

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Svar på remiss av betänkandet En moderniserad arbetsrätt (SOU 2020:30)

Utredningen om en moderniserad arbetsrätt har haft i uppdrag att utarbeta författningsförslag avseende tre frågor av central betydelse för anställningstryggheten och därtill överväga författningsförslag i ytterligare en sådan fråga. Utredningen har gjort ett gediget arbete, i enlighet med sitt direktiv, med att överväga olika tänkbara sätt att ändra regleringen inom de fyra frågeområdena.

Medlingsinstitutet saknar dock en tydligare beskrivning av förslagets konsekvenser ur lönebildningssynpunkt och går nedan igenom några aspekter på detta. Vidare vill Medlingsinstitutet peka på några principiella frågor som aktualiseras när ändringar i centrala delar i den arbetsrättsliga lagstiftningen diskuteras. Medlingsinstitutet anser att den reform som regeringen och samarbetspartierna vill få till stånd bör genomföras under medverkan av arbetsmarknadens parter, på basis av redan befintliga överenskommelser.

Utredningens konsekvensanalys, särskilt avseende förslagets konsekvenser ur lönebildningssynpunkt

Utredningen beskriver på ett pedagogiskt sätt den nationalekonomiska forskning som finns om de förväntade effekterna av olika regleringar av anställningsskydd. Det saknas dock en fördjupad analys av vilken betydelse forskningsresultaten har för förståelsen av hur anställningsskyddet fungerar i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Inte heller diskuteras forskningsresultaten i någon större omfattning i förhållande till de förslag utredningen lägger. Att resonera om anställningsskyddet som "svagt" eller "starkt" ger en förenklad bild av verkligheten. Anställda möter väsentligt olika grad av anställningsskydd beroende på sin position på arbetsmarknaden. Vidare gör skillnader i förutsättningar mellan olika branscher och vilka avsteg som på olika områden har gjorts från reglerna i anställningsskyddslagen att anställningsskyddet ser delvis olika ut från bransch till bransch. Dessa skillnader gör att förslag om förändringar av lagregler om anställningsskydd får olika påverkan på olika branscher. Sådana effekter, av betydelse för såväl arbetsgivare som arbetstagare, är viktiga att uppmärksamma när ändringar i lagregleringen diskuteras.

I betänkandet beskrivs arbetstagare och arbetsgivare i första hand som två grupper av individer. Det organisatoriska perspektivet behandlas relativt kortfattat och det är inte alltid tydligt om utredningen avser den kollektiva eller den individuella nivån när man diskuterar konsekvenserna av sina förslag. I konsekvensanalysen finns en kortare beskrivning av påverkan på framför allt små företags incitament att teckna kollektivavtal. I konsekvensanalysen anges också att förslaget om arbetsgivares ansvar för kompetensutveckling kan påverka avtalsförhandlingar. Därutöver saknas i vissa delar den organisatoriska dimensionen i konsekvensanalysen av utredningens förslag.

Utredningen lyfter en del konsekvenser av förslagen för lönebildningen. Dessa tar dock främst sikte på förslagets konsekvenser i ett individperspektiv. Exempelvis nämns på s. 136 i betänkandet att anställningsskydd kan stärka arbetstagarnas förhandlingsstyrka gentemot arbetsgivarna vilket kan pressa upp lönerna. I beskrivningen av förslaget om arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling på s. 570 skriver utredningen att förslaget kan ge såväl högre som lägre löner. Å ena sidan får de som har en anställning en starkare ställning gentemot dem som inte har det vilket kan leda till högre löner. Å andra sidan ökar arbetsgivarens kostnader för utbildningsinsatser vilket kan påverka löneutrymmet.

I ett arbetsmarknadssystem som det svenska bör dock uppmärksammas att villkor i fråga om anställningsskydd (liksom andra arbetsrättsliga villkor), precis som löneökningar, betingar värden och kostnader av betydelse i avtalsförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Dessa villkor är därför av betydelse för lönebildningen i ett partsperspektiv.

Det är viktigt att ha även ett sådant perspektiv på utredningsförslagets konsekvenser för lönebildningen. Om en lagreglering av vissa uppfattas vara en försämring som man önskar neutralisera genom en alternativ reglering i kollektivavtal kan det komma att ta en del av ett löneutrymme i anspråk. Grupper med relativt svagare ställning på arbetsmarknaden kan komma att vilja avsätta en del av framtida löneutrymme för att i kollektivavtal få bort en ny lagreglering som man anser medför försämrad anställningstrygghet, medan grupper med relativt starkare ställning inte behöver använda sitt löneutrymme för detta. Sådana effekter av ändrade regler kan skapa eller förstärka redan befintliga olikheter i förutsättningar för lönebildningen för olika grupper.

Det finns stora skillnader mellan hur man på olika avtalsområden har valt att göra avsteg och hitta egna lösningar just för de olika frågor som utredningen behandlar. Inom vissa avtalsområden tillämpas inte exempelvis anställningsformen allmän visstidsanställning. Inom vissa avtalsområden görs ofta avsteg från turordning vid arbetsbristsituationer medan det inom andra områden mycket sällan sker. Inom vissa områden kan tillräckliga kvalifikationer vara en viktig fråga, medan det har

mer marginell betydelse inom andra sektorer. Möjligheterna till kompetensutveckling har reglerats på olika sätt på olika delar av arbetsmarknaden, något som också beskrivs av utredningen. Kostnaderna för utredningens förslag om kompetensutveckling kan skilja sig åt mellan olika branscher eftersom behoven ser olika ut. Medan vissa branscher kanske inte påverkas alls kan andra få väsentligt ökade kostnader. Detta kan i sin tur ge olika effekter för löneutrymmet i olika branscher.

Dessa skillnader gör att utredningens förslag kommer att påverka lönebildningen på olika sätt inom olika avtalsområden. I konsekvensanalysen, s. 581-583, för utredningen ett resonemang om att förslagen i och för sig påverkar parterna men att både arbetstagersidan och arbetsgivarsidan får både för- och nackdelar. Även om detta stämmer för arbetsmarknaden som helhet är det en allt för förenklad slutsats på branschnivå. Om det uppstår stora skillnader i påverkan mellan avtalsområden kan det skapa spänningar i lönebildningen.

Medlingsinstitutet anser att det är svårt att överblicka hur lönebildningen påverkas med det underlag som utredningen presenterar.

Några principiella synpunkter på en reformering av arbetsrätten

Det råder en bred enighet om fördelarna med en arbetsmarknadsmodell som i så stor omfattning som den svenska bygger på en reglering av villkoren i kollektivavtal. Denna enighet är viktig att slå vakt om.

Samtidigt måste reglerna fungera även i verksamheter som saknar kollektivavtal och ändringar i reglerna för att t.ex. möta behov hos mindre företag kan vara nödvändiga att göra. Det är också en rimlig tanke att tillmäta arbetstgares anställningsbarhet en större betydelse för anställningstryggheten på arbetsmarknaden.

Om inte parterna kan komma överens om vilka ändringar som bör göras av exempelvis anställningsskyddet, förändringar som måste återspegla både arbetstgares och arbetsgivares behov, är det rimligt att lagstiftaren agerar. När så sker är det dock viktigt att det inte på förhand, genom snävt formulerade utredningsdirektiv, bestäms vilket som är det önskvärda utredningsresultatet. Ett sådant utredningsupplägg riskerar att hamna snett och försvåra en bred acceptans på arbetsmarknaden. Visst finns exempel på "lyckade" lagstiftningsshot, varav det som föregick Saltsjöbadsavtalet torde vara det främsta. Men det finns också exempel på motsatsen. En del av 1970-talets lagstiftningsreformer har allt sedan dess skapat problem och låsningar mellan arbetsmarknadens aktörer, inte heller har senare ändringar i dessa regler alltid medfört att problem och låsningar fått sin

lösning. Konflikter på arbetsmarknaden beroende på önskemål om avvikelser från anställningsskyddslagens regler, åt ena eller andra hållet, har inte varit ovanliga.

Fördelen med lösningar av olika frågor i kollektivavtal är att lösningarna bygger på en förhandling där vardera parten fått kompromissa. Huruvida en reglering av olika anställningsvillkor är balanserade i ett arbetsgivar- och arbetstagarperspektiv, kan bäst bedömas av de som företräder dem regleringen berör. Det är följaktligen svårt att utan medverkan av parterna skapa balanserade lösningar. Det är bara företrädarna för de av villkoren berörda arbetstagarna och arbetsgivarna som kan värdera om plus och minus i en viss lösning balanserar varandra.

Vidare är arbetsrätten och tillhörande omställningsfrågor ett sammansatt system som bygger på ett samspel mellan lag och kollektivavtal. Att göra ändringar i centrala delar i detta system utan att samtidigt se till helheten gör frågan om "balans" än svårare.

Det är bra och nödvändigt att utredningen föreslår att de nya lagreglerna i allt väsentligt ska vara kollektivavtalsdispositiva. Det är dock inte tillräckligt enligt Medlingsinstitutets uppfattning. Det är också viktigt att reglerna i sig har en någorlunda acceptans av bägge partssidor, risken är annars uppenbar att nya regler medför nya problem och lösningar, dvs. att problemen med de tidigare reglerna ersätts av nya problem med tvister och konflikter som följd.

Vad som nu sagts talar enligt Medlingsinstitutet starkt för att ändringar i viktiga delar i det arbetsrättsliga regelverket så långt som möjligt bör göras under medverkan av arbetsmarknadens parter. Det är parterna som kan värdera om ändringarna i ett helhetsperspektiv är balanserade. Det är parterna som kan värdera vilka effekter ändringarna medför för lönebildningen såväl i stort som på olika avtalsområden.

Som Medlingsinstitutet uppfattar läget har Svenskt Näringsliv och PTK sagt ja till ett förslag om ett huvudavtal om trygghet, omställning och anställningsskydd. Likaså har dessa parter kommit överens om vilka ändringar man vill se i anställningsskyddslagen och om utgångspunkter för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Inom kommun- och regionsektorn har parterna sedan tidigare en överenskommelse om trygghet och omställning. För större delen av arbetsmarknaden finns alltså överenskommelser som står för en helhetssyn och tar helhetsgrepp på frågor om anställningsskydd/anställningsbarhet, kompetensutveckling och omställning, något som Medlingsinstitutet uppfattar vara en stor fördel jämfört med det uppdrag utredningen hade att arbeta med. Medlingsinstitutet anser att fortsatt arbete med att reformera arbetsrätten och angränsande frågor bör baseras på sådana överenskommelser.

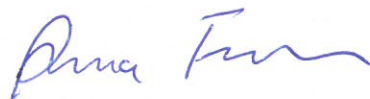
I detta ärende har generaldirektören Irene Wennemo beslutat. Chefsjuristen Per Ewaldsson och utredaren Anna Fransson har varit föredragande. I handläggningen av ärendet har även utredaren Christian Kjellström deltagit.



Irene Wennemo



Per Ewaldsson



Anna Fransson