

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

## **LOs yttrande över Långtidsutredningen 1999/2000 - (SOU 2000:7)**

### **Sammanfattning av LOs synpunkter**

- LO anser att det är bra att utredningen lyfter frågan om hur människor med utländsk bakgrund skall få samma möjligheter som svenskfödda på arbetsmarknaden. Diskriminering utgör även ett tydligt hinder för framtida tillväxt.
- LO anser att det är bra att utredningen pekar på att ett högt arbetskraftsdeltagande bland äldre är viktigt. LO menar dock att detta inte får ske genom ytterligare ökade tvångsmedel eller ytterligare förstärkta ekonomiska incitament, utan måste uppnås genom en effektivare arbetsmarknadspolitik, förbättrade arbetsvillkor samt minskad diskriminering av äldre arbetssökande.
- LO anser i enlighet med utredningen att arbetskraftsinvandring inte bör komma ifråga förrän arbetskraftsreserven utnyttjats i större utsträckning. LO anser dock att detta bör tolkas som att det inte är aktuellt förrän det råder full sysselsättning.
- LO anser att utredningens slutsatser angående svårigheterna att höja ambitionsnivån i välfärdssystemen saknar analytisk grund och i första hand får ses som ett uttryck för utredningens förutfattade mening om vad som är politiskt möjligt. De faktorer som de tar upp som begränsade för välfärdsambitionerna är på sikt i samtliga fall påverkbara av politiska beslut. LO menar alltså att påståendet att en höjd ambitionsnivå med nödvändighet skulle leda till nedskärning i framtiden är helt felaktigt.
- LO anser att mot bakgrund av utredningens fokus på de arbetsföras framtida försörjningsbörda är det olyckligt att inte mer kraft lagts på att analysera hur nativiteten kan öka. Barnfamiljernas situation bör ha givits ett större utrymme i utredningen.

- LO anser att utredningen har fel när den påstår att det är omöjligt att öka skattenivån, för att lösa ut ökade offentliga kostnaderna på grund av demografiska faktorer, med hänvisning till den ökade internationaliseringen.
- LO anser att i princip skall den offentliga verksamheten finansieras via skatter. Alternativa finansieringsformer, t ex avgifter, som utredningen föreslår kan inte komma ifråga som princip, utan endast som lösning på ett specifikt problem inom det aktuella transfereringsområdet, t ex överkonsumtion av offentliga subventionerade tjänster och produkter.
- LO anser att avregleringar kan öka konkurrensen till löntagarnas och konsumenternas bästa, dock gäller detta inte som universell princip, utan varje avreglering eller omreglering av en verksamhet eller sektor måste värderas utifrån sina egna meriter. Det spekuleras i att en engångshöjning av produktiviteten skulle kunna vara möjlig i offentlig produktion om en större del upphandlades på en marknad i konkurrens. LOs uppfattning är att efter nittiotalets nedskärningar finns inga sådana vinster att hämta. Inom offentlig produktion bör dessutom en vägledande princip vara att produktionen utförs utan vinstintresse.
- LO anser att de förslag på skattesidan, som gäller förmögenhetsbildningen, inte i tillräcklig utsträckning beaktar kravet på likformighet mellan skatt på arbete och kapital samt inte tydliggör kopplingen till det 30-procentiga avdraget för räntor på lånat kapital. Sänkt kapitalskatt skulle därmed ytterligare fördyra boendet och minska incitamenten för byggande.
- LO anser att det inte finns objektiva skäl att anföra, som utredningen gör, att en avbetalning på statskulden skulle vara att föredra ur ett långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv. Produktiva offentliga investeringar, som leder till högre tillväxt, kan skapa ett större utrymme att hantera framtidens demografiska situation än avbetalningar på statskulden.
- LO anser i motsats till utredningen att det har genomförts institutionella åtgärder på arbetsmarknaden som sänkt, och inte höjt, jämviktsarbetslösheten under senare delen av 90-talet.
- LO anser att utredningen inte beaktat de stora regionala obalanser som nu råder i landet och därmed missat en viktig aspekt på framtida tillväxtmöjligheter.
- LO anser att utredningen utan en rimlig underbyggnad, med endast hänvisning till skatter och lönenivåer, pekar på att Sverige i framtiden riskerar att bli en "nettoexportör" av högutbildad arbetskraft. Problemet existerar inte idag och det är svårt att se att det skulle få någon väsentlig omfattning i framtiden.

- LO anser vidare att satsningar för att höja de lägst utbildades kompetens är viktigt, och att den begränsning och betoning utredningen gör på att detta endast skulle gälla yngre, är inte i linje med LOs uppfattning.

Långtidsutredningen 1999/2000 har valt att fokusera på ett mycket centralt problem för Sverige och Europa i sin helhet - den åldrande befolkningen. Denna demografiska utvecklingen mot allt fler äldre och allt färre i arbetsför ålder har mycket starka samhällsliga och ekonomiska implikationer. Efterfrågan på offentliga tjänster, särskilt inom vård och omsorg, kommer att öka kraftigt om nuvarande vårdbehov för äldre består. Utvecklingen innebär samtidigt att finansieringsmöjligheterna av de ökade kostnaderna försvagas då antalet arbetsföra relativt de som står utanför arbetskraften minskar.

En aspekt utredningen bör ha beaktat i sin analys är de regionala obalanserna. Den snabba inflyttningen till tillväxtregionerna riskerar att leda till att städernas infrastruktur blir en flaskhals. I dagsläget är t ex bristen på bostäder ett större problem för Stockholmsregionen än brist på arbetskraft. Det är dock ett problem som går att lösa, men bostäder som projekteras idag är inte inflyttningsklara förrän om ca tre år. Mot den bakgrunden är det oroväckande att så få bostäder ens planeras att byggas. Med tanke på att det tar lång tid att bygga ut infrastrukturen kan den alltså komma att utgöra ett hinder för fortsatt tillväxt i storstadsregioner, en form av "speed limit" på tillväxten, vilket tydligt skulle påverka hela landets tillväxt negativt. Därför bör detta problem givits ett större utrymme i utredningen. Detta kommer att vara ett av de viktigaste politikområden ett antal år framöver, både ur ett tillväxt- och rättviseperspektiv, och påverkar i högsta grad möjligheterna att finansiera de framtida välfärdssystemen.

Den slutsats utredningen drar att en ambitionshöjning i välfärdssystemen idag med nödvändighet skulle leda till en nedskärning i framtiden är dock inte riktig, inte ens mot bakgrund av den demografiska utvecklingen. Påståendet vilar på ett antal antaganden som kan ifrågasättas. Dessutom finns det möjligheter att fortfarande påverka utvecklingen även demografiskt, då utredningens tidshorisont sträcker sig till 2030.

Ett mycket viktigt beräkningsantagande, som både påverkar det offentliga inkomster och utgifter, är att den så kallade jämviktsarbetslösheten (NAIRU) inklusive åtgärder ligger på ca 6 procent. Jämviktsarbetslösheten rör sig relativt kraftigt och tenderar dessutom att samvariera med den faktiska arbetslösheten, dvs när arbetslösheten sjunker, så sjunker även den beräknade jämviktsarbetslösheten. Ser vi på utvecklingen under andra halvan av nittioalet så sjunker jämviktsarbetslösheten stadigt i Sverige.

Sverige har också genomfört institutionella förändringar som bör kunna leda till sänkt jämviktsarbetslöshet, t ex omläggningen av arbetsmarknadspolitiken, instiftandet av ett nytt medlingsinstitutet och tydligare regler i arbets-

löshetsförsäkringen. Frågan i vilken utsträckning Sverige kan nå en situation med full sysselsättning med en lönebildning som bevarar Sveriges konkurrenskraft är fortfarande i en öppen fråga. Det är dock inte möjligt att påstå, vilket utredningen indirekt gör, att detta skulle vara omöjligt.

För det andra är det den ökande försörjningsbördan per arbetsför som begränsar finansieringsmöjligheterna för ytterligare åtaganden inom välfärdssystemen. Denna relation mellan de som är i arbetskraften och de som står utanför kan dock påverkas av politiska beslut. En självklar utgångspunkt är givetvis att först ge alla en chans till arbete. Det kan röra sig om åtgärder som förhindrar diskriminering av äldre, invandrare och arbetshandikappade. Genom att erbjuda kvinnor bättre ekonomiska förutsättningar för att gå upp från deltid till heltid kan en stor reserv av ett latent arbetskraftsutbud utnyttjas. Det kommer också att vara viktigt att erbjuda sådana arbetsvillkor att människor klarar av att arbeta fram till pensionen. Idag är den faktiska pensionsåldern bland nästan alla grupper betydligt lägre än den lagstadgade på 65 år. Det blir som utredningen pekar på en mycket viktig uppgift för politiken att genom förbättrad arbetsmiljö se till att de i arbetsför ålder verkligen ges möjligheten att arbeta.

Politiska åtgärder som ökar sysselsättningsgraden ökar givetvis möjligheterna att finansiera välfärdssystemen, men även om det lyckas kvarstår en tyngre försörjningsbörda på de i arbetsför ålder om 30 år jämfört med idag. Men det finns ytterligare åtgärder som mer direkt skulle kunna minska försörjningsbördan. Dels kan antalet födda barn stimuleras att öka genom en väl genomtänkt och långsiktig familjepolitik. Dels kan arbetskraftinvandring komma i fråga i ett läge där det råder full sysselsättning bland både svenskar och invandrare och brist på arbetskraft. Denna arbetskraftsinvandring måste dock vara förenlig med internationell solidaritet och får inte hota utvecklingen i de länder vars medborgare väljer att utvandra.

Utredningen avvisar också möjligheten att finansiera välfärdssystem i framtiden med höjda skatter. LO anser att utredningen har fel när den påstår att det är omöjligt att öka skattenivån, för att lösa ut ökade offentliga kostnader på grund av demografiska faktorer, med hänvisning till den ökade internationaliseringen. Sverige har en situation som är bättre än de flesta andra EU-länders och Japans när det gäller den demografiska utvecklingen. Det är egentligen bara USA av samtliga OECD-länder som tydligt avviker. Till stor del på grund av en historiskt stor illegal invandring. Det är alltså troligt att på 10-30 års sikt kommer ett flertal OECD-länder att vara pressade att höja sina skattenivåer, om inte effektiva åtgärder vidtagits för att motverka den demografiska utvecklingen. Sverige skulle därmed med bibehållen relativ skillnad kunna göra likaledes.

Sveriges möjligheter att i demokratisk ordning bestämma välfärdssystemens ambitionsnivå, och därmed skattenivån, begränsas naturligtvis av de internationella sammanhang som Sverige ingår i. Hänsyn måste tas till föränd-

ringar i vår omvärld och för höga skattenivåer kan hota skattebasen som sådan. Det gäller t ex nyligen alkohol och tobak. Var dessa gränser går idag i förhållande till varje enskild skattebas är osäkert. Det har under en längre tid hävdats att Sverige på grund av för hög skatt på arbete lider av en omfattande kompetensflykt. Det är fullständigt felaktigt. SCB har i två särskilda publikationer försökt avliva myten om en pågående kompetensflykt. Starka intressen fortsätter dock att hålla liv i frågan. Utredningen konstaterar att nettoutvandringen inte varit särskilt omfattande men trots det lyfts frågan i sammanfattningen och framhålls som ett problem. Det ger tyvärr en felaktig bild av den faktiska situationen.

Det finns också, som utredningen pekar på, alternativa finansieringsmöjligheter för välfärdsystemen. LO anser dock att i princip skall offentlig verksamhet finansieras via skatter. Alternativa finansieringsformer, t ex avgifter, som utredningen föreslår kan inte komma ifråga som princip, utan endast som lösning på ett specifikt problem inom det aktuella transfereringsområdet, t ex överkonsumtion av offentliga subventionerade tjänster och produkter.

Utredningen rekommenderar också ytterligare avregleringar. Det kan öka konkurrensen till löntagarnas och konsumenternas bästa, dock gäller detta inte som universell princip, utan varje avreglering eller omreglering av en verksamhet eller sektor måste värderas utifrån sina egna meriter. Det spekuleras i att en engångshöjning av produktiviteten skulle kunna vara möjlig i offentlig produktion om en större del upphandlades på en marknad i konkurrens. LOs uppfattning är att efter nittiotalets nedskärningar finns inga sådana vinster att hämta. Inom offentlig produktion bör dessutom en vägledande princip vara att produktionen utförs utan vinstintresse. En omfattande privatisering av offentlig produktion till vinstdrivande företag riskerar att leda till både en snedfördelning av produktionen och en kostnadsexplosion i form av överutnyttjande av vissa tjänster.

Förslagen på skattesidan, som gäller förmögenhetsbildningen, har inte i tillräcklig utsträckning beaktat kravet på likformighet mellan skatt på arbete och kapital samt inte tydliggjort kopplingen till det avdrag på 30 procent för räntor på lånat kapital. Sänkt kapitalskatt skulle därmed ytterligare fördyra boendet, via minskade avdragsmöjligheter och ytterligare minska incitamenten för byggande.

Vinsterna av sänkt kapitalskatt är svårbedömbara när det råder fria kapitalflöden. Kapitalavkastningskravet som svenska företag måste leva upp till är internationellt satt och påverkas inte av förändrad svensk kapitalbeskattning. Då en förändrad beskattning av svenska kapitalägare inte påverkar dessa avkastningskrav, finns det heller ingen vinst i form av sänkt realränta som kunde leda till ökad sysselsättning.

Det har framförts en rad skäl för att en snabb amortering av statsskulden skulle vara att föredra framför offentliga investeringar, t ex som i utredningen, att det leder till minskad skuld och lägre räntor. Det är dock argument som kan starkt ifrågasättas. Den minskade skulden har inget egenvärde utan måste vara ett instrument för att nå en önskad effekt. Den minskade skulden under de senaste åren har också haft som mål att uppfylla de så kallade Maastricht kriterierna för ett eventuellt deltagande i EMU. Enligt finansdepartementets egna beräkningar är den offentliga finansiella nettoskulden uträdd redan år 2002. I detta läge måste den avgörande faktorn i valet mellan statskuldsavbetalningar och offentliga investeringar vara räntabiliteten. Det finns inget idag som pekar på att det ur ett långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv skulle vara mer lönsamt att avbetala statsskulden än att genomföra offentliga investeringar. Produktiva offentliga investeringar, som leder till högre tillväxt, kan mycket väl skapa ett större utrymme att hantera framtidens demografiska situation än avbetalningar på statsskulden.

Utbildningens betydelse för den enskilda individens utveckling och hela samhällets utveckling ökar. Utbildning är en av de viktigaste tillväxtfrågorna samtidigt som det är en av de främsta fördelningpolitiska frågorna. Förutsättningarna för att alla skall kunna tillgodogöra sig utbildning och kompetensutveckling på lika villkor måste öka. Det är därför bra att utredningen pekar på behovet av tidiga insatser för elever som får problem i skolan.

Påståendet att det krävs att det blir mer lönsamt att välja en studieinriktning som efterfrågas på arbetsmarknaden framstår dock som svärbegripligt. Utbildningar som arbetsmarkanden efterfrågar har högre löner och därmed lönsamhet. Avkastningen på teknik och naturvetenskapliga utbildningar är de högsta av samtliga utbildningar, ändock är det svårt att rekrytera till dessa utbildningar i takt med den utbyggnad som nu pågår på universitetet och högskolor. Dessa utbildningar saknar uppenbarligen tillräcklig attraktionskraft för yngre, som istället väljer utbildningar som lönar sig mindre men som framstår som mer attraktiva. Det är inte ett problem som kan hanteras med ekonomiska styrmedel. Arbetsgivare, högskolan och staten måste istället ta ett gemensamt ansvar för att genomföra ordentliga förändringar som höjer utbildningarnas attraktionskraft. Satsningar för att höja de lägst utbildades kompetens är också viktigt. Det är bra att utredningen lyfter fram den frågan. Den begränsning och betoning utredningen gör på att detta endast skulle gälla yngre, är dock inte i linje med LOs uppfattning. LO anser att det bör gälla alla.

Jämställdhetsperspektivet har inte i tillräcklig utsträckning analyserats med tanke på att frågeställningen i huvudsak rör den demografiska utvecklingen. Mer utrymme borde ha givits analysen kring mekanismerna som påverkar nativiteten. Dagens familjepolitik borde, med tanke på det långa tidsperspektivet, ha utgjort en naturlig utgångspunkt för en analys av det framtida arbetskraftsutbudet. Kvinnors och mäns möjligheter att kombinera ett yrkesliv med familjeliv borde också ha belysts. Utredningen har i mycket inta-

git ett manligt perspektiv med liberala förtecken och analyserar verkligheten utifrån ett makro- och inte ett mikroperspektiv. Hade man inte gjort det skulle strukturella orättvisor mellan könen tydliggjorts som skulle kunna ha förklarat den svaga demografiska utvecklingen – samt kanske gett lösningar på hur situationen skulle kunna förbättras.

Stockholm den 5 juni 2000  
LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Bertil Jonsson

Sandro Scocco