



Beslut vid regeringssammanträde den 2 augusti 2018

Sammanfattning

En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet – en jämlikhetskommission – får i uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka möjligheterna till social rörlighet. Kommissionens förslag ska sammantaget bidra till ökad jämställdhet och en förbättrad integration.

Den ekonomiska jämlikheten ska framför allt främjas genom åtgärder som bidrar till en så jämn fördelning av marknadsinkomsterna som möjligt. Kommissionen ska mot denna bakgrund:

- Föreslå åtgärder som kan bidra till att utjämna skillnader i uppväxtförhållanden, samt i möjligheter till god utbildning och arbete med goda arbetsvillkor.
- Överväga åtgärder som stärker den enskildes rätt i förhållande till starka ekonomiska intressen.
- Lämna förslag till andra typer av jämlikhetsskapande åtgärder.

Förslagen ska främja jämlikhet på ett sådant sätt att ekonomins funktionssätt och tillväxtpotential stärks.

Kommissionen ska vidare verka för en bred diskussion om hur ekonomisk jämlikhet och social rörlighet kan främjas.

Kommissionen ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om sitt arbete och regelbundet presentera förslag och andra resultat av arbetet. Kommissionens arbete ska slutredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 maj 2020.

Bakgrund

Jämlikhet handlar ytterst om att människor ska betraktas som lika mycket värda och ha samma förutsättningar, möjligheter och villkor i samhället. Ekonomisk jämlikhet utgör en central del av den övergripande jämlikheten. Den ekonomiska jämlikheten påverkas av en rad faktorer, t.ex. skillnader i humankapital, dvs. enskilda individers produktiva förmåga, maktförhållanden, ett samhälles demografiska situation, den tekniska utvecklingen och internationaliseringen av ekonomin. På grund av variationer i dessa faktorer kommer det alltid att finnas en viss ekonomisk ojämlikhet.

På kort sikt kan fördelningen av marknadsinkomster, dvs. inkomster från arbete och kapital, främst förändras genom utformningen av skatter och transfereringar. På längre sikt är det även möjligt att påverka den ekonomiska jämlikheten genom åtgärder som ökar och utjämnar humankapitalet, liksom förhållandena på arbetsmarknaden. En långsiktigt jämlik fördelning av humankapital uppnås därför dels genom mer jämlika uppväxtvillkor i hemmet, dels genom insatser i det omgivande samhället som kompenserar för ojämlika uppväxtvillkor. Det är också möjligt att påverka den ekonomiska jämlikheten genom insatser som påverkar kapitaltillgångarnas fördelning och åtgärder som motverkar korruption och stärker demokratin och rättssäkerheten.

Konsekvenser av ekonomisk ojämlikhet

Vissa ekonomiska skillnader kan vara både legitima och nödvändiga för att ekonomin ska fungera väl och det samlade välståndet växa. Om inkomstskillnaderna blir alltför stora tenderar de dock att motverka andra viktiga mål i samhället, som sammanhållning, tillit och allas lika möjlighet att påverka samhällsutvecklingen.

Ekonomisk ojämlikhet, och i synnerhet ekonomisk utsatthet, har även betydelse för möjligheterna att uppnå en jämlik hälsa. Trygga inkomst- och försörjningsmöjligheter stärker människors möjligheter att skapa resurser som är positiva för deras hälsa. Inkomster och försörjningsmöjligheter utgör därför ett av de åtta

målområden som fastställts för folkhälsoarbetet med fokus på jämlik hälsa (prop. 2017/18:249).

Stora inkomstskillnader kan vidare påverka den sociala rörligheten. Om de ekonomiska skillnaderna blir alltför stora mellan grupper är det svårare att ge alla individer samma möjligheter från start. Barn från hushåll med sämre socioekonomiska förutsättningar får då inte samma möjligheter som andra att utveckla sin egen potential.

Inkomstskillnaderna kan även ha betydelse för den ekonomiska tillväxten. Det råder inte någon konsensus om hur sambandet mellan inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt ser ut. Det finns teoretiska argument för att en jämn inkomstfördelning kan ha både positiva och negativa effekter på ekonomisk tillväxt. Likaså är resultaten av den empiriska forskningen inte entydiga när det gäller vilka effekter som inkomstfördelningen har på tillväxten, vilket återspeglar att det rör sig om komplexa samband. Det finns undersökningar som visar på att inkomstskillnader påverkar den ekonomiska tillväxten negativt, medan andra undersökningar visar att sådana skillnader har en motsatt effekt. Det finns dock få undersökningar som identifierar vilka av de möjliga sambanden mellan inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt som påverkar resultaten.

Sambandet mellan inkomstfördelning och ekonomisk tillväxt är nära kopplat till frågan om sambandet mellan storleken på den offentliga sektorn och ekonomisk tillväxt, eftersom en mer jämlik fördelning av resurser ofta kräver utjämning via transfereringar och offentligt finansierade verksamheter. Inte heller på detta område har man inom den empiriska forskningen kunnat hitta något starkt och entydigt samband. Å ena sidan har skatter och transfereringar i allmänhet snedvridande (negativa) effekter på incitamenten för t.ex. arbete, vilket minskar den samhälls-ekonomiska effektiviteten. Å andra sidan utgör den offentliga sektorn ett viktigt instrument för att utjämna skillnaderna i individernas förutsättningar och stärka den samlade produktiva förmågan i ekonomin, t.ex. genom att tillhandahålla utbildning och sjukvård. Det är därför inte bara omfattningen av utgifter och skatter som är av betydelse för ekonomins funktionssätt, utan

också hur och till vad utgifterna används, liksom hur skatter och transfereringar utformas.

Även om det finns teoretiska och empiriska skäl för att en jämn inkomstfördelning kan påverka tillväxten både negativt och positivt har flera internationella bedömare, bl.a. Internationella valutafonden (IMF) och OECD, på senare tid pekat på de negativa tillväxteffekter som mer ojämna inkomstfördelningar har. Troligtvis beror sambandet på en rad faktorer, som hur inkomstskillnaderna har uppstått, hur samhällets institutioner är utformade och i vilken utvecklingsfas som ekonomin befinner sig. Detta är viktigt att beakta vid utformningen av åtgärder som syftar till att motverka ojämlikhet.

Inkomstfördelningen i Sverige

Sverige har i en internationell jämförelse relativt små skillnader i inkomster och levnadsförhållanden. Under de senaste decennierna har inkomstskillnaderna, mätt på årsbasis, ökat i Sverige, precis som i många andra jämförbara länder. Skillnaderna har dock ökat mer i Sverige än i andra OECD-länder sedan mitten av 1980-talet. Eftersom den sociala rörligheten mellan generationer generellt är större i länder med en jämnare inkomstfördelning riskerar även den sociala rörligheten att minska när inkomstskillnaderna ökar.

Inkomsterna bland de som har högst inkomster har ökat betydligt mer än för resten av befolkningen. Samtidigt har inkomsterna bland de som har lägst inkomster inte ökat lika mycket som för övriga delar av befolkningen. I Sverige har kapitalinkomster fått en ökad betydelse och bidragit till ökade inkomstskillnader. Vidare omfördelar inte skatter och transfereringar marknadsinkomsterna lika mycket som tidigare. Däremot har lönespridningen inte bidragit till utvecklingen i någon större omfattning.

Det finns också skillnader i inkomst mellan olika grupper i samhället. Skillnader finns mellan olika socioekonomiska grupper, mellan kvinnor och män samt mellan inrikes och utrikes födda. Inkomstskillnaderna mellan utrikes födda och individer födda i Sverige är stora och har ökat de senaste decennierna.

Inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män har visserligen minskat under en längre tid, men betydande skillnader kvarstår fortfarande.

Det är inte bara inkomstskillnaderna som ökar; olikheterna ökar också på andra områden, t.ex. när det gäller folkhälsan. Folkhälsan i Sverige utvecklas positivt för befolkningen som helhet, men utvecklingen är inte lika positiv för alla grupper. Medellivslängden ökar i samtliga socioekonomiska grupper, men den ökar snabbare för individer med en högre utbildning. Även skillnaderna i studieresultat ökar. Mätningar visar att studieresultaten för elever i grundskolan har sjunkit under en längre tid, även om resultaten förbättrats något under den senaste tiden. Samtidigt har skillnaderna mellan olika skolors resultat ökat, vilket främst förklaras av utvecklingen mot allt större skillnader i skolornas elevsammansättning med avseende på socioekonomisk bakgrund.

Även om lönespridningen inte har ökat i någon större utsträckning har skillnaderna i övriga villkor på arbetsmarknaden ökat under en längre tid. Det gäller bl.a. arbetsvillkor (inklusive anställningsform), arbetsrelaterad ohälsa och risk för arbetslöshet.

Skillnaderna har också ökat mellan olika delar av landet. Medan stora delar av landet upplever en god och växande ekonomi, finns det områden där inkomsterna och antalet jobb ökar betydligt långsammare. Även förutsättningarna att upprätthålla en god offentlig service, liksom tillgång till en digital infrastruktur med tillräcklig kapacitet, varierar mellan olika delar av landet.

Det finns tecken på en utveckling mot ökad segregation i vissa kommuner i Sverige. Segregation, som innebär att individer med liknande socioekonomisk bakgrund i stor utsträckning bor i samma områden, påverkar olika områden i samhället och tar sig olika uttryck. Det handlar i hög grad om ojämlika uppväxtvillkor och levnadsförhållanden, men också om att människor med olika bakgrund, erfarenheter och levnadsförhållanden inte i tillräcklig utsträckning möts och kommunicerar med varandra. Arbetet för att minska segregationen tar därför sikte både på att skapa mer jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser, vilket

bidrar till ett Sverige som håller ihop och ytterst till en fungerande demokrati.

Områden av särskild betydelse för jämlikhet och delaktighet

Det finns områden som kan vara av särskild betydelse för att på lång sikt öka den ekonomiska jämlikheten. Nedan behandlas några av dessa områden. Eftersom skillnader i levnadsförhållanden ofta följer kön och födelseland är jämställdhet och integration viktiga faktorer att beakta inom samtliga områden.

Arbetsmarknad

Ersättning för förvärvsarbete är hushållens viktigaste inkomstkälla. Fördelningen av arbetsinkomsterna har därför en mycket stor betydelse för inkomstfördelningen i stort. På en övergripande nivå bestäms arbetsinkomsternas storlek bl.a. av hur produktionsresultatet fördelas mellan ersättning för kapital och ersättning för arbete, samt antalet förvärvsarbetade timmar.

Av denna anledning är det viktigt med en väl fungerande arbetsmarknad, som tar till vara människors kompetens och vilja att arbeta. När fler arbetar minskar inkomstskillnaderna och grunden för individernas självbestämmande stärks. En hög sysselsättning bland både kvinnor och män är därför viktig för att uppnå små inkomstskillnader. Detta innebär också att ökad jämställdhet på arbetsmarknaden är viktigt för att uppnå ökad ekonomisk jämlikhet. Även arbetet mot diskriminering samt för lika rättigheter och möjligheter är betydelsefullt för att öka denna jämlikhet.

Även om sysselsättningsgraden generellt sett är hög i Sverige finns det grupper där sysselsättningsgraden fortfarande är för låg och arbetslösheten fortfarande är för hög, t.ex. bland personer utan avslutad gymnasieutbildning och bland personer födda utanför Europa. Detta är en viktig orsak till ekonomisk ojämlikhet. En framgångsrik integration är därför av stor betydelse för att minska skillnaderna i samhället. Även individers hälsa påverkar deras förutsättningar att komma i arbete.

Löneskillnader beror på flera olika faktorer. En del av löneskillnaderna speglar skillnader i fråga om humankapital. Det är därför viktigt av såväl demokratiska som sociala skäl att säkerställa att alla har möjlighet att investera i sitt humankapital. Detta minskar också behovet av en direkt omfördelning av resurser via skatter och transfereringar.

Parternas ansvar för lönebildningen är en grundpelare i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Staten har ett övergripande samhällsekonomiskt ansvar, men huvudansvaret för lönebildningen ligger hos arbetsmarknadens parter. Kollektivavtal som omfattar merparten av de anställda på arbetsmarknaden bidrar till att begränsa skillnader i löner och andra arbetsvillkor. Samverkan mellan staten och parterna på arbetsmarknaden bidrar till en väl fungerande arbetsmarknad och kan också underlätta de krav på omställning som en ständigt pågående strukturomvandling ställer.

Offentligt finansierade välfärdstjänster

Offentligt finansierade välfärdstjänster, som t.ex. utbildning samt sjuk- och hälsovård ger människor förutsättningar att själva styra över sina liv. Eftersom välfärdstjänsterna finansieras genom skatter, och ska fördelas efter behov, minskar skattefinansierade välfärdstjänster inkomstskillnaderna.

En kvalitativ utbildning med jämlika förutsättningar under hela livet, från förskola till vuxenutbildning och högre utbildning, är en grundförutsättning för att människor ska kunna forma sina egna liv, och för en ökad ekonomisk jämlikhet. Möjligheter till utbildning och omställning under hela arbetslivet, för såväl kvinnor som män, ger också både individer och samhälle bättre förutsättningar att möta struktureförändringar.

Det är även viktigt för den ekonomiska jämlikheten att befolkningen erbjuds en behovsanpassad och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. En sådan vård ska vara jämlik, jämställd och tillgänglig. Med en jämlik vård menas att alla ska erbjudas vård utifrån behov, på lika villkor och med ett gott bemötande. Med en jämställd vård avses att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård

och omsorg på lika villkor. Med en vård som är tillgänglig avses bl.a. en vård som är lätt att komma i kontakt med och som ges i rimlig tid.

Regionala skillnader och segregation

Människors möjligheter till arbete och goda livsvillkor varierar kraftigt mellan olika delar av Sverige. Det handlar om skillnader i möjlighet till arbete, bostäder, utbildning, offentlig service och trygghet mellan stad och land och mellan olika områden, kommuner och regioner.

Segregation, där vissa delar av befolkningen är separerade från andra, förekommer oftast i storstäder, men märks i dag även i mindre städer och samhällen. Uppkomsten av segregationsmönster i Sverige förklaras i första hand av socioekonomisk segregation. De som bor i områden med socioekonomiska utmaningar riskerar vidare att inte ha samma förutsättningar för bl.a. utbildning, etablering på arbetsmarknaden och ekonomisk försörjning. Segregation kan även förstärka skillnader i förutsättningar för individer, såväl kvinnor som män, flickor och pojkar. Regeringen har presenterat en långsiktig strategi för arbetet med att minska och motverka segregation (Ku2018/01462/D).

Segregationen är nära förknippad med segmenteringen på bostadsmarknaden, där olika upplåtelseformer ofta är koncentrerade till specifika bostadsområden. Upplåtelseformerna, t.ex. hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt, skiljer sig åt när det gäller finansieringskrav och boendekostnader. Skillnader i ekonomisk ställning och prisskillnader på bostäder, respektive efterfrågeöverskott på hyresmarknaden i form av långa kötider, kan därför påverka var människor bosätter sig. Bostaden är för många hushåll också den viktigaste tillgången. Denna tillgång kan ge både ekonomisk och social avkastning. Ojämlika förutsättningar att skaffa sig en bostad bidrar därmed till att förstärka segregationstendenserna. Skillnader i tillgång till – liksom i förutsättningar att bygga upp – kapital är en del av den ekonomiska

jämlikheten och har stor betydelse för den rumsliga segregationen, för skillnader i boendemiljö och uppväxtvillkor och för möjligheterna till social rörlighet.

I områden med socioekonomiska utmaningar finns flera samverkande faktorer som var och en kan leda till ökad kriminalitet i området. Det handlar bl.a. om arbetslöshet, ohälsa och oavslutad skolgång. Faktorerna bidrar till att ungdomar i dessa områden har en högre risk att dras in i kriminalitet. För det enskilda området riskerar en ökad kriminalitet att försämra förutsättningarna för egen försörjning och därmed öka ojämlikheten.

De senaste årtiondena har det skett stora strukturella förändringar i befolkningen, vilket påverkat hela Sverige. Bland annat har den långsiktiga trenden mot en ökad urbanisering fortsatt, och befolkningens ålderssammansättning förändrats. Detta har lett till att befolkningen ökat kraftigt i vissa delar av Sverige, medan den stagnerat eller minskat i andra. Även befolkningens ålderssammansättning varierar mellan olika delar av landet.

Utvecklingen har också påverkat möjligheterna att leva och arbeta i hela Sverige. Det måste finnas förutsättningar för att jobbtilfällena och ekonomisk tillväxt ska spridas i hela landet. För att öka sannolikheten för att de arbetstillfällena som växer fram kan matchas av utbildad arbetskraft är det samtidigt viktigt att arbetskraften är rörlig. Detta är också nödvändigt för att inkomstskillnaderna ska minska. Skillnader i uppväxtvillkor på grund av segregation, liksom varierande förutsättningar för jobb och utbildning i olika delar av landet, är viktiga delförklaringar till inkomstskillnaderna i Sverige.

Uppdraget

En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet – en jämlikhetskommission – ges i uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka förutsättningarna till social rörlighet. Arbetet ska utgå från befintlig och vetenskapligt grundad kunskap om olika faktorer långsiktiga påverkan på ekonomisk jämlikhet samt om strategier och

åtgärder som bidrar till att minska skillnader i inkomster. Kommissionens förslag ska främja ekonomisk jämlikhet på ett sådant sätt att ekonomins funktionssätt och förmåga att växa samtidigt stärks. De förslag som kommissionen lämnar ska främst avse åtgärder som stärker förutsättningarna för ett långsiktigt jämlikt utfall av marknadsinkomster, och därigenom indirekt bidrar till en jämnare fördelning av inkomster.

Kommissionen ska föreslå åtgärder som har direkt betydelse för såväl inkomstskillnaderna som skillnader i tillgång till eller i förutsättningar att bygga upp kapital, men det är viktigt att dessa som helhet är utformade så att de stärker ekonomins förmåga att växa.

Kommissionen ska överväga behovet av såväl generella insatser som insatser riktade till specifika målgrupper för att minska skillnader i inkomst och levnadsvillkor på lång sikt.

Utifrån befintlig kunskap ska kommissionen identifiera och prioritera de politikområden som är viktigast för uppdraget. Inom dessa områden ska kommissionen lämna förslag som stärker förutsättningarna för en långsiktig utveckling mot ökad ekonomisk jämlikhet.

De förslag som kommissionen lämnar ska också sammantaget bidra till ökad jämställdhet och en förbättrad integration. Kommissionens förslag ska även förstärka arbetet för en jämlik hälsa.

Vid utformningen av förslagen ska kommissionen beakta relevanta resultat och erfarenheter från initiativ från exempelvis EU, OECD och IMF inriktade mot inkluderande tillväxt. I sitt arbete ska kommissionen också beakta resultat och erfarenheter av politik och reformer för ökad jämlikhet i andra länder.

Arbetet ska resultera i förslag som avser såväl staten som kommuner och landsting, samt andra relevanta samhällsaktörer.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Till kommissionen ska det knytas en referensgrupp med företrädare för relevanta samhällsaktörer. Gruppen ska omfatta, men behöver inte vara begränsad till, företrädare för statliga myndigheter, kommun- och landstingssektorn, inklusive regioner, samt

för fackförbund, arbetsgivarorganisationer och ideella organisationer

En viktig del i kommissionens arbete är att aktivt informera om resultaten av kommissionens arbete samt att bjuda in till debatt och andra former av utåtriktad verksamhet.

I arbetet ska kommissionen beakta andra pågående arbeten som är relevanta för de frågeställningar som omfattas av uppdraget. Detta gäller i synnerhet Långtidsutredningen 2019 och det arbete som bedrivs av Delegationen mot segregation (Ku 2017:01).

Kommissionen ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om sitt arbete och regelbundet presentera förslag och andra resultat av arbetet.

Kommissionen ska slutredovisa sitt arbete till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 maj 2020.

(Finansdepartementet)