



ENHET/HANDLÄGGARE  
Arbetslivsenheten  
Hans Forsberg

DATUM  
2015-12-04

DIARIENUMMER  
20150413

ERT DATUM  
2015-10-21

ER REFERENS  
U2015/05040

Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## **LOs remissvar på promemorian *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier***

### **Sammanfattning**

LO avstyrker promemorians förslag i sin helhet, sammanfattningsvis med nedanstående motivering

LO anser att regeringens förslag i promemorian innebär en tydlig och historiskt sett unik statlig inblandning i lönebildningen. Statens ska enligt LO inte ingripa i lönebildningens fördelningsfrågor. Statens uppgift är i stället att på olika sätt stötta partsansvaret och möjliggöra för parterna att bland annat åstadkomma nödvändiga relativlöneförändringar.

Regeringens synsätt, som den uttrycks i promemorian, att den statliga lönesatsningen är förenlig med en mer principiell ansvarsfördelning mellan staten och parterna på lönebildningsområdet, ökar enligt LO ytterligare risken för att förslaget kan komma att skada kollektivavtalsmodellen och lönebildningen.

LO finner det ytterst anmärkningsvärt att promemorian saknar en konsekvensanalys rörande förslagets mer övergripande effekter på den svenska arbetsmarknadsmodellen.

### **Remissvarets inriktning**

Mot bakgrund av LOs principiella avstyrkande av promemorians förslag, kommer de mer tekniska delarna i förslaget rörande det särskilda statsbidraget endast i undantagsfall kommenteras.

POSTADRESS 105 53 Stockholm  
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18  
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28  
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se  
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769  
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

**Landsorganisationen i Sverige**

### **Situationen i skolan**

LO delar väsentligen regeringens analys av de utmaningar grundskolan och gymnasieskolan står inför. Dessa utmaningar har förstärkts med tanke på alla de nyanlända barn och ungdomar som kommit till Sverige. Behovet av fler lärare är uppenbart. För LO är det mycket angeläget att stärka skolan, öka likvärdigheten och förbättra kunskapsresultaten. I detta sammanhang är det väsentligt att göra yrkena i skolan mer attraktiva, det gäller inte minst läraryrket.

### **Statsbidraget och lönebildningen**

Statsbidraget berör två grundläggande fördelningsfrågor inom lönebildningen. Satsningen avser att påverka lönefördelningen *mellan* yrkesgrupper på arbetsmarknaden, genom att framförallt höja lärarnas relativlöner. Satsningen avser också att åstadkomma en förändrad lönefördelning *inom* de berörda yrkesgrupperna, det vill säga mellan individerna på berörda arbetsplatser. Det senare ska ske genom detaljerade statliga föreskifter rörande vilka enskilda individer som kan komma i fråga för lönehöjningar som täcks av statsbidraget. Målet är en ökad lönespridning inom aktuella yrkesgrupper.

De yrkesgrupper som omfattas av promemorians förslag är inte statligt anställda, utan anställda av kommuner eller olika typer av enskilda huvudmän. Staten går visserligen inte in och direkt reglerar lönerna, men statsbidraget föreslås ge full statlig kostnadstäckning inom de angivna budgetramarna. Det får enligt LO anses sannolikt att statsbidraget kommer att utnyttjas av de berörda arbetsgivarna och i huvudsak få avsett genomslag i lönesättningen. Statsbidraget är också utformat så att det styr fördelningen av de extra pengarna på arbetsplatsen, ner på individnivå enligt detaljerade föreskrifter.

Sammantaget mot bakgrund av ovanstående anser LO att promemorians förslag om särskilt statsbidrag innebär en tydlig statlig inblandning i lönebildningens fördelningsfrågor. Den statliga inblandningen rör flera lönefördelningsfrågor, både sådana som normalt centrala parter ansvarar för och sådana som brukar vara lokala parter ansvar. LOs bedömning är att de nu aktuella statsbidraget, tillsammans med tidigare infört statsbidrag för karriärtjänster för lärare, saknar direkta principiella motsvarigheter i modern svensk arbetsmarknadshistoria.

LO anser att lönebildningens fördelningsfrågor ska förbli ett område där parterna bär det fulla ansvaret. Statens ska enligt LO inte ingripa i lönebildningens fördelningsdimension. Statens uppgift är i stället att på olika sätt stötta partsansvaret och möjliggöra för parterna att åstadkomma nödvändiga relativlöneförändringar. Även om skälen att stärka en viss yrkesgrupps relativa löneläge i sig är goda, riskerar den statliga inblandningen i förlängningen vålla stora och svåröverblickbara skador på kollektivavtalsmodellen och lönebildningen. Förslaget är därmed inte förenligt med statens uppgift att stötta parternas ansvarstagande.

### **Regeringens lönepolitiska utgångspunkter**

Regeringen anför i promemorian att en given utgångspunkt för satsningen är att svensk lönebildning alltså ska skötas av de förhandlade parterna på arbetsmarknaden. Regeringen framhåller vidare att satsningen inte ska innebära någon inblandning i den ordinarie lönesättningen. Slutligen fastslår regeringen att lönesättningen för lärare är en fråga för arbetsmarknadens parter och att insatsen inte innebär en övergång till statlig lönepolitik inom skolan. Liknande resonemang återkommer på flera ställen i promemorian.

Regeringens utgångspunkt i ovanstående resonemang är - så vitt LO förstår - en distinktion mellan å ena sidan lönehöjningar som kommer till stånd inom ramen för de kollektivavtalade lönerevisionerna samt å andra sidan övriga lönehöjningar. De förra höjningarna ska förbli parternas ansvar. De senare höjningarna, sådana som sker vid sidan av avtalade lönerevisioner, tycks däremot inte enligt regeringens utgöra parternas ansvar.

LO vill i detta sammanhang erinra om statens tidigare principiella hållning då det gäller ansvarsfördelningen mellan staten och parterna i lönebildningens fördelningsfrågor. I en proposition till riksdagen 1999, i samband med förslaget att bland annat inrätta Medlingsinstitutet, skrev den dåvarande regeringen följande vid en mer principiell genomgång av ansvarsfördelningen inom svensk lönebildning:

*”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.*<sup>1</sup>

LOs uppfattning är att det under mycket lång tid funnits en stark samsyn mellan staten och parterna om den ansvarsfördelning som framgår av citatet ovan, det vill säga att lönefördelningen inom grupper och mellan grupper på arbetsmarknaden är parternas fulla ansvar. Promemorians principiella utgångspunkter tyder dock enligt LO på att regeringen förändrat synsätt då det gäller denna övergripande ansvarsfördelning.

Promemorians förslag berör grundläggande frågor kopplade till den svenska lönebildningen. Sedan förslaget aviserades i somras har också en principiell kritik riktats mot förslaget utifrån ett lönebildningsperspektiv. Mot denna bakgrund finner LO det ytterst anmärkningsvärt att promemorian helt saknar en konsekvensanalys av förslagets effekter kopplad till kollektivavtalsmodellen och lönebildningen.

### **Den principiella synen på lönebildningen har betydelse**

LO är djupt kritisk till regeringens principiella lönepolitiska utgångspunkter i promemorian. Den utgångspunkt regeringen valt som innebär att det särskilda statsbidraget kan anses förenlig med ansvarsfördelningen mellan staten och parterna inom lönebildningen är olycklig. Med en sådan utgångspunkt skickar regeringen en signal till parterna om att statliga satsningar av denna typ är förenliga med den svenska lönebildningsmodellen. LOs bedömning är att regeringens lönepolitiska utgångspunkt ytterligare ökar risken för att det aktuella statsbidraget ska få mer övergripande negativa effekter på kollektivavtalsmodellen och lönebildningen i stort.

### **Förslagets risker kopplade till kollektivavtalsmodellen och lönebildningen**

LO anser att förslagen i promemorian, särskilt mot bakgrund promemorians lönepolitiska ställningstaganden, ökar riskerna för att parternas ansvarstagande påverkas negativt. Den svenska kollektivavtalsmodellen bygger på att parterna tar ett stort ansvar. För att det ska fungera krävs att staten stöttar partsansvaret. Det krävs också att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan staten och parterna, med andra ord det är viktigt att värna partsautonomin.

---

<sup>1</sup> Prop. 1999/2000:32, Lönebildning för full sysselsättning, sid 21

Ingrepp i partsautonomin av den karaktär som förslås i promemorian skapar generell osäkerhet om vilka arbetsmarknadsfrågor parterna är satta att lösa själva. För enskilda fack- och arbetsgivarförbund kan det bli lockande att orientera sig bort från kollektivavtalslösningar med motparten, för att i stället satsa på politiskt påverkansarbete i syfte att åstadkomma förändring genom politiska beslut. Svensk arbetsmarknad kan då drabbas av en flykt från övergripande partsansvarstagande. På längre sikt kan en sådan utveckling försvaga parterna generellt och underminera den svenska kollektivavtalsmodellen.

Då det gäller lönebildningen mer specifikt kan LO se två huvudsakliga risker med förslaget. För det första riskerar förslaget att leda till kompensationskrav från andra yrkesgrupper på arbetsmarknaden, som många gånger på goda grunder anser att deras lön är för låg i relation till arbetsuppgifterna. En sådan utveckling kan äventyra parternas övergripande kostnadskontroll.

För det andra riskerar förslaget att göra det ännu svårare för parterna att genomföra nödvändiga relativlöneförändringar på svensk arbetsmarknad genom breda kollektivavtalslösningar. Den lönebildningsregim som utvecklades genom industriavtalets tillkomst, inrättande av Medlingsinstitutet och samordningar inom Svenskt Näringsliv och LO har på många sett varit framgångsrik, inte minst då det gäller att åstadkomma reala löneökningar i kombination med god internationell konkurrenskraft. Men det finns också tydliga problem.

LO har vid flera tillfällen framhållit att parterna under den nuvarande lönebildningsregimen inte i tillräcklig utsträckning lyckats åstadkomma nödvändiga relativlöneförändringar. För att lönebildningen ska vara långsiktigt stabil med god legitimitet behöver strukturella orättvisor i lönesättning successivt åtgärdas genom breda överenskommelser mellan parterna. En sådan strukturell orättvisa är värdediskrimineringen av kvinnodominerade grupper på arbetsmarknaden.<sup>2</sup>

Det finns anledning till facklig självkritik då det gäller svårigheterna att åstadkomma rättvisare och mer jämställda lönerelationer. Men det kan också finnas anledning för regeringens att fundera över statens roll i sammanhanget. LOs bestämda principiella hållning är att staten inte ska ha någon direkt roll i lönebildningens fördelningsfrågor. Samtidigt har det statliga Medlingsinstitutets tolkning av sitt uppdrag försvårat LO-förbundens fördelningsambitioner, i framförallt de senaste avtalsrörelserna.

---

<sup>2</sup> Som regeringen påpekar i promemorian är lärarna med cirka 70 % kvinnor en tydligt kvinnodominerad yrkesgrupp.

Enskilda statliga ingrepp för att stärka vissa gruppers relativa löneläge är enligt LO definitivt inte lösningen på de generella problem svensk lönebildning brottas med. Sådana initiativ ska enligt LO snarare ses som krissymptom, på samma sätt som de allt mer frekvent förekommande så kallade sifferlösa avtalen. Båda företeelserna undergräver långsiktigt förutsättningarna för de nödvändiga breda partsöverenskommelser som krävs för att modernisera lönerelationerna på svensk arbetsmarknad.

Med hälsning  
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Hans Forsberg