

Remissvar (Fi2020/00727/E4)

Långtidsutredningen 2019 Huvudbetänkande (SOU 2019:65)

Sveriges akademikers centralorganisation, Saco, har beretts möjlighet att yttra sig över Huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65). Föreliggande remissvar avser huvudbetänkandet och de analyser som ingår i det. Utredningen omfattar även åtta bilagor som publiceras som separata rapporter. Dessa kommenteras inte i detta yttrande.

Långtidsutredningen 2019 (LU 2019) har temat ojämlikhet och syftar till att analysera ojämlikhetens utveckling och orsaker samt vilka konsekvenser ojämlikhet har för den svenska ekonomins funktionssätt. Då ojämlikhet är ett vitt begrepp med många dimensioner finns många tänkbara ingångar och analyser. LU 2019 fokuserar på inkomstskillnader och studerar både skillnader i utfall och skillnader i möjligheter. Dessutom uppmärksammas de offentliga välfärdstjänsternas betydelse för att utjämna levnadsförhållandena.

Sacos övergripande kommentarer

För att minska ojämlikheten krävs kunskap om dess orsaker och vilka faktorer som kan ha en reell effekt på utfallet. Då ojämlikhet är en starkt politisk fråga framställs den ibland endimensionellt eller till och med felaktigt i den offentliga debatten vilket minskar möjligheten att nå konstruktiva lösningar och effektiva reformer. Här har LU2019 en mycket viktig funktion då den sakligt belyser ojämlikhet ur olika perspektiv. LU2019 bidrar med ett gediget faktaunderlag. Saco uppskattar i synnerhet att utredningen både innehåller analyser av jämlikhet i utfall och analyser av jämlikhet i möjligheter. Utredningen presenterar inga tydliga policyförslag, vilket är en brist, men den uppmärksammar problem som behöver lösas och ger underlag för policy och åtgärder.

Saco drar följande huvudsakliga slutsatser:

- Viktigt att skilja på lön och inkomst. Ökade kapitalinkomster är den viktigaste förklaringen till den ökade inkomstspridningen
- Sverige har bland de lägsta löneskillnaderna i OECD
- Utbildningspremien i Sverige är lägst i OECD

- Att alla elever har tillgång till skolor av bra kvalitet är en förutsättning för goda livschanser och möjligheter på arbetsmarknaden
- Jobbpolarisering är inget nytt fenomen och omställningen fungerar bra
- Regionala skillnader på olika skilda demografiska förutsättningar försvårar jämlik välfärd och försvagar kommunernas ekonomi
- Välfärdens framtida finansiering är ett akut problem
- Bättre löner och arbetsvillkor behövs för att lösa den kraftiga personalbristen i välfärden

Saco vill också poängtera att när detta remissvar skrivs är både ekonomi, politik och arbetsmarknad starkt påverkad av Covid-19 och dess effekter. Sannolikt kommer Covid-19 att påverka de ekonomiska och sociala skillnaderna via bland annat ökad arbetslöshet, minskade kunskaper i skolan och ökad ohälsa. Dessa effekter kommer troligen inte att fördelas jämnt i befolkningen utan vissa kommer att drabbas hårdare än andra. En del analyser i utredningen behöver därför göras om och inkludera konsekvenserna av Corona-krisen.

Utredningens huvudbetänkande består av sju kapitel. Nedan kommenteras kapitlen med fokus på det som är av särskilt intresse för Saco.

Kapitel 1 Inledning

I det inledande kapitlet lyfter utredningen att sambandet mellan inkomstskillnader och tillväxt är komplext och att det är svårt att ge ett generellt svar på hur ökade inkomstskillnader påverkar den ekonomiska tillväxten. Saco instämmer i utredningens bedömning att fokus bör ligga på att bättre förstå vad som ligger bakom de ökade inkomstskillnaderna och, givet de identifierade drivkrafterna, undersöka i vilken riktning och genom vilka mekanismer de kan påverka ekonomins funktionssätt. En kvalificerad sådan analys kan ge underlag till framtida policy och reformer för minskad ojämlikhet.

Kapitel 2 Inkomstfördelningens utveckling

I kapitel två analyseras inkomstfördelningens utveckling de senaste 20 åren. Utredningen konstaterar att de ökade inkomstskillnaderna sedan mitten av 1990-talet till stor del beror på en förhållandevis stark inkomstillväxt i den övre delen av inkomstfördelningen, i synnerhet i den absoluta toppen. Den snabba ökningen av toppinkomsterna beror på ökade

kapitalinkomster. Samtidigt har de lägsta inkomsterna ökat långsammare än medianinkomsten, bland annat på grund av att transfereringarna inte ökat i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen. De har också påverkats av en förändrad inkomstbeskattning och demografiska förändringar. Utredningen visar också att arbetsinkomsternas andel av inkomsten för topprocenten minskat.

Att det är ökade kapitalinkomster, inte ökade arbetsinkomster, som är den främsta förklaringen till de ökade inkomstskillnaderna är en viktig slutsats. Saco anser även att transfereringarnas eftersläpning är bekymmersam. Att socialförsäkringarna urholkas minskar systemets försäkringsmässighet och legitimitet. Detta är ett problem inte bara för låginkomsttagare. De generella trygghetsförsäkringarna riskerar att förvandlas till grundförsäkringar som individen sedan toppar upp med privata eller kollektivavtalade försäkringar. Den utvecklingen är skadlig både för det politiska förtroendet och för viljan att bidra till de generella välfärdssystemen. Det kan bidra till att skapa ett mer ojämnt Sverige.

En annan viktig slutsats som lyfts i utredningen är att det finns en rörlighet i inkomster. Det är inte samma personer som har högst inkomst under olika år och inte heller samma personer som har låg ekonomisk standard. Utredningen refererar till analyser som visar att inom en femårsperiod hade ca 55 procent lämnat tiondelen med lägst ekonomisk standard.

Saco vill i detta sammanhang lyfta att det är viktigt att åtgärder riktas till de som har stor risk att varaktigt befinna sig i gruppen med låg ekonomisk standard. Att identifiera vilka de är samt vilka faktorer som bidrar till eller motverkar rörlighet är en angelägen uppgift. Studenter är en grupp som under en period befinner sig i nedre delen av inkomstfördelningen men som i de flesta fall rör sig uppåt i fördelningen. Ett samhälle med en stor andel studenter medför en ökad andel med låg ekonomisk standard, men det behöver inte vara ett problem.

Kapitel 3 Inkomstskillnader och arbetsmarknaden

I många sammanhang blandas inkomst- och löneskillnader ihop. En av utredningens förtjänster är att den går igenom de olika komponenterna i den totala inkomsten och deras bidrag till inkomstskillnaden. Skillnaden på kapitalinkomster, arbetsinkomster och andra typer av inkomster som t ex transfereringar blir således tydlig. I tredje kapitlet studeras arbetsinkomsterna och hur utvecklingen på arbetsmarknaden påverkar, och

i viss mån påverkas av, inkomstskillnader. Skillnaderna i arbetsinkomster har minskat mellan 1995 och 2017. En jämnare fördelning av arbetstid och högre sysselsättning har medfört att skillnaderna i arbetsinkomst har minskat trots att löneskillnaderna under perioden har ökat. Sysselsättningen är dock fortfarande betydligt lägre för exempelvis individer utan gymnasieutbildning och utrikes födda, vilket till stor del bedöms bero på att många i dessa grupper saknar de färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden. Den lägre sysselsättningen i dessa grupper visar på utbildningens betydelse för möjligheterna på arbetsmarknaden.

I kapitlets inledning lyfts fyra viktiga slutsatser: Jämfört med andra länder är ökningen av löneskillnaderna modest och Sverige har fortfarande de lägsta löneskillnaderna i OECD. Löne- och inkomstskillnader kan påverka arbetsmarknadens funktionssätt genom den effekt de har på drivkrafter till arbete. Skillnader i lön påverkar utbildningsbeslut och utbildningsval. Och slutligen; bristen på arbetskraft i offentlig sektor skulle kunna dämpas med flexibla löner.

Saco vill här särskilt uppmärksamma den minskade avkastningen på högre utbildning. Utredningen skriver att i en internationell jämförelse framstår avkastningen på utbildning i Sverige som låg, att utbildningspremien i Sverige är den lägsta bland OECD-länderna och att detta gäller i synnerhet högskoleutbildning. Avkastningen på utbildning har minskat under de senaste 15 åren. Utredningen lyfter också att avkastningen varierar mellan högskoleutbildningar och att det finns högskoleutbildningar som har negativ avkastning och alltså inte är privatekonomiskt lönsamma. Utredningen refererar här bl a till Sacos livslönestudier. Saco vill poängtera betydelsen av att utbildning ska löna sig. Att högre utbildning inte lönar sig, eller har låg lönsamhet, är högst bekymmersamt.

Utredningen menar också att en flexibel arbetsmarknad, och ett flexibelt utbildningssystem, är av vikt för att kunna upprätthålla en hög och jämn kvalitet på välfärdstjänster framöver. De konstaterar vidare att för att satsningar på fler utbildningsplatser ska vara effektiv krävs att de som utbildar sig inom bristyrken stannar kvar i yrket. Utredningen refererar till en undersökning som anger arbetsmiljö, stress, arbetsvillkor och lön som vanligaste orsakerna till att lärare lämnar yrket. För sjuksköterskor var vanligaste orsaken arbetsvillkor inklusive lön. Saco instämmer i denna beskrivning. För att säkra den framtida kompetensförsörjningen inom välfärden behöver löner och arbetsvillkor förbättras och bristerna i arbetsmiljön åtgärdas snarast.

I kapitlet tas även den svenska lönomodellen upp. Det finns idag en diskussion om modellen och dess möjligheter att hantera relativlöneförändringar. Saco delar utredningens bedömning att relativlöneförändringar kan skapa starkare incitament till utbildning inom bristyrken. Hur den svenska lönomodellen ska klara av att hantera relativlöneförändringar är en avgörande framtidsfråga, både för att säkerställa kompetens till välfärden men också för att skillnaden mellan mäns och kvinnors löner ska försvinna.

Kapitlet avslutas med en intressant analys av jobbpolarisering och omställning. Analysen visar att andelen sysselsatta i låg- och höglönejobb har ökat medan anställda i mittenlönejobb har minskat. Än så länge har denna strukturomvandling inte påverkat lönespridningen eller den totala efterfrågan på arbetskraft. Analysen visar också att jobbpolarisering inte är en ny företeelse utan liknande mönster finns i varierande utsträckning i Sverige sedan 1970-talet eller ännu tidigare.

Mycket tyder på att omställningen fungerat väl. Utredningen drar slutsatsen att den ökade datoriseringen och medföljande efterfrågeförändringar på olika typer av arbetskraft (ännu så länge) inte verkar ha inneburit ökad arbetslöshet och/eller svåra omställningar för de som varit anställda i mittenlönejobb. Utredningen anger att det sannolikt beror på att förändringarna hittills har skett i en förhållandevis kontinuerlig takt där arbetsmarknaden hunnit anpassa sig. Saco instämmer i den analysen. Som utredningen också lyfter har Sverige under en lång tid haft relativt generösa möjligheter till omskolning för vuxna som inte har den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Även arbetslöshetsförsäkringen har en viktig funktion för att underlätta omställningen.

Ofta hävdas det att strukturomvandlingen går fortare nu än tidigare. Detta motsägs av LU2019. Enligt utredningen har strukturomvandlingstakten, mätt som branschernas andel av den totala ekonomin, varit relativt stabil de senaste 40 åren i Sverige, med undantag för 1990-tals krisen. Detta är ett intressant resultat och ett exempel på kunskap från utredningen som kan nyansera den offentliga debatten. Resultaten visar också att strukturomvandling kan påverkas av ekonomiska kriser. Det är därför viktigt med uppföljning av dessa beräkningar på Corona-krisen och dess efterverkningar.

Kapitel 4 Inkomstfördelningen 2035

I kapitel 4 redovisas scenarier för hur inkomstfördelningen kan utvecklas till 2035. De beräkningar och prognoser som redovisas i kapitlet gjordes före Covid-19 och den efterföljande ekonomiska krisen. Precis som för strukturuomvandlingstakten i föregående kapitel är det sannolikt att den nuvarande ekonomiska krisen även påverkar dessa beräkningar och prognoser. Det handlar både om ökad arbetslöshet och minskade arbetsinkomster men även kapitalinkomsterna påverkas. En ökad ohälsa påverkar också sjukskrivningar och frånvaro från arbete både på lång och kort sikt. Dessutom har skolan påverkats av hög frånvaro och distansundervisning vilket kan påverka barn olika beroende på föräldrabakgrund. Utifrån detta anser Saco att det behövs uppföljande studier där de ändrade förutsättningar som Corona-krisen medför beaktas.

Kapitel 5 Jämlikhet i möjligheter

Kapitel 5 handlar om jämlikhet i möjligheter. Kapitlet inleds med en analys av rörlighet i inkomster med fokus på intergenerationell rörlighet, d v s sambandet mellan barns och föräldrars inkomster. Sedan studeras betydelsen av föräldrarnas inkomst, utbildning och andra egenskaper hos familjen för elevers resultat i grund- och gymnasieskolan i Sverige. Intergenerationell rörlighet och betydelse av familjebakgrund är relaterat till jämlikhet i möjligheter eller livschanser. Denna jämlikhet handlar om att individens utfall i livet, mätt som t ex utbildningsnivå eller inkomst, inte ska bero på omständigheter utanför dennes kontroll, som familjebakgrund, utan enbart ska beror av dennes val och ansträngning. Utredningen visar att jämfört med andra länder är den intergenerationella rörligheten hög, d v s sambandet mellan föräldrars och barns långsiktiga inkomster är svagare i Sverige. Subventionerad förskola, barn- och mödravård samt längre och sammanhållen grundskola är faktorer som enligt forskningen tenderar att öka den intergenerationella rörligheten.

Saco instämmer i att skolan är en mycket viktig institution för att främja rörligheten. Om alla elever har lika stor chans att nå goda resultat i grundskola och gymnasium och därmed goda möjligheter på arbetsmarknaden ökar rörligheten. I detta sammanhang är det intressant att analysera hur familjebakgrund och skolresultat hänger ihop. Utredningen visar att familjebakgrunden förklarar över 50 procent av resultatskillnaderna i skolan. Familjebakgrunden är således den enskilt viktigaste faktorn för en elevs skolresultat. Betydelsen har ökat, men det beror i huvudsak på förändrad elevsammansättning. Resultatet drivs av en ökad betydelse av

familjen för utrikes födda elever, medan för inrikes födda elever är familjebakgrundens betydelse i stort sett oförändrad. Gruppen utrikes födda har både ökat som andel, har en ändrad sammansättning av ursprungs-länder samt har en växande andel av elever som anlänt efter skolstart.

Ovan nämnda analys av vad som driver familjebakgrundens ökade betydelse för skolresultaten är ett viktigt resultat i utredningen. Även om utredningen inte presenterar policyförslag kan analyser som denna vara av stor betydelse när relevanta åtgärder och reformer ska utformas.

I kapitlet nämns även den intragenerationella rörligheten, d v s variationer i inkomst över livscykeln, som begrepp. Denna rörlighet relaterar till att individerna rör sig över inkomstfördelningen. Detta har tagits upp i tidigare kapitel där utredningen lyfter att det inte är samma personer som har låg ekonomisk standard under olika år, utan majoriteten har några år senare flyttat uppåt i inkomstfördelningen. Saco tycker att det hade varit intressant om utredningen mer ingående studerat inkomster över livscykeln. En individ som har hög inkomst under en period i livet kan ha haft år med låga inkomster tidigare, något som t ex gäller för många akademiker som har en studietid bakom sig som minskar livsinkomsten. Samtidigt kan en individ med låga inkomster ha perioder med betydligt högre inkomster framför sig. Andra har permanent låga inkomster. En analys med livscykelperspektiv kan ge andra perspektiv på inkomstskillnader än när man endast studerar skillnaden ett enskilt år. Det visar t ex Sacos livslönestudier.

Kapitel 6 Regionala skillnader i inkomst

Kapitel 6 visar att de regionala inkomstskillnaderna i Sverige minskade under huvuddelen av 1900-talet, fram till ca 1980 men att de sedan dess har ökat. Tillväxten var högst i Stockholms- och Göteborgsregionen och lägst i landsbygdsregioner där en stor del av befolkningen bor mycket långt från en större tätort. Utredningen anger både risker och möjligheter med regionala inkomstskillnader. De kan bidra till att försvaga tilliten mellan människor, minska förtroendet för samhällets institutioner och leda till en ökad politisk polarisering. Samtidigt kan ekonomiska fördelar i form av ökad tillväxt och effektivitet uppstå när produktion koncentreras till vissa regioner. Den divergerande bruttoregionalprodukten per invånare beror bland annat på högre produktivitet i storstäderna samt att unga i arbetsför och reproduktiv ålder flyttar dit.

Saco vill i detta sammanhang lyfta att de regionala inkomstskillnaderna har en direkt effekt på kommunernas ekonomi. Många kommuner står inför stora ekonomiska utmaningar. Skatteunderlaget krymper när yngre flyttar och äldre blir kvar. Samtidigt är förutsättningar för företagande och arbete svaga. Detta är en akut politisk fråga. Det handlar både om kommunernas åtagande, deras finansiering och deras kompetensförsörjning. Saco återkommer till detta i kommentarerna på kapitel 7.

Kapitel 7 Valfärdstjänsterna utjämnar livschanserna

Kapitel 7 handlar om välfärdstjänster och dess betydelse för att utjämna livschanser. Offentliga välfärdstjänster ger mer likartade möjligheter för individer i samhället att nå sin fulla potential oberoende av bakgrund, livssituation och bostadsort. Sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg och utbildning är offentligt finansierade tjänster som tillhandahålls bland annat av denna anledning. Valfärdstjänsterna står för 20 procent av BNP och ger ett betydande bidrag till omfördelningen av resurser mellan olika grupper i samhället vilket inte fångas av traditionella analyser av inkomstfördelningen. Utredningen visar att när hänsyn tas till individuella välfärdstjänster minskar de uppmätta inkomstskillnaderna med ca 20 procent.

I kapitlet lyfts flera frågor som är av stor vikt för Saco. En sådan fråga är skolans kvalitet. Utredningen skriver att ett gemensamt finansierat utbildningssystem av hög kvalitet förefaller vara särskilt viktigt för att ge alla individer lika livschanser och minska inkomstskillnaderna. Detta är enligt Saco ett av de viktigaste budskapen i utredningen. Utredningen analyserar också skillnader i kvalitet mellan olika grundskolor. Resultaten tyder på att det finns skillnader i skolkvalitet. Utredningen finner även tecken på att elever med sämre förutsättningar går i skolor med lägre kvalitet.

Att vissa elever går i skolor med bristfällig kvalitet är inte acceptabelt. Saco vill tydligt poängtera att skolan inte bara ska vara likvärdig, utan den ska också hålla en god kvalitet. I alla skolformer och skolor, oavsett huvudman eller geografi. Som utredningen skriver är skolan viktig för att främja rörligheten och minska betydelsen av föräldrarnas bakgrund för skolresultat och livschanser. En skola av hög kvalitet ökar möjligheterna till goda studieresultat och möjligheter på arbetsmarknaden, bra hälsa o s v. LU2019 lämnar inga konkreta förslag på detta område men skolans likvärdighet och kvalitet har utretts tidigare t ex av Skolkommissionen och Utredningen om en mer likvärdig skola. Där finns intressanta förslag. Saco vill särskilt poängtera betydelsen av ett statligt ansvar för skolans

finansiering. Ett statligt ansvar kan gynna både likvärdighet och kvalitet. Framför allt då de ekonomiska förutsättningarna för kommunerna varierar och riskerar att försämrans kraftigt de närmaste åren.

Saco noterar också att det enligt utredningens genomgång av forskningen inte är uppenbart hur skolans kvalitet ska kunna höjas. Det beror bland annat på att det är svårt att skilja skolans kvalitet från andra faktorer som elevens egen förmåga och familjens betydelse. Samtidigt är det svårt att mäta skolkvalitet. Med tanke på hur avgörande skolan är för både individ och samhälle, och hur stor andel av våra gemensamma resurser som den omfattar, är det viktigt att detta forskningsområde prioriteras upp.

En annan viktig fråga för Saco är den åldrande befolkningen och dess påverkan på den svenska välfärdsmodellen. Utgifterna för välfärden väntas öka, samtidigt som urbaniseringen ökar försörjningsbördan i landsbygden. Utredningen har beräknat att om kommunerna ska tillhandahålla välfärdstjänster motsvarande efterfrågan som skapas av den demografiska utvecklingen kommer statsbidragen att behöva höjas med 1,6 procent av BNP till 2035. Dessutom väntas rekryteringsbehovet till vård och omsorg att öka.

Saco delar utredningens problembild. Välfärden står inför stora utmaningar, både vad gäller finansiering och kompetensförsörjning. Saco har tydligt markerat att frågan måste prioriteras starkare av politikerna. Trots flertalet utredningar och kommissioner som handlar om kommuner och välfärd har inte de grundläggande frågorna om skattesystemets utformning och välfärdens finansiering och åtagande utretts. Dessa frågor måste skyndsamt högst upp på den politiska agendan. Vad ska välfärden omfatta, vilka ska utföra arbetet och hur ska den finansieras är viktiga frågor som behöver besvaras. Frågorna blir än mer akuta på grund av den ansträngning som Covid-19 innebär för de offentliga finanserna. Om vi inte tar tag i dessa frågor snarast riskerar ojämlikheten att öka.

Saco hänvisar också till det svar som Lärarnas Riksförbund lämnat in direkt till departementet.

Med vänlig hälsning
Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Linda Simonsen
Utredare