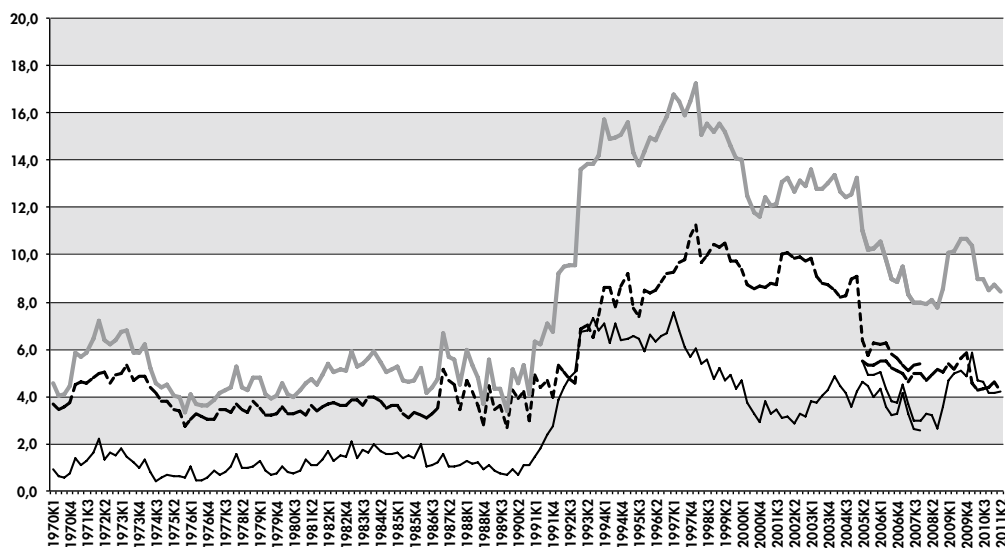
Om vi betraktar sysselsättningsläget får vi en mindre positiv bild av situationen på arbetsmarknaden än om vi endast jämför löneökningarna med inflationsmålet. Sysselsättningen har återhämtat sig mycket långsamt efter krisen i mitten av 90-talet. Som nämnts ovan kan den svaga sysselsättningsutvecklingen

delvis bero på att Riksbanken fört en mer åtstramande politik än nödvändigt. Men man kan också hävda att löneökningstakten inte varit speciellt låg med tanke på det svaga sysselsättningsläget. Lägre löneökningar skulle ha givit utrymme för Riksbanken att sänka räntan och därmed öka efterfrågan och sysselsättning.³ En annan faktor är att en del av de som förlorade jobbet under krisen aldrig kom tillbaka i arbete utan fastnade i långtidsarbetslöshet eller lämnade arbetskraften. Som vi ska se i nästa avsnitt finns det också vissa tecken på att de strukturella obalanserna har ökat på arbetsmarknaden.

Under de senaste åren har finanskrisen lett till en ökning i arbetslösheten, men ett positivt tecken är att andelen personer utanför arbetskraften inte ökade så mycket. Denna andel är faktiskt lägre i dag än före finanskrisen. Här ser vi en stor skillnad jämfört med krisen på 90-talet då många varaktigt lämnade arbetskraften.

”
Man kan också hävda att löneökningstakten inte varit speciellt låg.

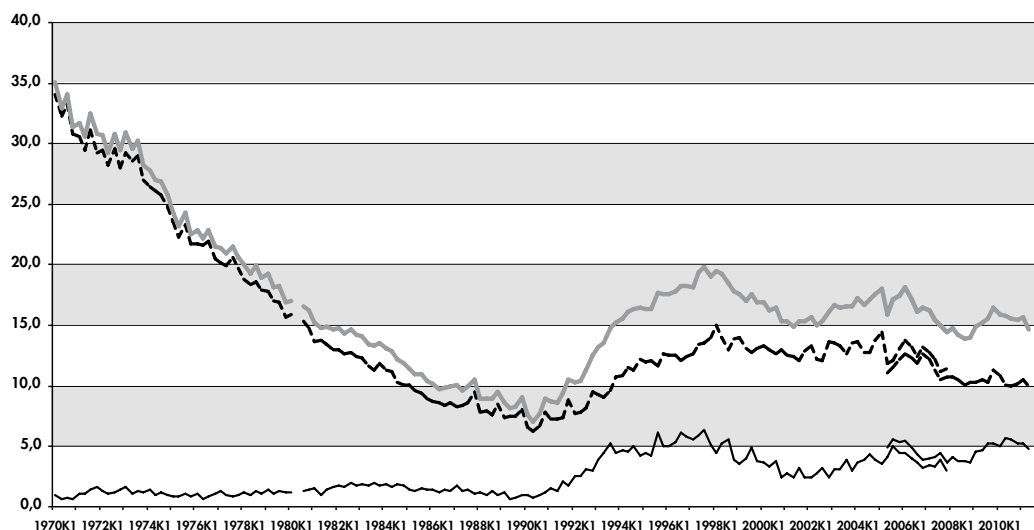
Figur 3. Arbetslösa, ej i arbetskraften och ej sysselsatta i procent av befolkningen, män 35–44 år



Not: Figuren visar andelen arbetslösa (tunn linje), ej i arbetskraften (streckad linje), samt summan, de ej sysselsatta (grå linje) i procent av befolkningsgruppen män. 35-44 år. År 2005 börjar nya serier med ändrade definitioner. Källa: SCB.

3 Detta gäller dock bara ner till den gräns då räntan blir noll. Gottfries (2010) analyserar sambandet mellan löneökningar, inflation, realränta och efterfrågan i ekonomin.

Figur 4. Arbetslösa, ej i arbetskraften och ej sysselsatta i procent av befolkningen, kvinnor 35–44 år



Not: Figuren visar andelen arbetslösa (tunn linje), ej i arbetskraften (streckad linje), samt summan, de ej sysselsatta (grå linje) i procent av befolkningsgruppen kvinnor 35–44 år. År 2005 börjar nya serier med ändrade definitioner. Källa: SCB.

Lönestruktur och sysselsättning

Sysselsättningen är ojämnt fördelad. Personer med svaga meriter har lägre sysselsättning än personer med starka meriter. Andelen icke sysselsatta är högre bland personer med låg utbildning, liten erfarenhet, bristande språkkunskaper eller hälsoproblem. Yngre och äldre har lägre sysselsättning än övriga åldersgrupper. Det är till stor del arbetslöshetens ojämna fördelning som gör den till ett socialt problem. Fem procents arbetslöshet motsvarar drygt två veckor per person i arbetskraften. Om vi alla vara arbetslösa två veckor om året så skulle det innebära ekonomiska kostnader, men de sociala konsekvenserna skulle inte vara så stora. De stora sociala problemen uppkommer när enskilda individer fastnar i långtidsarbetslöshet eller ofta återkommande arbetslöshetsperioder.

Hur kommer det sig då att personer med svaga meriter är mer arbetslösa än personer med starka meriter? Det kan tyckas vara en rätt enfaldig fråga, men om vi vill finna vägar att minska

arbetslösheten – och framförallt den socialt problematiska arbetslösheten – så måste vi ha ett tydligt svar på den frågan. Inom den nationalekonomiska forskningen finns förklaringar som fokuserar på utbudssidan, det vill säga de arbetslösa individernas beteende, och förklaringar som inriktar sig på efterfrågsidan, det vill säga företagets efterfrågan på arbetskraft.

En utbudsinriktad förklaring kan vara att personer med svaga meriter får så låg lön om de jobbar att det inte lönar sig för dem att ta de jobb de kan få. Alternativet att leva på a-kassa eller socialbidrag kan vara att föredra framför ett slitsamt jobb med låg lön. Även om individen skulle föredra att arbeta kan motivationen att söka jobb försvagas om skillnaden i inkomst mellan de som jobbar och de som inte jobbar är låg. Det kan leda till att arbetslösa personer inte söker så intensivt och att de avstår ifrån att flytta eller omskola sig för att få ett jobb.

En efterfrågeinriktad förklaring utgår i stället ifrån att personer med svaga meriter vill jobba men att de har svårare att få ett jobb. Det finns inte tillräckligt många jobb för dem. Denna förklaring sätter fokus på efterfrågan på arbetskraft, men också på lönebildningen. Teori och empiriska studier visar att efterfrågan på arbetskraft beror på lönen. Om lönen för de aktuella jobben var lägre så skulle det finnas fler jobb att få. Den efterfrågeinriktade förklaringen förutsätter därför någon form av lönestelhet, d.v.s. att lönen inte anpassas så att efterfrågan motsvarar utbudet på den aktuella delen av arbetsmarknaden.

Säkerligen ligger det en del i båda dessa förklaringar, men medan den första fokuserar på de arbetslösa personernas beteende så spelar lönestelhet en central roll i den senare. Det kan därför vara intressant att se om vi ser några tecken på lönestelhet när vi jämför sysselsättning och löner för olika grupper. I det följande jämförs grupper med olika utbildning. Utbildning används här som en av flera möjliga indikatorer på produktivitet.⁴ Personer med högre utbildning bör i allmänhet vara mer produktiva i ekonomisk mening och därmed mer attraktiva att anställa. Vi kan då fråga oss om högre utbildning resulterar i högre lön, högre sysselsättning, eller bådaddera.

”
Teori och empiriska studier visar att efterfrågan på arbetskraft beror på lönen.

4 Gottfries (2010) studerar också skillnader i sysselsättning och löner över ålder och mellan personer födda i Sverige och utomlands.

”
Sysselsättningen
är mycket lägre för
gruppen med
enbart grundskola.

För att analysera detta använder vi data från registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS).⁵ Individerna indelas i sex utbildningsnivåer: grundskola, gymnasium, treårigt teoretiskt gymnasium, kort eftergymnasial utbildning (mindre än två år), lång eftergymnasial utbildning (minst två år), samt doktorandstudier.

För att renodla fokus på utbildningsgrupper är det lämpligt att hålla andra nyckelfaktorer konstanta. Vi ser därför på män respektive kvinnor i åldern 30–54 år som är födda i Sverige. Därmed rensar vi bort förändringar som har att göra med högskoleutbyggnad, pensionssystem och andelen utrikes födda. Vi tar också bort personer som erhållit värnpliktsersättning, studiemedel eller utbildningsbidrag för doktorander och personer som fått barn inom de två föregående åren. Dessa personer kan ha låg sysselsättning av skäl som inte har med arbetsmarknaden att göra.

Vi mäter relativlönen jämfört med män med treårigt teoretiskt gymnasium. *Figur 5* visar hur sysselsättningsgrad och relativlön skiljer sig mellan de olika utbildningsgrupperna. Som väntat leder högre utbildning till högre lön och högre sysselsättning, men vi ser en stor skillnad mellan den övre och den nedre delen av kurvan. Grupperna med gymnasium, högskoleutbildning eller doktorandstudier har ungefär samma sysselsättning men lönen stiger med utbildningsnivån. I den nedre delen av fördelningen är förhållandet det motsatta. Vi ser nästan inte någon skillnad i lön mellan de som har enbart grundskola och de som har gymnasieutbildning, men sysselsättningen är mycket lägre för gruppen med enbart grundskola.

Om vi jämför denna empiriska bild med de förklaringsmodeller som nämndes ovan så får vi svagt stöd för den första förklaringen. Att personer med grundskola har lägre sysselsättning tycks inte bero på att det lönar sig mindre för dem att arbeta. Om de arbetar får de i stort sett samma lön som de som har en gymnasieutbildning! Den flata delen av kurvan tyder i stället på att lönestelhet spelar en stor roll i den nedre delen av fördelningen. Det tycks finnas ett lönegolv vid ungefär åttio procent

5 Den empiriska analysen gjordes i samarbete med Oskar Nordström-Skans och beskrivs närmare av Gottfries (2010).

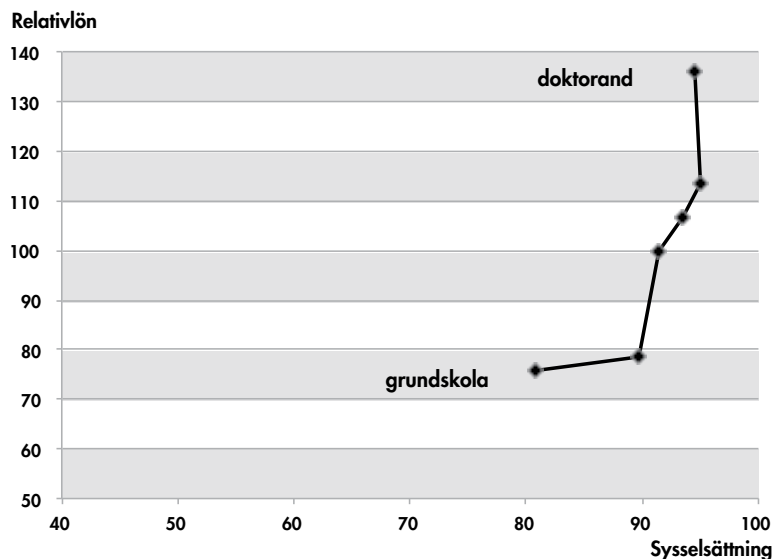
av genomsnittslönen för män med treårigt teoretiskt gymnasium. De som enbart har grundskola konkurrerar inte med lägre lön. I stället har de mycket lägre sysselsättning.

För kvinnor ser vi en likartad bild i *Figur 6*. Sambandet är vertikalt i den övre delen och horisontellt i den nedre delen. Dock är sambandet mellan utbildning och sysselsättning inte lika tydligt i mellangruppen då kvinnor med kortare högskoleutbildning har lägre sysselsättning än de med teoretiskt gymnasium.

Vi kan dock inte utesluta en utbudsinriktad förklaring som går ut på att det finns andra faktorer än brist på jobb som gör att personer med enbart grundskola arbetar i mindre grad. Att avstå från jobb för att ta hand om familjen är vanligare bland kvinnor än bland män och kanske också vanligare bland kvinnor med enbart grundskola. Det kan vara en delförklaring till att sysselsättningen är så låg bland kvinnor med enbart grundskola. Den flata delen av kurvan tyder ändå på att lönestelhet spelar en viktig roll.

”
Lägre sysselsättning
tycks inte bero på
att det lönar sig
mindre för dem
att arbeta.

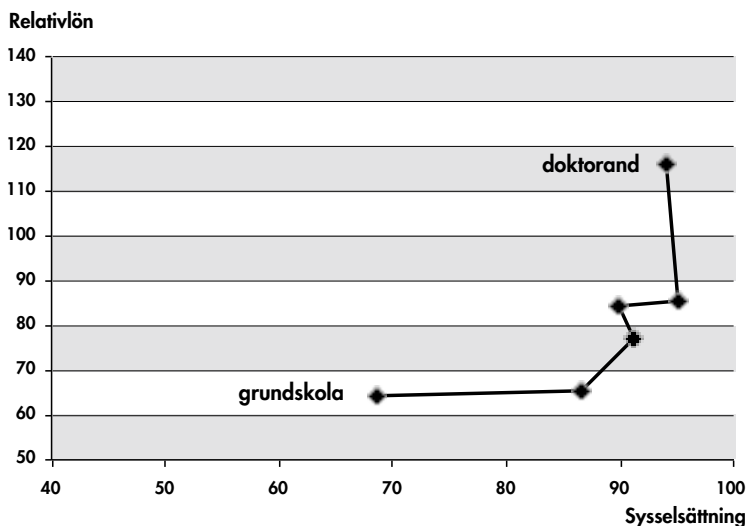
Figur 5. Sysselsättningsgrad och relativlön efter utbildning 2007, män 30–54 år, födda i Sverige



Not: Sysselsättning (horisontella axeln) och relativlön (vertikala axeln) efter utbildning i procentenheter. Grupperna är grundskola, gymnasium ej teoretiskt, treårigt teoretiskt gymnasium, kort högskola, lång högskola, doktorandstudier.

” Gruppen med enbart grundskola har lämnats kvar vid återhämtningen efter 90-talskrisen.

Figur 6. Sysselsättningsgrad och relativlön efter utbildning 2007, kvinnor 30–54, födda i Sverige



Not: Se figur 5.

Ökade strukturella obalanser på arbetsmarknaden?

Hur har då sysselsättning och relativlöner förändrats sedan mitten av 90-talet? I *Figur 7* kan vi jämföra högkonjunkturåret 2007 med krisåret 1996. Vi ser uppgångar i sysselsättningsgraden för alla utom den högsta och den lägsta utbildningsnivån, vilket återspeglar den återhämtning i sysselsättningen som skett efter krisen på 90-talet. Relativlöneförändringarna är små i de flesta fall, men lönerna har stigit mer för grupperna med högskoleutbildning.

Rörelserna i diagrammet sker snett uppåt åt höger och nedåt åt vänster. Detta tyder på att vi haft förändringar i utbud och efterfrågan för olika grupper som påverkat sysselsättningen och som också har slagit igenom i relativlönerna. Om vi jämför gruppen med enbart grundskola med gymnasiegrupperna ser vi en slående skillnad. Relativlönerna har varit konstanta, men medan gymnasiegrupperna har ökat sin sysselsättning så har gruppen med enbart grundskola stått kvar på samma sysselsättningsgrad som 1996. Det året var ett av de svåraste under 90-talskrisen medan 2007 var ett år med god konjunktur. Gruppen med enbart grundskola har lämnats kvar när återhämtningen skedde efter 90-talskrisen.

För kvinnor ser vi liknande förändringar i sysselsättningen, men nästan inga förändringar i relativlönerna (*Figur 8*). Högskolegrupperna har ökat sin sysselsättning, dock inte de med doktorandstudier. Skillnaden mellan kvinnor med enbart grundskola och de med gymnasium är ännu tydligare. Medan sysselsättningen ökat för gymnasiegrupperna så har sysselsättningsgraden för kvinnor med enbart grundskola sjunkit från 75 till 69 procent.

Den dåliga utvecklingen för gruppen med enbart grundskola kan delvis bero på att gruppens sammansättning har förändrats. Mellan 1996 och 2007 minskade männen i denna grupp med 15 procent och kvinnorna med en tredjedel. Men även om vi delvis ser en sammansättningseffekt så kan vi konstatera att sysselsättningsproblemen i dag är stora för gruppen med enbart grundskola.

Teknisk utbildning gynnar högskoleutbildade

Sammanfattningsvis kan vi säga att sysselsättningen har ökat för personer med gymnasium eller högskoleutbildning medan gruppen med endast grundskola inte tagit del i sysselsättningsökningen. I detta avseende har de strukturella obalanserna ökat på arbetsmarknaden. Teknisk utveckling och globalisering tycks ha gynnat personer med högskoleutbildning och detta har diskuterats mycket internationellt.⁶

Vad kan göras för att öka sysselsättningen för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden?

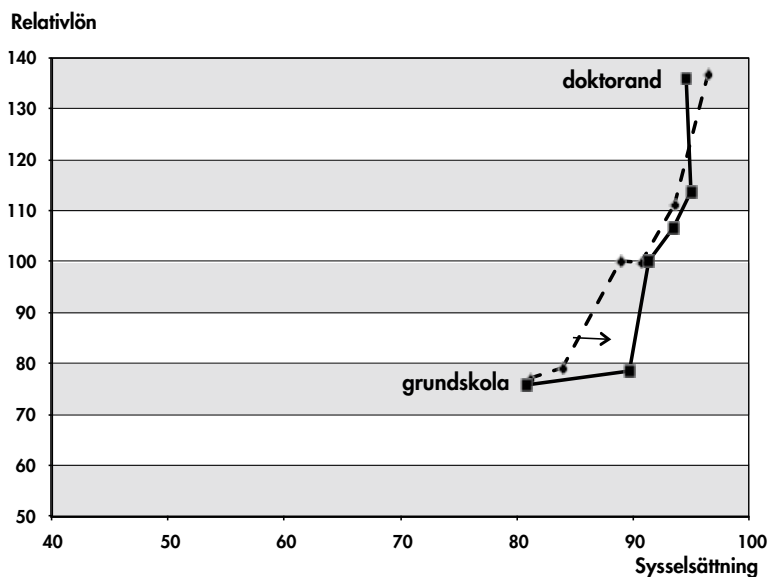
Analysen i föregående avsnitt tyder på att låg sysselsättning bland personer med låg utbildning, åtminstone delvis beror på att de har svårt att få jobb vid de löner som råder. Motsvarande gäller sannolikt också andra grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden, som exempelvis invandrare och personer som närmar sig pensionsåldern. Gottfries (2010) visar att personer över 55 år har klart lägre sysselsättning, men ungefär samma lön som sina yngre kollegor om de har jobb. Vad krävs då för att öka sysselsättningen för lågutbildade, invandrare, äldre, och andra grupper med relativt låg sysselsättning?

”
Teknisk utveckling och globalisering tycks ha gynnat personer med högskoleutbildning.

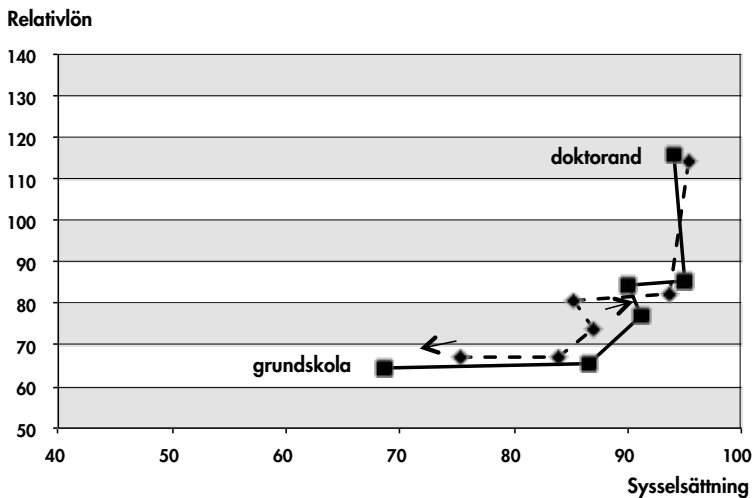
6 Se Krusell et al. (2000), Lindquist (2005), Gustavsson (2007), Domeij (2008), Fredriksson-Topel (2010).

”
 Personer med
 svaga meriter
 står sist i kön till
 de lediga jobben.

Figur 7. Sysselsättningsgrad och relativlön efter utbildning, förändring 1996–2007, män 30–54 år, födda i Sverige



Figur 8. Sysselsättningsgrad och relativlön efter utbildning förändring 1996–2007, kvinnor 30–54 år, födda i Sverige



Delvis är den svaga sysselsättningen för dessa grupper en konsekvens av den allmänna situationen på arbetsmarknaden. Personer med svaga meriter står sist i kön till de lediga jobben. Finns det få jobb så blir de inte anställda, men om efterfrågan på arbetskraft ökar så kan många inom denna grupp också få jobb. Detta resonemang visar på betydelsen av den allmänna löneutvecklingen och penningpolitiken när det gäller att öka sysselsättningen även för grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden.

Dock är det troligen så att en del personer skulle ha svårt att hitta jobb även på en stark arbetsmarknad. Deras produktivitet är helt enkelt inte tillräcklig för att göra det lönsamt för en arbetsgivare att anställa dem vid de löner som gäller. För att dessa personer ska få jobb så krävs att lönekostnaden för att anställa dem blir lägre.

Riktade subventioner i form av reducerad arbetsgivaravgift kan sänka kostnaden för arbetsgivaren vid given lön. Sådana subventioner är motiverade om de ges till specifika grupper som uppenbart har svårare att få jobb, exempelvis långtidsarbetslösa eller personer med handikapp. Subventioner till större grupper är däremot ett trubbigt instrument som slår godtyckligt. Om vi exempelvis sänker arbetsgivaravgiften kraftigt för personer över 55 år så kommer alla personer över 55 att få subventionerad anställning – även de som inte behöver den. De får då ett försteg på arbetsmarknaden jämfört med medelålders personer som kan ha mycket större problem.

Att subventionera vissa branscher, som exempelvis städning eller restaurangmåltider, förefaller också vara ett ineffektivt sätt att hjälpa personer som har svårt att få jobb. Även i detta fall subventioneras anställningen för många personer som ändå skulle fått jobb. Subventionen gynnar också användarna av tjänsterna, som är relativt välbeställda personer, och vi får en snedvridning av konsumtionen till förmån för de subventionerade tjänsterna. Sådana anpassningar av beskattningen kan eventuellt motiveras av andra skäl, som att man vill minska svartarbetet och att köparna av tjänsterna jobbar mer när de

”
En del personer skulle ha svårt att hitta jobb även på en stark arbetsmarknad.

”
Om syftet är att få fler i arbete borde skatten sänkas specifikt för låga arbetsinkomster.

kan köpa dessa tjänster i stället för att själva städa och laga mat, men något större bidrag till att lösa sysselsättningsproblemet ger de knappast.

En mer träffsäker metod att öka sysselsättningen för individer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden är att kombinera en låg beskattning av låga arbetsinkomster med en större individuell differentiering av lönerna.⁷ Med lägre beskattning av låga arbetsinkomster så kan löneskillnaderna öka före skatt utan att löneskillnaderna efter skatt blir orimligt stora. En sådan förändring har dock en nackdel. Progressiviteten i skattesystemet ökar då skattebördan skiftas från personer med låga inkomster till personer med normala eller höga inkomster. Marginalskatten blir då högre för den som går från låga till medelhöga inkomster och det har negativa effekter på arbetsutbudet för dem som har jobb. Men detta pris kan vara värt att betala. Arbetslösheten är ett stort socialt problem och det är svårt att se hur personer med relativt låg produktivitet ska kunna komma tillbaka till sysselsättning om det inte blir billigare för arbetsgivarna att anställa dem.

Jobbskatteavdraget gör det mer lönsamt att jobba för personer med låg arbetsinkomst men det gynnar också höginkomstagare som har höga marginalskatter. Om syftet är att få fler i arbete borde skatten sänkas specifikt för låga arbetsinkomster. Men det räcker inte att man gör det mer lönsamt att arbeta. Det måste också till fler jobb och då krävs i en del fall att lönen anpassar sig till individens faktiska produktivitet. Med en större differentiering av lönerna blir det lönsamt att anställa också personer som ger ett något mindre bidrag till produktionsresultatet.

Slutsats

Regimen med flytande växelkurs, inflationsmål, Industriavtal och medling har lett till återhållsamma löneökningar och lågt inflationstryck. Löneökningarna har varit fullt förenliga med inflationsmålet, men detta beror delvis på att sysselsättningen

7 Det som är relevant här är en anpassning av lönen till individens produktivitet, inte en anpassning till branchens eller företagets betalningsförmåga. Se Gottfries (2010) för vidare diskussion.

förblivit svag efter 90-talskrisen. Personer med låg utbildning, äldre och invandrare har låg sysselsättning, och en stel lönestruktur bidrar förmodligen till den låga sysselsättningen för dessa grupper. Att finna system för att i högre grad anpassa lönerna efter individernas förutsättningar utan att det leder till godtyckliga löneskillnader är en utmaning för arbetsmarknadens parter. Fortsatt återhållsamma löneökningar ger utrymme för en expansiv penningpolitik som ökar efterfrågan på arbetskraft. Det gynnar framförallt de grupper som står sist i kön till de lediga jobben.

”
Fortsatt
återhållsamma
löneökningar
gynnar framförallt
de som står sist
i kön.

Referenser

Domeij, D., 2008, Rising earnings inequality in Sweden: the role of composition and prices, *Scandinavian Journal of Economics*, 110, 609–634.

Fredriksson, P. och R. Topel, 2010, Wage determination and employment in Sweden since the early 1990s: wage formation in a new setting, i Freeman, R., B. Swedenborg och R. Topel (red.) *Reforming the Welfare State*, NBER/Chicago Press.

Gottfries, N., 2010, Fungerar den svenska lönebildningen?
Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2011 (SOU2010:93).

Gustavsson, M., 2007, The 1990s rise in Swedish earnings inequality – persistent or transitory?, *Applied Economics*, 39, 25–30.



Det handlar inte *om* utan *hur* en norm ska formas

TOMMY ÖBERG

Lönebildningens akilleshäls är inte olika aktörers syn på behovet av en lönenorm. Oenigheten gäller hur normen ska bli verklighet och vem eller vilka som bestämmer.

TOMMY ÖBERG har varit arbetsmarknadsreporter sedan mitten av 1970-talet och bevakat otaliga avtalsrörelser och arbetsmarknadskonflikter. Under lång tid arbetade han i den rollen för tidningen Arbetet och senare för Svenska Dagbladet. De senaste sex åren har han varit chefredaktör för LO-Tidningen. I år har han lämnat chefskapet och återgått till att arbeta som reporter, på halvtid för LO-Tidningen och den övriga tiden som frilansjournalist.



”
Efter ett antal år med relativt få störningar av lönebildningen gnisslar det nu i maskineriet.

En stabil och väl fungerande lönebildning är en mycket avancerad balansakt mellan två spänningsfält. Varje snedsteg eller obalans åt det ena eller andra hållet hotar den sköra balansen och leder förr eller senare till störningar. Förhandlingar har i alla tider balanserat mellan å ena sidan hänsynen till företagets konkurrenskraft och å andra sidan löntagarnas uppfattning att löneökningarna är rimliga eller åtminstone acceptabla.

Detta är elementa för alla löneförhandlare. Och försöken att hitta rätt eller bemästra svårigheterna har därför varierat över tid. Centralt samordnade förhandlingar med SAF och LO vid rodret var en väl fungerande lösning från mitten av 1950-talet och drygt 20 år framåt.

Stabilitet trots högljudd kritik

Den eran ersattes av en period då förbundsförhandlingar varvades med centralt samordnade förhandlingar under 1980-talet. Under senare år har Industriavtal och ett förstärkt Medlingsinstitut utgjort drivankare för lönebildningen. Och trots en understundom högljudd kritik har lönestabiliteten varit påfallande stor.

Men efter ett antal år med relativt få störningar av lönebildningen gnisslar det nu i maskineriet. Den rådande ordningen – med industrin som lönenormerare – ifrågasätts på allvar i år. Tidigare lågmäld kritik har blivit både högljudd och offentlig. Kritikerna finns dessutom både inom och utanför industrikretsen. Exakt vad som orsakat den allt intensivare debatten om hur lönebildningen ska formas är inte alldeles enkelt att avgöra. Att Industriavtalet omförhandlats och signerats under våren är en viktig förklaring till diskussionerna. Men det är inte den enda. Diskussionerna kring lönebildningens styrkor och svagheter har under senare år främst rört två aspekter. Det har dels handlat om den internationellt konkurrensutsatta sektorns roll – det betyder i normalfallet industrin – som normerare för löne marknaden. Kritiken skjuter in sig på att så få bestämmer så mycket för så många. Samtidigt har också Medlings-

institutets starkare ställning och tydligare uppdrag och dess samspel med industrins roll som lönenormerare kritiserats och ifrågasatts.

Men det går att ana en annan och mer djupgående kritik under den offentligt framförda kritiken. Det handlar om olika fördelningspolitiska ambitioner. Jämfört med tidigare lönepolitiska eror har senare års avtal varit mindre omfördelande än tidigare. Det är en utveckling som vissa förbund och medlemmar hälsar med tillfredsställelse, medan andra ser ökade löneskillnader och växande klyftor som ett växande problem som det blir allt svårare att bemästra, inte minst på grund av den nuvarande modellen för lönebildning.

Lönenorm kontra fördelningsambitioner

En viktig del i diskussionerna om hur lönebildningen ska formas har under våren handlat om vilka möjligheter som finns att kombinera industrins ambitioner att utgöra lönenorm och samtidigt bejaka exempelvis extrasatsningar på starkt kvinnodominerade avtalsområden. Beroende på vem som uttalat sig bland industrins företrädare har svaren varierat och det har i sig eldat på kritiken av industrin som ensam herre på lönetäppan. Det omförhandlade Industriavtalet har följaktligen mötts av öppen skepsis från flera håll än tidigare, både inom och utanför industrikretsen.

Nu liksom tidigare är det också i huvudsak bland fackförbunden inom LO som diskussionen om lönebildningens former är mest intensiv. På tjänstemannasidan och bland akademikerna är intensiteten i debatten betydligt lägre. Exakt hur väl eller illa det nya Industriavtalet rimmar med ambitioner eller samverkansplaner bland LO:s förbund återstår i skrivande stund att se. Helt enkelt blir det emellertid inte. Det har redan våren och försommarens uttalanden visat. Att tre industriförbund inom LO hoppat av samordningen inför avtalsrörelsen illustrerar svårigheterna. En viktig iakttagelse när det gäller kritiken av Industriavtalet är att den sällan eller aldrig handlar om vikten av att ta hänsyn till den internationellt konkurrensutsatta sek-

”
Kritiken skjuter
in sig på att
så få bestämmer
så mycket för
så många.

”
När de faktiska löneökningarna jämförs har ingen utjämning skett.

torns möjligheter att överleva och utvecklas. Kritiken skjuter mer in sig på hur den hänsynen ska tas, och vem eller vilka som ska ha inflytande över processen.

Femton procent ska disciplinera resten

En återgång till den fördelningsprofil som tidigare följde med avtalsuppgörelserna står högt på många LO-förbunds agendor. Det betyder en tydligare fördelningsprofil (läs: utjämning) av löneökningarna. En vanlig uppfattning bland fackförbunden utanför industrin och deras medlemmar är i dag att hänsynen är för stor till industrins konkurrenskraft när de första och normerande avtalen träffas. Det har, enligt kritikerna, därför uppstått en obalans mellan vad som är socialt acceptabelt och industrins krav på löneökningar som bevarar eller stärker konkurrenskraften. Grundproblemet handlar därför i år liksom tidigare om att 15 procent av landets löntagare försöker disciplinera de övriga 85 procenten. Det är en besvärlig förutsättning för den av alla eftersträlvade stabiliteten. Lägg till att Medlingsinstitutet sedan tio år tillbaka haft i uppdrag att agera utifrån detta styrkeförhållande och bilden av hur besvärligt det är att åstadkomma en väl fungerande lönebildning blir tydligare. Trots invändningarna och kritiken av den rådande ordningen har lönebildningen emellertid inte havererat under det första decenniet på 2000-talet. Tvärtom. Jämfört med många tidigare decennier har stabiliteten varit god. Men över tid har stödet för modellen försvagats.

Ett exempel som ofta förekommer i diskussionen om modellens brister är finanskrisen 2008 och 2009 som i sin tur ledde fram till avtalsuppgörelserna 2010. I en lång rad branscher var krisens härjningar begränsade, samtidigt som delar av industrin drabbades med våldsam kraft. För detaljhandeln var krisen en västanfläkt jämfört med exempelvis fordonsindustrin, men industrins kris påverkade också löneökningstakten i handeln. De något högre avtalade löneökningarna för de butiksanställda var alltför begränsade för att ens krympa de existerande löneskillnaderna mellan den kvinnligt dominerade detaljhandeln och den manligt dominerade industrin. När de faktiska löneökningarna jämförs har ingen utjämning skett. Enligt uppgifter

från arbetsgivarorganisationen Svensk Handel har gapet mellan industrin och detaljhandeln i stället ökat något.

Lönerelationer fryses

För inte minst LO-förbundens strävan efter att utjämna löneskillnader mellan manligt och kvinnligt dominerade avtalsområden framstår utvecklingen som dyster. Flera förbund ser den rådande lönebildningsmodellen som ett närmast oöverstigligt problem i jakten på könsneutrala löner. En inte ovanlig uppfattning är att nuvarande modell konserverar eller fryser lönerelationerna för all framtid. Irritationen på löne marknaden har också riktats mot Medlingsinstitutet och dess tolkning av uppdraget. Lönepolis har blivit en vanlig synonym för Medlingsinstitutet. Lagen föreskriver att MI i sitt arbete tar avstamp i de uppgörelser som den internationellt konkurrensutsatta sektorn förhandlar fram. I sin praktiska tillämpning har Medlingsinstitutet översatt detta till att industrin ska vara riktkarl för löneökningarna och förhandla fram det så kallade märket.

I instruktionen stadgas att MI ska ”tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll”. Oenigheten bland fack och arbetsgivare är emellertid i dag så stor att det är svårt att tala om en bred samsyn som den grund MI ska verka utifrån. Det är snarare så att invändningarna från grupper utanför industrin oavbrutet ökar i styrka och lusten att underkasta sig uppgörelser man själv inte påverkar blir allt mindre.

Om och hur den svagare uppslutningen kring Industriavtalet påverkar lönebildningen och Medlingsinstitutets arbete återstår att se. Ännu så länge är budskapet ”business as usual”. Men en diskussion om hur Medlingsinstitutet tolkar sitt uppdrag efterlyses av allt fler. Utjämning av löneskillnader mellan könen måste, enligt flera kritiker, rimligen ingå i begreppet en väl fungerande lönebildning. Just därför ifrågasätts visdomen i att alltid lita till industrins framförhandlade löneökningar som höjden av visdom. Att slaviskt följa industrins norm förhindrar löneutjämning mellan kvinnodominerade och ofta lågavlönade sektorer och mer manligt och högre avlönade delar av arbetsmarknaden.

”
Lönepolis har
blivit en vanlig
synonym för
Medlingsinstitutet.

”
Fackets kräftgång
är ett allvarligt
bekymmer på sikt.

Fackets styrka urholkad

Förutom den grundläggande motvilja som alla organisationer känner inför att tvingas acceptera uppgörelser som andra förhandlar fram finns det ytterligare en försvårande omständighet som ingen förutsåg när det nya MI skapades eller när Industriavtalet signerades 1997. Det handlar om fackets urholkade styrka. Under de senaste tio åren har hundratusentals medlemmar lämnat fackföreningarna. Svårast eller mest kännbar är förlusten bland LO:s förbund, men också inom TCO finns betydande medlemsförluster medan Saco-förbunden inte drabbats. Motelden har varit tveksam och försiktig. En viss vilsenhet har kunnat iakttas. Efter otaliga decennier med hög och stabil organisationsgrad har vaksamheten på förändring sjunkit och när siffrorna började peka nedåt fanns därför inget snabbt motdrag.

Men när motoffensiven väl började formas och försöken att inför medlemmar framstå som kamporganisationer sköts i förgrunden upplevdes modellen för lönebildning som en våt filt för ansträngningarna. Flera förbund förbannar lönenormeringen och ser sin möjlighet att attrahera nya medlemmar begränsas genom att inte kunna ta de lönefigther som krävs. Hur stort problemet är i dag är omöjligt att säga, men flera företrädare i de fackliga leden vittnar om bekymmer med att torgföra den egna organisationen som en kamporganisation när löneuppgörelserna inom industrin utgör ett effektivt tak för de egna ansträngningarna. Den omvända utvecklingen finns i arbetsgivarleden. Där blir medlemsföretagen allt fler och därmed är också täckningsgraden för kollektivavtalen fortsatt mycket hög i Sverige.

Legitimiteten kan hotas

Men fackets kräftgång är ett allvarligt bekymmer på sikt. Legitimiteten i den modell som är Sveriges signum på arbetsmarknaden hotas av svaga och ickerepresentativa fackföreningar. Också för arbetsgivarna är därför utvecklingen hotfull. Inte heller i deras led är entusiasmen stor inför mer av politisk inblandning i det som traditionellt varit parternas ansvar. Och utan representativa parter är politiken den enda kvarvarande

arenan för problemlösning. Ett sätt att försöka öka stödet för dagens lönebildningsmodell är att tala klarspråk om vad lönenormering innebär.

Betyder det att löneökningstakten inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn utgör ett tak för alla andra? Eller finns det utrymme för extrasatsningar på exempelvis lågavlönade och/eller starkt kvinnodominerade sektorer? I dag råder viss förvirring kring den exakta innebörden av begreppet. Ett tecken på de olika uppfattningar som finns kring normen och dess innebörd var Teknikarbetsgivarnas uppsägning av Industriavtalet våren 2010. De motiverade sin uppsägning med att industrins uppgörelser inte längre hade en önskad återhållande effekt på de uppgörelser som andra branscher och företrädare träffade. Så medan löntagarsverige utanför industrin av och till upplever industrins avtal som något av en tvångströja är arbetsgivarnas uppfattning att samma avtal inte binder och förhindrar i tillräcklig utsträckning.

Samarbete åt två håll

Teknikarbetsgivarnas missnöje handlar framför allt om att industrifackförbunden inom LO också samarbetar och ingår i avtalssamordning med övriga LO-förbund samtidigt som de agerar tillsammans med tjänstemän och akademiker inom industrin. Industrins återhållande effekt på övriga sektorer blev, enligt arbetsgivarna, för dålig och avtalet därför inte längre meningsfullt att leva med. Så lät det i retoriken när uppgörelsen sades upp. Att samma arbetsgivare i dag har skrivit på ett nytt Industriavtal som inte på något avgörande sätt kan garantera att samma situation inte uppstår igen är svårförklarligt, men en realitet. För arbetsgivarna har Industriavtalet varit och är det främsta medlet för att kontrollera löneökningarna både inom den egna delen av ekonomin och samtidigt bromsa omvärldens alltför långtgående löneambitioner.

Grundproblemet olöst

I vilken mån och på vilket sätt Industriavtalet i sin nya skrud ska klara detta är svårt att se eftersom grundproblemet förblir olöst. Omvärlden förväntas fortsatt passivt acceptera vad industrin

”—————

Också för arbetsgivarna är därför utvecklingen hotfull.

”
Det går inte för en minoritet att tvinga på majoriteten någon norm, inte under längre tid.

enas om och tillåts inte påverka resultatet. Förhoppningen om en långsiktigt stabil lönebildning har därför inte större möjligheter att infrias i dag än tidigare. Det är snarare tvärtom. Det öppna ifrågasättandet och kritiken av Industriavtalet indikerar växande svårigheter för att skapa uppslutning kring en industriell lönenorm. Begreppet norm förutsätter bred uppslutning. Det går inte för en minoritet att tvinga på majoriteten någon norm, inte under någon längre tid. Normering betyder enligt Nationalencyklopedin standardisering och en standard kan inte etableras av ett fåtal så länge majoriteten inte bejakar resultatet. För drygt tio år sedan när Industriavtalet var relativt nytt och Medlingsinstitutet alldeles färskt fanns kritiker som varnade för de motsättningar som sedan dess blivit vardagsmat. Men det fanns också en nyfikenhet på nyordningen och därmed initialt en större acceptans för den självpåtagna roll som industrin axlade och den roll Medlingsinstitutet spelade.

Obruten tilltro hos Industriavtalets bärare

Det är därför följdriktigt att diskussionen om lönebildningen har intensifierats över tid, särskilt under avtalsrörelserna 2007 och 2010. Inga avtal om förhandlingsordningar eller överenskommelser om hur parter ska uppträda gäller för evigt. Att Industriavtalet förnyats i år är därför både ett tecken på att ursprungsdokumentet behövde granskas och omprövas, men också på att tilltron till industrins möjligheter att vara riktkarl på arbetsmarknaden är fortsatt obruten bland avtalets bärare. Med Industriavtalet följer en annan och högre status och en starkare ställning i det offentliga samtalet för dem som undertecknat uppgörelsen. Tyngden när industrins fack och arbetsgivare uttalar sig är betydande. Det saknas i dag en motsvarighet på arbetsmarknaden till industriparternas starka ställning.

Industrins nya roll en konkurrent till LO

Att politiken, inte minst förre statsministern Göran Persson, adlat de fackliga representanterna inom industrin och gett dem äran för att ha skapat stabilitet i lönebildningen har höjt statusen ytterligare för dem som är bärare av avtalet. För fackföreningsrörelsen som skapat LO för att utgöra förbundens spets

och arena för gemensamt politiskt arbete och för förhandlingar har industrins nya roll uppfattats som en konkurrent. Flera förbund ser utvecklingen som en försvagning av den gemensamma slagkraften. Att detta skapat gnissel i den fackliga världen är väl känt. Inte ens de samordnade lönerörelser som genomförts inom LO har de senaste gångerna kunnat dölja motsättningarna.

Men också bland arbetsgivarna har industrins samarbets- och förhandlingsavtal inneburit gnissel och spänningar. Avtalsrörelsen 2007 avslöjade sprickor i arbetsgivarfasaden då industrin inte förmådde styra och ställa med arbetsgivarkollegerna. Piruetterna när Svensk Handel ville teckna avtal var allt annat än ett styrkebesked eller uppvisning i enighet. 2010 tog arbetsgivarna revansch och visade upp en tät och framgångsrik sammanhållning. Men slutfasen, med en uppsägning av Industriavtalet, kastade ändå en skugga över arbetsgivarvärlden och deras fram till dess så unisona uppträdande, då endast en arbetsgivarorganisation inom industrin sa upp förhandlingsavtalet.

Rehnberggruppen helt avgörande

Trots de understundom högljudda protesterna och de intensiva diskussionerna om hur lönebildningen ska formas i framtiden är det viktigt att konstatera de betydande förändringar som lönebildningen genomgått de senaste 20 åren. Den helt avgörande förändringen är emellertid varken skapandet av Industriavtalet 1997 eller det förstärkta Medlingsinstitutets tillkomst 2000. Båda är självklart viktiga inslag och förändringarna har haft stor betydelse. Men förändringen av den svenska lönebildningen kom eller inleddes på allvar i och med skapandet av den så kallade Förhandlargruppen under Bertil Rehnbergs ledning 1990/91. Trots en del inledande motgångar blev slutresultatet att löneökningstakten växlades ner liksom inflationstakten. Sverige europeiserades på lönemarknaden under åren 1991–93.

Kritiken var också på den tiden skarp av den knallhårda lönestyrning som FHG-gruppens avtalsförslag innebar. Men resultatet talade sitt tydliga språk. Att parterna därför fortsatte på den inslagna vägen också åren 1993–95 var inte överraskande. Förhandlingarna återgick då till partsöverläggningar utan överinseende och påtryckningar från FHG. Men FHG:s ande svä-

”
Sverige europeiserades på lönemarknaden under åren 1991–93.

”
Nu är det samhälls-
ekonomin som är
ledstjärnan för all
medling.

vade alldeles tydligt över förhandlingarna. Och resultatet blev nära nog en blåkopia av de tidigare uppgörelserna.

Medlaren och samhällsekonomin

Betydelsen av FHG var dock inte främst eller endast att de halverade den nominella löneökningstakten. I minst lika stor utsträckning förändrades också medlingsförfarandet för all framtid. Den modell som utarbetades under de här åren kom senare att förfinas ytterligare av framför allt Lars-Gunnar Albåge och Rune Larson. I dag är det den helt dominerande, för att inte säga, enda, modell som används också av dagens emissarier från Medlingsinstitutet. Det handlade om att skapa förståelse eller uppslutning kring de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen. Medlingen kom att ske i flera steg och innebar en helt ny ordning där fack och arbetsgivare i ett första skede fick ta ställning till en analys av de samhällsekonomiska ramarna som medlarna presenterade. Om den skissen bejaka- des kunde medlingsarbetet fortskrida.

Då stod arbetsfreden i centrum

Tidigare hade medling i första hand varit inriktad på att balansera av två olika ståndpunkter och försöka mana eller medla fram en lösning. Arbetsfreden stod i centrum. Det kunde ibland innebära att samhällsekonomin inte spelade huvudrollen för lösningens konstruktion. Numera är den sortens problemlösning bannlyst. Nu är det samhällsekonomin som är ledstjärnan för all medling. Det tydligaste exemplet på detta är att Medlingsinstitutets medlare vid flera tillfällen under senare år frånträtt medlingar. Det har skett sedan de presenterat slutbud som anses förenligt med de avtal som redan träffats inom den konkurrensutsatta sektorn. Andra eller högre slutbud från medlarnas sida är otänkbara. De anses oförenliga med uppdraget att ”verka för en väl fungerande lönebildning”.

Det gäller att undvika medling

Detta har av förklarliga skäl retat upp en lång rad fackförbund, som ser möjligheterna krympa för högre löneökningar än de som etablerats inom industrin. Numera handlar det därför,

enligt flera fackliga företrädare, främst om att undvika medling för att kunna nå ett annat resultat. För arbetsgivare gäller det omvända. Medling blir nära nog en garanti för uppgörelser i linje med den övriga arbetsmarknaden. Visserligen finns möjligheten att avvisa slutbud och varsla om konflikt. Men MI:s maktmedel, rätten att skjuta på en varslad konflikt, innebär att det blir avsevärt mycket svårare att hålla uppe trycket i en konflikt när stridsögonblicket kan skjutas upp. Och att döma av konfliktstatistiken verkar den här rätten uppenbart återhållande på stridsviljan.

Nytt huvudavtal en möjlighet

Den möjlighet som skymtar och som erbjuder en annan ordning än dagens är och förblir överläggningar om ett nytt huvudavtal. Där kan lönebildningens institutioner formas och omformas och regler skapas så att en större del av arbetsmarknadens parter än i dag blir delaktiga och ansvariga för normering och märkessättning. Att förhandlingarna om ett nytt huvudavtal sprack för två år sedan ändrar ingenting. I de delar av huvudavtalet som rörde lönebildningen var parterna så gott som överens. Det finns därför all anledning att försöka en gång till. Risken är annars att politiken rycker in på lönebildningens område. Inte för att den särskilt gärna vill, men störningar som får samhällsekonomiska konsekvenser kommer inte att accepteras i särskilt stor utsträckning. Det är i det skenet som nuvarande ordning och alternativet med ett reviderat huvudavtal måste betraktas och bedömas.

”—————
Den möjlighet som erbjuder en annan ordning än dagens är och förblir överläggningar om ett nytt huvudavtal.

Medlingsinstitutets regionala medlare, med sina regioner sedan starten år 2000

1 juni 2000–31 december 2001

Claes Stråth	Stockholms län
Gunnar Samuelsson	Uppsala, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län
Brita Swan	Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands och Blekinge län
Anders Stendahl	Hallands och Västra Götalands län
Åke Lindbohm	Skåne län
Rolf Hammar	Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län

2002–2004

Claes Stråth	Stockholms län
Gunnar Samuelsson	Uppsala, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län
Lars Dahlstedt	Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands och Blekinge län
Anders Stendahl	Hallands och Västra Götalands län
Ralf Larsson	Skåne län
Rolf Hammar	Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län

2005

Claes Stråth	Stockholms län
Gunnar Samuelsson	Uppsala, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län
Lars Dahlstedt	Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands och Blekinge län
Karl Glimnell	Hallands och Västra Götalands län
Ralf Larsson	Skåne län
Rolf Hammar	Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län

2006 – 2007

Claes Stråth	Stockholms län
Från 1 september 2006 Eva-Helena Kling	
Gunnar Samuelsson	Uppsala, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län
Lars Dahlstedt	Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands och Blekinge län
Karl Glimnell	Hallands och Västra Götalands län
Ralf Larsson	Skåne län
Rolf Hammar	Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län

2008 – 2009

Eva-Helena Kling	Stockholms, Gotlands och Uppsala län
Lars Dahlstedt	Södermanlands, Östergötlands, Örebro, Västmanlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län
Karl Glimnell	Hallands och Västra Götalands och Värmlands län
Ralf Larsson	Skåne och Blekinge län
Håkan Lavén	Gävleborgs, Dalarnas, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län

2010

Eva-Helena Kling	Stockholms, Gotlands och Uppsala län
T.o.m. 1 september Lars Dahlstedt	Södermanlands, Östergötlands, Örebro, Västmanlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län
Från 20 sept Gunnar Samuelsson	
Karl Glimnell	Hallands och Västra Götalands och Värmlands län
Ralf Larsson	Skåne och Blekinge län
Håkan Lavén	Gävleborgs, Dalarnas, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län

2001

Centrala medlingsärenden, förhandlingar om nytt kollektivavtal

Parter	Medlare	Anmärkning
Sveriges Verkstadsförening ./ Svenska Elektrikerförbundet avseende inkassering av fackförenings- och kontrollavgift	Rune Larsson Olle Hammarström	
Fastigo, Fastighetsbranschens Arbetsgivareorganisation ./ Fastighet- sanställdas Förbund	Claes Stråth Gunnar Samuelsson Hans Svensson	Medlarna frånträtt uppdraget.
Handelsarbetsgivarna ./ Handelsanställdas Förbund	Benne Lantz Rolf Wirtén Olle Hammarström	
Sveriges Byggindustrier ./ Svenska Byggarbетаreförbundet	Göte Larsson Göran Ljungström Gunnar Högberg	Medlarna frånträtt uppdraget.
Energiföretagens Arbetsgivareförening ./ SEKO	Göte Larsson Göran Ljungström	
Alliansen Spårtrafik ./ SEKO	Göte Larsson Gunnar Högberg Peter Ander	
Flygarbetsgivarna (kabinpersonal hos Malmö Aviation) ./ Tjänstemannaförbundet HTF	Gunnar Grenfors Gunnar Samuelsson	
Almega (Svensk Teknik och Design) ./ SIF/Civilingenjörsförbundet	Rune Larsson Gunnar Samuelsson	
Almega Tjänsteförbunden ./ Fastighetsanställdas Förbund och SEKO	Benne Lantz Gunnar Högberg	
SRAO (Sveriges Radio och Sveriges Television) ./ SIF	Claes Stråth Göran Ljungström	
Sveriges Bageriförbund ./ Handelsanställdas Förbund	Sten-Olof Heldt Peter Ander	
Tjänsteföretagens Arbetsgivarförbund ./ Kommunal (fristående skolor, förskolor och fritidsverksamhet)	Rolf Wirtén Olle Hammarström	
Folkbildningsförbundet ./ Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbunds Samverkansråd, Musikerförbundet	Göte Larsson Rolf Wirtén	
Kommunala Företagens Samorganisation ./ Svenska Transportarbetareförbundet	Göran Ljungström Gunnar Samuelsson	Tvångsmedling
Britannia Airways AB ./ Svensk Pilotförening (SPF)	Gunnar Grenfors Gunnar Samuelsson	Medlarna frånträtt uppdraget.
Falcon Air ./ Svensk Pilotförening (SPF)	Gunnar Grenfors Gunnar Samuelsson	Medlarna frånträtt uppdraget.

2001

Centrala medlingsärenden, förhandlingar om nytt kollektivavtal - forts.

Parter	Medlare	Anmärkning
Bankarbetsgivarna ./ Fastighetsanställdas Förbund	Benne Lantz Claes Stråth	
Flygarbetsgivarna ./ Svenska Transportarbetareförbundet	Göte Larsson Gunnar Högberg	Tvångsmedling, medlarna frånträtt uppdraget.
Kommunala Företagens Samorganisation ./. Tjänstemannaförbundet HTF	Rolf Wirtén Gunnar Samuelsson	
Tidningsutgivarna ./ Journalistförbundet	Gunnar Grenfors Benne Lantz	

2002

Centrala medlingsärenden, förhandlingar om nytt kollektivavtal

Parter	Medlare	Anmärkning
Flygarbetsgivarna (Falcon Air) ./ Tjänstemannaförbundet HTF	Gunnar Grenfors Isa Skoog	
Biltrafikens Arbetsgivareförbund ./ Svenska Transportarbetareförbundet	Göte Larsson Gunnar Högberg	Tvångsmedling. Avtal slutet efter direktförhandlingar mellan parterna, innan medlingsförhandlingar inletts.
Flygarbetsgivarna ./ Svensk Pilotförening	Gunnar Grenfors Göran Ljungström Isa Skoog	
Grafiska Företagens Förbund ./. Grafiska Fackförbundet Mediafacket	Benne Lantz Gunnar Högberg Gun-Sofie Rautiala	
Almega Tjänsteförbunden ./ SEKO	Göte Larsson Gunnar Högberg Kurt Eriksson	
Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet ./. Svenska Kommunalarbetareförbundet	Claes Stråth Göran Ljungström Isa Skoog	

2003

Centrala medlingsärenden, förhandlingar om nytt kollektivavtal

Parter	Medlare
Flygarbetsgivarna ./ Svenska Transportarbetareförbundet	Gunnar Grenfors Gunnar Samuelsson
Sjöfartens Arbetsgivareförbund ./ Sjöbefälsförbundet	Gunnar Grenfors Gunnar Samuelsson Jöran Tjernell
Nordic East Airlin AB ./ Tjänstemannaförbundet HTF	Peter Ander Jöran Tjernell
Försäkringsbranschens Arbetsgivareorganisation ./ Försäkringstjänstemannaförbundet	Gunnar Grenfors Gösta Larsson
Kommunala Företagens Samorganisation ./ Svenska Kommunalarbetareförbundet	Rune Larson Isa Skoog Claes Stråth
Elektriska Installatörsorganisationen ./ Svenska Elektrikerförbundet	Göte Larsson Göran Ljungström Rolf Wirtén

2004

Centrala medlingsärenden, förhandlingar om nytt kollektivavtal

Parter	Medlare	Avtal
1. Flygarbetsgivarna ./ Svenska Transportarbetareförbundet	Gunnar Grenfors Rolf Skillner Jöran Tjernell	Flygtekniker och arbetare inom SAS resp övrigt civilflyg
2. Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation ./ Finansförbundet	Claes Stråth Olle Hammarström	Banker
3. Tidningsutgivarna ./ Svenska Journalistförbundet	Gunnar Grenfors Olof Johansson	Redaktionspersonal m.fl.
4. Almega Tjänsteföretagen ./ Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund	Rune Larson Isa Skoog	För- och friskolor
5. Sveriges Byggindustrier ./ SEKO	Claes Stråth Gunnar Björklund Gunnar A Karlsson	Väg och ban
6. Maskinentreprenörerna ./ SEKO	Claes Stråth Gunnar Björklund Gunnar A Karlsson	Maskinförare
7. Elektriska Installatörsorganisationen ./ Svenska Elektrikerförbundet	Göte Larsson Gunnar Högberg	Installation
8. Almega Tjänsteförbunden ./ Fastighetsanställdas förbund, SEKO	Rune Larson Gunnar Samuelsson	Städentreprenadföretag

2004

Centrala medlingsärenden, förhandlingar om nytt kollektivavtal – forts.

Parter	Medlare	Avtal
9. Sjöfartens Arbetsgivareförbund ./ SEKO	Claes Stråth Gunnar A Karlsson	Storsjöavtalet m.fl.
10. Vårdföretagarna ./ Svenska Kommunalarbetareförbundet	Jöran Tjernell Rolf Skillner	Privat vårdsektor
11. Almega Samhallförbundet ./ Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Industrifacket, Skogs- och Träfacket, Grafiska Fackförbundet Mediafacket	Lars Ahlvarsson Olle Hammarström Olof Johansson	Samhall Industri
12. SRAO ./ Svenska Journalistförbundet	Benne Lantz Peter Ander	Public Service
13. Flygarbetsgivarna ./ Tjänstemannaförbundet HTF	Rolf Wirtén Isa Skoog	Kabinpersonal vid My Travel Airways A/S
14. Svenska Kommunförbundet, Arbetsgivarförbundet Pacta ./ Brandmännens Riksförbund	Claes Stråth	Deltidsanställda brandför- män och brandmän
15. Medie- och Informationsarbetsgivarna ./ Teaterförbundet	Göran Ljungström Gunnar A Karlsson	Biografpersonal
16. Almega Tjänsteföretagen ./ Svenska Kommunalarbetareförbundet (Läraryrket, Lärarnas Riksförbund, SKTF)	Claes Stråth Gunnar Samuelsson	Fritidsverksamhet, för- skolor och skolor
17. Almega Tjänsteförbunden ./ SEKO	Göte Larsson Gunnar Högberg	Spårtrafik
18. Flygarbetsgivarna ./ Hotell- och Restaurangfacket	Claes Stråth Gunnar Samuelsson	LSG Sky Chefs Sverige AB
19. Flygarbetsgivarna ./ Svenska Transportarbetareförbundet	Claes Stråth Jöran Tjernell	Flygtekniker och arbetare inom SAS resp. övrigt civilflyg
20. Kommunala Företagens Samorganisation ./ Svenska Kommunalarbetareförbundet	Göte Larsson Göran Ljungström	Personliga assistenter
21. Vårdföretagarna ./ Svenska Kommunalarbetareförbundet	Gunnar Samuelsson Britt-Marie Bystedt	Personliga assistenter
22. Almega Tjänsteföretagen ./ SEKO	Gunnar Grenfors Jan Sjölin	Kommunikation
23. Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation ./ Fastighetsanställdas förbund	Gunnar Samuelsson Eva-Helena Kling	Städarbete i egen regi
24. Flygarbetsgivarna ./ Svensk Pilotförening	Claes Stråth Christina Rogestam	Regionalflyg

2005

Centrala medlingsärenden – förhandlingar om förbundsavtal

Parter	Medlare	Förbundsavtal
1. Energiföretagens Arbetsgivareförening ./ Svenska Elektrikerförbundet	Göte Larsson Göran Ljungström	Kraftverksavtal
2. Sjöfartens Arbetsgivareförbund ./ Ledarna/Sjöbefälsförbundet	Claes Stråth Jöran Tjernell	Sjöbefäl
3. Sjöfartens Arbetsgivareförbund ./Sveriges Fartygsbefälsförening	Claes Stråth Jöran Tjernell	Fartygsbefäl
4. Biltrafikens Arbetsgivareförbund ./Svenska Transportarbetareförbundet	Claes Stråth Gunnar Högberg	Transportavtal
5. Transcom AB ./ Tjänstemannaförbundet HTF	Claes Stråth Gunnar Högberg	
6. Flygarbetsgivarna ./ Tjänstemannaförbundet HTF	Claes Stråth Jan Sjölin	Kabinpersonal vid My Travel Airways A/S
7. Almega Tjänsteföretagen ./ Ledarna (ang. Öresundsbrokonsortiet)	Benne Lantz Jöran Tjernell	
8. ABB Power Technologies AB ./ Svenska Pappersindustriarbetareförbundet (ang. Figeholm)	Gunnar Grenfors Peter Ander Eva-Helena Kling	
9. Sveriges Kommuner och Landsting ./ Brandmännens Riksförbund	Claes Stråth Eva-Helena Kling	Deltidsbrandmän
10. Energiföretagens Arbetsgivareförening ./Svenska Elektrikerförbundet	Göte Larsson Gunnar Högberg	Kraftverksavtal
11. Almega Tjänsteföretagen ./ Svenska Kommunalarbetareförbundet	Claes Stråth Isa Skoog	Fristående förskola, fritidsverksamhet, grundskola, uppdragsutbildning och gymnasieskola

2006

Sammanställning över centrala medlingsärenden – förhandlingar om förbundsavtal

Parter	Medlare	Förbundsavtal
1. Sjöfartens Arbetsgivareförbund ./.. Sveriges Fartygsbefälsförening	Claes Stråth Jöran Tjernell	Fartygsbefäl
2. Sjöfartens Arbetsgivareförbund ./..Ledarna/Sjöbefälsförbundet	Claes Stråth Jöran Tjernell	Sjöbefäl
3. Kunskapsskolan i Sverige AB ./.. Svenska Kommunalarbetareförbundet	Gunnar Samuelsson Isa Skoog	
4. Flygarbetsgivarna ./.. Svensk Pilotförening	Gunnar A Karlsson Anders Sandgren	Helikopterflyg
5. Almega Tjänsteföretagen ./.. Sveriges Fartygsbefälsförening	Claes Stråth Jan Sjölin	Turism och sjöfart
6. Pacta – arbetsgivarförbundet för kommunalförbund och företag ./.. Svenska Transportarbetareförbundet	Claes Stråth Jan Sjölin	Renhållning och flygplatser
7. Flygarbetsgivarna ./.. Tjänstemannaförbundet HTF	Peter Ander Isa Skoog	Kabinpersonal på SAS

2007

Sammanställning över centrala medlingsärenden – förhandlingar om förbundsavtal

Parter	Medlare	Förbundsavtal
1. Tidningsutgivarna ./ Svenska Journalistförbundet	Rune Larson Christina Rogestam Inger Ohlsson Örtendahl	Redaktionspersonal
2. Svensk Handel ./ Handelsanställdas Förbund	Bengt KÅ Johansson Rune Larson Gunilla Runnquist	Detaljhandeln, partihandeln
3. Sveriges Byggindustrier ./ Svenska Byggnadsarbetareförbundet	Gunnar Grenfors Olle Hammarström Göran Ljungström	Byggnads- och anläggningsavtal
4. Elektriska Installatörsorganisationen ./ Svenska Elektrikerförbundet	Göte Larsson Gunnar Högberg Inger Efraimsson	Installationsavtal
5. Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare ./ Hotell och Restaurang Facket	Bengt KÅ Johansson Olle Hammarström Gunilla Runnquist	Hotell- och restauranganställda
6. Sveriges Byggindustrier ./ SEKO	Gunnar A Karlsson Anders Sandgren Erika Thelning	Väg- och banavtal
7. Almega Tjänsteförbunden ./ SIF	Jan Sjölin Anders Sandgren Gunilla Runnquist	Utveckling & tjänster
8. Flygarbetsgivarna ./ HTF	Gunnar Samuelsson Olle Hammarström	Kabinpersonal på SAS
9. Almega Tjänsteförbunden/ Fastighetsarbetsgivarna ./ Fastighetsanställdas Förbund	Jöran Tjernell Hans Svensson	Fastighetsarbete
10. Grafiska Företagens Förbund ./ Grafiska Fackförbundet Mediafacket	Bengt KÅ Johansson Jan Sjölin	Civilavtal, förpackningsavtal
11. Svensk Handel ./ Skogs- och Träfacket	Anders Lindström Eva-Helena Kling	Trävaruhandelsavtal
12. Almega Samhallförbundet ./ Fastighetsanställdas Förbund, Grafiska Fackförbundet Mediafacket, Handelsanställdas Förbund, IF Metall, Skogs- och Träfacket, Svenska Kommunalarbetareförbundet	Jan Sjölin Gunilla Runnquist	Samhall
13. Almega Tjänsteförbunden ./ HTF	Peter Ander Isa Skoog	Systembolaget
14. SIF ./ Otis AB	Eva-Helena Kling Anders Forsberg	Företagsavtal

Parter	Medlare	Förbundsavtal
15. Flygarbetsgivarna ./ Svenska Pilotförening	Jöran Tjernell Jan Sjölin Erika Thelning	TUI Fly Nordic AB – piloter
16. Svensk Handel ./ Hotell och Restaurang Facket	Olle Hammarström Gunilla Runnquist	Restauranger, personalrestauranger, cafeterior m.m.
17. Almega Tjänsteförbunden ./ Svenska Kommunalarbetareförbundet	Anders Forsberg Eva-Helena Kling	Trafik- och parkeringsövervakning
18. SRAO ./ Svenska Journalistförbundet	Peter Ander Inger Efraimsson	Journalistavtal
19. Pacta ./ Svenska Transportarbetareförbundet	Gunnar Högberg Jan Sjölin	Renhållning och kommunala flygplatser
20. Maskinentreprenörerna ./ Svenska Byggnadsarbetareförbundet	Göte Larsson Anders Sandgren Inger Ohlsson Örtendahl	Entreprenadmaskin- avtal
21. Flygarbetsgivarna ./ Svenska Transportarbetareförbundet	Jan Sjölin Olle Hammarström	Riksavtal, SAS arbetareavtal
22. Sveriges Kommuner och Landsting/Pacta ./ Brandmännens Riksförbund	Gunnar A Karlsson Gösta Larsson Gunilla Runnquist	Räddningstjänst- personal i beredskap
23. Almega Tjänsteförbunden ./ Sveriges Ingenjörer, Jusek, Civilekonomerna, SRAT	Benne Lantz Gunnar Björklund	Kommunikation
24. Almega Tjänsteföretagen ./ Svenska Kommunalarbetareförbundet	Peter Ander Åke Södergren	Furuviksparken AB
25. Vårdföretagarna ./ Svenska Kommunalarbetareförbundet	Christina Rogestam Inger Efraimsson	Personlig assistans
26. Almega Tjänsteföretagen ./ Hotell och Restaurang Facket	Jöran Tjernell Isa Skoog	Nöjesavtal
27. Sveriges Kommuner och Landsting/Pacta ./ Sveriges läkarförbund	Jan Sjölin Ulf Perbeck	HÖK 07/OFR:s förbundsområde Läkare
28. Flygarbetsgivarna ./ Svensk Pilotförening	Göte Larsson Gunnar Björklund	Transwede Airways AB
29. Flygarbetsgivarna ./ Svensk Pilotförening	Anders Lindström Jöran Tjernell	Skyways Express AB
30. Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation ./ Fastighetsanställdas Förbund	Gunnar A Karlsson Anders Sandgren	Städpersonal i bank

2008

Sammanställning över centrala medlingsärenden – förhandlingar om förbundsavtal

Parter	Medlare	Förbundsavtal
1. Almega Tjänsteförbunden ./. Svenska Transportarbetareförbundet	Peter Ander Åke Södergren	Bevakningsavtalet
2. Sjöfartens Arbetsgivarförbund ./. Sjöbefälsförbundet och Sveriges Fartygsbefälsförening	Benne Lantz Gunnar Björklund Gunilla Runnquist	Avtalen för sjö- och fartygsbefäl
3. Flygarbetsgivarna ./.. Svensk Pilotförening	Göte Larsson Jan Sjölin	Helikopteravtalet
4. Pacta ./.. Vårdförbundet	Anders Lindström Christina Rogestam	HÖK 08 Vårdförbundet
5. Nordic Airways AB ./.. Pilotförbundet	Eva-Helena Kling Hans Svensson	Företagsavtal
6. Almega Tjänsteföretagen ./. Sveriges Fartygsbefälsförening	Jan Sjölin Jöran Tjernell	Skärgårdstrafiken
7. Sveriges Hamnar ./. Svenska Transportarbetareförbundet	Gunilla Runnquist Hans Svensson	Hamn- och Stuveriavtalet
8. Bussarbetsgivarna ./. Svenska Kommunalarbetareförbundet	Olle Hammarström Bengt K Å Johansson	Fyra kollektivavtal för busstrafiken
9. Arbetsgivaralliansen ./. Svenska Kommunalarbetareförbundet	Eva-Helena Kling	Riksavtalet för Trossamfund och Ekumeniska Organisationer

2009

Sammanställning över centrala medlingsärenden – förhandlingar om förbundsavtal

Parter	Medlare	Förbundsavtal
1. Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation./. Finansförbundet	Benne Lantz Anders Lindström Gunilla Runnquist	Kollektivavtalet för anställda i bank
2. Sveriges Byggindustrier ./. Svenska Byggnadsarbetareförbundet	Bengt KÅ Johansson Gunnar A Karlsson Anders Sandgren	Byggnads- och Anläggningsavtalen
3. Vårdföretagarna ./. Svenska Kommunalarbetareförbundet	Olle Hammarström Eva-Helena Kling	Kollektivavtalet för bransch C Läkarmottagningar
4. Almega Tjänsteförbunden ./.. Unionen	Jan Sjölin Christina Rogestam	Kollektivavtalet för branschen Apotek
5. Flygarbetsgivarna ./.. Unionen	Jan Sjölin Gunilla Runnquist	Kollektivavtalet för Primera Air EHF
6. Sjöfartens Arbetsgivarförbund ./. Sveriges Fartygsbefälsförening och Sjöbefälsförbundet	Jöran Tjernell Gösta Larsson	Pensionsavtalet för fartygs- och sjöbefäl

2010

Sammanställning över centrala medlingsärenden 2010 – förhandlingar om förbundsavtal

Parter	Medlare	Förbundsavtal
1. Svensk Handel ./.. Handelsanställdas förbund	Bengt K Å Johansson Christina Rogestam Jan Sjölin	Kollektivavtal för detaljhandel och partihandel
2. EnergiFöretagens Arbetsgivareförening ./.. Svenska Elektrikerförbundet	Gunnar A Karlsson Gösta Larsson Christina Nygårdh	Kraftverksavtalet
3. Målaremästarnas Riksförening ./.. Svenska Målareförbundet	Anders Sandgren Inger Ohlsson Örtendahl Torgny Wännström	Kollektivavtal för måleriyrket
4. Almega Tjänsteförbunden, Almega Fastighetsarbetsgivarna ./.. Fastighetsanställdas Förbund	Olle Hammarström Lars Josefsson Isa Skoog	Branschavtal Fastigheter
5. Svensk Handel ./.. Akademikerförbunden	Jan Sjölin Malte Eriksson Christina Rogestam	Tjänstemannaavtalet
6. Svensk Handel ./.. Unionen	Jan Sjölin Malte Eriksson Christina Rogestam	Tjänstemannaavtalet
7. Elektriska Installatörsorganisationen, EIO ./.. Svenska Elektrikerförbundet	Bengt K Å Johansson Olle Hammarström Åke Södergren	Installationsavtalet
8. Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare, SHR ./.. Hotell och Restaurang Facket	Gunilla Runnquist Gösta Larsson Hans Karlsson	Hotell- och restaurangavtalet
9. Flygarbetsgivarna ./.. Svensk Pilotförening	Gunilla Runnquist Jöran Tjernell Leif Ohlson	Regionalflygavtalet
10. Sveriges Frisörföretagare ./.. Handelsanställdas förbund	Inger Ohlsson Örtendahl Erland Olason Anders Sandgren	Riksavtal för frisörbranschen
11. Almega Tjänsteförbunden ./.. Fastighetsanställdas Förbund	Olle Hammarström Göran Gräslund Isa Skoog	Specialserviceavtalet
12. Transportgruppen ./.. Unionen	Anders Lindström Hans Svensson Erika Thelning	Tjänstemannaavtalet
13. Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare, SHR ./.. Svenska Kommunalarbetareförbundet	Bengt K Å Johansson Anders Tideman	Storkök
14. Föreningen Vårdföretagarna ./.. Svenska Kommunalarbetareförbundet	Gunnar A Karlsson Erik Hjerpe Anitra Steen	Personlig assistans
15. Almega Samhallförbundet ./.. 7 LO-förbund	Jan Sjölin Lars Josefsson Lars-Bonny Ramstedt	Samhallavtalet

2010

Sammanställning över centrala medlingsärenden 2010 – forts.

Parter	Medlare	Förbundsavtal
16. Almega Tjänsteförbunden och Almega Serviceentreprenörerna ./. Fastighetsanställdas Förbund och SEKO Facket för Service och Kommunikation	Jan Sjölin Isa Skoog Anitra Steen	Serviceentreprenadavtalet
17. Föreningen Vårdföretagarna ./. Svenska Kommunalarbetareförbundet	Hans Svensson Erik Hjerpe Christina Nygårdh	Vård och behandlings- verksamhet, omsorgs- verksamhet och äldre-omsorg
18. Almega Tjänsteföretagen ./. Svenska Kommunalarbetareförbundet	Åke Södergren Anders Sandgren	Ridinstruktörer och stallpersonal hos ridhusföretag, stallpersonal hos travtränare samt banarbete vid travbanor
19. Flygarbetsgivarna, TUIfly Nordic AB ./. Svensk Pilotförening	Jan Sjölin Gunnar Samuelsson	TUIfly Nordic AB
20. Arbetsgivaralliansen ./.. Unionen	Jan Sjölin Inger Efraimsson	Idrott
21. Almega Tjänsteföretagen ./.. Fastighetsanställdas Förbund	Olle Hammarström Lars-Bonny Ramstedt	Fönsterputsningsföretag och andra serviceföretag
22. Almega Tjänsteföretagen ./. Svenska Kommunalarbetareförbundet	Åke Södergren Ulf Perbeck Torgny Wännström	Privata skolor
23. Flygarbetsgivarna ./. Svenska Transportarbetareförbundet och SRAT/ Svensk Flygteknikerförening	Jan Sjölin Lars Josefsson	Flygtekniker
24. Medieföretagen ./. Teaterförbundet – Fackförbundet för scen och media	Gunnar Samuelsson Erika Thelning	Inläsare av talböcker
25. Flygarbetsgivarna, Malmö Aviation AB ./. Svensk Pilotförening	Peter Ander Malte Eriksson Erik Hjerpe	Malmö Aviation AB
26. Svensk Scenkonst ./.. Unionen	Gunilla Runnquist Anders Forsberg	Tjänstemän inom orkesterområdet och vissa ideella föreningar
27. Svensk Scenkonst ./.. Svenska Musikerförbundet, Sveriges Yrkesmusikerförbund	Anders Sandgren Erland Olason	Musiker, korister och repititörer vid orkester-, musikteater- och teaterföretag samt regional musikverksamhet

Statistik om konflikter på arbetsmarknaden

Medlingsinstitutet för statistik över förlorade arbetsdagar p.g.a. stridsåtgärder på arbetsmarknaden. Med stridsåtgärder avses här lockout och strejk. Från början av 1900-talet och fram till och med maj 2000 fördes statistiken av Statens Förlkningsmannaexpedition.

Diagram 1. Strejker och lockouter i Sverige 1985-2010. Antal strejker

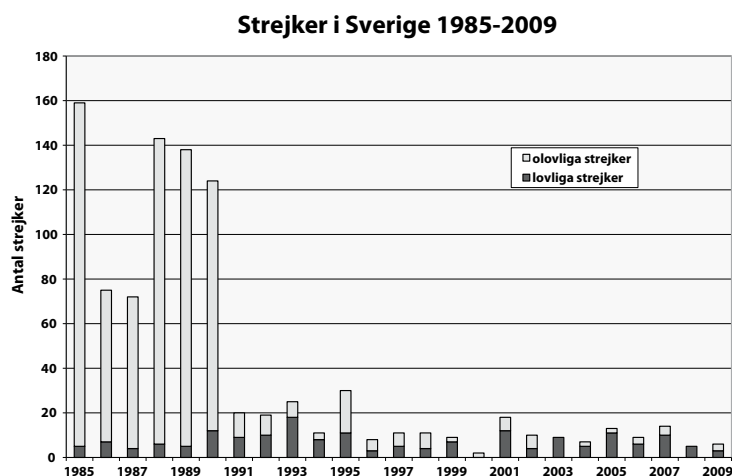


Diagram 2. Strejker och lockouter i Sverige 1985-2010 Antal dagar

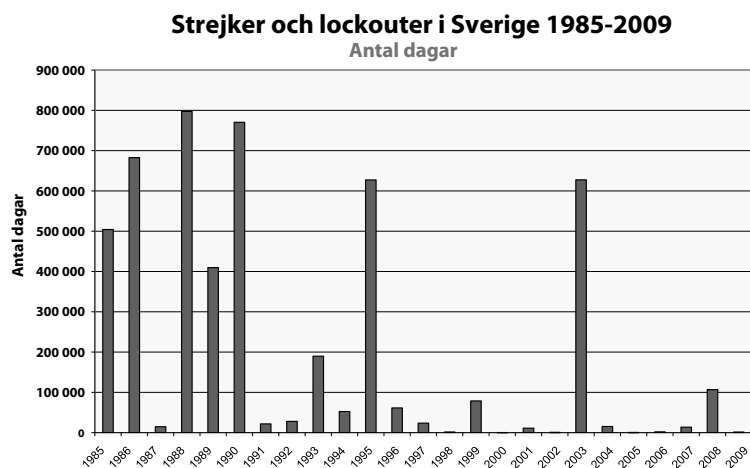
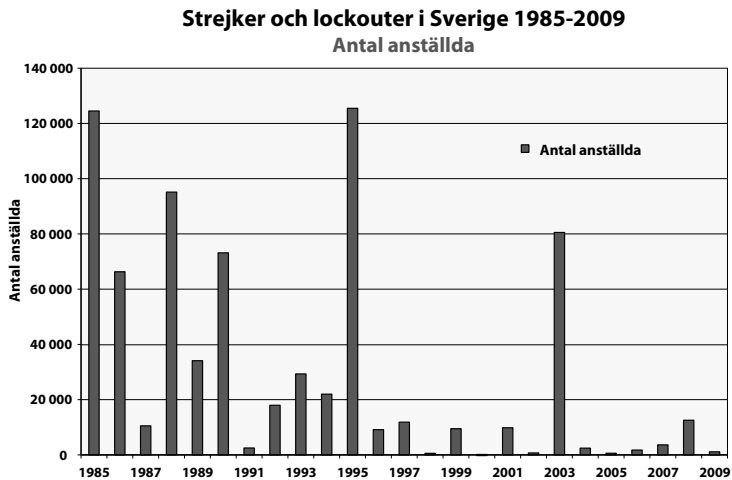


Diagram 3. Strejker och lockouter i Sverige 1985-2010. Antal anställda



Röster om lönebildning och medling

När Medlingsinstitutet startade sin verksamhet år 2000 var många tveksamma till den roll som myndigheten skulle få i förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter.

Hur var det tänkt och hur gick det? Skriv om det, var uppdraget till de medverkande i denna antologi. De beskriver sina erfarenheter från när lönebildningen förändrades under 1990-talet och fram till nu, ur sina olika perspektiv: en utredare, en medlare, en styrelsemedlem, fem representanter för arbetsmarknadsparter och en reporter. Dessutom medverkar en nationalekonom och några av Medlingsinstitutets experter med egna ämnen.