

Finansdepartementet

Yttrande över Produktivitetskommissionens betänkanden Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29) och Fler möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2025:96)

Medlingsinstitutets uppdrag är att verka för en väl fungerande lönebildning, att medla i arbetstvister och att ansvara för lönestatistik. Vi har utifrån vårt uppdrag inga synpunkter på SOU 2024:29 och gällande SOU 2025:96 lämnar vi följande yttrande.

Sammanfattning

Vi avstyrker kommissionens förslag om att ge Medlingsinstitutet i uppdrag att analysera hur en flexiblere lönebildning kan åstadkommas.

I Sverige är det arbetsmarknadens parter som ansvarar för lönebildningen. Det finns ingen lagstiftning om hur lönebildningen ska organiseras, eller om vilka lönenivåer som ska gälla. Det vore mycket olämpligt att ge i uppdrag till en statlig myndighet att analysera hur en mer flexibel lönebildning kan åstadkommas. Det skulle vara en statlig inblandning på tvärs mot principerna för en i grunden väl fungerande lönebildning och riskera medföra en politisering av lönebildningen och ett ifrågasättande av ansvarsfördelningen mellan staten och arbetsmarknadens parter.

SOU 2025:96 5.3.2 Lönebildningen bör bli mer flexibel

Medlingsinstitutet avstyrker kommissionens förslag. Förslaget är inte förenligt med vårt uppdrag.

Det svenska kollektivavtalssystemet kännetecknas av att det kombinerar flexibilitet med samordning genom hur de olika förhandlingsnivåerna samspelar med varandra. Att förespråka att lönebildningen ska bli mer decentraliserad och flexibel utan att precisera vad som avses med det riskerar att leda till en allt för förenklad diskussion.

Bakgrunden till Medlingsinstitutets uppdrag

I betänkandet saknas en beskrivning av bakgrunden till Medlingsinstitutets uppdrag. Denna information är något vi anser hade varit värdefullt att ha med som underlag i betänkandet.

Den reformering av lönebildningen som genomfördes i slutet av 1990-talet föregicks av en längre period av illa fungerande lönebildning med stundtals omfattande arbetsmarknadskonflikter, problematisk kostnadsutveckling för näringsliv och offentlig sektor och svag eller ingen reallöneutveckling för arbetstagarna. Reformen kunde genomföras efter ett mycket omfattande arbete hos såväl arbetsmarknadens parter som hos statsmakterna, ett arbete där den väg som till slut stakades ut var resultatet av ett samspel mellan de olika aktörerna. En given utgångspunkt för inrättandet av Medlingsinstitutet och de nya lagregler som trädde i kraft år 2000 var att lönebildningen är och bör förbli ett ansvar för arbetsmarknadens parter att komma överens om i fria förhandlingar.

I den proposition som låg till grund för Medlingsinstitutets inrättande behandlar regeringen frågan om statens roll i lönebildningen. Bland annat framgår följande:

Frågor om utvecklingen av relativlöner för olika grupper samt lönenivåer och allmänna anställningsvillkor för enskilda grupper eller individer är frågor för vilka arbetsmarknadens parter har det fulla ansvaret. Riksdagen och regeringen påverkar emellertid indirekt förutsättningarna för hur dessa frågor kan lösas genom utformningen av den ekonomiska politiken, utbildningssystemet, lagstiftningen om stridsåtgärder och medling, arbetslöshetsförsäkringen samt skyddslagstiftningen för arbetstagarna. (Prop. 1999/2000:32, s. 21.)

En farhåga som lyftes av flera av remissinstanserna inför det att Medlingsinstitutet bildades var att det skulle leda till otillbörlig statlig inblandning i förhandlingsprocessen. Regeringen svarade i propositionen att:

... inrättandet av ett medlingsinstitut inte [skulle komma] att innebära något ökat inslag av statlig inkomspolitik. I stället tydliggörs parternas och statens respektive ansvarsområden (Prop. 1999/2000:32, s. 42).

Det vore mycket olämpligt att ge i uppdrag till en statlig myndighet att analysera hur en mer flexibel lönebildning kan åstadkommas. Det skulle vara en statlig inblandning på tvärs mot principerna för en i grunden väl fungerande lönebildning och riskera medföra en politisering av lönebildningen och ett ifrågasättande av ansvarsfördelningen mellan staten och arbetsmarknadens parter. Förslaget blir därmed enligt oss oförenligt med Produktivitetskom-

missionens bedömning att förändringar av den svenska modellen även framgent ska präglas av en pragmatisk anda som vidareutvecklar modellen snarare än gör radikala förändringar.

Pågående uppdrag om relativlöneförändringar

Med anledning av förslaget från Produktivitetskommissionen kan det vara värt att nämna att Medlingsinstitutet för närvarande arbetar med ett uppdrag som rör relativlöneförändringar ur ett jämställdhetsperspektiv. I Medlingsinstitutets uppdrag ingår att analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv. Enligt regleringsbrevet för 2025 ska Medlingsinstitutet i tillägg till det instruktionsenliga uppdraget analysera hur de centrala kollektivavtalen har konstruerats för att underlätta de lokala parternas arbete med lönefrågor ur ett jämställdhetsperspektiv. Medlingsinstitutet ska även redovisa vilka relativlöneförändringar som har skett för olika yrken mellan 2014 och 2024. I uppdraget ingår även att på basis av ovan nämnda analyser och redovisningar initiera en diskussion med arbetsmarknadens parter i syfte att främja deras arbete med att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Medlingsinstitutet ska senast den 26 mars 2026 lämna en skriftlig redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet).

Kommentarer på texten i avsnitt 5.3.2 SOU 2025:96

Nedan kommenterar vi kort de två exempel på åtgärder som ges i den närmare preciseringen av förslaget som ges på s. 226 i SOU 2025:96.

Det framgår inte vem Produktivitetskommissionen tycker det är som ska överväga de exempel på åtgärder som ges. Det gör att det inte går att förstå om det är förslag på frågor för Medlingsinstitutet att analysera inom ramen för det föreslagna uppdraget eller om det är möjliga förslag riktade till arbetsmarknadens parter eller till regeringen. Enligt oss är det som framgår ovan arbetsmarknadens parters ansvar att analysera om och i så fall hur lönebildningen bör bli mer flexibel. Det framstår vidare som märkligt om kommissionen menar att vi ska analysera vårt eget uppdrag. För det fall det finns behov av att se över Medlingsinstitutets uppdrag bör en sådan analys knappast genomföras av oss.

Genom att öppna upp för Medlingsinstitutet att medverka till avtal som överskrider märket riskeras lönebildningsmodellens legitimitet där utgångspunkten är att arbetsmarknadens parter har ansvar för lönebildningen. Den utredning som utvärderade Medlingsinstitutets verksamhet 2006 utvecklade vad som menas med god sed för lönebildning såvitt avser målet lönebildning i samhälls-ekonomisk balans. Enligt utredningen kan avsteg [från märket] bara vara förenliga med god sed vid lönebildning under följande tre förutsättningar:

- Samtycke krävs från motparten, avsteg får inte tvingas fram genom konflikt.
- Parter som gör avsteg från normen måste själva övertyga resten av arbetsmarknaden om det berättigade i det, så att inte avsteget följs av kompensationskrav.
- Avsteg från normen ska inte vara en kortsiktig lösning utan en del i en långsiktig förändringsprocess.

Enligt utredningen är det vidare de avtalsslutande parterna som ytterst ansvarar för att följa den nu beskrivna goda seden. (SOU 2006:32, s. 65f.)

Vår bedömning är att Medlingsinstitutets uppdrag att inte medverka till avtal som ligger över märket är en viktig faktor bakom den internationellt sett mycket låga förekomsten av arbetsmarknadskonflikter i Sverige. Det skulle riskera leda till fler konflikter på arbetsmarknaden om det i vissa fall går att få ett högre utfall än märket i en medling genom att varsla om konflikt.

Det är upp till arbetsmarknadens parter att avgöra om det finns behov av en så kallad obalansnämnd. Det finns dock enligt oss en betydande avvägningsproblematik med att styra relativlöneförändringar där önskvärda långsiktiga strukturella förändringar behöver skiljas från kortsiktiga lösningar. Detta riskerar att leda till sämre resursutnyttjande i ekonomin och lägre produktivitet. En problematik som kan vara svår för en partsinrättad obalansnämnd att avgöra och som även förflyttar bestämmanderätten längre från de förhandlande parterna.

Vi instämmer för övrigt inte i den beskrivning av utvecklingen av den svenska lönebildningsmodellen som ges i SOU 2025:96 sista stycket på s. 225. Framför allt menar vi att meningen: *"Över tid har regleringar från statens sida liksom nya förhandlingsöverenskommelser mellan parterna tillkommit, omförhandlats och sagts upp."* är problematisk. Det leder fel att i detta sammanhang beskriva regleringar från statens sida som ett likvärdigt inslag vid sidan av överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter i den svenska lönebildningsmodellens utveckling. Det är snarare frånvaron av statlig reglering som är fundamental för förståelsen av modellen.

Ett modernt exempel på hur offentlig inblandning kan påverka relativlöner går att finna i lärlönelyftet. I Statskontorets utvärdering av reformen går det exempelvis att läsa att regeringen inför beslutet var tydlig med att satsningen inte utgjorde en inblandning i lönebildningen. För att garantera detta togs regelverket för satsningen fram i samverkan med parterna, och regeringen gjorde det tydligt i förarbetena att satsningen skulle fördelas utöver ordinarie lön.

Statskontorets utvärdering (Statskontoret 2021:9) visade dock att huvudmännen i första hand hanterade lärarlönelyftet som en lönesatsning. I praktiken innebar det att lärare som fått del av satsningen fick en något sämre löneutveckling jämfört med andra lärare, vid exkludering av statsbidraget. Det innebär att satsningen i praktiken påverkade lärarnas lönebildning, tvärt emot hur det var tänkt. Det här är ett exempel på de komplicerande faktorer som kan ge oväntade konsekvenser vid statlig inblandning i lönepolitiken.

I detta ärende har generaldirektören Irene Wennemo beslutat. Utredaren Anna Fransson och nationalekonomen Simon Torstensson har varit föredragande. Chefsjuristen Per Ewaldsson deltog vid den slutliga handläggningen.

Irene Wennemo

Anna Fransson

Simon Torstensson