

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

REMISSVAR (Fi2011/631)

Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11)

Sveriges Akademikers Centralorganisation har beretts tillfälle att yttra sig över "Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande" (SOU 2011:11). Remissvaret har behandlats i Saco:s styrelse.

Saco finner utredningen i många stycken välgrundad och intressant i sin genomgripande analys av arbetsmarknaden. Saco beklagar emellertid att denna LU övergivit tidigare långtidsutredningars ambition att med modellbaserade kalkyler belysa hela den svenska ekonomins utveckling. Eftersom en sådan fristående belysning inte görs i något annat sammanhang innebär den sänkta ambitionsnivån i detta avseende att det offentliga samtalet och den ekonomiska politiken går miste om de perspektiv och konkreta uppslag som en sådan genomlysning kan tillföra. Saco förordar bestämt en återgång till den tidigare ambitionsnivån i kommande långtidsutredningar.

När det gäller utredningens förslag om arbetsmarknaden återkommer betänkandet på flera ställen till kollektivavtalen och deras regelverk. Saco Kan emellertid sakna en mer reflekterande, övergripande analys av den avtalsmässiga regleringens värde. Den svenska arbetsmarknaden är i många avseenden mer flexibel än i många andra länder, tack vare att regleringen i stor utsträckning skett genom att parterna i kollektivavtal och på annat sätt hittat lösningar på sina problem. Fördelarna med detta är att lösningarna kan anpassas efter olika branschers förhållanden, att parterna tar ett ansvar för regleringarna som främjar arbetsfreden, och att lösningarna ofta blir stabilare än om motsvarande regleringar sker genom lagar eller andra politiska beslut. I utredningen finns knappast några diskussioner om hur man kan främja och vidmakthålla avtalsregleringen, varken generellt eller i de konkreta frågor som tas upp. Det är en svaghet som bör åtgärdas i de fall regeringen avser föra förslagen vidare till beslut.

Flera av utredningens analyser och förslag berör socialförsäkringsområdet. Det är angeläget att socialförsäkringarna ses och behandlas som en helhet, på det vis som förhoppningsvis kommer att ske i den parlamentariska utredningen om socialförsäkringarna.

Saco redovisar sina ståndpunkter i den ordning som frågorna tas upp i betänkandet.

Josefin Edström
Samhällspolitiska
avdelningen
08-613 48 20
josefin.edstrom@saco.se

Sveriges akademikers
centralorganisation
Box 2206
103 15 Stockholm
Besök: Lilla Nygatan 14
Tel växel: 08-613 48 00
Fax: 08-24 77 01
E-post: kansli@saco.se
www.saco.se

Garantiprogram med grundbelopp efter tre månaders arbetslöshet

Saco stödjer utredningens förslag. Det är önskvärt att avlasta försörjningsstödet de ersättningar som beror på arbetslöshet, även om inte försäkringens arbetsvillkor uppfylls. I detta sammanhang bör även de nyexaminerade studenternas situation behandlas och lösas.

Reformera anställningsskyddet

Utredningen ger en förenklad bild av dagens praxis. Redan nu väger kompetens och kvalifikationer för den framtida verksamheten tungt då man förhandlar om

hur turordningsreglerna ska tillämpas. Det finns också ett embryo till uppsägningsavgifter i de skadestånd som arbetsdomstolen beviljar vid felaktiga uppsägningar. Arbetsdomstolens praxis har bidragit till framväxten av en informell "taxa" som tillämpas vid tvisteförhandlingar.

I diskussionen av turordningsreglerna har effekterna för tillträdet till arbetsmarknaden rönt störst uppmärksamhet. Turordningsreglernas skydd för dem som varit anställda länge kan emellertid också vara en del av förklaringen till att Sverige har en betydligt högre förvärvsfrekvens bland äldre än de flesta andra länder. Det vore önskvärt att närmare belysa denna effekt innan man går vidare.

I grunden har en reform bäst förutsättningar att fungera om den bygger på en överenskommelse mellan parterna. Detta bör vara utgångspunkten för statens agerande. Statens regleringar på området bör därför vara semidispositiva till sin karaktär, så att parterna sinsemellan kan avtala lösningar som passar det egna avtalsområdet. När det gäller tanken att uppsägningsavgifterna ska bidra till finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen är det svårt att se att dessa ensamma skulle kunna stå för hela finansieringen.

Incitament till arbetsgivare för att medverka till att sjukskrivna kan återgå till den ursprungliga arbetsplatsen

Saco är skeptiskt till att förlänga arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen till 180 dagar. Försäkringen innebär inte bara en riskutjämning mellan arbetstagare utan också mellan arbetsgivare. Ju längre arbetsgivarperioden blir, desto mer granntyckt måste arbetsgivaren bli vid rekryteringen av personal. En förlängd arbetsgivarperiod kan leda till att arbetsgivarna gör större insatser för den personal man redan har anställt, men innebär antagligen också en höjd tröskel för dem som vill komma in i arbetslivet. Utredningens förslag om ytterligare riktade nedsättningar av arbetsgivaravgifterna mot grupper med hög sjukskrivning räcker knappast för att motverka denna effekt, samtidigt som de riktade nedsättningarna komplicerar systemet och riskerar att stigmatisera dem som de är avsedda att hjälpa.

Saco inser att det finns en besvärlig avvägning mellan att skapa trösklar å ena sidan och att uppmuntra arbetsgivarna till rehabilitering å den andra. En lösning kan vara att minska medfinansieringens betydelse och att istället överväga någon form av rabattsystem på arbetsgivaravgifterna för de arbetsgivare som når goda resultat.

Reformera studiemedelssystemet för att premiera tidigare examina

Saco är positivt till att pröva en reformering av studiemedelssystemet som uppmuntrar fler studenter att tidigare bli klara med sin utbildning, ta ut sin examen och söka sig ut på arbetsmarknaden. Samtidigt är det viktigt att förändringarna inte gör systemet alltför tekniskt komplicerat. Systemet bör inte heller diskriminera långa utbildningar. Därför är det olämpligt att välja biologisk ålder som enda kriterium. De stora bekymren är att en del utbildningars kvalitet hämmas av resursbrist (vilket sinkar studierna) och att utbildningspremien för åtskilliga högre utbildningar är så låg att incitamenten att söka sig ut och bli klar snabbt inte är särskilt starka.

Stärk inslagen av arbetsgivarkontakter

Saco delar uppfattningen att ett ökat inslag av praktik underlättar övergången från utbildning till arbetslivet. Det gäller inte bara gymnasiet yrkesinriktade

utbildningar utan även stora delar av den högre utbildningen. Det är angeläget att förstärka möjligheten till praktik av god kvalitet också inom dessa. Att främja praktik inom utbildningarnas ram kan också stävja ofoget att fordra obetald praktik efter studierna, något som straffar de studenter som inte har egna resurser att ta av och som inte längre kan använda studiemedelssystemet.

Arbetsförmedlingens arbete med kontroll, garantier och sanktioner

Saco beklagar att plusjobben avskaffades. Det finns ett behov av åtgärder som ger dem som står längst från arbetsmarknaden erfarenheter som de kan använda som referens när de söker reguljära arbeten. Det räcker inte med möjligheter att söka arbeten där den som accepterar de sökande får subventioner, utan det behövs också arbeten som förmedlingen kan anvisa de sökande. Därmed förstärks också kontrollen: den som tackar nej till ett anvisat arbete mäter sig också ur systemet. Saco anser att utredningens resonemang i dessa stycken bör föranleda att ett program som motsvarar plusjobben återinförs. Om systemet ska vinna legitimitet måste insatserna hålla god kvalitet.

Saco välkomnar utredningens betoning av förmedlingsverksamhetens betydelse, inte minst genom förstärkta insatser för dem som idag står längst ifrån arbetsmarknaden. Det är viktigt att öka förmedlingens möjligheter att spela en positiv roll genom att minska detaljregleringen och ge större utrymme för förmedlarna att avpassa insatser efter individernas behov.

I sammanhanget är det också väsentligt att uppmärksamma de nyutexaminerades situation. Idag riskerar de att hamna vid sidan av i förmedlingsarbetet om de inte kvalificerat sig för arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen tar också upp frågan om arbetslöshetsvarierande avgifter till arbetslöshetsförsäkringen och hävdar att sådana "kan fungera som verktyg för att arbetsmarknadskonsekvenserna ska få en mer framträdande roll i lönebildningen". Till skillnad från utredningens förtjänstfulla behandling av andra frågor redovisas emellertid ingen empiri som styrker detta förmodande. Saco ställer sig skeptisk till att något starkare samband skulle föreligga. Sedan denna hypotes lanserades i svenska sammanhang för tjugo år sedan har lönebildningen kraftigt decentraliserats och individualiserats, på flera områden har sifferlösa avtal eller avtal med lägstnivåer införts, och många a-kassor omfattar flera avtalsområden med olika förhållanden och arbetslöshet. Detta talar emot utredningens hypotes. Tanken att stärka anknytningen genom tvångsvis branschindelning av a-kassorna är inte realistisk. Skulle någon få för sig att genomföra den ställer sig Saco bestämt avvisande.

Till detta kommer att lönehöjningar för en kategori inom ett område inte nödvändigtvis leder till att arbetslösheten ökar för just denna grupp. Effekterna kan vältras över på grupper med en svagare ställning på arbetsmarknaden och i lönebildningen, som då skulle träffas av stegrade kostnader för försäkringen.

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Saco är inte berett att ta ställning till ett ospecificerat förslag, men välkomnar socialförsäkringsutredningens aviserade behandling av frågan.

Jobbskatteavdraget förenklas till tydligt grundavdrag

Saco välkomnar en förenkling av jobbskatteavdragets konstruktion, men förutsätter att kopplingen till förvärsarbete bibehålls. Saco delar

uppfattningen att en eventuell utbyggnad av jobbskatteavdraget bör föregås av en utvärdering av de hittillsvarande stegens effekter.

Marginalskatter

Saco välkomnar och biträder utredningens sakliga genomgång av argumenten för att avskaffa värnskatten.

Integrationsinsatserna

Saco anser att en snabb arbetsmarknadsetablering med hög matchningskvalitet är central för en långsiktig och framgångsrik integrationspolitik.

Saco instämmer med utredningen att det är olämpligt att föreslå stora förändringar i den nyligen sjösatta etableringsreformen, men anser samtidigt att det finns skäl att belysa avvägningen mellan snabbhet och långsiktighet i förhållande till etableringsplanens 24-månadersregel. Saco är skeptiskt mot en alltför strikt tillämpning av tidsgränsen. För invandrare med akademikeryrken kan det ibland ta längre tid än de föreskrivna två åren att komma in i svensk verksamhet. Det finns en risk att nuvarande tidsgränser tillsammans med utformningen av etableringslotsarnas ekonomiska ersättning kan innebära att relevanta etableringsaktiviteter åsidosätts till förmån för okvalificerade arbeten eller överflödiga utbildningsinsatser.

Intensifierade insatser från Arbetsförmedlingens sida har en viktig roll att spela i detta sammanhang. Saco och dess förbund har bidragit praktiskt dels genom mentorsverksamhet, dels genom att utforma en internetportal för nyanlända akademiker.

Saco tillstyrker förslaget att göra svenskundervisningen mer individanpassad. Saco ställer sig därför tveksamt till de i annat sammanhang framförda tankarna på en rigid begränsning av utbildningstiden.

Saco är vidare positiv till utredningens förslag till tidiga insatser för att kartlägga nyanländas kompetenser. Utöver det delar organisationen utredningens uppfattning att det även behövs åtgärder för de personer som trots att de har bott i Sverige en tid inte lyckats etablera sig på arbetsmarknaden. En väl fungerande valideringsverksamhet kan här fylla en viktig funktion.

Väl fungerande lönebildning

Utvecklingen inom lönebildningen sedan mitten av 1990-talet har gjort det svårare att tala om vid vilken "punkt" på kurvan som den svenska lönebildningen befinner sig. Åtminstone för närvarande förenas en ganska stark central normering (bl.a. genom industriavtalet) med en påtaglig individualisering och decentralisering, vilket betyder att lönebildningen å ena sidan tar hänsyn till det samhällsekonomiska läget, å andra sidan avpassas efter företagets betalningsförmåga och medarbetarnas produktivitet. Det är ett läge som det är angeläget att vårda och utveckla, i första hand genom parternas egen försorg.

När det gäller lönebildningens hänsynstagande till arbetslösheten är den viktigaste mekanismen säkert de åtgärder som utredningen pekar på för att närma de arbetslösa till arbetsmarknaden. Även i detta avseende skulle ett återinförande av plusjobben kunna ha en roll att spela. Saco delar uppfattningen att frågan om undanträngning inte får tolkas i alltför snäv mening. Även i den mån plusjobben omfattar uppgifter som skulle ha kunnat

utföras av reguljärt anställda kan vinsten för hela ekonomin ändå uppväga olägenheten, om plusjobben blir en trampolin in i ordinarie sysselsättning.

Inom Saco-kansliet pågår sedan flera år ett omfattande forskningsprojekt om den individuella lönebildningens tillämpning i praktiken, som redovisats i ett flertal rapporter och artiklar i internationella vetenskapliga tidskrifter. De ansvariga medarbetarna redovisar gärna sina iakttagelser och slutsatser.

Information om utbildningsval

Saco instämmer helhjärtat i utredningens uppfattning att väl fungerande studie vägledning är av avgörande betydelse för att studenterna ska kunna göra välinformerade val av utbildning och yrke.

Ersättning till arbetslösa

Saco noterar med någon förvåning att utredningen i stort sett med tystnad förbigår de inkomstförsäkringar som allt fler fackförbund infört under senare år, och som spelar en viktig roll för medlemmarnas försörjningstrygghet.

Sjukförsäkringen

I sin redogörelse för rehabiliteringskedjan berör utredningen den prövning mot hela arbetsmarknaden som ska göras efter 180 dagar. Saco har i olika sammanhang framfört att denna prövning kan vara väl tidig och samhällsekonomiskt slösaktig, om den betyder att en person som investerat i en lång utbildning måste tillbaka till arbetsmarknaden innan rehabiliteringen satt henne i stånd att söka arbeten som motsvarar utbildningen. Det är angeläget att översynen av sjukförsäkringen även hittar smidigare vägar att hantera sådana fall.

En lagom löneökningstakt

Föreställningen att växelkursen anpassar sig efter konkurrenskraften är alltför förenklad. Växelkursen påverkas av en rad andra faktorer. Ur lönebildningens synvinkel kan det vara väl så klokt att använda dagens kurs som närmevärde på vad växelkursen kommer att vara under den kommande avtalsperioden. Att börja spekulera i växelkursens utveckling är vanskligt.

Som tidigare utvecklats betvivlar Saco att staten med någon större verkan skulle kunna använda arbetslöshetsförsäkringen för att låta arbetslösheten påverka lönebildningen. Vägen att påverka lönebildningens förutsättningar genom att stärka de arbetslösas förmåga att söka och få arbete på den reguljära arbetsmarknaden – vilket utredningen själv tagit upp på annan plats – ter sig väsentligt mer fruktbar.

Anställningsskydd – andra reformförslag

Utredningen nämner tanken att ersätta anställningsskydd med individuella sparkonton. Saco har sedan länge förespråkat någon form av kompetenssparande/omställningskonton. Ett sådant sparande skulle kunna öka rörligheten på arbetsmarknaden genom att ge den anställde möjlighet att i tid förekomma utbrändhet eller arbetslöshet på grund av strukturförändringar. En sådan ökad rörlighet skulle kunna lindra de negativa verkningarna av ett anställningsskydd som är kopplat till anställningstid.

Profilering av arbetssökande

Saco delar utredningens uppfattning att en ökad användning av profilering kan öka effektiviteten i förmedlingen, men det är viktigt att lösa de integritetsfrågor som kan uppkomma.

Huvudansvaret för de arbetslösa

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska ha huvudansvaret för arbetsmarknadsåtgärder till alla arbetssökande, även mottagare av försörjningsstöd. Det är ett bestickande förslag, men det är inte säkert att det skulle fungera så bra i praktiken. Eftersom utredningen föreslår åtgärder för att föra över en stor del av de arbetssökande med försörjningsstöd till arbetslöshetsförsäkringen – vilket Saco tillstyrker – skulle de som är kvar på försörjningsstöd antagligen inte bara stå långt från arbetsmarknaden, utan ofta också ha andra problem. I ett sådant läge kan det vara mer praktiskt att socialtjänsten har ansvaret för alla åtgärder, eftersom arbetsmarknadsinsatserna kanske bara är ett komplement (ibland ett underordnat sådant) till andra insatser för dem som har försörjningsstöd. Saco är därför skeptiskt mot den föreslagna centraliseringen. Det viktiga är att hitta arbetsformer som innebär att olika insatser av god kvalitet kan komplettera varandra, oavsett vem som är huvudman. Ett steg-för-stegtänkande blir lätt alltför schematiskt för att tillgodose de berörda individernas behov. Det är också angeläget att komma ifrån ett läge där myndigheterna hamnar i Svarte Petter-förhandlingar med varandra.

Remissyttranden från Akademikerförbundet SSR, Lärarnas Riksförbund och Saco Studentråd biläggs.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation

Richard Malmberg

Gunnar Wetterberg