

MBL och utvecklingsavtalet

SAMVERKANSFÖRHANDLINGAR I FÖRETAG

Det hävdas ibland att reglerna om medbestämmande försvårar för företag som av ekonomiska och tekniska skäl vill fatta beslut om till exempel nedskärningar. Vid rättsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, har en undersökning av företags beslutsfattande funnit att det är precis tvärtom.

Medbestämmandelagen och utvecklingsavtalet förändrar inte maktbalansen mellan arbetsgivaren och de fackliga organisationerna. Däremot förebygger lagens och avtalets regler konflikter. Den fortlöpande informationen till facket bidrar till att skapa uppslutning bakom företagets ekonomiska målsättningar. På så vis underlättar regelsystemet för företagen att fatta beslut som styrs av ekonomiska effektivitetskrav.

BAKGRUND OCH SYFTE

De fackliga organisationernas har enligt medbestämmandelagen (MBL) rätt till information och så kallade samverkansförhandlingar med arbetsgivaren inför beslut i företags- och arbetsledningsfrågor. Reglerna är dispositiva och parterna kan därmed sluta avtal om medbestämmandets närmare utformning. Parterna på större delen av den privata arbetsmarknaden ingick 1982 utvecklingsavtalet (UVA). Avtalet slöts mellan Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och Landsorganisationen i Sverige (LO) samt Privattjänstemannakartellen (PTK). Undersökningen är begränsad till parternas förhandlingar och samverkan enligt MBL och UVA på delar av avtalets tillämpningsområde.

Rapportens syfte är att belysa vad MBL och UVA betyder för hur parterna hanterar konflikter och utvecklar samverkan på företagsnivå i samband med förändringar. Det handlar då om sådana förändringar som ska föregås av samverkansförhandlingar. Särskilt behandlas driftsinskränkningar, personalminskningar, förändringar av arbetsorganisationen, införande av ny teknik samt omplaceringar.

Vidare belyses betydelsen av de strukturella förutsättningarna för parternas handlande. Därmed avses

främst de drivkrafter av ekonomisk och teknisk karaktär som påverkar företagen.

METODFRÅGOR

Undersökningens syfte kräver att den inriktas mot såväl rättsliga problem som empiriska frågeställningar om rättens användning under olika förutsättningar. Det normativa innehållet i MBL och UVA studeras med rättsvetenskaplig metod. Parternas faktiska handlande undersöks med hjälp av samhällsvetenskaplig empirisk metod.

Den empiriska undersökningen har utförts med främst intervjuer av arbetsgivare och fackliga företrädare vilket har resulterat i fyra fallstudier. I en förundersökning ställdes en enkät till parterna i 27 företag (se Arbetsmiljofondens sammanfattning 1423).

TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Företagen verkar inom ramen för ett marknadsekonomiskt system som i princip fungerar självreglerande. Marknaden tillhandahåller motiv och drivkrafter för ett handlande som sammantaget bildar ett *ekonomiskt handlingssystem*. Arbetsgivarens intressen och mål refererar till detta handlingssystem.

Arbetstagarintresset refererar till ett *socialt handlingssystem* vilket innebär

För innehållet svarar

Örjan Edström,

Rättsvetenskapliga
institutionen,

Umeå universitet,

901 87 Umeå

telefon 090-16 69 42.

att mål och värden som utgår från de anställdas behov vägleder handlandet.

Oenighet och konflikter mellan parterna på företagsnivå är ett uttryck för den strukturella konflikten mellan dessa handlingssystem. Denna motstridighet bottenar i att de anställda i ett ekonomiskt perspektiv betraktas som en resurs samtidigt som de som varor har ett socialt liv och sociala behov.

Statsmakterna har i vissa fall ingripit rättsligt på arbetsmarknaden för att motverka icke önskvärda effekter av marknadskrafterna. Syftet har varit att hävda sociala värden som står i strid med marknadsekonomins inneboende drivkrafter och logik. Rättsregler som ingriper i motstridigheten mellan handlingssystem bygger på värderingar. Sådana rättsregler benämns *intervenerande normer*. Förutom MBL kan lagstiftningen om anställningskydd anföras som exempel på arbetsrättsliga regler av denna typ.

Ett utmärkande drag för MBL:s regler om samverkansförhandlingar är deras inriktning mot procedurer. Reglerna ingriper inte materiellt i fråga om vilka beslut som skall fattas i olika situationer. Lagstiftningen har därmed vissa drag av den reflexiva rätten som kännetecknas av konstituerande regler och regler i procedurfrågor.

De strukturella förutsättningarna ger upphov till *strukturella normer*. För verksamheten i ett företag utgår dessa normer från ekonomiska och tekniska förhållanden.

Konflikter mellan parterna i medbestämmandefrågor studeras i rapporten utifrån en indelning i *intresse-, värde- och målkonflikter*. Ett intresse definieras som en förbindelse mellan en grupp och ett värde och parterna antas handla med utgångspunkt från sina respektive intressen. Parterna hävdar värden som i vissa fall har stöd i rättsregler. Medbestämmande är ett exempel på ett värde som anknyter till arbetstagarintresset och som främjas genom MBL:s regler om samverkansförhandlingar. Mål utgör slut-

punkten för en strävan och parterna formulerar mål som anknyter till deras respektive intressen.

Vilken form en konflikt mellan parterna i ett företag antar, påverkas av hur parterna väljer att handla samt av de intervenerande respektive de strukturella normerna. En utgångspunkt är att parterna handlar strategiskt för att nå mål utifrån sina respektive intressen. En aspekt som särskilt uppmärksammas är hur rättens fördelning av makt mellan parterna påverkar handlandet. En ojämlig maktrelation antas leda till att de fackliga företrädarna handlar förtäckt strategiskt i förhållande till arbetsgivaren. Ett kriterium på ett sådant handlande är att en part i en förhandlings- eller samverkanssituation försöker legitimeras egna mål med argument som anknyter till motpartens intresse.

REGLER OM FÖRHANDLINGAR OCH SAMVERKAN

I MBL regleras bland annat förhandlingar mellan parterna i företag, dels den allmänna förhandlingsrätten, dels samverkansförhandlingar i företags- och arbetsledningsfrågor. Ett syfte med de sistnämnda reglerna är att de anställda via sina fackliga organisationer skall kunna påverka arbetsgivaren innan beslut fattas i ledningsfrågor. Lagen främjar därigenom medbestämmandet som ett värde knutet till de anställda. Arbetsgivaren är i viktigare fall skyldig att ta initiativ till förhandlingar med kollektivavtalsbundna organisationer före beslut (11§). Undantag från denna skyldighet medges i speciella situationer.

Reglerna kompletteras med en skyldighet för arbetsgivaren att fortlöpande informera de fackliga organisationerna (19 §).

Genom att MBL är begränsad till att reglera procedurer konstituerar lagen en arena för parterna på vilken en diskussion kan föras.

MBL:s regler kan bli föremål för reglering i kollektivavtal om medbe-

stämmande (32 §). I UVA har parterna enats om vilka värden och mål som skall vara vägledande för parternas samverkan. Effektivitet, lönsamhet och konkurrenskraft betonas vid sidan av ett medbestämmande för de anställda som en förutsättning för sysselsättnings- och anställningstrygghet. Avtalet är begränsat till tre utvecklingsområden: ny teknik, arbetsorganisation samt företagets ekonomi och resursfrågor.

Medan MBL föreskriver förhandlingar medger UVA att integrerade former för medbestämmandet används. Viktigast är partssammansatta organ och facklig medverkan i projektarbete. En ytterligare skillnad är att medan MBL är fokuserad på det beslut som arbetsgivaren eventuellt skall fatta, så är UVA inriktad på att de fackliga organisationerna ska medverka i den process som ett förändringsarbete innebär. Någon egentlig rätt till medbestämmande som går längre än vad MBL stadgar innebär dock inte UVA.

FALLSTUDIER I FYRA FÖRETAG

I fallstudierna ingår tre verkstadsindustrier av olika storlek samt en större processindustri för papperstillverkning. Parternas förhandlingar och samverkan inför förändringar studeras. Dessutom undersöks förekomsten av lokala medbestämmandeavtal och organisation för samverkan i företagen.

I de två större företagen finns lokala utvecklingsavtal och en särskild organisation för samverkan på olika nivåer. I samtliga företag genomförs förhandlingar inför olika typer av förändringar.

Undersökningsperioden inföll under en begynnande lågkonjunktur under 1991. Frågor om personalminskningar och driftsinskränkningar var aktuella i två företag och i de andra två kunde sådana bli aktuella. I samtliga företag hade mer eller mindre genomgripande förändringar av arbetsorganisationen genomförts. Alla

parter hade också erfarenheter av att företaget infört ny teknik. Detsamma gäller omplaceringar av anställda

REGELSYSTEMET I ETT ANVÄNDARPERSPEKTIV

Rätten betraktad i ett användarperspektiv innebär att regelsystemet studeras i det sammanhang det verkar. I det perspektivet är rätten bara en av de faktorer som påverkar hur aktörerna handlar. Handlandet i olika förändringssituationer påverkas både av rättsregler och vad som här betecknas som strukturella normer. Dessa faktorer påverkar dessutom vilka typer av konflikter som uppträder i förhållandet mellan parterna.

Personalförändringar

I samband med driftsinskränkningar och personalminskningar som i vissa fall innebär uppsägningar aktualiseras intressekonflikter mellan parterna. De mål arbetsgivaren vill uppnå definieras i ekonomiska termer medan de fackliga organisationerna betonar sociala mål. Denna typ av frågor rör parternas grundläggande bytesrelation och en konflikt mellan parterna är ett uttryck för den grundläggande motstridigheten mellan det ekonomiska och det sociala handlingsystemet.

De strukturella normerna har en avgörande betydelse för om denna typ av åtgärder skall genomföras. Det är med andra ord framför allt ekonomiska skäl som motiverar åtgärderna. Parterna genomför genomgående förhandlingar inför denna typ av förändringar, vilket också står i överensstämmelse med vad regelsystemet föreskriver. Förhandlingar genomförs också inför omplaceringar av produktionskäl och i lönefrågor som aktualiseras i samband med förändringar.

Förändrad arbetsorganisation

Förändringar av arbetsorganisationen och införandet av ny teknik är i likhet med personalminskningar i hög grad bestämda utifrån de strukturella normerna. Motstridigheten mellan de

handlingsystem som parternas intressen refererar till är i dessa fall ofta otydlig. Det finns en grund för sammanfallande intressen där exempelvis en effektivisering med ny teknik kan vara förenlig med en utveckling i arbetet och en bättre arbetsmiljö för de anställda. Båda parter kan således få en positiv utdelning och intressekonflikter framstår som diffusa.

I stället är målkonflikter vanliga. De innebär i princip att parterna är eniga om det värde som skall eftersträvas men oeniga om det egentliga målet för en förändring. Båda parter kan med utgångspunkt i sina respektive intressen exempelvis vara eniga om att effektivitet skall eftersträvas. Målkonflikten kan gälla om det egentliga målet för exempelvis en förändring av arbetsorganisationen skall vara att öka vinsten eller att trygga sysselsättningen för de anställda.

I princip föreskriver MBL att förhandlingar skall användas i samband med genomförandet av den aktuella typen av förändringar. Men i företagen används främst de former för samverkan som UVA öppnar vägen för, till exempel gemensamma projektgrupper och partssammansatta organ. De gemensamma värderingar och mål som parterna enats om i överenskommelsen bidrar till att överbrygga konflikter.

Förhandlingar genomförs om intressekonflikter uppkommer. Det kan gälla lönen för ett arbete som fått ett nytt innehåll eller hur inflytandet i en projektgrupp skall fördelas mellan parterna.

Omplacering

Omplaceringar av personliga skäl är åtgärder som inte är av strategisk betydelse för företaget. De problem som ligger bakom uppträder först på arbetsplatsnivå i arbetslag eller motsvarande. Kan inte arbetsledningen, den berörde och vanligen en facklig förtroendemann finna en lösning, behandlas frågan om omplacering i särskilda partssammansatta organ,

skyddskommittéer och liknande. Mitt intryck är att parterna eftersträvar en lösning ur individens synvinkel.

Handlandet bygger i dessa fall på en värdegemenskap och att det finns en social relation mellan arbetsledningen och den berörde. Till detta samförstånd bidrar också ekonomiska bidrag och andras insatser från samhället. Denna typ av insatser knyter an till den handlingslogik byggd på ett lönsamhetstänkande som präglar det ekonomiska handlingsystemet. I sista hand genomförs förhandlingar om parterna inte kan komma överens, till exempel om arbetsgivaren vill säga upp den enskilde. Intressekonflikter som uppkommer av den anledningen tenderar att bli vanligare när trycket från de strukturella normerna ökar.

Argumentationen

Arbetsgivarens maktbefogenheter rubbas i princip inte av MBL eller UVA. Det är fortfarande arbetsgivaren som har rätt att fatta beslut enligt sin mening efter genomförda förhandlingar såvida parterna inte enats om annat. Detta påverkar de fackliga företrädarnas argumentation inför olika typer av förändringar. I samband med intressekonflikter där intressena är tydligt artikulera är argumentationen ofta öppet strategisk och partsintressena uttrycks tydligt.

I samband med förändringar där parternas intressen är mera diffusa och konflikter uppträder i form av målkonflikter får argumentationen en mera förtäckt strategisk karaktär. De fackliga företrädarna strävar efter att legitimera fackliga intressen och mål i termer som överensstämmer med arbetsgivarintresset.

Olika förhandlingsnivåer

Förhandlingar och samverkan utspelar sig på olika nivåer inom ett företag. Arbetsgivaren och fackklubben, eller i större företag avdelningsklubbstyrelser och liknande, förhandlar genomgående när intressekonflikter uppkommer mellan parterna. Inled-

ningsvis genomförs också förhandlingar inför förändringar av arbetsorganisationen och införandet av ny teknik. Men själva genomförandet av åtgärden sker i en process på mellan-nivå, som i större företag kan vara en avdelning eller motsvarande. Eventuella motstridigheter som uppträder hanteras pragmatiskt inom de ramar som fastställts centralt inom företaget. Genomförandefasen är ofta en utdragen process som ger möjlighet till att hantera och lösa konflikter.

Samverkan eller informella kontakter vid omplaceringar av produktions-skäl eller personliga skäl förekommer ofta på mellan- eller arbetslagsnivå. Genomgående innebär uppkomsten av intressekonflikter eller problem som parterna på lägre nivå inte kan lösa, att arbetsgivaren och de fackliga organisationerna på övergripande företagsnivå genomför förhandlingar.

REGELSYSTEMETS INTERNA STRUKTUR OCH EXTERNA FUNKTIONER

Regelsystemet i MBL och UVA fyller en viktig funktion för hur konflikter tematiseras och skapar förutsättningar för deras hantering. MBL:s funktion när en intressekonflikt i en medbestämmandefråga riskerar att uppträda, är att tillhandahålla en procedur som garanterar de fackliga organisationerna ett utrymme för att avge synpunkter innan arbetsgivaren fattar beslut. Lagen fyller därigenom en *konfliktförebyggande* funktion. Genom att parterna förhandlar blir den fackliga organisationen heller inte involverad i besluten såvida man inte träffar en uppgörelse i form av en kompromiss med motparten. Den information som arbetsgivaren fortlöpande skall ge de fackliga organisationerna och den insyn som dessa får genom förhandlingar och deltagande i lednings- och referensgrupper eller liknande, bidrar till att skapa en förståelse och en uppslutning bakom ekonomiska målsättningar.

Lagstiftningen fyller mot den bak-

grunden en i hög grad *legitimerande* och *integrerande* funktion. Frånvaron av materiella handlingsdirigerande regler innebär att de beslut som fattas i hög grad påverkas av samhällsstrukturen. En slutsats är att en *procedur-reglering av MBL:s typ är funktionell för ett genomslag för mål och värden som utgår från det ekonomiska handlingsystemet*.

Transformera konflikter

En viktig funktion som regelsystemet fyller när intressekonflikter mellan parterna uppträder, är att *regelsystemet bidrar till att transformera intressekonflikter till andra typer av konflikter*. En part kan exempelvis välja att göra en rättslig fråga av en intressekonflikt i en medbestämmandefråga som inte är materiellt reglerad, till exempel genom att föra den vidare till domstol. MBL:s funktion i sådana fall är att konflikten transformeras till en värdekonflikt. Domstolens uppgift blir att ta ställning till om parterna handlat på det sätt som lagen föreskriver för att hävda det värde som lagen skall främja. Den ursprungliga konflikten behandlas av domstolen som en rättstvist som rör om den i lagen föreskrivna proceduren har följts. Den egentliga anledningen till konflikten hamnar därigenom i skymundan.

Rör tvisten en fråga där det finns materiell reglering är konflikten redan därigenom av lagstiftaren definierad som en värdekonflikt.

Uppträder en intressekonflikt mellan parterna i samband med den typ av förändringar som regleras i UVA, fyller avtalet en funktion som innebär att konflikten transformeras till en målkonflikt. Avtalet tillhandahåller gemensamma värderingar och mål. Omedelbara konflikter mellan parternas intressen blir därigenom en fråga om vilka mål som på sikt bör eftersträvas.

Undersökningen visar att de fackliga företrädarna i flera fall argumenterar förtäckt strategiskt. Den fackliga intresseartikuleringen anpassas till en företagsekonomisk rationalitet. Detta

kan ses som en funktion av den maktfördelning som MBL och UVA konstituerar rättsligt mellan parterna. Finns delade meningar mellan parterna är det facket som måste övertyga arbetsgivaren och inte tvärtom. Anpassningen av den fackliga argumentationen medför att det som egentligen är ett uttryck för en konflikt mellan det ekonomiska och det sociala handlingsystemet, för arbetsgivaren framstår som en konflikt inom det ekonomiska handlingsystemet; på vilket sätt kan exempelvis en förbättring av företagets ekonomiska effektivitet bäst gynnas? Arbetsgivaren får därigenom en överdriven uppfattning om att parterna handlar i samförstånd.

Interaktion mellan parterna

En ytterligare aspekt som uppmärksammas i undersökningen är interaktionen mellan parterna på olika nivåer inom företaget. På övergripande företagsnivå sker en samverkan och ett informationsutbyte i strategiska frågor. Formerna för denna samverkan är partssammansatta organ, referensgrupper och liknande. Den samverkan och den enighet om mål och värden som utvecklas på övergripande företagsnivå fyller en konfliktförebyggande funktion när förändringar skall genomföras på lägre nivåer. På mellan- eller arbetsplatsnivå sker en samverkan i projektgrupper eller motsvarande för genomförandet av bland annat förändringar som rör arbetsorganisationen och ny teknik. Detta arbete utförs inom de ramar som parterna enats om på den övergripande företagsnivån. Meningsskiljaktigheter kan hanteras och lösas under den beslutsprocess som fortlöpande pågår i dessa grupper. I de studerade företagen förekommer i flera fall på arbetsplatsnivå dessutom fortlöpande arbetsplatsträffar inom avdelningar, arbetslag och liknande.

Samhällsstrukturens inflytande på handlandet i samband med de förändringar som studeras är i flera fall tydligt. Särskilt i företagsledningsfrågor som större investeringar i ny

teknik och vid förändringar som innebär personalminskningar.

AVSLUTANDE REFLEKTIONER

I företagsledningsfrågor är med hänsyn till de strukturella normerna utrymmet litet för att hävda andra mål och värden än de som utgår från det ekonomiska handlingssystemet. Utrymmet för en påverkan som utgår från de anställdas sociala behov bedöms vara störst i arbetsledningsfrågor. Här finns de bästa förutsättningarna för att utveckla demokratiska arbetsformer och ett inflytande som utgår från det sociala handlingssystemet.

Finns det behov av rättslig intervention i form av materiella regler när de anställdas inflytande regleras i ett

regelsystem som begränsar sig till procedurfrågor? En procedurinriktad reglering av MBL:s typ i företag är funktionell för ett genomslag för prioriteringar som bygger på ekonomiska utgångspunkter. Det understryker behovet av en intervenerande materiell reglering som begränsar ett handlande som utgår från rent ekonomiska prioriteringar. Ett syfte med en sådan materiell reglering bör vara att i likhet med vad som nu gäller skydda individer mot en godtycklig behandling från arbetsgivaren. Ett annat syfte bör vara att skydda enskilda individer mot uppgörelser mellan arbetsgivare och fackliga organisationer, i de fall parterna i trängda ekonomiska lägen inte beaktar viktiga individuella intressen.

Utrymmet för en sådan intervention med rätten är emellertid inte obegränsat. En viktig avvägning när materiella regler utformas är den mellan behovet av ett funktionsdugligt självreglerande ekonomiskt system och behovet av att skydda särskilda intressen.

RAPPORTEN

MBL och utvecklingsavtalet. Samverkansförhandlingar i företag, ISBN 91-38-50336-0, kan beställas via bokhandeln eller direkt från Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm, tel 08-690 90 90. Pris: 553 kronor inkl moms.

Arbetsmiljofonden

Sammanfattning 1726 Mars 1995
Pnr 89-0890 Medbestämmande/Inflytandefrågor (66)

Postadress Box 1122, 111 81 Stockholm **Besöksadress** Olof Palmes Gata 31 **Tel** 08-791 03 00 **Fax** 08-791 85 90

ORD&FORM AB, Uppsala 1995 Best.nr. 626-2133-5