



HANDLÄGGARE/ENHET
Ekonomisk politik och
arbetsmarknad
Ola Pettersson

DATUM
2011-06-13

DIARIENUMMER
20110181

ERT DATUM
2011-03-03

ER REFERENS
Fi2011/631

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11)

Synpunkter på inriktning och anspråk

I många fall illustrerar utredningen på ett tankeväckande sätt styrkorna, men också svagheter, i ett snävt nationalekonomiskt perspektiv på viktiga samhällsproblem. Bristen på ett sociologiskt, eller ekonom-historiskt, perspektiv gör att analysen ofta är för grund och vissa av rekommendationerna skulle av den anledningen kunna få stora negativa konsekvenser om de genomfördes. Särskilt olycklig är tendensen att betrakta vad som bör ses som samhällsproblem som individuella problem. Detta gäller särskilt de avsnitt som behandlar sjukförsäkringen och utbildningssystemet.

LO vill betona att arbetsmarknaden inte är en marknad vilken som helst. Ingen annan marknad har så stor inverkan på människors livsvillkor och välfärd. Detta avspeglas inte alltid i utredarnas rekommendationer. Utredarna hävdar återkommande att incitamenten på olika delar av arbetsmarknaden är otillräckliga. Det är dock oklart vad denna analys grundar sig på, eftersom det ingenstans redovisas vad som är "tillräckliga" incitament.

Utredningen lider av att det inte finns någon prioriteringsordning mellan de olika förslagen. Det framgår inte klart vilka förslag som mer än andra kan bidra till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Vissa av de problem som utredarna belyser är också av relativt kortsiktig karaktär och analysen bör i många fall ses som en ögonblicksbild. Utredningens namn är därför delvis missvisande.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

Utredningen saknar ett genomgående jämställdhetsperspektiv. Det är därför omöjligt att, utifrån utredningen, analysera på vilket sätt kvinnor och män påverkas olika av förslagen.

Avsaknaden av en analys av finans- och penningpolitiken är en brist. Motivet till detta tycks vara en uppfattning att varken finans- eller penningpolitiken har någon inverkan på arbetsmarknadens funktionssätt ”på lång sikt”, vilket på grund av att arbetslösheten uppvisar persistens är felaktigt.

Synpunkter på konkreta förslag

- Anpassningar av löner till konjunkturförloppet bör ske utifrån variationer i den underliggande produktiviteten och inte, exempelvis, genom att visa ”återhållsamhet” i en konjunkturuppgång.
- Beräkningar av löneutrymmet bör utgå från både prisnorm och europanorm. Europeanormen innehåller viktig kompletterande information och är viktig också därför att växelkursförändringar kan ta lång tid.
- Lönebildningen kan inte förväntas hantera problem i utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken, vilket är den egentliga innebörden av förslaget om lägre ingångslöner.
- Förslaget om uppsägningsavgifter ger inte ett tillräckligt skydd mot godtyckliga uppsägningar. Det skulle dessutom öka det politiska inflytande över arbetsmarknaden.
- Undantaget från turordningsregeln bör inte utökas till fler arbetsgivare.
- Det vore fördelningspolitiskt oacceptabelt att ta bort värnskatten isolerat. Förslaget kan endast övervägas i samband med en större skatteöversyn.
- Jobbskatteavdraget bör ersättas med ett enhetligt grundavdrag.
- Den generella sänkningen av arbetsgivaravgiften för unga bör tas bort.
- Förslaget om utökat kostnadsansvar för arbetsgivare även för längre sjukskrivningar är intressant och bör analyseras närmare.
- Sjukförsäkringssystemet kan bli mer effektivt genom finansiella sanktioner mot arbetsgivare som inte erbjuder rehabiliterings- och omplaceringsmöjligheter.
- Ökningen av antalet deltagare i aktivitetsersättningen är djupt problematisk, men förslaget om en stramare bedömning av aktivitetsersättningen är ensidigt och ogenomtänkt och måste därför avvisas.
- En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring bör inte införas. En försäkring med bra villkor och låga avgifter är ett bättre sätt att undvika ett snedvridet medlemsurval.
- Aktivitetsstödet bör avskaffas och motsvarande utbetalningar bör i stället göras av arbetslöshetskassorna.

- Är medlemsavgiften till arbetslöshetsförsäkringen tillräckligt låg kan den vara lika stor för sysselsatta och arbetslösa.
- Att försörjningsstödet har blivit en fattigdomsfälla för arbetslösa avhjälpas bäst med bättre kontroll och en arbetslöshetsförsäkring med bättre villkor.
- Ett system med varningar och mindre sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen bör utredas vidare.
- En deltidsarbetslös bör kunna få ersättning under en lika lång tidsperiod som en heltidsarbetslös.
- Arbetsförmedlingen bör ha huvudansvaret för att tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska program för alla arbetssökande, även de som uppbär försörjningsstöd.
- Arbetsmarknadspolitiska program ska inte av rädsla för undanträngningseffekter vara inriktade på icke-ordinarie arbetsuppgifter.
- Ökad aktivitet och högre kvalitet i garantierna är av största vikt. De kompetenshöjande inslagen behöver utökas kraftigt.
- Om Arbetsförmedlingen kan erbjuda insatser med hög kvalitet bör arbetslösa kunna anvisas till garantierna redan innan tidsgränserna i regelverket har passerats.
- Arbetsförmedlingen bör öka sitt arbete med intensivt kontaktskapande åtgärder med arbetsgivare.
- Anställningsstöd bör införas som komplement till nystartsjobben.
- Arbetslösa bör inte behöva lånefinansiera sin utbildning, utan bör istället kunna anvisas till yrkesvux med aktivitetsstöd som studiefinansiering.
- Förslaget om att minska kraven på behörighet till de yrkesförberedande programmen avvisas.
- Antagningen till högskolan, liksom studiefinansieringssystemet, får inte utformas så att det hotar principen om det livslånga lärandet.
- Inom vissa yrkesinriktade högskoleutbildningar bör även annat än studieerfarenheter vara meriterande.
- Bosättningen bör även fortsättningsvis vara fri under asylprövningstiden och efter beviljat uppehållstillstånd.
- Utredningens förslag om att upprätta särskilda ankomstboenden, dit asylsökande ska styras via dagersättningsystemet, är bra.
- Introduktionsprogrammet bör bli mer individuellt anpassat genom ökade möjligheter till undantag från tvåårsregeln.
- Fler anhöriginvandrare bör ges tillträde till introduktionsprogrammet.
- Det är positivt med valideringsmodeller som utformas i nära samarbete med arbetsmarknadens parter
- Det torde underlätta om intyg från genomgången validering i så hög grad som möjligt liknar intyg från svensk utbildning.

Lönebildningen

Utredarna gör en intressant genomgång av hur lönebildningen i teorin kan fungera i den svenska ekonomin. De poängterar att löneutrymmet bestäms av underliggande eller långsiktig produktivitet och inflationsmål, det vill säga det som LO brukar kalla för prishormen. De anser att dagens lönebildningsmodell där den konkurrensutsatta delen av ekonomin är löneledande i huvudsak har fungerat bra. Slutligen poängterar de att det är nödvändigt med koordinering av lönebildningen på hela arbetsmarknaden.

LO delar i princip denna uppfattning om hur lönebildningen bör gå till.

En lagom löneökningstakt (4.3)

Vissa av utredarnas rekommendationer uppvisar dock svagheter. Utredarna vill bland annat att lönebildningen ska vara särskilt "återhållsam" i lägen när arbetslösheten har ökat till följd av en konjunkturedgång.

LO anser att anpassningar av löner till konjunkturförloppet vanligtvis bör ske utifrån variationer i den underliggande produktiviteten. I en lågkonjunktur faller investeringarna, vilket dämpar utvecklingstakten i den underliggande produktiviteten. Endast då lågkonjunkturen beror på en lönekostnadskris är det lämpligt att lönerna ökar långsammare än vad teoretiska löneutrymmet anger, i syfte att återställa konkurrenskraften. Den djupa konjunkturedgången under 2009 var ingen lönekostnadskris utan en typisk efterfrågekris. Det är då viktigt att löneutvecklingen följer löneutrymmet och därmed bidrar till högre konsumtionsefterfrågan.

När efterfrågan är för låg uppstår problem med att det bjuds ut för mycket arbetstimmar på arbetsmarknaden. Lägre löner på hela arbetsmarknaden skulle visserligen förbättra marginalerna för de företag som har dålig likviditet, men också verka negativt på konsumtionsefterfrågan och på så sätt förvärra efterfrågekrisen. I de företag som har dålig likviditet är det mer lämpligt att korta arbetsveckan genom avtal. Eftersom sådana avtal begränsar statens utgifter i arbetslöshetsförsäkringen bör staten därför ingå trepartsöverenskommelser där staten kompenserar en del av inkomstförlusten vid kortare arbetsvecka. Avtal av denna typ kan, i händelse av plötsliga och djupa efterfrågekriser, vara en träffsäker åtgärd som inte försämrar efterfrågeläget. LO har därför förordat att ett permitteringslönesystem återinförs.

I en lågkonjunktur är inflationen låg och tillräckliga förutsättningar föreligger för Riksbanken att sänka räntan. Lönebildningen behöver därför inte ytterligare bidra till att sänka inflationstrycket.

Det är oftast inte heller möjligt att åstadkomma lägre löneökningar i konjunkturuppgångar. Samordningen på svensk arbetsmarknad är inte tillräcklig för denna strategi. Den lokala lönebildningen, som inte alls är samordnad, har för stor inverkan på löneresultatet. Cirka en tredjedel av löneökningarna brukar avgöras i lokala förhandlingar och finns det löneutrymme kvar kommer de grupper som har störst förhandlingsstyrka att kunna göra anspråk på det i de lokala förhandlingarna. Stora grupper på arbetsmarknaden har ingen lokal lönebildning och skulle därför bli förlorare på låga centrala avtal.

Utredarna är av uppfattningen att de beräkningar av löneutrymmet som utgår från löneutvecklingen i våra viktigaste konkurrentländer, det vill säga europanormen, inte bör vara vägledande, av flera olika orsaker. De anser att en europanorm endast bidrar till att stabilisera växelkurs och konkurrenskraft, trots att det i vissa fall kan vara önskvärt med en förbättrad konkurrenskraft.

LO anser i istället att beräkningar av löneutrymmet bör utgå från både prisnorm och europanorm. Prisnormen bygger på utvecklingen av underliggande produktivitet och riksbankens inflationsmål. Beräkningar av europanormen visar på den konkurrensvägda löneökningstakten i Europa. Prisnormen och europanormen följs ofta åt, men skulle de avvika är det av stor betydelse att förstå varför. Europeanormen innehåller viktig kompletterande information. Därför bör arbetsmarknadens parter även fortsatt följa hur lönerna utvecklar sig i de ur konkurrenskraftssynpunkt viktigaste länderna i Europa.

Även om utredarnas resonemang har en teoretisk attraktionskraft vore det dessutom riskabelt att i alltför hög grad förlita sig på att växelkursen löser konkurrenskraftsproblemen. En försämrad konkurrenskraft kommer ibland till uttryck i växelkursförändringar först på några års sikt. Då kan sysselsättningen i vår konkurrensutsatta ekonomi redan ha börjat påverkas negativt. Det finns alltså även av försiktighetsskäl anledning att i lönebildningen ta hänsyn till konkurrenskraften.

Löner för olika grupper (4.4)

Utredarna anser att arbetsmarknadens parter bör sträva efter avtal som ger lägre ingångslöner för mindre erfaren personal.

LO anser inte att lönebildningen bör bidra till att lösa alla de problem som finns i utbildningssystemet och i arbetsmarknadspolitiken. Personer som anses ha låg produktivitet bör i väsentligt högre grad än idag få tillgång till kompetenshöjande insatser och i vissa fall även anställningsstöd. Det finns också mycket starka invändningar mot att lönebildningen, i än högre grad än

idag, ska bidra till att inkomstskillnaderna stiger ytterligare, från dagens höga nivå.

Långtidsutredningen nämner det nyligen tecknade avtalet mellan IF Metall och arbetsgivarna om yrkesintroduktion. Avtal om lärlingslön och lärlingsutbildning är en lämpligare lösning än lägre löner för att hantera ersättning till grupper som på grund av bristande utbildning inte har nått full produktivitet i sitt yrke.

Anställningsskydd och konkurrens

Uppsägningavgifter i stället för turordningsregler (5.3)

Reglerna om anställningsskydd, som framför allt återfinns i lagen om anställningsskydd (LAS), styr arbetsgivarnas möjligheter att anpassa arbetsstyrkan för att hantera svängningar i efterfrågan och en kontinuerlig produktivitetstillväxt.

Anställningsskyddet har flera syften. För det första ska det skydda anställda mot godtyckliga uppsägningar. För det andra ska det ge trygghet för anställda på arbetsmarknaden och skydda mot fluktuationer i inkomster. Därigenom är lagstiftningen tänkt att fylla ett försäkringsbehov som ska öka individens välfärd på samma sätt som socialförsäkringar gör. Anställningsskydd ger också företagen incitament att beakta en del av personalomsättningens samhällsekonomiska kostnader för arbetslöshet, omställning och eventuellt förlorade yrkeserfarenheter och kompetenser. Därtill har de svenska turordningsreglerna en ambition att skydda äldre arbetstagare mot arbetslöshet. Effekten av att förlora ett arbete kan vara större för den som har arbetat länge på samma arbetsplats, då lång anställningstid i allmänhet innebär att en större del av kunskaperna är direkt kopplade till arbetsplatsen. Dessutom är arbetslöshetstiderna generellt sett längre för äldre.

Långtidsutredningen menar att LAS är mycket flexibel när det gäller *tidsbegränsat anställda*. Arbetsgivarna har stora möjligheter till kort och flexibel användning av arbetskraften så länge personalen byts ut regelbundet antingen via tidsbegränsade anställningar eller via bemanningsföretag. Samtidigt finns betydande begränsningar när det gäller *tillsvidareanställd* personal. Utredningen betonar att skillnaden när det gäller anställningsskyddet för tillsvidareanställd personal och tidsbegränsat anställda skapar felaktiga incitament för arbetsgivarna. LO instämmer i att det tudelade anställningsskyddet skapar stora problem på arbetsmarknaden, inte minst därför att skyddet för de tidsbegränsat anställda är så svagt.

Utredningen påtalar att även regelverket för tillsvidareanställda i flera avseenden är flexibelt. Det är förhållandevis lätt och billigt att reducera

arbetsstyrkan vid kollektiva uppsägningar. Lätt, eftersom arbetsgivaren har rätt att hävda arbetsbrist oavsett ekonomiska omständigheter. Billigt, då det inte finns några direkta uppsägningskostnader. Begränsningen ligger i att arbetsgivarna inte kan välja vilka man vill säga upp, då de så kallade turordningsreglerna ger förtur för anställningstid. Det finns få studier av hur turordningsreglerna fungerar och tillämpas och om vilka effekter de har. Det är utredningen medveten om. Mot den bakgrunden anser LO att det är förvånande att man anser sig ha fog för tämligen långtgående rekommendationer.¹

I huvudbetänkandet diskuteras inledningsvis det reformförslag som presenteras i utredningens bilaga 6. Det förslaget innebär att turordningsregler, omplaceringskrav och återanställningsrätt avskaffas till förmån för ett system med uppsägningsavgifter som är oberoende av anställningsform, och vars storlek stegvis ökar med anställningstiden. Den del av finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen som sker via arbetsgivaravgiften ersätts då med denna uppsägningsavgift som arbetsgivarna betalar till försäkringen för varje uppsägning. Förslaget skulle totalt sett inte innebära högre kostnader för arbetsgivarna men innebär att avgiften skiljer sig åt mellan olika arbetsgivare beroende på antalet uppsägningar.

LO menar att det attraktiva med förslaget är att skillnaden mellan olika anställningskontrakt kan minskas. Problemet med förslaget är att det inte ger ett tillräckligt skydd mot godtyckliga uppsägningar. Arbetsgivarna har full frihet att definiera om det finns arbetsbrist samtidigt som de ges möjlighet att välja vilka anställda som ska sägas upp. Visserligen kan valet påverkas av att uppsägningsavgiften ökar med anställningstiden, men risken för godtyckliga uppsägningar är uppenbar. Ytterligare ett problem, som även utredningen tar upp, är att avgifternas storlek måste bestämmas på något sätt, och att detta riskerar att öka det politiska inflytandet över arbetsmarknaden. Detta är inte önskvärt om man vill behålla den nuvarande modellen med i huvudsak avtalsbaserade regleringar.

På grund av ovanstående problem med det förslag som presenteras i bilaga 6 rekommenderar huvudbetänkandet därför en så kallad hybridmodell där uppsägningsavgifterna kompletteras med att turordningsreglerna behålls, men görs mer flexibla genom att införa kompetens som ett explicit kriterium för turordningslistorna. LO menar att utredningen bortser från att det redan idag finns stora möjligheter att ta hänsyn till kompetens, bland annat genom regeln om *tillräckliga kvalifikationer*.

¹ LO och Svenskt Näringsliv har tagit initiativ till en partsgemensam arbetsgrupp vars syfte är att skapa en gemensam bild av de faktiska konsekvenserna av tillämpningen av turordningsreglerna i LAS.

Om inte ovanstående två rekommendationer kan genomföras så rekommenderar utredarna tre mindre förändringar av dagens regelverk. För det första anser utredningen att det är rimligt att genom finansiella styrmedel begränsa arbetsgivarnas incitament att använda sig av upprepade tidsbegränsade anställningar. LO anser att detta är ett intressant förslag och att det bör utredas hur sådana styrmedel bäst utformas.

För det andra anser utredningen att det är rimligt att förändra möjligheterna att undanta två nyckelpersoner från turordningen, som idag endast omfattar små arbetsgivare, till att gälla alla arbetsgivare oavsett antal anställda. LO motsatte sig undantaget för mindre arbetsgivare och ser ingen anledning att det bör utökas till övriga arbetsgivare. Så som framgår ovan finns det ingen anledning att tro att dagens regelverk påverkar arbetsmarknadens funktionssätt på ett önskat sätt.

För det tredje anser utredningen att det kan vara rimligt att minska kostnaderna för en arbetsgivare som hamnar i tvist med en tidigare anställd om huruvida en uppsägning av personliga skäl är korrekt. LO motsätter sig detta förslag, eftersom det riskerar att leda till att arbetsgivare använder sig av sina större ekonomiska resurser för att tvinga en anställd att godta en uppsägning för att slippa en kostsam juridisk process.

Konkurrensens effekter på arbetsmarknaden (5.4)

Utredarna diskuterar också regler som rör konkurrens och inträdesmöjligheter för nya företag på vissa produktmarknader. Utredarna anser att barriärer för inträdande företag på marknader med imperfekt konkurrens bör undvikas, där det inte finns starka samhällsekonomiska skäl som talar emot detta. Utgångspunkten är att Sverige, trots omfattande avregleringar under 1990-talet, tycks vara ett genomsnittligt land när det gäller graden av konkurrens på produktmarknaderna. Orsaken är den stora omfattningen av offentligt ägd verksamhet på marknader som i andra länder domineras av privata aktörer. Rekommendationen bygger på en analys i utredningens bilaga 7 av hur utvecklingen mot ökad konkurrens på marknader för välfärdstjänster, inte minst inom vård och skola, kan förväntas påverka arbetsmarknaden.

Analysen tyder på att en ökad konkurrens på marknaden för välfärdstjänster i stora drag haft positiva effekter på därtill kopplade arbetsmarknader. LO tar inte ställning till denna analys av arbetsmarknadseffekter, men vill markera stöd till utredningens syn att resultaten inte kan tolkas som stöd för att avregleringar och konkurrensutsättning alltid är välfärdshöjande, då valet av önskvärd marknadsform påverkas av en mängd faktorer som inte är kopplade till situationen på arbetsmarknaden.

I bilaga 7 analyseras dessutom hur arbetsmarknaden påverkas av införandet av personalliggare i vissa branscher. Sammantaget anser utredningen att reformen har haft stora positiva effekter samtidigt som kostnaderna är begränsade och man rekommenderar därför att regelverket expanderas till närliggande sektorer. LO stödjer det förslaget.

Skattesystemet

Jobbskatteavdraget (6.3.1)

Utredarna vill att regeringen väntar med att införa ytterligare jobbskatteavdrag till dess att effekterna har gått att utvärdera. De simuleringar som har gjorts av jobbskatteavdragets effekter bygger på att individerna förstår jobbskatteavdragets effekter, samtidigt som de antar vissa utbudselasticiteter. Eftersom kunskapen om jobbskatteavdraget är svag särskilt hos de grupper som förväntas bli stimulerade att söka jobb är de simulerade effekterna sannolikt överdrivna. Enligt utredarna vore det mer effektivt att i stället ge skattereduktion till alla och samtidigt sänka ersättningarna före skatt i offentliga försäkringar.

LO anser att skattesystemet inte ska gynna vissa typer av inkomster framför andra. Vi är därför motståndare till dagens jobbskatteavdrag. LO delar mycket av den kritik som utredningen riktar mot jobbskatteavdragets konstruktion. Jobbskatteavdraget ska främst ses som en teknik för att ta ned skatteuttaget i ekonomin. Idag innebär jobbskatteavdraget 70 miljarder kronor i lägre skatteintäkter per år. 2012 kommer det beloppet att öka till 82 miljarder kronor. Utbudseffekterna av avdraget är begränsade och sysselsättningseffekterna små. Jobbskatteavdraget syftar till lägre så kallade tröskeeffekter för framför allt individer i sjuk- och förtidspensionsförsäkringen, som i många fall kommer att ha mycket svårt att faktiskt ta ett arbete. Det finns därför en stor risk att de istället hamnar i långtidsarbetslöshet.

Värnskatten(6.3.2)

Utredningen ifrågasätter värnskatten eftersom den inte anses ge några ytterligare skatteintäkter på grund av att den påstås begränsa arbetsutbudet i timmar. Utredningen föreslår att värnskatten avskaffas och ersätts med en fastighetsskatt på högre värden. En fastighetsskatt har mindre snedvridande effekter än skatt på arbete.

LO anser att syftet med värnskatten, i dagens skattesystem, inte huvudsakligen är statsfinansiellt. Den är en progressiv skatt som bidrar till att minska inkomstskillnaderna på ett effektivt sätt. Det vore fördelningspolitiskt oacceptabelt att ta bort värnskatten utan att göra andra förändringar i skattesystemet som bidrar till en jämnare inkomstfördelning. Värnskatten bör, liksom alla andra skatter, kunna bli föremål för diskussion

i samband med en större skatteöversyn. Att återinföra fastighetsskatten låter sig göras utifrån principen om likformig beskattning. Att inte ha en fastighetsskatt betyder att kapitalinvesteringar i fastigheter är skattebefriade.

Enhetligt grundavdrag (6.4)

Utredningen anser att inkomstbeskattningens regler blivit alltför krångliga och föreslår att jobbskatteavdraget ersätts med ett enhetligt grundavdrag, lika för alla.

LO delar utredningens uppfattning att jobbskatteavdraget bör kunna ersättas med ett enhetligt grundavdrag. Hur stort detta då ska vara måste avgöras utifrån behovet av skatteintäkter, eftersom ett grundavdrag alltid blir dyrt. Ur fördelningssynpunkt bör det inte gälla vid statlig beskattning. Men ur förenklingssynpunkt är det lämpligt att låta det gälla vid statlig beskattning. Skulle ett utökat grundavdrag även gälla vid statlig beskattning bör det införas först i samband med en större skatteöversyn som tar hänsyn till fördelningseffekterna.

Avtrappning av jobbskatteavdraget (6.5)

Utredningen diskuterar för- och nackdelar med en avtrappning av jobbskatteavdraget. I de flesta andra länder som har infört ett jobbskatteavdrag fasas det ut för högre inkomster. Fördelen med en sådan konstruktion är att den kostar betydligt mindre och har mer gynnsamma fördelningseffekter. Nackdelen är att den höjer marginalskatten i de inkomstlägen där avtrappningen sker. Utredarna kommer till slutsatsen att det inte finns tillräckligt underlag för att avgöra om en utfasning av jobbskatteavdraget är att föredra och att frågan därför behöver utredas ytterligare.

LO delar utredningens syn på en avtrappning. Vi förordar i stället ett lägre enhetligt grundavdrag. Önskade fördelningseffekter bör ur förenklingssynpunkt i stället åstadkommas med progressiva inkomstskatter av typen statsskatt och värnskatt.

Ungdomars arbetsgivaravgift (6.6)

Utredningen är emot den generella halveringen av ungas (personer upp till 26 år) arbetsgivaravgifter. Det är en ineffektiv åtgärd för att skapa jobb på samma sätt som en generell sänkning för alla är ineffektiv. Utredningen föreslår i stället en mer riktad användning av sänkta arbetsgivaravgifter till utsatta grupper som arbetslösa, invandrare samt ungdomar som inte har avslutat sin utbildning.

LO delar utredningens uppfattning om ineffektivitet i denna typ av skattesänkning. En generellt sänkt arbetsgivaravgift berör alltför stora grupper av unga, som redan har jobb. Åldergränsen för halvering skapar

oönskade snedvridningseffekter där företag stimuleras att bli av med unga innan de har fyllt 26 år. LO anser att lönesubventioner för utsatta individer är en mer effektiv metod för att hjälpa personer till arbetsmarknaden än skattesänkningar, som ofta blir alltför trubbiga och därmed kostsamma och ineffektiva.

Sjukförsäkringen

LO anser att LUs analys av sjukförsäkringssystemet visar på stora brister, som bottnar i alltför ensidiga och statiska nationalekonomiska modellresonemang. Viktiga delar av den samhällsvetenskapliga forskning som har gjorts på området de senaste åren verkar inte vara bekanta för utredarna, vilket har lett till en delvis felaktig bild både av problem och lämpliga lösningar. De påståenden som görs om att förändrade attityder hos de försäkrade, eller bristande arbetsvilja hos arbetskraften, har haft någon avgörande betydelse för att exempelvis förklara utvecklingen av sjuk- och ohälsotalen från 1990-talet och framåt saknar exempelvis stöd i den mer empiriskt grundade forskningen.

Exempelvis har arbetsmiljöforskaren Töres Theorell och sociologen Walter Korpi visat att under 1990-talet ökade kraven på de anställda framför allt i vissa delar av ekonomin, samtidigt som de anställdas kontroll över arbetstider och arbetsvillkor minskade. Resultatet blev en ökad psykisk anspänning och en försämrad psykosocial arbetsmiljö på många arbetsplatser. Det handlar framförallt om kvinnodominerade arbetsplatser i den offentligt finansierade välfärdsektorn, där arbetsorganisationerna slimmats bland annat till följd av den ekonomiska saneringen som gjordes efter 1990-talskrisen.

Åttio procent av ökningen av de kraftigt ökade sjuktalen mellan 1997 och 2002 kan dessutom förklaras av att sjukskrivningarna blev längre – inte på förändrade ”normer”. En viktig förklaring till längre sjukskrivningar är att ungefär samtidigt som de offentliga organisationerna slimmades kraschade också rehabiliteringssystemet. Rehabiliteringskraschen kan dessutom spåras tillbaka till ett antal viktiga politiska beslut. Renodlingen av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamheter gjorde exempelvis att de så kallade anpassningsgrupperna som fanns på många arbetsplatser under 1980-talet, helt försvann under 1990-talet. Möjligheterna att få tillbaka långtidssjukskrivna som hade en kvarstående partiell arbetsförmåga omöjliggjordes då i praktiken hos ett stort antal arbetsgivare. Det var detta som gjorde att en så stor grupp människor blev kvar i

sjukförsäkringen.² Detta är bakgrunden till att vi i dag har en sjukförsäkring som på administrativ väg friskförklarar människor med ohälsa, istället för att lotsa dem tillbaka till arbetslivet.

Sjukpenningen (7.2)

LO anser att förslaget om utökat kostnadsansvar för arbetsgivare även för längre sjukskrivningar är intressant och förtjänar att analyseras närmare. Däremot tar inte LO i nuläget ställning till vilken typ av ekonomiska incitament som bör användas. LO delar också utredarnas syn att sjukförsäkringssystemet kan bli mer effektivt genom finansiella sanktioner mot arbetsgivare som inte erbjuder rehabiliterings- eller omplaceringsmöjligheter där det hade varit lämpligt.

När det gäller utformningen av ekonomiska incitament i dagens sjukförsäkringssystem präglas de av en allt för ensidig fokusering på den enskilde försäkrade. Ska ett långsiktigt hållbart arbete med arbetsanpassning, rehabilitering, omplacering och omställning för personer som drabbats av nedsatt arbetsförmåga komma till stånd måste arbetsgivarna i betydligt större utsträckning än idag ges tydliga incitament för att öppna upp och skapa utrymme på arbetsplatserna för dessa personer. Även när det gäller rehabilitering efterlyser LO ett trepartssamarbete, med staten som en nödvändig medaktör.

Däremot är det mycket viktigt att en modell för medfinansiering och kostnadsansvar inte utformas på ett sådant sätt att det bidrar till ökade selekteringseffekter på arbetsmarknaden, genom att arbetsgivare väljer att inte anställa personer som man bedömer har en stor sjukskrivningsrisk. En modell med tydligare rehabiliteringsansvar för arbetsgivare fordrar också tydliga regleringar av vilka åtgärder som krävs för att arbetsgivaren ska anses ha uppfyllt sitt ansvar.

Sjuk- och aktivitetsersättningen (7.3)

LO delar utredarnas bedömning att åtgärder behöver vidtas i aktivitetsersättningen. Men att som utredningen föreslår i princip begränsa ersättningen till ytterst få personer och hänvisa resten till en antagligen mycket låg sjukpenning eller försörjningsstöd löser inte de grundläggande problemen. LO är därför mycket tveksam till den analys som motiverar förslaget att införa en mer restriktiv bedömningsgrund inom aktivitetsersättningen. Det stora antalet unga inom aktivitetsersättningen är ett stort problem, men det är inte en lösning att abrupt strama åt regelverket utan att hantera orsakerna till varför inflödet är så stort. Precis som

² Se T. Larsson, S. Marklund och P. Westerholm (2005) *Den galopperande sjukfrånvaron – sken, fenomen och väsen*, Arbetslivsinstitutet och B. Johnson, (2010) *Kampen om sjukfrånvaron*, Arkiv förlag.

utredarna konstaterar är det ”inte osannolikt”, utan snarare högst sannolikt, att ökningen av antalet unga med aktivitetsersättning kan kopplas till förhållanden utanför sjukförsäkringen, t.ex. i utbildningssystemet.

LO anser att just detta är centralt. En del av bakgrunden till att så många unga blir ”stökiga” och svåra att hålla i ett vanligt klassrum är naturligtvis den växande sociala misär som följer av ökade klassklyftor och social utslagning. Men samtidigt kan man inte bortse från kommersialiseringen av skolsektorn och det faktum att allt fler skolor idag drivs som vilken vinstdrivande verksamhet som helst. När resultatkraven blir allt för styrande finns naturligtvis risk för att skolorna selekterar hårdare och försöker undvika resurskrävande elever. Det handlar helt enkelt om att skolorna, genom det skolpengssystemet, har getts tydliga incitament att minska kostnaderna och öka intäkterna för att bättre klara den hårdnande konkurrensen på skolmarkanden.

Att i detta läge tro att man löser problemen genom strama upp reglerna för aktivitetsersättning är naivt och leder endast till att en redan utsatt grupp unga får ännu sämre ekonomiska förutsättningar. Ska problemet med att så många unga förs över till aktivitetsersättningen kunna lösas långsiktigt krävs att analysen fördjupas och att utbildningssystemet inbegrips i analysen på ett sätt som hittills inte har gjorts, varken av LU eller tidigare utredningar i ämnet.³ Att på så lösa grunder, som LU faktiskt gör, föreslå att skärpa regelverket för aktivitetsersättningen riskerar att förvärra de redan allvarliga och långsiktiga problemen för en stor och växande grupp utsatta ungdomar.

Ersättning till arbetslösa

Utredningen säger sig inte ta ställning till hur ersättningssystemens inkomstomfördelning och försäkrande roll ska värderas i förhållande till deras snedvridande effekter.⁴ Ambitionen är i stället att analysera hur systemet på bästa sätt kan kombinera ersättning med goda incitament till arbete. Utredningen lyckas inte i sin ambition att inte ta ställning till den inkomstomfördelningens rollen eftersom flera förslag innebär förändringar i rätten till ersättningen, vilket har stora fördelningseffekter.

En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (8.3)

Utredarna anser att arbetslöshetsförsäkringen bör göras obligatorisk. Det huvudsakliga argumentet är att med ett obligatorium undviks ett snedvridet medlemsurval.

³ Se exempelvis *Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen* SOU 2008:112.

⁴ SOU 2011:11, s. 163.

LO avvisar denna bedömning. Tidigare erfarenheter visar att en frivillig försäkring med bra villkor leder till en god riskdelning och en hög anslutningsgrad. Det finns därför inga starka praktiska skäl att införa en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Utredningen framhåller att en hög organisationsgrad har ett värde i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Utredarna anser dock att detta i sig inte motiverar en frivillig försäkring, eftersom kopplingen mellan a-kassemedlemskap och fackföreningsmedlemskap har blivit mindre tydlig. Detta motsägs dock av erfarenheterna från exempelvis Norge, som visar att organisationsgraden riskerar att sjunka kraftigt vid en övergång till en obligatorisk försäkring. LO anser att det främsta skälet till att denna koppling har försvagats är att försäkringen gradvis har försämrats, genom sämre ersättning och högre avgifter.

Det är beklagligt att utredningen inte prioriterar förslaget att drastiskt sänka avgifterna, behålla modellen med frivilligt medlemskap och avskaffa de differentierade arbetslöshetsavgifterna till a-kassorna. LO delar utredningens bedömning att om medlemsavgifterna är tillräckligt låga finns det skäl att anta att problemet med ett snedvridet medlemsurval kommer att upphöra.

Arbetslöshetsvarierande avgifter och avskaffat aktivitetsstöd (8.4)

Utredningen föreslår att aktivitetsstödet avskaffas och att ersättningen till programdeltagare blir en del av arbetslöshetsförsäkringen. Tanken är att en betydande del av kostnaderna även för långtidsarbetslösa ska bäras av a-kassemedlemmarna. Samtidigt föreslås att avgiften knyts till avtalsområdet, i stället för, som i dag, till respektive a-kassa.

Tanken bakom detta är att det behövs större återhållsamhet i lönekraven i de branscher, eller avtalsområden, som har hög arbetslöshet. I stället för att betraktas som ett samhällsproblem, görs arbetslösheten till ett problem avgränsat till berörda yrkesgrupper. Kostnaden för att vissa branscher är mer konjunktur känsliga än andra ska i stor utsträckning bäras av de anställda i branschen.

Även att det ibland finns individuella skäl till arbetslöshet görs till ett problem för dem som tillhör samma yrkesgrupp. Det kan till exempel röra sig om bristande kvalifikationer eller diskriminering. Detta riskerar att leda till ett rårare klimat då anställda får ett skäl att hellre hålla nytillträdande med betydande risk för arbetslöshet borta från yrket än att medverka till att ge dem en chans på arbetsmarknaden.

LO anser inte att det är berättigat att kostnaden för arbetslöshet på detta sätt ska ligga på enskilda löntagargrupper. LO motsätter sig därför

differentierade avgifter, både av dagens modell och av den utökade modell som utredarna förespråkar.

LU gör det riktiga påståendet att aktivitetsstödet egentligen inte fyller någon funktion i dagens system eftersom dagar i program numera räknas in i ersättningsperioden. LO ställer sig av det skälet bakom förslaget att avskaffa aktivitetsstödet under ersättningsperioden, men kan inte förorda någon höjning av arbetslöshetsavgiften av skäl som redogjordes för ovan. Administrationen skulle effektiviseras om a-kassorna tog över de utbetalningar, både inom och efter ersättningsperioden, som idag görs av Försäkringskassan och risken för att utbetalningarna försenas skulle minska.

Utredarna föreslår att medlemsavgiften blir densamma för sysselsatta och arbetslösa, för att undvika en negativ tröskeeffekt av att börja arbeta. LO håller med om att tröskeeffekten är en allvarlig negativ konsekvens av de höga avgifterna. Det är dock av fördelningskäl inte rimligt att vissa arbetslösa skulle få ytterligare kostnader på upp till 300 kronor per månad. Arbetslöshetsförsäkringen ger som mest 14 960 kronor netto per månad i ersättning, och förslaget skulle ytterligare urholka det redan mycket svaga försäkringsskyddet. Om tröskelproblemet bedöms vara stort är det naturligtvis mer rimligt att kraftigt sänka avgifterna till försäkringen för dem som har arbete.

Kvalificering till grundbeloppet (8.5)

Enligt utredningen är arbetslöshetsförsäkringen i stora drag väl utformad när det gäller avvägningen mellan försäkring och incitament, men konstaterar att endast en begränsad del av de arbetssökande har arbetslöshetsersättning. Därför föreslås att arbetslösa som inte uppfyller arbetsvillkoret får möjlighet att gå in i ett garantiprogram efter tre månaders arbetslöshet, vilket skulle ge rätt till en ersättning motsvarande dagens grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen.

Förslaget försvagar incitamenten till arbete eftersom kravet på att kvalificera till grundbeloppet genom arbete tas bort. Dagens system av arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadspolitik och försörjningsstöd är, i teorin, väl avvägt. Arbetslöshetsförsäkringen ger starka incitament till arbete genom att det krävs arbete för att få ersättning, inkomstrelaterad om man har varit med i en a-kassa i 12 månader och grundbeloppet om man inte har varit det. För den som inte har arbetat, har låg ersättning eller låg lön i förhållande till sin försörjningsbörda finns försörjningsstödet som garanterar familjen en skälig levnadsstandard.

Oavsett om man har arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd, därför att man saknar arbete, måste man söka och vara beredd att ta lämpligt arbete. Att så sker ska kontrolleras av Arbetsförmedlingen respektive

socialförvaltningen, varför ersättningen kan vara hög eller stödet högt, utan risk för frivillig arbetslöshet. Arbetsförmedlingen ska dessutom erbjuda de möjligheter till kompetensutveckling som behövs för att arbetslösa ska kunna få jobb.

Det som nu sker är att försämringar i en ände av detta system får motivera försämringar i en annan. Arbetsförmedlingens kontrollfunktion, liksom dess förutsättningar att erbjuda möjligheter till kompetenshöjande program, försämras genom snålt tilltagna resurser och en fokusering på jobsökaraktiviteter i stället för kompetenshöjande insatser.

Arbetsförmedlingen har myndighetsansvaret för att kontrollera sökaktiviteten. Men rådgivning och kontroll följer av varandra, då det är i mötena med den arbetslöse som förmedlaren får insyn i sökaktiviteten. När privata aktörer står för rådgivningen försvåras därför kontrollen. En hög ersättning och ett gott försäkringsskydd kräver för sin legitimitet en fungerande kontrollfunktion och bra vägar ut ur arbetslösheten. Det är först när ersättningsnivåerna är låga som det inte anses spela så stor roll hur man kvalificerar till ersättning. Skillnaden mellan vad man får från a-kassan och vad man kan få som försörjningsstöd, blir obetydlig för allt fler. För ensamstående kan samma sak sägas om grundbeloppet. Utredarnas förslag om en ersättningsform med arbetslöshet som enda tillträdesvillkor har blivit möjligt endast eftersom arbetslöshetsförsäkringen har försämrats så drastiskt under senare år.

LO vill gå i motsatt riktning och återupprätta arbetslöshetsförsäkringen som en inkomstbortfallsförsäkring, stärka kontrollfunktionen och ge arbetslösa bättre möjligheter att förbättra sin kompetens. Detta är legitimt om det finns tydliga villkor för hur man kvalificerar till arbetslöshetsersättning. Arbete och medlemskap i en a-kassa är självklara villkor för inkomstrelaterad ersättning. Att genom studier förbättra sin position på arbetsmarknaden bör vara ytterligare ett sätt att bli berättigad till grundbeloppet. Ett sådant villkor har funnits tidigare. Om SFI-utbildningar, jämte gymnasieutbildningar och högre utbildningar, berättigade till grundbeloppet skulle merparten av de nytillträdande på arbetsmarknaden kunna få ersättning. Därmed skulle de incitamentsproblem och brister i socialförvaltningens kontrollmöjligheter som LU tar upp kunna avhjälpas.

Ersättningsnivåer (8.6)

Utredarna vill inte diskutera ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen eftersom de ”inte anser att det finns tillräckligt precisa forskningsresultat för att göra någon bedömning av detta”. Men även om utredarna inte föreslår någon höjning av taket vill man se att taket justeras upp i takt med löneutvecklingen. Dessutom vill LU införa en avtrappning även av taket.

Utredningen anser att det är ”tänkbart” att ersättningen över tiden bör närma sig en nivå som är densamma för alla arbetslösa.

Detta, liksom en fallande ersättningsprofil även i grupper med lägre ersättning, motiveras med att värdet av de arbetslösas humankapital faller över tiden. Av detta följer att arbetslöshetsersättningen bör uppmuntra till sänkta lönekrav för dessa individer. Här ser vi återigen ett exempel på att arbetslösheten görs till ett individuellt och inte ett gemensamt problem.

En försvinnande liten del av löntagarna har i dag löner som motsvarar heltidslöner på 14 960 kronor i månaden, vilket är det högsta ersättningsbelopp som kan utgå från a-kassan. Ersättningsnivåerna kan alltså inte påstås upprätthålla för höga reservationslöner. Även om taket sattes så att större grupper kunde få en ersättning motsvarande 80 procent av tidigare lön så innebär övergången från lön till arbetslöshetsersättning i sig ett incitament att söka arbete som ger en lön som är 20 procent lägre än på den tidigare arbetsplatsen.

Om arbetslöshetsersättningen ligger en bit över de lägsta avtalslönerna så kan Arbetsförmedlingen dessutom kräva att man som arbetslös ska ta arbete till en lön som ligger 10 procent under arbetslöshetsersättningen. Det innebär att värdet av individens humankapital i det nya arbetet bara behöver vara 72 procent av det tidigare.

Om Arbetsförmedlingen inte kan upprätthålla dessa regler så betyder det att kontrollfunktionen försummas. Om arbetslösa, som kommer ifrån normala lönelägen, inte ges möjligheter att upprätthålla en kompetens som kan värderas till åtminstone 72 procent av vad den tidigare var, så är det ett tecken ett närmast totalt förfall i arbetsmarknadspolitikerna.

Kontroll kontra ersättningsnivå

Givet arbetsmarknadsläget finns det en gräns för hur mycket varje arbetslös individ kan göra för att få jobb och därmed för hur mycket man på politisk väg kan åstadkomma genom att stimulera de arbetslösa att ändra sitt beteende. Det är därför intuitivt uppenbart att två verkningsfulla metoder att påverka de arbetslösas sökbeteende inte kan ge dubbel effekt om de används båda två.

Detta enkla resonemang bekräftas av OECD. I Employment Outlook 2006 redogörs för forskning som påvisar ett negativt samband mellan arbetslöshetens varaktighet och generositeten i ersättningen. Men OECD säger samtidigt att effekterna på arbetsutbudet av en hög ersättning i betydande grad kan reduceras genom myndigheternas kontroll av sökaktiviteten. OECD finner också att arbetsmarknadsprogram kan motverka arbetslöshetsförsäkringens påverkan på arbetslösheten. Det visar

sig att arbetslöshetsersättningen inte har någon signifikant effekt på arbetslösheten i länder som satsar mycket på aktiv arbetsmarknadspolitik såsom Nederländerna.

I valet mellan att påverka de arbetslösas sökbeteende med hjälp av kontroll eller dålig ersättning väljer LO kontrollvägen. Den är rättvis genom att arbetslösa som gör vad de kan för att få arbete inte straffas genom att få en dålig ersättning. Den är också rättvis därför att den ställer samma krav på alla ersättningstagare. Om arbetslöshetsersättningen är låg och kontrollen svag straffas arbetslösa med små ekonomiska resurser genom att de tvingas sänka sin levnadsstandard. Arbetslösa med bättre ekonomiska förutsättningar kan däremot, i ett sådant system, vara lediga på arbetslöshetsförsäkringens bekostnad, om de vill.

Finns det då inget skäl att också sänka ersättningsnivån om regelverket är strikt och kontrollen är noggrann? En låg ersättning kan naturligtvis påverka reservationslönerna så att arbetslösa vill ta jobb till lägre löner än vad regelverket kräver. Detta är, enligt LO, ingen önskvärd effekt. Den inkomsttrygghet en bra arbetslöshetsförsäkring ger är en önskvärd välfärdseffekt. Att arbetslösa ges tid att hitta ett jobb som matchar deras förmåga är dessutom positivt för samhällsekonomin. I Employment Outlook 2007 drar OECD slutsatsen att ersättningsnivån påverkar arbetslöshetens längd men att ersättningen också gör att produktionen blir mer produktiv. Den långsiktiga effekten på BNP av sänkt ersättning är troligen av marginell karaktär.

Kontroll (8.8)

Kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen innebär att a-kassorna och Arbetsförmedlingen systematiskt undersöker tre saker: Att individen har etablerat sig i arbetslivet i en omfattning som kvalificerar för ersättning, att individen är arbetslös i den omfattning han eller hon anger samt att individen anstränger sig att få arbete i en sådan omfattning att man kan säga att han eller hon aktivt söker arbete.

Ansvar för kontrollen fördelas mellan Arbetsförmedlingen och a-kassorna. I de första två kontrollstegen är det i huvudsak a-kassorna som utgör både kontroll- och beslutsinstans men i det sista steget är det i stor uträkning Arbetsförmedlingen som kontrollerar genom olika delar av sin verksamhet och underrättar a-kassan om sådant som kan påverka ersättningen. Sedan gör a-kassan en bedömning av ärendet och fattar beslut.

Den som avvisar ett lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program får till exempel sin ersättning nedsatt med 25 procent i 40 dagar första gången detta inträffar. Inträffar detta en andra gång under ersättningsperioden sätts ersättningen ned med 50 procent i ytterligare 40

dagar och inträffar det en tredje gång mister ersättningstagaren sin ersättning till dess att ett nytt arbetsvillkor är uppfyllt.

Utredarna föreslår ett system med varningar av holländsk modell, som innebär att risken för framtida sanktioner ökar, och där det ges möjlighet att utfärda mindre sanktioner för mindre förseelser. Detta system skulle införas tillsammans med tydliga instruktioner om att dessa sanktioner ska tillämpas redan vid små avvikelser från regelverket. LO anser att detta kan vara intressant att utreda vidare.

Samtidigt vill LO understryka att det inte har något egenvärde att det utdelas många sanktioner. Ett bra kontrollsystem ska inte resultera i att de som kontrolleras upplever sig som kränkta eller att de drabbas av sanktioner. Stöd, hjälp och kunskap om vilka krav som ställs ska leda till att arbetslösa inte behöver hamna i dessa situationer. Ett väl fungerande kontrollsystem ska leda till att endast de få arbetslösa som inte står till arbetsmarknadens förfogande drabbas av sanktioner.

LU föreslår också att ersättningstagare på ett betydligt mer påtagligt sätt än idag åläggs att själva visa att de har sökt arbete på ett effektivt sätt. I detta arbete föreslås den individuella handlingsplanen användas. LO instämmer i detta. Eftersom det åligger ersättningstagare att aktivt söka arbete, och det inte finns någon sanktion att ta till mot den som inte söker arbete aktivt, återstår endast total avstängning från ersättning. Detta kan, med rätta, synas oskäligt om någon söker arbete, men inte tillräckligt aktivt. Det är då bättre om det är tydligt att man som ersättningstagare ska kunna visa att man uppfyller de krav som ställs i handlingsplanen och det finns en proportionerlig sanktion att ta till om man inte gör det.

Avgörande för att kontrollen ska fungera är att det finns tillräckligt med arbetsmarknadspolitiska resurser. Det är i mötet mellan arbetslösa och arbetsförmedlare som arbetssökandet övervakas. När det är brist på arbeten behöver arbetsmarknadspolitiska program användas även för att kontrollera arbetsviljan. LO instämmer därför i vad som sägs i betänkandet om att rådgivning och kontroll i många fall följer naturligt av varandra, så att fler möten med en förmedlare innebär att förmedlaren får bättre insyn i den arbetslöses sökaktivitet. LO instämmer följaktligen inte i påståendet om att det sannolikt skulle vara bättre att separera den kontrollerande och stödjande funktionen. Värderingen av om arbetssökandet har bedrivits tillräckligt aktivt måste göras av någon som har god kännedom om förhållandena.

LO anser att samma sanktionssystem som gäller för andra ersättningstagare ska gälla för deltagare i garantiprogrammen.

LO delar utredningens uppfattning att förslagen om ett skärpt arbetsvillkor för tidigare arbetslösa, en åldersberoende arbetslöshetsförsäkring och konjunkturberoende ersättningsperiod bör anses vara lågt prioriterande, och anser dessutom att denna prioritering bör gälla under överskådlig framtid.

Ersättning till deltidsarbetslösa (8.7)

Nuvarande regelverk begränsar antalet dagar som man kan ta ut ersättning under veckor då man också arbetar till 75 hela dagars ersättning.

Denna regel innebär ett avsteg från principen att försäkringen ska uppmuntra till arbete. Utredningen anser därför att en deltidsarbetslös bör kunna få ersättning under en lika lång tidsperiod som en heltidsarbetslös.

Bakgrunden till dagens deltidsbegränsning är naturligtvis att incitamenten att ta ett annat arbete anses vara för svaga för dem som har hittat deltidsarbete och kan få utfyllnad från a-kassan. Här är det emellertid viktigt att skilja på de som har en varaktig anställning på deltid och de som arbetar delvis under olika veckor därför att de får tillfälliga påhugg. LO utgångspunkt är att det stora flertalet i båda dessa grupper uppriktigt vill ha heltidsarbete.

De som arbetar delvis under vissa veckor därför att de får tillfälliga påhugg är i en helt annan situation än deltidsarbetslösa med varaktiga anställningar. Om man som arbetslös, helt enligt regelverket, tar alla jobb som går att få, men inte får något varaktigt arbete som går att räkna med, kvarstår alla incitament att hitta ett varaktigt arbete. Att begränsa ersättningsrätten för denna grupp tidigare än för dem med sammanhängande arbetslöshetsperioder ruckar på likformigheten i försäkringen.

Det är långtifrån självklart att Arbetsförmedlingen snabbare ska försöka lösa problemen för dem som pendlar mellan arbete och arbetslöshet än för dem med sammanhängande arbetslöshetsperioder. Det kommer aldrig att gå att mäta exakt hur bra förutsättningar varje arbetslös har att få ett arbete. I brist på bättre information kan antalet ersättningsdagar som har förbrukats vara ett relevant och likvärdigt mått på hur stort problemet är. Lösningar som begränsar ersättningsrätten efter en viss kalendertid pekar ogrundat ut dem som pendlar mellan arbete och arbetslöshet som mer problematiska än dem med sammanhängande arbetslöshet.

Det kan dock finnas skäl att villkora ersättningsrätten för dem som har varaktiga deltidsanställningar på ett annat sätt än för dem med sammanhängande arbetslöshetsperioder eller korta återkommande arbetslöshetsperioder. LO anser därför att deltidsarbetslösa, som har varaktiga deltidsanställningar, bör erbjudas aktivitet och aktivitetsstöd inom

arbetsmarknadspolitiken, i en omfattning som motsvarar det överskjutande arbetsutbudet, senast 30 veckor efter anställningens start.

Arbetsmarknadspolitik

Huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken (9.3)

Utredningens anser att Arbetsförmedlingen bör ha huvudansvaret för att tillhandahålla arbetsmarknadsåtgärder för alla arbetssökande, även mottagare av försörjningsstöd.

Den föreslagna förändringen handlar om huvudansvaret. Detta utesluter inte att Arbetsförmedlingen köper tjänster av kommunerna om de uppfattas som effektiva på att ta hand om en del av de arbetslösa, till exempel de som har särskilda sociala behov.

LO instämmer i utredningens förslag om att Arbetsförmedlingen ska ha huvudansvaret för att tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska program för alla arbetssökande – även mottagare av försörjningsstöd. LO instämmer också i utredningens bedömning att det inte är motiverat med en ny organisation liknande NAV som finns i Norge, utan att det är bättre att ge Arbetsförmedlingen huvudansvaret för alla arbetslösa, oavsett ersättningsform.

LO är mer tveksam till att Arbetsförmedlingen skall köpa tjänsten av kommunerna när det gäller arbetslösa med särskilda sociala behov. Skall man göra det så är det viktigt att Arbetsförmedlingen har tydliga kvalitetskrav i en sådan upphandling.

LO vill understryka att om Arbetsförmedlingen, ännu tydligare än idag, ges ett samlat huvudansvar för alla arbetslösa så gäller det såväl mottagare av arbetslöshetsersättning och försörjningsstöd som dem som inte har någon av dessa ersättningsformer.

LO anser att arbetsmarknadens parter är viktiga för förankring och legitimitet både när det gäller arbetsmarknads- och integrationspolitiken. Utredningen väljer att lyfta fram parternas roll endast i det senare sammanhanget, vilket är beklagligt.

Garantiprogram, arbetsförmedling och subventionerade arbeten (9.4, 9.5 och 9.7)

När det gäller arbetsmarknadspolitikens utformning kan vi konstatera att utredningen inte skiljer på subventionerad sysselsättning och praktik. Det är olyckligt, i synnerhet som garantiprogrammen då framställs i bättre dager än vad som egentligen är motiverat.

Praktik innebär att man är på en arbetsplats framför allt för att lära, men också för att få visa vad man kan. Man ska få träna på olika arbetsuppgifter, men inte utföra vanligt arbete i stället för en anställd. Under praktikperioden bör man uppbära ett stöd på samma nivå som arbetslöshetsersättningen.

Subventionerat arbete innebär att man utför arbetsuppgifter och att arbetsgivaren får en del av, eller till och med hela, lönen subventionerad. Anställningen kan vara på den ordinarie arbetsmarknaden eller så kan arbetet vara sådant som inte annars skulle ha blivit gjort. Den avgörande skillnaden mot praktik är att en subventionerad anställning innebär produktion. Den som deltar i produktionen bör enligt LOs uppfattning ha den lön och de villkor och rättigheter som normalt följer med en anställning.

Enligt utredningen övergår man i Jobb- och utvecklingsgarantin, till slut, i fullt subventionerad sysselsättning. Det stämmer inte. I Fas 3 inom jobb- och utvecklingsgarantin, har praktik och sysselsättning blandats samman på ett olyckligt sätt. Där ska man erbjudas sysselsättning hos en anordnare (arbetsgivare) med arbetsuppgifter som annars inte skulle utföras och som kan ses som kvalitetshöjande. Det står också att den som uppfyller villkoren får aktivitetsstöd under tiden i sysselsättning. LO menar att den, som likt deltagare i Fas 3, är på en arbetsplats i upp till två år och utför arbetsuppgifter bör avlönas för detta. Det som nu pågår är kan ofta beskrivas som ett utnyttjande av praktikanter i produktion.

Även om utredarna använder termen subventionerad sysselsättning på ett missvisande sätt framgår det att utredarna har en klar blick för kvalitetsbristerna i garantierna i allmänhet och i Fas 3 i synnerhet. Utredningen redogör för forskningsresultat som visar att den typ av verksamhet som Fas 3 erbjuder inte på något påtagligt sätt bidrar till att hjälpa deltagarna att övergå till reguljära anställningar.

Det påpekas att det inte finns några ekonomiska skäl att betinga ett program på att arbetsuppgifterna annars inte skulle ha utförts. Det viktiga ur undanträngningsperspektiv är vilka som deltar i programmen – inte vilka arbetsuppgifter de utför. Restriktionen innebär en onödigt försvårande faktor eftersom program i allmänhet har bättre möjligheter att hjälpa deltagaren om arbetsuppgifterna liknar riktiga arbeten. LO anser att detta resonemang är riktigt och viktigt.

LO anser, likt utredarna, att ökad aktivitet i garantierna är ett av de mest angelägna förändringsbehoven inom arbetsmarknadspolitik. Detta måste enligt LO kombineras med en genomgripande kvalitetshöjning i insatserna. De kompetenshöjande inslagen, som utbildning, praktik och subventionerad sysselsättning, behöver utökas på bekostnad av lågkvalitativa jobbsökaraktiviteter.

Om Arbetsförmedlingen kan erbjuda insatser med hög kvalitet ställer sig LO bakom förslaget om att arbetslösa ska kunna anvisas till garantierna redan innan tidsgränserna i nuvarande regelverk har passerats, i de fall man finner detta särskilt lämpligt. Utredarna nämner här ingenting om ifall det är tänkt att ersättningsrätten ska påverkas av detta. En förutsättning för LOs positiva inställning är dock att ersättningsrätten inte påverkas av inträdet i garantin. Ersättningsperioden i a-kassan bör löpa på samma sätt som om den arbetslöse var inskriven i ett annat program. Skulle det, av någon anledning, visa sig lämpligt att avbryta garantiplaceringen innan ersättningsperioden är slut ska deltagaren kunna återgå som arbetssökande i öppen arbetslöshet.

LO delar också utredningens rekommendation att Arbetsförmedlingen bör öka sitt arbete med intensivt kontaktskapande åtgärder med arbetsgivare, det vill säga att man aktivt bör söka upp arbetsgivare och marknadsföra sökande med svag förankring på arbetsmarknaden, samt att informera om möjligheterna att anställa dessa personer med förmånliga subventioner. Likaså stödjer LO rekommendationen att anställningsstöd bör införas som komplement till nystartsjobben.

Utredarna för ett resonemang om hur offentligt finansierade privata förmedlingsaktörer skulle kunna användas på ett mer effektivt sätt än som sker idag. Utredarna konstaterar att de få studier som finns på området inte ger något stöd för att privata aktörer skulle vara bättre än offentliga på att bedriva förmedlingsverksamhet. Enligt utredarna skulle dock större fördelar av privata aktörer kunna uppnås om betalningen kopplas till ”det genomsnittliga arbetsmarknadsutfallet” för de personer de hanterar.

LO har tidigare riktat kritik mot att låta privata aktörer sköta offentligt finansierad förmedlingsverksamhet och det finns mot bakgrund av de utvärderingar som hittills har gjorts ingen anledning att ha någon annan uppfattning. Det finns betydande risker, oavsett ersättningsmodell, att privata aktörer framför allt fokuserar på att åta sig de personer som har relativt lätt att få ett arbete och som därigenom kan ge högst ersättning i förhållande till insats.

Utbildningsinsatser i arbetmarknadspolitiken (9.6)

I LU förs ett resonemang om att de korta, dyra och mycket specialiserade arbetsmarknadsutbildningarna bara bör ges när det finns ett uppenbart behov av just den kompetens utbildningen är riktad mot och då ges till den som har svårt att få arbete på annat sätt. I lågkonjunkturer ska tonvikten i stället vara på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux) för svaga grupper. Det finns mycket som är tänkvärt i resonemanget att arbetsmarknadsutbildningen inte bara är till för de arbetslösa utan också för

att undvika att det uppstår brist på viss slags arbetskraft, liksom att Arbetsförmedlingen bör kunna förutse och förebygga en del bristsituationer.

Vad LO vänder sig mest emot är dock resonemanget om att deltagande i yrkesvux (när det görs som en arbetsmarknadsutbildning) ska finansiera sitt deltagande med studiemedel. Studiemedelsfinansierad utbildning är en investering man förbereder sig på. Vanligen sker det genom att man tar den när man är ung och ännu inte har skaffat sig särskilt höga fasta utgifter. Det är också någonting man kan spara till för att ha råd med senare i livet när man har större utgifter. Den som oförberett hamnar i arbetslöshet har troligen sällan möjlighet att lånefinansiera en utbildning och leva på studiemedlens låga nivå under en längre tid, trots att det ur ett livsinkomstperspektiv kan framstå som en klok investering. Det är av denna anledning som arbetsmarknadsutbildningen, med en jämförelsevis generös studiefinansiering, finns. En rimlig slutsats är därför, tvärtemot den som utredarna drar, att vid de behov utredningen pekar på anvisa arbetslösa till yrkesvux med aktivitetsstöd som studiefinansiering.

Utbildningssystemet

Först och främst kan LO konstatera att man i diskussionen av utbildningssystemet ägnat allt för liten tid åt att göra en nulägesanalys och utgå ifrån de utbildningspolitiska reformer som är under implementering. Beskrivningarna av dagens utbildningssystem är inte i alla delar en korrekt återgivning av faktiska förhållanden och bygger i vissa delar på missuppfattningar. Därutöver görs en del antaganden som inte underbyggs av några argument.

Till exempel görs antaganden om att den försämrade etableringen på arbetsmarknaden under 1990-talet härrör från förändringen av gymnasieskolan där eleverna på de yrkesförberedande programmen särskilt pekas ut. Det äger till viss del sin riktighet. LO saknar dock en konsekvensanalys av den djupa nedgången i ekonomin med stora neddragningar i offentlig sektor och dess konsekvenser för ungdomars bristande arbetsmarknadsetablering. Sambanden har enligt LO en större komplexitet än vad som beskrivs i betänkandet.

Ett annat exempel utgörs av utsagan om att det finns en uppenbar risk att den högre utbildningens innehåll urvattnas, om utbildningskraven anpassas till fallande antal studietimmar bland dubbelarbetande studenter. LO ställer sig frågan om en sådan anpassning har observerats. Problemet är snarare att otillräcklig studiefinansiering tvingar vissa studenter till att arbeta vid sidan av studierna. Ett annat problem är att de resurser som avsätts för vissa grundutbildningar endast räcker till ett minimum av lärarledd undervisning, vilket urvattnar utbildningens kvalitet. Ytterligare en komponent som bör

beaktas är hur kvalitén påverkas av finansieringen av högskolan där resurserna är beroende av helårsprestationer och examinationsfrekvens.

Den gymnasiala yrkesutbildningen (10.2)

En av de stora utmaningarna för utbildningssystemet som utredarna har identifierat är att säkra att fler av dem som antas till gymnasiet ska fullfölja sina gymnasiestudier på utsatt tid. Därefter ska de studerande på de yrkesförberedande programmen snabbt etableras på arbetsmarknaden. Det gäller då särskilt de enligt betänkandet "svaga grupper", som tyvärr inte definieras. För att undvika risken att fler än idag inte uppnår behörighet till gymnasiet ska kraven på behörighet i åtta ämnen till de yrkesförberedande programmen tas bort.

Gymnasiekommitténs argument utgick ifrån att treämneshörigheten inte räckte som grund för framgångsrika gymnasiestudier. Eleverna i grundskolan fokuserade på behörighetsämnena, vilket övriga ämnen blev lidande av. Det visade sig att de elever som antagits till gymnasiet med denna behörighet, men i övrigt låga studiepoäng, fick svårigheter att klara sina gymnasiestudier. Gymnasiekommittén gjorde en annan bedömning än Långtidsutredningen vad det gäller ökningen av antalet obehöriga elever. Långtidsutredningen skriver att risken är stor att antalet obehöriga elever kommer att öka betydligt, vilket då utgör ett antagande. Gymnasiekommittén gjorde en uppskattning och kom fram till att det skulle kunna beröra något tusental elever.

Långtidsutredningen menar också att höjda inträdeskrav är onödiga, eftersom det obligatoriska teoretiska innehållet i de yrkesförberedande programmen kommer att minska. Det är en missuppfattning, eftersom innehållet vad gäller kärnämnen kvarstår men omfattningen minskar med 200-300 poäng. Inom vissa program kommer de yrkestestetiska inslagen snarare att öka. Dessutom antas att denna antagna förändring skulle underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Under hela den process som föregått införandet av den nya gymnasiereformen har arbetsmarknadens parter och en majoritet av branschorganisationerna hävdat nödvändigheten av goda kunskaper i svenska, engelska och matematik. Först och främst för att det ingår i de krav som dagens arbetsliv ställer, men också som en viktig förutsättning för fortsatta studier. Detta står alltså i motsats till betänkandets antagande.

Utredningen har i detta sammanhang bortsett från att både grundskolan och gymnasieskolan har ett uppdrag som är vidare än att bara leverera arbetskraft till arbetsmarknaden. I uppdraget ingår även att bidra till elevernas personliga utveckling, förbereda dem för deras framtida roll som medborgare och lägga grunden för ett livslångt lärande. Det uppdraget gäller

för alla elever. Inga av dessa perspektiv verkar finnas med i utgångspunkterna för betänkandet.

I utredningen finns ett fokus på svaga grupper. Orsakssambandet mellan elevers skilda förutsättningar och relativa skillnader i resultat problematiseras inte tillräckligt. Däremot verkar inriktningen vara att skapa en lättare väg genom utbildningssystemet för de så kallat svaga eleverna för att sedan via arbetsplatsförlagt lärande slussa ut dem på arbetsmarknaden. Utredningen bortser från de krav som arbetsgivarna ställer på eleverna från de yrkesförberedande programmen i allmänhet och lärlingsutbildningen i synnerhet. Det har klart deklarerats från arbetsgivarorganisationerna att lärlingsformen inte kommer att vara attraktiv för många arbetsgivare om den utformas som ett alternativ för skoltrötta elever. Tilltron till denna utbildningsform som en lösning på avhoppet från gymnasiet är därför överskattad. Om lärlingsalternativet får den typen av etikett innebär det snarare att elevernas tillträde till arbetsmarknaden försvåras.

LOs uppfattning är att allt arbetsplatsförlagt lärande ska kvalitetssäkras. Det sker genom samverkan mellan branschens parter, där branschens krav är det som ska genomsyra utbildningen, snarare än krav från den lokala arbetsmarknaden. En bred yrkesutbildning som ger möjligheter är viktigare än en lokalt anpassad, eller till och med företagsanpassad, utbildning. Det är lätt att uppfatta nischade utbildningar som en viktig förutsättning för anställning. Men alltför smala utbildningar tenderar att både begränsa valmöjligheten för individen och begränsa rörligheten på arbetsmarknaden. Sådana inlåsnings effekter ska undvikas.

Genomströmningen och den högre utbildningen (10.4)

När det gäller tidpunkt för påbörjande och genomförande av högskolestudier anser LO att det finns rationella samhällsekonomiska argument för de ställningstaganden som görs. De är dock inte applicerbara på alla studerandegrupper. Övergångar till högskolan senareläggs av många olika skäl. Ett allt vanligare skäl är att ungdomar tar en paus i sina studier för att arbeta och därmed finansiera resor eller andra upplevelser. Det verkar vara denna grupp som utredningen haft i åtanke när man lagt sina förslag. Det finns dock andra grupper som i ett mycket senare skede påbörjar sina högskolestudier. Dit hör de som har valt en annan inriktning på sina tidigare studier eller inte lyckades vid första försöket och senare återkommit i vuxenutbildningen eller på folkhögskolan. Efter att ha varit yrkesverksamma under många år söker man sig sedan av intresse eller nödvändighet till högskolan.

Denna möjlighet är en viktig beståndsdel i den utbildningspolitiska modell som tjänat det svenska samhället väl under lång tid, och ligger i linje med principen om det livslånga lärandet. LO ifrågasätter också det

ändamålsenliga i och egenvärdet av direktövergångar till högskolan. Inom vissa yrkesinriktade högskoleutbildningar som lärare eller läkare är det snarare en tillgång om man har erfarenhet av något annat än studier för sin framtida yrkesutövning. Kvalitets- eller för den delen produktivitetsvinsterna av detta är naturligtvis omöjliga att förutse, men man kan anta det tillför kvalitéer i yrkesutövningen.

LO menar därför att införandet av de ekonomiska incitament för direktövergångar som föreslås får konsekvenser för den sociala snedrekryteringen. Det gynnar grupper av elever som genom goda förutsättningar kan gå direkt till högskolan och missgynnar grupper som genom kompensatoriska studier söker sig till högskolan. Den ojämlikheten i förutsättningar kan inte LO acceptera och avvisar därför förslaget att andelen av studiemedlen som ska återbetalas kopplas till examensålder. Istället bör man påverka genomströmningen när man väl har påbörjat sina högskolestudier. Här kan utformningen av studiemedelssystemet vara ett verktyg för en sådan påverkan. LO har dock i nuläget inget förslag på hur det skulle kunna utformas. Studiemedelssystemet måste även framledes vara konstruerat så att det inte missgynnar de som väljer att skaffa barn under sin studietid, och av den anledningen kan behöva längre tid för att slutföra sina studier.

LO vill i sammanhanget markera att den begränsning i tid av tillgång till studiemedel som anges i betänkandet inte på något sätt ska sammanblandas med möjligheten att erhålla studiemedel för kompensatoriska vuxenstudier på gymnasial nivå. Där bör istället avskrivningsmöjligheten för gymnasiala studier finnas när individen påbörjar sina högskolestudier.

Avslutningsvis bör sägas att Långtidsutredningen utgår från att de problem man vill komma tillrätta med är individproblem, där beteendet ska styras genom sänkta och anpassade krav samt med ekonomiska incitament. LO saknar systemkritik av utbildningssystemet och skolan som utgångspunkt för den analys och de förslag som förs fram på området

Integrationspolitik

Enligt Långtidsutredningen förutsätter en effektiv integrationspolitik att nyanlända invandrare ges goda möjligheter till snabb etablering på arbetsmarknaden. Gruppen utrikes födda är heterogen och problemen vad gäller sysselsättning och arbetslöshet är som störst för flyktingar och anhöriginvandrare. Därför fokuserar utredarna på denna grupp.

Utgångspunkter (11.1)

Utredningen sammanfattar inledningsvis att en framgångsrik integrationspolitik bör karaktäriseras av *arbetsmarknadsfokus*,

individ Anpassning, snabbhet, flexibilitet, incitament, förankring (hos arbetsmarknadens parter), tydlighet och utvärdering.

Utredningen tar vidare sin utgångspunkt i att konkurrensen bland arbetsgivare av flera orsaker kan vara trög och skriver i kapitel 5 att "... olika faktorer, som arbetslöshet och friktioner, gör att dåliga arbetsgivare inte omedelbart försvinner i konkurrensen".⁵ Detta anser LO är något som i hög grad bör beaktas i samband med diskussion om integrationspolitik och snabb etablering på arbetsmarknaden. Utifrån nuvarande regler runt migration, i synnerhet gällande arbetskraftsinvandring, växer en oroväckande bild fram. De arbetsgivare som utredningen kallar för "dåliga", vilka ska försvinna i konkurrensen, har idag alla förutsättningar att fortsätta vara "dåliga" utan att riskera att försvinna. Arbetsgivare som ratas av arbetskraft i Sverige har goda möjligheter att rekrytera arbetskraft utanför EU. Detta utan att någon seriositetsgranskning görs, varken av arbetserbjudandet eller av arbetsgivaren. Migrationsverket förklarar detta i en skrivelse till Justitiedepartementet från den 7 juli 2009:

Det finns inget krav i lagstiftning eller förarbeten att Migrationsverket ska kontrollera att arbetsgivaren sköter skatter, avgifter och andra åligganden som ankommer på en arbetsgivare. Inte heller finns några krav på att kontrollera lönsamheten eller att företaget har tillräckliga ekonomiska resurser för att anställa ytterligare personal. Däremot ska Migrationsverket vara observant på att det inte handlar om skenanställningar (Prop. 2007/08:147 s 37). Det kan även uttryckas som att det ska vara en "riktig" anställning. Varken i författning eller förarbeten anges närmare vad som avses eller på vilket sätt Migrationsverket ska kunna kontrollera eller bedöma om en anställning tillkommit för skens skull.⁶

Någon offentlig utvärdering av arbetstillståndssystemet har ännu inte genomförts. LOs och LO-förbundens egna kontroller pekar dock på att det inte fungerar tillfredsställande. Likaså har det i media rapporterats om oseriösa arbetsgivare, urusla arbetsvillkor och lurade arbetstagare. Ungefär två tredjedelar av arbetstillstånden beviljas för yrken utan krav på högskoleutbildning eller teoretisk yrkeskompetens. Likaså beviljas cirka 3 000 arbetstillstånd varje år till restaurangbranschen samtidigt som arbetslösheten är jämförelsevis hög. Arbetstagarens arbetstillstånd är knutet till en bestämd arbetsgivare under de första två åren.

LO anser att utredningens fokus på snabb arbetsmarknadsetablering för flyktingar och anhöriginvandrade som princip är riktig. Samtidigt är det viktigt att politikens utformning inte bidrar till att understödja oseriösa

⁵ SOU 2011: 11, s. 113.

⁶ Dnr 112-2009-19600.

arbetsgivare. LO ser positivt på att utredningen lyfter fram att arbetsmarknadens parter är viktiga för förankring och politikens legitimitet.

Asylprövningstiden (11.2) och Bosättningsbeslutet (11.3)

När det gäller asylprocessen och de förslag som utredningen lägger syftar dessa till att nyanlända snabbare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Det är en målsättning som LO delar. Samtidigt vill LO påminna om att en god integration har fler dimensioner än utfallet på arbetsmarknaden, bland annat demokrati- och medborgarperspektiv.

Sverige är ett av få länder i Europa som ger asylsökande rätt att arbeta. LO är för att asylsökande har rätt att arbeta. Det är bra att arbetsviljan kan tas till vara även hos människor som ännu inte har fått uppehållstillstånd. Dagens system ger dock även upphov till en del problem. I Sverige beviljas asylsökande undantag från kravet på arbetstillstånd, så kallat *AT-und*. Den samlade kunskapen om *AT-und* är låg trots att systemet har varit i bruk under många år. Det lilla som är känt är att få med *AT-und* är anmälda som sysselsatta. Enligt Migrationsverket var i november 2004 endast 666 personer av 14 865 med *AT-und* i anställning. Det motsvarar knappt fem procent. I oktober 2007 var 10 710 registrerade med *AT-und* hos Migrationsverket. Av dessa hade 830, drygt sju procent anmält att de hade arbete. Dessa är de två senaste kända mätningarna.

För LO indikerar dessa siffror ett stort mörkertal när det gäller anställningar. Det förefaller troligt att dolda och svarta anställningar är vanligt förekommande. Denna bild har även LO-förbunden som inte sällan möter denna arbetskraft på arbetsplatser runt om i landet.

Utredningen har identifierat asylprövningstiden som viktig för nyanländas integration på den svenska arbetsmarknaden. Det är ett fullt rimligt ställningstagande enligt LO. Det gör farhågorna kring asylsökandes första möten med den svenska arbetsmarknaden än mer påtagliga. En arbetslivsintegration som tar sin början i en ”svart” och oreglerad arbetsmarknad kan knappast vara förenlig med en förbättrad integrationsprocess, som utredningen eftersträvar.

LO vill vidare peka på att en bättre kunskap kring asylsökandes första kontakt med den svenska arbetsmarknaden är nödvändig. Den 1 juli 1992 ändrade regeringen utlänningsförordningen, så att asylsökande kan undantas från kravet på arbetstillstånd. Arbetstillståndundantaget har alltså existerat i snart 19 år, men har aldrig utretts eller utvärderats. LO anser därför att det snarast bör tillsättas en utredning med syfte att klargöra systemets fördelar och brister.

LO anser att Migrationsverket, med stöd av fackföreningar och arbetsgivarorganisationer, ska ges ett större ansvar för asylsökandes arbete och arbetsvillkor. Det är ett samhällsligt ansvar att ge nyanlända information om hur svensk arbetsmarknad fungerar, samt vilka rättigheter och skyldigheter som ett anställningsförhållande ger, respektive vart man ska vända sig om problem uppstår.

LO delar utredarnas uppfattning att bosättningen under asylprövningstiden och efter beviljat tillstånd fortsättningsvis bör vara fri. Utredningens förslag om att upprätta särskilda ankomstboenden, dit asylsökande ska styras via dagersättningssystemet, är bra. Ankomstboendets övergripande syfte är att ge ökade möjligheter till att kartlägga asylsökandes bakgrund och förutsättningar, men även att kunna ge information om asylprocessen. Dessa ankomstboenden skulle kunna utgöra ett bra tillfälle för att åtgärda det informationsunderskott kring bland annat arbetstillståndsundantag som LO har lyft fram ovan.

Introduktionsprogrammet (11.4)

Introduktionsprogrammet, eller etableringsreformen, där ansvaret för nyanlända efter det att de har beviljats uppehållstillstånd ligger på Arbetsförmedlingen, istället för som tidigare på kommunerna, har LOs stöd. Reformen är däremot för ny för att ha kunnat utvärderas. LO har dock tidigare riktat kritik mot reformens strikta så kallade tvåårsregel. Denna innebär att deltagaren efter två år ska vara tillräckligt rustad för att flyttas över i Arbetsförmedlingens reguljära verksamhet. LO anser att både den med lång och kort utbildningsbakgrund kan drabbas av problem med just denna strikta tvåårsregel. LO vill därför att introduktionsprogrammet blir mer individuellt anpassat genom ökade möjligheter till undantag från tvåårsregeln.

Idag omfattas även anhöriga som invandrar inom två år efter flyktingen av introduktionsprogrammet. Utredningen anser istället att anhöriga som invandrar upp till sex år efter flyktingen ska kunna delta i introduktionsprogram. LO ställer sig positiv till förslaget om att fler anhöriginvandrare ges tillträde till programmet.

Validering och arbetsmarknadspolitiska åtgärder (11.5)

Utredarna skriver att utrikes födda, som har avslutat introduktionsprogrammet alternativt inte deltagit i det, på samma sätt som andra har tillgång till arbetsmarknadspolitiken. Utredarna går dock i detta avsnitt inte närmare in på en diskussion om hur man bör se på arbetsmarknadspolitik för just utrikes födda.

En specifik fråga för utrikes födda är behovet av validering av kunskaper och utbildning som inte förvärvats i Sverige. Utredarna ser validering som

ett sätt att motverka statistisk diskriminering på grund av att utländska meriter är svåra för arbetsgivare att värdera. Utredningen konstaterar att dagens valideringsverksamhet på många sätt fortfarande är under uppbyggnad och att det bland annat är svårt för den enskilde att veta var man ska vända sig om man vill bli validerad. För närvarande pågår dock intensivt arbete med att ta fram yrkesspecifika valideringsmodeller. LO delar synen att det är positivt med valideringsmodeller som utformas i nära samarbete med arbetsmarknadens parter samt att det torde underlätta om intyg från genomgången validering i så hög grad som möjligt liknar intyg från svensk utbildning.

LOs utgångspunkt är att arbetsmarknadspolitiken i grunden ska vara utformad så att individers olika behov av program såsom subventionerad sysselsättning, praktik och utbildning, ska kunna mötas. Detta genomsyrar också LOs ställningstaganden ovan avseende utredarnas förslag rörande arbetsmarknadspolitiken.

LO delar utredningens uppfattning att en kombination av förstärkta förmedlingsinsatser där Arbetsförmedlingen arbetar aktivt gentemot lämpliga arbetsgivare och subventionerad sysselsättning kan förväntas ha en stor potential att förbättra arbetsmarknadsutsikterna för såväl nyanlända som för personer som trots att de har vistats en tid i Sverige inte har lyckats med sin arbetsmarknadsetablering. Men LO vill samtidigt lyfta fram vikten av att det också finns arbetsmarknadsutbildningar att tillgå för dem för vilka otillräckliga kvalifikationer är det främsta hindret för att få arbete.

Landsorganisationen i Sverige
Stockholm som ovan

Wanja Lundby-Wedin

Ola Pettersson