

## Sammanfattning

*Långtidsutredningen ska fungera som ett underlag för den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska debatten genom analyser av utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på lång sikt. Utredningen leds och genomförs av tjänstemän vid Finansdepartementet. Däremot har departementsledningen inte tagit ställning till innehållet.*

Den centrala frågan för Långtidsutredningen 2011 (LU2011) har varit hur arbetsmarknadens funktionssätt kan förbättras. Syftet har varit att belysa de möjligheter som finns att skapa en arbetsmarknad som i större utsträckning än i dag karaktäriseras av en låg arbetslöshet och goda incitament för både arbetsgivare och arbetstagare.

Inom ramen för utredningen har tolv bilagor författats. Syftet har varit att belysa några av de mest centrala politikområdena för arbetsmarknadens funktionssätt utifrån relevanta forskningsresultat. Bilagorna beställdes med ambitionen att i största möjliga mån undvika upprepningar av sådant som har dokumenterats i andra lätt tillgängliga källor. Oavsett om underlaget består av bilagor till LU2011 eller av andra rapporter har vi dock gjort en självständig bedömning av materialet.

Vi har strävat efter att belysa politikens möjligheter att skapa fler arbeten på ett sätt som är *välfärdshöjande*. Med det menar vi förändringar som leder till att fler personer jobbar utan att andra värden för den skull försämrars. En premiss har varit att en hög sysselsättning visserligen är önskvärd då den ger möjlighet till konsumtion för individen och välfärd för samhället, men att arbete samtidigt har en kostnad i termer av försakad ledig tid. Det är därför inte självklart att de bästa arbetsmarknadsinstitutionerna alltid är de som leder till flest arbetade timmar.

I linje med detta har vi valt att inte analysera institutioner som har som uttalat mål att skapa förutsättningar för ledighet, till exempel föräldraförsäkringen och semesterlagstiftningen. Vi har

även valt att helt fokusera på frågor om arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande före pensionsbeslutet. Generellt sett har vår ambition varit att analysera de institutioner som relativt direkt rör arbetsmarknaden.

Vår allmänna bedömning är att den svenska arbetsmarknaden fungerar väl i många avseenden, men att det finns utrymme för att förbättra dess funktionssätt avsevärt på ett flertal områden. Nedan följer våra huvudsakliga rekommendationer.

*Ge arbets sökande utan a-kassa rätt att delta i ett garantiprogram med ersättning motsvarande dagens grundbelopp efter tre månaders arbetslöshet*

Arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen innebär att många arbetslösa i dagsläget ställs utanför ersättningsystemet. Speciellt missgynnas de som för första gången träder in i arbetskraften, som ungdomar och nyanlända utrikes födda. Dessa grupper får i stället antingen söka arbete utan ersättning eller vända sig till kommunernas socialtjänst för att ansöka om försörjningsstöd. Det behovsprövade försörjningsstödet innehåller knappast några av de komponenter som karakteriserar ett väl designat ersättningsystem och är därför dåligt lämpat som ersättning vid arbetslöshet.

Vi föreslår att ersättningen för deltagande i program (nuvarande aktivitetsstöd och utvecklingsersättning) höjs till nivån på dagens grundersättning även för de som inte uppfyller arbetsvillkoret. Vidare föreslår vi att de som inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen får rätt att gå in i ett garantiprogram efter tre månaders arbetslöshet. Genom dessa förändringar kommer en stor andel av de som i dag tar emot försörjningsstöd inte längre att behöva hjälp från kommunerna. En fördel med en sådan reform är att det blir tydligare att det är Arbetsförmedlingen som har huvudansvaret för ersättning och åtgärder för alla arbetslösa. Arbetsförmedlingen får även möjlighet att genomföra sanktioner för denna grupp.

*Reformera anställningsskyddet så att trösklarna mellan tidsbegränsade anställningar och tillsvidareanställningar minskar*

Det svenska anställningsskyddet karaktäriseras av en stor skillnad mellan tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar, vilket skapar samhällsekonomiskt ineffektiva incitament för arbetsgivarna. Vår bedömning är att dagens system bör förändras och att skyddet i stället bör baseras på uppsägningsavgifter. Uppsägningsavgifterna kan ersätta arbetsgivaravgifterna i finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär lägre totala arbetsgivaravgifter för arbetsgivare som inte säger upp någon, och högre avgifter för övriga arbetsgivare. Avgifterna bör växa steglöst med anställningstiden oavsett anställningsform. Det gör att personer med längre anställningstid skyddas mer än de med kortare anställningstid samtidigt som trösklarna mellan olika anställningsformer försvinner.

Till viss del kommer uppsägningsavgifterna att fungera som ett skydd mot godtyckliga uppsägningar – det kommer att kosta att säga upp någon, även de nyanställda. Men eftersom det svenska anställningsskyddet inte innehåller någon prövning vid uppsägningar på grund av arbetsbrist förespråkar vi dock att ett turordningsregelverk behålls. Regelverket bör dock utformas på ett sätt som gör att det i betydligt mindre utsträckning än i dag styr uppsägningsbesluten, och på ett sätt som är oberoende av anställningsformen. Kompetens bör gå före anställningstid – där parterna själva kan bestämma hur kompetens ska definieras. I kombination med uppsägningsavgifter bedömer vi att ett sådant system på ett bättre sätt än dagens system kan tillvarata både arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen samtidigt som det skulle innebära betydande samhällsekonomiska vinster.

*Ge arbetsgivare tydligare finansiella incitament att medverka till att sjukskrivna kan återgå till den ursprungliga arbetsplatsen*

I det nuvarande systemet är arbetsgivarens finansiella incitament att medverka till rehabiliteringen av de sjuka förhållandevis svaga. Eftersom det finns starka effektivitetsskäl för att bevara anställningar i de fall detta är möjligt anser vi att arbetsgivarengagemang behöver premieras. Arbetsgivarna har av naturliga skäl en betydligt större kunskap än Försäkringskassan om vilka alternativa arbetsuppgifter för den sjukskrivne som finns inom organisationen.

Incitamenten bör därför utformas så att det lönar sig mer än i dag att bidra till rehabilitering och omplacering. Ett sådant system kan med fördel integreras i rehabiliteringskedjan genom att arbetsgivaren åläggs att betala en del av sjukpenningen under 180 dagar. Därefter bör en särskild prövning göras så att arbetsgivare som på ett adekvat sätt verkat för en återgång till arbetsplatsen slipper det fortsatta betalningsansvaret, medan arbetsgivare som inte fullföljt sitt ansvar möter tydliga sanktioner. För att minskas risken för att ett utökat medfinansieringsansvar gör det svårare för personer med en historik av sjukfrånvaro att finna en anställning bör betalningsansvaret kopplas till ytterligare riktade nedsättningar av de fasta arbetsgivaravgifterna för grupper med hög sjukskrivningsrisk.

*Reformera studiemedelssystemet så att det premierar tidigare examina från universitet och högskolor*

Sverige är ett av de länder som har de allra högsta inträdes- och examensåldrarna inom OECD. Ungdomars inträde på arbetsmarknaden kan förbättras väsentligt genom tydligare incitament för tidigare examina från universitet och högskolor. Varje år av uppskjuten examen leder till förlorade arbetsinkomster som motsvarar ungefär vad en heltidsanställd lågavlönad person tjänar. Studiemedelssystemet bör därför reformeras så att det premierar tidigare examina från universitet och högskolor. Vi föreslår att andelen av studiemedlen som behöver betalas tillbaka minskas betydligt för studenter som tar examen tidigt, medan andelen kan höjas för de som väntar längre. Eventuellt kan reduktionen av återbetalningen betingas på framtida arbetsinkomster, men vi bedömer att detta riskerar att minska incitamentens tydlighet och förespråkar därför det enklare systemet trots att incitamenten egentligen blir sämre. Reformen kan införas utan ökade kostnader vid oförändrat beteende om mer av den totala lånebördan läggs på de studenter som tar längre tid på sig. Om beteendet förändras som förväntat beräknas kostnaderna kompenseras genom ökade skatteintäkter. Förändringar av detta slag bör dock fasas in så att de bara gäller de kohorter som ännu inte avslutat sina gymnasiestudier eftersom övriga grupper redan fattat sina beslut under andra premisser.

*Stärk inslagen av arbetsgivarkontakter på gymnasiets yrkesinriktade utbildningar*

En av de största utmaningarna på den svenska arbetsmarknaden är att förbättra arbetsmarknadsinträdet för unga. Den befintliga forskningen betonar vikten av arbetsgivarkontakter och erfarenhet från verkliga arbetsplatser för arbetslösas möjligheter att finna arbete. Det är därför viktigt att den arbetsplatsförlagda utbildningen ges en större roll på gymnasiets yrkesinriktade utbildningar. Mängden arbetsplatsförlagd utbildning bör öka på samtliga yrkesutbildningar. Nuvarande gräns om minst 15 veckors arbetsplatsförlagd utbildning bör utökas till minst 24 veckor, det vill säga i genomsnitt ungefär en månad per termin. Detta kan förväntas leda till en bättre övergång till arbetsmarknaden bland de som går yrkeslinjerna och ett bättre utbildningsinnehåll eftersom det blir svårare att upprätthålla utbildningar som inte har någon mottagande arbetsmarknad.

*Förbättra och fördjupa den arbetsgivarinriktade förmedlingen*

Mycket tyder på att ett arbetsgivarinriktat fördjupat förmedlingsarbete är ett kostnadseffektivt sätt att få svaga grupper i arbete. Sådana insatser är ett bra komplement till de stora sysselsättningssubventioner som finns i nuläget. Arbetet behöver dock bedrivas i större skala än i dag, och det är sannolikt att ett överförande av resurser från subventionerna till mer aktivt förmedlingsarbete till förmån för de svagaste grupperna skulle höja effektiviteten inom arbetsmarknadspolitiken. Genom att ge arbetsförmedlare möjlighet att besluta om fördjupade subventioner, enligt den modell som tidigare användes för allmänt anställningsstöd, kan dessutom de två delarna integreras på ett bättre sätt än nu.

*Stärk Arbetsförmedlingens arbete med kontroll, garantier och sanktioner*

Arbetsförmedlingens kontrollfunktion är en viktig del av en väl fungerande arbetslöshetsersättning. I nuläget fungerar inte detta arbete tillfredsställande. Den kanske viktigaste delen i detta arbete är att aktivitetsgraden i garantierna måste öka för att de i realiteten

ska uppfylla sin uppgift som kontrollinstans. Den huvudsakliga orsaken till att de som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen måste delta i garantierna för att få fortsatt ersättning efter en viss tids arbetslöshet är att detta gör att man på ett bättre sätt kan kontrollera att de står till arbetsmarknadens förfogande och söker jobb. För att detta ska fungera så måste garantierna fyllas med ett större innehåll av aktiviteter. Att garantierna fylls med meningsfulla aktiviteter är även en förutsättning för deras legitimitet. Om garantiernas innehåll är av för låg kvalitet finns en risk att kommunernas socialtjänst känner sig tvingade att tillhandahålla egna åtgärder för svaga grupper och vi är tillbaka i en situation med oklart ansvar.

Arbetet med sanktioner kan förbättras. Dagens sanktioner bör kompletteras med små sanktioner och formella varningar vid mindre förseelser. Vidare bör det vara den sökandes uppgift att visa på en rimlig sökaktivitet. Om försörjningsstödet behålls som ersättningsform för arbetslösa bör ett tydligt nationellt system med varningar och sanktioner införas i stället för dagens mycket oklara regelverk med stora regionala skillnader i tillämpning.

#### *Parterna bör förändra sitt sätt att beräkna löneutrymmet*

Erfarenheterna från de senaste drygt tio årens lönebildning visar att den nuvarande svenska lönebildningsmodellen med den internationellt konkurrensutsatta industrin som löneledare har fungerat relativt väl. Huvuddragen i dagens modell bör därför bevaras. Parterna bör dock förändra sin syn på löneutrymmet. Resonemang om storleken på löneutrymmet tycks i många fall fortfarande ta sin utgångspunkt i en fast växelkurs. Resultatet av detta riskerar att bli att parterna enas om en löneökningstakt som framförallt tjänar till att stabilisera växelkursen, vilket inte bör vara ett mål för lönebildningen. Lönebildningen bör i stället utgå från den rörliga växelkursen och Riksbankens inflationsmål. Det innebär att löneutrymmet inte bör beräknas utifrån löneökningstakten i konkurrentländerna, utan i stället baseras på inflationsmålet och den långsiktiga produktivitetsutvecklingen. Dessutom är det viktigt att löneökningstakten i mycket högre grad än i dagsläget anpassas efter arbetsmarknadsläget – om man bortser från situationen på arbetsmarknaden när löneutrymmet beräknas så kommer

konjunkturedgångar att ge upphov till långvariga perioder med hög arbetslöshet.

Arbetslöshetsvarierande avgifter till arbetslöshetsförsäkringen kan fungera som ett verktyg för att arbetsmarknadskonsekvenserna ska få en mer framträdande roll i lönebildningen. För att detta ska fungera på ett effektivt sätt måste dock även kostnaderna för de långtidsarbetslösa påverka avgifterna, vilket inte är fallet i nuläget.

#### *Inför en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen skiljer sig från såväl övriga svenska socialförsäkringar som motsvarande arbetslöshetsförsäkringar i de flesta andra länder genom att vara frivillig. Vi anser att det finns starka skäl för att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk.

En frivillig försäkring riskerar att leda till en situation där endast personer med en hög arbetslöshetsrisk väljer att bli medlemmar. Sysselsatta som räknar med att ha en stark position på arbetsmarknaden kan av strategiska skäl välja att avstå från medlemskap i vetskapen om att de senare kan bli medlemmar om ekonomin drabbas av negativa störningar som leder till att deras arbetslöshetsrisk ökar. För att avgifterna ska kunna finansiera en betydande del av kostnaderna för försäkringen krävs att de försäkrade är medlemmar under en längre tid. Det finns också en uppenbar risk att de sysselsatta räknar med att fångas upp av något annat skyddsnät om de blir arbetslösa. Risken för att ett snedvridet medlemsurval ska uppstå är huvudskälet till att såväl arbetslöshetsförsäkringen i de flesta andra länder som övriga svenska socialförsäkringar är obligatoriska.

#### *Integrera aktivitetsstödet i arbetslöshetsförsäkringen*

Aktivitetsstödet bör avskaffas och ersättningen för programdeltagare integreras i arbetslöshetsförsäkringen. Skillnaden mellan de två systemen uppstod under en tid då programdeltagande och öppen arbetslöshet var två tydligt skilda tillstånd eftersom tid i program var överhoppningsbar vid beräkningen av antalet förbrukade ersättningsdagar. Dessa förutsättningar gäller inte längre och det finns därför ingen anledning att ha två olika ersättningssystem.

Ett integrerat ersättningssystem är nödvändigt för att ett system med arbetslöshetsvarierande avgifter ska fungera. Ett sådant system

kräver nämligen att avgifterna skapar lönemoderation när långtidsarbetslösheten ökar. I det nuvarande systemet beaktas inte kostnaderna för aktivitetsstödet och därmed inte heller kostnaderna för de långtidsarbetslösa. Arbetslöshetsvarierande avgifter skulle dessutom göra att man vid arbetet med sanktioner gentemot deltagare i arbetsmarknadspolitiska program fick tillgång till samma verktyg som vid arbetet med de öppet arbetslösa. Ett enhetligt ersättnings-system skulle dessutom underlätta utvärdering och uppföljning.

#### *Tydliggör jobbskatteavdraget genom att införa ett enhetligt grundavdrag*

En viktig förutsättning för att personer ska reagera på de ekonomiska incitament som skattesystemet innehåller är att skattesystemet är transparent så att personer förstår hur deras inkomst efter skatt påverkas av om och hur mycket de arbetar. Dagens inkomstskattesystem är mycket komplicerat. Till exempel är grundavdraget olika för olika inkomstnivåer. Jobbskatteavdraget har utformats med det komplicerade grundavdrag i åtanke och har i och för sig minskat antalet trappsteg i marginalskatterna som grundavdraget leder till. Men detta innebär att formeln för hur jobbskatteavdraget beräknas har blivit komplicerad, då storleken på skattereduktionen beror på grundavdragets konstruktion, basbeloppets storlek och den kommunala skattesatsen. Ett enkelt och transparent system är en grundförutsättning för att personer ska kunna reagera på de ekonomiska incitament som systemen ställer upp. För att göra incitamenten tydligare föreslår vi att skattesystemet förenklas genom att grundavdraget görs enhetligt. Det innebär att formeln för jobbskatteavdraget kan förenklas. Vi anser dessutom att man bör vänta med ytterliga förstärkningar av jobbskatteavdraget till dess vi vet mer om dess faktiska effekter.

#### *Sänk de högsta marginalskatterna*

Ett flertal studier har under senare år räknat på vad ett avskaffande av värnskatten (den femprocentiga statliga skatten för beskattningsbara inkomster över den andra brytpunkten) skulle innebära för skatteintäkterna. Dessa studier finner alla att ett avskaffande av värnskatten inte skulle kosta samhället något i form av minskade



skatteintäkter, utan snarare öka skatteintäkterna. Vi anser därför att värnskatten bör avskaffas.

#### *Förbättra integrationsinsatserna för flykting- och anhöriginvandrare*

En effektiv integrationspolitik kräver att nyanlända utrikes födda ges goda möjligheter att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden. I dagsläget tar det dock mycket lång tid för de flesta flykting- och anhöriginvandrare innan de får sitt första jobb och sysselsättningsgraden för utrikes födda är betydligt lägre än för svenskfödda oavsett konjunkturläge. För att snabbt komma igång med arbetsmarknadsetableringen bör man sträva efter att samla de asylsökande för inledande informationsinsatser och kartläggning under de första veckorna efter det att asylansökan lämnas in. Därefter bör dock bosättningsbesluten även fortsättningsvis vara fria. De nyanlända som själva väljer bostadsort tycks i allmänhet välja att bosätta sig på orter där arbetsmarknadsutsikterna är bättre än de som tilldelas ett boende. I de fall utplaceringar trots allt måste ske bör arbetsmarknadsutsikterna beaktas i mycket högre grad än i dag. Studier i svenska och förvärvsarbete under asylprövningstiden bör uppmuntras.

Det nyligen reformerade introduktionsprogrammet bör ges tid att få komma igång och sedan utvärderas. För att stärka reformens genomslag bör dock målgruppen breddas till att även inkludera anhöriga till flyktingar som invandrar mer än två år efter flyktingen. Vidare bör Arbetsförmedlingen ges möjlighet att upphandla utbildning i svenska för invandrare av olika aktörer för att möjliggöra en mer individanpassad svenskutbildning. Arbetsmarknadspolitiken för utrikes födda bör även fortsatt prioritera subventionerad sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden, men detta bör kompletteras med en ökad satsning på intensifierade arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser. Även möjligheterna att validera utländsk utbildning och yrkeserfarenhet bör utökas, speciellt med tanke på att validering kan vara ett effektivt verktyg för att motverka diskriminering.