



Finansdepartementet

103 33 Stockholm

LOs yttrande över Långtidsutredningen 2019 Huvudbetänkande

Sammanfattning av LOs synpunkter:

- Långtidsutredningen 2019 belyser ett av vår tids största samhällsproblem, ojämlikheten. Utredningen gör detta på ett i flera stycken förtjänstfullt vis.
- LO delar Långtidsutredningens konstaterande om att arbetsinkomsterna inte är det inkomstslag som drivit inkomstsojämlikheten.
- LO delar Långtidsutredningens konstaterande om att det är ökade kapitalinkomster och minskade transfereringar till hushållen som varit huvudorsaken till den ökade inkomstojämlikheten.
- LO är kritisk till att välfärdstjänsternas möjlighet till att utjämna livschanserna minskat som följd av en sänkt skattekvot. Det är olyckligt att den största förändringen av svensk skattepolitik under den studerade perioden, jobbskatteavdragen, inte utvärderas ur detta perspektiv.
- LO är kritisk till att inte ojämlikheten mellan kön både avseende samtliga inkomstslag och arbetsvillkor lyfts nog i Långtidsutredningen. Det jämlika samhället förutsätter jämställdhet.
- LO är kritisk till att inte fackens roll i att hålla en jämlik fördelning av arbetsinkomsterna diskuteras mer.
- LO är kritisk till att förändringar av arbetsmarknadens struktur inte diskuteras ur perspektivet på hur de långsiktigt påverkar möjligheten till en sammanhållen lönestruktur och en stabil löneandel.
- LO är kritisk till att 1990-talskrisens effekter på jämlikheten inte diskuteras.
- LO är kritisk till att inte jämlikhetens påverkan av marknadsmekanismens inträde i den offentliga sektorns kärnverksamhet diskuteras mer i Långtidsutredningens huvudbetänkande.
- LO är kritisk till att Långtidsutredningen inte diskuterar den starka kopplingen mellan jämlikhet i möjlighet och utfall.
- LO hade gärna sett förslag från Långtidsutredningen på hur utvecklingen mot ökad ojämlikhet ska avhjälpas.

Inledning

LO uppskattar att Långtidsutredningen 2019 belyser ett av vår tids största samhällsproblem, ojämlikheten. Det är en internationell trend att ojämlikheten växer, men Sverige har stuckit ut som det OECD-land där inkomstskillnaderna ökat allra mest. Detta är ett ämne av största vikt vilket LO adresserat under lång tid. Vid LOs kongress 2016 beslutades att LO skulle tillsätta en Jämlikhetsutredning för att utreda bakgrunden till den växande ojämlikheten och ta fram en politik och nya mål för ett jämlikt Sverige. Kongressbeslutet innefattade också ett beslut om att verka för att en statlig jämlikhetskommission skulle inrättas. Under 2018 tillsatte regeringen Jämlikhetskommissionen¹ vars slutarbete ska redovisas under senhösten 2020. LO presenterade sin slutrapport *Program för Jämlikhet*², tillsammans med nära 20 underrapporter i september 2019.

LO ser alla dessa insatser för att belysa detta samhällsproblem som mycket positiva och hoppas att de kommer ge tyngd åt frågan och ge oss den kunskap på området som behövs för att vända trenden.

För LO handlar jämlikhet i grund och botten om vilken typ av samhälle vi vill leva i. Arbetarrörelsens uppgift är ytterst att bidra till att bygga ett rättvist, jämlikt och jämställt samhälle. Ett samhälle där alla har lika möjligheter att lyckas. Ett samhälle där misslyckanden leder till nya försök och möjligheter. Ett samhälle där människors lika värde och rätt till ett gott liv tillgodoses oavsett arbetets krav och innehåll. Ett samhälle där arbetslösa får hjälp in i sysselsättning. Ett samhälle där de som drabbats av långvarig sjukdom inte tvingas ta ut sin pension i förtid utan kan beviljas en skälig sjukersättning. Vi vill göra människor starka.

Under lång tid har det hävdats att tillväxt och jämlikhet står i ett motsattsförhållande till varandra. LO har alltid menat att så inte är fallet. Tillväxt och rättvisa hänger ihop. På senare år har forskningen såväl som flera stora internationella organisationer som IMF, Världsbanken och OECD allt mer kommit att stämma in i denna åsikt. I det ojämlika samhället utnyttjas inte potentialen i landets humankapital, vilket leder till en sämre utveckling för ekonomin. I det ojämlika samhället begränsas stora grupperns möjlighet att få det startkapital som krävs för att starta företag, vilket leder till minskad innovationskraft. I det ojämlika samhället förloras förståelsen mellan olika människor, vilket undergräver demokratin. Listan på ojämlikhetens negativa effekter på den ekonomiska och samhälleliga utvecklingen kan göras lång.

Likt vad LO tidigare konstaterat i *Program för Jämlikhet* så landar Långtidsutredningen i att det, till skillnad från i många jämförbara länder,

¹ Se *En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet*, Dir 2018:74.

² LO (2018) *Program för jämlikhet*, Jämlikhetsutredningens slutrapport.

inte är större spridning i arbetsinkomster som är den primärt bidragande faktorn bakom ökande inkomstjämlighet. Istället är det politiska åtgärder som uppluckringar av kapitalbeskattning och åtstramningar av social- och inkomstförsäkringar som i huvudsak lett till den ökade inkomstjämligheten i Sverige under de senaste decennierna. Det är anmärkningsvärt att det, i en tid då jämlikhetens betydelse för ett välfungerande samhälle är så uppmärksammat, är politiska beslut av denna karaktär som förstärkt inkomstskillnaderna i Sverige. Samtidigt inger det hopp om att trenden kan brytas. LO hoppas att den belysning av ämnet som nu sker, delvis tack vare Långtidsutredningen, kan bidra till en förändring av politiken mot ett mer jämlikt samhälle.

Inkomstfördelningens utveckling

Arbetsinkomsternas utveckling

Sedan mitten av 1995 till 2017 har inkomstskillnaderna ökat snabbt i Sverige. Gini-koefficienten har ökat från 0,23 till 0,32. LO har i flera tidigare rapporter visat att denna ökning kan härledas från ökade kapitalinkomster samt minskade och förändrade transfereringar till hushållen.³ Fördelningen av arbetsinkomster har legat relativt konstant. Långtidsutredningen redogör för detta på ett förtjänstfullt vis.

En komponent som avgör ojämlikheten i arbetsinkomster är lönespridningen. Långtidsutredningen konstaterar att under de senaste decennierna har lönespridningen ökat, men ur ett internationellt perspektiv framstår den svenska lönestrukturen alltjämt som sammanhållen. En ytterligare komponent som påverkar arbetsinkomsternas storlek i förhållande till kapitalinkomster, och därigenom den totala Gini-koefficienten, är löneandelen. Löneandelen är den del av förädlingsvärdet som tillfaller löntagarna. Det tas kort upp i Långtidsutredningen att löneandelen i stort sett varit oförändrad i Sverige under de senaste decennierna. Detta i motsats till många andra jämförbara länder, där löneandelen sjunkit.

Även om LO i stort delar denna bild är ett viktigt mål för LOs arbete en minskad lönespridning och en ökad löneandel.⁴ Sveriges relativt sammanhållna löner och ur ett internationellt perspektiv mycket höga sysselsättningsgrad utgör förutsättningen för ett jämlikt samhälle. LO anser att detta är ett resultat av en historiskt sett välfungerande arbetsmarknad med starka parter som tar ansvar för samhällsutvecklingen. Grundvalen för just detta är en hög facklig organisationsgrad. LO anser dock att svensk arbetsmarknad står inför en del utmaningar.

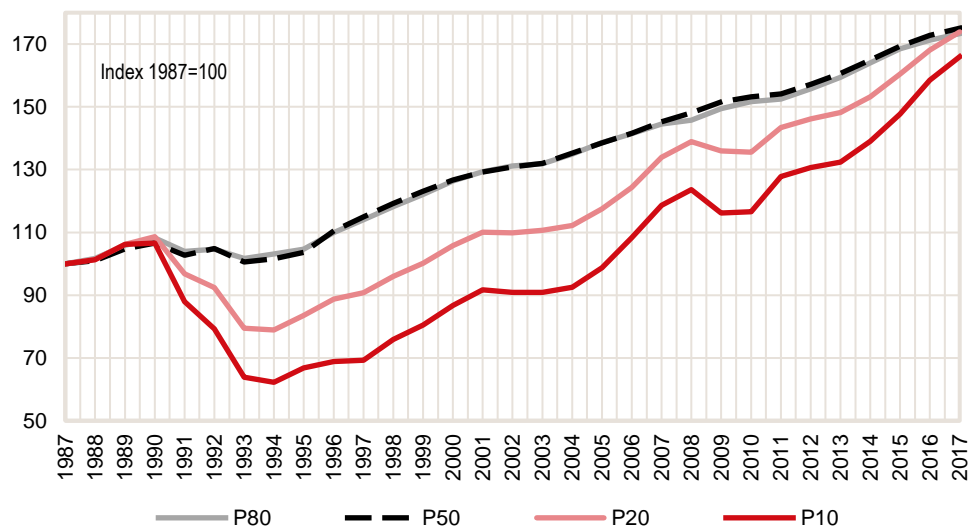
³ Se till exempel *Program för jämlikhet* och *Vad betyder arbetsinkomsterna för inkomstfördelningen*

⁴ Se LO (2015) *Gemensamma långsiktiga mål för tre kongressperioder*.

En utmaning som LO anser inte lyfts nog i Långtidsutredningen är ojämlikheten på arbetsmarknaden mellan kön. År 2017 var den genomsnittliga lönen för kvinnor i Sverige (med hänsyn tagen till skillnader i utbildning och erfarenhet) 88 procent av männens genomsnittliga lön.⁵ Det är ungefär samma nivå som 1981. Framför allt förklaras skillnaderna av att kvinnor och män arbetar i olika yrken, där mansdominerade yrken vanligen är mer högavlönade. Dessutom är andelen deltidsarbetande betydligt högre bland kvinnor än bland män, i synnerhet i arbetaryrken. Liknande mönster går att finna bland utrikesfödda och dessa förhållanden utgör en ojämlikhetsaspekt som LO menar borde beskrivits mer utförligt i Långtidsutredningen.

Vidare anser LO att valet av tidperiod som undersöks kan ge en missvisande bild av utvecklingen av löner, sysselsättning och arbetsmarknaden i stort. Att jämförelsen utgår från 1995 gör att effekterna av 90-talskrisen helt missas. Sysselsättningsgraden har inte återhämtat sig ännu och först 2012 var sysselsättningen i absoluta tal åter lika stor som 1990. I diagrammet nedan visas 90-talskrisens påverkan på spridningen i arbetsinkomster. Som ses tydligt har inte den minskade spridningen 1995 till 2017 kompensert för den kraftiga ökningen som skedde under 90-talskrisen. Även om det sannolikt finns goda skäl till val av tidsperiod för studierna så borde effekterna av 90-talskrisen åtminstone vidröras för att historiebeteckningen ska kunna anses som komplett.

Reala arbetsinkomster (>0) efter percentil, 20–64 år, 1987–2017



Källa: Egna beräkningar.

⁵ Larsson, M. (2019) *Lönerapport 2018*, Landsorganisationen i Sverige.

Kapitalinkomsternas utveckling

Den ökade inkomstjämligheten beror främst på ökade kapitalinkomster för de med högst inkomster. Som Långtidsutredningen visar består majoriteten av de samlade kapitalinkomsterna av kapitalvinster, främst från fastighetsförsäljning, och utdelningar i fåmansbolag. Långtidsutredningen beskriver hur de realiserade kapitalvinsterna har drivits på av en kraftig ökning av tillgångspriserna, i synnerhet bostadsrättspriser. Detta har särskilt gynnat storstadsområdena, som har haft den snabbaste ökningen av bostadspriser. Men även att utdelningen från fåmansbolag har ökat flerfaldigt under den studerade perioden. Förändringar av 3:12-reglerna gjordes 2006 där den effektiva skatten på utdelningar sänktes med 10 procentenheter (från 30 procent till 20 procent) och gränsbeloppen för hur stora utdelningar som tilläts gjordes mer generösa. I skattningar gjorda i bilaga 6 till Långtidsutredningen har utdelningarna till fåmansbolag nära tiodubblats perioden 2005–2013.⁶ LO har även gjort egna beräkningar som visar på en liknande ökning. Långtidsutredningen drar slutsatsen att en stor del av dessa utdelningar egentligen är inkomstomvandling från högre beskattade arbetsinkomster.

LO konstaterar att det i båda dessa fall rör sig om inkomstslag vars beskattning har förändrats i en riktning där stora avsteg har gjorts från likformighetsprincipen. Äganderätter och ännu tydligare bostadsrätter är klart lägre beskattade än jämförbara tillgångsslag. Det är mycket förmånligt för arbetande ägare till fåmansbolag att omvandla sina inkomster från arbetsinkomster till kapitalinkomster. Långtidsutredningen redogör för dessa kapitalinkomsters påverkan på inkomstfördelningens ojämlika utveckling och beräknar de ökade kapitalinkomsternas bidrag till förändringen av Gini-koefficienten till 0,12. LO konstaterar att detta bidrag till ojämlikheten är uppseendeväckande högt.

LOs förslag för en mer rättvis kapitalbeskattning

Långtidsutredningen ger inga förslag på hur man kan motarbeta de allt mer ojämna kapitalinkomsterna vilket LO ser som en brist. Genom arbetet med Jämlikhetsrapporten har LO tagit fram flera reformförslag för detta. LO vill se en förändring av beskattningen av fastighetsägande och 3:12-reglerna. En likformig beskattning av implicit avkastning på bostadskapital är önskvärd av flera anledningar, dels kan det stävja tillgångsinflationen, dels ge en mer neutral allokering av kapital till olika tillgångsslag och företagsformer, dels är fastigheter ett tillgångsslag som lämpar sig väl för beskattning, dels skulle det bidra till en mer jämlik fördelning. Ägare av bostadskapital tillhör i regel de med högre arbetsinkomster.

⁶ Waldenström mfl (2019) *Kapitalinkomster och inkomstfördelningen*, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019.

Förändringar av 3:12-reglerna skulle kunna vara en del i en omfattande skattereform där den duala beskattningen avskaffas eller en åtstramning av de obefogat generösa 3:12-reglerna görs. LO anser att skattesystemet bör vara utformat så att det gynnar ökad produktion av värdeskapande tjänster och varor, inte skatteplanering.

Kapitalinkomsterna är en reflektion av förmögenhetsspridningen. LO ser med oro på hur allt tyder på att Sveriges förmögenheter allt mer koncentreras till ett fåtal. LO anser att det är en brist i Långtidsutredningen att inte detta diskuteras mer i huvudbetänkandet. En anledning är sannolikt bristen på adekvat statistik som möjliggör analys av förmögenhetsspridningen över tid. LO anser att det är en förutsättning för att kunna bekämpa denna del av ojämlikheten på ett effektivt vis att SCB återupptar sin statistikproduktion på området. I Långtidsutredningens bilaga 3 förs samma åsikt fram.⁷ LO har flera skarpa förslag för att bekämpa förmögenhetskonzentrationen så som återinförande av arvs- och gåvoskatt samt någon form av förmögenhetsskatt på sikt.

De omfördelade transfereringarnas utveckling

Individens disponibla inkomster bestäms dels av faktorinkomster, det vill säga arbetsinkomster och kapitalinkomster, men därtill ska även individens transfereringsinkomster och negativa transfereringar läggas till. Över den tidsperiod som studeras har transfereringarnas betydelse för inkomstfördelningen minskat. Transfereringsinkomsterna för de med de lägsta inkomsterna har minskat avsevärt, likaså har beskattningen minskat generellt. Detta har varit en rent politiskt driven förändring som motiverades med att det skapar ökade incitament till arbete (kommenteras i nästa avsnitt). LO anser att det är oacceptabelt att politiken har ökat den relativa fattigdomen i Sverige genom aktiva försämringar av trygghetsförsäkringarna likväl som underlåtenhet att knyta inkomsttalen till löneutvecklingen genom en generell löneindexering.

LO anser vidare att det är en brist i Långtidsutredningen att ingen diskussion förs om den sänkta skattekvotens indirekta effekter för jämlikheten genom minskade medel till välfärden. Det är anmärkningsvärt att en utredning som syftar till att analysera ojämlikhetens utveckling inte diskuterar till exempel jobbskatteavdragets effekter bredare än som borttagandet av en negativ transferering för de i arbete och som en incitamentsstruktur för att ta jobb. Det totala skatteuttaget har betydelse för möjligheten att finansiera välfärdstjänster, som i sin tur fördelas efter behov och utjämnar livschanserna.

⁷ Waldenström mfl (2019) Kapitalinkomster och inkomstfördelningen, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019.

Befolkningens sammansättning

Långtidsutredningen beskriver att en viss del av ökningen av inkomstskillnader i Sverige kan tillskrivas förändringar i befolkningens sammansättning. Mängden pensionärer har ökat, lika så antalet ensamhushåll och antalet utrikes födda. Givet olika medianlöner i olika grupper kan förändringar i befolkningens sammansättning påverka spridningen av hushållens disponibla inkomst. I Långtidsutredningen diskuteras flera studier på ämnet med varierande resultat och det konstateras att resultaten ska tolkas med försiktighet då de är känsliga för val av metod och data. LO delar Långtidsutredningens syn att detta sannolikt bidragit till en ökad inkomstspridning men att detta inte är huvudförklaringen till den ökade inkomstjämligheten, som istället återfinns i politiska val gjorda under perioden.

Inkomstskillnader, arbetsmarknaden och framskrivningar

Den svenska modellen har fungerat

LOs syn är att utvecklingen av svensk arbetsmarknad i flera hänseenden gått i fel riktning. Men den svenska arbetsmarknaden och löneutvecklingen kommer ändå väl ut i en internationell jämförelse. Sysselsättningsgraden i Sverige är den högsta inom EU och en av de högsta i OECD. Lönespridningen har ökat men är fortfarande lägst i OECD. Även de med lägst löner i Sverige har upplevt reala löneökningar, vilket framför allt förklaras av den fackliga styrkan och kollektivavtalens breda täckningsgrad. Löneandelen har varit i princip konstant i Sverige sedan 1995, i kontrast till många jämförbara länder. LO menar att den svenska arbetsmarknadens förmåga att hantera globalisering och jobbpolarisering visar på arbetsmarknadens institutioners styrka.

LO anser att den svenska modellen – med stort ansvar för arbetsmarknadens parter – utgör ramen för en välfungerande arbetsmarknad. Löntagarna ska företrädas av starka fackförbund och arbetsgivarna av arbetsgivarorganisationer. Parterna har många gemensamma intressen så som att öka produktiviteten och antalet arbetstillfällen i Sverige. Parterna har även kunskap om vad som behövs för att kunna uppnå dessa målsättningar. Tillsammans med en aktiv arbetsmarknadspolitik och ett välutbyggt utbildningssystem, även vad gäller vuxenutbildningar, kan arbetsmarknadens parter understödja den kontinuerliga struktur- omvandlingen i ekonomin. Att bejaka strukturomvandling är ett fundament i den svenska modellen. Tanken med den solidariska lönepolitiken – lika lön för lika arbete – är att företag eller branscher med låg lönsamhet och produktivitet inte hålls vid liv samtidigt som arbetsmarknadspolitik, den allmänna generella välfärden och bra inkomsttrygghet, leder till att kompetensförsörjningen säkras och arbetslösa får nya jobb. Arbetslöshetsförsäkringen är en viktig förutsättning för en hög omställningstakt där vissa branscher växer och andra fasas ut, samt möjligheten att rida ut tillfälliga konjunktursvackor eller större kriser.

Många delar av utformningen av den svenska arbetsmarknaden vilar fortfarande på den svenska modellen och LO anser att detta är en stor del av förklaringen till varför Sverige under de senaste decennierna haft en, ur ett internationellt perspektiv, så välfungerande arbetsmarknad.

Nutida problem – hot mot den svenska modellen

LO menar att även om svensk arbetsmarknad i ett internationellt perspektiv är välfungerande så står den inför stora utmaningar. Under perioden innan 1990 hade Sverige en klart lägre arbetslöshet samtidigt som sysselsättningsgraden var högre. Sedan dess har efterfrågan på arbetskraft störts av 90-talskrisen och finanskrisen, befolkningens sammansättning har delvis förändrats och arbetets karaktär lika så. En viktig förändring av arbetsmarknaden är den ökade polariseringen, där högkvalificerade och lågkvalificerade jobb ökar parallellt, medan jobben i ”mellanskiktet” samtidigt minskar eller åtminstone inte ökar i samma takt. Detta riskerar att leda till en ökande lönespridning, men även en ökande svårighet för de med lägre utbildning att få ett jobb.

Matchningen mellan arbetssökande och arbetsgivare har försämrats på den svenska arbetsmarknaden.⁸ Detta kan illustreras av att tidigare samband mellan vakanser och arbetslöshet kullkastats. Ett annat tecken på försämrad matchning är den ökade andelen arbetstagare med en utbildningsnivå som överstiger deras arbets utbildningskrav. LO menar att det inte är brist på arbeten med låga utbildningskrav som är huvudproblemet utan att antalet kvalificerade jobb inte räcker till för alla dem med längre utbildning. Det leder till att personer med kortare utbildning trängs undan, vilket bidrar till hög arbetslöshet i denna utbildningsgrupp. LO saknar detta resonemang i Långtidsutredningen.

LO menar att fokus för arbetsmarknadspolitiken bör ligga på att skapa fler kvalificerade jobb och att utveckla och uppvärdera lågkvalificerade arbeten och arbetsuppgifter. Arbetsmarknadens parter spelar en viktig roll i detta för att framgent öka personalens delaktighet och ta tillvara de förbättringar av produkter och produktionsmetoder som de anställda ofta upptäcker. Sverige har med sina samverkanstraditioner och platta organisationer goda förutsättningar att utveckla olika former för innovationsarbetet på arbetsplatserna i samverkan mellan parter, forskning och samhälle.

Men ett sådant arbete måste även understödjas politiskt. Arbetsmarknadspolitikens fokus har sedan mitten av föregående decennium legat på att skapa fler så kallade enkla jobb och öka arbetskraftsutbudet genom förstärkta incitament. Ambitionsnivån i arbetsmarknadspolitiken har sänkts, inkomstförsäkringssystemen har försvagats och arbetsrätten försämrats, inte

⁸ Konjunkturinstitutet (2018) *Konjunkturläget Juni 2018*, Konjunkturinstitutet

minst genom införandet av allmän visstid 2007. LO anser att dessa förändringar var och en för sig har ökat ojämlikheten. När arbetsrätten försvagas blir en arbetsmarknad där heltid är norm för samtliga löntagare allt mer avlägsen. Det leder till att framförallt kvinnor inom arbetaryrken kommer arbeta mer ofrivillig deltid. Men LO menar även att dessa förändringar har undergrävt möjligheterna till en väl fungerande arbetsmarknad. Politiken för sysselsättning har präglats av synen att ekonomiska incitament i form av skatter och transfereringar styr arbetsutbudet och att välfärdssystemen generellt, och arbetslöshetsförsäkringen i synnerhet, leder till att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen blir lägre.

LO menar att synsättet att arbetslösheten är självvald är felaktigt och att arbetslöshetsersättningen inte är att likställa med vad som i grundläggande nationalekonomisk utbudsteori kallas reservationslönen, det vill säga den arbetsfria inkomsten. Det beror på att detta är försäkringsinkomster som individen endast har rätt till om denne tidigare har arbetat samt faktiskt söker arbete. En förbättrad arbetslöshetsersättning leder till att arbetstagare får bättre möjlighet att invänta ett bättre arbetserbjudande och utgör därmed en reservationslön för de som är berättigade till den. LO anser att rätt utformat leder det till bättre matchning mellan arbetssökande och arbetsgivare samt en högre lön för arbetstagarna. Genom en förbättrad arbetslöshetsersättning tvingas inte de med högre utbildning att ta jobb med utbildningskrav under deras utbildningsnivå. Detta gynnar löntagare i alla utbildningsgrupper liksom produktivitetstillväxten.

LO anser att det är fullt möjligt att kombinera starka välfärdssystem och en skälig arbetslöshetsförsäkring med full sysselsättning, en åsikt som delas med författaren till Långtidsutredningens bilaga 4⁹. Enligt LO görs detta genom en stark arbetsförmedling med de resurser som krävs för att kontrollera arbetssökandet. Istället för att försämra inkomstförsäkringarna anser LO att arbetsmarknadspolitiken bör fokusera på ett ambitiöst arbete för matchning mellan arbetstagare och arbetsgivare, en välfungerande kontroll av sökintensiteten hos den arbetslöse samt en arbetsförmedling som har verktyg och medel till selektiva åtgärder för de som har svårt att få arbete. På så vis anser LO att full sysselsättning kan uppnås.

Den framtida utvecklingen

I Långtidsutredningens framskrivningar av inkomstutvecklingen i Sverige antas att löneandelen och lönespridningen utvecklas utifrån historiska statistiska samband. Under de senaste decennierna har som tidigare beskrivits flera av de institutioner som kännetecknat svensk arbetsmarknad urlakats. Arbetslöshetsförsäkringen har försämrats, anställningstryggheten har urholkats och den aktiva arbetsmarknadspolitikens ambitioner minskat.

⁹ Andersen (2019) *Inequality and economic performance*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen.

Det försvagar löntagarnas förhandlingsposition och ökar pressen på löner och villkor i nedre delen av lönefördelningen. Den fackliga anslutningsgraden har sjunkit. Nuvarande regelverk för arbetslöshetsförsäkringen gör det svårare för löntagare utan permanenta anställningsförhållanden att ansluta sig till fack och a-kassa. Samtidigt har försämrings av arbetsrätten lett till att denna grupp ökat bland löntagarna. Den fackliga styrkan har därmed utmanats. Flera politiska förslag i samma riktning ligger just nu på bordet. Till idag har facket kunnat behålla sin ställning i förhållande mot arbetsgivarna, vilket har lett till en konstant löneandel och en relativt sammanhållen löneutveckling. Men det är inte säkert att detta kommer kunna bestå om löntagarnas och fackens ställning fortsätter att undergrävas. Med denna bakgrund anser LO att det finns skäl att oro sig över huruvida svensk lönebildning kommer kunna upprätthålla jämlikheten i arbetsinkomster som historiskt uppnåts. LO anser att det hade varit intressant att se alternativscenarion som beskrev en annan utveckling. Då arbetsinkomsterna står för en övervägande majoritet av svenskarnas inkomster hade ett sådant alternativscenario kunnat påvisa vikten av en sammanhållen lönebildning.

Regionala skillnader i inkomst

Infrastruktur som gör avstånden kortare

Klassamhället har en regional aspekt. Agglomerationsfördelar, det vill säga produktionsfördelar som uppkommer i geografiska områden där företag och arbetskraft koncentreras, har lett till att arbetskraften och arbetstillfällena koncentrerats till storstäderna och regionala centralorter. Detta gäller i synnerhet universitetsstäderna. Särskilt stor har koncentrationen av personal och arbetstillfällen som kräver en specifik kompetens eller högre utbildning blivit. Med detta följer att inkomstskillnaderna mellan regionerna ökar. Långtidsutredningen redogör för detta.

LO anser att infrastruktuursatsningar i en bred mening kan verka för att utjämna möjligheterna mellan olika regioner. De genererar arbetstillfällen och ger förutsättningar för fler att bo kvar på eller flytta till orter utanför storstadsregionerna när nya jobb växer fram där. De ger även utökade möjligheter till arbetspendling. Goda transportförbindelser och god digital infrastruktur kan motverka agglomerationens centrerande effekt. LO anser därför att nuvarande anslagsramar för nyinvesteringar i infrastruktur bör uppgå till 1 procent av BNP. Regeringens nuvarande målsättningar om att 95 procent av alla svenska hushåll ska ha tillgång till 100 Mbit/sekund är bra och ger fler delar av landet möjlighet att växa. LO anser att det är viktigt att staten tar ansvar för att målsättningen uppnås.

En likvärdig näringspolitik mellan regioner

LO ser de regionala näringspolitiska utmaningarna i huvudsak som desamma som de nationella. Det handlar om att ta tillvara på idéer och skapa förutsättningar för ett konkurrenskraftigt näringsliv. Det offentligas

kapacitet för detta ska vara hög och god i hela landet. Att den statliga närvaron runt om i landet har minskat under senare år har bidragit till att öka skillnader mellan olika regioner. Statlig närvaro i form av myndigheter bidrar även till fler arbetsplatser och en större arbetsmarknad där de lokaliseras. LO anser att fler statliga jobb måste placeras utanför storstadsregionerna. Likaså påverkar de befolkningssmå och geografiskt stora kommunernas ekonomiska trångmål deras kapacitet att verka näringsfrämjande. Det kan exempelvis gälla planärenden för lokalisering av nya företagslokaler.

God kapital- och kompetensförsörjning är centrala beståndsdelar för ett konkurrenskraftigt näringsliv. Tillgången på riskkapital är starkt geografiskt koncentrerad till storstadsregionerna. LO anser att en god kapitalförsörjning i hela landet förutsätter att finansmarknadsregleringar och andra statliga åtgärder särskilt bejakar de företag och institutioner som bidrar till kapitalförsörjning i mer glesbefolkade landsdelar. Även marknadskompletterande statligt riskkapital kan bidra.

En aktiv arbetsmarknadspolitik är en förutsättning för en hög sysselsättning och produktivitetstillväxt. Detta gäller i storstadsregioner såväl som i landsortsstäder och på landsbygden. Under de senaste åren har en massiv nedläggning av Arbetsförmedlingens kontor skett runt om i landets mindre tätbefolkade orter. Att ersätta personliga möten med självservice på internet kommer att försämra förutsättningen för en god matchning och välfungerande strukturuomvandling. Det personliga mötet mellan den jobbsökande och arbetsförmedlaren är viktigt för att identifiera behov av stöd och insatser, liksom kvalitativa arbetsgivarkontakter som kan resultera i kortare arbetslöshetstider. Men Arbetsförmedlingens verksamhet handlar inte bara om kontakten med den arbetssökande. Arbetsförmedlingen matchar den arbetssökande mot ett passande arbete. Här spelar arbetsförmedlingens nätverk med det lokala näringslivet en stor roll och det förutsätter lokal närvaro. LO anser att det är viktigt att Arbetsförmedlingens lokala närvaro stärks och att det behövs en mer aktiv arbetsmarknadspolitik, som ger skarpa verktyg för Arbetsförmedlingen.

Likvärdiga förutsättningar till välfärd runt om i landet

De kommunala utjämningsystemen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att tillhandahålla invånarna service oberoende av strukturella förhållanden som inte kan påverkas på kort sikt. Detta diskuteras i Långtidsutredningen som även fastslår att det inte finns några principiella hinder för att utöka systemets omfattning. För LO är det viktigt att det finns likvärdiga förutsättningar att tillhandahålla offentligt finansierade välfärdstjänster över hela landet. Kostnadsutjämnningen mellan kommuner respektive landsting är en förutsättning för att uppnå detta. Det skiljer idag i genomsnitt cirka

5 kronor i kommunalskattesats mellan gruppen storstadskommuner och gruppen mycket avlägsna landsbygdskommuner. Det är inte sannolikt att detta är en avspeglning av politiska ambitioner, inte heller av hur effektivt den politiska organisationen fungerar. Det är mer sannolikt att det är en följd av de skilda förutsättningarna under vilka de olika kommunerna verkar. LO anser att det är angeläget att utvärdera hur väl de kommunala utjämnings-systemen sammantaget lyckas med sitt syfte att utjämna förutsättningarna. Med en gedigen utredning av total resultatet i ryggen anser LO att de kommunala utjämningsystemen bör utformas så de fyller sitt syfte.

Välfärdstjänsterna utjämnar livschanserna

Välfärdsstatens framtida legitimitet

Kommunsektorn har ansvaret för merparten av välfärdstjänsterna. Den står inför stora utmaningar inför framtiden. Det gäller primärt bemanningsfrågan men även finansieringen till följd av demografins förändring är ett stort problem. LO anser att det är av yttersta vikt att stor kraft läggs på att överbrygga dessa problem. Det jämlika samhället säkras av en fungerande välfärdssektor. Redan idag upplever flera kommuner och regioner problem med kompetensförsörjning och att få ihop sina budgetar. Om detta inte åtgärdas kommer det svenska välfärdssystemet allt mer gå mot en grundtrygghetsmodell där de resursstarka kan köpa ytterligare privata välfärds- och försäkringstjänster och de resurssvaga lämnas därhän. Det inte bara försämrar jämlikheten utan är även ett recept för att ställa grupper mot varandra. På sikt underminerar det betalningsviljan för en gemensam välfärd.

Förhållandet mellan staten och kommunsektorn

LO anser att det är självklart att finansieringsprincipen ska följas. Staten har mer eller mindre öppet lämpat över ansvaret för flera politikområden på kommunsektorn. Hade finansieringsprincipen följts hade många kommuner haft en betydligt bättre ekonomisk situation. Detta gäller flera vitt skilda uppdrag men den största belastningen är arbetsmarknadspolitiken där kommunerna redan idag tar betydande ansvar, trots att deras befogenheter och ekonomiska kompensation för detta är begränsade. Det finns dessutom en farhåga inom kommunsektorn att kommunerna kommer tvingas ta ett ännu större ansvar utan ekonomisk kompensation i framtiden. LO anser att förhållandet mellan staten och kommunerna i vissa stycken är problematiskt ur en jämlikhetssynpunkt och saknar mer analys av detta i Långtidsutredningen.

LO anser att ansvaret för arbetsmarknadspolitiken fullt ut bör ligga på staten och att dess ambitionsnivå måste höjas. En stor del av de som idag tar emot försörjningsstöd har egentligen arbetslöshet som främsta försörjningshinder. Detta förflyttar incitament till att arbeta med arbetsmarknadspolitiska åtgärder från staten till kommunerna, trots att alla arbetslösa har rätt till stöd från Arbetsförmedlingen, oavsett inkomstkälla. LO anser att en väl

fungerande arbetsmarknadspolitik är en del av lösningen för den offentliga sektorns kompetensförsörjningsproblem och hjälper även de regioner där näringslivets expansion hindras av kompetensförsörjningen.

För att välfärdssektorn ska fungera optimalt anser LO att en övergång mot mer generella statsbidrag är önskvärd. De politiker som ansvarar för kommunsektorns verksamheter bör få helhetsansvaret att planera sin verksamhet långsiktigt. Detta störs när vissa riktade bidrag uppkommer och andra försvinner. Dessutom innebär de riktade bidragen en administrativ börda som inte alla kommuner kan hantera.

Välfärdens framtida ambition och utformning

Långtidsutredningen innehåller en framskrivning av de offentliga utgifterna som baseras på att utgifterna följer de demografiskt betingade behoven givet nuvarande åldersspecifika utgifter, vilket ger en ökning av utgifterna med ungefär 1 procent per år. I huvudscenariot ingår dock varken någon standardhöjning, eller bättre löner och villkor för de anställda inom offentlig sektor. Historiskt har standardhöjningen legat på strax under 0,5 procent. LO anser att framskrivningen som görs i Långtidsutredningen i detta hänseende varken är realistisk eller speglar en önskvärd framtidsbild. Under sådana förhållanden kommer kompetensförsörjningen inte att kunna säkras. Likaså är en standardhöjning utöver det demografiskt betingade behovet ett måste för att den offentliga sektorn ska kunna hålla jämn takt med övriga samhället. Om individer upplever en standardhöjning i sitt vardagliga liv som inte återspeglas av standardhöjningen i offentlig sektor undergrävs välfärdens funktion och legitimitet. LO anser därför att ordvalet ambitionshöjning är olyckligt och bör bytas mot standardhöjning som bättre speglar vad som åsyftas. Det är inte en ambitionshöjning att följa samhällets utveckling.

Välfärdsstaten syftar i hög grad till att omfördela resurser jämnt över en livscykel, men den är även mekanism för att skapa jämlikhet både i utfall och i möjlighet. Tanken om alla människors lika värde och rättighet till välfärden återfinns i regeringsformen, skollagen, hälso- och sjukvårdslagen med mera. Under de senaste decennierna har driftsformerna för välfärden förändrats. Företag har tillåtits verka inom välfärdens kärnverksamheter samtidigt som offentliga huvudmän tvingats anpassa sig till marknadsliknande system för fördelning av resurser. I många hänseenden har det visat sig att utfallet av detta gått på tvären med både tanken om vård efter behov och likvärdighet inom skolan. Ojämlighetens tendens att förstärka sig själv leder till att välfärdstjänsterna inte kommer nyttjas jämnt mellan olika grupper om den styrs av efterfrågan. Människor med mer resurser har större möjlighet att ta vara på sina intressen, medan människor med små resurser inte kan det i samma utsträckning. Dessutom blir system med resursfördelningsstrukturer som försöker efterlikna vanliga marknader kostnadsdrivande och riskerar att även på så vis omkullkasta välfärdens legitimitet. LO anser att välfärdens verksamheter ska vara styrda av behov

och inte efterfrågan. Grundläggande rättigheter till jämlikhet i möjligheter ska alltid stå över privata företags vilja att bedriva verksamhet inom offentligt finansierade sektorer.

Jämlikhet i möjlighet och utfall

Den likvärdiga skolan

Det är få länder i världen som lyckats så väl med att åstadkomma jämlikhet som Sverige. Detta redovisas i Långtidsutredningen. Många delar av välfärdssamhället bidrar till detta, men skolan utgör det starkaste verktyget för att utjämna möjligheterna. En allmän och likvärdig skola ger elever möjligheten att uppnå sin fulla kapacitet utan att hindras av sin bakgrund. En välfungerande skola lyfter elever med sämre förutsättningar utan att hindra någon. En välfungerande skola lämnar ingen efter. En väl fungerande skola rustar elever för livet och gör människor starka. Detta är viktigt ur rättvisesynpunkt men är även nödvändigt för svensk konkurrenskraft.

Utbildningen ska enligt skollagen vara likvärdig. Sverige har haft ett av de mest jämlika och likvärdiga skolsystem i världen. Tyvärr har skolans utveckling därefter följt den röda tråd som går genom svensk jämlikhetsutveckling generellt. I Långtidsutredningen redovisas att familjebakgrundens betydelse för skolresultaten har ökat under de senaste decennierna. Vilken skola en elev går på påverkas i stor grad av elevens socioekonomiska och migrationsbakgrund och resultaten präglas i sin tur av vilken skola eleven går på. Likvärdigheten mellan skolor har således minskat. Detta innebär att de socioekonomiska förutsättningarna cementeras och står i stark kontrast mot ett jämlikhetsideal.

Den tilltagande bostadssegregationen är en viktig förklaring till denna utveckling men det råder en bred enighet bland forskare om att även det fria skolvalet starkt bidrar, vilket också redogörs för i Långtidsutredningens bilaga 7.¹⁰ LO anser att detta är en utveckling som måste vändas mot en mer likvärdig skola. I *Program för Jämlikhet* lämnade LO flera skarpa förslag på hur detta ska kunna göras. Bland annat att skolpengen ska avskaffas och ett nytt ersättningssystem tas fram som utgår från faktiska kostnader. På så vis kan man skapa en finansiering som driver jämlikhet snarare än att motverkar den. Flera andra förslag har hörtsammats av Utredningen om en mer likvärdig skola som under våren 2020 presenterade dessa i sitt betänkande.¹¹

¹⁰ Holmlund, Sjögren, Öckert (2019) *Jämlikhet i möjligheter och utfall i svenska skolan*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.

¹¹ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* Hämtad från <https://www.regeringen.se/498b68/contentassets/fcf0e59defe04870a39239f5bda331f4/en-mer-likvardig-skola--minskad-skolsegregation-och-forbatttrad-resurstilldelning-sou-202028>

Jämlikhet i möjlighet och utfall hänger ihop

Även om skolan utgör en helt central förutsättning för att åstadkomma jämlikhet i möjligheter så menar LO att jämlika utfall i sig är en förutsättning. Individer påverkas av sin bakgrund och om bakgrunden skiljer sig allt för mycket kommer jämlikheten i möjlighet inte att kunna uppnås. Detta speglas i sambandet mellan inkomstskillnader och intergenerationell inkomströrlighet – den så kallade *Gatsbykurvan* – som redovisas i Långtidsutredningen. De kausala sambanden är inte säkerställda men ett tänkbart samband är att resursstarka föräldrar har större möjligheter att främja att barnen bygger upp ett starkt humankapital. En annan är att risk att göra en förlust väger tyngre än möjligheten att göra en vinst. I samhällen utan någon inkomstförsäkring blir då vissa grupper mer ovilliga att ta en risk i form av en längre utbildning för att öka sin inkomst. LO menar därför att samhällen som motverka ojämlikhet i utfall – genom en omfördelade välfärd, trygga inkomstförsäkringar och en progressiv beskattning – också har större möjligheter att åstadkomma jämlikhet i möjligheter.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Balder Bergström
Handläggare