

Långtidsutredningen 2019

Huvudbetänkande

Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2019

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:65

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-25004-4

ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2019 har utarbetats inom Finansdepartementets ekonomiska avdelning under ledning av enheten för ekonomisk-politisk analys. Kanslirådet Johanna Åström har varit projektledare. Huvudbetänkandet har utarbetats av Johanna Åström, ämnesrådet Thomas Eisensee, departementsrådet Katinka Hort, departementssekreteraren Per Olof Robling och ämnesrådet Hans Sacklén. Departementssekreteraren Jenny Dickson, ämnesrådet Jenny von Greiff, kanslirådet Mårten Hultin, kanslirådet Mats Johansson, ämnessakkunnige Klas Lindström, ämnesrådet Philip Löf, departementssekreteraren Georg Marthin, praktikanten Axel Malmcrona, kanslirådet Marcus Mossfeldt, departementssekreteraren Ruth-Aïda Nahum, ämnesrådet Jonas Norlin, ämnesrådet Karine Raoufinia, departementssekreteraren Lizbeth Valck, kanslirådet Gisela Waisman och departementssekreteraren Anna Österberg har också bidragit till huvudbetänkandet. Andra tjänstemän inom Finansdepartementet har också lämnat värdefulla synpunkter.

Kanslisekreteraren Charlotte Nömmera har bidragit med administrativt stöd och slutredigerat manus. Kanslisekreterarna Monalisa Fränneby och Maria Neijnes har också bidragit med administrativt stöd. Förutom huvudbetänkandet utarbetas i samband med utredningen ett antal specialstudier, vilka publiceras som bilagor.

Utredningens arbete har följts av en styrgrupp inom Finansdepartementet bestående av finansrådet Albin Kainelainen och departementsråden Thomas Bergman, Katinka Hort, Erik Höglin, Thomas Pettersson och Per Sonnerby.

Till huvudbetänkandet har knutits en referensgrupp bestående av professor Anders Forslund (IFAU), docent Anna Sjögren (IFAU) och docent Jesper Roine (Handelshögskolan i Stockholm).

Stockholm i december 2019

Erik Höglin

Departementsråd
Enhetschef, enheten för ekonomisk-politisk analys

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	27
1.1 Långtidsutredningen 2019 fokuserar på ojämlikhet	27
1.2 Inkomstskillnader och tillväxt	29
1.3 Komplex fråga kräver mer förståelse	34
2 Inkomstfördelningens utveckling	37
2.1 Inkomstbegrepp och data.....	38
2.2 Inkomstfördelningens utveckling.....	41
2.3 Vad har drivit kapitalinkomsternas utveckling?.....	73
3 Inkomstskillnader och arbetsmarknaden	85
3.1 Utvecklingen av skillnader i arbetsinkomster	86
3.2 Inkomstskillnader och ekonomins funktionssätt	97
3.3 Hur har strukturomvandlingen påverkat sysselsättning och löneskillnader?	115
4 Inkomstfördelningen 2035	127
4.1 Bassceniots nyckelantaganden	129
4.2 Inkomstfördelningen i bassceniots 2035	136
4.3 Alternativscenario 1: Fortsatt snabb tillväxt av kapitalvinster	139

4.4	Alternativscenario 2: Prisindexering av transfereringar	141
4.5	Alternativscenario 3: Högre sysselsättning bland utrikes födda	145
5	Jämlikhet i möjligheter	149
5.1	Intergenerationell rörlighet i inkomster	151
5.2	Vad bestämmer den intergenerationella rörligheten?	162
5.3	Familjebakgrundens betydelse för skolresultat	170
6	Regionala skillnader i inkomst.....	177
6.1	Den makroekonomiska utvecklingen i olika regioner	183
6.2	Inkomstfördelningen mellan regioner	215
6.3	Bostadsprisernas effekt på levnadsstandarden.....	229
7	Välfärdstjänsterna utjämnar livschanserna	237
7.1	Fördelningen av välfärdstjänster.....	239
7.2	Likvärdig kvalitet i grundskolan?	244
7.3	Regionala demografiska utmaningar till 2035.....	254
	Referenser	271
	Bilagor till Långtidsutredningen 2019.....	289
	<i>Fördjupningsrutor:</i>	
2.1:	Kapitalinkomster 2017	46
2.2:	Dekomponering av Gini-koefficienten	62
2.3:	Distributional national accounts	82
3.1:	Betydelsen av 3:12-reglerna för spridningen i arbetsinkomster.	96
3.2:	Beräkning av ersättningsgrader	105
3.3:	Effekter av vuxenutbildning	122
4.1:	Makroekonomiska förutsättningar	130
6.1:	Regionindelning	180

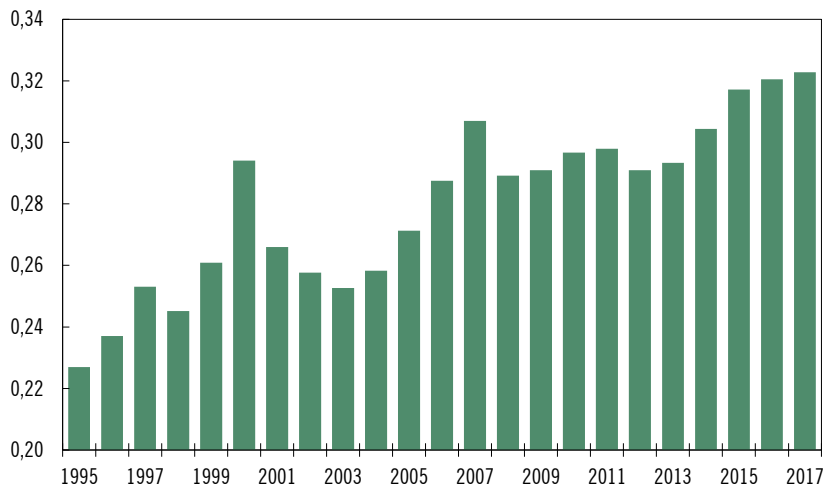
6.2: Varför koncentreras produktionen till storstäder?	189
6.3: Fortsatt divergens i regionerna till 2035	211
6.4: Från arbetskostnader i nationalräkenskaperna till inkomster av arbete i inkomstfördelningsstatistiken	218
6.5 Implicit avkastning av eget bostadskapital	222

Sammanfattning

Långtidsutredningen fokuserar denna gång på ojämlikhet. Sverige har under lång tid haft internationellt sett små inkomstskillnader men dessa har ökat sedan början av 1980-talet (se figur 1). Ökningen i Sverige har varit förhållandevis stor och Sverige har närmat sig nivån i många andra europeiska länder.

Figur 1 Inkomstspridningens utveckling

Gini-koefficient för ekonomisk standard



Anm.: Ekonomisk standard motsvarar disponibel inkomst med hänsyn tagen till hushållets sammansättning.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De ökande inkomstskillnaderna i Sverige och omvärlden har gett upphov till en omfattande internationell diskussion både om orsakerna till utvecklingen och det eventuella behovet av åtgärder för att minska skillnaderna. Fokus i debatten har dock skiftat. Tidigare utgick den i hög grad från uppfattningen om en målkonflikt mellan jämlikhet och tillväxt, dvs. att ökad jämlikhet bara kan uppnås

till priset av försämrad tillväxt. På senare år har det i ökad utsträckning i stället förts fram att inkomstskillnader kan vara skadliga för tillväxten. Ökat fokus läggs därmed på åtgärder som både kan bidra till minskade inkomstskillnader och förbättra tillväxtförutsättningarna.

I betänkandet analyseras vad som förklarar de ökade inkomstskillnaderna och på vilket sätt de kan påverka ekonomins funktions sätt. Det finns teoretiska argument för att ökade inkomstskillnader kan påverka tillväxten i både positiv och negativ riktning. Förenklat kan argumenten delas in i incitamentskapande och möjlighetsbegränsande. Inkomstskillnader som skapar drivkrafter för t.ex. arbete, studier, innovation och företagande är bra för tillväxten medan inkomstskillnader som begränsar individers möjligheter att t.ex. studera eller flytta, kan hindra tillväxten.

Ökade kapitalinkomster viktig förklaring till större inkomstskillnader

Att inkomstskillnaderna i Sverige har ökat sedan mitten av 1990-talet beror till stor del på en stark inkomstillväxt i den övre delen av inkomstfördelningen, och särskilt i den absoluta toppen. Toppinkomsternas snabba ökningstakt beror i sin tur på ökade kapitalinkomster, som sedan mitten av 1990-talet har ökat betydligt snabbare än andra inkomstslag. Kapitalinkomsterna är skevt fördelade, och en stor del går till hushåll i den yttersta toppen av inkomstfördelningen. Flera faktorer har bidragit till den snabba ökningen av kapitalinkomsterna sedan början av 1990-talet. En viktig förklaring är den kraftiga prisuppgången på bostäder och finansiella tillgångar under den senaste tjugoårsperioden. Det gäller i synnerhet prisutvecklingen för bostadsrättslägenheter och småhus. En annan förklaring är skattesystemets utformning. Ändringar av de s.k. 3:12-reglerna för beskattning av fåmansbolag har t.ex. ökat möjligheterna och drivkrafterna att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster.

Inkomsterna i botten har halkat efter

En annan förklaring till de ökade inkomstskillnaderna är att inkomsterna i de lägre inkomstskikten har ökat långsammare än medianinkomsten. Att inkomstillväxten har varit svagare i den nedre än i den övre delen av fördelningen kan delvis förklaras av att inkomsternas sammansättning ser olika ut i olika delar av fördelningen. Ju längre ner i fördelningen man kommer, desto färre personer försörjer sig på arbete och desto fler lever på transfereringar. Transfereringarna är vanligtvis kopplade till prisutvecklingen eller bestämda i fasta belopp. Om lönerna växer snabbare än priserna medför detta att inkomsterna för dem som försörjs av transfereringar försämras i förhållande till den arbetande delen av befolkningen. Denna utveckling har förstärkts ytterligare av att ersättningsnivåer sänkts i vissa system och av att jobbskatteavdraget införts. Sammantaget har detta verkat i riktning mot ökad inkomstspridning.

Samtidigt har eftersläpningen i vissa transfereringar och jobbskatteavdraget inneburit att de ekonomiska drivkrafterna till arbete har förstärkts. Det gäller i synnerhet grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden, för vilka drivkrafterna numera förefaller vara starka för de allra flesta. Stärkta drivkrafter till arbete bedöms vara en av flera faktorer som har bidragit till ökad sysselsättning. Den ökade sysselsättningen har i sin tur bidragit till att motverka den ökade inkomstspridningen.

När det gäller nivån på transfereringsinkomsterna finns det således en målkonflikt. Låga ersättningsnivåer medför, å ena sidan, att arbete lönar sig mer. Å andra sidan ger låga ersättningsnivåer ett sämre skydd mot inkomstbortfall vid oönskade händelser. För låg ersättning vid sjukdom eller arbetslöshet kan ge upphov till försörjningsproblem i hushållen och dessutom minska tilltron till generella offentliga försäkringar samt försämra omställningsförmågan i ekonomin.

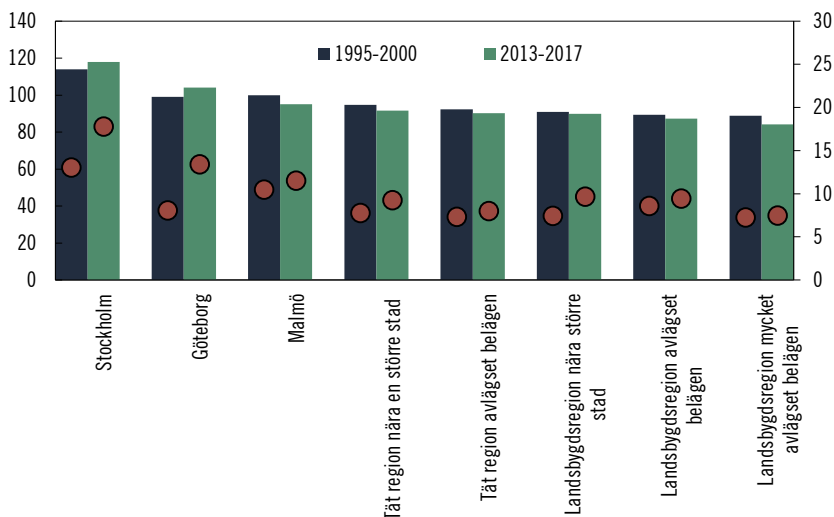
Även större regionala skillnader i inkomst

Att kapitalinkomsterna har ökat gör att inkomstskillnaderna mellan regioner också ökat. Kapitalinkomsterna har ökat mest i Göteborgs- och Stockholmsregionerna, vilket främst förklaras av de löpande kapitalinkomsterna (räntor och aktieutdelningar) (se figur 2).

Utdelningar från fåmansaktiebolag utgör en växande del av dessa inkomster i Göteborgs- och Stockholmsregionerna. Fram till 2006 ökade dessa utdelningar i takt med riksgenomsnittet. Därefter har de ökat betydligt snabbare. Trots att bostadspriserna ökat betydligt snabbare i Stockholmsregionen än i övriga delar av landet sedan 1995 har de realiserade kapitalvinsterna, som till övervägande del består av vinster vid bostadsförsäljning, inte ökat snabbare i Stockholmsregionen än i resten av landet.

Figur 2 Ekonomisk standard och andelen kapitalinkomster

Genomsnitt per region och tidsperiod i förhållande till riket.
Index, hela riket = 100 och procent (höger axel)



Anm.: Staplar visar ekonomisk standard i förhållande till riket. Punkter visar kapitalinkomsternas andel av ekonomisk standard. Ekonomisk standard motsvarar disponibel inkomst med hänsyn tagen till hushållets sammansättning.

Källor: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar.

Den ekonomiska standarden är avsevärt högre i Stockholmsregionen än i övriga delar av landet. Samtidigt är bostadspriserna också betydligt högre, vilket kan förväntas påverka hushållens boendeutgifter så att skillnaderna i konsumtionsutrymme är mindre än skillnaderna i ekonomisk standard. Men analysen i betänkandet visar att så inte är fallet. Boendeutgifternas andel av ekonomisk standard är ungefär lika stor i alla regioner, vilket medför att skillnaderna i ekonomisk standard mellan regionerna är i stort sett desamma före och efter

boendeutgifter. Detta kan framför allt förklaras av att den snabba prisutvecklingen i regioner med höga bostadspriser också har medfört att hushållens egna bostadskapital har ökat snabbare i dessa regioner. En annan förklaring är att hushållen anpassar sitt boende till prisnivån på olika sätt, som att bo mindre eller i mindre attraktiva områden.

Ökad sysselsättningsgrad har bidragit till att hålla ihop inkomstfördelningen

Arbetsinkomsten är det största inkomstslaget för de allra flesta hushåll. En svag anknytning till arbetsmarknaden är den enskilt viktigaste förklaringen till varför en del hushåll har låga inkomster. Utvecklingen på arbetsmarknaden är därför central för utvecklingen av inkomstskillnaderna. Strukturomvandlingen och den tekniska utvecklingen har sedan 1990-talet bidragit till att arbetsmarknaden har polariserats, dvs. till att andelen låg- och höglönejobb har växt i jämförelse med jobb med mer genomsnittliga löner. Denna utveckling brukar ofta förklaras av att digitalisering och automatisering har resulterat i att mittenlönejobb har rationaliserats bort i högre grad än låg- och höglönejobb. Det finns emellertid även andra förklaringar till polariseringen, t.ex. ändrade efterfrågemönster bland konsumenter som bl.a. har lett till ökad efterfrågan på såväl mindre kvalificerade som mer kvalificerade tjänster. Ytterligare en möjlig förklaring till jobbpolariseringen är att utbudet av arbetskraft har förändrats. Den förändring i arbetsutbudet som invandringen har fört med sig kan ha bidragit till jobbpolariseringen i Sverige mellan åren 2000 och 2013, framför allt till den ökade andelen låglönejobb.

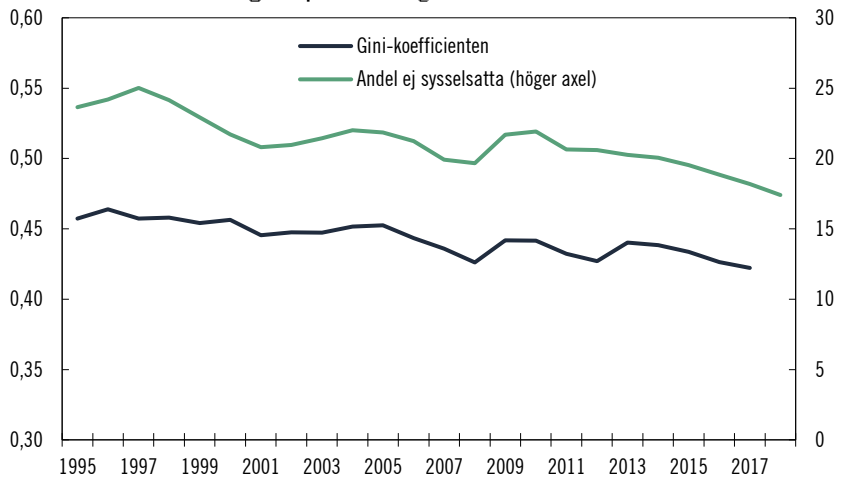
Sverige har bland de lägsta löneskillnaderna i OECD. En bidragande orsak till detta är sannolikt att en stor del av arbetsmarknaden omfattas av kollektivavtal och att det fackliga inflytandet är stort i Sverige. En annan förklaring är att skillnaderna i utbildningsnivå i befolkningen är relativt små. I många andra länder har polariseringen på arbetsmarknaden lett till ökad lönespridning, och därigenom också till ökade inkomstskillnader. I Sverige har utvecklingen sett annorlunda ut. Lönespridningen har ökat även i Sverige, men effekten av detta på skillnaderna i arbetsinkomster har motverkats både av att sysselsättningsgraden har ökat och att arbetstiderna har

ökat för dem som arbetar minst. Sammantaget har detta inneburit att spridningen i arbetsinkomster har minskat (se figur 3).

Även om sysselsättningen har ökat för stora grupper är den fortfarande betydligt lägre för t.ex. individer utan gymnasieutbildning och utrikes födda. Detta bedöms till övervägande del bero på att många i dessa grupper saknar de färdigheter som efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden. Den lägre sysselsättningsgraden i dessa grupper visar att ojämlikhet i framför allt utbildning kan påverka möjligheterna på arbetsmarknaden.

Figur 3 Spridning i arbetsinkomster och andel ej sysselsatta

Gini-koefficienten (vänster axel) och andel ej sysselsatta av befolkningen i procent (höger axel)



Anm.: Arbetsinkomster på individnivå. Arbetsinkomster består av summan av löneinkomster och företagarincomester.

Källor: Statistiska centralbyrån (STAR), Arbetskraftsundersökningarna och egna beräkningar.

Ökade skillnader i produktionsförutsättningar mellan regioner

Produktionsförutsättningarna och den demografiska utvecklingen ser olika ut i olika regioner. Bruttoregionprodukten (BRP) per invånare har ökat mer i storstadsregionerna jämfört med i andra regioner. Anledningen är i första hand att produktiviteten har ökat mer i

Göteborgs- och Stockholmsregionerna.¹ En trolig förklaring till att produktiviteten har ökat mer i storstadsregionerna är s.k. agglomerationsfördelar, dvs. att produktiviteten ökar mer inom geografiska områden där företag och arbetskraft koncentreras.

Trots denna divergens i BRP per invånare har arbetskostnaderna för företagen inte utvecklats på motsvarande sätt. Den relativa arbetskostnaden per sysselsatt är visserligen högre i storstadsregionerna, men skillnaderna har inte ökat nämnvärt under perioden. Som en följd av detta har löneandelen minskat i Göteborgs- och Stockholmsregionerna, medan den har ökat i övriga regioner. I landet som helhet har dock löneandelen varit i stort sett oförändrad.

Den digitaliseringsprocess som pågått en längre tid märks framför allt i Stockholmsområdet. Under perioden 1996–2013 har antalet anställda i yrken med risk för automatisering minskat i samtliga regioner. Minskningen har dock varit märkbart störst i storstadsregionerna, medan den endast har varit marginell i landsbygdsregionerna. Den stora minskningen i storstadsregionerna drivs framför allt av tillverkningsindustrin i Stockholmsregionen. Detta indikerar att omställningen på arbetsmarknaden till följd av digitalisering och automatisering kommit längst och gått snabbast i storstadsregionerna. Landsbygdsregioner tycks därmed ha en stor tillväxtpotential, men även en större risk för ökad arbetslöshet till följd av den digitaliseringsdrivna strukturomvandlingen. Strukturomvandlingens betydelse för arbetsinkomsternas fördelning beror i hög grad på hur omställningen till ändrade förutsättningar fungerar. Den generellt sett höga sysselsättningsgraden i Sverige jämfört med andra länder är en indikation på att omställningen har fungerat väl. För att en fortsatt digitaliseringsdriven strukturomvandling inte ska leda till högre arbetslöshet och större inkomstskillnader när den i högre grad når landsbygdsregionerna krävs att arbetskraften i dessa regioner har goda möjligheter till omställning.

Fram till 2035 förväntas de allt större skillnaderna i produktionsförutsättningar mellan regioner fortsätta att öka. Det bygger på

¹ Som utgångspunkt för den regionala analysen används den indelning i sex regiontyper som tagits fram av Tillväxtanalys (se Tillväxtanalys 2011 och 2015). Indelning är baserad på befolkningstätheten i olika kommuner och närheten till större tätbebyggda områden. Det bör noteras att storstadsregionerna geografiskt är relativt stora i denna indelning och inkluderar mindre kommuner långt från staden som namngett regionen. Dessa kommuner inkluderar bl.a. utifrån pendlingsmönstren till och från kommunerna.

att produktiviteten, i likhet med utvecklingen de senaste decennierna, antas öka mer i storstadsregioner jämfört med andra regioner.

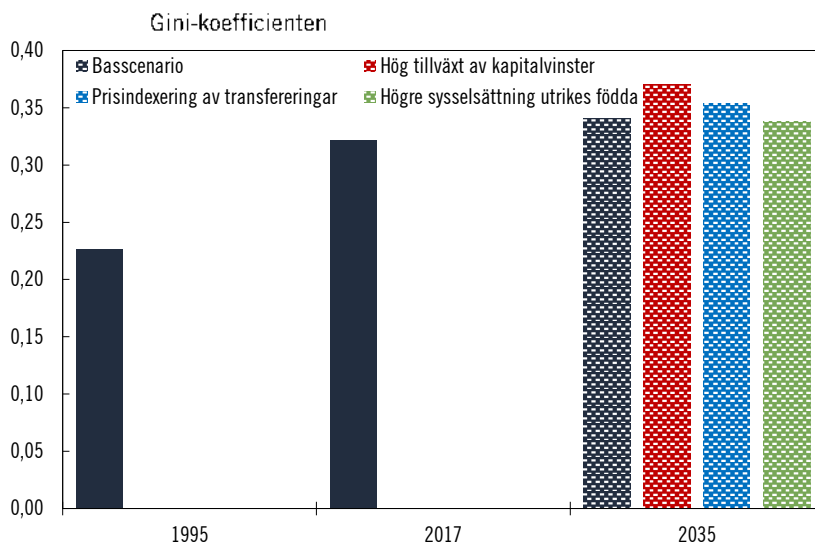
Inkomstskillnaderna väntas fortsätta att öka

I ett framåtblickande perspektiv väntas inkomstskillnaderna fortsätta att öka. Utredningen presenterar fyra olika scenarier för hur inkomstskillnaderna utvecklas till 2035.

I basscenariot ökar Gini-koefficienten mellan 2017 och 2035 från 0,32 till 0,34, vilket är en mindre ökning än de senaste decennierna (se figur 4). Förändringen motsvarar ca en femtedel av ökningen mellan 1995 och 2017. De ökade inkomstskillnaderna i basscenariot beror på att kapitalinkomsterna, som är koncentrerade till toppen av inkomstfördelningen, antas öka snabbare än övriga inkomster. Tillväxten i kapitalinkomster antas dock bli betydligt långsammare än vad som varit fallet sedan mitten av 1990-talet.

I det första alternativscenariot antas att den ena delen av kapitalinkomsterna, kapitalvinsterna, följer den genomsnittliga utvecklingen de senaste 20 åren. Den andra delen av kapitalvinsterna, ränte- och utdelningsinkomster, utvecklas som i basscenariot. Detta ger högre inkomstskillnader 2035 än i basscenariot, vilket åskådliggör kapitalvinsternas betydelse för utvecklingen av inkomstskillnaderna i Sverige.

Det andra alternativscenariot skiljer sig från basscenariot vad gäller antagandet om transfereringsinkomsternas utveckling. I basscenariot antas att transfereringarna ökar i samma takt som inkomsterna, vilket skulle kräva aktiva politiska beslut. En sådan utveckling innebär att dagens ambitionsnivå bevaras och en högre tillväxt av transfereringarna än vad som varit fallet de senaste decennierna. I det andra alternativa scenariot antas nivåerna i transfereringssystemen i stället växa med inflationen. Det är mer i linje med utvecklingen sedan mitten på 1990-talet. Även i detta alternativscenario växer inkomstskillnaderna mer än i basscenariot, men inte lika mycket som i det första alternativscenariot med högre tillväxt av kapitalvinster.

Figur 4 Utveckling av inkomstskillnaderna i olika scenarier

Anm.: 1995 och 2017 utfall, 2035 framskrivning.

Källa: Bilaga 2 om inkomstfördelningen 2035.

Det tredje och sista alternativscenariot rör sysselsättning för utrikes födda. Migrationen till Sverige har historiskt sett varit omfattande det senaste decenniet. Nyanländas sysselsättning och inkomster tenderar att vara lägre än inrikes föddas även efter lång tid i landet. I det sista alternativscenariot antas att utrikes födda från länder med lågt- och medelhögt Human Development Index (t.ex. Syrien, Eritrea, Somalia och Afghanistan) når en sysselsättningsgrad som är 10 procentenheter högre än i basscenariot 2035. Detta leder till att inkomstskillnaderna 2035 blir lägre än i basscenariot. Skillnaden är dock liten, vilket beror på att utrikes födda från dessa länder är en relativt liten grupp.

Inkomstskillnaderna ökar i samtliga scenarier. Det betyder dock inte att ökade inkomstskillnader är oundvikliga. Den ekonomiska politiken påverkar inkomsternas tillväxt i olika delar av inkomstfördelningen och även hur sysselsättningen utvecklas i olika delar av befolkningen. Kapitalinkomsternas utveckling beror bl.a. på hur bostadsmarknaden utvecklas och på kapitalbeskattningens utformning. Hur inkomsterna utvecklas i den nedre delen av fördelningen beror i hög grad på reglerna i transfereringssystemen, men också på sysselsättningsutvecklingen. Utan åtgärder talar dock mycket för att

inkomstskillnaderna kommer att fortsätta att växa till 2035, om än i en långsammare takt än vad som varit fallet de senaste decennierna.

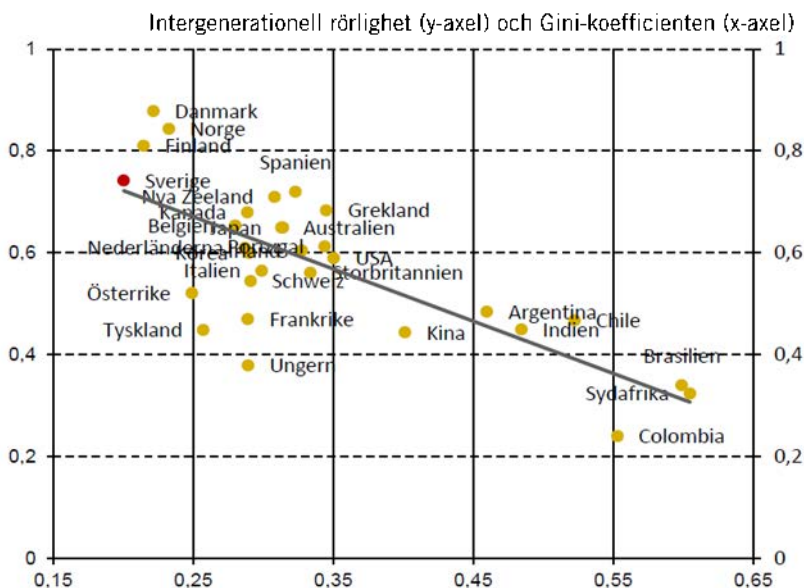
Jämlikheten i möjligheter har inte försämrats

En viktig dimension av ekonomisk jämlikhet är jämlikhet i möjligheter. Denna typ av jämlikhet kan, vad avser inkomst, anses ha uppnåtts när en individs inkomster enbart beror på dennes val och ansträngning, snarare än på omständigheter utanför individens kontroll. Ökade inkomstskillnader kan påverka jämlikheten i möjligheter om dessa skillnader begränsar tillgången till t.ex. välfungerande skolor, högre utbildning eller specifika karriärvägar för barn från fattigare familjer. Det kan i förlängningen innebära att alla inte får möjlighet att nå sin potential och kan leda till ineffektiv resursallokering i ekonomin och därmed minska den ekonomiska tillväxten.

En faktor som är av stor betydelse för barns utfall och som ligger utanför barnens kontroll är deras föräldrars inkomst. Sambandet mellan föräldrars och barns inkomst, den *intergenerationella inkomströrligheten*, är därför ett begrepp som är nära relaterat till jämlikhet i möjligheter. Ju starkare samband mellan föräldrars och barns inkomster, desto mindre intergenerationell rörlighet och desto mindre jämlikhet i möjligheter.

I jämförelser mellan länder, och regioner inom länder, finns en negativ samvariation mellan inkomstskillnader och intergenerationell inkomströrlighet. Länder med högre inkomstskillnader har också lägre inkomströrlighet. Detta samband brukar kallas "Gatsbykurvan" och illustreras i figur 5.2. Mindre är dock känt om huruvida det rör sig om ett orsakssamband eller om det beror på andra förklaringsfaktorer som är gemensamma för både inkomstskillnader och rörlighet. Principiellt kan man tänka sig att föräldrar investerar tid och pengar i sina barns humankapital (t.ex. utbildning) och att de investerar mer om avkastningen är hög. Om föräldrar med högre inkomster dessutom lägger mer tid och resurser på sina barn skulle större inkomstskillnader kunna leda till minskad intergenerationell rörlighet.

Figur 5 Gatsbykurvan - sambandet mellan inkomstskillnader och intergenerationell inkomströrlighet



Anm.: X-axeln visar Gini-koefficienten under mitten av 1980-talet. Y-axeln visar intergenerationell inkomströrlighet mätt som 1 minus den intergenerationella inkomstelasticiteten (1-IGE).

Källa: Finanspolitiska rådet (2019).

I Sverige är den intergenerationella inkomstelasticiteten (IGE) ca 0,27. Det betyder att om föräldrarnas inkomster var 10 procent över genomsnittet så har barnen i sin tur inkomster som ligger 2,7 procent över genomsnittet i barngenerationen. IGE är därigenom ett mått på *intergenerationell persistens*. Ju högre den är, desto lägre är den intergenerationella rörligheten och tvärtom. De övriga nordiska länderna har liknande nivåer av rörlighet som Sverige. Men i t.ex. sydeuropa, Storbritannien och USA är den intergenerationella rörligheten betydligt lägre.

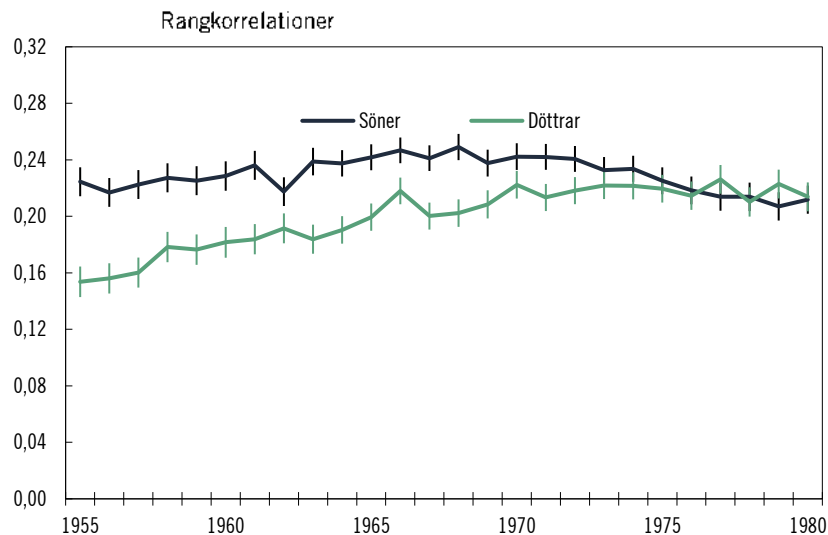
Ett syfte med de offentligt finansierade välfärdstjänsterna skola, vård och omsorg är att utjämna livschanser och att ge alla möjlighet att nå sin potential. Mycket tyder också på att detta är en viktig förklaring till den höga rörligheten i de nordiska länderna. För att uppnå en hög social rörlighet räcker det emellertid inte att utjämna barns uppväxtvillkor och möjligheter till utbildning. Forskning visar att skillnaden i intergenerationell rörlighet mellan de skandinaviska länderna å ena sidan och England och USA å den andra sidan delvis uppstår på arbetsmarknaden. Det intergenerationella sambandet

mellan barns och föräldrars utbildning skiljer sig inte så mycket mellan länderna men den högre avkastningen på utbildning i USA och England skapar ett starkare samband mellan barns och föräldrars inkomster. Detta indikerar att den lägre avkastningen på högre utbildning i Sverige kan vara en förklaring till den högre intergenerationella rörligheten i inkomster.

I utredningen presenteras utvecklingen av den intergenerationella rörligheten över tid. Resultaten visar att för personer födda mellan 1955 och 1980 har rörligheten varit i stort sett oförändrad sett över hela perioden. Det övergripande mönstret av oförändrad rörlighet döljer dock både betydande skillnader mellan kvinnor och män och en viss variation i rörligheten under tidsperioden (se figur 6). För kvinnor har rörligheten sjunkit över tid. Detta har skett under en period då kvinnors position på arbetsmarknaden har förbättrats, vilket kan tyckas paradoxalt. Sannolikt beror det dock på att kvinnors inkomster tidigt i perioden var en sämre indikator för deras potentiella intjäningsförmåga. När den egna inkomspotentialen avspeglas tydligare i faktiska inkomster fångas den också tydligare i de mått på intergenerationell rörlighet som används här.

Bland män födda 1970 och senare tycks rörligheten däremot ha ökat något. Inkomstskillnaderna minskade under perioden, vilket kan ha bidragit till den ökade rörligheten.

I ett internationellt perspektiv är rörligheten i inkomster i Sverige bland de högsta. Det tyder på en hög jämlikhet i möjligheter. Då analysen bygger på individer födda mellan 1955 och 1980 svarar dessa resultat inte på frågan om hur de ökande inkomstskillnaderna sedan 1990-talet har påverkat den intergenerationella rörligheten för dagens unga. Ett sätt att undersöka om de växande inkomstskillnaderna påverkat möjligheterna för dagens unga är att studera utvecklingen av betydelsen av familjebakgrund för skolresultaten.

Figur 6 Intergenerationell persistens för söner och döttrar

Anm.: Figuren visar sambanden mellan söners respektive döttrars inkomster och föräldrars inkomst, mätt som genomsnittet mellan faderns och moderns inkomst, i termer av rangkorrelationen. Högre värden på y-axeln indikerar lägre intergenerationell rörlighet, och vice versa. De vertikala linjerna markerar 95-procentiga konfidensintervall. Standardfelen är klustrade på mödrarna.
Källa: Bilaga 5 om intergenerationell rörlighet.

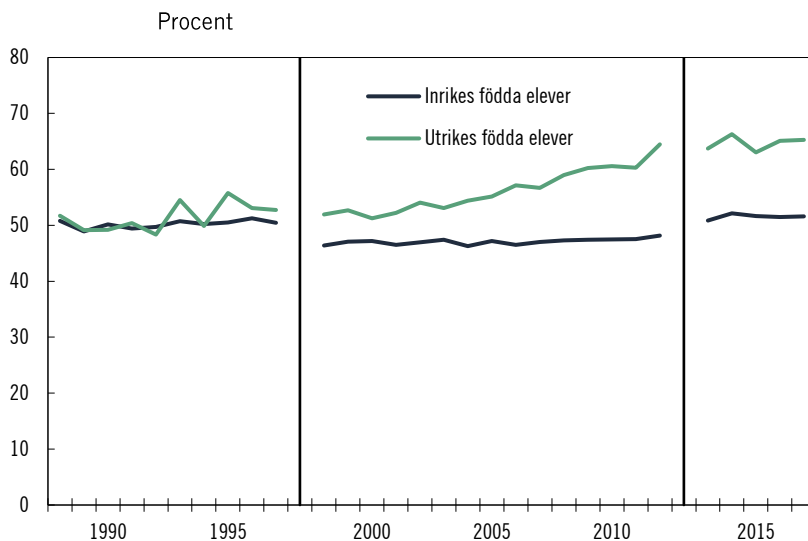
Familjebakgrunden har fortfarande stor betydelse för skolresultat

Skolan är den främsta institutionen för att främja social rörlighet. Eftersom utfall i grundskolan mäts i tidig ålder möjliggör det en analys av den *potentiella* rörligheten för personer uppvuxna under 1990-talet då inkomstskillnaderna ökade. Detta är av särskilt intresse mot bakgrund av det negativa sambandet mellan inkomstskillnader och intergenerationell rörlighet som Gatsbykurvan antyder.

Familjebakgrundens betydelse för resultaten i både grund- och gymnasieskolan har ökat något sedan slutet av 1980-talet. År 1988 förklarade familjebakgrunden ungefär 50 procent av variationen i betyg i årskurs 9. Den andelen har stigit till 55 procent 2017. Ökningen har framför allt skett sedan mitten av 2000-talet. Denna utveckling har drivits av att föräldrabakgrundens betydelse har ökat för utrikes födda elever och att utrikes födda utgör en växande andel av det totala antalet elever. Sammansättningen av de utrikes födda eleverna med avseende på ursprungsland och ålder för ankomst har förändrats, vilket sannolikt bidrar till den ökade betydelsen av

föräldrabakgrund. Fler anländer också efter åldern för skolstart, vilket är förknippat med försämrade skolresultat. Familjebakgrundens betydelse för inrikes födda elever har varit i stort sett oförändrad från slutet av 1980-talet (se figur 7). De ökade inkomstskillnaderna under 1990-talet bedöms därmed inte ha påverkat familjebakgrundens betydelse för skolresultat. Inte heller verkar skolans kompensatoriska förmåga ha minskat. Utvecklingen verkar snarare drivas av att förutsättningarna för skolans kompensatoriska uppgift har försvårats, bl.a. genom att en större andel elever anländer sent i skolåldern. Migrationen och därmed antalet barn som anländer efter skolstart väntas dock minska de kommande åren. Det kan innebära att skolans kompensatoriska uppdrag blir lättare och att familjebakgrundens betydelse för de utrikes födda elevernas skolresultat minskar.

Figur 7 Andel av variationen i betyg i årskurs 9 som kan förklaras av familjebakgrunden



Anm.: Figuren visar syskonkorrelationer i betyg i kärnämnen i årskurs 9, uppdelat på elevernas födelseland. Analysen begränsas till syskon födda högst tre år ifrån varandra. Den första lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan, medan den andra linjen visar införandet av nuvarande betygssystem.

Källa: Bilaga 7 om likvärdighet i skolan.

För att skolan ska ha en utjämnande effekt på livschanser krävs att alla elever har tillgång till skolor av bra kvalitet. Det förefaller finnas kvalitetsskillnader vad gäller skolans förmåga att förbättra elevers

resultat givet elevens förutsättningar. Elever med svagare förutsättningar tenderar att gå i skolor av sämre kvalitet och skolor i storstadsområden tenderar att ha högre kvalitet än skolor på landsbygden. Det leder till att skolans utjämnande effekt blir mindre och tyder på att det skulle vara möjligt att reducera familjebakgrundens betydelse för skolresultaten. Det kan potentiellt också öka den intergenerationella rörligheten i inkomster på sikt.

Divergerande bostadspriser kan begränsa jämlikheten i möjligheter

I diskussioner om hur ökade inkomstskillnader kan påverka jämlikheten i möjligheter ligger ofta ett särskilt fokus på begränsningar i utbildningsmöjligheter. I Sverige är dock eftergymnasial utbildning till stor del subventionerad och andelen av befolkningen med högre utbildning är hög i ett internationellt perspektiv. En annan faktor av betydelse för jämlikheten i möjligheter är tillgången till bostäder.

Långa kötider till hyresbostäder och höga priser på ägda bostäder påverkar individernas möjligheter till boende i expansiva regioner. För de som har ägt en bostad i dessa regioner under en längre tid har ökade bostadspriser inte i första hand inneburit ökade boendegifter, utan att värdet på bostaden har stigit, liksom det egna bostadskapitalet. Det stärker deras köpkraft på bostadsmarknaden i förhållande till de som inte har tagit del av värdestegringarna. Stora skillnader i boendeförmögenhet och kreditrestriktioner tillsammans med allt större regionala skillnader i bostadspriser kan hindra grupper som har lägre inkomster eller saknar finansiella tillgångar, från att flytta för arbete eller studier.

Inträdeshindren på bostadsmarknaden medför också att familjebakgrunden får större betydelse för ungas möjligheter till eget boende. Forskning indikerar att sannolikheten att bli bostadsägare påverkas positivt om föräldrarna äger sin bostad och att betydelsen av familjebakgrund och föräldrars förmögenhet har ökat.

...och hämma strukturomvandlingen

Arbetskraftens rörlighet och flexibilitet är en viktig faktor för en väl fungerande arbetsmarknad. Strukturomvandlingen ställer inte bara

krav på att arbetskraften uppdaterar och växlar kompetens i takt med förändrade krav, utan också på att människor har möjlighet att flytta dit arbetstillfällena finns. Internationell forskning tyder på att höga bostadspriser och begränsat utbud på bostadsmarknaden i storstadsområden kan hämma inflyttningen från andra regioner. Det kan dämpa produktivitetstillväxten i storstäderna och bromsa utvecklingen mot minskande inkomstskillnader mellan regioner. I förlängningen dämpar det den ekonomiska tillväxten i landet som helhet.

Större utmaning att utjämna livschanser med välfärdstjänsterna

Mycket tyder på att inkomstskillnaderna kommer att fortsätta att öka både i befolkningen i stort och mellan regioner. Det är svårt att avgöra vad detta betyder för utvecklingen av skillnaderna i levnadsförhållanden i ett större perspektiv. För levnadsförhållandena i stort är även andra faktorer av betydelse. Hit hör bl.a. tillgången till välfärdstjänster och annan offentlig service, som t.ex. offentligt finansierad utbildning och sjukvård av god kvalitet.

Det är välkänt att den åldrande befolkningen utgör en utmaning för den svenska välfärdsmodellen. I grunden är det positivt att medborgarna lever längre. Men det innebär också att utgifterna för välfärdstjänsterna, framför allt äldreomsorg och sjukvård, väntas öka kraftigt. Sammantaget ökar den demografiskt betingade efterfrågan på kommunala tjänster med ca 18 procent mellan 2018 och 2035, vilket motsvarar en ökning med i genomsnitt ca 1 procent per år. Med oförändrade kommunala skattesatser innebär det att statsbidragen till kommunsektorn behöver öka från 2,2 procent av BNP till 3,8 procent under dessa år.

För att öka omfattningen av verksamheten inom vård, skola och omsorg krävs, vid oförändrad personaltäthet, fler sysselsatta i sektorn. Det innebär att närmare hälften av den totala sysselsättningsökningen fram till 2035 behöver ske i kommunfinansierad verksamhet och att andelen av befolkningen som är sysselsatta i sektorn behöver öka. Utmaningen framöver i tillhandahållandet av välfärdstjänster bedöms främst handla om att hitta arbetskraft, snarare än finansieringen. Eftersom den demografiska utvecklingen

varierar mellan de olika regionerna, kommer vissa regioner påverkas mer än andra (se tabell 1).

Tabell 1 Förändring i kommunalt sysselsatta och i befolkning i arbetsför ålder

Förändring 2020–2035

	Kommunalt sysselsatta		Befolkning i åldern 20–69 år	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Landsbygdsregioner mycket avlägset belägna	-200	-3,0	-6 600	-17,1
Landsbygdsregioner avlägset belägna	4 500	8,2	-12 400	-4,7
Landsbygdsregioner nära en stad	2 600	9,5	-1 700	-1,3
Täta regioner avlägset belägna	5 600	7,6	-1 1000	-3,1
Täta regioner nära en stad	57 400	12,7	61 900	2,7
Storstadsregioner	108 900	17,7	340 900	10,1
Riket	178 800	14,5	371 100	5,8

Anm.: Exkluderar kommunalt finansierad sysselsättning inom näringslivet.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även om beräkningarna indikerar personalbrist i alla regioner väntas den bli störst i landsbygdsregionerna. Personalbristen kan innebära att det blir svårare att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i hela landet. Förutom att det skapar en ojämlikhet i levnadsförhållandena kan det få konsekvenser för allas möjlighet att utvecklas. Det kan också minska den intergenerationella rörligheten.

1 Inledning

Långtidsutredningens syfte är att ge ett underlag för utformningen av den ekonomiska politiken. En central uppgift är att analysera utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin de närmaste 15–20 åren och vad de betyder för den ekonomiska politiken. Dessutom ska utredningen bidra till den ekonomisk-politiska debatten.

Långtidsutredningen publiceras med ungefär fyra års mellanrum. Långtidsutredningen 2019 är den tjugotredje i ordningen och publiceras drygt 70 år efter den första långtidsutredningen som gavs ut 1948. Arbetet leds av tjänstemän på Ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet, som också utarbetar huvudbetänkandet. Till skillnad från andra statliga utredningar beslutar inte regeringen om några direktiv för långtidsutredningen.

1.1 Långtidsutredningen 2019 fokuserar på ojämlikhet

Temat för föreliggande långtidsutredning är ojämlikhet. Sverige och de övriga nordiska länderna har under lång tid haft både låga inkomstskillnader och hög tillväxt. Vanliga förklaringar till detta är den förhållandevis jämna fördelningen av humankapitalet, den höga sysselsättningsgraden bland såväl kvinnor som män och de offentligt finansierade välfärdstjänsterna som bidrar till att höja människors produktivitet och sysselsättning. Även ordningen på svensk arbetsmarknad, som underlättar omställning, brukar lyftas fram som en viktig förklaring till att Sverige lyckats kombinera jämlikhet och effektivitet.²

² Se t.ex. Andersen (2018) och Sapir (2005).

Sedan början av 1980-talet har dock inkomstskillnaderna ökat i Sverige liksom i omvärlden, vilket gett upphov till en omfattande diskussion om orsakerna till de ökade skillnaderna och om det eventuella behovet av åtgärder för att möta utvecklingen. Fokus i debatten har skiftat – från att tidigare ha utgått från ett rent rättviseperspektiv till att på senare år alltmer handla om hur tillväxten och samhällsutvecklingen påverkas av ekonomisk ojämlikhet. Det går också att skönja en förändrad syn på inkomstskillnader hos flera av de stora bedömarna av internationell ekonomisk utveckling. Efter finanskrisen 2008, och den efterföljande svaga ekonomiska utvecklingen i många länder, började IMF, Världsbanken och OECD uppmärksamma sambandet mellan inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt. De har omprövat sina tidigare policyrekommendationer om att genomföra reformer som ökar tillväxten oavsett dessas direkta konsekvenser för ojämlikheten. Organisationerna arbetar nu i stället med en strategi för inkluderande tillväxt (*inclusive growth*). Denna strategi betonar att ekonomisk tillväxt och fördelningen av det ökade välståndet inte kan ses som två separata frågor. En långsiktigt hållbar ekonomisk politik behöver enligt detta synsätt vara utformad så att den både ger förutsättningar för ekonomisk tillväxt och en jämn(are) fördelning av välståndet.

Långtidsutredningen 2019 är inriktad på att analysera ojämlikhetens utveckling och orsaker samt vilka konsekvenser ojämlikhet har för den svenska ekonomins funktionssätt. Ojämlikhet är ett vitt begrepp och kan förekomma i många olika dimensioner. Ofta avses ojämlikheter i utfall, mätt med exempelvis skillnaden mellan botten och toppen av inkomstfördelningen. Fokus i den analysen ligger inte på hur skillnaderna har uppstått utan snarare på hur stort avståndet är mellan olika gruppers ekonomiska status. Ett annat vanligt perspektiv lägger tonvikten vid ojämlikheter i möjligheter för individen att utveckla sina förmågor och forma sin egen tillvaro. Enligt denna syn på jämlikhet kan inkomstskillnader vara något positivt om det skapar incitament att ta vara på möjligheter. I utredningen kommer båda typer av ojämlikhet att analyseras. Förutom huvudbetänkandet omfattar utredningen åtta bilagor, vilka publiceras som separata rapporter. Dessa är:

1. Sveriges ekonomi – utsikter till 2035; Ekonomiska avdelningen vid Finansdepartementet, SOU 2019:61

2. Inkomstfördelningen 2035 vid olika scenarier, Ekonomiska avdelningen vid Finansdepartementet, SOU 2019:57
3. Kapitalinkomster och inkomstfördelningen, Anders Björklund, Markus Jäntti, Per Olof Robling, Jesper Roine och Daniel Waldenström, SOU 2019:62
4. Inequality and economic performance, Torben Andersen, SOU 2019:54
5. Utvecklingen av intergenerationell rörlighet i Sverige, Martin Nybom och Gunnar Brandén, SOU 2019:55
6. Jobbpolarisering på svensk arbetsmarknad, Magnus Gustavsson, SOU 2019:47
7. Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan, Helena Holmlund, Anna Sjögren och Björn Öckert, SOU 2019:40
8. Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och utbildning? Anders Stenberg, SOU 2019:48

1.2 Inkomstskillnader och tillväxt

De ökade inkomstskillnaderna de senaste decennierna har medfört en intensifierad debatt om utvecklingens konsekvenser för tillväxten. Det finns teoretiska argument för att ökade inkomstskillnader kan påverka tillväxten i både positiv och negativ riktning. I bilaga 4 om inkomstskillnader och tillväxt sammanfattas den teoretiska litteraturen om mekanismerna genom vilka inkomstskillnader kan påverka ekonomins funktionssätt och därigenom leda till både högre och lägre tillväxt. De senaste decennierna har det även kommit en rad rapporter som empiriskt undersöker sambandet mellan inkomstskillnader och tillväxten i BNP. Resultaten från dessa studier varierar i både storlek och riktning.

1.2.1 Mekanismer för hur ökade inkomstskillnader kan påverka tillväxten

Det vanligaste argumentet för att inkomstskillnader kan förväntas påverka den ekonomiska tillväxten positivt är att större inkomst-

skillnader ger starkare ekonomiska drivkrafter. Större inkomstskillnader kan bl.a. förbättra incitamenten till utbildning, arbete och ansträngning i yrkeslivet samt innebära ökade incitament till investeringar i forskning och utveckling. En annan mekanism genom vilken inkomstskillnader kan påverka tillväxten positivt går via sparandet. Eftersom höginkomsttagare sparar en större del av sina inkomster kan större inkomstskillnader öka uppbyggnaden av fysiskt kapital.

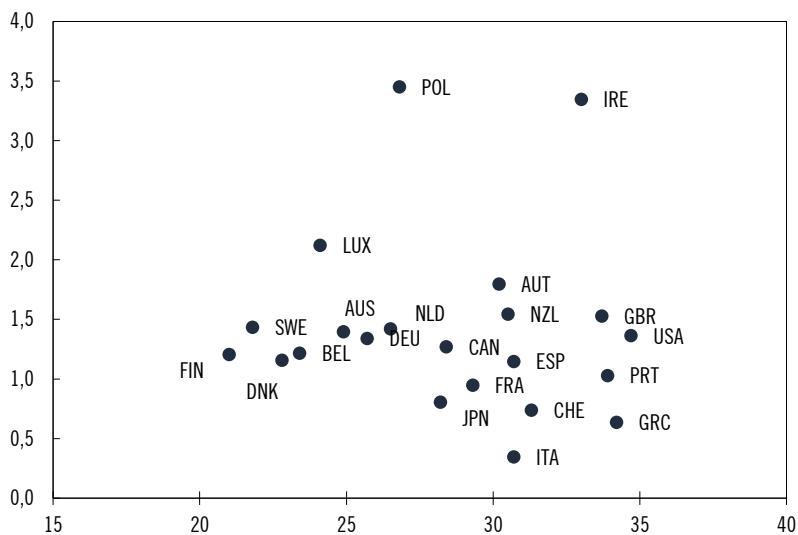
Samtidigt finns ett antal argument för hur inkomstskillnader kan förväntas påverka den ekonomiska tillväxten negativt. Till dem hör att stora inkomstskillnader, i kombination med kreditrestriktioner och dåligt fungerande kapitalmarknader, kan leda till att det investeras för lite i humankapital. Stora inkomstskillnader kan också leda till sociala spänningar, försämrad tillit i samhället och politisk instabilitet. Vidare finns en risk att stora inkomstskillnader kan leda till ökad makrovolatilitet och finanskriser och därigenom minska tillväxten. Ytterligare ett argument är att stora inkomstskillnader kan leda till krav på en politik som motverkar ekonomisk tillväxt, t.ex. ökad protektionism eller ändrade skatter och transfereringar som riskerar att skada förutsättningarna för ekonomisk tillväxt.

1.2.2 Empiriska studier

Det finns en omfattande empirisk litteratur om sambandet mellan skillnader i ekonomiska resurser och ekonomisk tillväxt. I figur 1.1 visas hur initiala inkomstskillnader 1990 samvarierar med BNP-tillväxten under perioden 1990–2014 i 22 OECD-länder. Utifrån figuren är det svårt att se att det skulle finnas något uppenbart samband mellan inkomstskillnader och tillväxt.

Figur 1.1 Inkomstskillnader och tillväxt

Genomsnittlig BNP-tillväxt 1990–2014 och Gini-koefficient 1990



Källa: Bilaga 4 om inkomstskillnader och tillväxt.

I den empiriska litteratur som undersöker sambandet används dock mer komplexa ansatser. I studierna mäts sambandet mellan inkomstskillnader och tillväxt givet ett antal bakomliggande variabler såsom BNP per capita och utbildningsnivå. Syftet är att isolera inkomstskillnadernas direkta effekt på tillväxten. Resultaten varierar. Det finns studier som visar att det finns ett negativt samband mellan inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt, medan andra studier visar ett positivt samband. Det finns också studier som inte visar något signifikant samband åt något håll.

Även om resultaten varierar har ett par metaanalyser genomförts, som lyfter fram några gemensamma resultat (de Dominicis m.fl. 2008, Cingano 2014 samt Neves m.fl. 2016). De finner bl.a. att sambandet mellan inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt är negativt i utvecklingsländer men mer oklart i rikare länder. Detta kan bero på att effekten av ökade inkomstskillnader på olika mekanismer som även påverkar tillväxten är större i utvecklingsländer än i rikare länder. Det rör sig främst om kreditrestriktionernas betydelse för uppbyggnad av humankapital och effekten av politisk instabilitet och social oro. Andra resultat visar samtidigt att förändringar i

inkomstskillnader, oavsett om det är ökningarna eller minskningar, är associerade med lägre tillväxt.

Tidshorisonten är viktig. Studier som undersöker sambandet mellan inkomstskillnader och tillväxt under en längre period (20–30 år) visar oftare ett negativt samband än studier som undersöker sambandet under en kortare tidsperiod (5 år). Detta tyder på att betydelsen av de teoretiska mekanismer som beskrevs ovan kan variera beroende på vilken tidshorisont som används. Dessutom verkar landspecifika förhållanden vara viktiga. Det visar sig i att sambandet mellan inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt varierar mellan länder med likartad utvecklingsnivå, vilket bl.a. kan förklaras av skilda institutionella förhållanden. En konsekvens av detta är att sambandet mellan inkomstskillnader och tillväxt kan förväntas variera mellan olika studier beroende på vilka länder som ingår i dem. Vidare innebär det att generella slutsatser om sambandet mellan inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt i ett visst land (som exempelvis Sverige) är svåra att dra utifrån resultat baserade på andra länder.

Är jämlikhet i möjligheter länken mellan inkomstskillnader och tillväxt?

I en studie av Aiyar och Ebeke (2019) menar författarna att en förklaring till de varierande resultaten från forskningen om sambandet mellan inkomstskillnader och tillväxt är att tidigare studier fokuserat på jämlikhet i utfall utan att beakta jämlikheten i möjligheter. Hypotesen är att i länder där familjebakgrunden har stor påverkan på barns möjligheter kommer en ökad inkomstspridning vara mer negativ för tillväxten då alla inte får möjlighet att nå sin fulla potential. Om skillnaderna i möjligheter är små har däremot inte ökade inkomstskillnader samma effekt på tillväxten. Författarnas empiriska resultat, som bygger på tidsseriedata från över 100 länder, stödjer hypotesen. Inkomstskillnader är förknippade med lägre tillväxt om jämlikheten i möjligheter är mindre, mätt som intergenerationell rörlighet i utbildning eller inkomster.

Författarna pekar ut tre områden som de menar kan ha betydelse för sambandet mellan intergenerationell rörlighet och tillväxt: tillgång till bra utbildning, barriärer på arbetsmarknaden och kreditrestriktioner.

1.2.3 Politiken har en viktig roll

Empirisk forskning om sambandet mellan inkomstskillnader och tillväxt har som beskrivits ovan gett blandade resultat. Det är dock viktigt att skilja på vilken effekt inkomstskillnader i sig har på tillväxten från vad som är effekterna av en jämlikhetsskapande och omfördelande politik.

Inkomstskillnaderna påverkar vilka val individer gör, t.ex. kan skillnader i inkomster mellan olika utbildningar signalera att det är lönsamt att gå en viss utbildning. Valen i sin tur påverkas även av vilka möjligheter individer har att agera produktivt. Hur möjligheterna ser ut beror på hur olika system och institutioner är utformade. Exempelvis kan en subventionerad skola bidra till att den initiala tillgången till resurser inte direkt påverkar möjligheterna till utbildning. Ett annat exempel är skatte- och transfereringssystemen som har en direkt effekt på inkomstfördelningen. Samtidigt kan skatter och transfereringar skapa negativa incitamentseffekter och skatteklar, vilket både kan ge indirekta effekter på inkomstfördelning och kan verka hämmande på ekonomin. Den totala effekten på tillväxten av dessa system beror dock på hur medlen används och hur det påverkar individer att göra produktiva val. De val som görs leder sedan till ett nytt utfall, dvs. en ny inkomstfördelning. För beslutsfattare är det viktigt att förstå dessa mekanismer och hur de samspelar med varandra för att, om så önskas, kunna utforma reformer som ökar jämlikheten utan att skada ekonomin och tillväxten.

Andersen och Maibom (2019) försöker förklara de skiftande resultaten från den empiriska forskningen genom att definiera en front där länder teoretiskt sett kan befinna sig om institutionerna är väl utformade och resurser utnyttjas effektivt. Av historiska, institutionella och politiska orsaker befinner sig dock många länder inte på, utan innanför, fronten. För sådana länder är det möjligt att genom väl utformade reformer öka både effektiviteten och minska inkomstskillnaderna och därmed röra sig mot fronten. Sverige ligger dock, enligt författarna, nära fronten. Detta innebär inte att alla förbättringsmöjligheter är uttömda. Men det visar att det i förhållande till andra länder är svårare att hitta reformer som både ökar jämlikheten och tillväxten.

1.3 Komplex fråga kräver mer förståelse

Sambandet mellan inkomstskillnader och tillväxt är komplext och går sannolikt åt båda håll. En slutsats som kan dras från den empiriska litteraturen är att sambandet bl.a. beror på utvecklingsnivå, institutioner, tidshorisont. Det är därför svårt att ge ett generellt svar på hur ökade inkomstskillnader påverkar den ekonomiska tillväxten. Det innebär också att det knappast är meningsfullt att söka efter ett entydigt eller definitivt svar på om de ökade inkomstskillnaderna i Sverige påverkar tillväxten positivt eller negativt. Fokus bör i stället ligga på att bättre förstå vad som ligger bakom de ökade inkomstskillnaderna och, givet de identifierade drivkrafterna, undersöka i vilken riktning och genom vilka mekanismer de kan påverka ekonomins funktionssätt. Syftet med detta betänkande är att ge vissa bidrag till en sådan analys och kan fungera som ett underlag för den ekonomiska politiken framöver.

1.3.1 Huvudbetänkandets disposition

Huvudbetänkandet består av sju kapitel. Kapitel 2 analyserar inkomstfördelningens utveckling och vad som har orsakat de ökade inkomstskillnaderna i Sverige sedan mitten på 1990-talet. Eftersom kapitalinkomsterna utgör en viktig förklaring till den ökade inkomspredningen ges i kapitlet en fördjupad beskrivning av utvecklingen av dessa inkomster.

Trots att kapitalinkomsterna har ökat i betydelse för inkomstfördelningens utveckling är arbetsinkomsten fortfarande det största inkomstslaget för de flesta hushåll. Arbetsmarknadens utveckling är därför central för utvecklingen av inkomstskillnaderna. I kapitel 3 beskrivs hur förändringar i sysselsättning, arbetstider och löner har påverkat inkomstfördelningen sedan mitten av 1990-talet. I detta kapitel analyseras också de ekonomiska drivkrafterna till arbete och utbildning närmare. Dessutom beskrivs vilka konsekvenser den pågående strukturomvandlingen på arbetsmarknaden har haft för sysselsättning och löner.

Eftersom utredningens syfte är att analysera utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin de närmaste 15–20 åren presenteras i kapitel 4 analyser av inkomstfördelningen 2035 givet olika antaganden. De viktigaste förklaringarna till att inkomst-

skillnaderna har ökat är utvecklingen av kapitalinkomsterna och att transfereringarna har halkat efter löneinkomsterna. Därför presenteras två scenarier med olika antaganden kring kapitalinkomsternas och transfereringarnas utveckling. Utvecklingen på arbetsmarknaden har också stor betydelse för utvecklingen av inkomstskillnaderna, därför presenteras ytterligare ett scenario där integrationen av nyanlända utrikes födda går betydligt fortare än i dag.

Konsekvenserna av ökade inkomstskillnader kan se olika ut beroende på hur jämlikheten i möjligheter ser ut. I kapitel 5 undersöks utvecklingen av jämlikhet i möjligheter genom att studera sambandet mellan barns inkomster och deras föräldrars inkomster, den s.k. intergenerationella rörligheten. Eftersom studier av intergenerationell rörlighet kräver långa uppföljningsperioder är det än så länge inte möjligt att studera betydelsen av de ökade inkomstskillnaderna under 1990-talet. Därför studeras också utvecklingen av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten för elever som slutade grundskolan mellan 1988 och 2017. Detta kan ge en indikation på vilken betydelse familjebakgrunden har för de generationer som växer upp nu.

I studier av inkomstskillnader studeras oftast inkomstskillnaderna inom ett helt land. Det finns dock stora skillnader i förutsättningar och möjligheter mellan olika regioner. I kapitel 6 studeras därför hur inkomsterna varierar mellan olika regioner i Sverige, vad som kan förklara detta och hur de kan förväntas påverka den ekonomiska utvecklingen i landet som helhet.

Den svenska välfärdsmodellen bygger på att alla medborgare ska ha tillgång till offentligt finansierade välfärdstjänster, som vård, skola och omsorg, av hög kvalitet. Ett motiv till detta har varit att utjämna livschanser och skapa mer jämlika möjligheter. I kapitel 7 analyseras vilken betydelse välfärdstjänsterna har för fördelningen av de samlade resurserna i ekonomin. Eftersom skolan har en särskilt viktig roll i att utjämna livschanser undersöks om alla elever har tillgång till skolor av god kvalitet. I kapitlet undersöks också hur förutsättningarna att tillhandahålla likvärdiga välfärdstjänster framöver ser ut. Det är välkänt att den åldrande befolkningen utgör en utmaning för den svenska välfärdsmodellen och i vissa regioner medför den att försörjningsbördan ökar mycket. Detta innebär en finansiell utmaning men också, och kanske mer problematiskt, att

bristen på personal ökar. Detta kan påverka möjligheterna till likvärdiga välfärdstjänster i hela landet och därmed jämlikheten.

2 Inkomstfördelningens utveckling

Inkomstskillnaderna i Sverige har ökat under en längre tid. Detta har visats i åtskilliga rapporter. Den internationella samarbetsorganisationen OECD har betonat att ökningen i Sverige har varit förhållandevis stor och att Sverige, som under 1980-talet framstod som ett av de mest jämlika länderna inom OECD, har närmat sig många andra europeiska länder vad gäller inkomstskillnadernas storlek.

Den fortsatta framställningen i detta kapitel består av tre huvudavsnitt. I avsnitt 2.1 redogörs bl.a. för det inkomstbegrepp som vanligtvis används i inkomstfördelningsstudier. I avsnitt 2.2 analyseras inkomstfördelningens utveckling över tid i Sverige. Tonvikten ligger på utvecklingen de senaste 20 åren. De ökade inkomstskillnaderna sedan mitten av 1990-talet kan till stor del tillskrivas en förhållandevis stark inkomstillväxt i den övre delen av inkomstfördelningen, och särskilt i den absoluta toppen. Toppinkomsternas snabba ökning beror i sin tur på ökade kapitalinkomster. Samtidigt har inkomsterna i fördelningens nedre del ökat långsammare än medianinkomsten. Denna utveckling beror på flera samverkande faktorer. En bidragande orsak är att de flesta transfereringar inte har ökat i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen. Det har lett till en svagare relativ inkomstutveckling för stora grupper i inkomstfördelningens nedre del som mer permanent får sin försörjning från olika transfereringar. Förändrad inkomstbeskattning (jobbskatteavdraget) och demografiska förändringar, t.ex. en ökad andel ensamhushåll och en åldrande befolkning, har också haft betydelse för avståndet mellan de lägre inkomstkikten och mitten av inkomstfördelningen.

Avsnitt 2.3 tränger djupare bakom kapitalinkomsternas ökade betydelse i den svenska officiella statistiken över inkomstfördelningen. Flera faktorer har bidragit till utvecklingen av hushållens redovisade kapitalinkomster sedan början av 1990-talet. En sådan

faktor är tillgångsprisernas utveckling. En annan handlar om skattesystemets utformning.

2.1 Inkomstbegrepp och data

I avsnittet redogörs först för det inkomstbegrepp som används vid analyser av inkomstfördelningens utveckling i denna Långtidsutredning. Därefter följer en kortfattad presentation av de datamaterial som ligger till grund för analyserna.

Begreppet ekonomisk standard

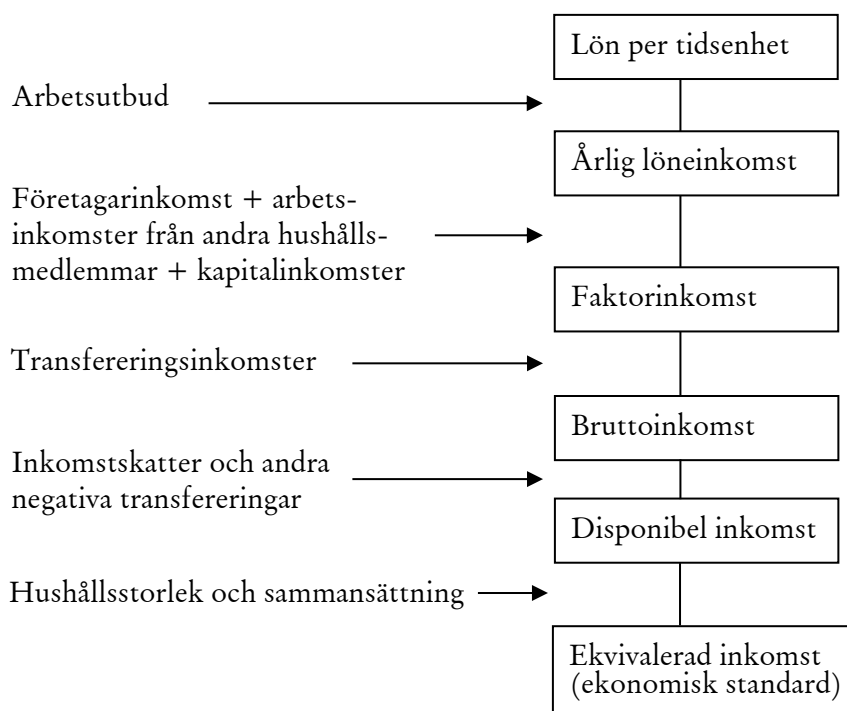
Ekvivalerad disponibel inkomst, eller ekonomisk standard, är det centrala inkomstbegreppet i svensk och internationell forskning om inkomstfördelning. Analyserna i detta kapitel baseras i huvudsak på detta inkomstbegrepp. Inkomstbegreppet tar sin utgångspunkt i hushållets disponibla inkomst per kalenderår, dvs. summan av alla enskilda hushållsmedlemmars inkomster efter skatt samt hushållsrelaterade transfereringar som inte kan kopplas till någon specifik individ i hushållet (t.ex. bostadsbidrag). Därefter beaktas hushållets försörjningsbörd och de stordriftsfördelar som uppstår när flera delar på fasta kostnader. Detta görs genom att hushållets totala disponibla inkomst justeras utifrån hushållets storlek och sammansättning med hjälp av en s.k. ekvivalensskala.³ Slutligen tilldelas alla individer i hushållet denna justerade hushållsinkomst.⁴ Varje enskild individs ekonomiska standard bestäms således av hushållets samlade inkomster och av hushållets sammansättning. Ju fler personer som ska försörjas av en viss disponibel inkomst, desto lägre ekonomisk standard har individerna i hushållet.

³ Den ekvivalensskala som används i detta kapitel (Svensk konsumtionsenhetsskala 2004) innebär att vikten för den första vuxna (18 år eller äldre) i hushållet sätts till 1,00. För en andra vuxen är vikten 0,51, och för ytterligare vuxna lägger man till 0,60 per person. Det första barnet har en vikt på 0,52, och för varje ytterligare barn adderas 0,42 per barn. Hushållets totala disponibla inkomster divideras därefter med den totala hushållsvikten för att få den ekvivalerade disponibla inkomsten.

⁴ Kännedomen om hur inkomstfördelningen ser ut inom hushållen är liten. Det standardmässiga antagandet är dock att alla hushållsmedlemmar lever på samma materiella standard.

Inkomstbildningsprocessen illustreras grafiskt i figur 2.1.⁵ Allmänt kan man säga att individens ekonomiska standard beror av de tre övergripande institutionerna marknad, offentlig sektor och familj. Ersättningen för det egna arbetet är förstås viktig, men människors ekonomi påverkas också av den egna kapitalinkomsten och av andra hushållsmedlemmars inkomster från arbete och kapital. I moderna välfärdsstater utgör vidare socialförsäkringar och bidrag väsentliga delar av den sammanlagda inkomsten för en stor del av befolkningen. Offentlig sektor påverkar också individens ekonomi genom skatteuttag. Individens ekonomiska standard avgörs slutligen av hushållets storlek och sammansättning.

Figur 2.1 Grafisk illustration av inkomstbildningsprocessen



⁵ Det bör understrykas att figuren är en förenkling och att det är lätt att tänka sig olika återkopplingsmekanismer mellan olika faser i inkomstbildningsprocessen.

Begreppet ekonomisk standard ger inte en fullständig bild av individens ekonomiska resurser

Det finns flera skäl till att fördelningsstudier främst använder hushållets (ekvivalerade) disponibla inkomst som mått på individers levnadsstandard och ekonomiska välfärd. Ett viktigt skäl är att den disponibla inkomsten är förhållandevis lätt att mäta. I Sverige finns huvuddelen av den information som behövs för att mäta disponibel inkomst tillgänglig i olika administrativa register och datainsamling sker årligen. Vidare har detta inkomstmått varit föremål för mycket forskning, och dess egenskaper är väl kända. Slutsatsen från en stor del av forskningen kring andra mått på välfärd är dessutom att de är mycket nära korrelerade med disponibel inkomst.⁶

Som välfärdsrelevant inkomstmått betraktat har dock disponibel inkomst vissa brister. Ett problem är att den del av den offentliga sektorns omfördelning som sker i form av icke-monetära individuellt inriktade välfärdstjänster, som t.ex. vård, omsorg och utbildning, inte ingår i den disponibla inkomsten.⁷ Traditionella fördelningsanalyser, som använder disponibel inkomst som inkomstbegrepp, tenderar därför att underskatta individers samlade ekonomiska resurser. Vidare överskattas skillnader i fördelningen av ekonomiska resurser mellan olika inkomstgrupper när de offentliga välfärdstjänsterna inte beaktas. Detta beror på att välfärdstjänsterna är generella och i huvudsak tillgängliga efter behov oavsett betalningsförmåga.⁸

Ytterligare ett skäl till att levnadsstandard kan vara högre än vad som visas av den disponibla inkomsten är att den materiella levnadsstandard inte bara bestäms av inkomstens storlek. Även hushållets förmögenhet har betydelse. Vissa hushåll kan t.ex. ha en förmögenhet som de lever av, eller använder för att parera inkomstvariationer. Vidare har hushåll som t.ex. har betalat av sina bostadslån (och därmed har en positiv nettoförmögenhet kopplad till bosta-

⁶ En översikt av mätningen av disponibel inkomst finns att läsa i den s.k. Canberragruppens slutrapport; se Expert Group on Household Income Statistics (2001).

⁷ De individuellt inriktade välfärdstjänsterna motsvarar nästan 20 procent av BNP. Detta kan ställas i relation till de kontanta inkomstöverföringarna som uppgår till ca 15 procent av BNP.

⁸ Välfärdstjänster och deras fördelning i befolkningen diskuteras i kapitel 7 i detta betänkande. Regeringens fördelningspolitiska redogörelser har också vid flera tillfällen belyst hur de offentligt subventionerade välfärdstjänsterna fördelas i befolkningen och hur inkomstfördelningen ett givet år påverkas när hänsyn tas till dessa tjänster (se t.ex. prop. 2018/19: 100 bilaga 2). Analyserna har bl.a. visat att när välfärdstjänsterna beaktas minskar den totala inkomstspridningen med ungefär 20 procent, främst till följd av att hushåll med barn och äldre pensionärer flyttas uppåt i inkomstfördelningen.

den) lägre boenderelaterade utgifter än högt belånade hushåll. Dessa kan uppnå en given levnadsstandard med en lägre disponibel inkomst än hushåll som saknar bostadsförmögenhet.

Data

Analyserna i detta kapitel grundar sig på Sveriges officiella inkomstfördelningsstatistik som fram till 2013 baseras på Hushållens ekonomi (HEK). Därefter baseras den på Totalräknad inkomstfördelningsstatistik (TRIF). I och med att HEK ersattes som officiell statistikälla av TRIF övergick informationen om hushåll från att utgå från intervjuer till att hämtas från register över befolkningens placering i hushåll. Hushållsbegreppet i HEK bygger på s.k. kosthushåll. Ett kosthushåll utgörs av alla personer som bor i samma bostad och har gemensam hushållning. Hushållsbegreppet i TRIF bygger i stället på s.k. bostadshushåll. Bostadshushållet utgörs av samtliga personer som är folkbokförda på samma fastighet och lägenhet. Det speglar således personers folkbokförda boende, och till skillnad från hushållsbegreppet i HEK finns det inte några krav på gemensam hushållning inom hushållet.⁹

Det bör slutligen understrykas att redovisningen av inkomstutvecklingen nedan huvudsakligen avser analys av årliga tvärsnitt. Detta betyder att det inte nödvändigtvis är samma individer som befinner sig i en viss inkomstgrupp vid olika tidpunkter. Enskilda individer rör sig mellan inkomstgrupper och sammansättningen av dessa grupper förändras över tiden.

2.2 Inkomstfördelningens utveckling

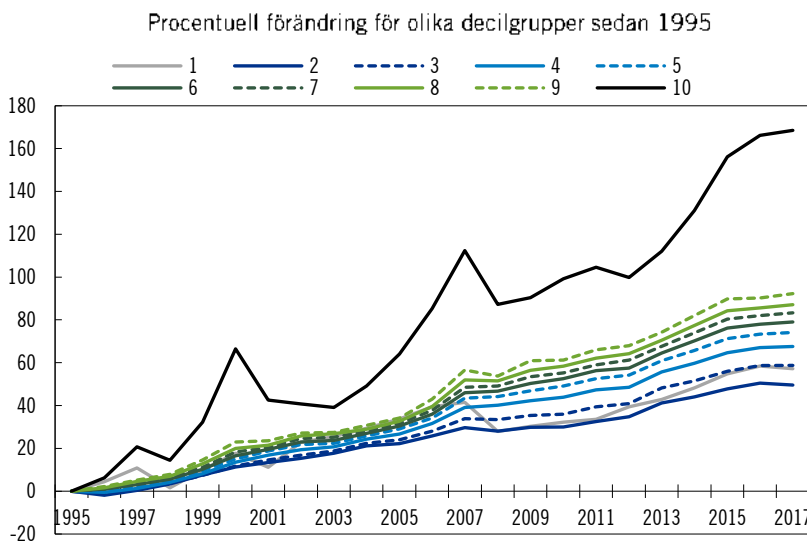
I detta avsnitt analyseras inkomstfördelningens utveckling över tid i Sverige. Tonvikten ligger på utvecklingen de senaste 20 åren.

⁹ Förändringar i framställningen av statistik tenderar att leda till s.k. tidsseriebrott. I en publicerad rapport ger Statistiska centralbyrån (SCB) en översiktlig bild av hur de ändrade förutsättningarna för statistiken påverkar statistikens kvalitet och jämförbarhet. Den övergripande bilden är att TRIF ger något högre skattningar av den ekonomiska standardens medelvärde och median samt en något mer sammanpressad inkomstspridning än HEK (se SCB 2016).

2.2.1 Toppinkomsterna har dragit ifrån

Hushållens reala disponibla inkomster tenderar att stiga över tiden, till stor del beroende på en kontinuerlig produktivitetstillväxt i samhället. År 1995–2017 ökade den reala ekonomiska standarden över hela inkomstfördelningen. Det framgår om alla individer i befolkningen rangordnas efter ekonomisk standard och därefter delas in i tio lika stora inkomstgrupper, s.k. decilgrupper (se figur 2.2). Inkomsttillväxten har dock inte fördelats jämnt över olika inkomstgrupper. Inkomstökningen har varit störst i toppen av inkomstfördelningen, större i den övre halvan än i mitten och större i mitten än i den nedre delen av fördelningen. Medianinkomsten ökade med 77 procent, eller med i genomsnitt 2,8 procent per år.

Figur 2.2 Real inkomstutveckling i olika delar av inkomstfördelningen



Anm.: Figuren visar förändring av den reala medelinkomsten i respektive decilgrupp. När inkomstutvecklingen över tid studeras är det av vikt att justera för effekter av en allmänt stigande prisnivå som inte bidrar till ökat välbstånd. Ett sätt att göra detta på är att mäta inkomsterna vid olika tidpunkter med prisnivån vid en tidpunkt. Ett mått i fasta priser har då skapats som mäter utvecklingen i reala termer.

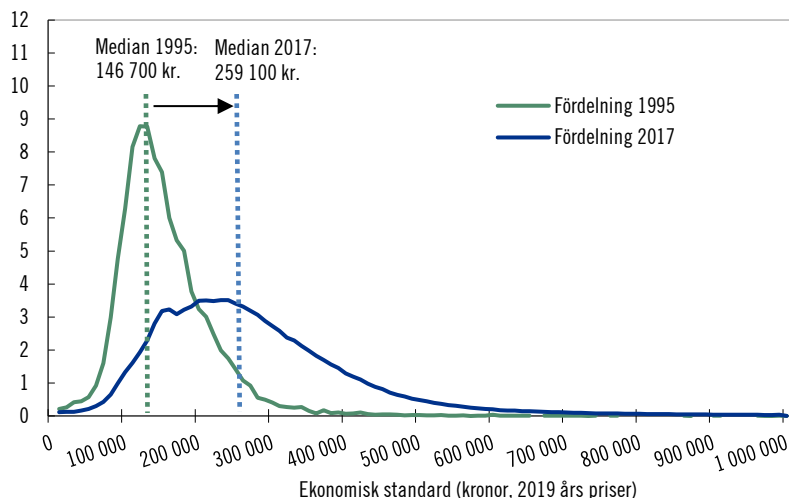
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsekvensen av det utvecklingsmönster som visas i figur 2.2 är att den samlade inkomstfördelningen har dragits isär (se figur 2.3). Det relativa avståndet mellan den översta delen och mitten av fördelningen har ökat, liksom det relativa avståndet mellan mitten och den

nedersta delen av fördelningen. Att inkomsterna generellt har ökat under perioden framgår av att inkomstfördelningen har förskjutits åt höger i diagrammet.

Figur 2.3 Fördelningen av ekonomisk standard 1995 resp. 2017

Andel av befolkningen (procent) i inkomstintervall om 10 000 kr



Anm.: Inkomsterna är uttryckta i 2019 års priser. Inkomster över 1 000 000 kr visas inte i diagrammet. År 1995 hade ca 0,1 procent av befolkningen en ekonomisk standard som översteg denna övre gräns. År 2017 var andelen ca 1,5 procent.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 2.1 visar hur den genomsnittliga ekonomiska standarden för olika decilgrupper förhåller sig till medianen 1995 respektive 2017. Den kraftiga ökningen av avståndet mellan toppen och mitten av fördelningen speglar den starka tillväxttakten för de översta tio procenten jämfört med övriga grupper. År 1995 hade en genomsnittlig person i tiondelen med högst inkomster 2,1 gånger högre ekonomisk standard än medianinkomsttagaren. År 2017 hade avståndet ökat till 3,3 gånger medianinkomsttagarens ekonomiska standard. På samma sätt speglar det ökade avståndet mellan den nedre delen och mitten av inkomstfördelningen den relativt svaga inkomstillväxten för de lägsta inkomstgrupperna jämfört med övriga grupper. År 1995 hade en genomsnittlig person i inkomstgrupp 2 drygt 70 procent av medianinkomsttagarens ekonomiska standard. År 2017 hade denna andel sjunkit till 60 procent.

Tabell 2.1 Olika inkomstgruppers ekonomiska standard i förhållande till medianen

Relativ ekonomisk standard i procent och förändring i procentenheter

Inkomstgrupp	1995	2017	Förändring 1995–2017
1	43	39	-4
2	71	60	-11
3	80	72	-8
4	88	83	-5
5	96	94	-2
6	104	106	2
7	115	119	4
8	128	136	8
9	147	160	13
10	214	325	111

Anm.: I tabellen redovisas kvoten mellan den genomsnittliga ekonomiska standarden för olika inkomstgrupper och medianvärdet i befolkningen, uttryckt i procent.

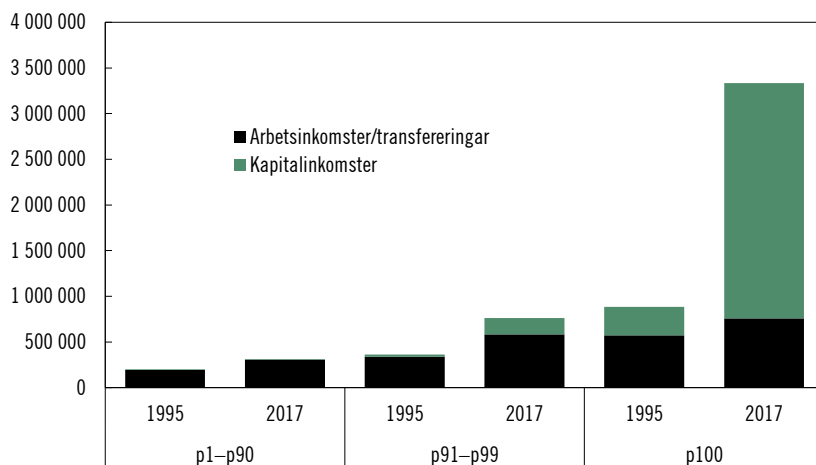
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2.2.2 Kapitalinkomster har blivit viktigare för den yttersta inkomstoppen

Mest iögonfallande i figur 2.2 är den kraftiga inkomstillväxten för den översta tiondelen av fördelningen. De personer som utgjorde de översta 10 procenten i 2017 års fördelning hade i genomsnitt närmare 170 procent högre ekonomisk standard än de som befann sig i den översta tiondelen i 1995 års fördelning. Utvecklingen för toppinkomsterna beror i huvudsak på att kapitalinkomster har ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet och att de är relativt starkt koncentrerade till personer med höga disponibla inkomster (se figur 2.4). Av figur 2.2 framgår också att inkomsterna högst upp i inkomstfördelningen varierar mer mellan olika år än inkomster längre ner i fördelningen. Detta beror i hög utsträckning på att personer med höga inkomster från kapitalvinster tenderar att hamna högt upp i inkomstfördelningen och på att de samlade kapitalvinsterna varierar förhållandevis mycket mellan olika år till följd av bl.a. utvecklingen på aktie- och bostadsmarknaden.

Figur 2.4 Bruttoinkomstens sammansättning i olika delar av fördelningen

Medelinkomst i kronor (2019 års priser) för individer som är 20 år eller äldre



Anm.: Med arbetsinkomster avses inkomster från tjänst och näringsverksamhet. Med kapitalvinster avses nettot av kapitalvinster och kapitalförluster. p1–p90 avser de nedersta nio tiondelarna av inkomstfördelningen, dvs. inkomstgrupp 1–9. p91–p99 avser den översta tiondelen (inkomstgrupp 10) exklusive den översta procenten. p100 avser den översta procenten i fördelningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kapitalinkomster kan delas in i två huvudkategorier: realiserade kapitalvinster och övriga kapitalinkomster (se fördjupningsruta 2.1). Kapitalvinster består av vinster som uppstår vid försäljning av reala eller finansiella tillgångar, medan övriga kapitalinkomster består av olika typer av ränte- och utdelningsinkomster.

I de nedre nio tiondelarna av inkomstfördelningen är inkomsterna från kapital mycket små. I denna del av fördelningen har kapitalinkomstandelen, dvs. kapitalinkomsternas andel av totala bruttoinkomster, legat stabilt runt 3 procent 1995–2017.

Fördjupningsruta 2.1: Kapitalinkomster 2017

Hushållens totala kapitalinkomster uppgick 2017 till ca 400 miljarder kronor, eller ca 50 000 kronor i genomsnitt per vuxen i befolkningen (se tabell nedan). Realiserade kapitalvinster var det dominerande kapitalinkomstslaget. De stod för ca 55 procent av de samlade kapitalinkomsterna. Drygt 70 procent av kapitalvinsterna kom från fastighetsrelaterade transaktioner, medan resterande del kom från avyttringar av finansiella instrument.

Övriga kapitalinkomster består av olika typer av ränte- och utdelningsinkomster. Räntor och utdelningar stod 2017 för ca 45 procent av de samlade kapitalinkomsterna. Av dessa var utdelningsinkomster, och särskilt utdelningar i fåmansbolag, det dominerande inkomstslaget. Ungefär tre fjärdedelar av de totala utdelningsinkomsterna kom från utdelningar i fåmansbolag.

De samlade kapitalinkomsterna är skevt fördelade, och en stor del går till hushåll i den yttersta toppen av inkomstfördelningen. År 2017 tillföll 58 procent av de samlade kapitalinkomsterna den hundradel av befolkningen som hade högst ekonomisk standard. Finansiella kapitalvinster och utdelningar i fåmansbolag är de inkomstslag som är mest koncentrerade till den yttersta toppen av inkomstfördelningen.

Ungefär 11 procent av de samlade kapitalinkomsterna tillföll 2017 de nedre nio tiondelarna av inkomstfördelningen. Ränteinkomster och övriga aktieutdelningar går i högre grad än kapitalvinster och utdelningar i fåmansbolag till personer som inte befinner sig i den översta tiondelen av inkomstfördelningen.

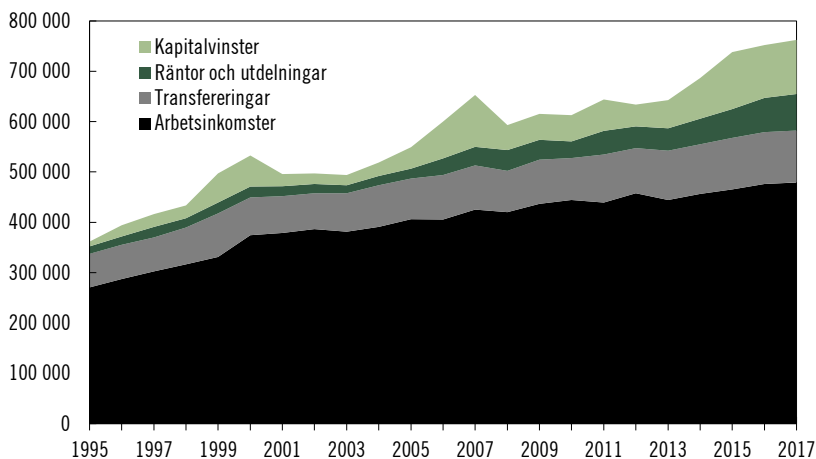
Kapitalinkomster i befolkningen 2017	Redovisat belopp (miljarder kr.)	Andel (procent)		
		p1–p90	p91–p99	p100
Totala kapitalinkomster	402	11	31	58
<i>Kapitalvinster:</i>				
Reala kapitalvinster	155	4	39	57
Finansiella kapitalvinster	65	12	22	66
<i>Övriga kapitalinkomster:</i>				
Räntor m.m.	37	43	29	28
Utdelningar i fåmansbolag	109	5	30	65
Övriga aktieutdelningar	36	21	20	59

Anm.: Belopp uttryckta i 2019 års priser. I beräkningsunderlaget ingår den vuxna befolkningen 20 år eller äldre. Ränteinkomster inkluderar bl.a. bankränta, schablonintäkt på investeringssparkonto och intäkt vid uthyrning av privatbostad.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inom den översta tiondelen i fördelningen finns betydande skillnader i olika inkomstslags nivåer och trender. För percentilgrupperna p91–p99 har kapitalinkomstandelen ökat från 7 till 24 procent 1995–2017 (se figur 2.5). Arbetsinkomsterna är dock fortfarande den klart dominerande inkomstkällan i denna del av fördelningen. Vidare går det inte att urskilja någon tydlig förskjutning mellan kapitalets olika delkomponenter; kapitalvinsternas andel av de samlade kapitalinkomsterna varierar mellan olika år, men har i genomsnitt utgjort ca 60 procent av gruppens samlade kapitalinkomster.

Figur 2.5 Bruttoinkomstens sammansättning för den översta tiondelen exkl. topprocenten (p91–p99)

Medelinkomst i kronor (2019 års priser) för individer som är 20 år eller äldre



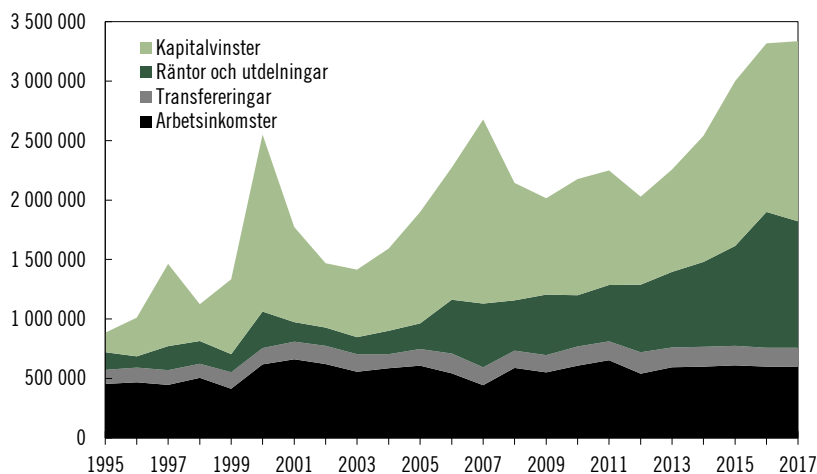
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För den översta procenten (p100) har inkomststrukturen förändrats mer påtagligt än i övriga delar av fördelningen (se figur 2.6). Mellan 1995 och 2017 har arbetsinkomster gått från att vara topprocentens största inkomstkälla till att bli mindre än såväl kapitalvinster som övriga kapitalinkomster. Topprocentens samlade arbetsinkomster ökade med 31 procent, medan de samlade kapitalinkomsterna ökade med drygt 700 procent. Kapitalinkomsternas andel i topprocenten ökade därmed från 35 till 77 procent.

Realiserade kapitalvinster utgör huvuddelen av topprocentens kapitalinkomster. De senaste åren har ungefär två tredjedelar av topprocentens kapitalvinster kommit från fastighetsrelaterade transaktioner, medan resterande del har kommit från avyttringar av finansiella instrument. Övriga kapitalinkomster, dvs. ränte- och utdelningsinkomster, har ökat i betydelse de senaste 10–15 åren, och särskilt gäller detta inkomster från utdelningar i s.k. fåmansbolag som har ökat förhållandevis mycket. Till viss del bedöms denna utveckling kunna kopplas till de gynnsammare skatteregler för fåmansbolag som införts sedan 2006 (se även avsnitt 2.3.2).

Figur 2.6 Bruttoinkomstens sammansättning för toppprocenten

Medelinkomst i kronor (2019 års priser) för individer som är 20 år eller äldre



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det är inte samma personer i toppprocenten under olika år

I 2018 års fördelningspolitiska redogörelse (prop. 2017/18:100 bilaga 2) undersöktes i vilken utsträckning de individer som tillhör toppprocenten ett visst år är varaktiga eller tillfälliga toppinkomstagare. Med longitudinella data, dvs. data som följer individer över tid, studerades toppprocentens position i inkomstfördelningen vart och ett av de tre åren före och de tre åren efter observationsåret. Individer betraktades som varaktiga toppinkomstagare om de förutom observationsåret också tillhörde toppprocenten minst fyra av sex intilliggande år.

Resultaten visar att det finns en viss rörlighet i toppprocenten. År 2013 (det sista möjliga analysåret) utgjorde de varaktiga toppinkomstagarna ca en tredjedel av toppprocenten. Män, svenskfödda och personer äldre än 50 år är i varierande grad överrepresenterade bland de varaktiga toppinkomstagarna. Personer som lever i hushåll där någon typ av kapitalinkomst utgör den främsta inkomstkällan är överrepresenterade både bland de varaktiga och de tillfälliga toppinkomstagarna. Utmärkande för de varaktiga toppinkomstagarna är dock att räntor och utdelningar utgör den viktigaste kapitalin-

komsten. De är i mycket liten utsträckning beroende av kapitalvinster för att tillhöra topprocenten.

Andelen personer som endast tillhör topprocenten det aktuella året, men inte något intilliggande år, har ökat över tid och utgjorde 2013 fyra tiondelar av topprocenten. Denna grupp återfanns i olika delar av inkomstfördelningen åren strax före och strax efter 2013. En klar majoritet tillhörde dock varje år den övre halvan av inkomstfördelningen. Personer 65 år eller äldre är kraftigt överrepresenterade bland de tillfälliga toppinkomsttagarna, och för många förklaras den tillfälliga inkomstökningen av att de har haft höga kapitalvinster det aktuella året (t.ex. pensionärer som säljer sina boenden och realiserar värdeökningar som ackumulerats under många år).

2.2.3 I de lägre inkomstskikten har den ekonomiska standarden inte ökat i takt med medianinkomsten

Som framgick av figur 2.2 har inkomsterna i de lägre inkomstskikten ökat långsammare än medianinkomsten. Det har lett till en ökad spridning av den ekonomiska standarden i inkomstfördelningens nedre del. Att inkomstillväxten har varit svagare i den nedre än i den övre delen av fördelningen kan delvis kopplas till att inkomsternas sammansättning ser olika ut i olika delar av fördelningen. Högre upp består inkomsterna till stor del av arbets- och kapitalinkomster, och utvecklingen bestäms i hög grad av hur snabbt dessa inkomstslag ökar. Ju längre ner i fördelningen man kommer, desto färre personer försörjer sig på arbete och fler lever uteslutande på transfereringar. I fördelningens nedre del bestäms inkomstutvecklingen således i hög grad av hur ersättningen i olika transfereringssystem utvecklas.

Transfereringarna är vanligtvis kopplade till prisutvecklingen eller bestämda i fasta belopp. Ersättningsnivåerna justeras ibland också genom aktiva politiska beslut, vilket gör att ersättningsnivåerna i merparten av transfereringssystemen ändå har vuxit något snabbare än prisutvecklingen sedan mitten av 1990-talet (se tabell 2.2). Exempelvis har taket i arbetslöshetsförsäkringen, som förblir nominellt oförändrat i avsaknad av politiska beslut, justerats vid ett flertal tillfällen sedan mitten av 1990-talet. De flesta transfereringarna (inklusive taket i arbetslöshetsförsäkringen) har dock inte vuxit i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

Tabell 2.2 Förändring av ersättningen 1995–2017 i ett urval av transfereringssystemen

	Procent	
	Förändring i förhållande till prisindex (KPI)	Förändring i förhållande till inkomstindex
Lägsta dag ersättning i arbetslöshetsförsäkringen	1.2	0.8
Högsta dag ersättning i arbetslöshetsförsäkringen	1.3	0.9
Sjukpenning, tak	1.0	0.7
Föräldraförsäkring, tak	1.3	0.9
Föräldraförsäkring, grundnivå ¹⁾	1.6	1.1
Föräldraförsäkring, lägst nivå ²⁾	2.3	1.6
Garantipension ³⁾	1.0	0.8
Sjukersättning, garantinivå ⁴⁾	1.0	0.8
Barnbidrag, grundbelopp	1.1	0.8
Ekonomiskt bistånd ⁴⁾	1.2	0.9
Studiemedel ⁵⁾	1.2	0.9

¹⁾ Avser 2002–2017. ²⁾ Lägst nivå likställs med de garantidagar som fanns före 2002. ³⁾ Avser 2003–2017. ⁴⁾ Avser 1998–2017, ekonomiskt bistånd för en ensamstående förälder med två barn 11–14 år. ⁵⁾ Avser 1999–2017.

Anm.: Ett värde på t.ex. 0,7 visar att ersättningen har ökat 30 procent mindre än ökningen av index under motsvarande period. Ett värde större än ett visar att ersättningen har ökat mer än index.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transfereringarnas eftersläpning har lett till ökade skillnader mellan de som får sin försörjning från arbete och de som får sin försörjning från transfereringar. Införandet av jobbskatteavdraget 2007, och den successiva utbyggnaden därefter, har bidragit till att förstärka skillnaderna. En effekt av de ökade skillnaderna är att det ekonomiska utbytet av att arbeta har ökat, dvs. det har blivit mer lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta för personer som mer tillfälligt försörjs av transfereringar, vid t.ex. sjukdom eller arbetslöshet (se vidare avsnitt 3.2.1). De ökade drivkrafterna till arbete har sannolikt bidragit till en viss ökning av sysselsättningen. Den ökade sysselsättningen kan i sig, allt annat lika, ha verkat i riktning mot minskad inkomstspridning. Samtidigt har dock skillnaderna ökat mellan de som har arbete och den grupp utanför arbetsmarknaden som lever av transfereringar, t.ex. personer som får sin försörjning från sjukersättning eller garantipension. Detta verkar i riktning mot ökad inkomstspridning. Effekten på inkomstspridningen av ökade skillnader mellan de som arbetar och de som inte arbetar har dessutom sannolikt förstärkts av vissa demografiska förändringar som har ägt

rum sedan mitten av 1990-talet, t.ex. en åldrande befolkning och en ökad andel utrikes födda med svag förankring på arbetsmarknaden (se vidare avsnitt 2.2.7). Sammantaget har effekten av flera samverkande faktorer bidragit till en ökad spridning av den ekonomiska standarden i inkomstfördelningens nedre del.

2.2.4 Andelen personer med låg relativ ekonomisk standard har ökat

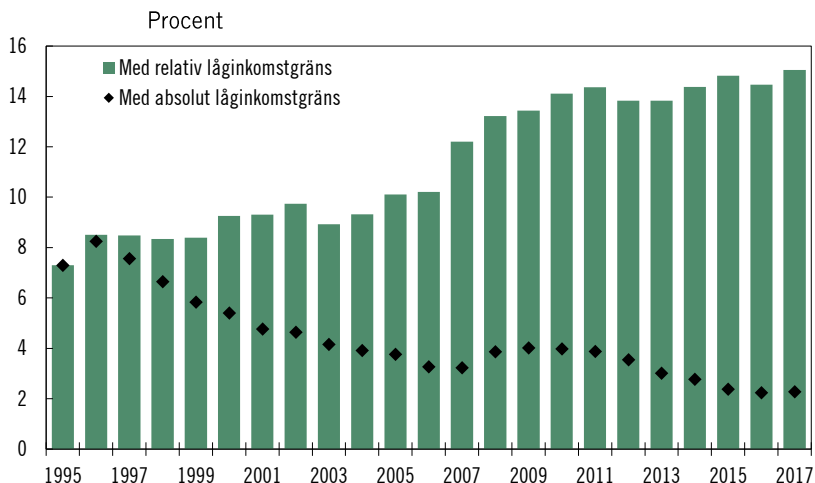
Det finns olika sätt att mäta hur många som är ekonomiskt utsatta, eller fattiga, i samhället. En vanligt förekommande ansats är att betrakta dem vars ekonomiska standard ligger under en given gräns som individer med låg ekonomisk standard. Gränsen kan vara antingen absolut eller relativ. En absolut gräns innebär att gränsen läses ett visst år och därefter bara skrivs upp med prisutvecklingen. Med en relativ gräns följer gränsen med när medelinkomsten i ett samhälle ökar.

Utvecklingen över tid ser olika ut beroende på vilken typ av låginkomstgräns som används. Med en relativ gräns, här beräknad som 60 procent av medianinkomsten, har andelen med låg ekonomisk standard ökat sedan mitten av 1990-talet (se figur 2.7). Medianinkomstens tillväxt har gradvis höjt den relativa låginkomstgränsen. Eftersom inkomstillväxten har varit svagare för grupper i de nedre inkomstskikten har andelen med inkomster under gränsen ökat.

Med en absolut gräns – beräknad som 60 procent av 1995 års prisjusterade medianinkomst – har andelen med låg ekonomisk standard minskat i stort sett kontinuerligt sedan mitten av 1990-talet. Minskningen beror på att de reala inkomsterna har ökat även för dem med förhållandevis låga inkomster.

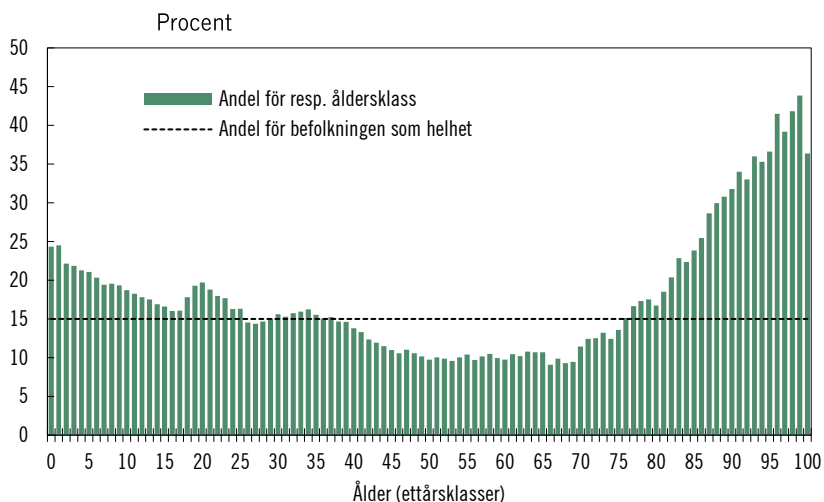
Risken för låg relativ ekonomisk standard har ett tydligt samband med individers ålder och arbetsmarknadsanknytning. Om ingen i hushållet arbetar heltid är risken för låg ekonomisk standard betydande. Bland unga vuxna 20–25 år, varav många är studerande, är andelen med låg ekonomisk standard avsevärt högre än för personer i åldern 30–64 år (se figur 2.8). Andelen sjunker med stigande ålder fram till pensioneringen vid 65–70 års ålder. Därefter ökar andelen med låg ekonomisk standard med stigande ålder.

Figur 2.7 Andel med låg ekonomisk standard



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Figur 2.8 Andel med låg relativ ekonomisk standard 2017, efter ålder



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det bör betonas att det inte är samma personer som har låg ekonomisk standard under olika år. Majoriteten av de som ett visst år befinner sig i tiondelen med lägst ekonomisk standard har några år senare flyttat uppåt i inkomstfördelningen. I 2014 års fördelningpolitiska redogörelse (prop. 2013/14:100 bilaga 2) studerades rörligheten för individer som befann sig i tiondelen med lägst ekonomisk

standard i 2007 års inkomstfördelning. Analysen visade att inom en femårsperiod hade ca 55 procent lämnat tiondelen med lägst ekonomisk standard.¹⁰ I redogörelsen visades också att vissa grupper hade en förhållandevis lång varaktighet i den lägsta inkomstgruppen (t.ex. utrikes födda och pensionärer), medan andra (t.ex. ungdomar) rör sig avsevärt snabbare uppåt i inkomstfördelningen. En annan slutsats i redogörelsen var att den genomsnittliga varaktigheten i den nedersta tiondelen av inkomstfördelningen hade ökat något jämfört med perioden 1995–2000.

2.2.5 Sammanfattande mått på inkomstspridningen

Gini-koefficienten för årliga inkomster har ökat de senaste 20 åren

Gini-koefficienten är det vanligaste förekommande sammanfattande måttet på spridningen i en inkomstfördelning. Vid maximal ekonomisk jämlikhet (alla har samma ekonomiska standard) är koefficienten noll. Vid maximal ojämlikhet (en person får alla inkomster) antar koefficienten värdet ett.

En formell definition av Gini-koefficienten är:

$$Gini = \left(\frac{1}{2n^2\bar{y}} \right) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|,$$

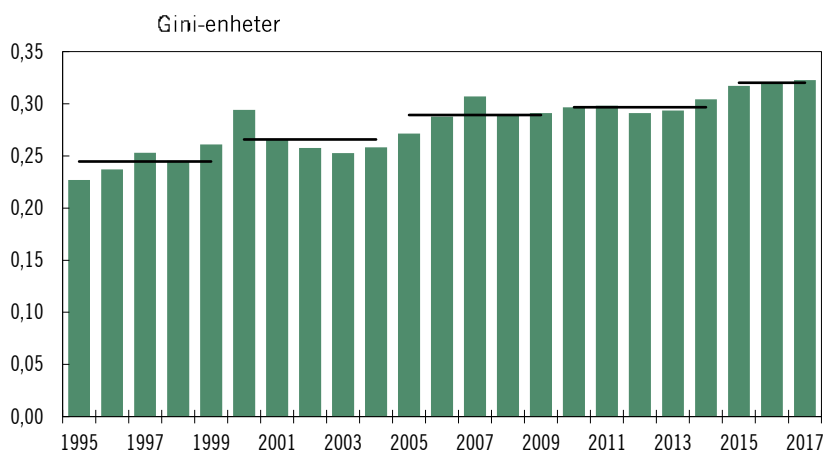
där n är befolkningsstorleken, y_i är den ekonomiska standarden för den i :te individen och \bar{y} är den genomsnittliga ekonomiska standarden i befolkningen. En konkret tolkning av Gini-koefficienten är att den kan kopplas till hur stor förväntad inkomstskillnad det är mellan två slumpmässigt valda individer. Om den genomsnittliga ekonomiska standarden i befolkningen är 300 000 kronor, och om Gini-koefficienten är 0,30, kan den förväntade inkomstskillnaden uttryckas som $2 \cdot 0,30 \cdot 300\,000$, dvs. 180 000 kronor.

År 1995–2017 ökade Gini-koefficienten från 0,227 till 0,323 (se figur 2.9). Det innebär att inkomstskillnaderna, mätt på detta sätt, ökade med ca 40 procent. Gini-koefficienten har ökat gradvis sedan 1995, men den varierar en del mellan olika år. Den ekonomiska kris som inleddes 2008, med kraftigt fallande kapitalvinster till följd av en svag utveckling på aktie- och bostadsmarknaden, fick till följd att

¹⁰ Rörligheten uppåt var dock begränsad – endast ca 15 procent hade flyttat till den övre halvan av inkomstfördelningen.

inkomstskillnaderna föll tillbaka från 2007 års historiskt höga nivå. År 2009–2013 var Gini-koefficienten förhållandevis stabil. Därefter ökade Gini-koefficienten både 2014 och 2015. De sista två åren för vilka utfallsdata finns tillgängliga, 2016 och 2017, har Gini-koefficienten varit i stort sett oförändrad.

Figur 2.9 Gini-koefficienten



Anm.: De heldragna linjerna avser genomsnittlig Gini för olika underperioder.

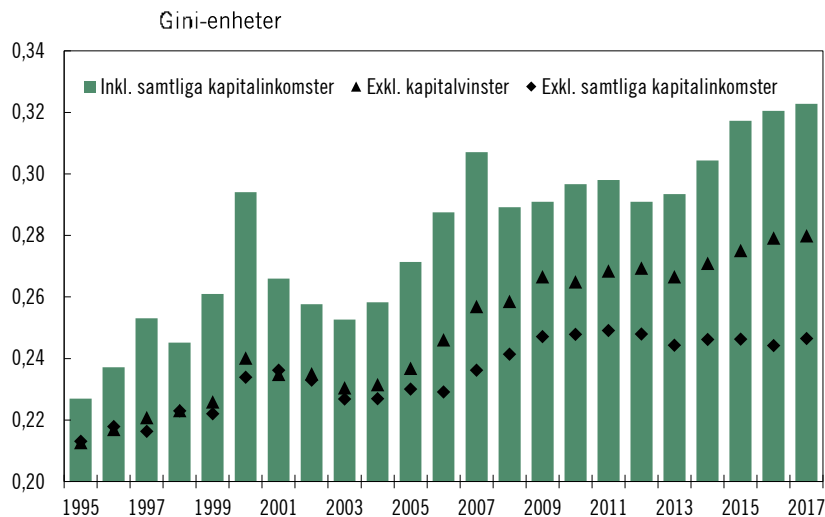
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Som beskrivits ovan har den ökade inkomstspridningen delvis uppkommit genom en förhållandevis stark inkomstillväxt i den övre delen av inkomstfördelningen. Toppinkomsternas snabba ökningstakt beror i sin tur till stor del på ökade kapitalinkomster. Figur 2.10 visar kapitalinkomsternas betydelse för Gini-koefficientens ökning. Om inkomster mäts exklusive kapitalvinster reduceras Gini-koefficientens ökningstakt och variationerna mellan åren blir betydligt mindre. Den långsiktiga trenden mot ökade inkomstskillnader finns dock fortfarande kvar. Om även övriga kapitalinkomster (räntor och utdelningar) exkluderas minskar Gini-koefficientens uppgång ytterligare, och efter 2009 har inkomstspridningen mätt på detta sätt varit i stort sett konstant. Sett över hela perioden 1995–2017 är det därför tydligt att kapitalinkomster kan förklara en betydande del av den ökade inkomstspridningen.¹¹ Men spridningen har ökat även när

¹¹ Resultaten i figur 2.10 ska inte tolkas som en regelrätt kontrafaktisk analys av inkomstspridningens utveckling i frånvaro av kapitalinkomster. Om hushållen av någon anledning inte hade

samtliga inkomster från kapital exkluderas. Detta visar att utvecklingen av andra inkomstslag än kapitalinkomster, t.ex. transferringar och skatt på förvärvsinkomster, också har påverkat utvecklingen (se även avsnitt 2.2.6).

Figur 2.10 Gini-koefficienten med och utan kapitalinkomster



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomstspridningen har ökat även för inkomstmått som fångar mer långsiktiga inkomster

När inkomstfördelningen analyseras i olika studier är det nästan alltid fördelningen av hushållens disponibla årsinkomster som avses. De inkomstskillnader som observeras ett visst år beror till viss del på att individers årsinkomster varierar till följd av tillfälliga händelser, såsom arbetslöshet eller sjukdom. Årsvisa inkomstskillnader kan också återspegla övergående skillnader mellan personer som befinner sig i olika faser av sin livscykel, t.ex. mellan studenter och yrkesverksamma. Men det kan även handla om mer långsiktiga skillnader som inte jämnas ut över tiden, t.ex. skillnader som reflekterar olikheter i yrkesval och utbildningspremier eller socialt betingade skillnader i chanserna till en god inkomstutveckling över livet.

haft några kapitalinkomster skulle sannolikt andra inkomster ha sett annorlunda ut, vilket hade givit upphov till en annan inkomstfördelning och Gini-koefficient. Figuren bör dock ge en rimlig indikation på var man bör leta efter mer ingående förklaringar till utvecklingen.

I 2015 års fördelningspolitiska redogörelse (prop. 2014/15: 100 bilaga 2) analyseras den relativa betydelsen av tillfälliga respektive mer långsiktiga inkomstskillnader. Detta görs genom att man beräknar hur inkomstspridningen förändras när mätperioden skiftar från individers årsinkomster till individers genomsnittliga inkomster under en längre period. Avvikelsen mellan spridningsmått baserade på årsinkomster respektive långsiktiga inkomster speglar den rörlighet som förekommer i inkomstfördelningen. Om rörligheten är hög kommer den inkomstspridning som beräknas utifrån inkomster ett enskilt år att vara större än den spridning som beräknas utifrån genomsnittliga inkomster under en längre period. En låg inkomströrlighet indikerar att den spridning som observeras ett enskilt år tenderar att bestå även när inkomsterna mäts under en längre period.

I redogörelsen finner man att inkomstspridningen minskar när perspektivet skiftar från individers årsinkomster till individers genomsnittliga inkomster under en tioårsperiod. Gini-koefficienten för genomsnittliga inkomster 2004–2013 var ca 13 procent lägre än den genomsnittliga Gini-koefficienten beräknad på årsinkomster under samma mätperiod. Tolkningen är att spridningen i årsinkomster åtminstone till viss del beror på tillfälliga variationer i inkomsterna. I redogörelsen jämförs även de två perioderna 1995–2004 och 2004–2013. Resultaten visar att inkomströrligheten i princip var lika stor under de båda perioderna. Den ökade spridning som observeras över tid för årliga inkomster kan därför inte förklaras av en ökad rörlighet, eller större tillfälliga variationer, i inkomsterna. Inkomstspridningen har ökat även för inkomstmått som fångar mer långsiktiga inkomster.

Utvecklingen i ett längre perspektiv: inkomstjämligheten sjönk fram till 1980 – därefter har den stigit gradvis

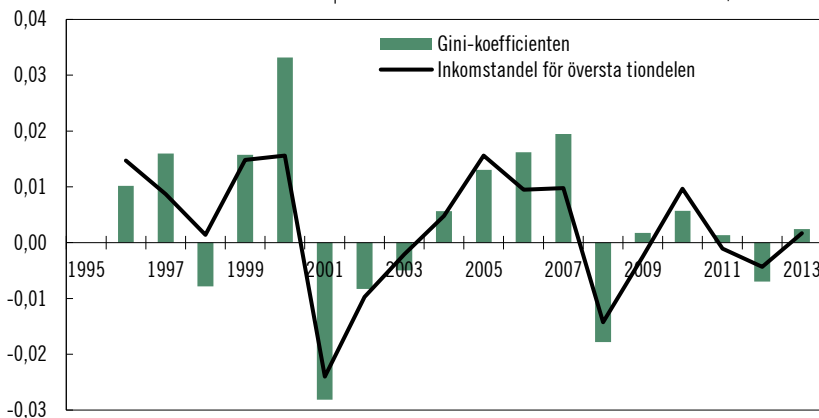
Bristen på tillförlitliga och tillgängliga data över längre tidsperioder gjorde det länge svårt att studera historiska trender för inkomstfördelningen. Sedan en tid tillbaka har dock forskare börjat utnyttja historisk taxeringsstatistik. Statistik över taxerade inkomster har publicerats sedan början av 1900-talet i de flesta utvecklade länder. Före andra världskriget behövde emellertid endast personer med högre inkomster deklarerat sina inkomster, och av den anledningen är det just toppens (brutto)inkomster som kan studeras över längre

perioder. Det mått på inkomstjämlighet som vanligen används i detta sammanhang är den s.k. toppinkomstandelen, dvs. andelen av alla individuella bruttoinkomster som tillfaller t.ex. den tiondel eller hundradel av befolkningen som har de högsta individuella bruttoinkomsterna.¹²

De senaste årtiondena finns det i Sverige en betydande grad av samvariation mellan toppinkomstandelar och mått på den samlade spridningen i inkomstfördelningen, t.ex. Gini-koefficienten (se figur 2.11). Hur sambandet ser ut under andra tidsperioder, t.ex. vid början av 1900-talet, är oklart, men det finns studier för vissa länder som visar ett starkt samband mellan toppinkomstandelar och Gini-koefficienten även långt tillbaka i tiden. Den långsiktiga trenden för toppinkomstandelar kan därför antas vara en rimlig indikation på den långsiktiga trenden för den totala inkomstspridningen.

Figur 2.11 Gini-koefficienten och den översta tiondelens inkomstandel

Förändring jämfört med föregående år (Gini-enheter för Gini-koefficienten och procentenheter/100 för inkomstandelen)



Anm.: Vid beräkning av toppinkomstandelar används data från World Inequality Database. För Sverige har data inte uppdaterats efter 2013.

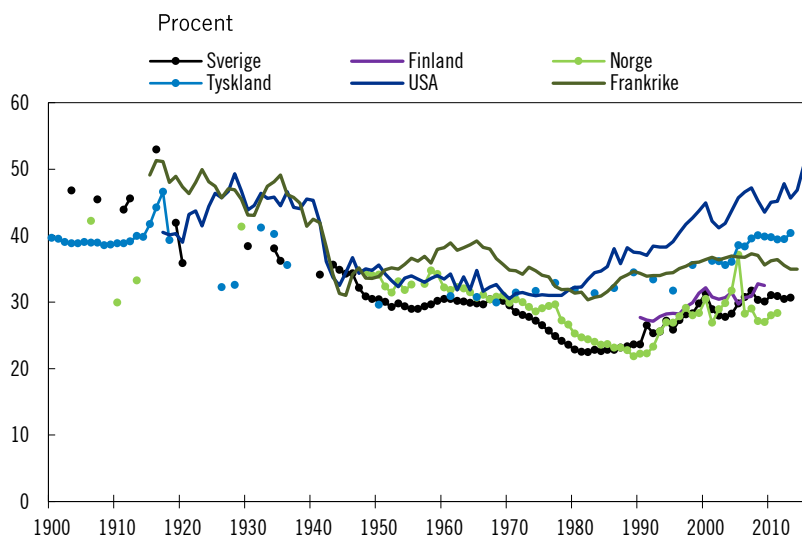
Källor: World Inequality Database, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Figur 2.12 visar den översta tiondelens inkomstandel för ett urval av länder sedan början av 1900-talet. Toppinkomstandelen var historiskt hög i Sverige i början av 1900-talet, då nästan 50 procent av

¹² Forskare har de senaste åren beräknat historiska serier över toppinkomstandelar i olika länder, och arbete fortgår med att göra dessa data jämförbara både över tid och mellan länder. Den databas som dessa studier har medverkat till att skapa täcker i dag in ca 60 länder. Databasen finns fritt tillgänglig på World Inequality Database (www.wid.world).

bruttoinkomsterna tillföll tiondelen med högst inkomster. Från 1900-talets början till runt 1980 minskade inkomstkoncentrationen kraftigt, och toppinkomstandelen mer än halverades. Två tredjedelar av nedgången ägde rum före 1950, dvs. före välfärdsstatens huvudsakliga utbyggnad. Nedgången under denna period förklaras av en kombination av fallande avkastning på kapital, breda löneökningar samt kraftigt höjda marginalskatter på toppinkomster. Under 1970-talet inleddes en ny period av fallande toppinkomstandelar. Nedgången kulminerade i början av 1980-talet, då den översta tiondelens inkomstandel hade sjunkit till ca 22 procent av den totala inkomstsumman. Denna utveckling kan bl.a. tillskrivas höjda marginalskatter i toppen av inkomstfördelningen samt den solidariska lönepolitiken (Roine och Waldenström 2010). I början av 1990-talet vände utvecklingen och toppinkomstandelen började att öka.

Figur 2.12 Långsiktig utveckling av den översta tiondelens inkomstandel



Anm.: Beräkningarna avser individuella bruttoinkomster inkl. realiserade kapitalvinster.

Källa: World Inequality Database 2018-12-20.

Under krigsåren 1939–1945 föll toppinkomstandelen kraftigt i många länder, t.ex. i USA och Frankrike. En viktig bidragande orsak var att kapitalinkomsternas betydelse minskade. Forskare har studerat anledningarna till denna utveckling och har funnit att de främsta orsakerna var tillgångsvärdeminskningar och en ökad progressivitet i inkomst- och kapitalbeskattningen, medan den krigsrelaterade di-

rekta kapitalförstörelsen spelade en mindre roll (se t.ex. Piketty och Zucman 2014 och Piketty 2014). Vid krigets slut var skillnaderna i toppinkomstandelar mellan länder relativt små.

Från åren omkring 1980 fram till i dag har toppinkomstandelarna ökat i många länder. I några länder har toppens inkomstandel ökat kraftigt. I vissa fall, som i USA, är toppinkomstandelen i dag t.o.m. högre än den var vid 1900-talets början. I de kontinentaleuropeiska och de nordiska länderna har utvecklingen däremot varit mindre dramatisk. Orsakerna bakom de ökande toppinkomstandelarna varierar mellan länder. I exempelvis USA har toppinkomsternas kapitalinkomstandel minskat påtagligt sedan början av 1980-talet (Roine och Waldenström 2015). Toppinkomstandelarna i USA har alltså i första hand ökat till följd av ökade löner (och andra ersättningar kopplade till arbete), inte till följd av ökade kapitalinkomster. I Sverige har däremot toppens kapitalinkomstandel ökat sedan början av 1980-talet, och denna utveckling förklarar merparten av den ökade toppinkomstandelen i Sverige.

2.2.6 Dekomponering av inkomstspridningen med avseende på inkomstslag

För att få en bild av varför inkomstspridningen förändras kan man se närmare på utvecklingen av olika inkomstslag, t.ex. faktorinkomster, transfereringar och skatter. Det finns en omfattande litteratur som analyserar hur olika inkomstslag bidrar till den totala inkomstspridningen i befolkningen. I detta avsnitt används en metod som delar upp Gini-koefficienten på samtliga inkomstslag som ingår i den disponibla inkomsten (se fördjupningsruta 2.2).¹³

Varje inkomstslag påverkar Gini-koefficienten genom produkten av två faktorer, dels inkomstslagets vikt och dels inkomstslagets s.k. koncentrationsindex. Vikterna för samtliga inkomstslag summerar till 1 (skatternas vikt antar negativa värden). Koncentrationsindexet, kan anta värden mellan -1 och 1. Ett negativt koncentrationsindex betyder att det aktuella inkomstslaget motverkar ojämnheten i inkomstfördelningen, dvs. inkomsterna från inkomstslaget är kon-

¹³ Det finns flera olika dekomponeringsmetoder, men den som analysen i detta avsnitt utgår från presenterades först i Kakwani (1977). Metoden har sedan vidareutvecklats, se t.ex. Lerman och Yitzhaki (1985).

centrerade till hushåll med relativt låga totala inkomster. Ett positivt värde betyder att inkomstslaget bidrar till ojämnheter i fördelningen.

Hushållens disponibla inkomster har delats in sju inkomstslag: löne- och näringsinkomst, pension, transfereringar (exkl. pension), kapitalvinst, övrig kapitalinkomst (främst ränta och utdelningsinkomst), skatt exkl. kapitalinkomstskatt samt skatt på kapitalinkomst. Vissa inkomstslag, t.ex. löneinkomster och kapitalinkomster, är ojämnt fördelade och ger positiva bidrag till Gini-koefficienten, medan skatter och många transfereringar verkar utjämnande och därför ger negativa bidrag. Summan av de positiva och negativa bidragen uppgår till den totala Gini-koefficienten.

Fördjupningsruta 2.2: Dekomponering av Gini-koefficienten

Den disponibla inkomsten kan definieras som summan av m distinkta inkomstslag. Gini-koefficienten kan då uttryckas som summan av m olika ginibidrag, ett för varje inkomstslag. Varje bidrag kan i sin tur uttryckas som produkten av två faktorer, dels en vikt (v) som anger inkomstslagets relativa storlek i förhållande till den disponibla inkomsten och dels inkomstslagets s.k. koncentrationsindex (k) som sammanfattar inkomstslagets fördelningsprofil i förhållande till den totala inkomsten:

$$Gini = \sum_{i=1}^m G_i^{bidrag} = \sum_{i=1}^m v_i * k_i.$$

För varje inkomstslag gäller att dess inverkan på Gini-koefficientens förändring kan beräknas som differensen av inkomstslagets ginibidrag mellan periodens slut- respektive basår:

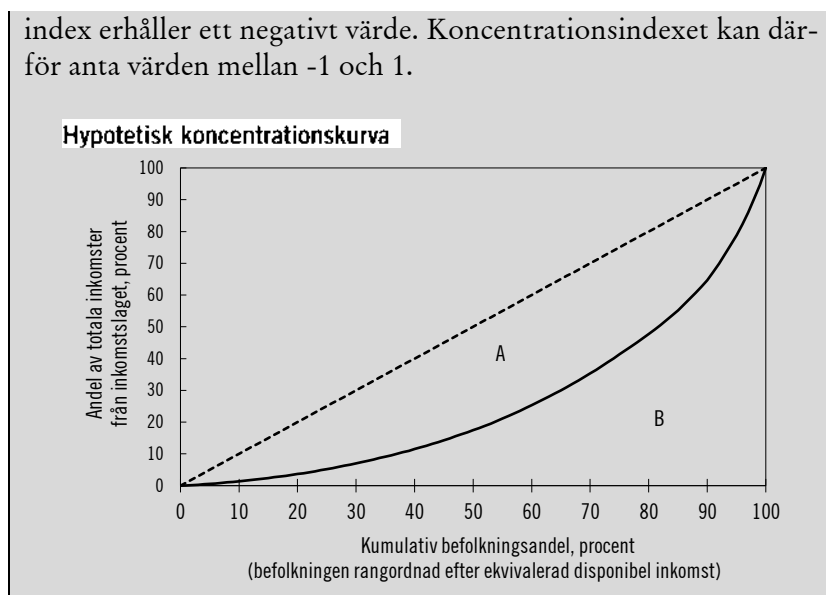
$$\Delta Gini = \sum_{i=1}^m (v_i^1 * k_i^1 - v_i^0 * k_i^0).$$

Vid en samtidig förändring av ett inkomstslags vikt och koncentrationsindex är det inte givet hur ginibidraget kommer att utvecklas. Förändringarna kan gå i samma riktning och förstärka varandra, men de kan också gå i motsatt riktning och motverka varandra. I det senare fallet kommer nettoeffekten bero på vilken av förändringarna, vikt eller koncentration, som dominerar.

Innebörden av begreppet koncentrationsindex förstås enklast genom att betrakta ett inkomstslags koncentrationskurva. Koncentrationskurvan visar hur inkomstslaget är fördelat i befolkningen när individerna rangordnas efter total disponibel inkomst (se figur nedan). För inkomstslag som är koncentrerade till personer med höga disponibla inkomster ligger koncentrationskurvan under jämlikhetslinjen (som motsvarar en situation där alla individer har lika stor andel av inkomstslaget). För inkomstslag som är koncentrerade till personer med låga disponibla inkomster ligger koncentrationskurvan i stället över jämlikhetslinjen.

Koncentrationsindexet är en numerisk representation av koncentrationskurvan, och beräknas som kvoten mellan ytorna (A) och (A+B) i figuren. I det fall koncentrationskurvan ligger ovanför jämlikhetslinjen görs beräkningen på motsvarande sätt, men

index erhåller ett negativt värde. Koncentrationsindexet kan därför anta värden mellan -1 och 1.



I tabell 2.3 görs en uppdelning av olika inkomstslags bidrag till Gini-koefficienten 1995 respektive 2017. Det största enskilda bidraget till inkomstspridningen kommer från löne- och näringsinkomsterna. Det beror inte på att det är det mest ojämnt fördelade inkomstslaget, utan snarare på att det är det största inkomstslaget. Löne- och näringsinkomsternas bidrag till Gini-koefficienten har dock minskat sedan mitten av 1990-talet. Sett över hela perioden tycks det inte ha skett någon märkbar förändring av löne- och näringsinkomsterna fördelning i förhållande till total inkomst. Orsaken är i stället att lönernas andel av den totala disponibla inkomsten har minskat, medan kapitalinkomsternas andel har ökat.¹⁴ Bilden ändras dock något om man beaktar konsekvenserna av de förändrade reglerna kring utdelningar i s.k. fåmansbolag, som har inneburit att en del av arbetsinkomsterna i de övre inkomstskikten har omvandlats till kapitalinkomster (se vidare avsnitt 2.3.2).

Den främsta förklaringen till den ökade inkomstspridningen är att kapitalinkomster har ökat och att de har blivit mer koncentrerade

¹⁴ I bilaga 3 (kapitel 1) om kapitalinkomsternas utveckling konstateras att det i Sverige finns betydande avvikelser mellan kapitalinkomsterna i nationalräkenskaperna respektive inkomsttaxeringen (se vidare fördjupningsruta 2.3 i avsnitt 2.3.3). Kapitalinkomsterna i taxeringsstatistiken, som andel av nationalinkomsten, har uppvisat en stadigt stigande trend sedan 1990-talets början. En motsvarande trendmässig ökning finns inte för nationalräkenskapernas kapitalinkomster.

till toppen av inkomstfördelningen. Sedan 1990-talets mitt har både bostäders och finansiella tillgångars inflationsjusterade värde ökat flerfald, vilket har föranlett den kraftiga ökningen av hushållens kapitalvinster. Förändringar i beskattningen av kapitalinkomster, inte minst relativt beskattningen av löneinkomster, verkar också ha haft inverkan särskilt på utdelningsinkomsterna (se t.ex. bilaga 3 (kapitel 2) om kapitalinkomsternas utveckling). Kapitalinkomsternas utveckling diskuteras mer utförligt i avsnitt 2.3. Till följd av kapitalinkomsternas ökade betydelse och starkare koncentration har även kapitalinkomstskatten ökat och blivit mer koncentrerad till toppen av fördelningen. Det senare har haft en något dämpande effekt på den ökade inkomstspridningen, trots att kapitalinkomstbeskattningen inte har skärpts.

Övriga skatter (dvs. exklusive kapitalinkomstskatt) har däremot bidragit till de ökade inkomstskillnaderna 1995–2017. Att skatterna bidrar mindre till utjämningen 2017 än 1995 beror på att skatternas storlek i relation till disponibel inkomst har minskat. Detta beror i sin tur dels på att löneinkomsterna vikt i förhållande till total inkomst har minskat och dels på ett antal skattereformer som sänkt skatteuttaget. Skatternas koncentration till hög- respektive låginkomsttagare är däremot i stort sett oförändrad sett över hela perioden. Under andra halvan av 1990-talet ökade skatternas utjämnande effekt, bl.a. genom införandet av den s.k. värnskatten och egenavgifterna i pensionssystemet. Under 2000-talet har inkomstskatternas utjämnande effekt minskat till följd av bl.a. kompensationen för egenavgiften i början av 2000-talet, det successiva införandet av jobbskatteavdraget från 2007 samt avskaffandet av förmögenhetskatten och förändringen av fastighetsbeskattningen.

Tabell 2.3 Olika inkomstslags bidrag till Gini-koefficienten

	1995	2017	Förändring
Vikt			
Löne- och näringsinkomst	0.90	0.85	-0.05
Pension	0.26	0.21	-0.05
Transfereringar exkl. pension	0.21	0.10	-0.11
Kapitalvinst	0.03	0.10	0.08
Övr. kapitalinkomst	0.05	0.08	0.03
Skatt exkl. kapitalinkomstskatt	-0.43	-0.30	0.12
Skatt på kapitalinkomst	-0.02	-0.04	-0.02
Koncentrationsindex			
Löne- och näringsinkomst	0.37	0.37	0.00
Pension	0.18	0.08	-0.10
Transfereringar exkl. pension	-0.18	-0.22	-0.04
Kapitalvinst	0.78	0.94	0.16
Övr. kapitalinkomst	0.45	0.83	0.38
Skatt exkl. kapitalinkomstskatt	0.34	0.36	0.02
Skatt på kapitalinkomst	0.56	0.89	0.33
Ginibidrag			
Löne- och näringsinkomst	0.33	0.31	-0.02
Pension	0.05	0.02	-0.03
Transfereringar exkl. pension	-0.04	-0.02	0.02
Kapitalvinst	0.02	0.09	0.07
Övr. kapitalinkomst	0.02	0.07	0.05
Skatt exkl. kapitalinkomstskatt	-0.14	-0.11	0.03
Skatt på kapitalinkomst	-0.01	-0.04	-0.03
Gini-koefficienten totalt	0,23	0,32	0,09

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Pensioner är ett ojämnt fördelat inkomstslag som ger ett positivt bidrag till Gini-koefficienten.¹⁵ Pensionerna har blivit mer jämnt fördelade mellan olika inkomstgrupper (dvs. koncentrationsindexet har minskat). Samtidigt har pensionernas andel av den totala disponibla inkomsten minskat. Sammantaget har pensionernas bidrag till inkomstspridningen minskat under perioden.

¹⁵ Före 2003 ingår förtidspension i inkomstslaget pensioner. Från 2003 och framåt ingår sjuk- och aktivitetsersättning.

De sammanlagda transfereringarna (exkl. pensioner) är ett utjämnande inkomstslag som ger ett negativt bidrag till Gini-koefficienten. Här bör noteras att det handlar om ett stort antal olikartade transfereringar. De skattepliktiga transfereringarna (t.ex. arbetslöshetsersättning och sjukpenning) är relativt jämnt fördelade mellan personer med högre respektive lägre disponibla inkomster, medan de skattefria transfereringarna (t.ex. bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd) är starkt koncentrerade till de lägre inkomstskikten. Transfereringarnas andel av de disponibla inkomsterna har minskat över tid. Detta beror både på att antalet helårspersoner som försörjs med sociala ersättningar och bidrag har sjunkit¹⁶ och på att de flesta transfereringar inte har vuxit i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen (se tabell 2.2). Samtidigt har transfereringarna över tid blivit något mer koncentrerade till personer med lägre inkomster, vilket tenderar att reducera spridningen. Sammantaget bidrog dock transfereringarna mindre till inkomstutjämningen 2017 än 1995.

2.2.7 Effekter på inkomstfördelningen av förändringar i befolkningens sammansättning

Inkomstfördelningen vid en given tidpunkt är ett komplext utfall av en rad samverkande faktorer. En av dessa är befolkningens sammansättning. Givet inkomstskillnader mellan och inom olika befolkningsgrupper kan den samlade inkomstspridningen öka eller minska mellan två tidpunkter beroende på hur olika grupperns relativa storlek förändras. Ju större skillnaderna är i medelinkomst mellan grupper, desto större effekter får förändringar i befolkningsstrukturen. På motsvarande sätt gäller att effekten blir större om det finns stora skillnader i inomgruppspridning mellan olika grupper.¹⁷

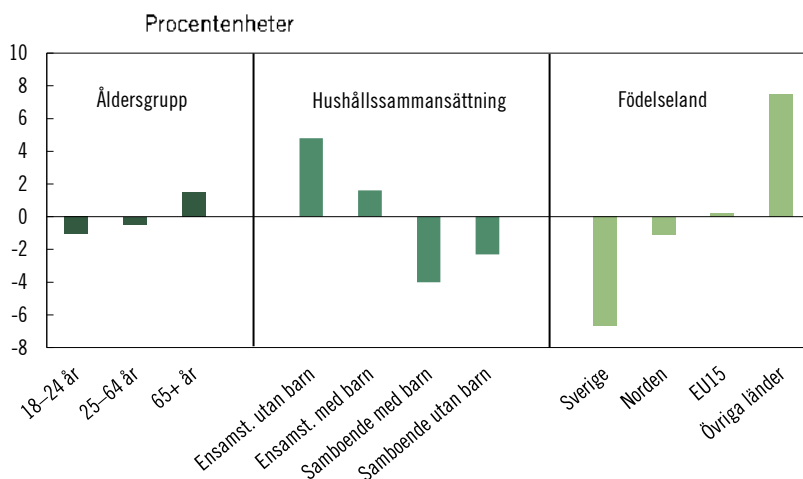
Figur 2.13 visar förändringen i befolkningens sammansättning 1987–2013 med avseende på bl.a. ålder, hushållsstruktur och födelse-

¹⁶ Statistiska centralbyrån redovisar på sin hemsida statistik över antalet helårspersoner (helårsekvivalenter) i åldrarna 20–64 som försörjs genom sociala ersättningar och bidrag. Det innefattar sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ersättning vid arbetslöshet, ekonomiskt bistånd och etableringsersättning. Enligt den senast tillgängliga statistiken har antalet helårsekvivalenter sjunkit mellan 1995 och 2018, från ca 1,1 miljoner till knappt 800 000 personer.

¹⁷ Dekomponeringsanalysen i föregående avsnitt visade att hela förändringen i inkomstspridning mellan två tidpunkter kan delas upp på de inkomstslag som ingår i den disponibla inkomsten. Storleksförskjutningar mellan olika grupper är en kompletterande snarare än en konkurrerande förklaringsmodell. Exempelvis kan sådana förskjutningar påverka den relativa betydelsen av olika inkomstslag, vilket i sin tur skulle kunna förklara varför ett visst inkomstslags bidrag till inkomstspridningen förändras mellan två tidpunkter.

land. Genomsnittsåldern i Sverige ökade under mätperioden. Gruppen 65 år eller äldre växte som andel av den vuxna befolkningen, medan de yngre åldersgruppernas andel minskade. Andelen personer som lever i ensamhushåll har ökat under mätperioden, från 34 till 40 procent av den totala befolkningen. Andelen utrikes födda ökade från 8 till 14 procent mellan 1987 och 2013.

Figur 2.13 Förändring av olika gruppers befolkningsandel 1987–2013



Anm.: Befolkningsandelen för olika åldersgrupper avser gruppens storlek i förhållande till den vuxna befolkningen (18 år eller äldre).

Källa: Pareliussen och Robling (2017).

Flera internationella studier pekar på att en ökad andel ensamstående har bidragit till att de redovisade inkomstskillnaderna har ökat i många länder (t.ex. Burtless 1999 och Peichl m.fl. 2012). OECD (2011) finner att den förändrade hushållssammansättningen förklarar mellan 10 och 35 procent (beroende på vilken specifikation som används) av de ökade inkomstskillnaderna i Sverige 1981–2005. Empiriska studier av sambandet mellan förändringar i åldersstrukturen och inkomstskillnader har i de flesta fall funnit ett relativt svagt samband (t.ex. Burtless 2011 och Jenkins 1995). En studie på svenska data visar att den ökade andelen utrikes födda förklarar en förhållandevis liten del, ca fem procent, av de ökade inkomstskillnaderna 1980–2011 (Robling 2015).

I en rapport som var en del av OECD:s granskning av Sverige 2017 kvantifieras effekten på inkomstskillnaderna av förändringar i

befolkningsstrukturen 1987–2013 (Pareliussen och Robling 2017). Resultaten visar att förändringar i befolkningens sammansättning med avseende på ålder, hushållsstruktur, födelse-land, utbildningsnivå och branschtillhörighet sammantaget förklarar över 40 procent av Gini-koefficientens förändring 1987–2013. Den förändrade hushållsstrukturen, med en ökad andel ensamhushåll, och den åldrande befolkningen står för ungefär två tredjedelar av den totala effekten. Det finns dock anledning att tolka rapportens resultat med viss försiktighet. I en liknande studie på de nordiska länderna 1995–2013 förklarar sammansättningsförändringar en betydligt mindre del, ca 10 procent, av förändringen i Gini-koefficienten (Pareliussen och Robling 2018). Det finns flera potentiella förklaringar till skillnaden i resultat, och sammantaget pekar de på att resultaten är känsliga för bl.a. metodval och data.

2.2.8 Inkomstutveckling för olika befolkningsgrupper

Hittills i detta kapitel har inkomstfördelningens förändring över tid huvudsakligen beskrivits i termer av förändrade inkomstrelationer mellan olika inkomstgrupper. Ett annat sätt att analysera hur inkomstfördelningen har förändrats är att studera hur inkomstrelationerna har förändrats mellan olika befolkningsgrupper när individer grupperas efter andra karaktäristika än inkomstnivån, t.ex. efter hushållssammansättning eller arbetsmarknadsstatus. I tabell 2.4 beskrivs hur den ekonomiska standarden har förändrats för olika grupper sedan mitten av 1990-talet. Befolkningen har grupperats utifrån tre olika indelningsgrunder: 1) ålder, kön och familjetyp, 2) arbetsmarknadsstatus, och 3) vistelsetid i Sverige. Inom var och en av de tre kategorierna är grupperna ömsesidigt uteslutande.

Tabell 2.4 Förändrade inkomstrelationer mellan olika befolkningsgrupper

Real inkomstutveckling per år 1995–2017 (procent) samt medelinkomst för gruppen i förhållande till medelinkomsten i befolkningen 1995 resp. 2017 (procent)

	Real utveckling per år	Relativ ek. std. 1995	Relativ ek. std. 2017
Ålder, kön och familjetyp			
<i>0–19 år:</i>			
Barn	3.1	87	87
<i>20–64 år:</i>			
Ensamstående män med barn	3.1	81	81
Ensamstående kvinnor med barn	2.4	76	65
Ensamstående män utan barn	2.9	96	94
Ensamstående kvinnor utan barn	2.8	93	88
Sammanboende med barn	3.1	96	98
Sammanboende utan barn	3.1	135	135
<i>65+ år:</i>			
Ensamstående män	2.9	90	86
Ensamstående kvinnor	2.6	80	72
Sammanboende	3.3	106	112
Arbetsmarknadsstatus¹⁾			
Sjukpenning	2.4	85	75
Arbetslöshetsersättning	1.6	82	60
Sjuk- och aktivitetsersättning	1.0	100	64
Ekonomiskt bistånd/etableringsersättning	1.5	61	43
Ålderspension	2.4	94	82
Heltidsarbetande	3.1	121	122
Deltidsarbetande	3.0	105	103
Studera	3.0	80	79
Födelse- och vistelseort			
Utrikes födda, vistelseort 0–3 år	2.8	64	60
Utrikes födda, vistelseort 4–10 år	2.5	78	69
Utrikes födda, vistelseort 11–20 år	2.7	89	82
Utrikes födda, vistelseort 20+ år	2.7	101	93
Inrikes födda	3.2	102	104
Hela befolkningen	3.1	100	100

¹⁾ Indelningen i grupper har gjorts på basis av individers huvudsakliga inkomstkälla.

Anm.: Inkomstutvecklingen avser förändring av medelinkomst för respektive grupp. Den relativa ekonomiska standarden för en viss grupp definieras som kvoten mellan medelinkomsten för gruppen och för befolkningen som helhet. Denna kvot multipliceras med 100 för att uttrycka relationen i procent.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den ekonomiska standarden har förbättrats för samtliga grupper i tabellen. Vissa grupper har dock haft en påtagligt starkare inkomstillväxt än andra. På ett övergripande plan går det att identifiera en tydlig utvecklingstrend, nämligen att skillnaderna i genomsnittlig ekonomisk standard tenderar att ha ökat mellan grupper med relativt låg respektive relativt hög ekonomisk standard. För de flesta grupper med förhållandevis låg genomsnittlig ekonomisk standard, t.ex. ensamstående föräldrar, personer med ekonomiskt bistånd och utrikes födda, ökade inkomsterna i genomsnitt långsammare än för befolkningen som helhet. För dessa ökade därför det relativa avståndet till medelvärdet i den totala inkomstfördelningen. För grupper med relativt hög ekonomisk standard, t.ex. heltidsarbetande, sammanboende i förvärvsaktiv ålder, sammanboende pensionärer och inrikes födda, ökade i stället inkomsterna i de flesta fall snabbare än för befolkningen som helhet. Det relativa avståndet till medelvärdet i den totala inkomstfördelningen ökade således även för dessa grupper. Sammantaget har det ökade avståndet mellan grupper med relativt låg respektive relativt hög ekonomisk standard bidragit till att den samlade inkomstspridningen har ökat.¹⁸

2.2.9 Utvecklingen av kvinnors och mäns individuella disponibla inkomster

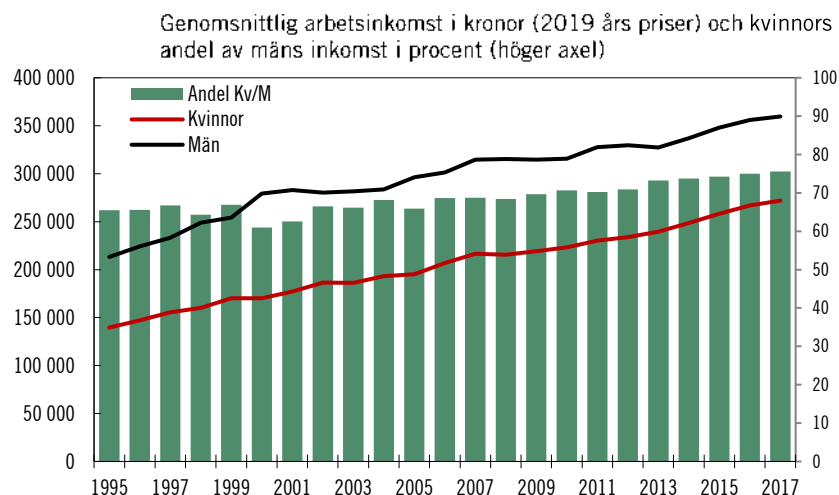
Ur ett jämställdhetsperspektiv kan det argumenteras för att det i stället för ett hushållsbaserat inkomstbegrepp (som innebär att sammanboende kvinnor och män per definition får samma ekonomiska standard) skulle vara mer relevant att studera individuell disponibel inkomst, dvs. hur stora resurser som individen direkt förfogar över för sin egen försörjning. I detta delavsnitt presenteras en översiktlig redovisning av hur kvinnors och mäns individuella disponibla inkomster har utvecklats de senaste decennierna.¹⁹

¹⁸ Den samlade inkomstspridningen vid en given tidpunkt kan beskrivas som ett resultat av skillnader mellan grupper och skillnader inom grupper. I 2018 års fördelningspolitiska redogörelse (prop. 2017/18:100 bilaga 2) visas att både inom- och mellangrupps-spridningen har ökat över tid, och att båda således har bidragit till den ökade totala inkomstspridningen. Den övergripande slutsatsen är dock att ökade skillnader mellan grupper är av mindre betydelse för den ökade inkomstspridningen. Den främsta förklaringen står i stället att finna i ökade skillnader inom var och en av grupperna.

¹⁹ Med individuell disponibel inkomst avses summan av individens förvärvs-, närings-, kapital- och transfereringsinkomster minus skatter, där de hushållsgemensamma transfereringsinkom-

År 2017 hade kvinnor i åldersgruppen 20–64 år i genomsnitt ca 75 procent av mäns arbetsinkomst (se figur 2.14). Kvinnors lägre arbetsinkomster förklaras delvis av att färre kvinnor än män är sysselsatta. Kvinnor har också kortare arbetstid än män. Kvinnor arbetar både deltid i större utsträckning än män och har en högre frånvaro på grund av både föräldradighet och ohälsa. Ytterligare en förklaring till kvinnors lägre arbetsinkomster är att kvinnor i genomsnitt har lägre löner än män. Lönegapet beror till stor del på att arbetsmarknaden kännetecknas av en könsmissig uppdelning, där kvinnor är överrepresenterade i yrken och befattningar med lägre löner. Men kvinnor har även i genomsnitt lägre lön inom många yrkesgrupper.

Figur 2.14 Arbetsinkomster för kvinnor och män, 20–64 år



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

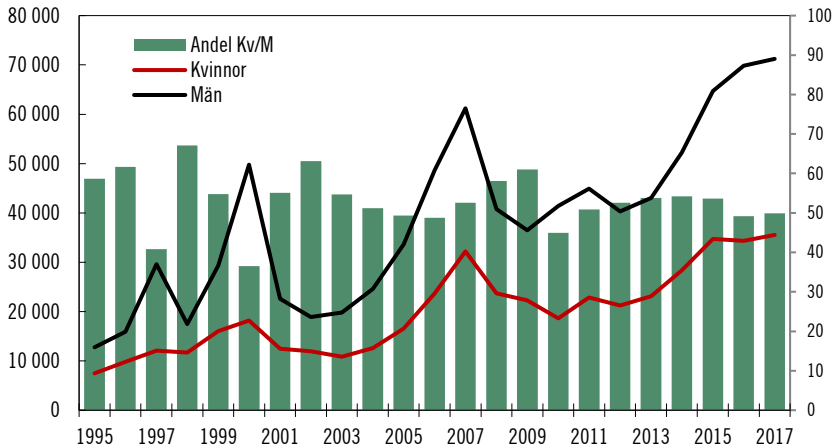
Skillnader i arbetstid mellan könen har dock minskat och kvinnors förvärvsarbetstid har ökat sedan mitten av 1990-talet. Arbetsmarknaden har också blivit mindre könsuppdelad. Kvinnors arbetsinkomster har därmed ökat i snabbare takt än mäns sedan mitten av 1990-talet. Trots det har relationen mellan kvinnors och mäns individuella disponibla inkomster inte förändrats nämnvärt de senaste två decennierna. Det beror på att kvinnors kapitalinkomster i genomsnitt är

sterna, som t.ex. bostadsbidrag eller barnbidrag, delas lika mellan hushållets vuxna. Hur kvinnors och mäns individuella disponibla inkomster utvecklas redovisas utförligt varje år i en bilaga till budgetpropositionen; se t.ex. prop. 2019/20:1 bilaga 3.

lägre än mäns samtidigt som kapitalinkomsternas andel av de samlade inkomsterna har ökat. År 2017 hade kvinnor i genomsnitt 50 procent av mäns kapitalinkomst (se figur 2.15). Förhållandet mellan kvinnors och mäns kapitalinkomster har varit relativt konstant sedan mitten av 1990-talet, men kapitalinkomsternas ökade andel av de totala inkomsterna gör att deras bidrag till skillnaderna mellan kvinnor och män ändå har ökat.

Figur 2.15 Kapitalinkomster för kvinnor och män, 20 år och äldre

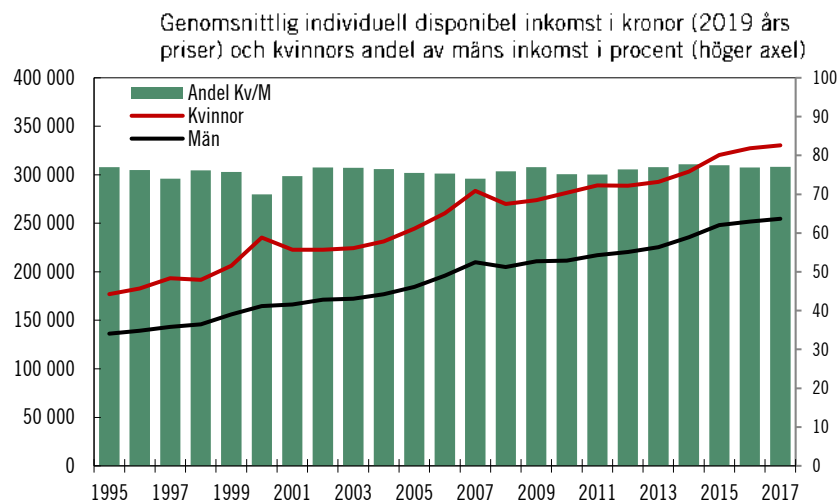
Genomsnittlig kapitalinkomst i kronor (2019 års priser) och kvinnors andel av mäns inkomst i procent (höger axel)



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skillnaderna i marknadsinkomster utjämnas till viss del av transfereringar och skatter. År 2017 hade kvinnor 20 år och äldre i genomsnitt 77 procent av mäns individuella disponibla inkomst (se figur 2.16). Den individuella disponibla inkomsten för den vuxna befolkningen (20 år och äldre) är i genomsnitt 20–25 procent lägre för kvinnor än för män, och denna relation har varit relativt stabil sedan mitten av 1990-talet.

Figur 2.16 Individuell disponibel inkomst för kvinnor och män, 20 år och äldre



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2.3 Vad har drivit kapitalinkomsternas utveckling?

I avsnitt 2.2 studerades fördelningen av ekonomisk standard i Sverige 1995–2017. En slutsats var att kapitalinkomster kan tillskrivas stor betydelse för utvecklingen mot ökade inkomstskillnader under den studerade perioden. Sedan mitten av 1990-talet har kapitalinkomsterna i genomsnitt ökat i betydelse i förhållande till andra inkomstslag – som framgick av tabell 2.3 har kapitalinkomsterna (efter skatt) ökat som andel av hushållens disponibla inkomster, från 6 till 14 procent. Denna relativa ökning av ett skevt fördelat inkomstslag har inneburit en mer ojämn fördelning av de totala disponibla inkomsterna.

Detta avsnitt tränger lite djupare bakom kapitalinkomsternas ökade betydelse och fokuserar på några faktorer som har bidragit till utvecklingen av hushållens kapitalinkomster sedan början av 1990-talet. En faktor är tillgångsprisernas utveckling. En annan handlar om skattesystemets utformning. Förändringar i skattesystemet kan påverka inkomsttaxeringens kapitalinkomster via en rad olika kanaler. Ändrade regler kan t.ex. påverka möjligheterna och drivkrafterna att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster eller leda till

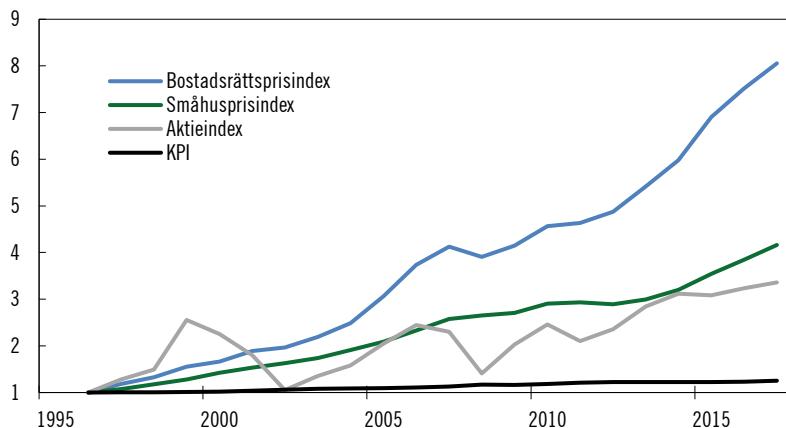
förskjutningar mellan sparformer som behandlas olika i inkomststatistiken.

2.3.1 Ökade tillgångspriser och ändrade skatteregler har påverkat kapitalvinsternas utveckling

De realiserade kapitalvinsternas utveckling beror i hög grad på förändringen i tillgångspriser, dvs. prisutvecklingen för bostäder och finansiella tillgångar. Figur 2.17 visar utvecklingen för fyra olika prisindex i Sverige sedan 1996: småhuspriser, bostadsrättspriser, aktieindex och konsumentprisindex. Huvudbudskapet är att det har skett en kraftig relativprisuppgång i alla tillgångar den senaste tjugorårsperioden. Detta gäller i synnerhet bostadsrättslägenheter (sjufaldig ökning) och småhus (trefaldig ökning). Samtidigt är bostadsägande vanligare i den övre delen av fördelningen än i den nedre (se figur 2.18). Även aktieindex på Stockholmsbörsen har ökat kraftigt, medan konsumentpriserna har förändrats förhållandevis lite. Innehavet av finansiella tillgångar tycks också vara koncentrerade till den övre delen av fördelningen, i högre grad än bostadsägandet.²⁰

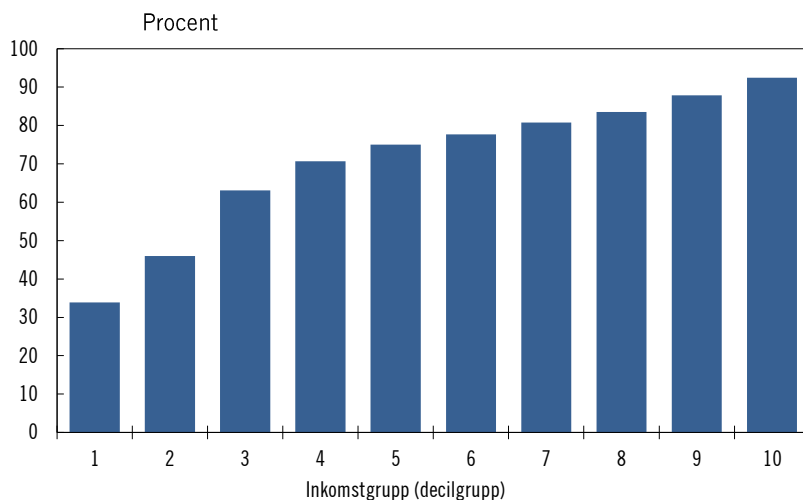
Figur 2.17 Tillgångspriser i Sverige

Index 1996=1



Källa: Waldenström, Bastani och Hansson (2018).

²⁰ Individdata över hushållens finansiella tillgångar saknas, men fördelningen av den löpande avkastningen av finansiella tillgångar indikerar att de är koncentrerade till den övre delen av fördelningen.

Figur 2.18 Bostadsägande i olika delar av inkomstfördelningen

Anm.: Statistiken avser hela befolkningen. En person räknas som bostadsägare om personen tillhör ett hushåll som äger sin bostad.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Orsakerna till dessa stora relativprisförändringar i Sverige är flera (låg realränta, ökade hushållsinkomster, avskaffad förmögenhets-skatt och sänkt fastighetsbeskattning, begränsad bostadsproduktion m.m.), men i detta sammanhang räcker det att konstatera hur detta kan ha påverkat kapitalvinsternas utveckling bland svenska hushåll. Tabell 2.5 visar de realiserade kapitalvinsterna 2007–2017, uppdelat på vinster från försäljning av fastigheter respektive värdepapper. Vinsterna var särskilt höga 2007, men båda typerna av vinster föll sedan under finanskrisen. Därefter har både de fastighetsrelaterade och de finansiella kapitalvinsterna återhämtat sig. Drygt två tredjedelar av de senaste årens realiserade kapitalvinster härrör från försäljning av småhus eller bostadsrätt medan knappt en tredjedel kommer från försäljning av fonder, aktier och liknande instrument. Båda typerna av vinster är av dock av betydande storleksordning, och variationer i någon av dessa kan ge betydande utslag i den övergripande inkomstfördelningen.

Tabell 2.5 Realiserade kapitalvinster

Miljarder kronor, löpande priser

	Fastighetsrelaterade kapitalvinster	Finansiella kapitalvinster	Totala kapitalvinster
2007	115,5	84,9	200,3
2008	81,2	23,0	104,2
2009	84,5	19,4	103,8
2010	103,4	32,4	135,8
2011	93,9	31,7	125,6
2012	87,6	26,8	114,4
2013	96,6	35,9	132,5
2014	125,2	50,2	175,4
2015	161,6	73,7	235,3
2016	159,0	55,4	214,5
2017	165,9	66,7	232,6

Källa: Skatteverket (underlag för inkomstbeskattning).

En egenhet med realiserade kapitalvinster är att de tenderar att variera kraftigt över tiden; de varierar över konjunkturen men kan också bli extra stora vissa år, exempelvis år då det finns speciella incitament – såsom förväntade förändringar av skattereglerna – att realisera värdeökningar i aktier eller fastigheter. I Sverige är forskningen kring realiserade kapitalvinster begränsad, men Roine och Waldenström (2008, 2012) konstaterar att de stora ökningarna som noterades i början av 1990-talet i hög grad kan förklaras av ändrad skattelagstiftning som medförde att upparbetade kapitalvinster realiserades i högre grad. Studier från andra länder bekräftar denna bild. Exempelvis fann Golsbee (2000) i en uppmärksam studie av amerikanska skatteförändringar under 1990-talet att toppinkomsternas kapitalinkomster var känsliga för skatteregler gällande realisering av kapitalvinster.

2.3.2 Övergången till ett dualt skattesystem och införandet av 3:12-reglerna har lett till ökade kapitalinkomster

Ett centralt inslag i den stora skattereform som trädde i kraft 1991 var att kapitalinkomsterna kom att beskattas separat från övriga inkomster och till den enhetliga skattesatsen 30 procent. Dessförinnan tillämpades en och samma skatteskala på summan av arbets-

och kapitalinkomster (plus övriga inkomster såsom skattepliktiga transfereringar).

Övergången till ett dualt skattesystem kombinerades med särskilda regler för aktiebolag med ett begränsat antal ägare, s.k. fåmansbolag.²¹ Dessa regler – som kommit att kallas 3:12-reglerna – reglerade möjligheterna för ägarna att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster och därmed reducera skattesatsen. Reglerna har ändrats ett antal gånger sedan 1991, t.ex. 2006 då bl.a. skattesatsen på utdelningar sänktes med 10 procentenheter och gränsen för hur mycket som fick tas ut i utdelning höjdes, samt 2014 då reglerna för beräkning av gränsbeloppet gjordes mer generösa.²²

År 2018 var den högsta marginalskatten på arbetsinkomster ungefär 70 procent (vid den genomsnittliga kommunalskattesatsen och med arbetsgivaravgift inräknad). För ägare av fåmansbolag kunde marginalskatten bli väsentligt lägre – med en bolagsskatt på 22 procent blev marginalskatten på inkomster som delades ut från fåmansbolag 37,6 procent. Detta gav en differens i marginalskattesats på ungefär 32 procentenheter. Vid skattereformen 1991 var samma differens 13 procentenheter.²³

Flera studier hävdar att denna skattedifferens ger upphov till inkomstomvandling ("income shifting") och att detta är en av orsakerna till att utdelningsinkomsterna har ökat markant sedan fåmansbolagsreformen 2006 (se figur 2.19).²⁴ Utdelningsinkomsterna är i genomsnitt små i hela fördelningen upp till den högsta decilgruppen, där beloppen är betydande och dessutom stigande över tiden (se tabell 2.6). I den högsta decilgruppen är andelen individer med hushållsinkomster från fåmansföretag förhållandevis hög, ca 25 procent. De första åren på 2000-talet var andelen klart lägre, mellan sju och åtta procent. I den nedre delen av inkomstfördelningen är talen mycket låga och når inte något år upp till en procent.

²¹ Dessa ägare definieras som ägare till aktiebolag där fyra eller färre personer äger mer än 50 procent av rösterna för samtliga andelar i företaget.

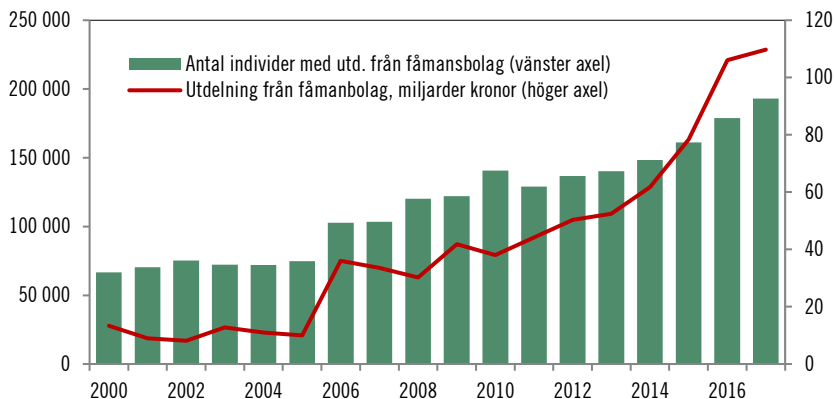
²² Från och med 2014 får 50 procent av hela löneunderlaget ingå i gränsbeloppet. Detta har, särskilt för mindre företag, medfört möjlighet att tillgodoräkna sig betydligt högre gränsbelopp än tidigare.

²³ Se Waldenström m.fl. (2018) för en diskussion av dessa beräkningar. År 2018 var den statliga marginalskatten 25 procent, kommunalskatten i genomsnitt 32,12 procent, arbetsgivaravgiften 31,42 procent, och bolagsskatten 22 procent. År 1991 var den statliga marginalskatten 20 procent, kommunalskatten i genomsnitt 31,5 procent, arbetsgivaravgiften 38,02 procent, och bolagsskatten 30 procent.

²⁴ Se Alstadsæter och Jacob (2016) och Alstadsæter, Jacob och Vejsiu (2014).

Figur 2.19 Utdelningar från fåmansbolag

Antal personer med utdelningsinkomster (vänster axel) och totalt belopp i miljarder kronor, 2019 års priser (höger axel)



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 2.6 Utdelningsinkomster från fåmansbolag

	Förekomst av utdelningsinkomster från fåmansbolag, andel individer per inkomstgrupp (procent)			Utdelning från fåmansbolag, genomsnitt per inkomstgrupp (1000-tal kronor, 2019 års priser)		
	p1–p50	p51–p90	p91–p100	p1–p50	p51–p90	p91–p100
2000	0.4	2.1	8.1	0.0	0.3	14.1
2001	0.7	2.0	7.6	0.1	0.2	9.1
2002	0.9	2.5	7.2	0.1	0.4	6.9
2003	0.4	2.1	8.3	0.0	0.3	13.2
2004	0.5	2.4	8.5	0.0	0.4	10.6
2005	0.4	2.1	9.9	0.0	0.3	10.1
2006	0.8	2.7	12.5	0.1	0.8	36.9
2007	0.5	3.4	12.8	0.1	1.0	33.4
2008	0.8	3.4	15.5	0.1	1.0	29.2
2009	0.7	3.2	16.6	0.1	0.9	41.6
2010	0.7	4.0	16.6	0.1	1.2	36.0
2011	0.5	3.4	17.2	0.1	1.2	41.2
2012	0.5	3.6	18.0	0.1	1.3	46.9
2013	0.6	4.0	18.7	0.1	1.5	47.9
2014	0.7	4.3	19.5	0.2	1.7	55.2
2015	0.7	4.6	20.9	0.2	2.0	70.2
2016	0.7	4.9	23.8	0.2	2.3	96.5
2017	0.8	5.1	25.5	0.2	2.6	97.7

Anm.: Statistiken avser hela befolkningen. Om någon person i hushållet har utdelningsinkomster från fåmansföretag räknas samtliga personer i hushållet till dem som har inkomster från sådana företag.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I bilaga 3 (kapitel 2) genomförs en dekomponering av Gini-koefficienten 2000–2013 där kapitalinkomsterna delas upp i tre delar: realiserade kapitalvinster, utdelning från fåmansbolag och övriga kapitalinkomster. Resultaten visar att utdelningar från fåmansbolag ökade sitt bidrag till Gini-koefficienten under den studerade perioden, med särskilt påtagliga skift uppåt 2006 och 2013. Den slutsats som dras är att de ökade utdelningsinkomsterna har haft en viss betydelse för inkomstfördelningens utveckling, men att bidraget till Gini-koefficienten ändå var relativt begränsat 2013.²⁵ Som framgår av figur 2.19 har dock utdelningsinkomsterna fortsatt att öka även efter 2013, vilket innebär att bidraget till Gini-koefficienten från dessa utdelningsinkomster har ökat ytterligare mellan 2013 och 2017.

I bilaga 3 (kapitel 2) görs även en jämförelse mellan kapitalinkomsternas utveckling i fem länder som infört dual beskattning med utvecklingen i sex länder som sedan 1970-talet haft enhetlig beskattning av förvärvs- och kapitalinkomster. Denna analys visar att ojämlikheten i disponibla inkomster utvecklades i stort sett lika i dessa båda grupper av länder. Bidraget till ojämlikheten från kapitalinkomster ökade dock i länderna med dual beskattning, och detta särskilt i toppen av inkomstfördelningen. Enligt författarna är en rimlig tolkning av det observerade mönstret att det handlar om inkomstomvandling, dvs. att kapitalinkomsterna i dessa länder har trängt ut andra inkomster, särskilt i toppen av inkomstfördelningen.

2.3.3 Förändrad beskattning påverkar inkomststatistiken

Den huvudsakliga källan till den svenska inkomststatistiken är data från inkomstdeklarationerna, vilket innebär att skattereglerna kommer att påverka statistikens innehåll. I vissa fall tas hela den faktiska kapitalavkastningen upp till beskattning och redovisas som inkomst. I andra fall beräknas en schablonintäkt av kapital som skiljer sig från den faktiska avkastningen. Det finns även sparformer som inte kommer med alls i den officiella inkomststatistiken, t.ex. avkastningen

²⁵ År 2013 bidrog utdelningsinkomsterna med ca 0,02 till den totala Gini-koefficienten på ca 0,30. År 2000 var bidraget knappt 0,01. I bilagan poängteras också att bidraget till Gini-koefficienten inte bör tolkas som fåmansbolagens totala effekt på inkomstspridningen. I den mån utdelningsinkomsternas ökning är resultatet av inkomstomvandling bör det ökade bidraget från utdelningar ha en motsvarighet i ett minskat bidrag från fåmansbolagens arbetsinkomster. I bilagan tolkas det beräknade bidraget från fåmansbolagens utdelningar som en övre gräns på den samlade effekten på inkomstspridningen.

på privat pensionssparande. Om skatteregler och sparformer förändras över tiden kan detta ge upphov till förskjutningar mellan olika typer av kapitalinkomster som behandlas helt olika i inkomststatistiken. – och eventuellt påverka bilden av kapitalinkomsternas utveckling.

Ett uppenbart exempel på hur skattereglerna påverkar statistikens innehåll är om en sparform övergår från att ha varit skattebefriad till att vara skattepliktig. Den skattereform som trädde i kraft 1991 fick t.ex. till följd att vissa tidigare obeskattade kapitalinkomster kom att inkluderas i inkomststatistiken fr.o.m. 1991. Detta gällde bl.a. kapitalvinster som härrörde från sparande i allemansfonder, som var helt skattebefriade t.o.m. 1990.

Privata pensionsförsäkringar var länge ett substitut till andra sparformer, såsom fonder av olika slag. Sparande i privata pensionsförsäkringar har dock inte genererat några deklarerade kapitalinkomster för individen. Avkastningen på sådant sparande beskattas av försäkringsbolaget och nettoavkastningen läggs till pensionskapitalet som i framtiden betalas ut som pension och beskattas som förvärvsinkomst. Avdragsrätten för sparande i privata pensionsförsäkringar slopades till stor del 2016, vilket gör att det för de allra flesta inte är förmånligt att sätta in mer pengar. Det mest troliga är att hushållen har gått över till andra sparformer. Frågan blir då hur dessa alternativa sparformer hanteras i inkomststatistiken. Till viss del kan sparande i privata pensionsförsäkringar ha ersatts med mer konventionellt sparande i bankkonton, enskilda aktier eller aktiefonder. Individen betalar då skatt på ränta, utdelning och vinster vid realisering av fondandelar vilket noteras i inkomststatistiken. En annan möjlighet är att de privata pensionsförsäkringarna har ersatts av kapitalförsäkringar eller löneväxling. Dessa lösningar genererar inte några uppmätta kapitalinkomster hos individen.²⁶

Investeringsparkonto (ISK), som infördes 2012, är en sparform som växer i popularitet och som får en successivt ökad betydelse i inkomststatistiken. På kontot kan olika finansiella instrument samt fondandelar förvaras. Innehavaren redovisar inte kapitalvinster och annan avkastning på dessa tillgångar. I stället ska en schablonmässigt beräknad intäkt redovisas som kapitalinkomst (ränteinkomst).

²⁶ Avkastning på kapitalförsäkring beskattas av försäkringsbolaget, och den utbetalade försäkringsförmånen är inte heller skattepliktig. Löneväxling innebär att den anställde kommer överens med sin arbetsgivare om sänkt lön som kompenseras med motsvarande inbetalning till ett konto inom ramen för tjänsteförsäkringarna.

Schablonintäkten från ISK har t.o.m. 2017 inte utgjort någon större del av de samlade kapitalinkomsterna (se tabell 2.7). Det ligger dock betydande och växande förmögenhetsvärden i dessa konton.

En ökad betydelse för ISK får flera konsekvenser för den deklara-tionsbaserade inkomststatistiken. För det första innebär schablonberäkningen att det uppstår en avvikelse mellan den skattepliktiga kapitalinkomst som ingår i inkomststatistiken och individers faktiska kapitalinkomst. För det andra kommer en förskjutning av sparande från t.ex. kapitalförsäkringar (för vilka avkastningen inte kommer med i inkomststatistiken) till förmån för ISK att göra att kapitalinkomster får en skenbart ökad betydelse i statistiken.²⁷ För det tredje, om det t.ex. blir vanligare att placera aktiefonder på ett ISK i stället för att äga renodlade aktiefonder kommer det att ske en överföring av kapitalinkomster från realiserade kapitalvinster till ränteinkomster. Eftersom de förra i regel inte ingår vid internationella jämförelser kan en sådan utveckling göra de internationella jämförelserna missvisande.

Tabell 2.7 Schablonintäkt från investeringssparkonton samt kapitalvärden

Antal personer i tusental och belopp i miljarder kronor (löpande priser)

	Antal innehavare	Schablonintäkt	Kapitalunderlag
2012	211	0,7	29,8
2013	454	2,0	90,3
2014	788	5,5	192,5
2015	1 529	4,0	239,5
2016	1 853	7,6	546,2
2017	2 305	8,9	708,1

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Effekter på inkomstfördelningen av avvikelser mellan den skattepliktiga kapitalinkomst som ingår i inkomststatistiken och individens ”verkliga” kapitalinkomst är inte möjliga att kvantifiera med befintliga individdata. Det är möjligt att ett vidgat kapitalinkomstbegrepp, som inte är så starkt påverkat av skattetekniska regler, skulle ge en delvis annan bild av inkomstfördelningen och dess ut-

²⁷ Att en förskjutning av sparande från kapitalförsäkringar till ISK är sannolik stöds av att de senare har vissa marginella fördelar gentemot de förra. Man kan t.ex. kvitta schablonintäkten från ISK mot andra förluster och utgifter i inkomstslaget kapital. Detta är inte möjligt för avkastningen på kapitalförsäkringar som ju ligger hos försäkringsbolaget.

veckling över tid, men det kan också tänkas att avvikelserna inte är tillräckligt stora för att påverka den breda bilden av inkomstfördelningens utveckling (se fördjupningsruta 2.3).

Fördjupningsruta 2.3: Distributional national accounts

De senaste decenniernas inkomstfördelningsanalyser har inte täckt in alla inkomster i ekonomin. Visserligen finns huvuddelen av hushållens inkomster redovisade i taxeringsstatistiken (som ligger till grund för den svenska officiella statistiken för inkomstfördelning), exempelvis de som kopplas till lönearbete eller tillgångar i bank eller aktiefond. Men vissa inkomster redovisas inte som någon taxerad inkomst hos hushållen trots att de ingår i den aggregerade nationalinkomsten.

Att explicit göra kopplingen mellan data på aggregerad nationell nivå ("makro") och disaggregerad hushållsnivå ("mikro") är basen för ett pågående forskningsprogram under namnet Distributional National Accounts. Det leds av Thomas Piketty, Emmanuel Saez och Gabriel Zucman och täcker in ett flertal länder. Huvudargumentet för att göra detta handlar om ambitionen att fånga in och fördela samtliga ekonomins inkomster och inte enbart de som syns inom ramen för inkomsttaxeringens definitioner (med det underliggande antagandet att all utveckling definitionsmässigt tar vägen någonstans och därmed tillfaller någon). Forskarna hoppas kunna besvara flera viktiga frågor som hittills inte har kunnat hanteras på ett tillfredställande sätt: Hur stor del av de senaste decenniernas totala BNP-tillväxt har tillfallit olika delar av inkomstfördelningen? Vilka effekter har förskjutningar mellan vinst- och löneandelen i ekonomin haft på inkomstfördelningen?

I bilaga 3 (kapitel 1) till Långtidsutredningen konstateras att det i Sverige finns betydande avvikelser mellan kapitalinkomsterna i nationalräkenskaperna respektive inkomsttaxeringen. De viktigaste utelämnade komponenterna i taxeringen är företagens återinvesterade vinster och utdelningar till fond (aktiefonder, återlagda i pensionsrätter eller kollektivt försäkringssparande). Å andra sidan innehåller taxeringen realiserade kapitalvinster, vilka inte finns med i nationalräkenskapernas inkomstdefinition. Orsaken är att nationalräkenskapernas kapitalinkomster baseras

på aktiviteter som är kopplade till produktion, medan inkomster som uppstår till följd av finansiella värdeförändringar, såsom kapitalvinster, inte ingår. En stor del av de finansiella kapitalvinsterna uppkommer dock rimligen, åtminstone på längre sikt, till följd av företagens återinvesterade vinster. Man kan därför möjligen se det som att periodiserade finansiella kapitalvinster ändå ingår i nationalräkenskapernas kapitalinkomster.

I bilaga 3 (kapitel 1) visas att de taxerade kapitalinkomsterna är betydligt mindre än nationalräkenskapernas kapitalinkomster; år 2017 utgjorde de lite mer än hälften av nationalräkenskapernas kapitalinkomster. Kapitalinkomsterna i taxeringsstatistiken (som andel av nationalinkomsten) har uppvisat en stadigt stigande trend sedan 1990-talets början. En motsvarande trendmässig ökning finns inte för nationalräkenskapernas kapitalinkomster.

Från ett individperspektiv finns det flera möjliga invändningar mot nationalräkenskapernas bredare definition av kapitalinkomst. En är t.ex. att återinvesterade företagsvinster (eller de icke-realiserade kapitalvinster som följer därav) kan vara helt frikopplade från en persons faktiska omständigheter i termer av konsumtion (eller nytta). En tillgång som man bara önskar förvalta eller en situation där all avkastning återinvesteras i produktiv verksamhet kanske inte ska betraktas på samma sätt som pengar som tas ut ur verksamheten och konsumeras.

Forskarna inom ramen för projektet Distributional National Accounts försöker koppla samman arbets- och kapitalinkomster i inkomstdeklarationer med deras motparter i nationalräkenskaperna och sedan fördela överskjutande inkomster i nationalräkenskaperna som inte ingår i mikrodata. För Sverige finns ännu inga färdiga forskningsresultat. Studier av förhållanden i USA, Frankrike och Norge har visat att kapitalinkomsternas fördelning, och därmed totalinkomsternas fördelning, blir ännu skevare när samtliga kapitalinkomster som ingår i nationalinkomsten fördelas på hushållen.

I en uppmärksam studie visar Piketty, Saez och Zucman (2018) att endast 60 procent av nationalinkomsten i USA syns i hushållens taxerade inkomster. Genom att fördela de resterande 40 procenten skapar forskarna en databas för USA där hela den makroekonomiska tillväxten under 1900-talet fördelas på de amerikanska hushållen. Jämfört med tidigare analyser av taxerings-

data visar deras nya analys på en markant ökad betydelse för kapitalinkomster bland toppinkomsttagare; topprocentens inkomster sedan början av 1980-talet utgörs i studien till 60–70 procent av kapitalinkomster, vilket är en fördubbling jämfört med tidigare toppinkomstanalyser för USA. Tidigare resultat, att det framför allt är höga löneinkomster i toppen som drivit ökningen i toppens inkomstandel i USA, är därmed delvis ifrågasatt. Ett annat intressant resultat är att de större kapitalinkomsterna i toppen inte ger något stort avtryck på olika fördelningsmått. Analysen visar ungefär samma uppgång i toppinkomstandelar sedan början av 1980-talet som tidigare studier har gjort. Orsaken till detta är att det breddade inkomstbegreppet även resulterar i en ökning av arbetsinkomsterna i deras vidare definition. Dessa arbetsinkomster tillfaller framför allt mitten av fördelningen.

3 Inkomstskillnader och arbetsmarknaden

Detta kapitel handlar om hur utvecklingen på arbetsmarknaden påverkar, och i viss mån påverkas av, inkomstskillnader. I genomsnitt utgör arbetsinkomsterna den största delen av en individs disponibla inkomst. Därför är utvecklingen av skillnaderna i arbetsinkomster viktig för inkomstskillnaderna i stort. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur skillnaderna i arbetsinkomster har utvecklats mellan 1995 och 2017. Under tidsperioden har dessa skillnader minskat. Jämnare fördelning av arbetstid och högre sysselsättning har gjort att skillnaderna i arbetsinkomster har minskat trots att löneskillnaderna under perioden har ökat. Jämfört med andra länder är ökningen av löneskillnaderna modest och Sverige har fortfarande de lägsta löneskillnaderna i OECD.

Löne- och inkomstskillnader kan också påverka arbetsmarknadens funktionssätt, vilket beskrivs i kapitlets andra avsnitt. Förhållandet mellan nivåerna i transfereringssystemen och lönerna på arbetsmarknaden påverkar de ekonomiska drivkrafterna till arbete och kan därför påverka arbetsutbud och sysselsättning. Avsnittet inleds med en beskrivning av hur drivkrafterna till arbete har utvecklats. Det konstateras att dessa drivkrafter har stärkts väsentligt 2006–2017, i synnerhet för låginkomsttagare med relativt svagt ekonomiskt utbyte av arbete. Det är svårt att kvantifiera vilken effekt de stärkta drivkrafterna har haft på sysselsättningen men utredningens bedömning är att de har gett ett visst bidrag till den ökade sysselsättningen. För personer med svag förankring på arbetsmarknaden är drivkrafterna numera överlag starka. Den lägre sysselsättningsgraden bland individer med kort utbildning eller som är utrikes födda bedöms inte främst bero på bristande incitament utan

snarare på att de saknar de kvalifikationer som efterfrågas på svensk arbetsmarknad.

Skillnader i lön påverkar utbildningsbeslut och yrkesval. Avsnittet fortsätter med att konstatera att avkastningen på utbildning är låg men att Sverige, trots detta, har en hög andel högskoleutbildade. Vidare beskrivs hur brist på arbetskraft i offentlig verksamhet skulle kunna dämpas med flexibla löner. En konsekvens av nivån på de förhandlade lägstalönerna i Sverige kan vara lägre sysselsättning bland personer med låga kvalifikationer. Sammantaget visar avsnittet på betydelsen av en hög lägstanivå på utbildning för en jämn fördelning av sysselsättningen när löneskillnaderna är små.

Det sista avsnittet behandlar strukturomvandlingen i ekonomin. När vissa arbetsuppgifter, yrken och branscher växer och andra försvinner ställs krav på omställning och lönestrukturen kan ändras. Detta kan påverka både spridningen i arbetsinkomster och den ekonomiska utvecklingen. Inledningsvis konstateras att strukturomvandlingen har bidragit till en polarisering av arbetsmarknaden med en växande andel låg- och höglönejobb och en minskande andel jobb med mer genomsnittliga löner. Än så länge tycks dock inte denna utveckling ha resulterat i ökad lönespridning. Mycket tyder också på att arbetskraftens förmåga och möjligheter till omställning har varit goda, vilket är av betydelse för både inkomstspridningen och den ekonomiska utvecklingen. Avslutningsvis diskuteras hur digitalisering kan förväntas påverka efterfrågan på arbete 10–20 år framåt. Det konstateras att det finns få indikationer på att den kommer leda till fallande efterfrågan på arbetskraft fram till 2035.

3.1 Utvecklingen av skillnader i arbetsinkomster

Skillnaderna i arbetsinkomster²⁸ för personer i åldersgruppen 20–64 år har minskat mellan 1995 och 2017. Denna trend skiljer sig från utvecklingen av skillnaderna i ekonomisk standard, vars starkt uppåtgående trend under tidsperioden redogjordes för i kapitel 2.

I genomsnitt utgör arbetsinkomsterna den största delen av en individs disponibla inkomst, vilket gör att utvecklingen av dessa inkomster är av stor vikt för utvecklingen av de samlade inkomst-

²⁸ Arbetsinkomster definieras i detta avsnitt som summan av löneinkomster och företagarinkomster.

skillnaderna. Arbetsinkomsten för en individ beror på timlön och antalet arbetade timmar. I detta avsnitt analyseras utvecklingen av skillnaderna i löner, arbetstid och sysselsättning i befolkningen för att beskriva de bakomliggande orsakerna till utvecklingen av skillnaderna i arbetsinkomster de senaste decennierna.

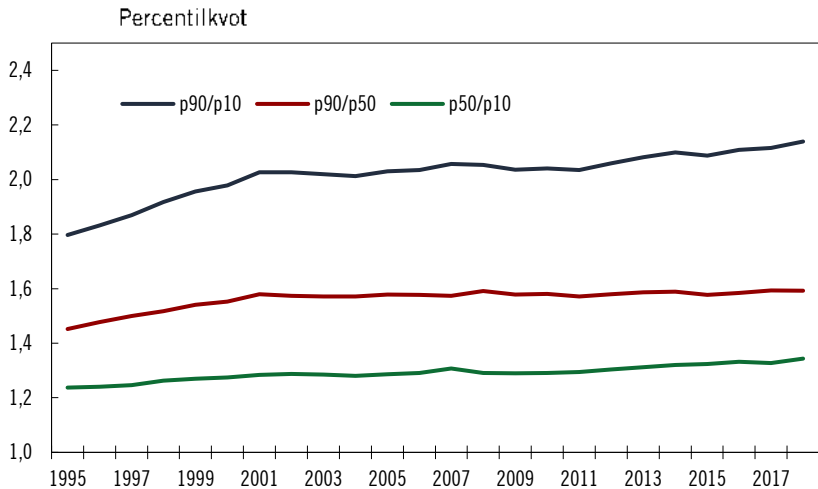
3.1.1 Löneskillnaderna har ökat

Lönespridningen, mätt som kvoten mellan den 90:e och den 10:e percentilen i lönefördelningen, har ökat i Sverige mellan 1995 och 2018 (se figur 3.1).²⁹ Ökningen var relativt kraftig i slutet av 1990-talet. Mellan 2001 och 2011 var lönespridningen konstant för att sedan öka mot slutet av perioden. Skillnaderna i den övre delen av fördelningen (p90/p50) ökade i slutet av 1990-talet men har sedan dess varit oförändrade. I den nedre delen av lönefördelningen (p50/p10) har skillnaderna ökat svagt under hela perioden.

Trots de ökade löneskillnaderna har Sverige fortfarande de lägsta löneskillnaderna i OECD (OECD 2019a). Det finns många potentiella förklaringar till att Sverige i ett internationellt perspektiv har låga löneskillnader. En orsak till detta är sannolikt att en stor del av arbetsmarknaden omfattas av kollektivavtal och att det fackliga inflytandet är stort i Sverige. En annan förklaring är att skillnaderna i utbildningsnivå i befolkningen är relativt små.

²⁹ Löner mäts som heltidsekvivalerade månadslöner. Det innebär att deltidslöner räknas upp till heltid. Det är likvärdigt med att mäta skillnader i timlön. Den 90:e percentilen är den lön där 90 procent av de anställda har en lägre lön. På motsvarande sätt är den 10:e percentilen den lön där 10 procent av de anställda har lägre lön.

Figur 3.1 Löneskillnader 1995–2018



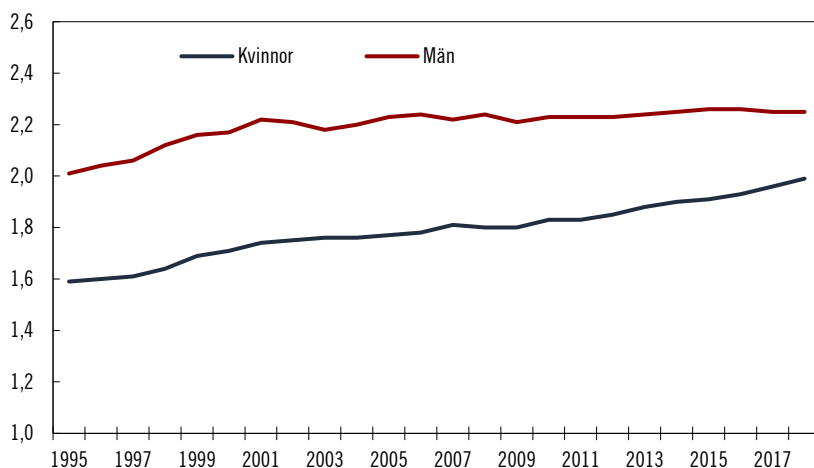
Anm.: Heltidsekvivalerad månadslön.

Källa: Statistiska centralbyrån (Lönestrukturstatistik).

Löneskillnaderna bland kvinnor är lägre än bland män, men de har ökat snabbare bland kvinnor än bland män under hela perioden 1995–2018. Löneskillnaderna bland kvinnor har därmed närmast sig männens löneskillnader (se figur 3.2). Bortsett från ökningen i slutet av 1990-talet har löneskillnaderna bland män legat på en konstant nivå under hela perioden. De ökade löneskillnaderna i befolkningen under 2010-talet drivs således av ökade löneskillnader bland kvinnor.

Figur 3.2 Inomgruppskillnader i löner för kvinnor och män

Percentilkvot p90/p10



Anm.: Heltidsekvivalerad månadslön.

Källa: Statistiska centralbyrån (Lönestrukturstatistik).

Det finns inget definitivt svar på vad det är som ligger bakom de ökade löneskillnaderna. Den ökade lönespridningen i den övre delen av lönefördelningen under 1990-talets andra hälft har kopplats till en mer decentraliserad lönebildning (se Fredriksson och Topel 2006 samt Skans m.fl. 2006). Under 1990-talet ökade också avkastningen på utbildning, vilket har kopplats till att teknisk utveckling har ökat den relativa efterfrågan på utbildad arbetskraft (se Björklund m.fl. 2010 samt bilaga 6 om arbetsmarknadens polarisering). Denna utveckling kan också ha bidragit till ökade löneskillnader. Under tidsperioden har även yrkessammansättningen förändrats genom en minskad andel yrken i mitten av lönefördelningen och en ökande andel höglöneyrken (s.k. jobbpolarisering). Denna utveckling verkar dock inte vara en huvudförklaring till de ökade löneskillnaderna (se avsnitt 3.3.2).

3.1.2 Arbetstiden har blivit mer jämnt fördelad

Skillnaden i arbetstid mellan dem med längst och dem med kortast arbetstid har minskat (se tabell 3.1). År 1995 arbetade en individ vid den 10:e percentilen i arbetstidsfördelningen 24 timmar i veckan och

en person vid den 90:e percentilen 46 timmar. År 2018 hade arbetstiden vid den 10:e percentilen ökat till 30 timmar och vid den 90:e percentilen sjunkit till 45 timmar. Arbetstiden har alltså ökat bland dem som arbetar minst, och minskat marginellt bland dem som arbetar mest.

Mellan könen finns en tydlig skillnad i arbetstid, där männen arbetar fler timmar. Även om kvinnors arbetstid har ökat sedan mitten av 1990-talet, samtidigt som den minskat något bland män, så kvarstår en tydlig skillnad.

Skillnaderna i arbetstid beror endast till liten del på födelseregion eller utbildningsnivå. Vad gäller ålder har den äldsta åldersgruppen, 55–64 år, haft en kraftig ökning av arbetstiden sedan 1995, och ligger nu nära arbetstiderna för yngre åldersgrupper. I den yngsta åldersgruppen har arbetstiden minskar sedan 1995. Det kan bero på en större andel deltidsarbetande studenter i gruppen.

Tabell 3.1 Överenskommen arbetstid för olika grupper

Timmar per vecka, 20–64 år

	1995	2005	2015	2018
Kön				
Kvinnor	34,6	35,4	36,1	36,4
Män	41,1	40,2	39,8	39,7
Ålder				
20–24 år	35,3	32,7	32,3	32,8
25–34 år	38,0	37,8	37,6	37,6
35–44 år	38,7	38,8	38,9	38,9
45–54 år	39,3	39,2	39,5	39,5
55–64 år	35,4	37,5	38,0	38,1
Utbildning*				
Förgymnasial		38,2	38,3	38,3
Gymnasial		38,3	38,7	38,7
Eftergymnasial		38,5	38,5	38,5
Ursprung				
Inrikes födda		38,0	38,2	38,3
Europeiskt födda (exkl. Sverige)		37,7	38,0	37,8
Utomeuropeiskt födda		37,4	36,8	37,1
Percentiler				
p10	24,0	26,0	30,0	30,0
p50	40,0	40,0	40,0	40,0
p90	46,0	45,0	45,0	45,0
Befolkningen 20–64 år	38,0	37,9	38,0	38,1

Anm.: Överenskommen arbetstid är den tid individen skulle ha arbetat. Det skiljer sig från faktisk arbetstid som exkluderar frånvaron under veckan. Frånvaron varierar mycket över tid och mellan grupper. Detta påverkar naturligtvis arbetsinkomsten i gruppen. Den största delen av frånvaron är dock till följd av semester och helgdagar som för de flesta löntagare inte innebär inkomstbortfall. *Avser åldersgruppen 25–64 år.

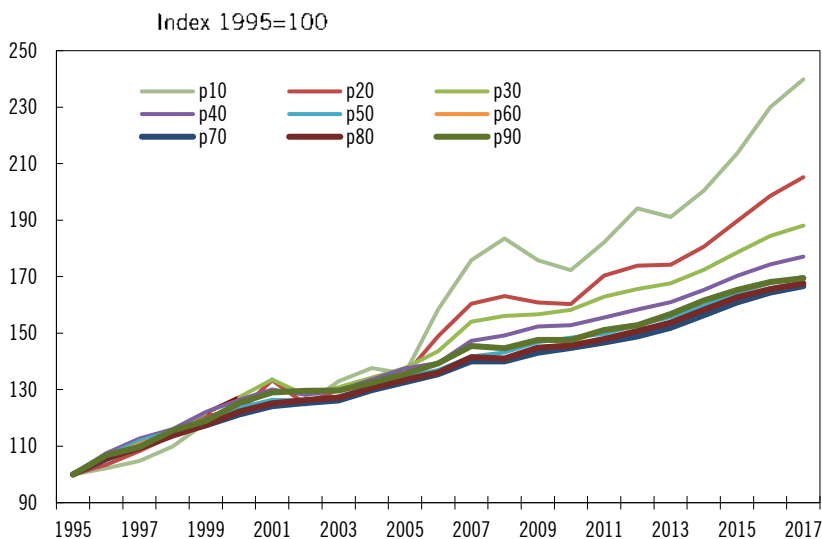
Källa: Statistiska centralbyrån (AKU).

Minskad spridning i arbetstid har bidragit till jämnare arbetsinkomster för den sysselsatta befolkningen

Timlön och arbetstid bestämmer tillsammans arbetsinkomster för den sysselsatta befolkningen. I figur 3.3 visas utvecklingen av arbetsinkomsten i olika delar av fördelningen bland de sysselsatta. Sysselsatta definieras som personer med arbetsinkomster större än noll. Arbetsinkomsten har ökat snabbast för dem med de 40 procent lägsta inkomsterna och långsammare för dem med högre inkomster.

Därmed har spridningen i arbetsinkomster bland de sysselsatta minskat. Mätt med Gini-koefficienten har den minskat från 0,36 till 0,34 under perioden. Den ökade lönespridningen bland de sysselsatta har alltså motverkats av ökade arbetstider bland dem som arbetar minst, vilket sammantaget har lett till minskade skillnader i arbetsinkomster.

Figur 3.3 Arbetsinkomstens utveckling i olika delar av fördelningen av arbetsinkomster, 20–64 år med positiva arbetsinkomster



Anm.: Arbetsinkomster består av summan av löneinkomster och företagarinkomster.

Källor: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar.

3.1.3 Sysselsättningen har ökat

Sysselsättningsgraden har ökat på relativt bred front i befolkningen 20–64 år. Den har ökat för såväl män som kvinnor och inom samtliga åldersgrupper i den arbetsföra befolkningen (se tabell 3.2). För åldersgruppen 55–64 år var ökningen särskilt kraftig, från 62 procent 1995 till 78 procent 2018. Även för utrikes födda, både inom och utom Europa, har sysselsättningsgraden ökat. Trots att sysselsättningsgraden för utomeuropeiskt födda har stigit är den fortfarande markant lägre än för inrikes födda.

Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan olika utbildningsnivåer har ökat kraftigt. År 2005 var skillnaden i sysselsättningsgrad mellan

dem med förgymnasial och dem med eftergymnasial utbildning ca 18 procentenheter. Denna skillnad hade 2018 ökat till nästan 28 procentenheter.

Den stora ökningen i sysselsättningsgapet efter utbildningsnivå sammanfaller med att gruppen utan eftergymnasial utbildning har minskat som andel av befolkningen. Samtidigt har andelen utom-europeiskt födda bland dem utan eftergymnasial utbildning ökat kraftigt. År 2015 utgjorde gruppen utan eftergymnasial utbildning 17 procent av befolkningen 25–64 år och 9 procent av gruppen var födda utanför Europa. År 2018 hade gruppen krympt till 12 procent av befolkningen, och över 35 procent av gruppen var nu födda utanför Europa.

Sammantaget har sysselsättningsgraden ökat relativt kraftigt sedan 1995. En del av detta kan förklaras av en återhämtning sedan 1990-talskrisen. Bland de äldre kan förklaringar bl.a. finnas i förbättrad hälsa och utbildning, samt striktare krav för sjukersättning (Laun och Palme 2017). Stärkta ekonomiska incitament till arbete kan också ha bidragit.

Tabell 3.2 Sysselsättningsgrad för olika grupper

	Procent			
	1995	2005	2015	2018
Kön				
Kvinnor	74,7	75,5	78,4	80,4
Män	78,0	80,7	82,5	84,7
Ålder				
20–24 år	55,9	58,2	60,6	63,7
25–34 år	77,8	80,2	81,7	82,7
35–44 år	84,7	86,3	88,1	88,7
45–54 år	86,6	84,9	87,1	89,1
55–64 år	61,9	69,6	74,6	78,0
Utbildning*				
Förgymnasial		64,5	58,6	59,0
Gymnasial		79,7	81,1	83,5
Eftergymnasial		83,0	85,4	86,9
Ursprung				
Inrikes födda	-	80,8	84,0	86,5
Europeiskt födda (exkl. Sverige)	-	69,0	75,9	79,9
Utomeuropeiskt födda	-	56,8	60,4	63,2
Befolkningen 20–64 år	76,4	78,1	80,5	82,6

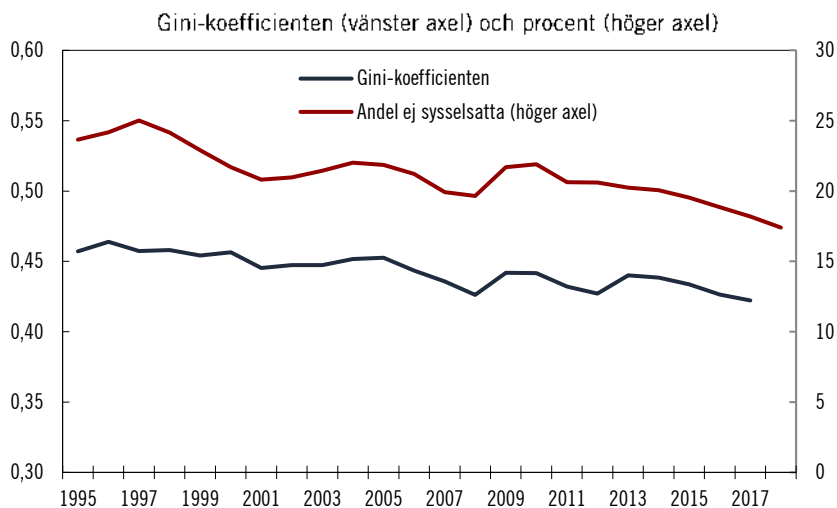
Anm.: *Avser åldersgruppen 25–64 år.

Källa: Statistiska centralbyrån (AKU).

Ökad sysselsättningsgrad har bidragit till att minska skillnaderna i arbetsinkomster i befolkningen

Figur 3.4 visar utvecklingen av Gini-koefficienten för arbetsinkomsten och andelen utan arbetsinkomster (ej sysselsatta). Samtliga personer i åldern 20–64 år ingår i beräkningen av Gini-koefficienten, dvs. även de som saknar arbetsinkomster. Gini-koefficienten faller från ca 0,46 till 0,42 under tidsperioden. Utvecklingen är nära relaterad till den ökande sysselsättningsgraden som i figuren illustreras med den minskade andelen personer som saknar arbetsinkomster.

Figur 3.4 Gini-koefficient för arbetsinkomster inkl. nollinkomster och andel ej sysselsatta i åldersgruppen 20–64 år



Anm.: Arbetsinkomster på individnivå. Arbetsinkomster består av summan av löneinkomster och företagarinikomster.

Källor: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att arbetsinkomsterna har blivit mer jämnt fördelade i befolkningen sedan 1995. Lönespridningen bland de sysselsatta har ökat under perioden men detta har motverkats av en jämnare fördelning av arbetstider och en högre andel sysselsatta.

Det bör noteras att gränsdragningen mellan vad som är arbetsinkomster och vad som är kapitalinkomster inte alltid är helt klar och kan förändras över tid. I vilken utsträckning inkomster klassas som det ena eller det andra kan påverka inkomstskillnadernas utveckling och hur vi tolkar orsakerna till den utvecklingen. Ett exempel på sådan gränsdragningsproblematik är huruvida vinsten i ett fåmansföretag ska anses vara arbetsinkomst eller kapitalinkomst. Förändrade regelverk för hur utdelningar från fåmansbolag ska beskattas, de s.k. 3:12-reglerna, har sannolikt påverkat relationen mellan arbets- och kapitalinkomster. I fördjupningsruta 3.1 diskuteras konsekvenserna av förändrade beskattningsregler för utdelningar från fåmansföretag för fördelningen av arbetsinkomster. Som beskrivs i fördjupningsrutan hade spridningen i arbetsinkomster varit i stort sett oförändrad under 2000-talet om alla utdelningar från fåmansföretag hade räknats som arbetsinkomster. Se även kapitel

2.3.2 för en längre diskussion om kapitalinkomsternas tillväxt och 3:12-reglerna.

Fördjupningsruta 3.1: Betydelsen av 3:12-reglerna för spridningen i arbetsinkomster

I Sverige beskattas arbetsinkomster och kapitalinkomster olika. För arbetsinkomster tillämpas en progressiv beskattning medan kapitalinkomster beskattas med en proportionell och, i de flesta fall, lägre skatt. I ett företag med endast en eller ett fåtal ägare kan ägaren (eller ägarna) delvis välja hur företaget fördelar vinsten mellan utdelning och lön till delägarna. Skillnaden i beskattning mellan arbets- och kapitalinkomster skapar incitament att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster över den gräns där beskattningen av kapitalinkomster är lägre än beskattningen av arbetsinkomster. För att undvika detta infördes 1991 särskilda regler för beskattningen av utdelning och kapitalvinst på andelar i fåmansföretag. Reglerna har ändrats ett antal gånger sedan 1991, t.ex. 2006 då bl.a. den effektiva skattesatsen på utdelningar sänktes med 10 procentenheter och gränsen för hur mycket som fick tas ut i utdelning höjdes, samt 2014 då reglerna för beräkning av gränsbeloppet gjordes mer generösa.³⁰ Regeländringarna har följts av kraftigt ökade utdelningar från fåmansföretag (se kapitel 2.3.2).

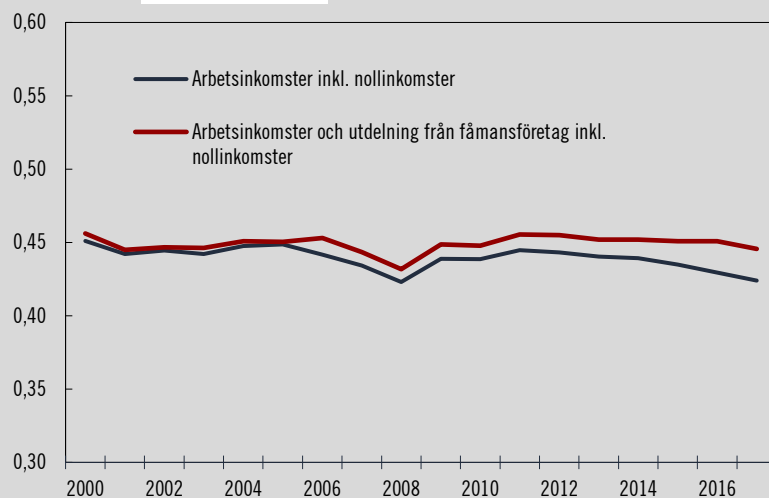
En utvärdering av 2006 års reform pekar på att de ökade utdelningarna delvis har drivits av att delägare i fåmansföretag har minskat sin löneinkomst från bolaget för att i stället öka utdelningarna, utan att de totala inkomsterna före skatt har ökat.³¹ En viss del av de inkomster från fåmansföretag som i dag klassas som kapitalinkomster hade därför räknats som arbetsinkomst med det regelverk som gällde i början av 2000-talet. Detta betyder att utvecklingen av Gini-koefficienten i arbetsinkomster delvis kan ha drivits av att inkomster som i början 2000-talet klassades som arbetsinkomster i dag klassas som kapitalinkomster. Att uppskatta hur stor del av dagens utdelningar som skulle ha klassats

³⁰ Från och med 2014 får 50 procent av hela löneunderlaget ingå i gränsbeloppet. Detta har, särskilt för mindre företag, medfört möjlighet att tillgodoräkna sig betydligt högre gränsbelopp än tidigare.

³¹ Se Alstadsäter och Jacob (2016) och Alstadsäter, Jacob och Vejsiu (2014).

som arbetsinkomster med tidigare regelverk är dock mycket svårt. I stället illustreras i figur 3.5 en beräkning av Gini-koefficienten när samtliga utdelningar från fåmansföretag räknas som arbetsinkomster. Resultatet visar att under detta antagande hade Gini-koefficienten för arbetsinkomster legat still i stället för att sjunka under 2000-talet.³²

Figur 3.5 Gini-koefficienten för arbetsinkomster
Gini-koefficienten



Anm.: Arbetsinkomster består av summan av löneinkomster och företagarinkomster. Definitionen av löneinkomster skiljer sig något från resten av kapitlet då inga löneersättningar ingår.

Källor: Statistiska centralbyrån (FASIT) och egna beräkningar.

3.2 Inkomstskillnader och ekonomins funktionssätt

Stor lönespridning och stora skillnader i inkomster mellan de som arbetar och de som inte arbetar tenderar att dra isär inkomstfördelningen. En låg ersättning vid t.ex. sjukdom eller arbetslöshet kan ge upphov till försörjningsproblem i hushållen och dessutom minska tilltron till generella offentliga försäkringar samt försämra omställningsförmågan i ekonomin.

Samtidigt fyller skillnader i inkomster och löner en viktig funktion i ekonomin genom att skapa förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av arbetskraftens förmågor. Skillnader i lön mellan de

³² Samma antagande innebär att kapitalinkomsterna skulle ha blivit mer jämnt fördelade.

som arbetar kan skapa drivkrafter att utbilda sig och att använda sin arbetskraft där den bäst kommer till sin rätt på arbetsmarknaden tex. genom att byta yrke eller flytta. Skillnader i inkomst mellan de som arbetar och de som inte arbetar stärker drivkrafterna för människor att söka och ta ett arbete. Starka drivkrafter till arbete kan bidra till en hög sysselsättningsgrad, vilket kan bidra till minskad inkomst-spridning.

Löner påverkar inte bara drivkrafter för individer utan är också en kostnad för företagen och påverkar därför efterfrågan på arbetskraft. Nivån på de lägsta avtalade lönerna på arbetsmarknaden kan därför påverka arbetsgivarnas efterfrågan, och således sysselsättningen, för personer med begränsade färdigheter och kvalifikationer.

I den första delen av detta avsnitt beskrivs hur det ekonomiska utbytet av arbete har förändrats sedan 2006. Sedan följer en kort beskrivning av högre utbildning i Sverige samt relativlöner och bristyrken. Avsnittet avslutas med en diskussion om lägstalönernas betydelse för sysselsättningen.

3.2.1 Det ekonomiska utbytet av arbete har i genomsnitt ökat

I detta avsnitt redovisas hur drivkrafterna till arbete har förändrats mellan 2006 och 2017.³³ Två olika dimensioner av drivkrafter till arbete beaktas: 1) det ekonomiska utbytet av att arbeta jämfört med att vara arbetslös, och 2) det ekonomiska utbytet av att öka sin löneinkomst. Det är enbart det kortsiktiga privatekonomiska utbytet som beräknas. Beräkningarna beaktar därför inte att ett arbete som på kort sikt ger ett mycket litet ekonomiskt utbyte på längre sikt eventuellt kan leda till arbete som ger högre inkomst. Ekonomiska drivkrafter som påverkar exempelvis olika utbildningsbeslut, vilket på sikt har betydelse för möjligheten att få ett arbete, beaktas inte heller i detta avsnitt.

³³ Analyserna i detta avsnitt använder data från urvalsundersökningen Hushållens ekonomi (HEK) för perioden 2006–2012. För åren 2013–2017 baseras analysen på Totalräknad inkomstfördelningsstatistik (TRIF).

Ersättningsgraden vid arbetslöshet har sjunkit

Det ekonomiska utbytet av att arbeta i förhållande till att vara arbetslös brukar ofta mätas med den s.k. ersättningsgraden. Ersättningsgraden för en individ beräknas här med hänsyn tagen till hushållets samlade inkomster och sammansättning och anger den disponibla hushållsinkomsten vid arbetslöshet som andel av den disponibla hushållsinkomsten vid arbete³⁴:

$$ERS = \frac{\text{disponibel inkomst vid arbetslöshet}}{\text{disponibel inkomst vid arbete}}$$

Ju lägre ersättningsgrad desto mer lönsamt är det att gå från arbetslöshet till arbete. På motsvarande sätt är det mer kostsamt att gå från arbete till arbetslöshet om ersättningsgraden är låg än om den är hög. Den disponibla hushållsinkomsten inkluderar såväl den egna löneinkomsten som andra hushållsmedlemmars arbetsinkomster och hushållets samlade kapitalinkomster. Att ersättningsgraden definieras utifrån hushållets disponibla inkomst innebär därför att ensamstående ofta har lägre ersättningsgrad än sammanboende beroende på att de har färre andra inkomster som kan mildra effekterna av den inkomstförlust som uppkommer vid arbetslöshet. Det innebär också att det kan finnas betydande avvikelser mellan ersättningsgraden och den kompensationsgrad som exempelvis gäller för personer som är berättigade till inkomstbaserad ersättning från arbetslöshetsförsäkringen; en person som får ersättning med 80 procent av den egna lönen före skatt kan ha en ersättningsgrad som är väsentligt högre än 80 procent om personen t.ex. har en partner med hög inkomst.

Ersättningsgraden har beräknats för personer 20–64 år och för två specifika år, 2006 och 2017. Beräkningar har gjorts separat för tre olika grupper som skiljer sig åt med avseende på graden av arbetsmarknadsanknytning och typ av ersättning som kan förväntas utgå från det allmänna vid arbetslöshet. Den första, och största, gruppen består av individer som får inkomstbaserad ersättning. Individer i denna grupp uppfyller både arbets- och medlemsvillkoret i arbets-

³⁴ Detta mått på ersättningsgraden kan också tolkas i termer av hur individens ekonomiska standard förändras. I beräkningar av den ekonomiska standarden justeras hushållets disponibla inkomst med avseende på hushållets storlek och stordriftsfördelar. Detta görs både i ersättningsgradens täljare och i nämnaren. Den relativa förändringen i hushållets disponibla inkomst och i individens ekonomiska standard blir därmed samma sak.

löshetsförsäkringen och kan därför anses vara väl etablerade på arbetsmarknaden. Den andra gruppen, som också får anses vara väl etablerad på arbetsmarknaden, får grundersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Dessa individer uppfyller arbetsvillkoret i försäkringen, men inte det medlemsvillkor som gäller för inkomstbaserad ersättning. Individer i den tredje gruppen uppfyller inte arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Denna grupp har en svagare förankring på arbetsmarknaden och får ersättning med aktivitetsstödet grundbelopp eller försörjningsstöd (se vidare fördjupningsruta 3.2).

Möjligheten till ersättning vid arbetslöshet består dock inte enbart av ersättning från det allmänna. Många som är etablerade på arbetsmarknaden har även rätt till ersättning via det kollektivavtal som gäller på arbetsplatsen. Denna kompletterande ersättning har beaktats i beräkningen av individers ersättningsgrad. Villkoren för att få ersättning samt ersättningens storlek skiljer sig åt mellan olika avtalsområden. I många avtal finns villkor kring anställningstid och ålder som måste vara uppfyllda. För att täckas av ett kollektivavtal behöver den anställde dock inte själv vara medlem av en fackförening. Kollektivavtalen för exempelvis privatanställda tjänstemän och för anställda inom kommuner och landsting ger, under en begränsad period, en ersättning som är relaterad till den tidigare lönen. Privatanställda arbetare får i stället ett engångsbelopp utbetalat.³⁵

Utöver ersättning från det allmänna och avtalsersättningar kan individen få ersättning från inkomstförsäkringar som ingår i medlemsavgiften till de flesta fackförbund. Även dessa har beaktats i beräkningarna. Villkoren för inkomstförsäkringarna skiljer sig åt mellan förbunden. Skillnaderna rör i huvudsak maximalt antal ersättningsdagar, tak för försäkrad inkomst samt kvalifikationstid.³⁶ Försäkringen ger, tillsammans med den inkomstbaserade ersättningen från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen och eventuell avtals-

³⁵ Cirka 90 procent av de anställda täcks av kollektivavtal som kan ge kompletterande ersättningar i händelse av arbetslöshet (Medlingsinstitutet 2018).

³⁶ TCO (2019) innehåller en översikt av villkoren för inkomstförsäkring i olika fackförbund. Exempelvis varierar antalet ersättningsdagar mellan 100 och 200 dagar och taket för försäkrad inkomst mellan 35 000 kronor/månad och uppåt till helt taklöst. Kvalifikationstiden är i de flesta fall 12 månaders medlemskap i fackförbundet, men något förbund kräver 18 månader.

ersättning, som mest 80 procent av hela lönen under de 200 första arbetslöshetsdagarna.³⁷

I tabell 3.3 har individer grupperats efter den typ av ersättning de förväntas erhålla från det allmänna vid arbetslöshet. Det finns tydliga skillnader mellan de olika gruppernas genomsnittliga ersättningsgrad. Personer med inkomstbaserad ersättning hade 2017 (när kompletterande ersättningar från kollektivavtal och inkomstförsäkringar beaktas) en ersättningsgrad som i genomsnitt var 17 procentenheter högre än ersättningsgraden för personer med grundersättning från arbetslöshetsförsäkringen. De senare hade i sin tur tio procentenheter högre ersättningsgrad än personer som fick ersättning med grundbelopp eller försörjningsstöd. Av tabellen framgår också att de kompletterande ersättningarna förstärker skillnaderna mellan grupperna. Det beror på att det endast är personer med inkomstbaserad ersättning som kan komma i fråga för ersättning via en inkomstförsäkring, medan personer som får ersättning med grundbelopp eller försörjningsstöd inte är kvalificerade för någon form av kompletterande ersättning.

Tabell 3.3 Genomsnittliga ersättningsgrader

Ersättningsgrader och andelar i procent

	År	Genomsnittlig ersättningsgrad		Andel av urval resp. år
		Kompletterande ersättningar inkluderade	Kompletterande ersättningar exkluderade	
Inkomstbaserad ersättning från arbetslöshetsförsäkringen	2006	83	78	77
	2017	78	70	74
Grundersättning från arbetslöshetsförsäkringen	2006	65	61	18
	2017	61	57	22
Aktivitetsstödet grundbelopp eller försörjningsstöd	2006	58	58	5
	2017	51	51	4
Samtliga	2006	79	74	100
	2017	73	66	100

Källor: Statistiska centralbyrån (HEK för 2006 och STAR för 2017) och egna beräkningar.

³⁷ Behovet för fackförbunden att erbjuda inkomstförsäkringar beror på hur avtalsersättningarnas villkor ser ut för förbundens medlemmar. Exempelvis får anställda inom kommuner och landsting redan via avtalsersättningen upp till 80 procent av den tidigare lönen vid arbetslöshet.

Den genomsnittliga ersättningsgraden – sett över samtliga individer och med kompletterande ersättningar inkluderade – minskade med sex procentenheter mellan 2006 och 2017, från 79 till 73 procent. Om analysen begränsas till att endast beakta ersättningar från de offentliga systemen var nedgången större, ungefär åtta procentenheter. Kompletterande ersättningar från kollektivavtal och inkomstförsäkringar har således fått ökad betydelse under perioden, vilket har haft en dämpande effekt på utvecklingen mot en sjunkande genomsnittlig ersättningsgrad.

Ersättningsgraden har sjunkit i genomsnitt för samtliga delgrupper i tabell 3.3. På ett övergripande plan finns det två orsaker till att den disponibla inkomsten vid arbete har ökat snabbare än den disponibla inkomsten vid arbetslöshet. För det första har ersättningen vid arbetslöshet inte justerats upp i takt med löneutvecklingen. Exempelvis har inkomsttaket och grundersättningen i arbetslöshetsförsäkringen ökat långsammare än den allmänna inkomstutvecklingen. År 2007 sänktes dessutom kompensationsnivån för ersättningsdag 200–300 för personer med inkomstbaserad ersättning från 80 till 70 procent. För det andra har införandet av jobbskatteavdraget 2007, och den successiva utbyggnaden därefter, bidragit till att förstärka den disponibla inkomsten vid arbete relativt den disponibla inkomsten vid arbetslöshet. Förskjutningar över tid mellan grupper med olika typ av ersättning vid arbetslöshet kan också påverka den genomsnittliga ersättningsgraden sett över samtliga individer. Exempelvis sjönk andelen personer med inkomstbaserad ersättning vid arbetslöshet mellan 2006 och 2017. Detta har dock haft en mycket begränsad effekt på den genomsnittliga ersättningsgraden.

Tabell 3.4 visar att ersättningsgraden varierar relativt mycket mellan individer och att en stor del av den minskade genomsnittliga ersättningsgraden mellan 2006 och 2017 kan förklaras av att andelen personer med höga ersättningsgrader (över 80 procent) har minskat. Detta är särskilt tydligt för gruppen med inkomstbaserad ersättning. År 2006 hade ungefär sju av tio personer med inkomstbaserad ersättning en ersättningsgrad som översteg 80 procent. År 2017 hade denna andel sjunkit till fem av tio personer. Bland personer med grundersättning från arbetslöshetsförsäkringen, ersättning med grundbelopp eller försörjningsstöd var det redan 2006 en relativt liten andel som hade en ersättningsgrad över 80 procent, och andelen minskade ytterligare mellan 2006 och 2017. Det skedde också en

märkbar förskjutning nedåt av ersättningsgrader från intervallet 60–80 procent till intervallet 40–60 procent. År 2017 hade nästan sju av tio personer med svag förankring på arbetsmarknaden, dvs. personer som fick ersättning med grundbelopp eller försörjningsstöd, en ersättningsgrad som var 60 procent eller lägre.

Tabell 3.4 Andel personer med olika ersättningsgrader (kompletterande ersättningar inkluderade)

Procent

Typ av ersättning vid Arbetslöshet	År	Ersättningsgrad				
		0–20	20–40	40–60	60–80	80–100
Inkomstbaserad ersättning från arbetslöshetsförsäkringen	2006	0	0	4	28	69
	2017	0	0	6	43	51
Grundersättning från arbetslöshetsförsäkringen	2006	1	8	23	51	17
	2017	1	13	27	50	10
Aktivitetsstödet grundbelopp eller försörjningsstöd	2006	1	25	22	38	14
	2017	2	31	33	27	6
Samtliga	2006	0	3	8	32	57
	2017	0	4	11	44	40

Anm.: Varje rad summerar till 100 procent. Avrundningsfel kan dock förekomma.

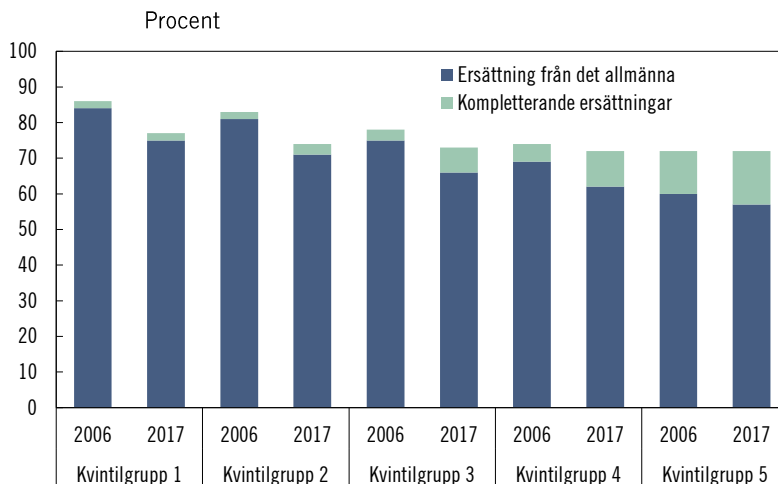
Källor: Statistiska centralbyrån (HEK för 2006 och STAR för 2017) och egna beräkningar.

Personer med låg lön har i genomsnitt högre ersättningsgrad än personer med hög lön (se figur 3.6). År 2017 hade den lägsta lönekvintilgruppen 18 procentenheter högre genomsnittlig ersättningsgrad än den högsta lönekvintilgruppen när analysen begränsas till att endast beakta ersättningar från de offentliga systemen. Om även kompletterande ersättningar beaktas blir skillnaden mindre mellan olika löneskikt, eftersom de kompletterande ersättningarna till övervägande del tillfaller personer med relativt hög lön.

Figur 3.6 visar även att den fallande genomsnittliga ersättningsgraden mellan 2006 och 2017 (sett över samtliga individer och med kompletterande ersättningar inkluderade) främst beror på att ersättningsgraden sjönk i de lägre löneskikten. I de högre löneskikten var den genomsnittliga ersättningsgraden i stort sett lika stor 2006 och 2017. Det finns flera orsaker till att ersättningsgraden har sjunkit mindre för höginkomsttagare. Exempelvis innebär jobbskatteavdragets konstruktion att höginkomsttagare får en mindre relativ förstärkning av löneinkomsten efter skatt än låginkomsttagare. En

annan orsak är att fler fackförbund erbjöd inkomstförsäkringar 2017 än 2006. Dessa försäkringar har, som påpekats tidigare, större betydelse i de högre inkomstskikten. Dessutom har i en del fall inkomst-taken i försäkringarna höjts och kvalifikationstiden förkortats. Denna utveckling har bidragit till att hålla uppe den genomsnittliga ersättningsgraden i de övre löneskikten. En tredje orsak handlar om kapitalinkomsternas ökade andel av hushållens disponibla inkomster. Kapitalinkomster är relativt starkt koncentrerade till de övre löneskikten.³⁸ Då ersättningsgraden ökar med stigande kapitalinkomst³⁹ (allt annat lika), har de ökade kapitalinkomsterna delvis motverkat utvecklingen mot fallande ersättningsgrader i de övre löneskikten.

Figur 3.6 Genomsnittlig ersättningsgrad 2017, individer ordnade efter helårslön vid arbete



Anm.: Samtliga individer har rangordnats efter storleken på löneinkomsten vid helårsarbete. Därefter har de delats in i fem lika stora grupper, s.k. kvintilgrupper. Kvintilgrupp 1 avser de 20 procent som har lägst löneinkomst. Kvintilgrupp 5 avser de 20 procent som har högst löneinkomst.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

³⁸ Se prop. 2018/19:1 bilaga 3. I bilagan (tabell 3.2) visas att närmare 60 procent av de samlade kapitalinkomsterna 2016 bland män 20–64 år gick till de 20 procent av männen som hade högst arbetsinkomster. Bland kvinnor gick knappt 50 procent av kapitalinkomsterna till de 20 procent som hade högst arbetsinkomster.

³⁹ Anta t.ex. att två ensamstående individer har lika stor lön efter skatt, A , och lika stor ersättning efter skatt vid arbetslöshet, $0,7 \cdot A$. Anta vidare att den första individen har en kapitalinkomst efter skatt som motsvarar hälften av löneinkomsten efter skatt, $0,5 \cdot A$, medan den andra individen har en kapitalinkomst som är lika stor som löneinkomsten, dvs. A . Ersättningsgraden med den lägre kapitalinkomsten blir då $(0,7 \cdot A + 0,5 \cdot A) / (A + 0,5 \cdot A) = 1,2 / 1,5 = 80$ procent. Med den högre kapitalinkomsten blir ersättningsgraden $(0,7 \cdot A + A) / (A + A) = 1,7 / 2 = 85$ procent.

Fördjupningsruta 3.2: Beräkning av ersättningsgrader

Beräkningarna görs i huvudsak med hjälp av de registerdata som ingår i SCB:s FASIT-modell som används för konsekvensanalyser av ändrade skatter och transfereringar inom bl.a. Regeringskansliet. Analysen baseras på personer 20–64 år som har varit sysselsatta eller arbetssökande och som inte har invandrat eller utvandrat under analysåret. Ersättningsgrader har inte beräknats för personer med företagarinkomst.

Beräkningen av individers ersättningsgrader görs i två steg. Först beräknas den disponibla inkomst hushållet skulle ha haft om individen hade arbetat hela året. Därefter beräknas den disponibla inkomst hushållet skulle ha haft om individen i stället hade varit arbetslös hela året. Den disponibla inkomsten beräknas i båda fallen med hänsyn till betalda skatter och erhållna bidrag. En lägre inkomst kan t.ex. innebära att man får rätt till bostadsbidrag.

Inkomstbaserad ersättning från arbetslöshetsförsäkringen tilldelas personer i datamaterialet som a) mottog noll kronor i arbetsmarknadsstöd eller försörjningsstöd under året och som var medlemmar i a-kassa, eller b) mottog någon inkomstbaserad arbetslöshetsersättning under året. Grundersättning från arbetslöshetsförsäkringen tilldelas de som a) mottog noll kronor i arbetsmarknadsstöd eller försörjningsstöd under året och som inte var medlemmar i a-kassa, eller b) mottog någon grundersättning under året, men inte någon inkomstbaserad ersättning. I dataunderlaget saknas uppgift om medlemskap i a-kassa på individnivå. Därför slumpas medlemskap ut på individer så att andelen medlemmar överensstämmer med täckningsgraden på aggregerad nivå. För personer med inkomstbaserad ersättning eller grundersättning beräknas helårsinkomsten vid arbete utifrån observerad löne- och transfereringsinkomst under året, omräknad till en hypotetisk helårslön.

Ersättning med aktivitetsstödet grundbelopp eller försörjningsstöd tilldelas de personer i datamaterialet som var arbetssökande och som mottog aktivitetsstöd med grundbelopp eller försörjningsstöd under året (men inte någon inkomstbaserad ersättning eller grundersättning). Om totalt mottaget arbetsmarknadsstöd var större än eventuellt mottaget försörjningsstöd till-

delas individen ersättning med aktivitetsstödet grundbelopp, annars tilldelas individen försörjningsstöd. För individer som får ersättning med grundbelopp/försörjningsstöd saknas i regel underlag i datamaterialet för att skatta en hypotetisk helårslön. För dessa individer har den genomsnittliga helårsinkomsten vid arbete antagits ligga vid den 10:e percentilen i den samlade lönefördelningen. För att få viss variation i inkomsterna slumpas löneinkomsten ut på individer i ett intervall kring detta medelvärde (plus/minus fem procent). För 2017 innebär det att helårslönen slumpas ut i ett intervall om ca 22 500 till ca 25 000 kronor per månad.

Personer med inkomstbaserad ersättning från arbetslöshetsförsäkringen får, givet att de uppfyller villkoren i övrigt, även arbetslöshetsersättning via kollektivavtalet för arbetsplatsen och från fackförbundets inkomstförsäkring. Även personer med grundersättning från arbetslöshetsförsäkringen har rätt till avtalsersättning om de uppfyller de villkor som gäller för det specifika avtalet. Däremot är ersättning från någon inkomstförsäkring inte aktuell för dessa personer eftersom de inte uppfyller medlemsvillkoret. Personer som vid arbetslöshet får ersättning med aktivitetsstödet grundbelopp eller försörjningsstöd antas inte vara kvalificerade för någon form av kompletterande ersättning.

Den genomsnittliga marginaleffekten har sjunkit

För personer som arbetar mäts ofta de ekonomiska drivkrafterna till ett ökat arbetsutbud av marginaleffekten. Den definieras som den andel av en marginell löneökning som faller bort i ökad skatt, ökade avgifter och minskade transfereringar:

$$ME = 1 - \frac{\text{disp. inkomst efter löneökning} - \text{disp. inkomst före löneökning}}{\text{löneökning}}$$

Ju lägre marginaleffekt desto mer lönsamt är det att arbeta en extra timme.

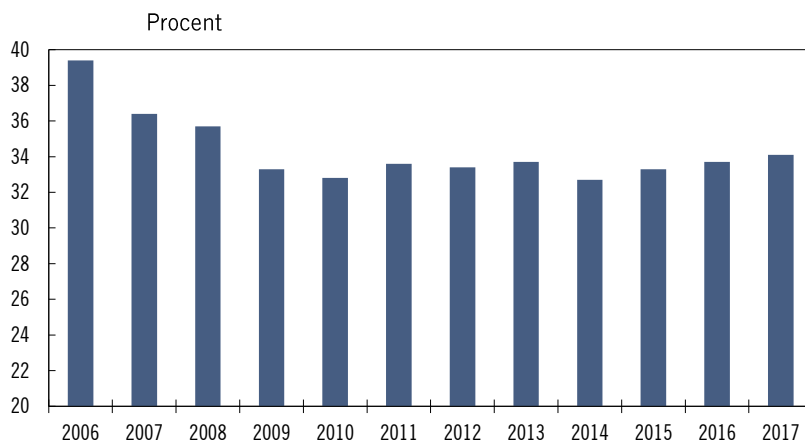
Den genomsnittliga marginaleffekten bestäms inte bara av regler i skatte- och transfereringssystemen, utan påverkas även av den ekonomiska utvecklingen. Stigande sysselsättning minskar t.ex. antalet personer med inkomstprövade bidrag, vilket bidrar till att minska

den genomsnittliga margineffekten. Ökade inkomster, som gör att fler betalar statlig inkomstskatt, bidrar till att öka den genomsnittliga margineffekten.

Beräkningen görs för varje individ genom att löneinkomsten ökas med 12 000 kronor per år. Makens eller makans inkomst hålls oförändrad. Därefter beräknas hur mycket hushållets disponibla inkomst förändras efter att skatter och transfereringar justerats till följd av löneökningen.⁴⁰

Den genomsnittliga margineffekten har minskat med 5,3 procentenheter, från 39,4 procent till 34,1 procent, mellan 2006 och 2017 (se figur 3.7). Den genomsnittliga margineffekten minskade kontinuerligt 2006–2010. Minskningen kan främst kopplas till de förändringar i skattesystemet som ägde rum under dessa år. Införandet av jobbskatteavdraget 2007, och förstärkningarna 2008–2010, var tillsammans med den justerade nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt 2009 de viktigaste förändringar som gjordes.⁴¹

Figur 3.7 Genomsnittlig margineffekt



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

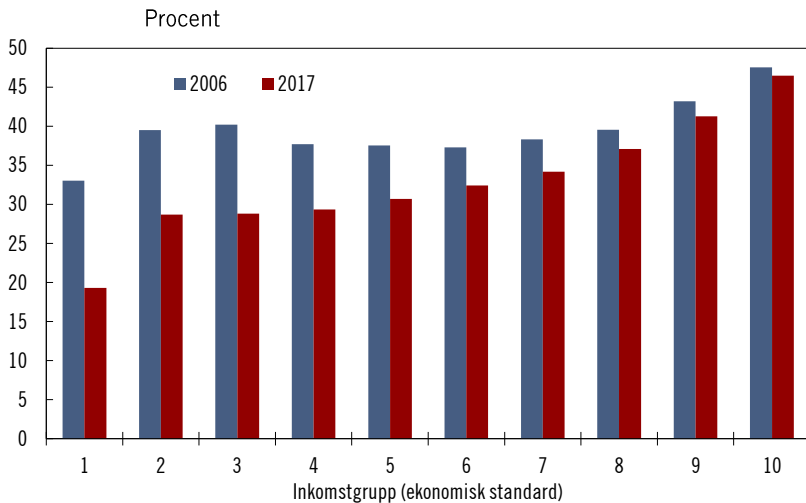
⁴⁰ Beräkningarna görs med hjälp av FASTT-modellen och baseras på personer i åldersgruppen 20–64 år som inte har invandrat eller utvandrat under analysåret. Margineffekter har dock inte beräknats för personer med företagarincomester eller för personer som saknar löneinkomst men som har skattepliktiga transfereringar. Personer som har en negativ disponibel hushållsinkomst har också exkluderats.

⁴¹ I 2010 års fördelningspolitiska redogörelse (prop. 2009/10:1 bilaga 4) beräknades den genomsnittliga margineffekten ha sjunkit med 6,6 procentenheter 2006–2010. Förändringarna i skattesystemet bedömdes ha minskat den genomsnittliga margineffekten med 5,3 procentenheter. Övriga förändringar som inte direkt kunde hänföras till ändrade regler bedömdes ha bidragit till att minska den margineffekten med ytterligare 1,3 procentenheter.

År 2011–2013 var den genomsnittliga margineffekten i stort sett konstant. En ytterligare förstärkning av jobbskatteavdraget bidrog till att den genomsnittliga margineffekten sjönk något 2014. År 2015–2017 ökade den genomsnittliga margineffekten åter, bl.a. till följd av en långsammare uppskrivning av den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt och utfasningen av jobbskatteavdraget vid högre inkomster. År 2020 förväntas den genomsnittliga margineffekten sjunka något till följd av slopandet av den s.k. värnskatten. Denna reform väntas särskilt sänka margineffekten för personer med höga förvärvsinkomster.

Den genomsnittliga margineffekten skiljer sig en del mellan olika inkomstgrupper (se figur 3.8). År 2017 varierade den genomsnittliga margineffekten från knappt 20 procent (för tiondelen med lägst ekonomisk standard, dvs. inkomstgrupp 1) till drygt 45 procent (för tiondelen med högst ekonomisk standard, dvs. inkomstgrupp 10). Margineffekten har minskat för samtliga inkomstgrupper mellan 2006 och 2017. Margineffekten har dock minskat mer i den nedre delen av inkomstfördelningen än i toppen. Därigenom har de ekonomiska drivkrafterna till ett marginellt ökat arbetsutbud stärkts mest för låginkomsttagare.

Figur 3.8 Genomsnittlig margineffekt för olika inkomstgrupper



Anm.: Inkomstgrupperna definieras utifrån fördelningen av ekonomisk standard i befolkningen som helhet.

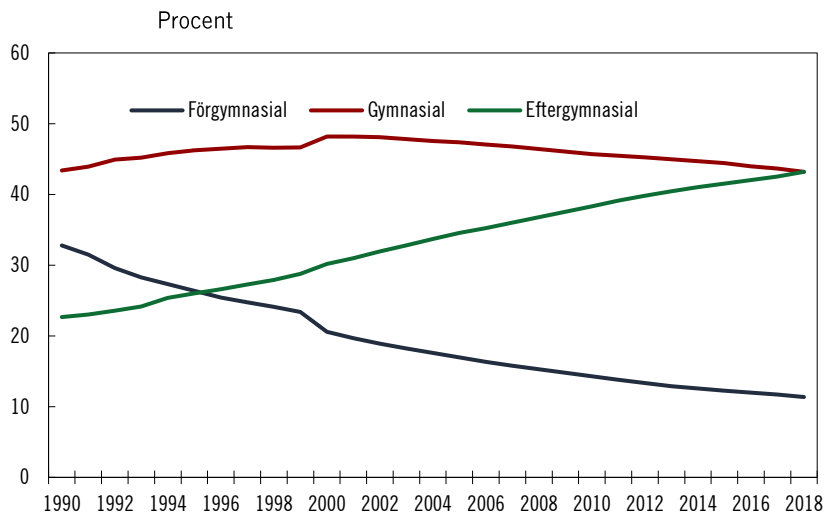
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.2.2 Hög utbildningsnivå trots internationellt sett låg avkastning av högre utbildning

En vanligt förekommande farhåga med låg lönespridning är att utbildning inte lönar sig privatekonomiskt för individen. I en internationell jämförelse framstår avkastningen på utbildning i Sverige som låg. OECD (2018a) mäter lönsamheten på eftergymnasial utbildning jämfört med att börja arbeta direkt efter gymnasiet och finner att utbildningspremien i Sverige är den lägsta bland OECD-länderna. Det gäller i synnerhet högskoleutbildning. Avkastningen på högskolestudier varierar dock beroende på inriktning. Utbildningar som civilingenjör, läkare, ekonom och jurist har högst avkastning, medan studier till förskollärare och tandhygienist samt konstnärliga utbildningar har negativ avkastning och alltså inte är privatekonomiskt lönsamma (se SACO 2016 och Björklund m.fl. 2010).

Den relativt låga avkastningen verkar inte vara ett stort hinder för högre utbildning i Sverige då andelen med eftergymnasial utbildning har ökat stadigt (se figur 3.9). Jämfört med andra länder i OECD har befolkningen i Sverige en relativt hög utbildningsnivå. Av befolkningen i åldern 25–64 år har 43 procent någon form av eftergymnasial utbildning. Det är högre än genomsnittet i OECD som ligger kring 36 procent.

Björklund m.fl. (2010) visar att avkastningen i termer av årslöner av ett års längre utbildning steg under 1990-talet trots att utbudet av personer med högskoleutbildning ökade kraftigt. Det skulle kunna bero på att teknikutveckling under tidsperioden ökade den relativa efterfrågan på högutbildad arbetskraft. I bilaga 8 om vuxenutbildning framgår att avkastningen på utbildning är densamma 2017 som den var 1990. Avkastningen på utbildning steg alltså under 1990-talet, men har sedan minskat under de senaste 15 åren vilket kan hållit tillbaka löneskillnaderna under perioden.

Figur 3.9 Befolkningens utbildningsnivå, 25–64 år

Källa: Statistiska centralbyrån (Utbildningsregistret).

3.2.3 Flexibla relativlöner skulle kunna förbättra ekonomins funktionssätt

En viktig aspekt av skillnader i lön mellan olika yrken i ekonomin är att det påverkar människors beslut om utbildning och arbete. Det kan t.ex. krävas en högre relativlön för att personer ska välja studier till bristyrken, utbilda sig på jobbet, ta på sig nya arbetsuppgifter eller flytta från en ort till en annan. Skillnader i löner kan på så vis bidra till att förbättra ekonomins funktionssätt genom effektivare användning av arbetskraftens förmågor.

Bristen på utbildad arbetskraft inom framför allt välfärdssektorn har uppmärksamats under en längre tid. Enligt Arbetsförmedlingens bedömning från februari 2019 råder det stor arbetskraftsbrist inom hela yrkesområdet hälso- och sjukvård (se Arbetsförmedlingen 2019). Det är ett yrkesområde med många sysselsatta som till största delen utgörs av kommunalt finansierad verksamhet. För flertalet yrkesgrupper inom hälso- och sjukvård, exempelvis sjuksköterskor, specialistsjuksköterskor och barnmorskor, är det i dagsläget mycket liten konkurrens om jobben. Samma sak gäller för exempelvis förskollärare och grundskollärare inom området pedagogiska arbeten, och socialsekreterare och personliga assistenter inom

yrkesområdet socialt arbete. Båda dessa områden omfattar ett stort antal sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet.

I bilaga 1 om den makroekonomiska utvecklingen beskrivs utvecklingen av efterfrågan på arbetskraft i den offentliga sektorn fram till 2035. Yrken som där pekas ut som bristyrken är bl.a. lärare och specialistsjuksköterskor. Det är yrken som kräver yrkesutbildningar på högskolenivå, och möjligheterna att rekrytera dessa yrkesgrupper från andra sektorer är begränsade eftersom de i hög grad endast efterfrågas i kommunalt finansierad verksamhet. En flexibel arbetsmarknad, och ett flexibelt utbildningssystem, är därför också av vikt för att kunna upprätthålla en hög och jämn kvalitet på välfärdstjänster framöver.⁴²

För att satsningar på fler utbildningsplatser till bristyrken ska vara effektivt krävs att de som utbildar sig inom bristyrken stannar kvar i yrket. Adermon och Laun (2018) undersöker arbetsmarknadssituationen för de individer som utbildar sig inom bristyrken, bl.a. lärare och sjuksköterskor. De visar att andelen lärare som arbetar med utbildning har legat konstant på drygt 80 procent de senaste 20 åren. Bland sjuksköterskor arbetar 80 procent av de utbildade som sjuksköterskor och 85 procent inom vård och omsorg.

En enkätundersökning bland lärare som lämnat yrket visar att den vanligaste orsaken till att de har lämnat yrket var arbetsmiljö och stress. Den näst vanligaste orsaken var arbetsvillkor inklusive lön. Över 60 procent svarar att lönen, i förhållande till arbetsbördan och i förhållande till utbildningen, bidrog till att de lämnade yrket (SCB 2017a). I motsvarande undersökning för sjuksköterskor är arbetsvillkor inklusive lön den vanligaste orsaken till att de inte längre arbetar i yrket. Runt 70 procent angav att lönen, i förhållande till arbetsbördan och i förhållande till utbildningen, bidrog till att de lämnade yrket (se SCB 2017b).

På en (hypotetisk) arbetsmarknad med fri konkurrens hade efterfrågan på arbetskraft fått genomslag och lönerna i de efterfrågade yrkena hade stigit. Den svenska lönebildningen har sedan 1997 styrts av industriavtalet, där arbetsgivare och fackförbund i den konkurrensutsatta sektorn avtalar om löner för den kommande avtalsperioden. Löneökningarna i det avtalet (det s.k. ”märket”) är sedan normen för löneökningarna på resten av arbetsmarknaden. Enligt vissa bedömare försvårar systemets konstruktion förändringar i

⁴² Se även avsnitt 7.3.3 om svårigheten att hitta personal i vissa kommuner.

relativlöner som skulle skapa starkare incitament till utbildning inom bristyrken (se Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2016).

Det finns ett antal empiriska studier av den faktiska löneflexibiliteten i Sverige. Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) skattar en modell som beskriver löneflexibilitet mellan branscher i Sverige, Danmark, Finland, Storbritannien och USA. Resultaten är blandade och bör tolkas försiktigt, men de pekar på att anpassningen av relativa löner går långsammare i Sverige än i övriga länder. En annan studie finner resultat som pekar på att flexibiliteten är i linje med andra länder. Genom att jämföra hur löner reagerar på arbetslöshet i olika regioner i Sverige över tid visar Carlsson m.fl. (2017) att det finns betydande flexibilitet i löner i Sverige. De uppskattar att sambandet för den privata sektorn är ungefär i linje med andra länder. För den offentliga sektorn är sambandet mellan lokal arbetslöshet och löner betydligt svagare. Författarna menar att resultaten kan förklaras av att löner i offentlig verksamhet i mindre uträkning bestäms av marknadskrafter och i större utsträckning av budgetförsättningar i offentlig sektor.

3.2.4 Höga lägstalöner kan göra det svårare för vissa grupper att komma in på arbetsmarknaden

Högre lön ger, allt annat lika, starkare incitament för individer utan arbete att ta ett arbete. Högre löner innebär samtidigt högre kostnad för arbetsgivaren, vilket minskar efterfrågan. Nivån på de lägsta avtalade lönerna på arbetsmarknaden kan därför påverka arbetsgivarnas efterfrågan, och således sysselsättningen, för personer med begränsade färdigheter och kvalifikationer.

I Sverige saknas lagstadgade minimilöner. I stället bestäms lägstalöner i kollektivavtal genom förhandlingar. De förhandlade lägstalönerna i Sverige är höga jämfört med lägstalöner i andra länder (se t.ex. Skans m.fl. 2017 och Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2017).

Inga stora effekter på sysselsättningsnivån av höjda lägstalöner

Den empiriska forskningen om lägstalönernas betydelse för sysselsättningen har gett blandade resultat och har främst fokuserat på effekterna av förändringar av den lagstadgade minimilönen, ofta på

delstatsnivå i USA.⁴³ Det har gjorts flera översikter av litteraturen på området (se tex. Skans m.fl. 2017, Konjunkturinstitutet 2014 och Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2017). Slutsatserna från dessa översikter är att lägstalönerna inte har någon betydelsefull effekt på sysselsättningen i totalbefolkningen. Resultatet är inte överraskande med tanke på att de som berörs av minimilöner är få i förhållande till arbetskraften i stort. Bland studier som fokuserar på grupper som berörs mer direkt av höjda minimilöner hittar vissa studier negativa effekter, andra hittar inga effekter alls och vissa studier finner positiva effekter på sysselsättningen. Osäkerheten är därför stor, men stora negativa effekter på sysselsättningen av höjda lägstalöner förefaller osannolikt.⁴⁴

Antalet studier för Sverige är få, men de flesta visar att höjda lägstalöner minskar sysselsättningen (se Edin och Holmlund 1995, Skedinger 2006 och 2015 samt Lundborg och Skedinger 2014). Ett undantag är Forslund m.fl. (2014) som beskrivs närmare nedan.

Lägstalöner kan påverka sysselsättningens sammansättning

Forslund m.fl. (2014) studerar hur nivån på avtalade lägstalöner påverkar löner, arbetstid och sysselsättning med hjälp av fem fallstudier. Till skillnad från studierna ovan hittar författarna inga effekter av höjda lägstalöner på varken arbetstid eller sysselsättning. Författarna finner däremot att sammansättningen av sysselsättningen förändras när lägstalönerna höjs. Individer med bättre förutsättningar, i form av högre betyg från grundskolan, har högre sannolikhet att stanna kvar då lägstalönerna höjs än de med sämre förutsättningar. Detta medför att sammansättningen av de sysselsatta förändras.

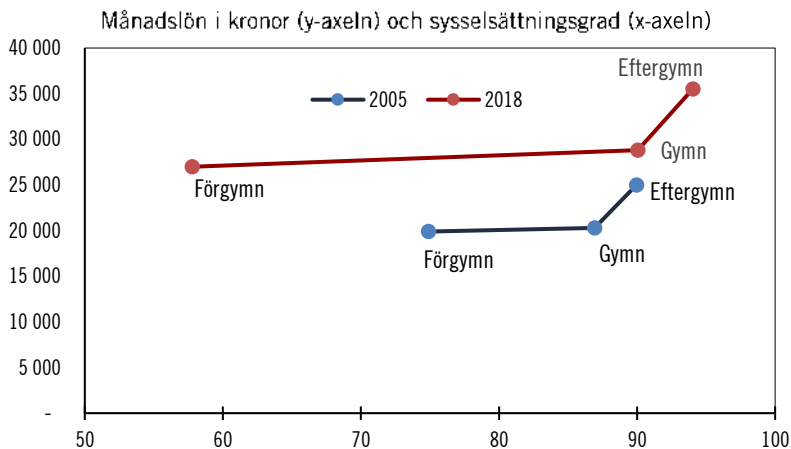
Varianter av detta samband mellan lägstalöner, förutsättningar och sysselsättning har beskrivit tidigare (se t.ex. Gottfries 2010) och illustreras här i figur 3.10. Figuren beskriver löne- och sysselsättningsskillnaderna efter utbildningsnivå 2005 och 2018 för personer i

⁴³ I Sverige bestäms lägstalöner inte genom lagstiftning utan genom förhandlingar. Detta gör att resultaten som avser förändringar i minimilöner inte är direkt överförbara till svensk arbetsmarknad (se Forslund m.fl. 2014 för en diskussion).

⁴⁴ Färre studier har undersökt effekten av en sänkning av lägstalönen och det är inte självklart att effekten är symmetrisk. Böckerman och Uusitalo (2009) visar att en lönesänkning för unga i Finland inte hade några sysselsättningseffekter. Både Kramarz och Philippon (2001) för Frankrike och Skedinger (2006) för Sverige visar sysselsättningsminskningar när lägstalönerna ökar, men oklara resultat när de minskar.

åldern 40–44 år. Av figuren framgår att skillnaden i medianlön mellan de som har högst grundskola och de som har gymnasial utbildning är mycket liten. Däremot är skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan dessa grupper betydande. Det kan ses som en indikation på att ett lönegolv hindrar sysselsättningen för dem med kortast utbildning. För de eftergymnasialt utbildade är medianlönen tydligt högre, men sysselsättningsgraden är inte mycket högre än för dem med gymnasieutbildning. Det kan tolkas som att det för gymnasieutbildning finns en sysselsättningspremie snarare än en lönepremie jämfört med dem utan gymnasieutbildning. Skillnaderna i sysselsättning mellan de med och utan gymnasieutbildning har ökat kraftigt mellan 2005 och 2018, men utan att löneskillnaderna ökat. Som beskrevs i avsnitt 3.1.3 har gruppen utan gymnasieutbildning krympt som andel av befolkningen. Gruppen består numera också av en större andel födda utanför Europa. Mönstret i figuren kvarstår dock även om bara inrikes födda studeras. Sannolikt betyder det att sammansättningen av kvalifikationer och förmågor har förändrats även bland inrikes födda utan gymnasieutbildning. Sambandet mellan lägsta löner och relationen mellan kvalifikation och sysselsättning ser ut att finnas även i jämförelser mellan länder (se Skans m.fl. 2017).

Figur 3.10 Medianlön och sysselsättningsgrad uppdelat på utbildningsnivå, 40–44 år



Anm.: Högsta utbildningsnivå definieras utifrån SUN2000. I figuren visas sysselsättningsgrad och utbildningsnivå inom följande tre utbildningsnivåer från vänster: (i) förgymnasial, (ii) gymnasial och (iii) eftergymnasial. Löner i 2018 års prisnivå.

Källor: Statistiska centralbyrån (Lönestrukturstatistiken och Arbetskraftsundersökningarna).

Avslutningsvis anser flera bedömare av utvecklingen på svensk arbetsmarknad att lägre lägstalöner skulle kunna bidra till att öka sysselsättningen för unga med svaga studieresultat och för flykting- och anhöriginvandrare (se t.ex. Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2016 och Finanspolitiska rådet 2016). Det skulle dock sannolikt krävas en ganska stor sänkning för att sysselsättningseffekten skulle bli mer än endast marginell. Redan i dag finns möjligheten för arbetsgivare att anställa till betydligt lägre kostnader med hjälp av olika anställningsstöd riktade till långtidsarbetslösa och nyanlända. Dessa stöd, som i många fall innebär mycket stora reduceringar av kostnaderna för arbetsgivaren, utnyttjas i förhållandevis begränsad omfattning. En möjlig konsekvens av en sänkning av lägstalönerna är att sysselsättningen stiger i grupper med låga kvalifikationer men minskar i grupper med högre kvalifikationer och resultatet främst blir en förändrad sammansättning av sysselsättningen.

3.3 Hur har strukturomvandlingen påverkat sysselsättning och löneskillnader?

Ekonomins sammansättning påverkas kontinuerligt till följd av förändringar i efterfrågan och utbud. Det påverkar i regel även arbetskraftens sammansättning och lönestrukturen. Syftet med detta avsnitt är att redogöra för hur strukturomvandlingen i ekonomin, där vissa arbetsuppgifter, yrken och branscher växer fram och andra försvinner, påverkar fördelningen av arbetsinkomster.

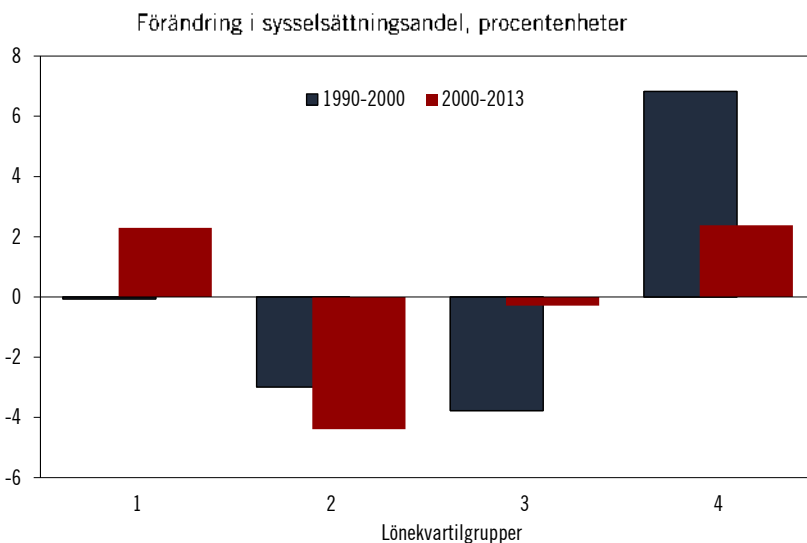
Först beskrivs hur strukturomvandlingen påverkat yrkessammansättningen i Sverige sedan 1990-talet och hur detta har påverkat lönespridningen. Därefter diskuteras effekterna på sysselsättningen. Förändringar i yrkes- och branschsammanställningen kan påverka möjligheten till sysselsättning om arbetskraften inte har den nya kompetens som efterfrågas. Detta ställer krav på ekonomins omställningsförmåga och på att resurser som t.ex. arbetskraft flyttas från krympande till växande verksamheter. Analysen visar att andelen sysselsatta i låg- och höglönejobb har ökat medan andelen anställda i jobb med mer genomsnittliga löner har minskat. Än så länge har denna strukturomvandling inte påverkat lönespridningen eller den totala efterfrågan på arbetskraft och mycket tyder på att

omställningen fungerat väl. I avsnittets sista del diskuteras hur datoriseringen kan komma att påverka sysselsättning i framtiden.

3.3.1 Strukturomvandlingen har bidragit till att arbetsmarknaden polariserats

I många OECD-länder, inklusive Sverige, har andelen låg- och höglönejobb ökat i andel medan mittenlönejobben minskat. Den här utvecklingen brukar i litteraturen kallas för polarisering. I USA har jobbpolarisering tillsammans med stagnerade reallöner för stora mittenlönegrupper varit en del av problematiken kring ”medelklassens försvinnande” (Schwartz, 2017). Det är framför allt framsteg inom informationsteknologi och den medföljande datoriseringen av arbetsuppgifterna som många menar kan förklara jobbpolariseringen.

Jobbpolarisering behöver inte innebära att den totala sysselsättningen ökar bland de högst och lägst betalda jobben utan enbart att sysselsättningen i dessa typer av jobb utvecklas bättre än sysselsättningen i mittenlönejobben. Jobbpolarisering behöver inte heller innebära att de lägst betalade jobben uppvisar en ökad sysselsättningsandel, utan bara att utvecklingen är mindre negativ än i mittenlönejobben. I figur 3.11 har den sysselsatta befolkningen 1990 rangordnats efter medianlönen i yrket och därefter delats in i fyra lika stora grupper (kvartilgrupper). Figuren visar förändringen av andelen av den totala sysselsättningen i dessa kvartilgrupper under tidsperioden 1990–2000 samt 2000–2013. Staplarna summerar till noll för bägge tidsperioderna. Bägge tidsperioderna uppvisar polariseringsmönster. Sysselsättningen i mittenlönejobben (kvartilgrupp 2 och 3) minskade under bägge perioderna. Under 1990-talet var andelen låglönejobb oförändrad, medan höglönejobben ökade kraftigt som andel av den totala sysselsättningen. Mellan 2000 och 2013 ökade andelen låg- och höglönejobb i ungefär samma utsträckning.

Figur 3.11 Jobbsammansättningen förändring 1990–2013

Anm.: Figuren visar förändringen i andelen av befolkningen sysselsatt i respektive lönekvartilgrupp. Yrken klassificerade enligt tvåsiffrig SSYK 96 är indelade i lönekvartilgrupper baserat på sysselsättningsandelar och löneranking 1990.

Källa: Bilaga 6 om arbetsmarknadens polarisering.

Detta mönster av polarisering på arbetsmarknaden är dock inte unikt för denna tidsperiod. Liknande mönster finns i varierande utsträckning i Sverige sedan 1970 eller ännu tidigare (Gustavsson 2017). Perioden 2000–2013 skiljer sig dock från tidigare perioder i det att både låg- och höglönejobbens andelar ökade.

Vad driver jobbpolariseringen sedan 1990?

Ett stort antal internationella och flera svenska studier ger sammantaget starkt stöd för att ökad datorisering och medföljande automatisering av mittenlönejobb är en viktig förklaring till jobbpolariseringen sedan 1990-talet (se bilaga 6 om arbetsmarknadens polarisering). Dock är det inte uppenbart att fallande relativ efterfrågan på typiska mittenlönejobb är något unikt för mer nutida teknik, då resultat talar för att detta har kännetecknat teknikutvecklingen och strukturomvandlingen under stora delar av efterkrigstiden. Däremot förefaller datorteknologi vara unikt i att den inte enbart minskar den relativa efterfrågan på arbetaryrken med genomsnittliga löner utan även på tjänstemannayrken i mitten av lönefördelningen.

Automatiseringen av arbetsuppgifter är emellertid inte den enda tänkbara, och kanske inte ens den viktigaste, förklaringen till det observerade jobbpolariseringsmönstret. En annan tänkbar drivkraft är att efterfrågemönstret bland konsumenter har förändrats. Generellt tycks ökade realinkomster medföra att individer lägger en större andel av sin inkomst på tjänster snarare än varor (se t.ex. Kongasmut m.fl. 2001 och Boppart 2014). Då tjänsteyrken är överrepresenterade i toppen (jurister, finansiell rådgivning etc.) och botten (städare, anställda i restaurang, etc.) kan ökade reallöner förväntas medföra jobbpolarisering (se Bárány och Siegel 2018).

Ytterligare en möjlig förklaring till både den historiska och mer nutida svenska jobbpolariseringen är förändringar i utbudet av arbetskraft. Exempelvis finner Adermon och Gustavsson (2015) att utbudsförändringar potentiellt kan förklara en betydande del av den svenska jobbpolariseringen under 1970- och 1980-talen, främst i termer av ökad kvinnligt arbetskraftsdeltagande och politiska beslut att bygga ut den offentliga sektorn. Analysen i bilaga 6 visar att den förändring i arbetsutbudet som invandringen medfört *kan* ha varit en drivande faktor till jobbpolariseringen i Sverige mellan åren 2000 och 2013, och då framför allt till en ökad sysselsättningsandel i de lägst betalda jobben. Konsistent med detta visar även Forslund m.fl. (2017) att invandras inträde på svensk arbetsmarknad under perioden 1990–2014 dominerades av branscher där låglönejobb var vanligt förekommande.

3.3.2 Arbetsmarknadens polarisering har inte ökat löneskillnaderna

Jobbpolariseringens betydelse för skillnaderna i arbetsinkomster beror bl.a. på vilken effekt den haft på lönespridningen. När andelen sysselsatta med låg- och höglönejobb ökar mer än andelen sysselsatta i mittenlönejobb kan lönespridningen förväntas öka, allt annat lika. Samtidigt kan strukturförändringarna medföra att de relativa lönerna mellan och inom yrken förändras. Den totala effekten är därför inte given.

En minskad efterfrågan på mittenlönejobb behöver inte innebära att den genomsnittliga lönen för jobb i mitten av lönefördelningen faller relativt jobb i toppen och botten. En fallande efterfrågan på mittenlönejobb kan relativt snabbt leda till ett ökat arbetsutbud

riktat mot låglönejobb, speciellt då denna typ av jobb i allmänhet inte kräver någon specifik formell utbildning. Det ökade utbudet kan bromsa eller neutralisera det relativa fallet i lönerna i mittenlönejobben. Om det är mittenlönejobben med lägst lön som rationaliseras bort kan det till och med vara så att den observerade genomsnittslönen i mittenlönejobb stiger i jämförelse med genomsnittslönen i låglönejobb. Det finns även andra scenarier för utbuds- och sammansättningsförändringar som gör att det inte är givet hur förekomsten av jobbpolarisering påverkar lönespridningen. Empiriska resultat indikerar fallande avkastning på rutinfärdigheter relativt manuella och kognitiva icke-rutinfärdigheter i USA sedan 1990-talet. Fallande avkastning på rutinfärdighet är i linje med resonemanget ovan om att den fallande andelen sysselsatta i rutinarbetsuppgifter drivs av minskad efterfrågan på rutinarbetsuppgifter (se Acemoglu och Autor 2011 och Böhm 2017). Adermon och Gustavsson (2015) finner stöd, om än svagt, för liknande effekter på svensk arbetsmarknad.

Som visades i avsnitt 4.1.1 steg lönespridningen under 1990-talet för att sedan vara relativt oförändrad under början på 2000-talet. De senaste åren har dock lönespridningen ökat något igen. I bilaga 6 om jobbpolarisering visas dock att den förändrade jobsammansättningen *inte* har bidragit till den ökade lönespridningen. Det beror på att löneskillnaderna mellan och inom yrken har förändrats samtidigt och påverkat lönespridningen i motsatt riktning. Vid oförändrade löneskillnader inom och mellan jobb skulle jobbpolariseringen sedan 1970 ha resulterat i en markant ökning av lönespridningen, framför allt i den övre halvan av lönefördelningen. De kraftigt minskade löneskillnaderna inom och mellan jobb dominerade dock 1970- och 1980-talets förändringar, vilket förklarar den kraftigt fallande lönespridningen under denna period. Inte heller den märkbara ökningen i svensk lönespridning under slutet av 1990-talet och början på 2000-talet verkar ha härrört från den förändrade jobsammansättningen, utan den drevs i stället främst av ökade löneskillnader mellan olika jobb.

Även om den tekniska utvecklingen och den förändrade jobsammansättningen så här långt inte har fått något stort genomslag på lönespridningen i Sverige kan det inte uteslutas att det blir annorlunda i framtiden.

3.3.3 Strukturomvandlingen har inte minskat sysselsättningen

Hur jobbpolariseringen, liksom andra former av strukturomvandling, påverkar arbetsinkomsternas fördelning beror också på hur omställningen till ändrade förutsättningar fungerar. En indikation på att omställningen har fungerat väl i Sverige är att sysselsättningsgraden i en internationell jämförelse är mycket hög. På en arbetsmarknad med snabb teknologisk utveckling skulle man kunna förvänta sig att efterfrågan på de yrkeskunskaper som äldre besitter minskar och att äldre slås ut från arbetsmarknaden. Men sysselsättningsgraden bland äldre män och kvinnor har ökat under 2000-talet, både i åldersgruppen 54–65 år och 65–74 år. Det förklaras bl.a. av förbättrad hälsa, men det är också ett tecken på att äldre har kunskaper/förmågor som efterfrågas på arbetsmarknaden.

I bilaga 6 visas att förändringarna i yrkessammansättning i Sverige verkar drivas av mer kontinuerliga trender snarare än av större förändringar vissa specifika år. Detta kan underlätta omställningen och förklara varför effekterna på sysselsättningen har varit begränsade. En del av strukturomvandlingen har sannolikt hanterats genom rörlighet mellan yrken och pensionsavgångar.

Möjlighet till omställning är särskilt betydelsefullt för de som förlorar jobbet. I en studie av Edin m.fl. (2019) analyseras hur inkomst och sysselsättning utvecklas för arbetstagare som befinner sig i krympande yrken. Resultaten visar att de som befann sig i krympande yrken 1985 i genomsnitt förlorade mellan 2 till 5 procent i inkomst relativt jämförbara individer i mer stabila yrken under de 28 påföljande åren fram till 2013. Över samma tidsperiod var tiden i sysselsättning ca 6 månader kortare än för individerna i mer stabila yrken. Inkomstförlusterna var dock större för arbetstagare som befann sig i den nedre delen av den yrkesspecifika inkomstfördelningen 1985, där inkomsttappet uppgick till ca 10 procent på lång sikt.

Kostnaderna för strukturomvandlingen bärs ofta av en mindre grupp som får betala kostnaden för omställningen. Arbetslöshetsförsäkring har därför en särskilt viktig funktion för att underlätta omställningen. En offentligt finansierad arbetslöshetsförsäkring bidrar till att skapa acceptans för behovet av kontinuerlig strukturomvandling i ekonomin genom att fördela kostnaderna som uppstår

vid en strukturomvandling. Det finns samtidigt en avvägning mellan en generös arbetslöshetsersättning och en snabb anpassningsförmåga. En generös arbetslöshetsförsäkring ger den arbetslöse möjlighet att söka nytt arbete under mindre ekonomisk press och kan därför ge individen tid att hitta ett arbete som passar kompetens och löneanspråk. Det kan leda till en bättre matchning och en stabilare anställning. Samtidigt kan en alltför generöst utformad försäkring riskera att försena en nödvändig strukturomvandling om den minskar den arbetslöses incitament att söka ett jobb inom ett annat yrke/sector eller acceptera ett sämre betalt jobb inom samma yrke.

För att underlätta omställning är det avgörande att arbetskraften har den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. För att snabbt komma i arbete igen kan den enskilde behöva utbilda sig eller flytta till en annan region. I Sverige har det under lång tid funnits relativt generösa möjligheter till omskolning för vuxna som inte har den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. I fördjupningsruta 3.3 beskrivs vuxenutbildningens möjligheter att öka jobbchanserna. Resultaten pekar på att utbildning för vuxna troligen bidrar till att hjälpa arbetslösa och personer med kort utbildning in på arbetsmarknaden.

Sammantaget verkar den ökade datoriseringen och medföljande efterfrågeförändringar på olika typer av arbetskraft (ännu så länge) inte ha inneburit ökad arbetslöshet och/eller svåra omställningar för de som varit anställda i mittenlönejobb. Det beror sannolikt på att förändringarna hittills har skett i en förhållandevis kontinuerlig takt där arbetsmarknaden har hunnit anpassa sig.

Fördjupningsruta 3.3: Effekter av vuxenutbildning

Det finns i dag ett relativt stort och diversifierat utbud av formell utbildning för vuxna, med olika innehåll och i olika undervisningsformer. De i särklass största utbildningsformerna för vuxna är komvux och högskola. Sammansättningen av deltagarna i komvux har genomgått vissa förändringar över tid. Andelen utrikes födda har ökat stadigt sedan 2000, framför allt i de äldre åldersgrupperna, och utgör över 50 procent av deltagarna över 25 år. Den sammantagna bilden av de utvärderingar som gjorts av vuxenutbildningens effekter är positiva.

Vuxenutbildning kan grovt delas upp i generell utbildning respektive mer specifik yrkesutbildning. Forskning tyder på att yrkesutbildningar är förknippade med högre inkomster på kort sikt, medan generella utbildningar leder till högre inkomst först lång tid efter deltagandet (Stenberg 2010, 2011). I bilaga 8 om vuxenutbildning presenteras nya resultat angående effekten av vuxenutbildning på vuxnas inkomster och jobbchanser. Resultaten tyder på att deltagande i komvux har gett positiva utfall i termer av inkomster och sysselsättning. Det tar visserligen cirka tio år innan en positiv avkastning har vuxit fram, men därefter fortsätter avkastningen att öka under hela uppföljningsperioden på 22 år. Dessa resultat gäller för de som började komvux 1994.

Om effekten av utbildning för vuxna är beroende av deltagarnas sammansättning, utbildningens innehåll eller hur efterfrågan på arbetskraft ser ut kan den långsiktiga effekten av utbildning för vuxna förändras över tid. Resultaten indikerar att effekten av komvuxutbildning på årsarbetsinkomster är betydligt lägre för deltagare under senare halvan av 1990-talet. För män minskar resultaten kraftigt mellan 1996 och 1998 för att därefter ligga nära noll. Kvinnors avkastning tycks inte ha fallit på samma sätt.⁴⁵ Resultaten för utrikes födda skiljer sig inte från inrikes föddas och sammantaget finns det inte några indikationer på att effekten av komvux skulle vara lägre för utrikes födda. Det finns

⁴⁵ Mellan åren 1998–2001, då Kunskapslyftet pågick, är skillnaden större. Möjligen kan mönstret för kvinnor förklaras med att gruppen till större del bestod av äldre deltagare under åren då kunskapslyftet pågick 1997–2001. Det finns indikationer i data att effekterna är något mer positiva för den yngre hälften av gruppen 25–40 år.

inte heller något stöd för att en ökad andel med utomeuropeisk bakgrund skulle påverka resultaten i negativ riktning.

Vid sidan om formell vuxenutbildning erbjuder Arbetsförmedlingen arbetsmarknadsutbildningar till arbetslösa som fyllt 25 år. Vilka yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar som ges och inriktningen på kurserna har varierat över tid. Arbetsmarknadsutbildning och vuxenutbildning (särskilt yrkesvux) har dock närmat sig varandra över tid vad gäller innehåll och målgrupp. Utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning visar på positiva effekter på arbetsinkomst för deltagarna på både kort och lång sikt.⁴⁶ Liljeberg m.fl. (2019) visar att deltagare i arbetsmarknadsutbildning 2000–2015 hade högre inkomster än jämförbara yrkes-elever på komvux fem år efter utbildningens start.

Yrkeshögskolan (YH) är en eftergymnasial utbildningsform med syfte att erbjuda utbildningar inom områden där arbetsgivare upplever ett underskott av arbetskraft. YH-utbildningar behöver inte vara relaterade till omställningar på arbetsmarknaden, men medelåldern bland de studerande är relativt hög, 28 år (Lind och Westerberg 2015). Ett par empiriska utvärderingsstudier finner positiva effekter på inkomster, som ökar med mellan 3 och 8 procent (se Andersson m.fl. 2011, 2014). Studierna finner också lägre sannolikheter för sjukskrivningar, och lägre sannolikhet för arbetslöshet.

3.3.4 Få indikationer på att datorteknologi kommer leda till fallande efterfrågan på arbetskraft

I den allmänna debatten om datoriseringens konsekvenser för arbetsmarknaden uttrycks en del farhågor om att den alltmer omfattande automatiseringen kommer att leda till ett stort fall i den totala efterfrågan på arbetskraft.⁴⁷ Inte sällan uttrycks åsikter som går ut på att de allt större möjligheterna att automatisera arbetsuppgifter kommer leda till kraftiga fall i genomsnittliga löner och/eller massarbetslöshet redan inom de närmaste 10–20 åren. På längre sikt

⁴⁶ Se t.ex. Vikström och van den Berg (2017) som studerar effekter av arbetsmarknadsutbildning under åren 1996–2010 och finner en positiv effekt på deltagarnas arbetsinkomst tre år efter utbildningens start.

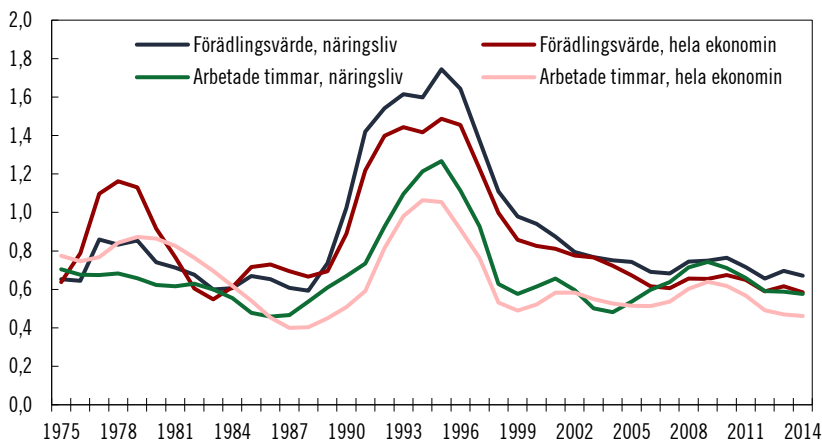
⁴⁷ För översikter och referenser till denna debatt, se Autor (2015a) samt Caselli och Manning (2018).

går det naturligtvis inte att utesluta en sådan risk. Om framtida förändringar sker snabbare eller mer koncentrerat i tiden kan effekterna på arbetsmarknaden bli mer omfattande. Men sammantaget saknas indikationer på att det skulle vara det mest sannolika utfallet inom de närmaste 10–20 åren.

I denna debatt påstås ibland att strukturomvandlingen går fortare nu jämfört med tidigare. Ett vanligt mått på strukturomvandlingstakten som utgår från branschernas andel av den totala ekonomin⁴⁸ visar dock att den har varit relativt stabil de senaste 40 åren i Sverige med undantag för 1990-talskrisen (se figur 3.12). Även i andra avancerade länder förefaller strukturomvandlingstakten ha varit stabil över de senaste 40 åren.

Figur 3.12 Strukturomvandling, förändringar mot fem år tidigare

Procentenheter, årsgenomsnitt



Anm.: Strukturomvandlingen definieras här som summan av de absoluta skillnaderna mellan storleken på branschernas andel av förädlingsvärdet mellan två perioder. Förändringen kan också mätas genom förändringar i andelen av de totalt arbetade timmarna (alternativt det fasta realkapitalet) mellan sektorer.

Källor: KLEMS data och egna beräkningar.

I en internationell jämförelse har Sverige kommit förhållandevis långt i den pågående strukturomvandlingen, och Sverige har totalt sett relativt sett få jobb som kan automatiseras (se Nedelkoska och Quintini 2018). Denna utveckling har dock kommit olika långt i olika delar av landet. I stora delar av landet finns branscher och yrken där processen inte har kommit lika långt och som därför med stor

⁴⁸ Strukturomvandlingen beräknas som den sammanlagda förändringen i absoluta tal av alla branschers andel av förädlingsvärdet.

sannolikhet kommer att försvinna, antingen genom att arbetsställen flyttar till andra länder eller genom automatisering. För att detta inte ska leda till högre regional arbetslöshet och större inkomstskillnader krävs att arbetskraften har incitament och möjlighet till omställning, t.ex. via utbildning eller genom flytt till en annan ort (se kapitel 6 för en längre diskussion).

Alla jobb som är möjliga att automatisera kommer inte att automatiseras. Automatiseringen kommer i första hand ske i yrken där det är mest lönsamt att ersätta människa med maskin. Även om tekniken för att automatisera finns, tar den tid att implementera i storskaliga och effektiva lösningar på arbetsplatserna. Dessutom kommer ny teknik sannolikt öka efterfrågan på vissa typer av jobb. Under 1900-talet har den tekniska utvecklingen som helhet kraftigt ökat efterfrågan på yrken som kräver högutbildad arbetskraft (se t.ex. Goldin och Katz 2008). Det historiska mönstret att teknologisk utveckling minskar efterfrågan på vissa jobb, men samtidigt ökar den på andra, talar i sig för att den fortsatta utvecklingen av dator-teknologi kan komma att ge liknande mönster även de kommande två decennierna. Som påpekats ovan kan effekterna på relativpriserna av ny teknologi också påverka hushållens efterfrågan på varor och tjänster och därmed behovet av arbetskraft på ett sådant sätt att den totala arbetskraftsefterfrågan inte behöver minska.

Detta stöds även av empiriska studier som indikerar att digitalisering, så här långt, inte har haft några negativa effekter på den totala sysselsättningen. Snarare framstår effekten som positiv. Gregory m.fl. (2016) finner resultat som indikerar att efterfrågan på arbetskraft i 27 europeiska länder som helhet har påverkats positivt av datorisering och automatisering under perioden 1999–2010. Enligt författarna beror detta inte på begränsade möjligheter att ersätta mänsklig arbetskraft med maskiner, utan på att de associerade prisfallen medfört en ökad konsumentefterfrågan som bidragit till en ökad total efterfrågan på arbetskraft. Autor och Salomons (2018) kommer till liknande slutsatser.

4 Inkomstfördelningen 2035

I kapitel 2 konstaterades att inkomstskillnaderna i Sverige har ökat under en längre tid, vilket har gjort att Sverige har närmat sig många andra europeiska länder vad gäller inkomstskillnadernas storlek. Av denna anledning kan det vara av intresse att undersöka vilken utveckling av inkomstskillnaderna vi kan förvänta oss framåt givet den makroekonomiska utvecklingen.

I detta kapitel redovisas scenarier för hur inkomstfördelningen kan utvecklas till 2035.⁴⁹ Utgångspunkten för analysen är ett basscenario kring hur makroekonomin antas utvecklas fram till 2035 (se fördjupningsruta 4.1). Detta basscenario utarbetas i bilaga 1 om den makroekonomiska utvecklingen. Utifrån kunskapen om de mekanismer som drivit inkomstutvecklingen under de senaste decennierna kompletteras basscenarioet också med ett antal olika alternativa scenarier. Ett sådant scenario handlar om kapitalvinsternas utveckling, ett annat om transfereringarnas indexering och ett tredje om sysselsättningen i vissa grupper av utrikes födda.

För att beräkna individers inkomster 2035 används mikrosimuleringsmodellen SESIM. I SESIM förändras befolkningens egenskaper över tid. Individer föds, åldras och dör. Däremellan kan de flytta hemifrån, utbilda sig, arbeta och gifta sig etc. Det möjliggör analyser av inkomstfördelningens utveckling i ett långsiktigt perspektiv. Där emot kan beteendemässiga förändringar till följd av ändrade regler i skatte- eller bidragssystemen inte beaktas i SESIM.⁵⁰

En av de viktigaste förklaringarna till de senaste decenniernas ökade inkomstskillnader är växande kapitalinkomster. Då kapitalinkomsterna är koncentrerade till toppen av inkomstfördelningen

⁴⁹ Innehållet i detta kapitel bygger på bilaga 2 om inkomstfördelningen 2035.

⁵⁰ Detta är framför allt en begränsning i alternativscenariot med prisindexerade transfereringar. I det scenariot kommer ersättningsgraderna i transfereringssystemen att succesivt falla. Detta skulle kunna påverka individers sysselsättningsbeslut då det medför att det ekonomiska utbytet av arbete ökar, vilket inte beaktas i analysen.

ökar inkomstskillnaderna om kapitalinkomsterna växer snabbare än andra inkomster. I basscenariot antas de realiserade kapitalvinsterna (vinster vid försäljning av bostäder och finansiella tillgångar) växa i takt med BNP. I det första alternativscenariot antas i stället en snabbare tillväxttakt av kapitalvinsterna som ligger närmare den historiska utvecklingen de senaste decennierna.

I botten av fördelningen dominerar i stället olika typer av transfereringsinkomster. Antaganden om transfereringarnas framtida utveckling kommer därför också vara avgörande för simuleringsresultaten. I basscenariot antas att transfereringarna ökar i samma takt som inkomsterna, vilket kan anses innebära att dagens fördelningspolitiska ambitionsnivå bevaras. Historiskt har dock transfereringsinkomsterna halkat efter den allmänna inkomstutvecklingen sedan 1995, vilket bidragit till ökade inkomstskillnader. I det andra alternativscenariot studeras därför effekten för inkomstskillnaderna av ett antagande om att transfereringsinkomsterna i stället växer i takt med inflationen. Det ger en långsammare utveckling av transfereringsinkomsterna än i basscenariot.

Migrationen till Sverige har historiskt sett varit omfattande det senaste decenniet. Nyanländas sysselsättning och inkomster ökar visserligen med tiden men de tenderar att vara lägre än inrikes föddas även efter lång tid i landet. Hur integrationen och sysselsättningen av nyanlända utvecklas i framtiden kan därför också väntas vara av betydelse för de samlade inkomstskillnaderna framöver. I det tredje och sista alternativscenariot görs därför ett alternativt antagande om utvecklingen av utrikes föddas sysselsättning. I detta alternativscenario antas att utrikes födda från länder med lågt- och medelhögt Human Development Index (HDI) (t.ex. Syrien, Eritrea, Somalia och Afghanistan) får en gradvis högre sysselsättningsgrad. År 2035 antas sysselsättningsgraden för denna grupp vara cirka 10 procentenheter högre än i basscenariot.

Resultaten visar att de samlade inkomstskillnaderna, mätt som Gini-koefficienten i ekonomisk standard, ökar i samtliga scenarier. I basscenariot ökar Gini-koefficienten från 2017 till 2035 med knappt 0,02 från 0,322 till 0,341, knappt 6 procent. Det motsvarar drygt en femtedel av ökningen mellan 1995 och 2017. De ökade inkomstskillnaderna i basscenariot drivs av att de samlade kapitalinkomsterna ökar snabbare än övriga inkomster.

De samlade inkomstskillnaderna ökar som mest i scenariot där tillväxten av kapitalvinsterna antas växa i snabbare takt. Inkomstskillnaderna ökar också snabbare än basscenariot när transfereringarna prisindexeras. I scenariot med högre sysselsättning för vissa grupper av utrikes födda är inkomstskillnaderna däremot lägre än i basscenariot. Skillnaden mot basscenariot är dock relativt liten.

I scenariot med snabbast ökande inkomstskillnader, där kapitalvinsterna fortsätter öka snabbt, blir Gini-koefficienten 0,370 år 2035. Det är svårt att avgöra vad detta betyder för utvecklingen av skillnaderna i levnadsförhållanden i ett större perspektiv. Det beror t.ex. på utformningen av andra system, så som tillgången till offentligt finansierad utbildning och sjukvård av god kvalitet (se kapitel 7). Det bör också påpekas att det som studeras är inkomstskillnader i tvärsnitt ett specifikt år. Det är inte samma personer som befinner sig i toppen eller botten varje år. Stora inkomstskillnader kan uppfattas vara mindre problematiska om det finns betydande rörlighet i inkomst för individer över livscykeln. Av dessa anledningar utgör analyserna av inkomstfördelningens framtida utveckling som görs i detta kapitel bara en del av bilden av de framtida skillnaderna i levnadsförhållanden mellan olika individer.

4.1 Bassceniots nyckelantaganden

I detta avsnitt redovisas några av de nyckelantaganden som ligger till grund för huvudscenariot (basscenariot) för inkomstfördelningens utveckling till 2035.

Fördjupningsruta 4.1: Makroekonomiska förutsättningar

En utgångspunkt för den makroekonomiska utvecklingen är att BNP-utvecklingen på längre sikt bestäms av ekonomins utbudssida, dvs. av tillväxten i produktivitet och antalet arbetade timmar. Inga nya störningar antas påverka ekonomin efter att resursutnyttjandet har balanserats 2021. Scenariot baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) senast publicerade befolkningsprognos från april (SCB 2019a). Vidare antas att de förändringar av pensionssystemet som riksdagens pensionsgrupp föreslagit genomförs (Pensionsgruppen 2017). Det innebär att utträdet från arbetsmarknaden och det första uttaget av ålderspension senareläggs jämfört med vad som annars hade varit fallet.

BNP väntas öka med ca 2 procent per år

I basscenariot antas BNP öka med i genomsnitt 2,0 procent per år mellan 2019–2035. Det är nära genomsnittet för BNP-tillväxten sedan 1981 på 2,2 procent per år. Antalet arbetade timmar, som har vuxit relativt snabbt sedan mitten på 2000-talet, antas bidra i allt mindre utsträckning till BNP-utvecklingen framöver. Det beror främst på att tillväxten i personer i arbetsför ålder väntas minska väsentligt. Inbromsningen i antalet arbetade timmar sker trots att den genomsnittliga pensionsåldern gradvis antas öka. Samtidigt väntas produktiviteten, som utvecklats svagt i kölvattnet av finanskrisen, öka i linje med historiska tillväxttakter. I tabell 4.1 redovisas ett antal nyckeltal från basscenariot.

Tabell 4.1 Nyckeltalstabell

Genomsnittlig årlig tillväxt, procent

	1981–2018	2019–2035
Befolkning, 15–74 år	0,5	0,5
Arbetade timmar ¹	0,6	0,5
Produktivitet i näringslivet ²	2,1	2,0
Produktivitet ²	1,6	1,6
BNP	2,2	2,0
BNP per invånare ³	1,6	1,4

Anm.: Geometriskt genomsnitt från första till sista år som anges i tabellen. Produktivitet avser kalenderkorrigerade data.

¹ Enligt nationalräkenskaperna (NR).

² Förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

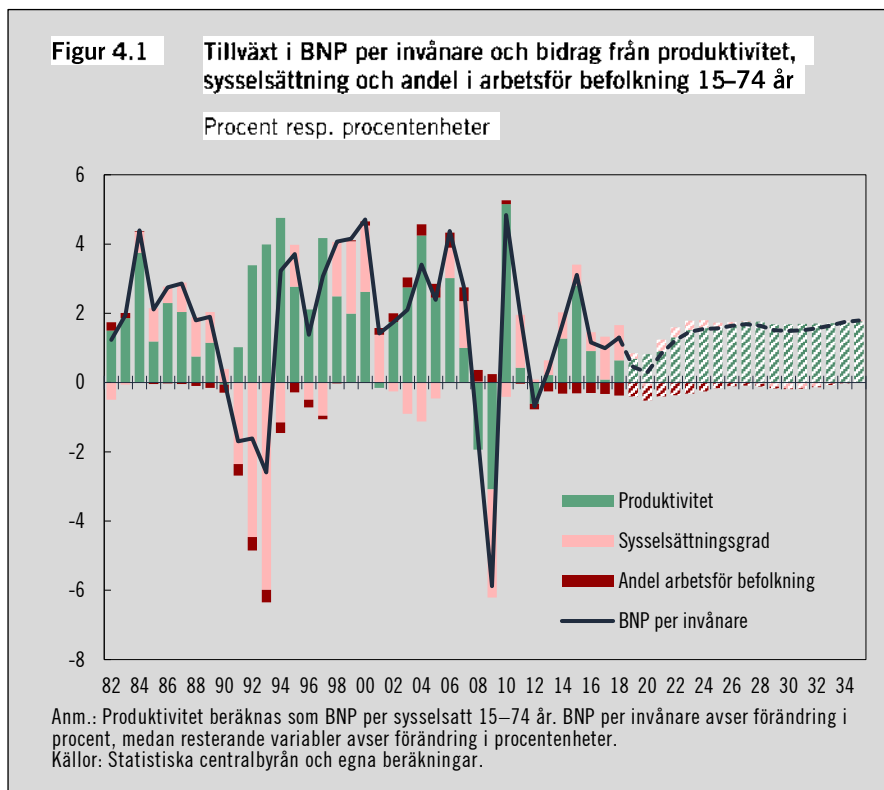
³ BNP per person i den totala befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Långsammare tillväxt i BNP per invånare

BNP per invånare har ökat med i genomsnitt 1,6 procent per år sedan 1982. Även de senaste åren har BNP per invånare ökat i denna takt, vilket kan tyckas lågt givet att svensk ekonomi befunnit sig i en återhämtningsfas i spåren av finanskrisen. Det är framför allt en jämförelsevis svag produktivitetsutveckling under dessa år som förklarar utvecklingen. Men även förändringar i den demografiska sammansättningen, som inneburit att en lägre andel av befolkningen är i arbetsför ålder (15–74 år), har bidragit (se figur 4.1).

Till 2035 antas BNP per invånare öka med i genomsnitt 1,4 procent per år. Det är något lägre än genomsnittet sedan 1980-talet. Den svagare utvecklingen beror i stor utsträckning på den demografiska sammansättningen (dvs. fler äldre och utrikes födda) och dess väntade påverkan på både andelen personer i arbetsför ålder och i sysselsättning.



4.1.1 Skillnader i arbetsinkomst

Simuleringarna av arbetsinkomster, sysselsättning m.m. görs på årsbasis. Den demografiska utvecklingen påverkar både sysselsättning och arbetsinkomster och därmed spridningen av arbetsinkomster. Alla sysselsatta individer antas dock ha samma årliga löneökningar.

4.1.2 Kapitalinkomsternas framtida utveckling

Mycket talar för att kapitalinkomsterna framöver inte kommer ha samma dramatiska ökningstakt som observerats under de senaste 20 åren. Utvecklingen över denna tidsperiod har varit mycket stark i ett historiskt perspektiv och har drivits av flera faktorer, bl.a. prisutvecklingen på bostads- och aktiemarknaden och förändrade skatteregler.

Kapitalinkomster kan delas in i två olika delar som kan förväntas utvecklas olika. Första delen består av räntor och utdelningar från

värdepapper. De antas följa de antaganden om hushållens räntor och utdelningsinkomster som görs i bilaga 1 om den makroekonomiska utvecklingen. Till grund för framskrivningen ligger antaganden om ränte- och aktiemarknadens långsiktiga utveckling samt utvecklingen av hushållens sparande. I basscenariot antas det allmänna ränteläget stiga relativt snabbt från dagens, historiskt sett, låga nivåer fram till 2025. Därefter fortsätter räntorna att öka men i långsammare takt. I slutet av perioden antas den nominella räntan på statsobligationer vara knappt 5 procent. Den årliga direktavkastningen på aktier växer i långsammare takt än räntan, från 2,4 procent 2019 till ca 3 procent 2035. Det innebär sammantaget att räntor och utdelningar antas växa förhållandevis kraftigt fram till slutet av 2020-talet för att sedan ha en betydligt lugnare utvecklingstakt.

Den andra delen av kapitalinkomsterna består av realiserade kapitalvinster från försäljningar av fastigheter och finansiella tillgångar. De realiserade kapitalvinsterna har, som tidigare beskrivits i kapitel 2, vuxit mycket kraftig under åren 1995–2017 men har också varierat mycket kraftigt från år till år. Utvecklingen har drivits av flera faktorer. De fallande räntorna har understött en kraftig utveckling på aktie- och bostadsmarknaden.

I antagandebilden för den makroekonomiska utvecklingen antas att räntorna framöver ökar och mot slutet av 2020-talet återgår till historiskt genomsnittliga nivåer. Det bör ge en återhållande effekt på både bostads- och finansmarknadens utveckling. Vinster från bostadsförsäljningar har de senaste åren stått för nästan 70 procent av de realiserade kapitalvinsterna. Dessa vinster har i många fall ackumulerats under lång tid. I framtida scenarier med fall i prisutvecklingen innebär detta att det fortfarande skulle finnas stora värdeökningar på bostadsmarknaden som ännu inte realiserats. Det innebär att det även framöver finns hushåll som kommer göra stora kapitalvinster vid försäljning av sina bostäder.

Med denna bakgrund antas tillväxten i de realiserade kapitalvinsterna framöver mattas av och på lång sikt följa utvecklingen av ekonomin i stort. Därför antas de realiserade kapitalvinsterna i basscenariot att öka i takt med BNP. Det innebär att kapitalvinsterna antas växa långsammare än övriga kapitalinkomster men att de samlade kapitalinkomsterna antas växa snabbare än löneinkomsterna. Skillnaden i tillväxttakt kommer dock vara betydligt mindre än vad vi sett under de senaste decennierna.

4.1.3 Indexering av transfereringar

I dagens skatte- och bidragssystem är många belopp och gränser knutna till prisbasbeloppet och förändras därmed i takt med den allmänna prisutvecklingen. Det gäller t.ex. taken i sjuk- och föräldraförsäkringarna. I andra välfärdssystem, som t.ex. barnbidrag, arbetslöshetsförsäkring och bostadsbidrag, finns ingen automatisk uppräkning av ersättningsnivåerna utan förändringar sker enbart genom diskretionära politiska beslut. Oförändrade regler innebär därför en urholkning av ersättningsnivåerna i de offentliga välfärdssystemen och att en allt mindre del av statsbudgetens utgifter läggs på välfärd.⁵¹

I basscenariot antas ambitionsnivån i det offentliga åtagandet ligga fast. Inkomsterna från transfereringssystemen antas därför växa i takt med inkomstutvecklingen (se Bilaga 1 om den makroekonomiska utvecklingen). Det innebär att inkomsterna för dem som får hela eller delar av sin försörjning från olika transfereringssystem, antas växa i samma takt som för dem som arbetar. Således måste t.ex. barnbidrag, bostadsbidrag, sjukpenning och arbetslöshetsersättning höjas i takt med inkomstutvecklingen, vilket i dagligt språkbruk skulle betecknas som reformer, men som vid långsiktberäkningar likställs med att ambitionsnivån i välfärdssystemen förblir oförändrad. Antagandet innebär att grupper som till stor del lever på transfereringar får en bättre inkomstutveckling än vad som varit fallet historiskt. Antagandet neutraliserar därmed en bidragande orsak till de senaste decenniernas ökande inkomstskillnader (se kapitel 2). Konsekvenserna av detta antagande analyseras i det alternativa scenario där transfereringarna prisindexeras (se nedan).

4.1.4 Sysselsättning bland utrikes födda

Sedan en lång tid tillbaka har invandringen till Sverige från olika delar av världen varit hög. Under de senaste tio åren har närmare 1,2 miljoner personer immigrerat till Sverige.⁵² Drygt hälften (55 procent) har immigrerat från länder utanför Europa, omkring en tredjedel kommer från Europa och resten, knappt 15 procent, är svenskar som återinvandrat (SCB 2018a).

⁵¹ Detta gäller dock inte för pensionssystemet, där explicita regler finns som anpassar ålderspensionens storlek efter ekonomins reala utveckling.

⁵² Under samma tid har omkring 500 000 personer emigrerat.

Med en växande invandring blir dessa gruppers etablering på arbetsmarknaden en allt viktigare faktor för hur sysselsättning och arbetslöshet utvecklas i Sverige. Hur snabbt invandrargrupper etableras på arbetsmarknaden och klarar sin försörjning på egen hand påverkar i förlängningen också de offentliga finanserna och inkomstfördelningens utveckling.

I dag är nästan en fjärdedel av den yrkesverksamma befolkningen född i ett annat land än Sverige. Enligt SCB:s befolkningsprognos antas denna andel öka till en tredjedel 2035. Enligt prognosen förväntas det ökade antalet utrikes födda framför allt komma från länder utanför Europa med medel eller låg HDI.⁵³ Det är länder som t.ex. Syrien, Irak, Indien, Somalia och Afghanistan. Under perioden fram till 2035 antas antalet utrikes födda från dessa länder nästan fördubblas.

Även om antalet nyanlända kommer att ligga på en, historiskt sett, relativt hög nivå framöver så är denna nivå betydligt lägre än antalet nyanlända som kom under åren som ledde fram till migrationstoppen 2015. Detta får som konsekvens att den genomsnittliga tiden en utrikes född levt i Sverige, den s.k. vistelsetiden, kommer att öka kraftigt. Med tiden i Sverige ökar möjligheterna till arbete både genom förbättrade språkkunskaper och stärkt kunskapsnivå till följd av utbildning och en succesivt ökad arbetslivserfarenhet. Den genomsnittliga vistelsetiden för gruppen från länder med medel eller låg HDI har de senaste åren legat runt 10 år. Fram till 2035 förväntas den genomsnittliga vistelsetiden i gruppen öka med nästan 8 år.

I mikrosimuleringsmodellen SESIM beror sannolikheten att vara sysselsatt för utrikes födda bland annat på ursprungsland och vistelsetid i Sverige.⁵⁴ Detta medför att utrikes födda i basscenariot får en relativt kraftigt förbättrad sysselsättningsutveckling under det närmaste decenniet. Fram till 2035 förväntas sysselsättningsgraden bland födda i länder med låg eller medelhög HDI utanför Europa öka med nästan 10 procentenheter.

⁵³ Human Development Index (HDI).

⁵⁴ Ruist (2018) visar att givet ursprungsland har sambanden mellan vistelsetid och sysselsättning varit stabila sedan mitten av 1990-talet.

4.2 Inkomstfördelningen i basscenariot 2035

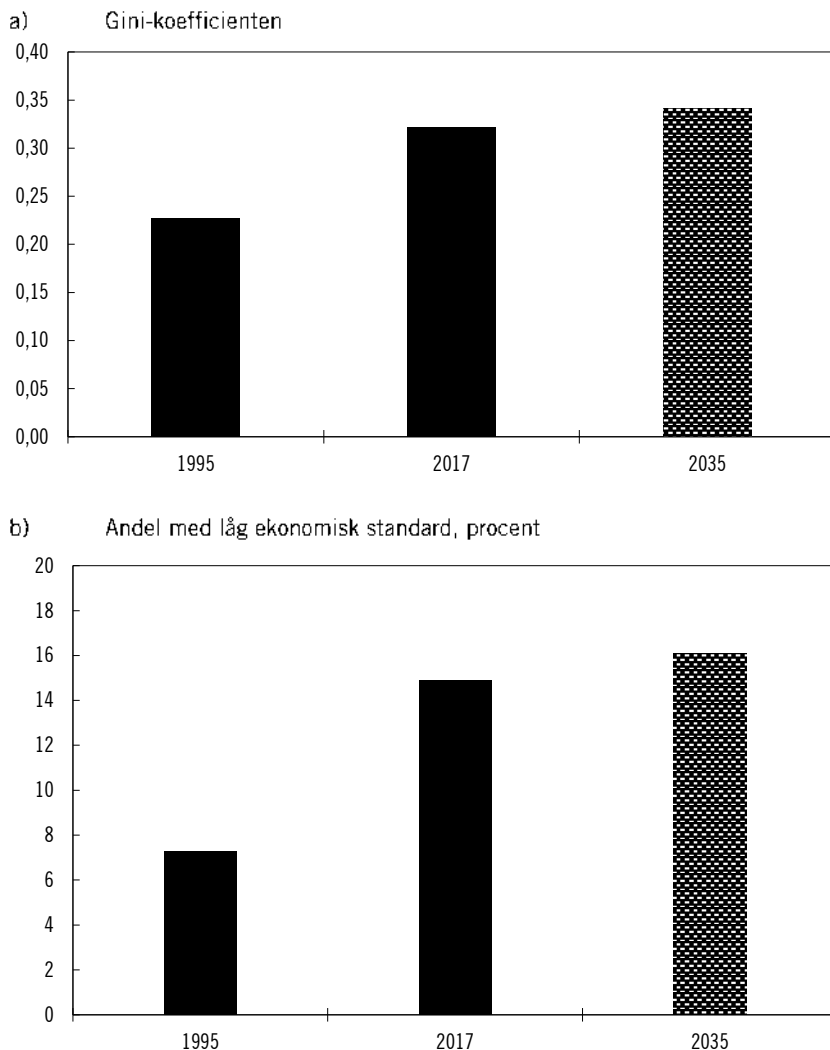
Givet SCB:s befolkningsprognos, det makroekonomiska basscenariot och de antaganden som redovisats ovan presenteras i detta avsnitt huvudresultaten vad gäller inkomstfördelningen 2035.

4.2.1 De sammantagna inkomstskillnaderna ökar till 2035

I basscenariot ökar hushållens ekonomiska standard med ca 33 procent till 2035. Den kraftiga ökningen av inkomstspridningen som skett under de senaste årtiondena beräknas avta under basscena-riots antaganden. Inkomstskillnaderna ökar dock i basscenariot och 2035 uppgår Gini-koefficienten till 0,341 (se figur 4.2a). Mellan 1995 och 2017 ökade Gini-koefficienten med 0,095 enheter, från 0,227 till 0,322. I basscenariot ökar Gini-koefficienten med knappt 0,02 enheter mellan 2017 och 2035. Det motsvarar ungefär en femtedel av ökningen mellan 1995 och 2017.

Trots att det i basscenariot antas att kapitalinkomsterna ökar betydligt långsammare än vad vi sett historiskt, är det kapitalinkomsternas utveckling som förklarar den största delen av den ökade inkomstspridningen till 2035. Detta är ett resultat av att kapitalinkomsterna är starkt koncentrerade till toppen av inkomstfördelningen och ändå antas växa snabbare än löneinkomsterna. Relationen mellan kapitalinkomsternas utveckling och utvecklingen av löneinkomsterna är således i ett längre perspektiv avgörande för hur inkomstspridningen utvecklas.

Andelen med låg ekonomisk standard, dvs. andelen personer med en ekonomisk standard under 60 procent av medianen, har ökat sedan början av 1990-talet. Under de senaste 5–10 åren har andelen stabiliserats kring 14–15 procent av befolkningen. I basscenariot beräknas andelen med låg ekonomisk standard fortsätta öka, om än långsamt. Till 2035 beräknas andelen öka med ungefär en procentenhet, till ca 16 procent (se figur 4.2b). Den begränsade ökningen av andelen med låg ekonomisk standard hänger samman med antagandet om att transfereringarna växer med löneinkomsterna. Som nämnts ovan innebär detta antagande att grupper som till stor del lever på transfereringar får en bättre inkomstutveckling än vad som setts historiskt. Konsekvensen av detta antagande analyseras i scenariot med prisindexerade transfereringar nedan.

Figur 4.2 Gini-koefficienten och andel med låg ekonomisk standard i basscenariot

Anm.: Utfall 1995 och 2017, framskrivning 2035. Nivån på resultaten från framskrivningen har anpassats till utfall 2017.

Källor: 1995 och 2017: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar. 2035: Egna beräkningar (SESIM).

En dekomponering av andelen med låg ekonomisk standard indikerar att den begränsade ökning som sker i basscenariot drivs av den äldre delen av befolkningen. Det ökade bidraget från de äldre beror dock inte på att andelen med låg ekonomisk standard ökar bland de

äldre utan på att de äldre ökar som andel av befolkningen. Då äldre har en högre förekomst av låg ekonomisk standard än befolkningen i stort leder en växande andel äldre till att andelen med låg ekonomisk standard i befolkningen ökar.

4.2.2 Skillnaderna mellan kvinnors och mäns inkomster minskar något

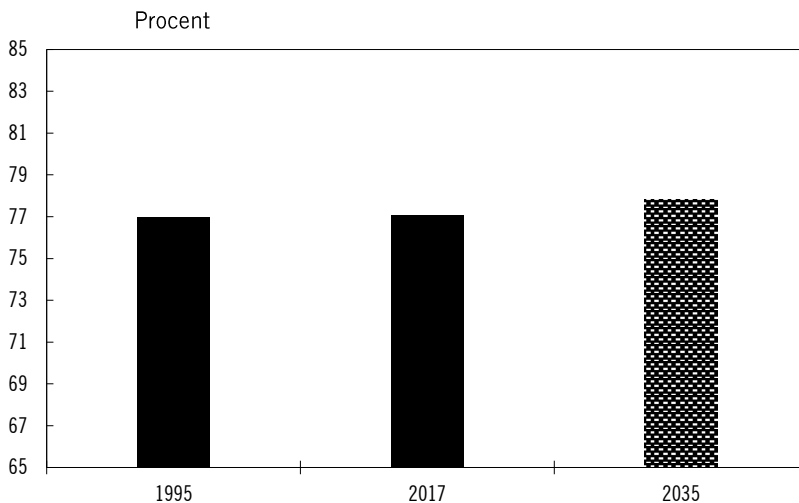
Kvinnor har i genomsnitt lägre individuella disponibla inkomster än män. Det beror både på lägre arbetsinkomster och lägre kapitalinkomster. En viktig orsak till att arbetsinkomsterna är lägre är kvinnors lägre sysselsättningsgrad och att de arbetar mer deltid än män. Kvinnor och män arbetar också till stor del i olika sektorer och olika yrken, där lönerna ofta är lägre i kvinnodominerade sektorer och yrken än i mansdominerade.

Den framtida inkomstutvecklingen modelleras utifrån historiska statistiska samband. De ojämlikheter som finns i dag mellan kvinnors och mäns inkomster, utbildning, sysselsättningsgrader, sektorstillhörighet mm. konserveras därför till stor del på dagens nivåer om inga explicita antaganden om en alternativ utveckling görs i modellen. Några sådana tydliga antaganden kring förändringar av kvinnors och mäns situation på arbetsmarknaden har inte gjorts i de scenarier som studerats här.

I basscenariot förändras inte skillnaderna mellan kvinnors och mäns individuella disponibla inkomst i någon större utsträckning till 2035 (se figur 4.3).

De första tio åren är skillnaden konstant för att sedan minska något de sista fem åren. Uppgången drivs av ett antagande om att kvinnors utbildningsnivå fortsätter öka till 2035 medan ökningen av mäns utbildningsnivå stannar av tidigare. Den drivs också av äldre kvinnors gradvis förbättrade pensioner, en konsekvens av att kvinnor och män i större utsträckning blivit jämställda på arbetsmarknaden. Totalt sett är ökningen modest – kvinnors andel av mäns inkomster ökar från 2017 till 2035 med 0,5 procentenheter.

Figur 4.3 Kvinnors genomsnittliga individuella disponibla inkomst som andel av mäns



Anm.: Utfall 1995 och 2017, framskrivning 2035. Nivån på resultaten från framskrivningen har anpassats till utfall 2017. Beräkningarna avser åldersgruppen 20 år och äldre.

Källor: 1995 och 2017: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) samt egna beräkningar. 2035: Egna beräkningar (SESIM).

4.3 Alternativscenario 1: Fortsatt snabb tillväxt av kapitalvinster

I basscenariot antas att hushållens kapitalvinster kommer att växa i takt med BNP på lång sikt. Detta antagande medför en betydligt lägre tillväxttakt än som varit fallet de senaste decennierna. I detta avsnitt analyseras konsekvenserna av ett alternativt antagande för kapitalvinsterna där de antas utvecklas i en takt som ligger närmare den historiska utvecklingen.

Utvecklingen av hushållens realiserade kapitalvinster sedan början av 1990-talet har drivits av prisuppgångar på bostads- och finansmarknaderna. Eftersom kapitalvinsternas utveckling i hög grad påverkar inkomstfördelningen är det viktigt i ett sådant här sammanhang att visa på effekter av olika utvecklingsbanor. I detta avsnitt ligger den historiska utvecklingen till grund för antagandet om kapitalvinsternas långsiktiga tillväxt. Vi gör detta genom att först beräkna den genomsnittliga årliga tillväxten i hushållens kapital-

vinster och löneinkomster de senaste 20 åren.⁵⁵ De genomsnittliga kapitalvinsterna har under denna period vuxit med 5,9 procent årligen i reala termer. Motsvarande tillväxttakt för löneinkomster är 2,8 procent. Det ger en skillnad i årlig tillväxttakt på 3,1 procentenheter under perioden. I detta alternativa scenario antas att denna skillnad också kommer att gälla för scenarioperioden, dvs. kapitalvinsterna antas fram till 2035 årligen växa i takt med löneinkomsterna plus 3,1 procentenheter. Utvecklingen av löneinkomsterna antas vara desamma som i basscenariot. Det medför att kapitalvinsternas tillväxttakt i detta alternativscenario i genomsnitt är 2,6 procentenheter högre än i basscenariot fram till 2035. Den högre tillväxten av kapitalvinsterna antas inte påverka den övriga ekonomin och makroekonomin i övrigt antas utvecklas på samma sätt som i basscenariot.

4.3.1 Inkomstskillnaderna ökar mer när kapitalvinsterna växer snabbare

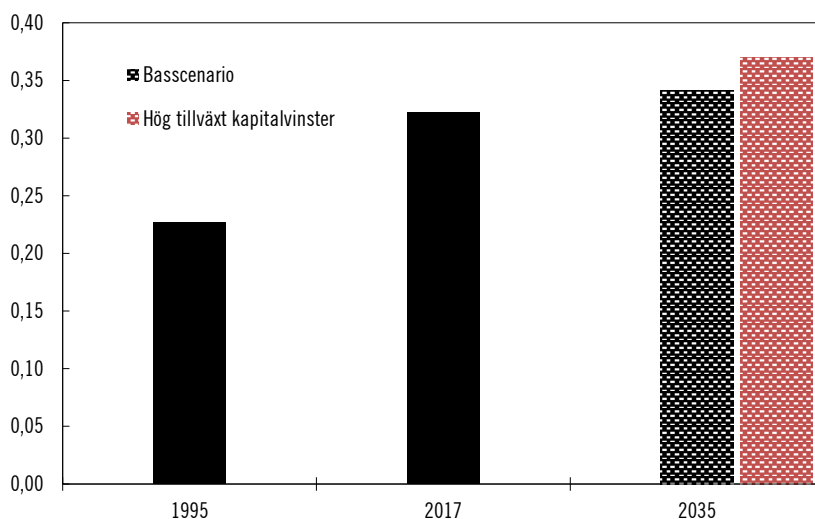
Den skeva fördelningen av kapitalvinsterna gör att en hög tillväxt av dessa inkomster gynnar personer i toppen av fördelningen. De samlade bruttoinkomsterna (summan av arbets-, kapital och transfereringsinkomster) ökade med knappt 30 procent i de nedersta 90 procenten av inkomstfördelningen (p1–p90) mellan 2017 och 2035 både i basscenariot och i alternativet med höga kapitalvinster. I de nedersta nio tiondelarna av toppdecilgruppen (p91–p99) växer bruttoinkomsterna med 35 procent i basscenariot jämfört med 47 procent i alternativscenario. Störst ökning av bruttoinkomsterna och störst skillnad mellan scenarierna återfinns i inkomstfördelningens toppprocent (p100). Där ökar inkomsterna med knappt 60 procent i basscenariot men i alternativscenario är förstärkningen mer än dubbelt så stor och landar på knappt 130 procent mellan 2017 och 2035.

Den höga tillväxten av kapitalvinster får en relativt kraftig effekt på de samlade inkomstskillnaderna mätt med Gini-koefficienten för ekonomisk standard (se figur 4.4). Gini-koefficienten beräknas öka med ca 0,05 enheter till 2035, från 0,322 till 0,370. Denna uppgång

⁵⁵ Den genomsnittliga tillväxttakten skattas som lutningskoefficienten β i den log-linjära regressionen $\ln(\text{Inkomst}_t) = \alpha + \beta * t + \varepsilon_t$ där $\ln(\text{Inkomst}_t)$ är logaritmen av den totala kapitalvinsten eller löneinkomsten vid år t och ε_t är en felterm.

kan jämföras med basscenariot, där Gini-koefficienten ökar med mer måttliga 0,02 enheter. Då kapitalvinsterna är koncentrerade till toppen av inkomstfördelningen blir effekten på andelen med låg ekonomisk standard liten och utvecklingen där följer i stort sett den i basscenariot (visas ej i figur).

Figur 4.4 Gini-koefficienten i scenariot med hög tillväxt av kapitalvinster
Gini-koefficienten



Anm.: Utfall 1995 och 2017, framskrivning 2035. Nivån på resultaten från framskrivningen har anpassats till utfall 2017.

Källor: 1995 och 2017: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar. 2035: Egna beräkningar (SESIM).

4.4 Alternativscenario 2: Prisindexering av transfereringar

I basscenariot indexeras samtliga belopp i transfereringssystemen med den antagna nominella inkomstutvecklingen. Det medför att en av förklaringarna till att inkomstspridningen ökat under de senaste decennierna, att transfereringarna ökat långsammare än förvärvsinkomsterna, inte påverkar utvecklingen framöver. I praktiken är dock många av transfereringssystemen kopplade till prisbasbeloppet och följer därmed den allmänna prisnivåns utveckling. Transfereringsin-

komsterna tenderar därför att öka långsammare än förvärvsinkomsterna, vilket också skett under de senaste decennierna.

För att illustrera effekten av att transfereringarna halkar efter har ett alternativt scenario tagits fram där transfereringsinkomsterna antas öka i den takt som dagens regelverk anger. De transfererings-system som i dag inte prisindexeras utan endast höjs genom diskretionära beslut, antas dock öka i takt med den allmänna prisutvecklingen. Det är ett rimligt antagande då dessa transfereringssystem, sett över en längre period, de facto har ökat i ungefär samma takt som priserna.

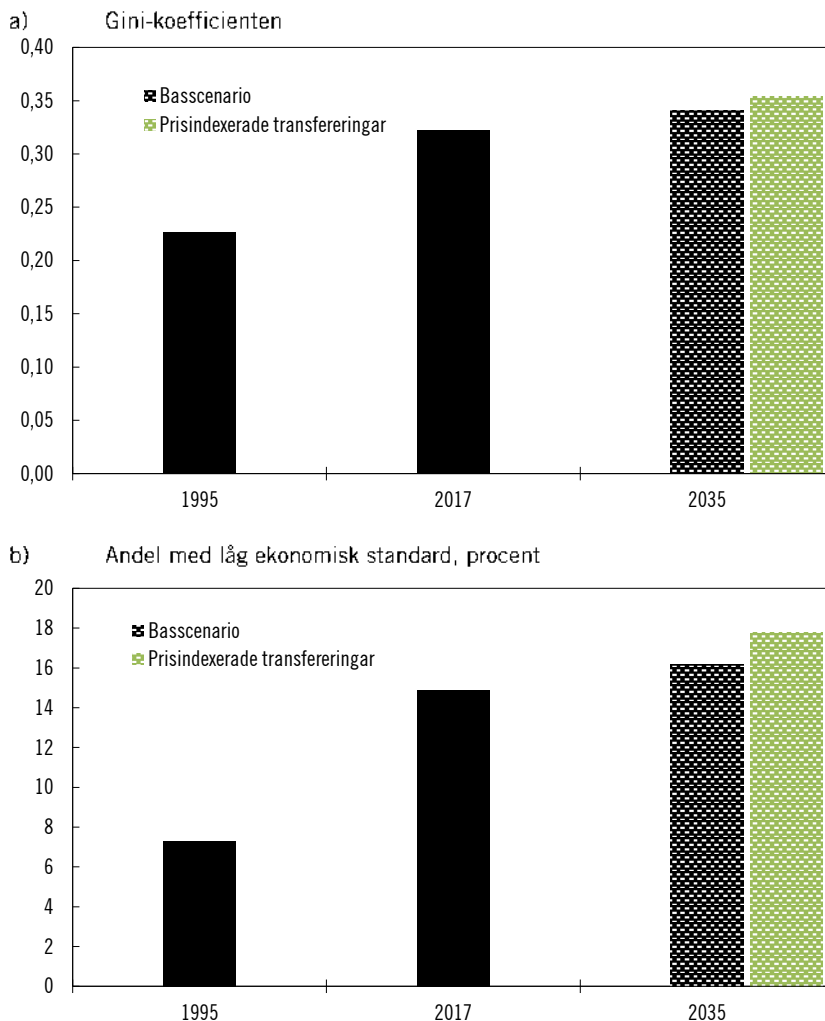
4.4.1 Inkomstskillnaderna ökar mer när transfereringarna prisindexeras

Prisindexering av transfereringarna ger, i förhållande till basscenariot, minskad ekonomisk standard för breda grupper i samhället. Minskningen är framför allt koncentrerad till grupper i den nedre delen av inkomstfördelningen där många är beroende av transfereringsinkomster. Den ekonomiska standarden minskar dock även för de sysselsatta, då det även bland sysselsatta är vanligt med olika typer av transfereringar.

Den tydligaste skillnaden uppstår för pensionärer, där andelen med inkomstprövade ersättningar minskar. Det förklaras främst av att garantipensionen prisindexeras. Därmed ökar gränsen för vid vilken inkomst individen är berättigad till garantipension i en betydligt långsammare takt än inkomsterna hos dem som arbetar. En successivt minskande andel av de nytillkommande pensionärerna blir därmed berättigade till garantipension. Till 2035 bedöms andelen pensionärer med rätt till inkomstprövade ersättningar, som garantipension och bostadstillägg till pensionärer (BTP), minska med knappt 20 procentenheter jämfört med basscenariot.

Prisindexeringen av transfereringarna gör att transfereringsinkomsterna ökar långsammare än lönerna och att deras andel av den disponibla inkomsten sjunker. Gini-koefficienten beräknas öka med ca 0,03 enheter till 2035, från 0,322 till 0,354 (se figur 4.5a). Denna uppgång kan jämföras med basscenariot, där Gini-koefficienten ökar med 0,02 enheter.

Figur 4.5 Gini-koefficienten och andelen med låg ekonomisk standard i scenariot med prisindexerade transfereringar



Anm.: Utfall 1995 och 2017, framskrivning 2035. Nivån på resultaten från framskrivningen har anpassats till utfall 2017

Källor: 1995 och 2017: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar. 2035: Egna beräkningar (SESIM).

När inkomsterna för den förvärvsarbetande delen av befolkningen växer snabbare än ersätningarna i transfereringssystemen ökar medianinkomsten snabbare än inkomsterna i den nedre delen av inkomstfördelningen. Det innebär att andelen med inkomster under 60 procent av medianen successivt ökar. Prisindexering av transfe-

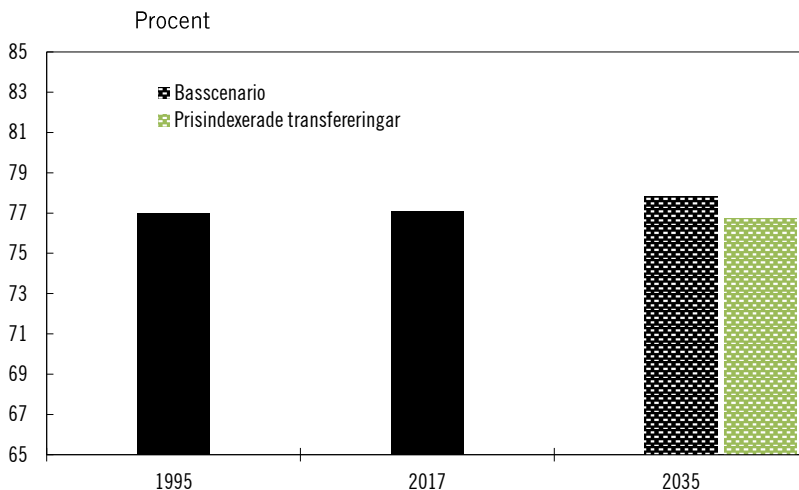
reringsinkomsterna leder till att andelen med låg ekonomisk standard 2035 ökar i förhållande till basscenariot, från 16,2 till 17,8 procent (se figur 4.5b).

Den ökade andelen med låg ekonomisk standard i prisindexeringsscenarioet sker främst i grupper där transfereringarna utgör en stor del av den samlade disponibla inkomsten. Till 2035 beräknas andelen med låg ekonomisk standard öka mest för pensionärer och för personer med sjukersättning. För pensionärer som finns i den nedre delen av inkomstfördelningen är inkomsterna mycket sammanpressade och starkt koncentrerade till inkomstnivåer som ligger nära den relativa låginkomstgränsen. En liten förändring av gruppens genomsnittliga ekonomiska standard i förhållande till medianinkomsten i befolkningen får därför stor effekt på andelen pensionärer med låg ekonomisk standard.

4.4.2 Skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomster ökar när transfereringarna prisindexeras

I stället för en svag minskning av inkomstskillnaderna ökar skillnaderna svagt i detta scenario (se figur 4.6). Det förklaras av att transfereringar utgör en större del av kvinnors individuella disponibla inkomst än hos män. När transfereringarna inte räknas upp i samma takt som den allmänna inkomstutvecklingen i samhället får det mer negativa effekter för kvinnors inkomstutveckling än för mäns. Den positiva effekt som trots allt finns av kvinnors ökade utbildningsnivå neutraliseras då av att transfereringarnas utjämnande effekt avtar och skillnaden mellan kvinnors och mäns genomsnittliga individuella disponibla inkomst ökar därför svagt till 2035.⁵⁶

⁵⁶ I scenariot med fortsatt hög tillväxt av kapitalvinster och högre sysselsättning bland utrikes födda utvecklas inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män på samma sätt som i basscenariot. Dessa resultat redovisas inte separat i detta kapitel. Resultaten beskrivs dock mer i detalj i kapitel 9 i bilaga 2 om inkomstfördelningens framtida utveckling.

Figur 4.6 Kvinnors genomsnittliga individuella disponibla inkomst som andel av mäns

Anm.: Utfall 1995 och 2017, framskrivning 2035. Nivån på resultaten från framskrivningen har anpassats till utfall 2017. Beräkningarna avser åldersgruppen 20 år och äldre.

Källor: 1995 och 2017: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar. 2035: Egna beräkningar (SESIM).

4.5 Alternativscenario 3: Högre sysselsättning bland utrikes födda

Den ökade sysselsättningen bland utrikes födda i basscenarioet drivs av längre vistelsetider i gruppen. Integrationsmönstret i de olika ursprungsregionerna antas vara oförändrat. De senaste årens höga invandring innebär dock en betydande sammansättningsförändring i befolkningen framöver. Det är inte säkert att historiska mönster för invandras etablering på arbetsmarknaden i Sverige är applicerbara på de grupper som invandrat under senare år. Exempelvis varierar ursprungsländer och invandringsorsak, faktorer som har stor betydelse för etableringen på arbetsmarknaden.

Sysselsättningsgraden vid en given vistelsetid har utvecklats positivt de senaste åren och uppvisar tydliga konjunkturvariationer (se bilaga 1 om den makroekonomiska utvecklingen). Av dem som kom 2015 hade en dryg tredjedel arbete två år senare. Det är en högre sysselsättningsgrad än vad den grupp som kom i förra högkonjunkturen hade och kan vara ett tecken på att etableringen på arbetsmarknaden i dag går något snabbare. Sysselsättningsgraden efter fem

år i landet har tydligt förbättrats. De invandrare som kommit till Sverige de senaste fem åren har kommit i samband med en konjunkturuppgång där efterfrågan på arbetskraft varit hög. Det har gynnat etableringen på arbetsmarknaden (se Ruist 2018). Utvärderingar av resultatet efter avslutade etableringsinsatser visar också på förbättrad etablering på arbetsmarknaden (se Arbetsförmedlingen, 2018 och prop. 2017/18:100, avsnitt 9). Det är dock ännu för tidigt att säga om den snabbare etableringen också leder till högre sysselsättning på lång sikt.

I detta alternativscenario antas att en förbättrad integration på sikt leder till en högre sysselsättningsgrad för utrikes födda. Då en stor del av de immigranter som kommit till Sverige under de senaste årtiondena kommit från länder med låg och medelhög HDI, fokuseras simuleringen av en förbättrad etableringsprocess på dessa grupper. Det är också dessa grupper som har lägst sysselsättning och därmed störst förbättringspotential. Antagandet om förbättrad integration implementeras i modellen genom att sannolikheten för att få ett arbete höjs för individer från dessa ländergrupper. Den höjda sannolikheten att få arbete är lika stor oberoende av individens vistelsetid. Sysselsättningsgraden för de aktuella ursprungsregionerna är ca 10 procentenheter högre 2035 i åldersgruppen 15–74 år. Höjningen innebär att sysselsättningsnivån för utrikes födda med låg och medelhög HDI hamnar på samma nivå som för utrikes födda från länder utanför Europa med hög HDI.

Man kan tänka sig ett antal olika åtgärder som skulle kunna öka sysselsättningsgraden för utrikes födda. I scenariot görs emellertid inget antagande om vilken eller vilka åtgärder som skulle kunna ge denna effekt. I och med att orsaken till den ökade sysselsättnings-sannolikheten inte närmare specificeras antas inte heller några sekundära effekter på t.ex. lönebildning eller sysselsättnings-sannolikheter för andra grupper i samhället. I scenariot antas att de som kommer in på arbetsmarknaden får en löneinkomst på samma nivå som etablerade personer från samma land, med samma individuella egenskaper, redan har. I genomsnitt innebär det att lönen för de nyanlända som får ett arbete blir lägre än för svenskfödda i samma yrkeskategori. Däremot blir inkomsterna för gruppen högre än innan de fick arbete.

4.5.1 Mindre ökning av inkomstskillnaderna när sysselsättningen bland för utrikes födda ökar

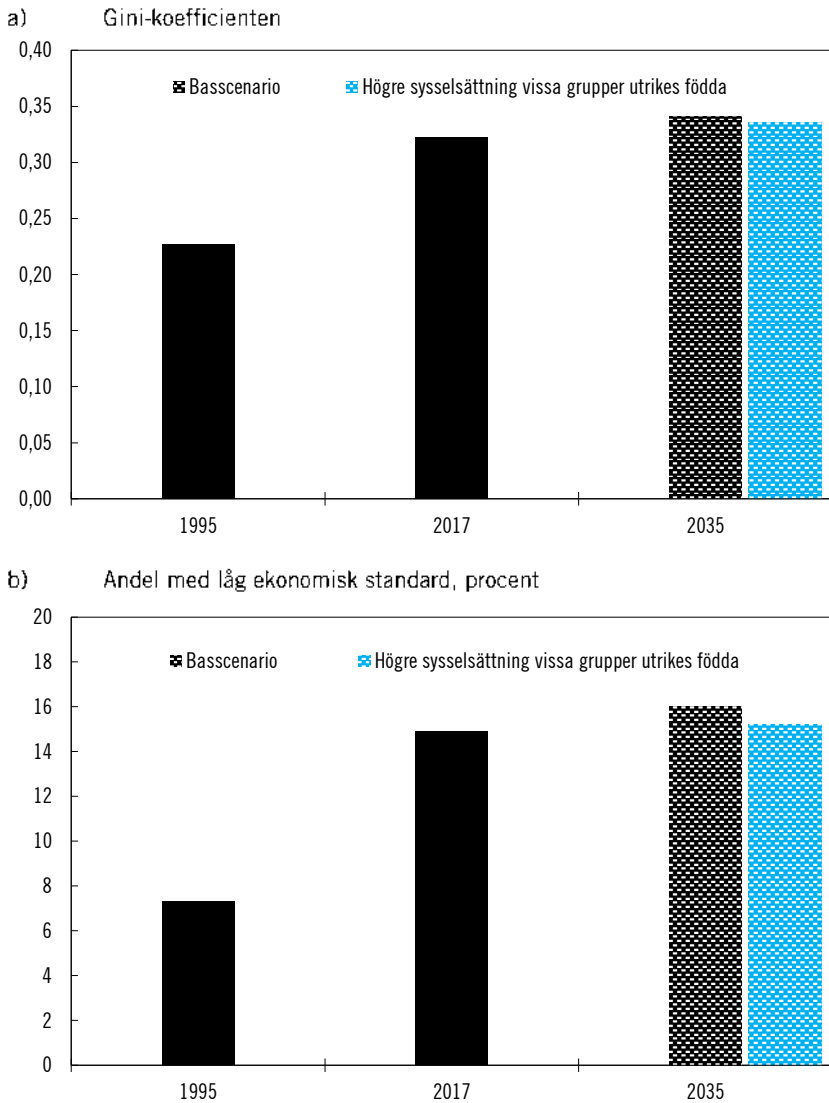
Den höjda sysselsättningen medför att den ekonomiska standarden i hela gruppen (inklusive barn och äldre) höjs med omkring 10 procent. Det är framför allt personer i inkomstfördelningens nedre delar som får höjda inkomster. Den höjda sysselsättningen i gruppen sänker andelen med inkomstprövade förmåner med ca 10 procent relativt basscenariot.⁵⁷ År 2035 uppgår andelen med inkomstprövade förmåner till drygt 25 procent av gruppen utrikes födda från länder med låg och medelhög HDI.

Den ökade sysselsättningen och det minskade behovet av transfereringar innebär att den samlade inkomstspridningen blir lägre än utvecklingen i basscenariot (se figur 4.7a). Skillnaden gentemot basscenariot är dock liten. Till 2035 ökar Gini-koefficienten med 0,014 enheter till 0,336 jämfört med 0,341 i basscenariot.

Andelen med låg ekonomisk standard är i dag betydligt högre för utrikes än för inrikes födda. År 2017 hade 35,5 procent av de som är födda utanför Europa låg ekonomisk standard (se SCB 2019b). På samma sätt som sysselsättningsökningen för gruppen utrikes födda från länder med låg eller medelhög HDI åstadkom en betydande minskning av andelen med inkomstprövade förmåner, minskar också andelen med låg ekonomisk standard framöver i detta alternativa scenario. I gruppen utrikes födda från länder med låg och medelhög HDI är andelen med låg ekonomisk standard 9 procentenheter lägre än i basscenariot 2035. Även i befolkningen i stort sjunker andelen med låg ekonomisk standard men skillnaden mot basscenariot är relativt liten. År 2035 var andelen med låg ekonomisk standard knappt 1 procentenhet lägre än i basscenariot (se figur 4.7b). Effekten av den ökade sysselsättningen har alltså relativt stora positiva effekter för den ekonomiska standarden i den berörda gruppen, men då gruppens storlek är relativt liten (ca 10 procent av totalbefolkningen 2035) blir effekterna på de samlade inkomstskillnaderna och andelen med låg ekonomisk standard inte särskilt stor.

⁵⁷ Med inkomstprövade förmåner avses här bostadsbidrag, ekonomiskt bistånd, bostadstillägg till pension (inkl. särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd) samt garantipension.

Figur 4.7 Gini-koefficienten och andelen med låg ekonomisk standard i scenariot med högre sysselsättning bland vissa utrikes födda



Anm.: Utfall 1995 och 2017, framskrivning 2035. Nivån på resultaten från framskrivningen har anpassats till utfall 2017.

Källor: 1995 och 2017: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar. 2035: Egna beräkningar (SESIM).

5 Jämlikhet i möjligheter

Tidigare kapitel har behandlat utvecklingen av de inkomstskillnader som finns i befolkningen ett enskilt år. Stora inkomstskillnader i ett samhälle kan uppfattas som mindre problematiska om samhället präglas av en stor grad av rörlighet i inkomst. Rörlighet i inkomst kan syfta både på variationer i inkomst för individer över livscykeln, även kallat *intragenerationell* rörlighet, samt på sambandet mellan barns och föräldrars inkomster, kallat *intergenerationell* rörlighet. Detta kapitelns första avsnitt handlar om det senare.

Studier av intergenerationell rörlighet fokuserar i regel på sambandet mellan föräldrar och barn i en viss dimension. I kapitlets första del studeras intergenerationell rörlighet i inkomst i Sverige, men forskare har även studerat intergenerationella samband i utbildning och yrke.

Föräldrarnas inkomstnivå kan ses som en del av en individs familjebakgrund. I kapitlets andra avsnitt studeras betydelsen av föräldrarnas inkomst, utbildning och andra egenskaper hos familjen för elevers resultat i grund- och gymnasieskolan i Sverige.

Både intergenerationell rörlighet och betydelsen av familjebakgrunden mer generellt är nära förknippat med begreppet ”jämlikhet i möjligheter”, även kallat ”jämlikhet i livschanser”. Fullständig jämlikhet i möjligheter kan i princip anses ha uppnåtts när en individs utfall, i exempelvis utbildningsnivå eller inkomster, enbart beror på dennes val och ansträngning, snarare än på omständigheter utanför individens kontroll.⁵⁸ Familjebakgrunden är något individen inte

⁵⁸ Det finns en forskningslitteratur som direkt försöker kvantifiera jämlikhet i möjligheter genom att studera hur stor del av den uppmätta ojämlikheten som kan hänföras till faktorer utanför individens kontroll (”omständigheter”) å ena sidan, och faktorer som individen bedöms ansvara för (”ansträngning”) å andra sidan. Samhällen där omständigheter förklarar en liten del av ojämlikheten anses vara ha hög jämlikhet i möjligheter (Roemer och Trannoy 2015). Sverige framstår i dessa studier som ett land med relativt hög jämlikhet i möjligheter. Den intergenerationell inkomströrlighet kan tolkas som ett mått på jämställdhet i möjligheter med föräldrarnas inkomst som den enda omständigheten (Björklund och Jäntti 2019).

själv valt eller kan påverka. Om familjebakgrunden därför visar sig ha stor betydelse kan detta tolkas som att jämlikheten i möjligheter är liten. Av detta följer dock inte nödvändigtvis att ett samhälle där familjebakgrunden inte har någon betydelse alls för barns livschanser är eftersträvansvärt. Ett sådant mål för politiken hade med största sannolikhet inneburit stora interventioner i familjelivet och kommit i konflikt med andra värden om individens fri- och rättigheter som finns i samhället.

Kopplingen till jämlikhet i möjligheter gör studier av intergenerationell rörlighet och betydelsen av familjebakgrunden intressanta i sig ur ett normativt perspektiv. Men brist på rörlighet kan också påverka ekonomins funktionssätt. Om exempelvis barn med sämre socioekonomiska förutsättningar får tillgång till sämre utbildningsmöjligheter än andra kan detta resultera i ett suboptimalt utnyttjande av befolkningens humankapital.

Att studera utvecklingen av den intergenerationella rörligheten är även intressant mot bakgrund av de senaste decenniernas ökade inkomstskillnader (se kapitel 2) då det finns en väldokumenterad korrelation mellan inkomstskillnader under uppväxtåren och intergenerationell rörlighet (den s.k. Gatsbykurvan). Då inkomstskillnaderna ökat i många hög- och medelinkomstländer de senaste decennierna har den intergenerationella rörligheten och dess samband med inkomstskillnader fått mycket uppmärksamhet, bl.a. av OECD (se OECD 2018b).

Den fortsatta framställningen inleds med en översikt av litteraturen om intergenerationell inkomströrlighet. Sambandet mellan föräldrars och barns långsiktiga inkomster är svagare i Sverige än i många andra länder, dvs. den intergenerationella rörligheten i Sverige är hög. Övriga nordiska länder har liknande nivåer av rörlighet medan rörligheten är betydligt lägre i Sydeuropa, Storbritannien och USA. Vidare framkommer att den intergenerationella rörligheten har varit relativt stabil för personer födda mellan 1955 och 1980. Under tidsperioden har kvinnors position på arbetsmarknaden generellt sett förbättrats. Detta har lett till ett starkare samband till föräldrarnas inkomster vilket inneburit att den intergenerationella rörligheten för kvinnor har minskat. Om den intergenerationella rörligheten förändrats i de generationer som vuxit upp under den period då inkomstskillnaderna ökat är dock för tidigt att kunna säga något om i denna typ av analys.

Vilka mekanismer kan förklara graden av rörlighet i ett land? Gatsbykurvan beskriver sambandet mellan inkomstskillnader och intergenerationell rörlighet men är framför allt ett deskriptivt samband. Annan forskning har försökt ta reda på vilka mekanismer som kausalt orsakar variationer i den intergenerationella rörligheten. I kapitlets andra avsnitt görs en genomgång av den litteraturen. Den visar att subventionerad förskola, barn- och mödravård samt längre och sammanhållen grundskola är företeelser som tenderar att öka den intergenerationella rörligheten.

Analys av intergenerationell inkomströrlighet kräver att inkomst mäts i vuxen ålder. För att kunna studera utvecklingen av rörlighet och möjligheter för yngre personer måste utfall tidigare i livet studeras. Skolan framstår som en mycket viktig institution för att främja rörlighet mellan generationer och i kapitlets tredje och sista avsnitt studeras familjebakgrundens betydelse för skolresultat i grund- och gymnasieskolan. Föräldrabakgrundens betydelse för betyg i årskurs 9 och gymnasiebetyg analyseras under tidsperioden 1988 till 2017. Därigenom fås en indikation på om den intergenerationella rörligheten påverkat rörligheten för personer uppväxta under 1990-talets växande inkomstskillnader. Resultaten visar att familjebakgrunden förklarar över 50 procent av resultatskillnaderna i skolan, vilket gör familjebakgrunden till den enskilt viktigaste faktorn för en elevs skolresultat. Vidare har betydelsen av familjebakgrunden för resultat i både grund- och gymnasieskolan ökat, men att detta i huvudsak beror på en förändrad elevsammansättning. För inrikes födda elever är betydelsen av familjebakgrunden i stort sett oförändrad. Den ökade betydelsen av familjebakgrunden i elevpopulationen som helhet drivs av en ökad betydelse av familjen för utrikes födda elever samtidigt som dessa elevers andel av elevpopulationen ökat. Familjebakgrundens ökade betydelse för utrikes födda elever drivs i sin tur troligtvis av en förändrad sammansättning av ursprungsländer och av att en växande andel elever anlant efter skolstart vilket är förknippat med försämrade skolresultat.

5.1 Intergenerationell rörlighet i inkomster

Hur ser sambandet mellan barns och föräldrars inkomster ut? I vilken grad ärver barn sina föräldrars (socio-)ekonomiska status?

Mått på intergenerationell rörlighet beskriver hur barn med svagare ekonomiska förutsättningar klarar sig i livet jämfört med barn med mer gynnsamma familjeförhållanden.

Om barn uppvuxna i familjer med lägre ekonomisk standard inte har samma tillgång till sådant som en välfungerande skola, högre utbildning eller specifika karriärvägar kan arbetsmarknadens funktionsätt försämrats och ekonomin hindras att nå sin fulla potential. Låg rörlighet kan med andra ord leda till lägre tillväxt (se bilaga 4 om inkomstskillnader och tillväxt).

5.1.1 Att mäta intergenerationell inkomströrlighet

Intergenerationell rörlighet kan mätas på en rad olika sätt. Det vanligast förekommande måttet i litteraturen är den intergenerationella inkomstelasticiteten (IGE).⁵⁹ Den visar hur starkt inkomstskillnader mellan barn samvarierar med inkomstskillnaderna mellan deras föräldrar. Om den exempelvis är 0,5 så betyder det att barn till föräldrar vars inkomster låg 10 procent över föräldragenerationens genomsnittliga inkomst själva i genomsnitt har inkomster som ligger 5 procent över genomsnittet i barngenerationen. IGE är därigenom ett mått på *intergenerationell persistens*. Ju högre den är, desto lägre är den intergenerationella rörligheten och vice versa.

Alternativa mått till IGE är den intergenerationella korrelationen (IGC) och den intergenerationella rangkorrelationen (IGR) som används i det empiriska avsnittet nedan.⁶⁰ En fördel med dessa alternativa mått är att de inte beror på storleken av inkomstskillnaderna i föräldragenerationen, vilket underlättar jämförelser över tid och mellan länder.

Samtliga mått på intergenerationell inkomströrlighet kommer dels att fånga upp effekten av föräldrarnas inkomst på barnets inkomst. Men de kommer även att fånga upp inflytandet av andra faktorer som samvarierar med såväl barnens som föräldrarnas inkomst. Föräldrarnas utbildningsnivå är ett exempel på en sådan

⁵⁹ Den intergenerationella inkomstelasticiteten definieras som lutningskoefficienten i en regression där barnets logaritmerade livsinkomster är utfallet som förklaras av föräldrarnas logaritmerade livsinkomster.

⁶⁰ IGC är helt enkelt korrelationskoefficienten mellan barns och föräldrars (logaritmerade) inkomster, medan IGR ger korrelationen mellan barns och föräldrars rangposition i respektive inkomstfördelning.

faktor, familjens bostadsort är ytterligare ett exempel, liksom förälderns hälsa, personlighet, m.m. Sammantaget innebär detta att nivån på inkomströrligheten bestäms av ett flertal olika förklaringsfaktorer varav den kausala effekten av förälderns inkomst på barnets inkomst bara är en i mängden.⁶¹

5.1.2 De nordiska länderna har hög intergenerationell rörlighet

Graden av rörlighet skiljer sig mellan olika länder. I figur 5.1 redovisas skattningar av den intergenerationella persistensen för olika länder baserade på IGE mellan fäders och söners inkomster.⁶² I de flesta fall är det sambandet i arbetsinkomster som mäts. Kapitalinkomster så som räntor, utdelningar och kapitalvinster samt transfereringar ingår därför inte i definitionen av inkomst. Staplarna är skattningar sammanställda i Corak (2013). Senare skattningar redovisas som punkter. För Tyskland, Australien och Norge redovisas både de högsta och de lägsta skattningarna från olika specifikationer av modellen för IGE. Som framgår är inkomströrligheten generellt sett högre i europeiska länder än i USA. Undantagen är länderna i Sydeuropa och Storbritannien, där rörligheten tycks vara på ungefär samma nivå som i USA.

I andra änden återfinns de nordiska länderna, där inkomströrligheten ligger på en betydligt högre nivå. I skattningarna sammanställda i Corak (2013) framstod skillnaderna mellan de nordiska länderna i termer av rörlighet som betydande med Sverige som det minst rörliga av de nordiska länderna. Senare skattningar som gjorts för dessa länder i samband med att nya data tillgängliggjorts tyder på att det inte finns några stora skillnader i intergenerationell rörlighet i inkomst mellan de nordiska länderna.⁶³

⁶¹ Få studier har försökt isolera den kausala effekten av föräldrars inkomster på barns inkomster. De som finns finner relativt små effekter (se Løken m.fl. 2012).

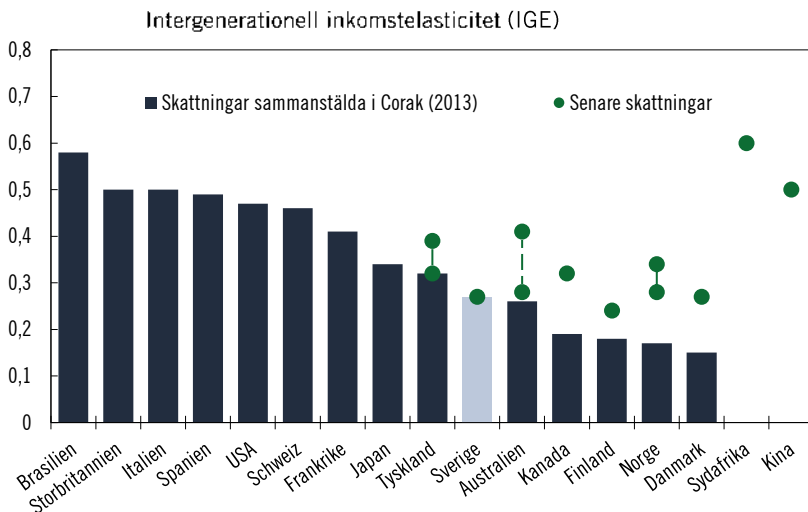
⁶² I merparten av existerande internationell forskning skattas IGE mellan just fäder och söner. Ursprungligen har detta motiverats av att kvinnors arbetskraftsdeltagande historiskt sett varit lågt och att deras inkomster därför blir ett dåligt mått på socioekonomisk status. Dock kan nog även ett visst mått av bekvämlighet eller konvention vara en del av förklaringen till detta. I detta kapitel empiriska del presenteras resultat för både män och kvinnor.

⁶³ De skattningar av IGE som redovisas senare i kapitlet är lägre än skattningen för Sverige som redovisas här. Anledningen är att dessa skattningar har som syfte att skapa en så lång trendserier som möjligt, inte den mest representativa nivån.

De nordiska länderna uppvisar den lägsta persistensen och därmed högsta rörligheten i Europa. Tolkas resultaten i termer av avvikelser från respektive generations genomsnittsinkomst framgår att barn i Sverige i genomsnitt ärver omkring 27 procent av sin förälders inkomstavvikelse, medan motsvarande siffra för USA är cirka 47 procent.

För att få en känsla för styrkan i dessa samband kan det vara illustrativt att i stället beskriva dessa sambanden i termer av hur stor andel av söners livsinkomster som förklaras av faderns livsinkomster. En grov uppskattning är att föräldrarnas livsinkomst förklarar ungefär 7 procent av barnens livsinkomster i Sverige och ungefär 22 procent av livsinkomsterna i USA.⁶⁴

Figur 5.1 Skattningar av intergenerationell persistens i olika länder



Anm.: För Tyskland, Australien och Norge redovisas de högsta och lägsta skattningarna av IGE från olika specifikationer av modellen för IGE.

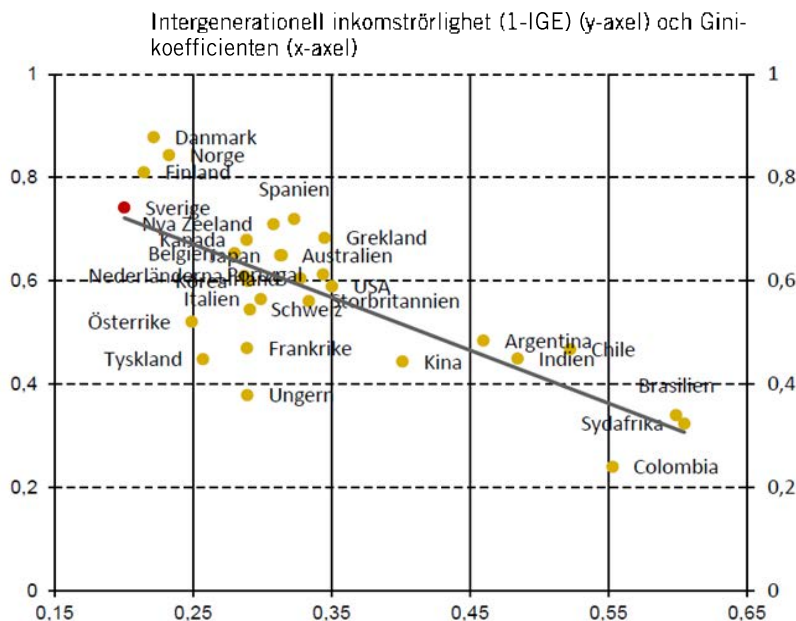
Källa: Corack 2013. För de senare skattningarna är källorna Schnitzlein (2016) för Tyskland, Nybom och Stuhler (2016) för Sverige, Nilsen m.fl. (2012) för Norge, Suoniemi (2017) för Finland, Landersö & Heckman (2017) för Danmark, Murray m.fl. (2017) för Australien, Chen m.fl. (2017) för Kanada, Piraino (2015) för Sydafrika och Yuan (2017) för Kina.

⁶⁴ Dessa siffror fås genom att ignorera skillnader i ojämlikhet mellan barn- och föräldragenerationen och tolka elasticiteterna ovan som korrelationer. Korrelationen i kvadrat (R^2) anger hur stor andel av variationen i den beroende variabeln (barnens livsinkomst) som förklaras av den förklarande variabeln (föräldrarnas livsinkomst). Detta ger för Sverige $0,27 \cdot 0,27 = 0,073$ och för USA $0,47 \cdot 0,47 = 0,22$.

5.1.3 Inkomstskillnader och intergenerationell rörlighet samvarierar

Ett antal studier har dokumenterat ett negativt samband mellan nivån på länders inkomstskillnader och intergenerationell inkomströrlighet (Se Björklund och Jäntti 2009, Corak 2013, Blanden 2013). Detta samband, som populariserats under beteckningen ”Gatsbykurvan”, illustreras i figur 5.2.

Figur 5.2 Gatsbykurvan - sambandet mellan inkomstskillnader i uppväxten och intergenerationell inkomströrlighet



Anm.: Den vågräta axeln visar Ginikoefficienten under mitten av 1980-talet. Den lodrätt axeln visar intergenerationell inkomströrlighet som 1-IGE.

Källa: Finanspolitiska rådet (2019).

Det negativa sambandet mellan inkomstskillnader och intergenerationell rörlighet har också observerats mellan regioner inom länder. Brandén (2019) studerar den intergenerationella rörligheten inom lokala arbetsmarknadsregioner i Sverige. Resultaten visar att män som växte upp i regioner och/eller tidsperioder med högre nivåer av ojämlikhet upplevde en lägre nivå av inkomströrlighet.

Dessa empiriska observationer är i linje med teoretiska modeller där föräldrar investerar i sina barns humankapital (se t.ex. Becker

och Tomes 1979 och Solon 2004). I dessa modeller tänker man sig att föräldrar investerar mer i sina barns humankapital om avkastningen på humankapital är hög. Men om föräldrar med lägre inkomster lägger mindre tid och resurser på sina barn, eller om avkastningen på sådana investeringar är positivt korrelerad med familjebakgrunden, uppstår i de teoretiska modellerna ett negativt samband mellan inkomstskillnader och rörlighet. Solon (2004) visar dock att detta samband kan motverkas genom progressiva offentliga investeringar i barns utbildning.

Kunskaperna om de kausala mekanismer som genererar Gatsbykurvan är små. Sambandet kan tex. drivas av andra förklaringsfaktorer som är gemensamma för både inkomstskillnader och rörlighet. Det finns däremot en relativt stor forskningslitteratur som studerar kausala effekter på den intergenerationella rörligheten av reformer på t.ex. hälso- och skolområdet. Denna litteratur diskuteras i kapitel 5.2.

5.1.4 Begränsade förändringar i intergenerationell inkomströrlighet i Sverige

Kunskaperna om den intergenerationella inkomströrlighetens förändring över tid i Sverige är relativt bristfälliga och analyser av utvecklingen av den intergenerationella rörligheten för kvinnor saknas helt. I figur 5.3 redovisas skattningar av två olika mått på intergenerationell persistensen för individer födda 1955 till 1980.⁶⁵ Ju högre de två måtten är i figuren, desto lägre är den intergenerationella rörligheten för årskullen. Likt huvuddelen av tidigare forskning på området baseras skattningarna på individuella arbetsinkomster.

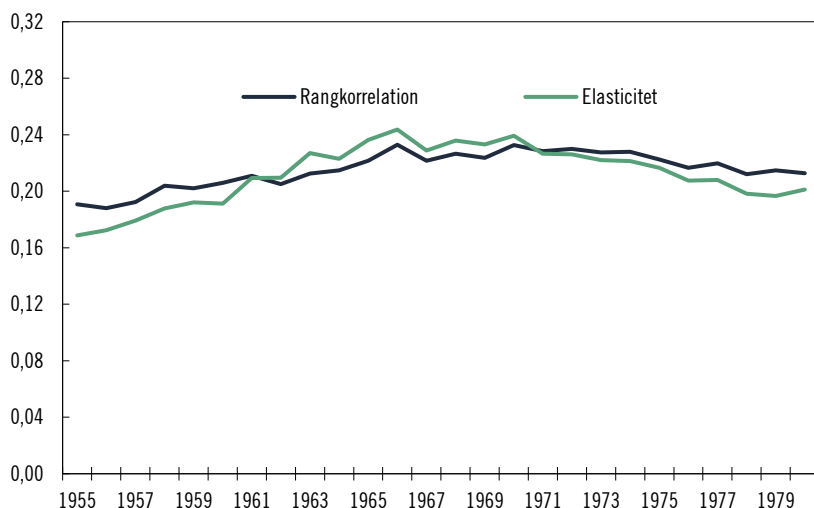
Rörligheten minskade (persistensen ökade) enligt bägge måtten för individerna födda 1965–1970 jämfört med de födda på 1950-talet. För de födda under 1970-talet syns sedan en successiv ökning av rörligheten. Vid en jämförelse av de tidigaste med de senaste årskullarna tycks dock rörligheten sammantaget ha minskat något under tidsperioden. Då barnens inkomster mäts vid 30–36 års ålder sammanfaller den inledande ökningen med att dessa årskullar påver-

⁶⁵ Föräldrars livsinkomster approximeras med genomsnittet av deras individuella årsinkomster i åldersspannet 52–58. För barngenerationen används årsinkomster mellan 30–36 års ålder. Se bilaga 5 (kapitel 4) för detaljer om definitioner och dataunderlaget som ligger till grund för skattningarna.

kades av 1990-talskrisens höga arbetslöshet och relativt kraftiga ökning av inkomstspridningen.

Figur 5.3 Intergenerationell persistens för personer födda 1955–1980

Rangkorrelation (IGR) och intergenerationell elasticitet (IGE)



Anm.: Figuren visar sambanden mellan barns (både söner och döttrar) och föräldrars inkomst, mätt som genomsnittet mellan faderns och moderns inkomst, i termer av två olika mått: IGR och IGE. Högre värden på y-axeln indikerar lägre intergenerationell rörlighet, och vice versa.

Källa: Bilaga 5 om intergenerationell rörlighet.

Lägre intergenerationell rörlighet för kvinnor

Även om figur 5.3 inte visar på några dramatiska förändringar av den intergenerationella rörligheten generellt, så kan rörligheten ha förändrats mer för olika delgrupper av befolkningen.

I figur 5.4 visas förändringen i rangkorrelationen över tid för söner och döttrar separat. Kvinnors frånvaro från analysen har ofta motiverats med att kvinnors arbetskraftsdeltagande varit lågt och att deras inkomster därför ger ett dåligt mått på socioekonomisk status. Även om kvinnors arbetskraftsdeltagande historiskt varit lågt, så är det knappast fallet i Sverige idag. Det är därför intressant att analysera utvecklingen av den intergenerationella rörligheten under en tid då kvinnors deltagande på arbetsmarknaden förändrats kraftigt.

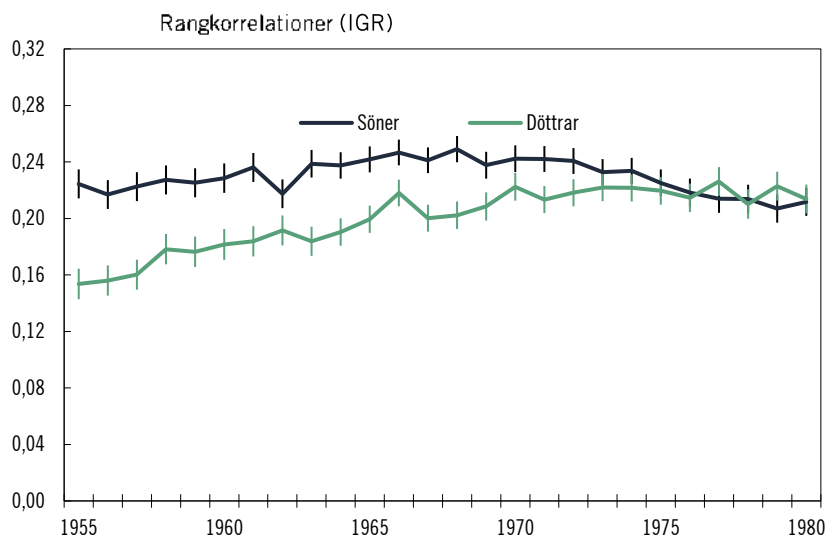
För söner påminner trenden om den i figur 5.3. Den inledande minskningen av rörligheten är dock något svagare och den avslutande ökningen något kraftigare, vilket leder till en viss nettoökning

av rörligheten för söner sett över hela tidsperioden. Denna ökade rörlighet för söner sammanfaller tidsmässigt med fallande inkomstskillnader i befolkningen under 1970-talet och den inledande fasen av förskolans expansion (se avsnitt 5.2.1).

För döttrar är bilden en annan. De visar på en successiv ökning av sambandet mellan den egna och föräldrarnas inkomstrang som sträcker sig över hela studieperioden. Således har den intergenerationella rörligheten enligt detta mått fallit för döttrar.

Rörligheten mellan könen tycks alltså ha konvergerat över tid: För årskullarna födda på 1950-talet var den intergenerationella rörligheten betydligt lägre för män än för kvinnor, medan den för årskullarna födda i slutet av 1970-talet låg på ungefär samma nivå.

Figur 5.4 Intergenerationell persistens för söner och döttrar



Anm.: Figuren visar sambanden mellan söners respektive döttrars inkomster och föräldrars inkomst, mätt som genomsnittet mellan faderns och moderns inkomst, i termer av IGR. Högre värden på y-axeln indikerar lägre intergenerationell rörlighet, och vice versa. De vertikala linjerna markerar 95-procentiga konfidensintervall. Standardfelen är klustrade på mödrarna.
Källa: Bilaga 5 om intergenerationell rörlighet.

Den minskade rörligheten bland kvinnor hänger troligtvis samman med att arbetskraftsdeltagandet har ökat, utbildningsnivån stigit och karriärvägarna breddats för kvinnor under dessa år. Dessa förändringar har medfört att kvinnors egen inkomspotential slår i genom i egna inkomster i högre utsträckning i dag än i tidigare årskullar. Detta har skapat ett starkare samband mellan döttrarnas och

föräldrarnas inkomster och ger därför högre intergenerationell persistens och lägre rörlighet enligt det mått som används här.

5.1.5 Rörligheten har utvecklats olika i toppen och botten av inkomstfördelningen

Vid skattningarna ovan har ett linjärt samband mellan föräldrars och barns inkomst antagits. Det betyder att sambandet mellan föräldrars och barns inkomster antas vara detsamma i toppen som i botten av föräldrainskomstens fördelning.

Rörligheten i olika delar av inkomstfördelningen kan undersökas med hjälp av s.k. transitionsandelar. Dessa beskriver i vilken utsträckning barn i vuxen ålder förflyttat sig till en annan del av inkomstfördelningen än den föräldrarna tillhörde. I delfigur 5.5a redovisas andelen barn till föräldrar som tillhörde den nedersta femtedelen i inkomstfördelningen som rört sig till den översta femtedelen i (barnens) inkomstfördelning. Om föräldrars och barns inkomster vore helt oberoende av varandra skulle dessa andelar vara 0,2 för alla årskullar. Mätt på detta vis är andelen söner som rör sig från botten till toppen av fördelningen i stora drag oförändrad över tid, medan den minskat något för döttrar (delfigur 5.5a). För såväl söner som döttrar är andelen runt 0,12–0,13 för de senaste årskullarna, och således lägre än 0,2.

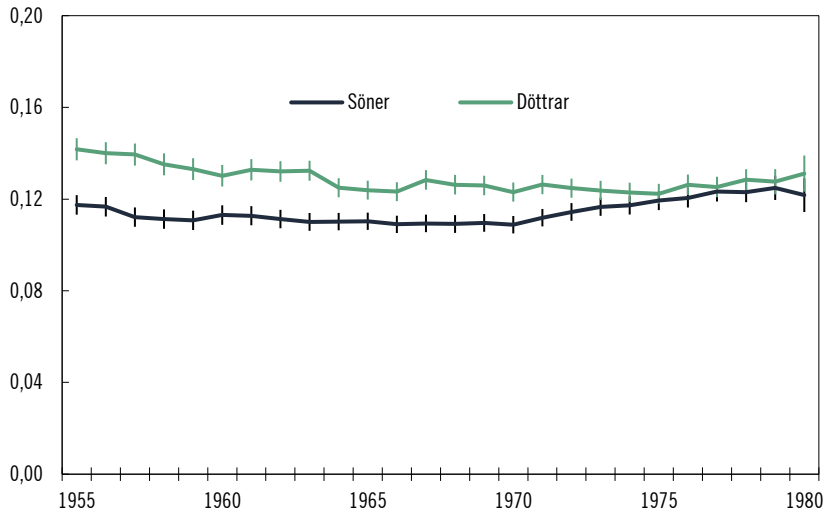
I delfigur 5.5b redovisas andelen barn till föräldrar som tillhörde den nedersta femtedelen i inkomstfördelningen som själva blev kvar i den nedersta femtedelen. Andelen som blir kvar i botten är högre än 0,2 och för döttrar har andelen ökat från 0,24 till 0,27. För söner ökar andelen marginellt för de yngsta årskullarna. I övrigt har inga större förändringar skett för de studerade årskullarna.

Avslutningsvis visar delfigur 5.5c hur stor andel av alla barn med föräldrar i toppen av inkomstfördelningen (dvs. i översta femtedelen) som själva återfanns i toppen. För såväl söner som döttrar är denna andel högre än 0,2, men i linje med de övergripande måtten ser vi också en tidsmässig konvergens mellan könen. Över tid ökar andelen för döttrar medan den minskar för söner, och för de sista årskullarna ligger den på cirka 0,34 för båda könen.

Figur 5.5 Transitionsandelar, födda 1955–1980

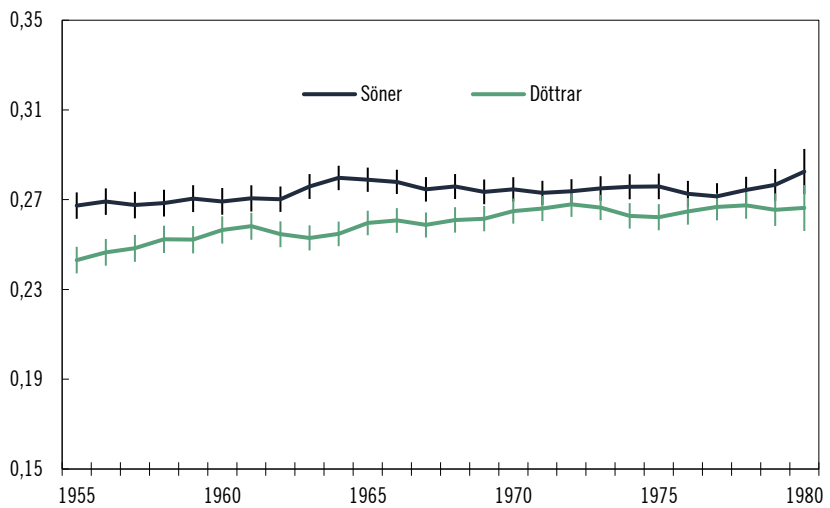
a) Lägsta till översta kvintilen

Andel



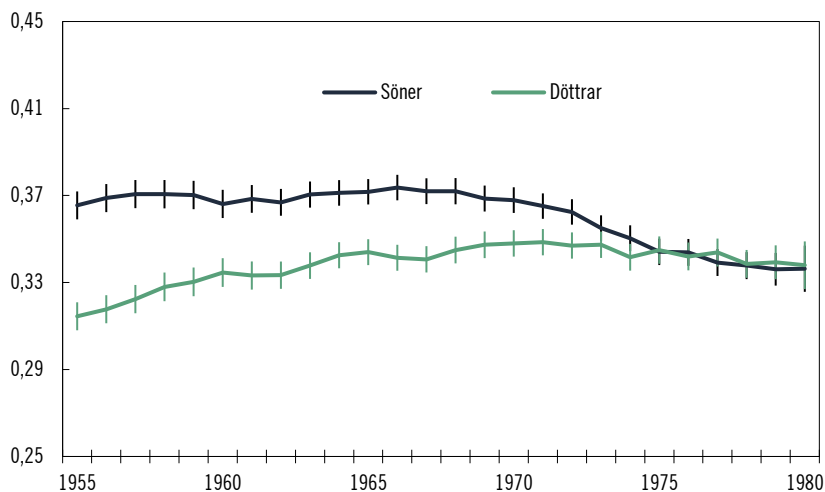
b) Lägsta till lägsta kvintilen

Andel



c) Översta till översta kvintilen

Andel



Anm.: Figuren visar transitionsandelar för söner respektive döttrar betingat på föräldrarnas inkomst-rang. Sönernas och döttrarnas inkomstfördelningar är rangordnade separat inom årskullar, och föräldrarnas inkomster (genomsnittet av faderns och moderns separata inkomster) är rangordnade inom sina barns födelseår. Delfigur a visar andelen av de med en föräldrainkomst i den nedre femtedelen (kvintilen) som själva nådde sin årskulls fördelnings högsta kvintil. Delfigur b visar andelen av dessa som blev kvar i lägsta kvintilen, medan delfigur c visar andelen av de med föräldrainkomst i högsta kvintilen som själva återfanns i högsta kvintilen. De vertikala linjerna markerar 95-procentiga konfidensintervall. Standardfelen är klustrade på mödrarna.

Källa: Bilaga 5 om intergenerationell rörlighet.

5.1.6 Mindre rörlighet när kapitalinkomster beaktas samt i förmögenheter

Ovanstående analys är baserad på arbetsinkomster. I genomsnitt består den största delen av en individs disponibla inkomst av arbetsinkomster och den absoluta majoriteten av de studier som finns av intergenerationell inkomströrlighet använder arbetsinkomster som inkomstmått. En nackdel med detta mått på inkomster är att kapitalinkomster inte ingår. I Sverige har kapitalinkomsternas andel av hushållens disponibla inkomster vuxit kraftigt de senaste decennierna. Då kapitalinkomsterna är ojämnt fördelade i befolkningen har detta varit en starkt bidragande orsak till de ökade inkomstskillnaderna (se kapitel 2). Denna utveckling betyder att kapitalinkomsterna med tiden har blivit allt viktigare för en individs ekonomiska status. Björklund m.fl. (2012) studerar intergenerationell rörlighet i bruttoinkomster, ett inkomstmått där kapitalinkomster

ingår. De finner att kapitalinkomsterna bidrar till högre intergenerationell persistens än arbetsinkomsterna. Persistensen är som högst i toppen av inkomstfördelningen och då särskilt i inkomstmått som inkluderar kapitalinkomster. Författarna visar att den mest sannolika förklaring till den höga persistensen i toppen av inkomstfördelningen är ärvda förmögenheter.

Forskningslitteraturen vad gäller intergenerationell rörlighet i förmögenhet är betydligt mindre än den för inkomster. Detta beror med stor sannolikhet på bristande data. Sedan 2007 finns för Sverige inte någon statistik över hushållens förmögenheter på individnivå, varken i register eller i enkätundersökningar.

Den forskning som finns om intergenerationell rörlighet i förmögenhet visar att den är betydligt lägre än för inkomst. Arv som andel av nationalinkomsterna har ökat kraftigt sedan 1980 och arv förklarar ungefär hälften av sambandet i förmögenheter mellan generationer medan inkomster och utbildning bara förklarar en fjärdedel (se Adermon m.fl. 2018 samt Ohlsson m.fl. 2019).

5.2 Vad bestämmer den intergenerationella rörligheten?

Det finns en rad faktorer som visat sig påverka den intergenerationella rörligheten. I många fall handlar det om olika typer av institutioner som syftar till att jämna ut livschanserna genom att förse barn med olika familjebakgrund med välfärdstjänster så som utbildning och hälsovård av likartad kvalitet. Forskare har på olika sätt försökt fånga effekten av reformer av dessa institutioner på den intergenerationella rörligheten. Även andra mekanismer, så som segregation och arbetsmarknadens utformning, kan potentiellt påverka den intergenerationella rörligheten. Kunskapsläget vad gäller dessa mekanismer är dock svagare.

5.2.1 De tidiga åren – subventionerad hälsovård och förskola av god kvalitet främjade intergenerationell mobilitet

De finns teoretiska förklaringar till varför de första åren av livet kan vara avgörande för intergenerationell rörlighet. Dynamisk komplementaritet är en idé om att inlärning i ung ålder underlättar inlärning

i senare skeden. Denna idé innebär att tidig utbildning och kunskapsutveckling är av stor vikt för framtida humankapital och för att minska skillnader i humankapital mellan olika socioekonomiska grupper (se t.ex. Cunha och Heckman 2007 och Heckman 2007).

I linje med detta finns en stor mängd empirisk forskning som generellt sett finner positiva effekter på barns humankapital av diverse tidiga interventioner, både relaterade till förskola/daghem och barn- och mödrahälsovård. Bütikofer m.fl. (2018) finner t.ex. stora positiva effekter av införandet av allmänna barn- och mödravårdsmottagningar i Norge under 1930-talet. Effekterna var särskilt gynnsamma för barn från låg socioekonomisk bakgrund. En relaterad forskningslitteratur dokumenterar också betydande långsiktiga effekter av olika negativa ”hälsochocker” i fosterstadiet, samt att barn från låg socioekonomisk bakgrund tenderar att drabbas hårdast av dessa typer av chocker (se t.ex. Almond m.fl. 2009 och Grönqvist m.fl. 2017).

Både Havnes och Mogstad (2011) för Norge och Cornelissen m.fl. (2018) för Tyskland finner att subventionerad förskola riktad till samtliga barn är relativt gynnsamt för barn från låginkomstfamiljer och familjer som är minst benägna att sätta sina barn i förskola i avsaknad av subventioner. Havnes och Mogstad (2011 och 2015) finner att dessa effekter består in i vuxenlivet genom att även utjämna inkomster vid vuxen ålder, och att de har en direkt effekt på den intergenerationella inkomströrligheten.⁶⁶

För Sverige finns det ingen motsvarighet till dessa tyska och norska studier som använder registerdata över ett stort antal barn och en strategi för att identifiera kausala samband. I det norska fallet studeras samtliga barn i Norge under de aktuella åren och inkomster kan mätas i vuxen ålder. Däremot studerar Jonsson (2004) effekten i Sverige av antalet år på daghem på sannolikheten att välja teoretisk gymnasielinje för 1 470 barn födda 1966–1981. Resultaten visar en signifikant men liten effekt i genomsnitt och ingen utjämnande effekt av förskola.

Förskolan i Sverige expanderade kraftigt med start i slutet av 1960-talet. Från att knappt ha förekommit så har andelen barn i förskolan gradvis ökat (se Fredriksson m.fl. 2010). År 2018 var 85

⁶⁶ I USA har mer riktade förskoleprogram visat sig ha stora positiva effekter på barns kunskapsutveckling och senare utbildning, och arbetsmarkandsutfall framför allt för barn från mindre gynnsamma förhållanden (Elango m.fl. 2015). Dessa program skiljer sig dock från den typen av förskola riktade mot samtliga barn som finns i Sverige.

procent av alla barn i åldrarna 1–5 år och 95 procent av alla barn i åldern 4–5 år inskrivna på förskola. Bland barn med utländsk bakgrund⁶⁷ var drygt 80 procent inskrivna på förskola 2018 (se Skolverket 2019a).

Hall och Lindahl (2018) använder data från Göteborgs kommun och visar att andelen barn i förskolan är hög bland alla föräldrar men att andelen ökar med föräldrars utbildningsnivå. Bland treåringar födda 2004–2009 gick 83 procent av barnen till föräldrar med kort utbildning i förskola. Bland barn till föräldrar med längst utbildning gick 95 procent i förskolan.

Man bör dock ha i åtanke att effekterna av en expansion av subventionerad förskola på intergenerationell rörlighet beror på förskolans kvalitet och, framför allt, huruvida kvaliteten varierar med avseende på familjebakgrund. Om barn från svagare familjebakgrund går i förskolor av lägre kvalitet kan förskolans utjämnande effekt utebli (se Esping-Andersen m.fl. 2012). Empiriska studier som beaktar förskolans kvalitet saknas dock.

5.2.2 Skolreformer som gav sammanhållen och längre grundskola gynnade intergenerationell mobilitet

En annan typ av forskning undersöker effekterna av specifika delar av skolsystemet. Ett flertal empiriska studier har t.ex. analyserat hur reformer av grundskolan påverkat intergenerationell rörlighet. Meghir och Palme (2005) samt Holmlund (2008) studerar den svenska grundskolereformen som gjorde folkskolan till en nioårig sammanhållen skolform kallad enhetsskolan, en föregångare till grundskolan. Därigenom förlängdes den obligatoriska skolgången med ett till två år samtidigt som systemet där elever sorteras till realskolan efter skolresultat avskaffades. Vidare infördes en nationell läroplan. Forskarna finner att främst barn från svagare grupper gynnades av reformen och rörligheten ökade. IGE minskade med ca 12 procent (Holmlund 2008). Pekkarinen m.fl. (2009) finner att införandet av allmän grundskola i Finland, vilket senarelade sorteringen av elever till olika skolor efter resultat från 11 till 16 års ålder, ledde till en betydande försvagning av sambandet mellan föräldrars och barns inkomster. Studier från USA och Tyskland finner lik-

⁶⁷ Med utländsk bakgrund avses barn födda utomlands eller barn födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands.

nande resultat (se t.ex. Oreopoulos och Page 2006 och Lange och von Werder 2017), vilket är i linje med internationella kunskapsmätningar som visar att det finns ett samband mellan tidig sortering av elever i olika skolor efter skolresultat ("tracking") och ökade utbildningsskillnader (se Hanushek och Wößmann, 2006).

5.2.3 Studiefinansiering och högre utbildning

En stor mängd studier analyserar med olika metoder och data effekterna av offentligt finansierad utbildning, på både grund- och högskolenivå, på barns utbildningsutfall, inkomstskillnader och (oftast indirekt) intergenerationell rörlighet. Teoretiskt sett kan man förvänta sig att offentliga subventioner av utbildning har en positiv effekt på intergenerationell rörlighet om de tränger undan privata utgifter för utbildning (se Solon, 2004). Detta kan särskilt tänkas vara fallet om offentliga subventioner undanröjer så kallade kreditrestriktioner, som i detta sammanhang innebär att föräldrar med låga inkomster inte kan låna för att finansiera sina barns utbildning. I ett land som Sverige, där utbildningen som sådan är offentligt finansierad och försörjning erbjuds genom ett generellt studiestödssystem, spelar kreditrestriktioner troligen mindre roll.

Offentligt finansierad utbildning kan dock även ha andra konsekvenser. Om den misslyckas att attrahera elever från låginkomstfamiljer blir effekten främst en regressiv transferering till höginkomsttagare, med obefintlig eller negativ effekt på social rörlighet. Beräkningar avseende de offentliga subventionerna till högskolan (exkl. studiemedel) för unga i åldern 19–29 år visar att de 1997 var mer än sex gånger så höga för dem vars föräldrar hade en högskoleutbildning längre än tre år än för unga vars föräldrar hade grundskoleutbildning (prop. 1999/2000:1 bilaga 4).

Kreditrestriktioner eller andra rent monetära aspekter behöver dock inte vara enda anledningen till varför föräldrar med högre inkomst tenderar att investera mer i sina barns utbildning och humankapital. Forskning från det beteendekonomiska området betonar att informationsproblem och skillnader i förväntningar spelar en viktig roll. (se t.ex. Lavecchia m.fl. 2016). Andra studier indikerar stora skillnader mellan socioekonomiska grupper i förväntningar på vad en högre utbildning innebär. Enkätdata visar att gym-

nasielever från svagare familjer inte bara förväntar sig lägre monetär avkastning utan även värderar en rad icke-monetära aspekter av utbildningen lägre. Dessa icke-monetära aspekter kan tex. vara hur det sociala studentlivet värderas, stresshantering m.m. I England tycks cirka hälften av utbildningsskillnaden med avseende på socio-ekonomisk bakgrund kunna förklaras av skilda förväntningar, och då främst avseende icke-monetära aspekter (se Abbiati och Barone 2017 samt Rauh och Boneva 2017).

Fältextperiment indikerar dock att studenter från låginkomstfamiljer och deras beslut rörande framtida utbildning är påverkbara av diverse informationsinsatser och stöd vid ansökningstillfället (se t.ex. Dynarski m.fl. 2018, Bettinger m.fl. 2012 och Alan m.fl. 2015).

För Sverige beskriver Björklund m.fl. (2010) sambandet mellan familjebakgrunden och högre studier genom att jämföra andelen som går vidare till högskolestudier bland barn till låg- respektive högutbildade föräldrar för individer födda mellan 1960 och 1982.⁶⁸ För personer födda på 1960-talet var det 2,5 gånger mer sannolikt att barn till högutbildade föräldrar började studera på högskola än barn till lågutbildade föräldrar. För individer födda i slutet av 1970-talet har siffran fallit till ungefär 2,0. Den sociala snedrekryteringen minskade alltså under perioden. En delförklaring till denna utveckling var troligen utbyggnaden av de regionala högskolorna på 1990-talet (se t.ex. Eliasson 2006).

För årskullar födda mellan 1980–1992 har sambandet mellan föräldrarnas utbildning och deras barns högskolestudier ytterligare försvagats något (se SCB 2018b). Trenden drivs av att andelen som påbörjar universitetsstudier faller något bland individer med högutbildade föräldrar samtidigt som andelen är konstant för individer med lågutbildade föräldrar. Bland personer födda 1992 hade 70 procent av de som hade minst en förälder med treårig högskoleutbildning eller mer påbörjat egna högskolestudie. För individer vars föräldrar hade som högst gymnasieutbildning var andelen 30 procent.

Numera studerar kvinnor på högskola i betydligt större utsträckning än män. Bland personer födda 1992 hade 53 procent av kvinnorna och 37 procent av männen påbörjat högskolestudier vid 25 års ålder. Andelen som studerar på högskola skiljer sig mellan

⁶⁸ Ur arbetsmarknadshänseende är det avslutade högskolestudier snarare än påbörjade som är viktiga.

kvinnor och män oavsett föräldrarnas utbildningsnivå, men skillnaden minskar ju högre utbildning föräldrarna har (se SCB 2018b).

5.2.4 Osäkra effekter av bostadsområden och segregation i Sverige

Intergenerationella samband i inkomster kan också förklaras av faktorer som endast är indirekt kopplade till föräldrarna själva, såsom bostadsområden och skolor. Eftersom familjer inte blir slumpmässigt utplacerade i bostadsområden och skolor är det svårt att analysera dessa effekter då risken är att resultaten fångar icke-observerade skillnader mellan barn som växer upp i olika områden (s.k. selektionseffekter). De svenska studier som försöker hantera dessa problem finner inga eller mycket små effekter av bostadsområden på långsiktiga utfall. Amerikanska studier har dock funnit effekter av bostadsområden i USA.

Utvecklingen av segregation i Sverige beror på hur segregationen mäts. Resultaten beror på mått på segregation, vilken typ av segregation som studeras och på definitionen av bostadsområdet (se Brandén 2018). I bilaga 7 om likvärdighet i skolan konstateras att skolsegregationen ökat. Det innebär att elever med liknande förutsättningar i större utsträckning går på samma skolor nu än vad som var fallet i början av 1990-talet. Drygt 60 procent av ökningen tillskrivs ökad boendesegregation och resterande 40 procent hänförs till skolvalet.

Brännström och Rojas (2012) studerar hur bostadsområdets etniska och socioekonomiska sammansättning påverkar resultaten för individer i åldrarna 13–15 år födda i Stockholm, Göteborg och Malmö mellan 1977–1979. Resultaten visar minimala effekter av bostadsområdet på utfall som utbildning och arbetslöshet när hänsyn tas till föräldrabakgrunden. Brännström (2004) och Biterman (2010) finner liknande resultat. Böhlmark och Willén (2017) använder icke-linjäriteter (brytpunkter) i andelen utrikes födda i bostadsområden i Stockholm, Göteborg och Malmö. Genom att jämföra individer i områden på olika sidor dessa brytpunkter försöker de hantera selektionsproblematiken och skatta den kausala effekten av segregation på utbildning och arbetsmarkandsutfall. De finner små effekter av segregation på betyg och sannolikheten att påbörja en

högskoleutbildning men inga effekter på sysselsättning eller inkomst.

En relativt ny, framför allt amerikansk, forskningslitteratur försöker identifiera effekten av att exponeras för olika bostadsområden som barn (se Chetty m.fl. 2016 samt Chetty och Hendren 2018). Forskarna studerar barn från fattiga bostadsområden i USA vars föräldrar, via lotteri, givits möjlighet att flytta till ett rikare område. De finner positiva effekter på sannolikheten att gå på universitet och löner i vuxenlivet. I en annan studie studeras familjer som flyttade mellan områden. Mer specifikt utnyttjas skillnader i barns ålder vid flyttillfället, vilket ger variation i hur lång tid barn exponeras för det nya bostadsområdet. Resultaten visar att en flytt till ett område där invånarna har högre inkomst och utbildning har en stark positiv effekt på sannolikheten att gå på universitet och på löner.

5.2.5 Arbetsmarknaden, skatte- och transfereringssystem

Som diskuterats ovan finns goda skäl att i första hand rikta fokus på barndomen och processer som generar skillnader i humankapital och andra förutsättningar innan arbetsmarknadsinträdet. Det finns dock studier som pekar på att även arbetsmarknaden kan förklara skillnader i rörlighet mellan länder.

Landersö och Heckman (2017) jämför Danmark och USA och finner att skillnaden i inkomströrlighet länderna emellan uppstår på arbetsmarknaden, medan socioekonomiska skillnader i utbildning är relativt lika i länderna. Björklund m.fl. (2017) jämför Sverige och England och finner visserligen större sådana socioekonomiska skillnader i England än i Sverige, men också att arbetsmarknaden spelar en viktig roll för skillnader i avkastningen på humankapital. Även om dessa studier inte har någon direkt kausal tolkning så är de i linje med Gatsbykurvan, dvs. det allmänna mönstret att länder med större inkomstskillnader tenderar att ha lägre rörlighet.

En ny studie från Norge undersöker effekten av ekonomisk tillväxt på intergenerationell rörlighet genom att betrakta de stora upp-täckerna av olja på 1970-talet som ett naturligt experiment (se Bütikofer m.fl. 2017). Arbetsmarknaden växte då främst i form av välbetalda jobb för de med grundläggande utbildning, och både den relativa och den absoluta inkomströrligheten ökade. Studien illustre-

rar därför att effekten av ekonomisk tillväxt på intergenerationell rörlighet troligtvis är avhängig av tillväxtens ursprung och vilken effekt den har på arbetsmarknaden.

Dessa är dock breda observationer på makronivå; forskning kring hur mer specifika faktorer på arbetsmarknaden samt i skatte- och transfereringssystemen påverkar rörligheten är sällsynta. Ett undantag är en ny studie från USA som visar att riktade insatser, som syftar till att öka låginkomsttagares sysselsättning och inkomster, kan ha gynnsamma intergenerationella effekter. Bastian och Michelmores (2018) finner att det amerikanska jobbskatteavdraget (EITC), vilket främst täcker ensamstående mödrar med låga inkomster, också påverkar deras barns utbildningsutfall och framtida inkomster. Författarna menar att huvudförklaringen till denna effekt inte är familjens ökade inkomster utan snarare det faktum att föräldern är sysselsatt, vilket kan antyda en positiv förebildseffekt.

Utformningen av det sociala skydds nätet kan också tänkas ha intergenerationella effekter. Å ena sidan kan en bred täckning och rimliga ersättningsnivåer tänkas hjälpa utsatta familjer att upprätthålla en dräglig levnadsstandard i samband med sjukdom eller arbetslöshet. Å andra sidan visar en studie från Norge att beroendet av skydds nätet delvis är kausalt länkat mellan föräldrar och barn, möjligen genom skapandet av normer inom familjer (se Dahl m.fl. 2014). Detta skulle alltså kunna innebära intergenerationella mönster i bidragsberoendet vilket kan tänkas ha en negativ inverkan på social och ekonomisk rörlighet.

Dessa resultat relaterar till tidigare forskning kring vikten av sociala nätverk och familjenätverk. Sådana nätverk tenderar att vara viktiga för att hitta arbete, och ger nästan definitionsmässigt barn från en mer gynnsam bakgrund en lättare väg till attraktiva jobb. En studie från Kanada visar också att sannolikheten att barn i vuxen ålder arbetar för samma arbetsgivare som deras fäder gjort är stor, och oproportionerligt stor bland de med de högsta inkomsterna (se Corak och Piraino 2011). Insatser som syftar till att göra kontakter och sociala nätverk av mindre vikt för tillgången till attraktiva jobb kan därför förväntas öka rörligheten, allt annat lika.

Effekten av sociala nätverk på arbetsmarknadsutfall och intergenerationell rörlighet kan också förstärkas ytterligare av diskriminering utifrån ärvda karaktärsdrag. Ett antal svenska studier bekräftar förekomsten av etnisk diskriminering på arbetsmarknaden i Sve-

rige, flera har en experimentell metod som tex. jämför hur ofta fiktiva individer med identiska CV förutom ett svenskt eller utländskt klingande namn kallas till intervju.⁶⁹ Även normer kring kvinnors sysselsättning i ursprungslandets verkar spela roll för utrikes födda kvinnors sysselsättning i Sverige (Neuman 2018). Både diskriminering och normer riskerar därför att hämma den intergenerationella rörligheten för utrikes födda.

Då etnicitet i allt väsentligt bestäms av föräldrars etnicitet och dessutom tenderar att korrelera med inkomst kan välutformade antidiskrimineringslagar och andra insatser för att motverka osakliga löneskillnader mellan etniska grupper tänkas ha stor effekt på rörligheten. Etnisk och annan diskriminering kan också tänkas öka och samspela med boende- och skolegregation på ett sätt som skadar social och ekonomisk rörlighet (se Chetty m.fl. 2014). Både förekomsten av diskriminering och vikten av sociala nätverk förväntas öka på mindre konkurrensutsatta arbetsmarknader, t.ex. då arbetsgivare har monopsonmakt⁷⁰ eller då arbetsmarknaden karaktäriseras av olika friktioner. Interventioner i syfte att minska friktioner och öka arbetsgivares konkurrens om arbetskraften kan därför tänkas öka den intergenerationella rörligheten, allt annat lika.

5.3 Familjebakgrundens betydelse för skolresultat

I avsnittet ovan framgick att skolan är en viktig institution för att främja mobiliteten i samhället. I avsnittet beskrevs också det empiriska sambandet mellan inkomstskillnader i de tidiga uppväxtåren och den intergenerationella inkomströrligheten, den s.k. Gatsbykurvan. Det är för tidigt att utvärdera huruvida de senaste decenniernas ökade inkomstskillnader som beskrevs i kapitel 2 har påverkat den intergenerationella rörligheten då de personer som växt upp under

⁶⁹ Carlsson och Rooth (2007) och Bursell (2014) visar att diskriminering förekom i större utsträckning i lågkvalificerade yrken. Några studier relaterar diskriminering med attityder mot personer med utländsk bakgrund. Rooth (2010) observerade att sannolikheten att kalla en arbetsökande med arabisk klingande namn minskade ju mer omedvetna negativa attityder arbetsgivarna hade om män med bakgrund i Mellanöstern. Carlsson och Rooth (2012) visade att dessa sökande diskriminerades i större utsträckning i regioner med relativt mer negativa attityder mot personer med utländsk bakgrund. Det finns också forskning som indikerar förekomsten av etnisk diskriminering i skolan (se t.ex. Tyrefors Hinnerich m.fl. 2015).

⁷⁰ Monopsonmakt uppstår på marknader med en dominerande köpare. På en arbetsmarknad kan en dominerande arbetsgivare med monopsonmakt sätta löner under nivån som gällt under fri konkurrens.

1990-talet senare hälft fortfarande är för unga för att deras långsiktiga inkomster ska kunna mätas på ett tillfredställande sätt. Genom att studera sambandet mellan familjebakgrund och skolresultat kan vi dock få en fingervisning om vart vi är på väg: Mobiliteten är hög om alla elever har lika stor chans att nå goda resultat i grundskola och gymnasium, och därmed goda möjligheter till vidare utbildning och högre inkomster senare i arbetslivet.

Syftet med detta avsnitt är därför att redogöra för nya analyser av familjebakgrundens betydelse för elevernas skolresultat i grund- och gymnasieskolan och hur detta samband har utvecklats över tid.

5.3.1 Familjebakgrundens betydelse för resultat i grundskolan har ökat

I avsnittet ovan låg fokus på att kvantifiera betydelsen av föräldrarnas livsinkomster för barngenerationens inkomster. I detta avsnitt breddas måttet på föräldrabakgrunden till att inkludera även andra familjeegenskaper. I avsnittet används två sätt att mäta familjebakgrunden. Den mätbara familjebakgrunden består av föräldrarnas utbildnings- och inkomstnivå samt migrationsbakgrund. Hur stor andel av variationen i skolresultat som förklaras av dessa variabler är ett mått på betydelsen av den mätbara familjebakgrunden. Ett alternativt sätt att mäta familjebakgrundens bidrag till skolresultaten är att studera hur skolresultaten för syskon i samma familj samvarierar (så kallade syskonkorrelationer). Detta mått på familjebakgrunden fångar både mätbara och icke-mätbara egenskaper hos familjen och är därför ett bredare mått på betydelsen av familjebakgrunden för skolresultaten.

Familjebakgrundens betydelse för resultaten i PISA är genomsnittliga jämfört med andra OECD-länder

I PISA-undersökningen skriver 15-åriga elever världen över standardiserade prov i matematik, läsförståelse och naturvetenskap vart tredje år. Jämfört med svenska registerdata, på vilka övriga resultat i

avsnittet bygger på, finns dock en del svagheter i PISA och resultaten ska därför tolkas med viss försiktighet.⁷¹

Den senaste omgången av undersökningen ägde rum 2018 och resultaten presenterades i december 2019 (se OECD 2019b). Denna omgång var läsförståelse huvudfokus för provet och det är resultaten gällande det ämnet där undersökningen anses vara mest tillförlitliga (Skolverket 2019b).

För de svenska eleverna förklarade den mätbara familjebakgrunden knappt 11 procent av variationen i PISA-resultaten i läsförståelse. Det är något mindre än genomsnittet i OECD men skillnaden gentemot detta genomsnitt är inte statistiskt signifikant. I övriga nordiska länder var betydelsen av familjebakgrunden lägre än i Sverige. I matematik och naturvetenskap var betydelsen av familjebakgrunden bara marginellt lägre än genomsnittet i OECD och också här högre än i övriga nordiska länderna. Dessa resultat ska dock tolkas med försiktighet då resultaten baseras på ett mindre antal provsvar än provet för läsförståelse.

Den mätbara familjebakgrundens betydelse för skolresultaten i grundskolan i Sverige har ökat

I ljuset av de senaste decenniernas ökade inkomstskillnader och tilltagande migration är det intressant att studera hur familjebakgrundens betydelse för skolresultat i Sverige utvecklats de senaste decennierna.

⁷¹ Det har bl.a. att göra med det bara är ett urval elever som skriver proven och att bakgrundsinformation om eleverna anges av eleverna själva i form av ett formulär i stället för att komma från register. Här anger eleverna själva föräldrarnas utbildningsbakgrund och yrke. Dessutom ställs kompletterande frågor om bl.a. böcker i hemmet under uppväxten. Från svaren i formuläret konstrueras sedan ett socio-ekonomisk och kulturellt index ESCS (Economic, Social and Cultural Status) som används som mått på föräldrabakgrunden. Delvis på grund av detta är möjligheten att göra jämförelser av familjebakgrundens betydelse över tid i PISA begränsad (Se Skolverket 2019b).

Figur 5.6 Andel av variationen i betyg i årskurs 9 som kan förklaras av mätbar familjebakgrund



Anm.: Figuren visar hur stor andel av variationen i elevernas betyg i kärnämnen i åk 9 som kan förklaras av elevernas mätbara familjebakgrund, uppdelat på elevernas födelseland. Andel förklarad variation ges av förklaringsgraden (R2) från en regressionsmodell som kontrollerar för dummyvariabler för mammas och pappans högsta utbildningsnivå, mammas och pappans inkomst vid 35–45 år (absolut och relativ) samt indikatorer för saknade uppgifter om mamman eller pappan. Den första lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan, medan den andra linjen visar införandet av nuvarande betygssystem.

Källa: Bilaga 7 om likvärdighet i skolan.

Den mörkblåa heldragna linjen i figur 5.6 visar hur stor andel av elevernas betyg som kan förklaras av den mätbara familjebakgrunden för elever som slutade nionde klass mellan 1988 och 2017. Förändringar i betygssystemet under tidsperioden försvårar analysen. Därför markeras förändringarna av betygssystemet i figuren och nivåerna på skattningarna i de olika betygssystemen är inte helt jämförbara. Den första lodräta linjen i figuren visar tiden för införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan, medan den andra linjen visar införandet av nuvarande betygssystem. Med denna reservation tyder figuren på att betydelsen av mätbara familjeindikatorer för elevernas betyg nästan har fördubblats under perioden. Under denna tidsperiod har elevsammansättningen i skolan förändrats kraftigt. Det gäller framför allt andelen elever med utländsk bakgrund. Därför görs analysen också separat för in- och utrikes födda elever. Av den analysen framgår att betydelsen av den mätbara familjebakgrunden bara har ökat svagt för inrikes födda

elever men har ökat kraftigt för utrikes födda elever. Då utrikes födda också utgör en större andel av elevkohorterna sedan millennieskiftet blir konsekvensen en kraftigt ökad betydelse av familjebakgrunden när de bägge grupperna mäts tillsammans. Förklaringen till att familjebakgrunden har ökat i betydelse för utrikes födda elever har att göra med sammansättningsförändringar i gruppen vad gäller ursprungsland och ålder vid invandring. Under tidsperioden har åldern vid invandring stigit. Att anlända efter nio års ålder är förknippat med kraftigt negativa effekter på skolresultat (Böhlmark 2008).

Betydelsen av familjebakgrunden för resultat i grundskolan mätt med syskonkorrelationer har ökat

Föräldrarnas härkomst, utbildning och inkomst fångar bara delar av familjebakgrundens betydelse för elevers skolresultat. Flera aspekter av familjens socioekonomiska status, som utbildningstradition, kulturellt kapital och var man valt att bo fångas inte direkt av resultaten i figur 5.6. I den mån dessa faktorer samvarierar med utbildning och inkomst ingår dessa dock i sambandet i figuren. De delar av dessa icke observerade föräldraegenskaper som inte korrelerar med utbildning och inkomst fångas emellertid inte upp.

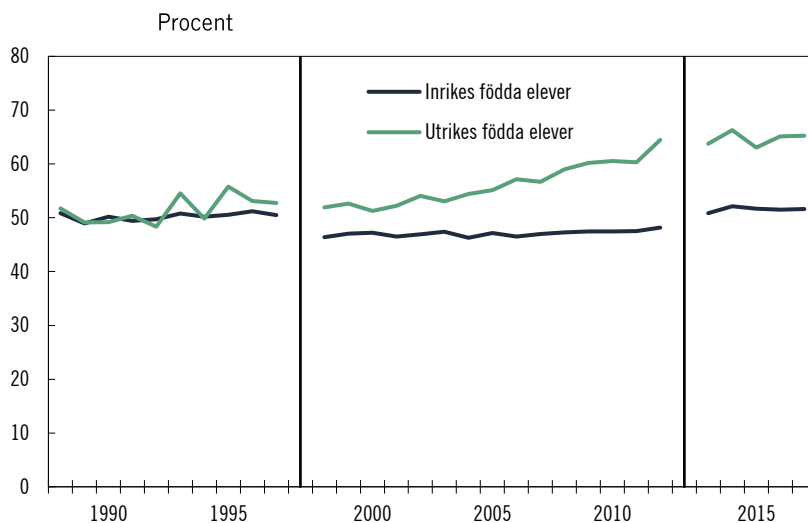
Ett sätt att fånga dessa andra egenskaper hos familjen är att studera syskonkorrelationer. Syskon delar familj och präglas till stor del av samma uppväxtförhållanden och föräldrapåverkan. Likheter i hur det går för syskon i skolan, syskonkorrelationen, kan alltså sägas fånga upp det som familjen betyder för skolresultaten.

Figur 5.7 visar hur mycket av grundskoleresultaten som kan förklaras av familjen för betyg i årskurs 9 uppdelat på elevernas ursprung. Precis som för mätbar elevbakgrund så ökar den samlade betydelsen av familjen mycket mer för elever födda utomlands, vilket även i detta fall troligen beror på att sammansättningen av gruppen har förändrats, exempelvis vad gäller ursprungsland och ankomstålder. För svenskfödda elever är syskonkorrelationerna relativt stabila under hela perioden.

Båda ansatserna ger en samstämmig bild av att betydelsen av familjebakgrunden har ökat under tidsperioden, men att detta beror på sammansättningseffekter snarare än på att skolans kompensatoriska förmåga skulle ha minskat. I båda fallen verkar ökningen kunna

hänförs till en ökad betydelse av familjebakgrunden bland utrikesfödda som dessutom vuxit som andel av befolkningen. Båda ansatserna som mäter familjebakgrundens betydelse för skolresultaten visar att de för svenskfödda elever förändrats marginellt.

Figur 5.7 Andel av variationen i betyg i årskurs 9 som kan förklaras av familjebakgrunden



Anm.: Figuren visar syskonkorrelationen i betyg i kärnämnen i årskurs 9, uppdelat på elevernas födelse-land. Analysen begränsas till syskon födda högst tre år ifrån varandra. Den första lodrätta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan, medan den andra linjen visar införandet av nuvarande betygssystem.

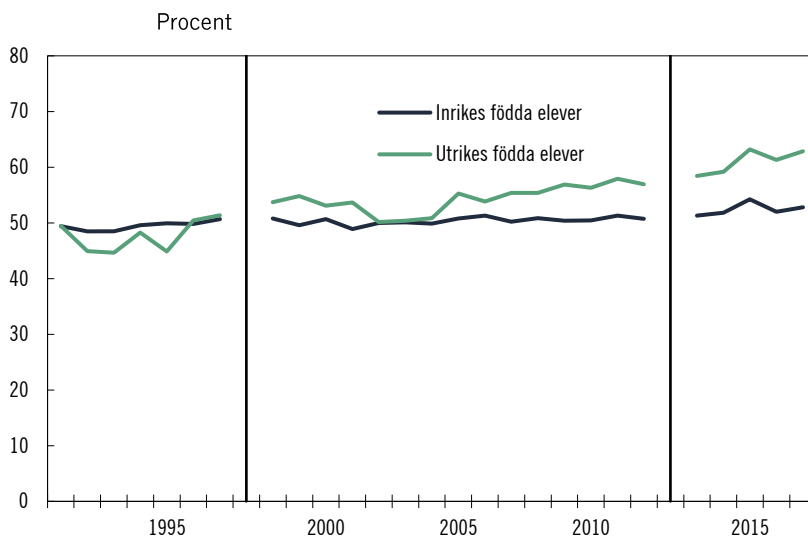
Källa: Bilaga 7 om likvärdighet i skolan.

5.3.2 Familjebakgrundens betydelse för resultat i gymnasiet har också ökat

Skärpta antagningskrav till gymnasieskolan, införandet av det individuella programmet samt högre krav för slutbetyg har påverkat genomströmningen på gymnasiet. Under 1990-talet steg andelen elever som inte avslutade gymnasiet kraftigt, från 15 procent i början av 1990-talet till nästan 30 procent i slutet av decenniet. Framför allt var de elever med svaga betyg från grundskolan som inte avslutade gymnasiet. Sedan millennieskiftet har en viss återhämtning skett och i dag är det 20 procent av en årskull som inte avslutat gymnasiet före 22 års ålder.

Det är mot den bakgrunden särskilt intressant att undersöka vilken roll familjebakgrunden har spelat för gymnasieresultatet under perioden. Likt i grundskolan har elevsammansättningen förändrats kraftigt på gymnasieskolan under de senaste decennierna, med bland annat en ökande andel elever födda utomlands. I figur 5.8 särredovisas därför betydelsen av familjen för gymnasiebetygen i kärnämnen uppdelat på elevernas födelseland. Likt grundskolan förklarar familjebakgrunden mätt som syskonkorrelationen drygt hälften av variationen i betyg på gymnasiet. Syskonkorrelationen för utrikes födda elever ökar under i stort sett hela den studerande perioden, medan betydelsen av familjen för inrikes födda elever är i stort sett oförändrad. Mönstret är med andra ord likartat med resultaten i grundskolan.

Figur 5.8 Andel av variationen i gymnasiebetyg som kan förklaras av familjebakgrunden



Anm.: Figuren visar syskonkorrelationer i betyg på gymnasiet, uppdelat på elevernas födelseland. Analysen begränsas till syskon födda högst tre år ifrån varandra och som betygssätts i samma system. Den första heldragna lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet, medan den andra heldragna linjen anger införandet av Gy2011.

Källa: Bilaga 7 om likvärdighet i skolan.

6 Regionala skillnader i inkomst

Skillnaderna i inkomst mellan olika regioner i Sverige minskade under huvuddelen av 1900-talet, fram till ca 1980.^{72,73} Sedan dess har inkomstskillnaderna ökat. De regioner som 1995 hade den högsta inkomsten har generellt sett också haft en högre tillväxt i inkomst under perioden 1995–2017 (se figur 6.1).⁷⁴ Högst var tillväxten i Stockholms- och Göteborgsregionerna, medan den var lägst i landsbygdsregioner där en stor del av befolkningen bor mycket långt från en större tätort.⁷⁵ Det har därmed skett en divergens av inkomsterna mellan regioner de senaste 25 åren. Ökande regionala inkomstskillnader kan bidra till att försvaga tilliten mellan människor, minska förtroendet för samhällets institutioner och leda till en ökad politisk polarisering.⁷⁶ Samtidigt reflekterar regionala skillnader ekonomiska fördelar i form av ökad tillväxt och effektivitet som kan uppstå när produktion koncentreras till vissa regioner. I detta kapitel belyses utvecklingen och bakgrunden till de växande inkomstskillnaderna mellan olika regioner.

Inledningsvis, i avsnitt 6.1, analyseras den ekonomiska utvecklingen 1995–2016 i olika regioner. Bruttoregionprodukten (BRP) per invånare har ökat mer i storstadsregionerna jämfört med andra regioner. Anledningen är i första hand att produktiviteten har ökat mer i dessa regioner. En trolig förklaring är s.k. agglomerationsfördelar, dvs. att produktiviteten ökar mer inom geografiska områden där företag och arbetskraft koncentreras. Det sker bl.a. då täta miljöer möjliggör stordriftsfördelar, ökad specialisering och kunskapsutbyte.

⁷² Se exempelvis Enflo (2016), Persson (1997) och Enflo och Ramón Rosés (2015).

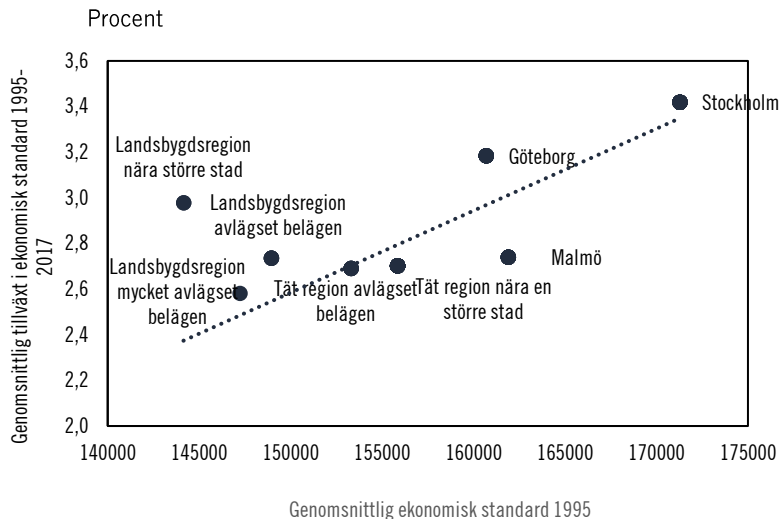
⁷³ *Region* syftar i detta kapitel på ett geografiskt område i den allmänna betydelsen, inte på de administrativa områden som fram till 1 januari 2020 i lag betecknas som landsting.

⁷⁴ Inkomst är här mätt som ekonomisk standard. Se avsnitt 2 för en definition av ekonomisk standard samt en översikt över inkomstfördelningens utveckling i Sverige sedan 1995.

⁷⁵ Se fördjupningsruta 6.1 för en översikt över regionindelningen.

⁷⁶ Se t.ex. Dal Bó m.fl. (2019), Algan och Cahuc (2014), Guriev (2018) och Winkler (2019).

Figur 6.1 Tillväxt i ekonomisk standard 1995–2017 och ekonomisk standard 1995 per regiontyp



Anm.: Fasta priser 2019. Trendlinje med streckad linje (populationsviktad). Regionindelning enligt fördjupningsruta 6.1.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En annan förklaring till att BRP per invånare har divergerat är demografiska faktorer, framför allt att unga i arbetsför och reproduktiv ålder flyttar till storstadsregionerna i högre grad än äldre åldersgrupper. Det medför att andelen arbetsföra i befolkningen är större i storstadsregioner jämfört med övriga landet, vilket närmast definitionsmässigt medför att BRP per invånare blir högre. Trots denna divergens i BRP per invånare och produktivitet har arbetskostnaderna per sysselsatt ökat i stort sett samma takt i storstadsregioner, täta regioner och landsbygdsregioner. Även om lönenivån i genomsnitt är högre i storstadsregionerna har skillnaderna i arbetsinkomster mellan stad och land alltså inte förändrats nämnvärt sedan 1995. I stället har ökande skillnader i produktivitet gått hand i hand med en ökande vinstandel i storstadsregionerna.

I avsnitt 6.2 används individdata för att analysera inkomstfördelningen mellan och inom regionerna. Analysen bekräftar att skillnaden i de genomsnittliga arbetsinkomsterna, även baserat på individdata, har varit relativt konstant mellan regionerna sedan 1995. Den främsta förklaringen till att inkomsterna, mätt som ekonomisk standard, har divergerat mellan regionerna är i stället ökade regionala

skillnader i kapitalinkomster. De har ökat mest i Göteborgs- och Stockholmsregionerna, vilket främst förklaras av de löpande kapitalinkomsterna (räntor och aktieutdelningar). Utdelningar från fåmansaktiebolag utgör en växande del av dessa inkomster. Fram till 2006 ökade de i takt med riksgenomsnittet men har därefter ökat betydligt snabbare. Trots att bostadspriserna ökat betydligt snabbare i Stockholmsregionen än i övriga delar av landet sedan 1995 har de realiserade kapitalvinsterna, som till övervägande del består av vinster vid bostadsförsäljning, inte ökat snabbare i Stockholmsregionen än i riket sett till perioden som helhet. Någon enkel förklaring till detta har dock inte gått att finna. Avslutningsvis analyseras även inkomstfördelningen inom regionerna. Det konstateras att även om det finns tydliga skillnader i genomsnittlig inkomst mellan regionerna så skiljer sig inkomstförhållandena mer inom än mellan regiontyperna. Endast fyra procent av den totala inkomstspridningen kan hänföras till skillnader mellan regiontyperna.

I avsnitt 6.3 belyses hur de regionala skillnaderna i prisutvecklingen på ägda bostäder påverkar hushållens levnadsstandard. Det konstateras att boendeutgifterna inte utgör en större andel av inkomsten i regioner med högre bostadspriser än i regioner med lägre bostadspriser. Den främsta förklaringen till detta är att den snabba prisutvecklingen i regioner med höga bostadspriser även har medfört att hushållens egna bostadskapital har ökat snabbare i genomsnitt i dessa regioner. Variationerna i det egna bostadskapitalets storlek och i boendeutgifternas andel av inkomsten är dock stora också inom regionerna. En annan förklaring till att boendeutgifternas andel av inkomsten inte är högre i regioner med höga bostadspriser är att hushållen anpassar sitt val av boende, bl.a. vad gäller bostadsytan, till prisnivån på bostadsmarknaden.

Fördjupningsruta 6.1: Regionindelning

Som utgångspunkt för den regionala analysen används den indelning i sex regiontyper som tagits fram av Tillväxtanalys (2011 och 2015). Tillväxtanalys indelning är baserad på befolkningstätheten och närheten till större tätbebyggda områden inom olika pendlingsregioner.⁷⁷ Pendlingsregionerna består i sin tur av en eller flera kommuner baserade på arbetspendling över kommungränser. Fördelningen av regiontyper över landet framgår av kartan i figur 6.2.

Den mest tätbefolkade regiontypen är storstadsregioner som består av de tre storstäderna, Stockholm, Göteborg och Malmö, och kommuner i dessas omgivningar. Det bör noteras att storstadsregionerna geografiskt är relativt stora i denna indelning och inkluderar mindre kommuner långt från staden som namngett regionen, som t.ex. Flen (Stockholmsregionen), Herrljunga (Göteborgsregionen) och Simrishamn (Malmöregionen). Dessa kommuner inkluderas bl.a. utifrån pendlingsmönstren till och från kommunerna.⁷⁸ Eftersom de tre storstadsregionerna skiljer sig mycket åt i många avseenden och befolkningsmässigt är stora redovisas de i regel separat.

Den minst tätbefolkade regiontypen är landsbygdsregioner mycket avlägset belägna, som består av regioner utan urbana områden och i genomsnitt längre än 1,5 timmes resväg i bil till en tätort med minst 50 000 invånare. Denna regiontyp består av kommuner i Norrlands inland och Dalarna, exempelvis Jokkmokk, Vilhelmina och Malung-Sälen.

I tabell 6.1 sammanfattas befolkningsstatistik för de olika regiontyperna. Ungefär 50 procent av befolkningen bodde 2016 i storstadsregionerna, medan ca 36 procent bodde i täta regioner nära större stad.⁷⁹ I den sistnämnda regiontypen ingår exempelvis Gävle, Umeå och Halmstad.

⁷⁷ Så kallade FA-regioner.

⁷⁸ Pendlingsströmmar till och från lokala arbetsmarknadscentra utgör ett av kriterierna för att inkludera kommuner i en viss region.

⁷⁹ Mer än hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg i bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

Det bör noteras att data ibland inte finns tillgängligt för denna indelning. Därför används i enstaka fall andra geografiska indelningar.

Tabell 6.1 Regiontyper och befolkning

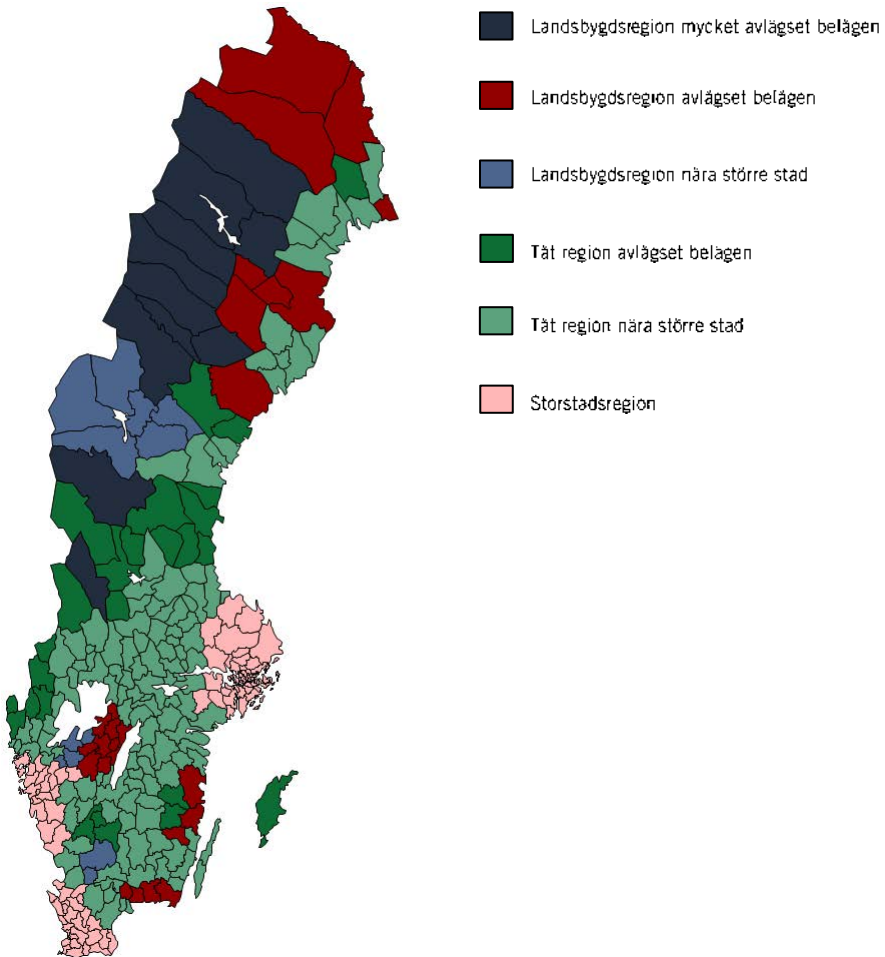
Antal kommuner och antal boende, 2016

	Antal kommuner	Befolkning
Riket	290	9 995 153
Storstadsregioner	85	5 027 637
<i>Varav</i>		
<i>Stockholmsregionen</i>	37	2 695 735
<i>Göteborgsregionen</i>	20	1 182 375
<i>Malmöregionen</i>	28	1 149 527
Täta regioner nära en större stad	130	3 635 894
Täta regioner avlägset belägna	26	599 988
Landsbygdsregioner nära en större stad	12	218 581
Landsbygdsregioner avlägset belägna	26	445 697
Landsbygdsregioner mycket avlägset belägna	11	67 356

Anm.: Befolkning avser antalet personer vid årets slut. Definition av regiontyper enligt följande. Storstadsregion: mindre än 20 procent av befolkningen bor i rurala områden. Tät region: 20–50 procent av befolkningen bor i rurala områden. Landsbygdsregion: minst 50 procent av befolkningen bor i rurala områden. En region klassificeras som nära en större stad om 50 procent av dess befolkning har mindre än 45 minuters resväg i bil till en stad som har mer än 50 000 invånare, som mycket avlägset belägen om den är utan urbana områden med minst 5 000 invånare och har minst 90 minuters resväg i bil till en stad som har mer än 50 000 invånare. Övriga regioner klassificeras som avlägset belägna (Tillväxtanalys 2014).

Källa: Statistiska centralbyrån.

Figur 6.2 Regiontyper
Kommuner efter regiontyper



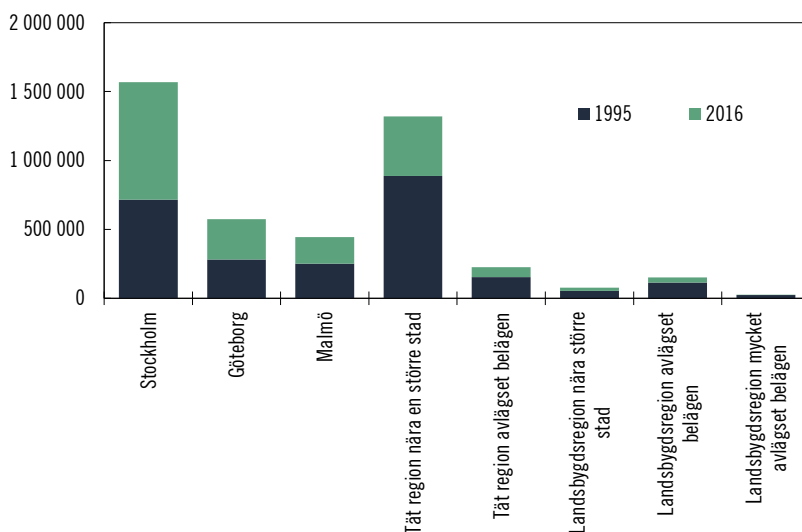
Källor: Tillväxtverket och Statistiska centralbyrån.

6.1 Den makroekonomiska utvecklingen i olika regioner

Den regionala ekonomiska utvecklingen mäts vanligtvis med bruttoregionprodukten (BRP), som anger hur stor produktionen av varor och tjänster är inom en viss region. Summan av regionernas BRP är definitionsmässigt lika med Sveriges bruttonationalprodukt. Under de senaste decennierna har produktionen koncentrerats allt mer till storstadsregionerna (se figur 6.3).⁸⁰

Figur 6.3 BRP per regiontyp 1995 och 2016

Miljoner kronor (2016 års priser)



Anm.: BRP för 1995 är deflaterad med BNP-deflatorn.

Källor: RAPS/Tillväxtverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mellan 1995 och 2016 ökade BRP kraftigt i storstadsregionerna, särskilt i Stockholmsregionen. Ökningen var betydligt lägre utanför storstadsregionerna. I synnerhet växte produktionen i landsbygdsregionerna långsamt, särskild i landsbygdsregioner där en stor del av befolkningen bor mycket långt från en större stad (*mycket avlägset belägen*). Utvecklingen innebär att det 2016 var närmare 60 procent av produktionen som utfördes i storstadsregionerna,

⁸⁰ Analyserna i avsnitt 6.1 baserar sig i allmänhet på beräkningar gjorda i Tillväxtverkets regionala modell Regionalt Analys och Prognossystem (RAPS).

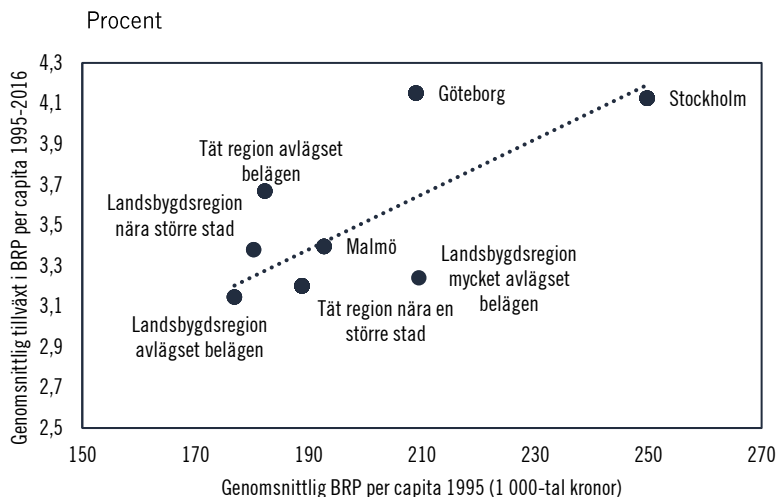
jämfört med ungefär 50 procent 1995. Störst var produktionen i Stockholmsregionen med ca 36 procent av landets produktion 2016. En betydande del av produktionen utfördes i täta regioner nära en större stad. Sammantaget utfördes därmed runt 90 procent av Sveriges produktion i storstadsregioner och täta regioner nära en större stad.

6.1.1 Ökande regionala skillnader i BRP per invånare

Även när hänsyn tas till antalet invånare i regionerna ses en tydlig divergens i den ekonomiska utvecklingen. De regioner som 1995 hade högst BRP per invånare har i allmänhet också haft en snabbare tillväxt i BRP per invånare under den efterföljande perioden 1995–2016 (se figur 6.4). Det är framför allt storstadsregionerna, och i synnerhet Stockholms- och Göteborgsregionerna, som växt snabbare än övriga Sverige. I landets övriga regioner har BRP per invånare också ökat, men i något långsammare takt. Skillnaden mellan regiontypen med högst respektive lägst tillväxt i BRP per invånare var i genomsnitt en procentenhet per år 1995–2016. Utvecklingen innebär att BRP per invånare 2016 var väsentligt högre i storstadsregionerna, närmare 17 procent högre än riksgenomsnittet. Skillnaderna mellan storstadsregionerna är emellertid betydande. I Stockholm- och Göteborgsregionerna var BRP per invånare ca 33 procent respektive 11 procent högre än riksgenomsnittet. I Malmöregionen var BRP per invånare däremot 12 procent lägre än riksgenomsnittet.⁸¹

⁸¹ Utvecklingen i Malmö påverkas också av en gränsregional effekt av närheten till Köpenhamn.

Figur 6.4 Genomsnittlig årlig tillväxt i nominell BRP per invånare 1995–2016 och BRP per invånare 1995 per regiontyp



Anm.: Trendlinje med streckad linje (populationsviktad).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En liknande tendens till divergens har observerats i flera andra jämförbara länder (se t.ex. IMF 2019). I Sverige är skillnaderna mellan regionerna dock något mindre än i flertalet andra avancerade ekonomier.⁸² Forskning tyder på att divergens mellan regioner inom ett land är en del av den ekonomiska utvecklingen som följer av ökad specialisering och agglomeration. Den ekonomiska aktiviteten koncentreras till vissa regioner för att nyttja stordriftsfördelar i produktion och handel med varor och tjänster. Denna process innebär att vissa regioner växer snabbare än andra. Över tid kan tillväxten sprida sig till övriga regioner som möjligen även kan växa ikapp. Fördjupningsruta 6.2 ger en kortfattad överblick över denna forskningslitteratur. Ökande regionala skillnader kan i vissa fall även vara en följd av att företag och arbetskraft i regionen inte kan eller förmår anpassa sig till förändrade ekonomiska förutsättningar. Sådana regioner växer långsammare exempelvis på grund av att arbetskraft eller kapital inte flyttar till företag eller regioner där avkastningen

⁸² Enligt IMF (2019) är kvoten mellan BRP per invånare i regionerna i Sverige som 2010 hade lägst och högst BRP per invånare 1,7, jämfört med 2,5 för genomsnittet i de avancerade ekonomierna. Några länder som har en mindre skillnad mellan regionerna mätt på detta sätt är Japan (1,4), Finland (1,6) och Portugal (1,7). Störst var skillnaden i USA (5,0).

skulle varit högre. Det kan leda till högre arbetslöshet och lägre produktivitet inom regionen.

Det bör nämnas att arbetspendling över region- och landsgränserna potentiellt påverkar måttet BRP per invånare. Pendlare bidrar inte till produktionen i den region där de är bosatta utan där arbetsstället ligger, men befolkningsmässigt räknas de till den region (och land) där de är folkbokförda. Pendling diskuteras vidare i avsnitt 6.1.5. En relaterad problematik är att företag i en region kan ha ägare som är bosatta i en annan region. En del av företagsvinsterna kan därmed tillfalla invånare i andra regioner. BRP per invånare ger därmed inte nödvändigtvis en rättvisande bild av vilka resurser som kommer invånarna i regionen till del. I avsnitt 6.2 analyseras den regionala fördelningen av förvärvs- och kapitalinkomster med fokus på de bosatta i respektive region.

Tabell 6.2 Produktion per regiontyp 2016

	BRP	BRP per invånare	
	Miljoner kr	Tusental kr	Index
Riket	4 384 624	442	100
Storstadsregioner	2 585 278	518	117
<i>Varav</i>			
<i>Stockholmsregionen</i>	1 568 774	587	133
<i>Göteborgsregionen</i>	573 570	489	111
<i>Malmöregionen</i>	442 934	388	88
Täta regioner nära en större stad	1 320 754	366	83
Täta regioner avlägset belägna	225 162	377	85
Landsbygdsregioner nära en större stad	77 969	359	81
Landsbygdsregioner avlägset belägna	150 221	339	77
Landsbygdsregioner mycket avlägset belägna	25 240	375	85

Anm.: BRP per invånare avser antalet invånare i regionen i genomsnitt under året. Siffror för riket exkluderar delar av det ekonomiska territoriet som inte direkt kan knytas till en enskild region, t.ex. ambassader och konsulat.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Ökande skillnader drivs av skillnader i produktivitetstillväxten

De ökande skillnaderna i BRP per invånare har drivits av en starkare utveckling i storstadsregionerna av framför allt produktiviteten, men

även i viss utsträckning av demografiska faktorer. BRP per capita kan delas upp i fyra komponenter:⁸³

1. andelen i arbetsför befolkning (20–64 år),⁸⁴
2. sysselsättningsgraden,⁸⁵
3. pendlingsbidraget⁸⁶ och
4. produktiviteten.⁸⁷

I figur 6.5 redovisas tillväxten i BRP per invånare 1995–2016 uppdelat på de fyra komponenterna i förhållande till riksgenomsnittet. Figuren visar att det framför allt var utvecklingen i produktiviteten som bidrog till att regionerna divergerade. I Stockholms- och Göteborgsregionerna ökade produktiviteten mer än i riket som helhet, medan den i övriga regioner ökade mindre än i riket. Även andelen invånare 20–64 år och nettopendlingen bidrog till att BRP per invånare divergerade. När det gäller sysselsättningsgraden förefaller det inte finnas någon tydlig systematik. Sysselsättningsgraden utvecklades sämre än riket i Malmöregionen och tät region nära större stad, men bättre än riket i mycket avlägset belägen landsbygd och Göteborgsregionen. Nedan beskrivs utvecklingen i de olika delkomponenterna mer i detalj.

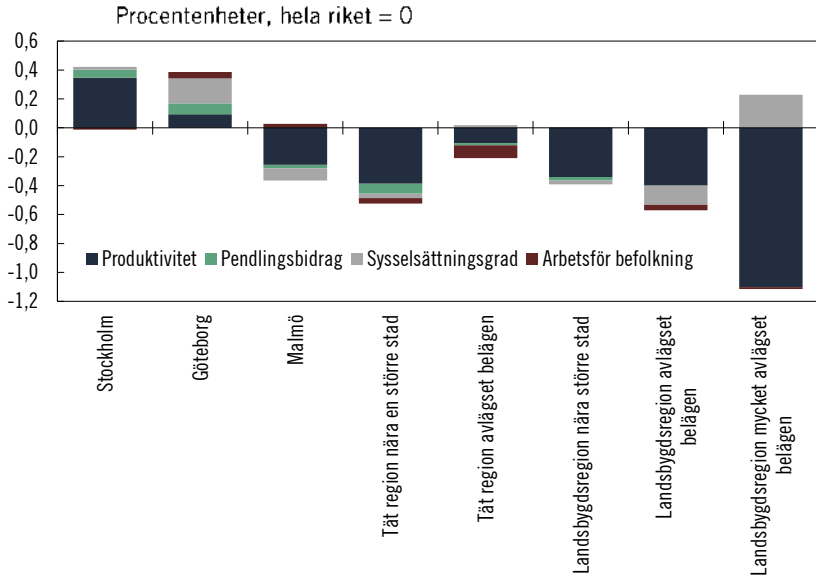
⁸³ Dekomponeringen baseras på ekvationen $Y/N = (Y/Sd) \times (Sd/Sn) \times (Sn/Na) \times (Na/N)$, där Y är BRP, N är befolkningen, Na är befolkningen 20–64 år, Sn är förvärsarbetande nattbefolkning 20–64 år och Sd är förvärsarbetande dagbefolkning 20–64 år.

⁸⁴ Här definierad som andelen invånare i regionen i åldern 20–64 år.

⁸⁵ Antalet förvärsarbetande dagbefolkning 20–64 år som andel av antalet invånare 20–64 år. Med förvärsarbetande dagbefolkning avses personer som är sysselsatta i regionen, oberoende av var de är folkbokförda.

⁸⁶ Antalet förvärsarbetande dagbefolkning 20–64 år som andel av antalet förvärsarbetande nattbefolkningen 20–64 år. Med förvärsarbetande nattbefolkning avses sysselsatta som är folkbokförda i regionen, oavsett vart de är sysselsatta.

⁸⁷ Här definierad som BRP per sysselsatt 20–64 år.

Figur 6.5 Bidrag till årlig tillväxt i förhållande till riket 1995–2016

Anm.: Figuren visar bidragen till den årliga tillväxten i BRP per invånare per år 1995–2016 i förhållande till riket från fyra olika delkomponenter. Exempelvis var ökningstakten i BRP per invånare 1995–2016 i tät region nära större stad 0,52 procentenheter lägre än i riket, där 0,39 p.e. berodde på att produktivitetstillväxten var lägre än i riket, 0,03 p.e. på att sysselsättningsgraden ökade mindre än i riket, 0,07 p.e. på att pendlingen ökade mindre än i riket och 0,04 p.e. på att andelen arbetsföra minskade mer än i riket.

Källor: RAPS/Tillväxtverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Fördjupningsruta 6.2: Varför koncentreras produktionen till storstäder?

Marshall (1920) identifierade tre huvudsakliga förklaringar till att produktionen koncentreras geografiskt i täta miljöer. För det första, genom att lokalisera sig i täta miljöer kommer företagen närmare både kunder och leverantörer vilket minskar kostnaderna för transport. För det andra utgör en tät miljö en stor och bred arbetsmarknad, särskilt för specialiserade arbetsuppgifter, som underlättar för arbetstagare och arbetsgivare att hitta varandra. För det tredje sprids kunskap och innovativa idéer lättare i täta miljöer. Marshall menade att kunskapen i täta miljöer fanns ”i luften” och att det därigenom ofta sker ett produktivt kunskapsutbyte och lärande utan att någon av de inblandade nödvändigtvis är medvetna om det. Marshalls ramverk har utgjort grunden för mycket av forskningen om s.k. agglomerationsekonomier, dvs. de ekonomiska fördelarna av produktion i täta miljöer.

Romer (1986, 1990 och 1994) och Lucas (1988) utvecklade på 1980-talet s.k. endogena tillväxtmodeller där kunskap och idéer utgjorde grunden för den ekonomiska tillväxten. Till skillnad från fysiskt kapital och humankapital är kunskap en icke-rivaliserande nytthet: fler kan använda kunskapen utan att det påverkar andras möjligheter att göra detsamma. Kunskap medför ökande skalfördelar i produktionen och möjliggör därmed uthållig tillväxt (Jones 2019). De endogena tillväxtteorierna ger ett teoretiskt stöd för de överspillningseffekter av kunskap som bl.a. Marshall framhöll.

Krugman (1991a, 1991b, 1998 och 2011) utvecklade den s.k. *centrum-periferimodellen* som beskriver hur en till en början differentierad ekonomi kan övergå till att bestå av ett industrialiserat ”centrum” och en jordbruksbetonad ”periferi”. Modellen utgår från att företag har incitament att lokalisera sig i stora marknader för att utnyttja stordriftsfördelar i produktionen och minska transportkostnader. Individer har incitament att flytta till den större regionen, som erbjuder högre reallöner och större mångfald av varor. Därmed påverkar de även marknadsstorleken, vilket i sin tur påverkar företagets lokalisering. Att produktionen koncentreras till storstäder beror således på en interaktion mellan

stordriftsfördelar, transportkostnader och marknadsstorlek. Krugmans modell blev startpunkten för den teoribildning som kallats ny ekonomisk geografi.

Duranton och Puga (2004) utgår från incitament på företags- och individnivå för att beskriva hur agglomerationsekonomier uppstår. De betonar tre grundläggande mekanismer. För det första ger täta miljöer möjlighet till *delning*: människor kan dela på exempelvis kostnader för tillgång till vattenverk, operahus och sjukhus, medan företag kan dela på tillgången till t.ex. underleverantörer. För det andra ökar sannolikheten för och kvaliteten av *matchningar* mellan arbetstagare och arbetsgivare. För det tredje innebär täta miljöer fler möjligheter till *lärande*, bl.a. genom sociala interaktioner eller rekrytering av erfaren personal.

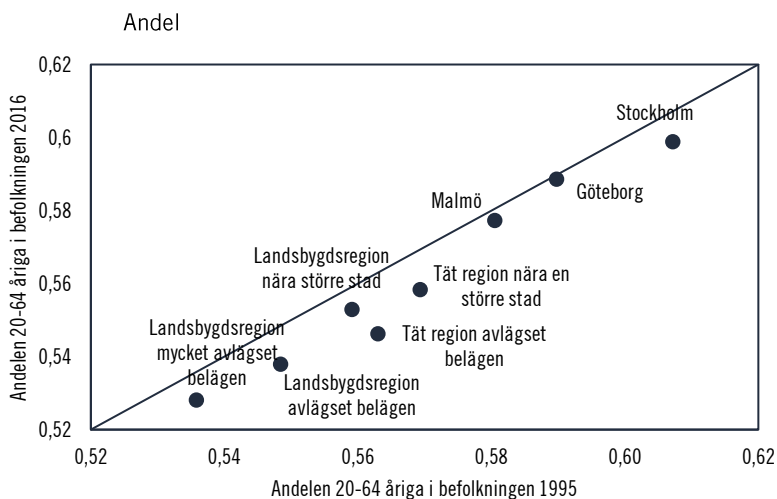
Tanken om täta miljöer som tillväxt drivande kunskapscentrum har framhållits av flera forskare. Florida (2002) anser att innovation och tillväxt genereras av kreativa människor. Denna ”kreativa klass” föredrar att bo i områden som är toleranta, är teknologiskapande och där andra talangfulla människor bor. Det drar även till sig produktiva företag som vill rekrytera kompetent personal. Dessa kreativa miljöer skapas ofta i storstäder, men kan även uppstå i andra regioner. Glaeser (2012) menar att stadsmiljöer är centrala för den ekonomiska utvecklingen. De främjar innovation genom bl.a. att underlätta interaktionen mellan människor, attrahera kompetenta människor och utveckla deras kunskaper i konkurrens med andra.

Sammantaget visar ekonomisk teori att stordriftsfördelar, kunskap och lärande är en viktig förklaring till varför produktionen koncentreras till storstäder. Flera empiriska studier bekräftar sambandet mellan täthet och produktivitet. Exempelvis visar Ciccone och Hall (1996) att när sysselsättningstätheten i amerikanska stater fördubblas, ökar den genomsnittliga produktiviteten med 5–6 procent. Liknande empiriska samband återfinns i flera andra länder (se Tillväxtanalys 2017).

6.1.2 Den demografiska utvecklingen har bidragit till divergens mellan regionerna

Sedan 1995 har andelen i arbetsför ålder (20–64 år) minskat i riket, framför allt på grund av en allt större andel äldre i befolkningen. Utvecklingen har dock varierat mellan regioner. I figur 6.6 redovisas andelen personer 20–64 år i befolkningen 1995 respektive 2016 uppdelat på regiontyper. I Malmö- och Göteborgsregionerna, där andelen personer 20–64 år var relativt hög 1995, förändrades andelen i stort sett inte. I övriga regiontyper däremot, de som i figur 6.6 ligger under diagonalstreckket, minskade andelen i arbetsför ålder mellan 1995 och 2016. Störst var minskningen i täta regioner där större delen av befolkningen bor långt från en större stad (*avlägset belägen*). Denna regiontyp inkluderar bl.a. Överkalix, Hudiksvall och Vimmerby. Även i Stockholmsregionen minskade andelen personer 20–64 år, men från en hög nivå.

Figur 6.6 Andelen personer 20–64 år i befolkningen 1995 och 2016 per regiontyp



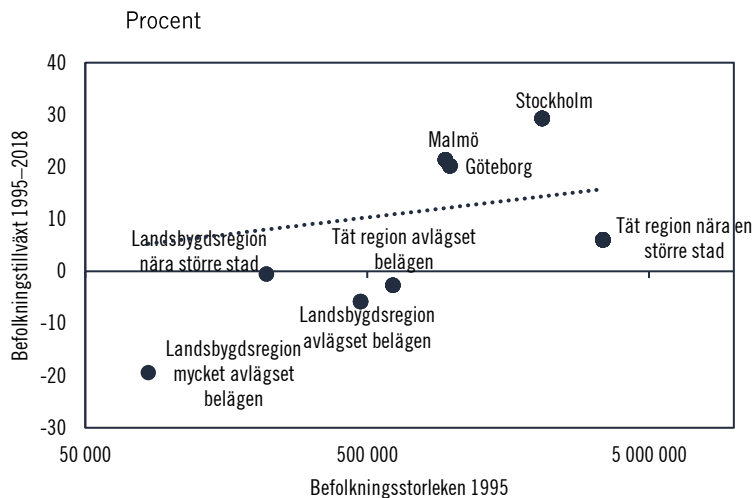
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Unga flyttar till storstadsregionerna

Den underliggande dynamiken skiljer sig dock väsentligt mellan storstadsregionerna och övriga regiontyper. Befolkningen i stor-

stadsregionerna ökade med 23 procent mellan 1995 och 2018. Störst var ökningen i Stockholmsregionen med ca 29 procent (se figur 6.7). Även regiontypen täta regioner nära större stad, som befolkningsmässigt är störst, växte men i en långsammare takt än storstadsregionerna. Samtidigt minskade befolkningen i landsbygdsregioner där en stor del av befolkningen bor långt eller mycket långt från en större stad. Minskning var störst, ca 19 procent 1995–2018, i regiontypen mycket avlägset belägen landsbygd. Landsbygdsregionerna minskade sammantaget med ca 7 procent under perioden.⁸⁸

Figur 6.7 Befolkningsstorlek 1995 och befolkningsstillväxt 1995–2018 per regiontyp



Anm.: Trendlinje med streckad linje (befolkningsviktad). Logaritmerad skala på x-axeln.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

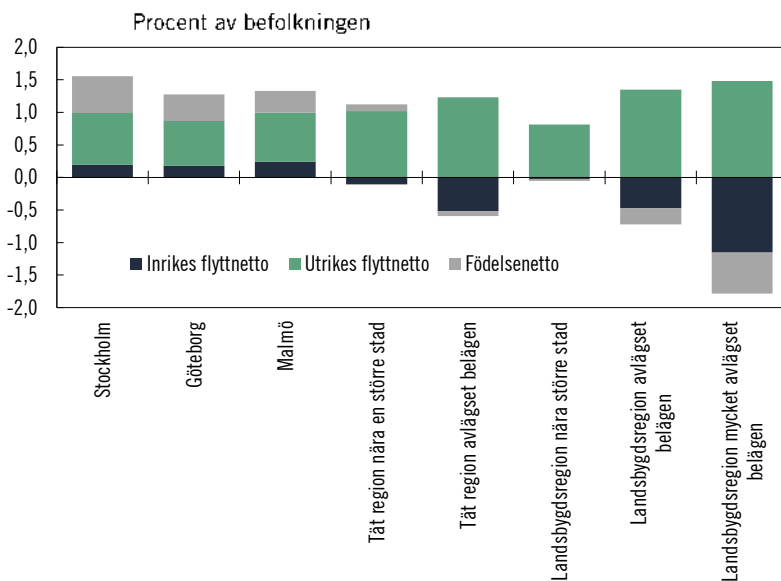
Befolkningsökningen i storstadsregionerna har drivits av invandring från utlandet, inflyttning från andra regioner samt ett positivt födelsenetto (se figur 6.8).⁸⁹ Invandringen var den mest betydande faktorn och bidrog även positivt till befolkningsstillväxten i övriga regioner i landet. Men i regioner utanför storstadsregionerna har ett positivt invandringsnetto i allmänhet motverkats av ett negativt

⁸⁸ Det finns även ett starkt samband mellan befolkningstäthet och befolkningsstillväxt. Regioner med större befolkningstäthet (befolkning per kvadratkilometer) 1995 hade 1995–2018 en högre befolkningsstillväxt.

⁸⁹ Födelsenettot anger skillnaden mellan antalet födelser och antalet döda.

födelsenetto samt utflyttning till andra regioner. Det är i stor utsträckning unga i reproduktiv ålder som flyttar till storstadsregionerna från andra regioner (se figur 6.9).⁹⁰ Det bidrar i förlängningen till ett födelseunderskott i utflyttningsregionerna och ett födelseöverskott i inflyttningsregionerna (Tillväxtanalys 2016).

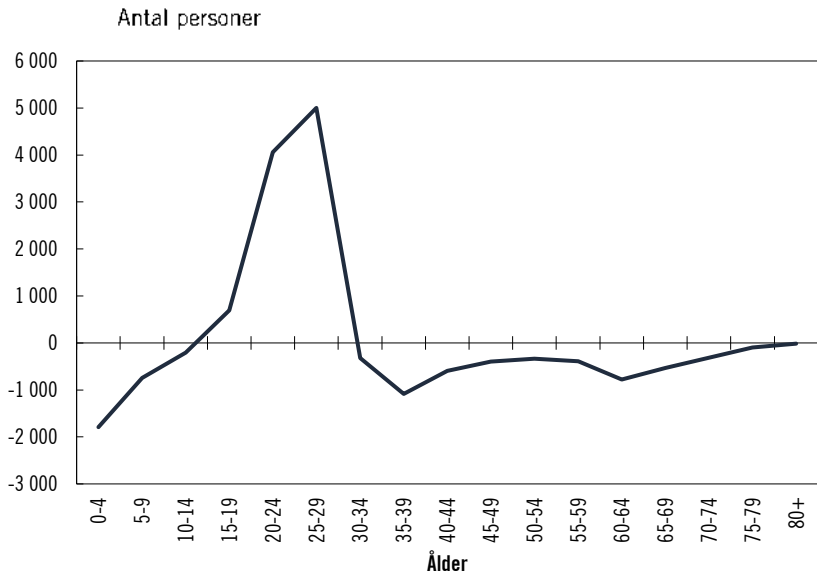
Figur 6.8 Inrikes och utrikes flyttnetto samt födelsenetto 2014–2016



Källa: Tillväxtverket (2018).

⁹⁰ Ungefär 70 procent av inrikes inflyttningarna till Stor-Malmö, Stor-Göteborg och Stor-Stockholm görs av personer i åldern 20–39 år. Flyttmönstren skiljer sig något mellan storstadsregionerna. Antalet inrikes inflyttningar och utflyttningar är större i Stor-Stockholm jämfört med Stor-Göteborg och Stor-Malmö. Även tendensen till inflyttning (netto) i åldern 25–29 år och utflyttning (netto) i åldersgrupperna 0–9 år och 36–74 år är kraftigare i Stor-Stockholm.

Figur 6.9 Inrikes flyttningsöverskott till Stor-Stockholm, Stor-Göteborg och Stor-Malmö per åldersgrupp, 2018



Anm.: Avser antal personer inflyttade minus utflyttade från regionerna.

Källa: Statistiska centralbyrån.

En allt större andel av befolkningen bor i storstadsregionerna

Utvecklingen har medfört att andelen av landets befolkning som bor i storstadsregioner har ökat från omkring 45 procent av befolkningen år 1995 till ungefär 50 procent 2018. Även om befolkningen i tät region nära större stad har ökat i absoluta tal, har andelen av Sveriges befolkning som bor i denna regiontyp minskat från ca 39 procent 1995 till ca 36 procent 2018.

En annan konsekvens är att befolkningsstrukturen har blivit allt mer olika mellan regionerna. Andelen äldre har ökat i landet som helhet på grund av att det föds färre barn per kvinna i fertil ålder och att medellivslängden har stigit. De regionala flyttmönstren har förstärkt denna utveckling i vissa regioner och motverkat den i andra. I landsbygdsregionerna där en stor del av befolkningen bor långt från större stad ökade andelen av befolkningen som är över 64 år från ca 23 procent 1995 till ca 28 procent 2015. Ökningen var väsentligt mindre i storstadsregionerna, från ca 16 procent till ca 17 procent. Samtidigt har andelen barn i riket minskat, en minskning som har

varit betydligt större i landsbygdsregionerna. Kapitel 7 belyser hur en fortsättning av dessa trender de kommande 15 åren påverkar utvecklingen av välfärdstjänsterna vård, skola och omsorg i ett regionalt perspektiv.

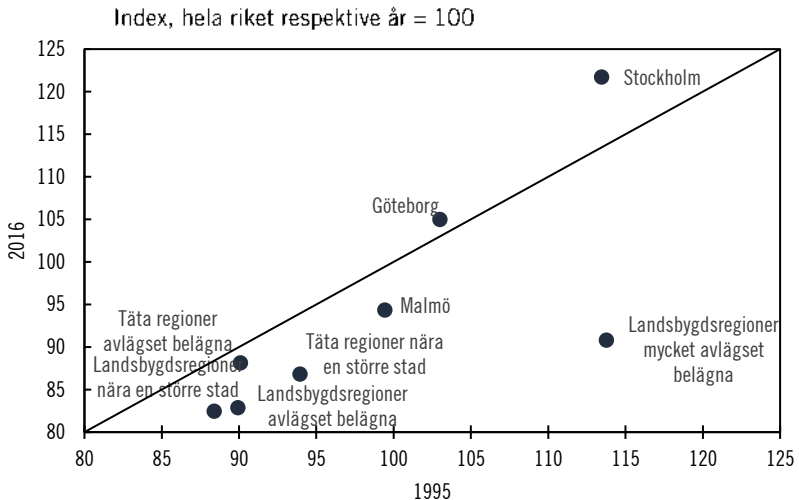
6.1.3 Divergens i arbetsproduktivitet

Den viktigaste anledningen till att BRP per invånare har divergerat mellan regionerna är skillnader i tillväxten i arbetsproduktiviteten 1995–2016. Starkast var tillväxten i Stockholmsregionen, där arbetsproduktiviteten 1995 var närmare 13 procent högre än riksnivån (se figur 6.10). Denna skillnad ökade till ungefär 22 procent 2016. Även i Göteborgsregionen växte arbetsproduktiviteten något mer än i riket och skillnaden mot riket var ca 5 procent 2016, jämfört med ca 3 procent 1995. I övriga regioner växte produktiviteten däremot långsammare än i riket. Lägst var produktivitetstillväxten i landsbygdsregioner där en stor del av befolkningen bor mycket långt från en större stad, där produktivetsnivån 1995 var ca 13 procent över riksnivån och föll till ungefär 90 procent av riksnivån.⁹¹

En trolig anledning till denna divergens är s.k. agglomerationsfördelar, dvs. att produktiviteten ökar mer inom geografiska områden där företag och arbetskraft koncentreras. Det sker bl.a. då täta miljöer möjliggör stordriftsfördelar, ökad specialisering och kunskapsutbyte (se fördjupningsruta 6.2).

⁹¹ Det bör nämnas att produktiviteten varierar mycket mellan åren i denna regiontyp eftersom det produktionsmässigt är en relativt liten region. Förändrade produktions- och efterfrågeförhållanden i enskilda företag kan därför ha stort genomslag på produktiviteten i regionen.

Figur 6.10 Produktivitet per regiontyp, 1995 och 2016



Anm.: Produktivitet är här definierad som BRP per sysselsatt 20–64 år.

Källor: Statistiska centralbyrån (regionalräkenskaper) och egna bearbetningar.

Kunskap och kompetens en viktig drivkraft för produktivitetstillväxt

En avgörande faktor för produktivitetstillväxten i de olika regionerna är arbetskraftens kunskap och kompetens. Forskning visar att tillväxten är högre i regioner där andelen sysselsatta med längre universitets- eller högskoleutbildning är högre. I en studie som omfattar mer än 1 500 regioner i 110 länder visar exempelvis Gennaioli m.fl. (2013) att tillgången till humankapital är den enskilt viktigaste förklaringsfaktorn för regional tillväxt.⁹²

I Sverige är andelen högutbildade större i storstadsregionerna än i övriga regionstyper (se figur 6.11). Andelen med 3 års eftergymnasial utbildning uppgick exempelvis till ca 29 procent i Stockholm 2018, medan den var ca 11 procent i mycket avlägset belägna landsbygdregioner. Arbetskraft med längre utbildning är över lag mest benägen att flytta och flytten sker ofta till de stora städerna (Eliasson och Westerlund 2019).

Andersson m.fl. (2017) betonar tre anledningar till att humankapitalet och utbildningsnivån spelar en betydande roll för produktivitetens utvecklingen. För det första är kvaliteten och bredden på den

⁹² För en översikt av den empiriska litteraturen, se t.ex. Combes och Gobillon (2015).

lokala rekryteringsbasen en väsentlig faktor när företag väljer vart de ska lokalisera sig. Det gäller inte minst för tillväxtbranscher och kunskapsintensiv verksamhet. Snabbväxande företag förefaller i högre utsträckning vara lokaliserade i storstadsregioner (se Tillväxtanalys 2016). Dessa företag är ofta kunskapsintensiva verksamheter inom exempelvis finansbranschen, IT-branschen och FoU-relaterade verksamheter (se Oreländ 2012).

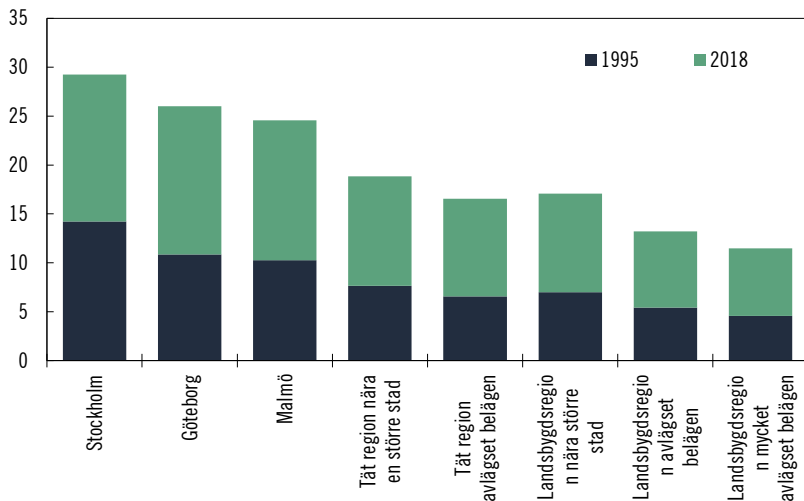
För det andra är en högutbildad arbetskraft en väsentlig drivkraft för entreprenörskap och innovation i den lokala ekonomin. Gennaioli m.fl. (2013) visar exempelvis att utbildningsnivån bland entreprenörer är en viktig faktor för nyetablering av och produktiviteten i företag i olika regioner.

För det tredje har humankapitalet i en region en effekt på företagets och arbetskraftens förmåga att sprida information om och tillgodogöra sig ny teknologi och kunskap som utvecklas i omvärlden.

Även om forskningslitteraturen tenderar att fokusera på utbildningsnivån hos arbetskraften som central för regional tillväxt ger tillväxten som skapas även upphov till arbetstillfällen för personer med kortare utbildning. Till exempel visar analyser av så kallade lokala sysselsättningsmultiplikatorer i Sverige att ett nytt kunskapsintensivt jobb inom industrin skapar en expansion av den lokala tjänstesektorn med ungefär tre nya jobb (se Moretti och Thulin 2013). Anledningen är att ett växande antal personer med längre utbildning och högre inkomst kan bidra till en ökad efterfrågan, vilket skapar utrymme för ett större och bredare utbud av tjänster och produkter. Det skapar i sin tur arbetstillfällen som inte nödvändigtvis kräver en längre högskoleutbildning.

Figur 6.11 Andelen av befolkningen 16–74 år med tre år eller längre eftergymnasial utbildning, 1995 och 2018

Procent



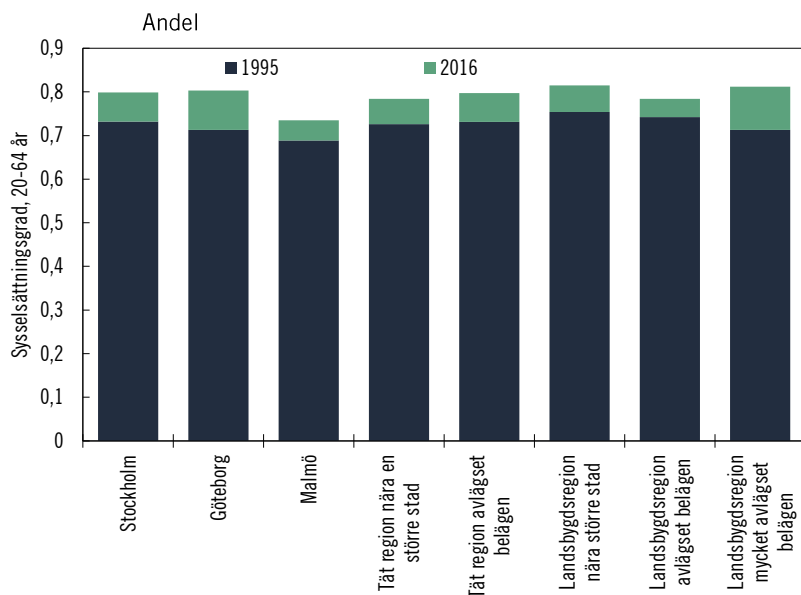
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.1.4 Sysselsättningen har ökat kraftigt i storstäderna

Utvecklingen i sysselsättningsgraden är central för utvecklingen i BRP per invånare. Sysselsättningsgraden har ökat i samtliga regiontyper de senaste decennierna och förfaller i allmänhet ha ökat mer i regioner med lägre sysselsättningsgrad (se figur 6.12). Ett undantag är Malmöregionen där sysselsättningsgraden ökade relativt lite under perioden och nivån var lägst såväl 1995 som 2016.⁹³ Störst var ökningen i Göteborgsregionen och i mycket avlägset belägna landsbygdsregioner.

⁹³ Sysselsättningsutvecklingen i Malmö påverkas också av närheten till Köpenhamn.

Figur 6.12 Sysselsättningsgrad, 1995 och 2016



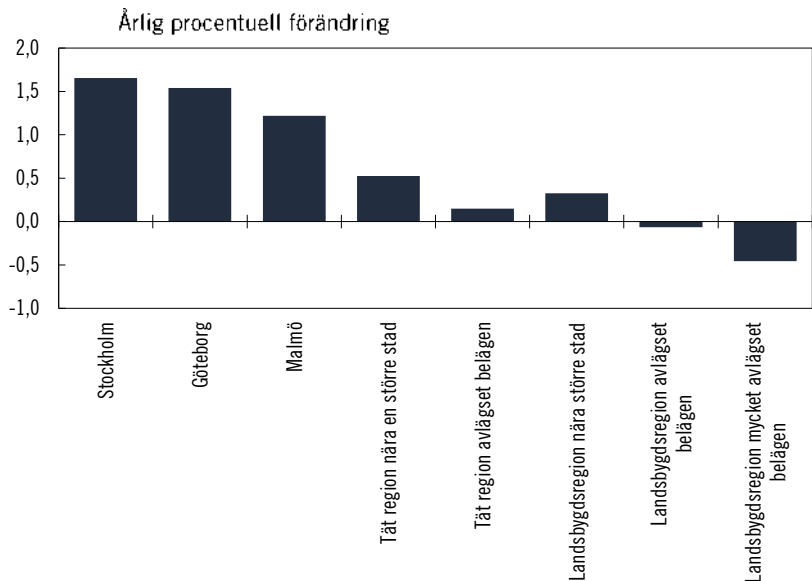
Anm.: Avser sysselsättningsgraden i nattbefolkningen i åldern 20–64 år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även om utvecklingen i sysselsättningsgraden förefaller relativt lik mellan regiontyperna finns betydande skillnader i den underliggande utvecklingen. Antalet sysselsatta har ökat kraftigt i storstadsregionerna, med i genomsnitt närmare 1,5 procent per år i Göteborgs- och Stockholmsregionerna (se figur 6.13). Däremot har sysselsättningen minskat med i genomsnitt ca 0,5 procent per år i mycket avlägset belägna landsbygdsregioner. Att sysselsättningsgraden trots detta ökade i denna region beror på att befolkningen 20–64 år minskade mer än sysselsättningen.

Ökningen av sysselsättningen i mer tätbefolkade områden är i linje med forskningen kring agglomerationsekonomier. Forskning tyder på att större städer erbjuder täta arbetsmarknader med ett diversifierat utbud av arbetsgivare, yrken och sektorer. Det underlättar matchning mellan arbetsgivare och arbetstagare. Dessutom stimulerar det rörligheten på arbetsmarknaden. I täta miljöer ökar sannolikheten att hitta ett jobb som ger god avkastning på utbildning.

Figur 6.13 Genomsnittlig årlig tillväxt i sysselsättning, 1995–2017



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Större risk för att jobb automatiseras i landsbygdsregioner

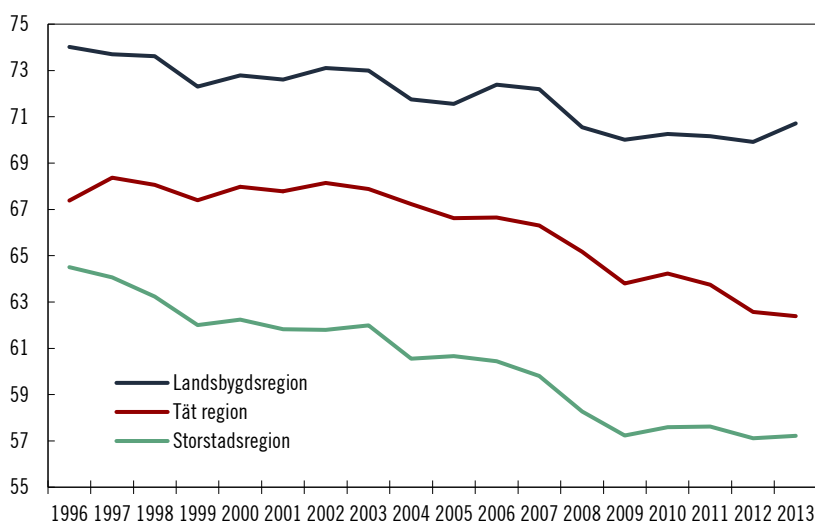
Brynjolfsson och McAfee (2013) argumenterar för att en stor del av de arbeten som i dag utförs av människor i framtiden kan komma att utföras av robotar eller datorer. Digitalisering och automatisering ger möjlighet för företag att öka produktiviteten och skapa nya jobb. Samtidigt kan den innebära att vissa yrken blir överflödiga och kan därmed leda till arbetslöshet. Främst berör det medelkvalificerade jobb, som kan handla om allt från bokföring till enklare sjukvårdstjänster eller transport.⁹⁴

I en underlagsrapport till Långtidsutredningen analyserar Heyman och Persson (2019) digitaliseringen och automatiseringen ur ett regionalt perspektiv. Utgångspunkten är att en rad yrken kommer att ha större eller mindre sannolikhet att digitaliseras och automatiseras med hjälp av ny teknik. Baserat på hur många som är anställda inom olika yrken i regionerna ger författarna en bild av hur sannolikheten för automatisering har utvecklats över tid. Under perioden 1996–2013 har den genomsnittliga automatiseringsanno-

⁹⁴ Se också bilaga 6 till Långtidsutredningen 2019.

likheten minskat i samtliga regioner (se figur 6.14). Minskningen har dock varit märkbart störst i storstadsregionerna, medan den endast varit marginell i landsbygdsregionerna. Den stora minskningen i storstadsregionerna drivs framför allt av tillverkningsindustrin i Stockholmsregionen. Utvecklingen har medfört att andelen anställda med ett yrke som har hög risk att automatiseras 2013 var 75 procent i landsbygdsregioner, 57 procent i tätort och 45 procent i storstadsregioner. Även andelen som jobbar inom rutinbaserade yrken var då högre i landsbygdsregioner jämfört med storstadsregionerna och tät regioner. Resultaten indikerar att omställningen på arbetsmarknaden till följd av digitaliseringen och automatiseringen kommit längst och gått snabbast i storstadsregionerna.

Figur 6.14 Genomsnittlig automatiseringssannolikhet, 1996–2013



Anm.: Genomsnittlig automatiseringssannolikhet i vardera regionstyp. Automatiseringssannolikheten för ett enskilt yrke är konstant, diagrammet visar därmed förändringen i sammansättning av yrken.
Källor: Heyman och Persson (2019).

Studien visar även att det finns ett starkt negativt samband mellan genomsnittlig automatiseringssannolikhet och utbildningsnivå. Ju kortare utbildning en individ har, desto högre är sannolikheten att arbetsuppgifterna kommer att automatiseras. Detta samband gäller oavsett vilken region individen bor i. Eftersom utbildningsnivån i allmänhet är lägre i landsbygdsregionerna är risken att förlora jobbet på grund av automatisering också större i dessa regioner.

En ökad automatisering skulle kunna innebära ökade produktivitetstillskott. Landsbygdsregioner tycks därmed ha en stor tillväxtpotential, men även en större risk för ökad arbetslöshet till följd av den digitaliseringsdrivna strukturomvandlingen. Det ställer krav på individernas omställningsförmåga och matchning mellan arbetstagare och arbetsgivare.⁹⁵

Bättre matchning i Stockholmsregionen

Det är önskvärt att matchningen mellan lediga jobb och arbetslösa fungerar så effektivt som möjligt. Ju kortare rekryterings- och arbetslöshetstiderna är, desto högre blir sysselsättningen. Matchningseffektiviteten skiljer sig dock mellan olika regioner. I vissa regioner tar det längre tid för företag och arbetssökande att hitta varandra. Det medför att sysselsättningen är lägre än vad den skulle kunna vara. En analys av missmatchning för Sveriges län indikerar att ungefär en procent av möjliga rekryteringar går förlorade på grund av bristande geografisk matchning. Analysen baseras på metoder som utvecklats av Sahin m.fl. (2014) för USA och implementerats av Marthin (2012) för Sverige. Den grundläggande tanken är att förhållandet mellan lediga platser och sökande bör vara lika mellan olika geografiska områden. Om det finns många lediga jobb i t.ex. Stockholm bör även de arbetssökande söka jobb i detta område. En bedömning av olika läns matchningseffektivitet och produktivitetstillväxt vägs också in. Det är ineffektivt att ha många arbetssökande i regioner som har låg matchningseffektivitet eller låg produktivitetstillväxt, även om det finns många lediga jobb.

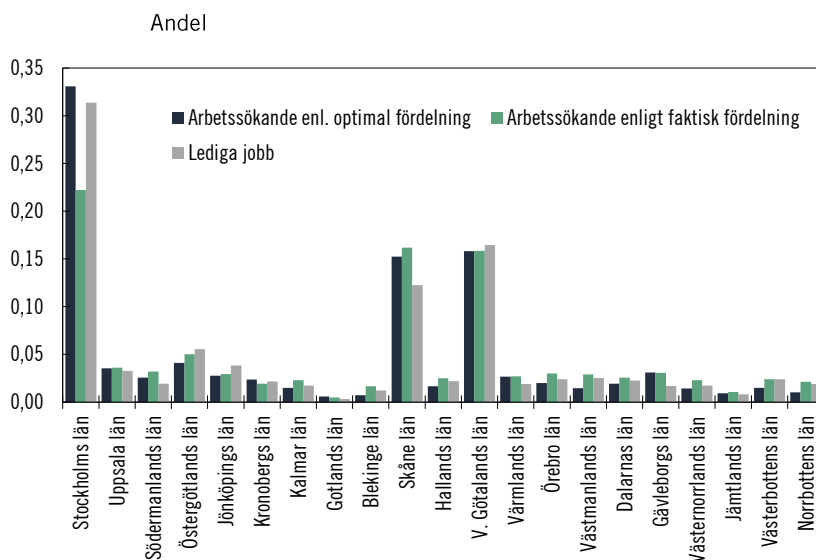
För att uppnå en mer effektiv geografisk allokering av arbetssökande skulle fler arbetssökande behöva söka jobb i framför allt Stockholm, men även Kronobergs, Gotlands och Gävleborgs län (se figur 6.15). På motsvarande sätt skulle färre arbetssökande behöva söka jobb i övriga län, framför allt i Skåne, Norrbottens och Västmanlands län. Sammantaget är det ca 200 000 arbetssökande som enligt denna beräknade allokering skulle behöva söka jobb i

⁹⁵ Se även Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:104) för en fördjupad diskussion av digitalisering och omställning på arbetsmarknaden.

annat län.⁹⁶ En teoretisk omallokering enligt figur 6.15 skulle genom ökade jobbchanser kunna öka sysselsättningsgraden i riket med ca 0,2 procentenheter. Denna brist i geografisk matchning har varit förhållandevis stabil sedan 2007, förutom en tillfällig ökning under finanskrisen.

Det bör framhållas att analysen inte väger in kostnaden av en bättre allokering av arbetssökande, exempelvis flyttkostnader och påverkan på bostadsmarknaden. Den bör därför i första hand tolkas som en kvantitativ bedömning av storleken på effektivitetsförlusten till följd av bristande matchning. Dessutom illustrerar analysen vilka län som har störst och minst problem med matchning.

Figur 6.15 Faktisk och optimal fördelning av arbetssökande samt av lediga jobb per län, 2017



Anm.: Andel av de totala arbetssökande i riket respektive andel av totala lediga jobb i riket.

Arbetssökande är här definierat som ej sysselsatta personer.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

⁹⁶ Analysen tar antalet lediga jobb per län för given. Om antalet lediga jobb skulle öka i t.ex. Uppsala län skulle även antalet arbetssökande i länet kunna vara större. Det bör också noteras att endast ca 8 procent av de nya jobbsökande kan väntas få jobb. Antalet som skulle behöva flytta till andra län på grund av nytt jobb är därmed väsentligt lägre än 200 000.

Resultaten tyder på att den geografiska rörligheten bland arbetsökande är lägre än vad som skulle behövas på en optimalt fungerande arbetsmarknad. En ökad rörlighet skulle kunna innebära en förbättring av matchningen på arbetsmarknaden och en högre sysselsättning. Samtidigt skulle det ställa ökade krav på möjligheter till jobbpendling mellan och inom regionerna, och en väl fungerande bostadsmarknad som möjliggör ökad inflyttning till regioner där matchningen fungerar bättre. Framför allt ifråga om bostadsmarknaden finns i dag stora brister.

Viktigt med en välfungerande bostadsmarknad

Arbetskraftens rörlighet och flexibilitet är en viktig faktor för en väl fungerande arbetsmarknad. Strukturuomvandlingen ställer inte bara krav på att arbetskraften uppdaterar och växlar kompetens i takt med förändrade krav, utan också på att människor har möjlighet att flytta dit arbetstillfällena finns. Internationell forskning tyder på att höga bostadspriser och begränsat utbud på bostadsmarknaden i storstadsområden kan hämma inflyttningen från andra regioner. Det kan dämpa produktivitetstillväxten i storstäderna och bromsa utvecklingen mot minskande inkomstskillnader mellan regioner.⁹⁷ I förlängningen dämpar det den ekonomiska tillväxten i landet som helhet.

En rad studier har genom åren belyst problem i den svenska bostadsmarknadens funktionssätt.⁹⁸ De problem som främst lyfts fram är ett ineffektivt utnyttjande av bostadsbeståndet och att utbudet av bostäder i växande regioner inte möter efterfrågan. Ett tecken på det sistnämnda är att bostadsbyggandet inte hänger med i befolkningsutvecklingen. Figur 6.16 visar att befolkningen i Stockholms- och Malmöregionerna har ökat mer än bostadsbeståndet. Även om det är ett grovt mått som inte tar hänsyn till utgångsläget 1990 och förändrad demografisk sammansättning ger det ändå en indikation på i vilka regioner de största bristerna finns.⁹⁹

⁹⁷ Se exempelvis Hsieh och Moretti (2019) och Ganong och Shoag (2017).

⁹⁸ Se exempelvis bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:48).

⁹⁹ Om bostadsbeståndet skulle ha ökat lika mycket som befolkningen 1990–2018 skulle det ha funnits 75 000 fler bostäder i Stockholmsregionen, 13 000 fler i Malmöregionen och 5 000 fler i Göteborgsregionen 2018.

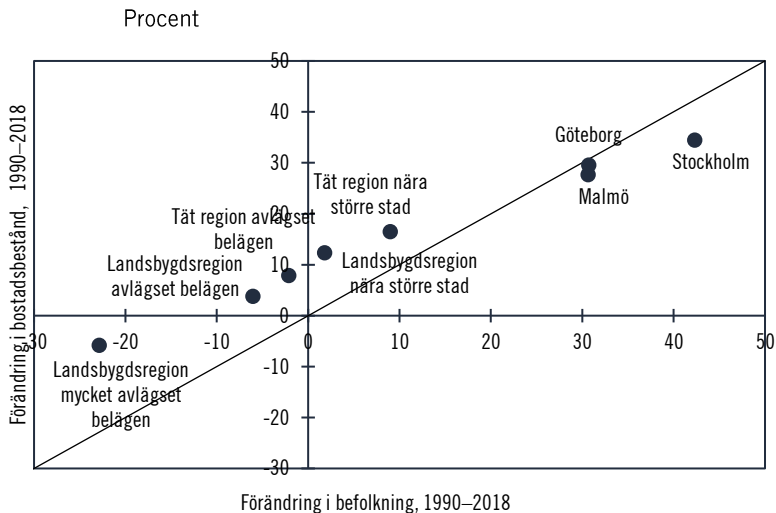
Bristerna finns på såväl hyresmarknaden som på den ägda bostadsmarknaden.

Ur ett arbetsmarknadsperspektiv är de långa kötiderna det främsta problemet på hyresmarknaden. De innebär att hyresmarknaden inte bidrar med den flexibilitet i boendet som kan förväntas på en väl fungerande bostadsmarknad. Med god tillgång på hyresbostäder erbjuder de en mer flexibel form av boende, eftersom transaktionskostnaderna vid flytt är lägre än för ägda bostäder. I många länder är därför rörligheten större bland hyresboende än bland de som äger sin bostad. Rörligheten på den svenska bostadsmarknaden tycks dock avvika från detta mönster. Enligt Jonsson (2012) är de som bor i hyresrätt mindre benägna att flytta av arbetsmarknadsskäl än de som äger sin bostad.¹⁰⁰ En trolig förklaring till detta är att tillgången på hyreslägenheter är låg på flera tillväxtorter i Sverige, vilket gör att transaktionskostnaden för att få en hyreslägenhet, främst i form av söktid, är relativt stor. Begränsningarna på hyresmarknaden ökar även efterfrågan på ägda bostäder.

På den ägda bostadsmarknaden är framför allt stora regionala skillnader i bostadspriser som skapar inträdeshinder och begränsar arbetskraftens rörlighet. Skillnaderna i bostadspriser har ökat märkbart de senaste 20–30 åren (se figur 6.17). Den snabba prisutvecklingen på bostäder i expansiva regioner har resulterat i betydande skillnader i eget bostadskapital mellan regioner och även mellan individer inom framför allt storstadsregionerna. Tillsammans med kreditrestriktioner kan det begränsa möjligheterna och de ekonomiska incitamenten att flytta av arbetsmarknadsskäl från regioner med lägre bostadspriser till regioner med högre bostadspriser, särskilt för hushåll med lägre inkomst.

¹⁰⁰ Rörligheten tycks dock generellt vara större på hyresmarknaden än på den ägda marknaden, se Brandén och Pistol (2016).

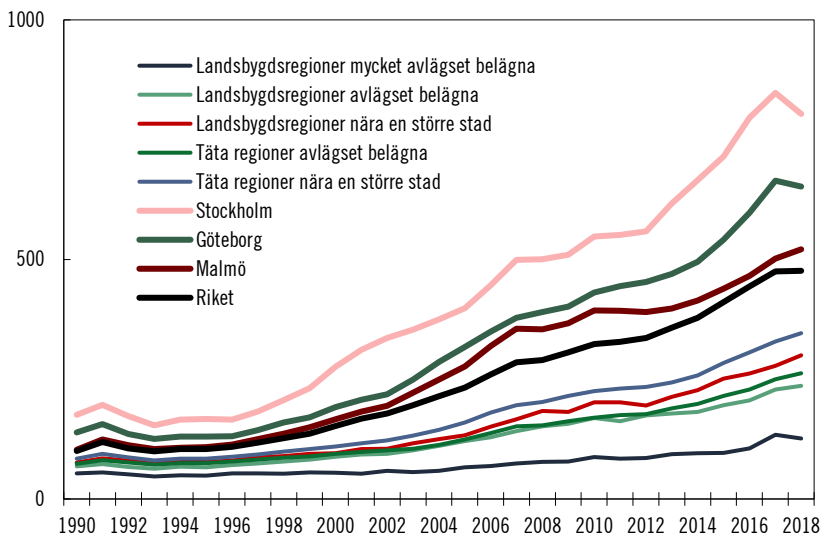
Figur 6.16 Förändring i bostadsbestånd och befolkning 1990–2018



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Figur 6.17 Småhuspriser

Index, genomsnittlig köpeskillning i hela riket 1990 = 100



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Enligt Eliasson och Westerlund (2019) flyttar den utbildade arbetskraften i större utsträckning och flytten sker ofta till de stora städerna. Den mindre kvalificerade arbetskraftens benägenhet att flytta till storstäderna visar sig samtidigt ha minskat, vilket skulle kunna förklaras av de höga bostadspriserna. Det kan även förmodas förstärka tendenserna till ökad koncentration av arbetskraft med specialistkompetens och relativt höga löner till de expansiva regionerna och försvåra rekryteringen av arbetskraft till yrken med relativt sett lägre löner i dessa regioner. De regionala skillnaderna i bostadspriser och den begränsade tillgången till hyresbostäder i växande regioner försämrar därmed förutsättningarna för arbetskraften att röra sig dit arbeten finns. I avsnitt 6.3 diskuteras inträdeshinder på bostadsmarknaden vidare.

6.1.5 Pendling till storstadsregionerna har ökat

Genom pendling ökar produktionen i inpendlingsregionerna, medan inkomsterna ökar i utpendlingsregionerna. Pendling kan därmed gynna både in- och utpendlingsregionerna.

Figur 6.18 visar kvoten mellan förvärvsarbetande dag- och nattbefolkning. Kvoten ger en approximativ uppskattning av pendlingen till och från regionerna. Om kvoten är mindre än ett är regionen en utpendlingsregion och regionen är beroende av arbetsmarknaden i andra regioner.¹⁰¹ Om kvoten i stället är större än ett är regionen en inpendlingsregion och produktionen i regionen drar nytta av arbetskraft från andra regioner.

Stockholmsregionen är tydligt en inpendlingsregion och inpendlingen har ökat i betydelse sedan 1995. Även inpendlingen till Göteborgsregionen har ökat. Denna region var 1995 en utpendlingsregion, men ökad inpendling har medfört att det i stort sett var balans mellan in- och utpendling till regionen 2016.¹⁰² Malmöregionen är däremot en utpendlingsregion, vilket i stor utsträckning beror på närheten till Köpenhamn men även på pendling till Stockholmsregionen. Täta regioner och landsbygdsregioner som ligger nära en större stad är utpendlingsregioner. Just närheten till

¹⁰¹ Kvoten är ett mått på *nettopendlingen* till en region. Även om kvoten är ett kan det förekomma stor in- och utpendling som tar ut varandra.

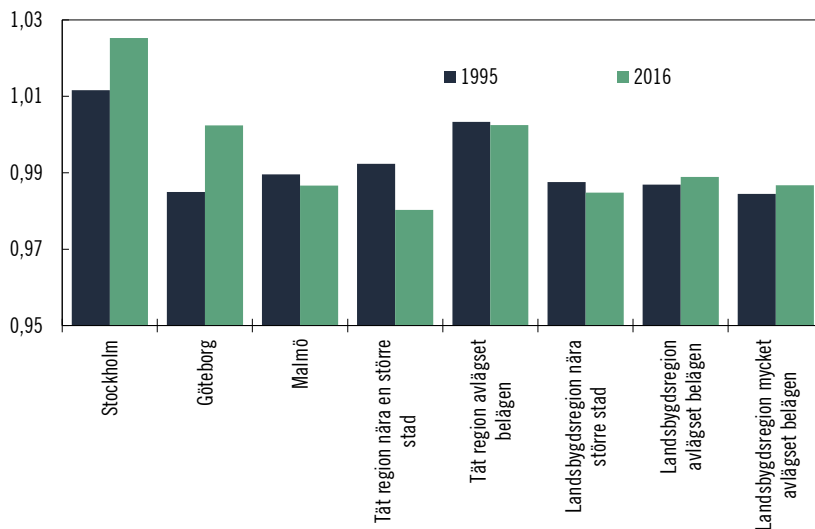
¹⁰² Det finns en relativt stor utpendling till Stockholm från Göteborg. Under senare år har dock inpendlingen från täta regioner nära större stad ökat och motverkat denna tendens.

en större stad är en avgörande faktor för att invånarna i dessa regioner pendlar och utpendlingen från dessa regioner har också ökat i betydelse sedan 1995. Däremot tycks utpendlingen ha minskat i avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdsregioner.

Den förhållandevis kraftiga ökningen i inpendling till Stockholms- och Göteborgsregionerna bidrog till att BRP per invånare ökade mer i dessa regioner än i övriga regioner.

Figur 6.18 Pendlingskvot, 1995 och 2016

Kvot mellan dagsysselsatta och nattsysselsatta



Anm.: Dagsysselsatta är antalet personer som jobbar i en region. Nattsysselsatta är antalet personer som bor i en region och har ett jobb, men inte nödvändigtvis i samma region som bostaden. Om dagbefolkning är större än nattbefolkning, och kvoten därmed är större än ett, innebär det att sysselsättningen i regionen är större än antalet personer som bor i regionen och har ett jobb. Regionen har alltså högre inpendling än utpendling av arbetstagare.

Källor: RAPS/Tillväxtverket och egna beräkningar.

Det bör nämnas att pendling även kan skapa sysselsättningstillväxt i utpendlingsregionerna. Detta genom att pendlare handlar i regionen där de har bostad och därigenom skapar ökad efterfrågan på arbetskraft. Lavesson (2016) dokumenterar en sådan effekt i svenska landsbygdsregioner. Resultaten tyder på positiva sysselsättningseffekter i landsbygdsregioner med upp till två timmars pendlingsavstånd till närmsta tätort. Effekten är större när det gäller pendlare med längre utbildning än pendlare med korta utbildning,

vilket kan antas bero på högre löner och därmed större köpkraft bland de med längre utbildning.

6.1.6 Agglomeration utanför storstadsregionerna

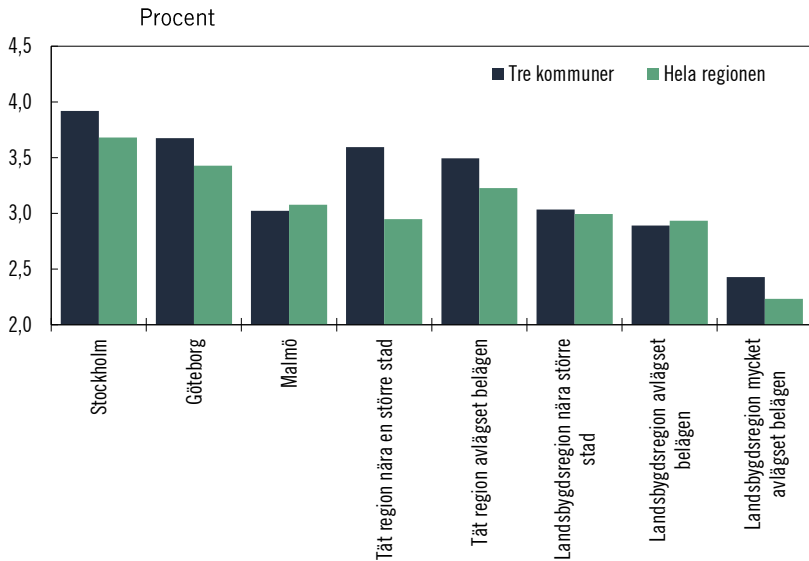
Stordriftsfördelar, ökad specialisering och kunskapsutbyte sker inte bara inom storstadsregionerna. Närheten till täta miljöer inom samtliga regiontyper är central för den regionala tillväxten.¹⁰³ Tätorter som exempelvis Skellefteå, Skövde och Karlskrona spelar en betydande roll i den regionala ekonomin. Även mer glest befolkade områden som ligger nära dessa tätorter kan stärkas jobb- och befolkningsmässigt av tillväxten i tätorterna.

I figur 6.19 redovisas den genomsnittliga produktivitetstillväxten 1995–2016 för de tre största arbetsmarknadscentra inom varje regiontyp. Det kan konstateras att produktivitetstillväxten inom täta regioner är betydligt högre i de tre största arbetsmarknadscentra än genomsnittet för respektive regiontyp. Produktivitetstillväxten ligger dessutom på i stort sett samma nivå som genomsnittet för storstadsregionerna.

Även sysselsättningstillväxten koncentreras till lokala arbetsmarknadscentra. Andersson och Larsson (2019) visar att tillväxten i sysselsättning är märkbart högst i centralkommunens ekonomiska centrum och dess nära omgivning, medan den är påtagligt lägre i övriga områden. Denna förtätning till centralkommunens ekonomiska centrum sker inte bara inom storstadsregionerna utan gäller alla regioner. De lokala tillväxtcentra spelar därmed en viktig roll för den regionala ekonomin och därmed för tillväxten i Sverige i stort.

¹⁰³ Se exempelvis Andersson m.fl. (2017) för en diskussion av förtätningens betydelse för landsbygden.

Figur 6.19 Årlig genomsnittlig produktivitetstillväxt i lokala arbetsmarknadscentra, 1995–2016



Anm.: Avser genomsnittlig årlig nominell tillväxt. Med "tre kommuner" avses de tre kommuner inom respektive regiontyp som 2016 hade högst antal förvärsarbetande dagbefolkning i åldern 20–64 år. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

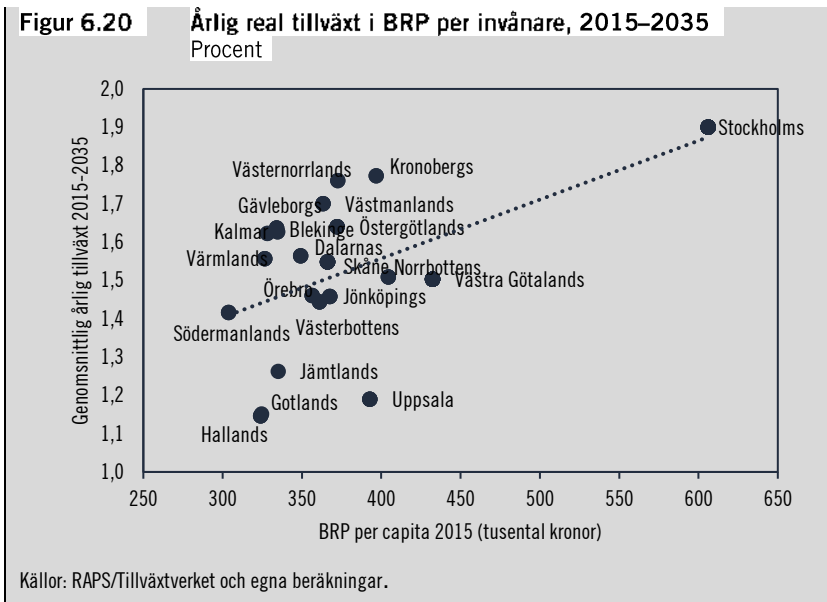
Fördjupningsruta 6.3: Fortsatt divergens i regionerna till 2035

I de makroekonomiska scenarierna antas BNP öka med i genomsnitt ca 2,0 procent per år 2019–2035, medan BNP per invånare antas öka med i genomsnitt ca 1,4 procent per år (se fördjupningsruta 3.1). Det är en svagare utveckling än under perioden 1981–2018, vilket i stor utsträckning beror på den demografiska sammansättningen (dvs. fler äldre och utrikes födda) och dess väntade påverkan på både andel personer i arbetsför ålder och i sysselsättning.

På regionnivå antas de historiska flyttmönstren fortsätta och allt fler flyttar till storstadsregionerna.¹⁰⁴ Det innebär, tillsammans med ett lågt födelsenetto, att andelen arbetsföra minskar mer i landsbygdsregioner jämfört med storstads- och tätare regioner. Produktiviteten antas öka kraftigare i storstadsregionerna, jämfört med landsbygdsregionerna och tätort. Det medför att BRP per invånare ökar snabbare i storstadsregionerna. I figur 6.20 redovisas tillväxten i BRP per invånare 2015–2035 i olika län.¹⁰⁵ I allmänhet beräknas län som 2015 hade en lägre BRP per invånare växa långsammare än län med en högre BRP per invånare. BRP per invånare divergerar därmed mellan länen. Tillväxten i BRP per invånare ökar mest i Stockholms och Kronobergs län, med ca 1,9 respektive 1,8 procent årligen. Lägst antas tillväxten bli i Gotlands och Hallands län med nära 1,2 procent per år. Anledningen till att BRP per invånare växer långsammare i dessa län är framför allt en relativt låg produktivitet utveckling, men för Gotlands del även en minskande andel arbetsföra. Skillnaden mellan länens tillväxt i produktivitet minskar i framskrivningen jämfört med historiska tillväxttakter då produktivitetstillväxten per bransch antas vara densamma i alla län. Produktivitetstillväxten fortsätter att vara högst i Stockholms län med i genomsnitt ca 1,9 procent per år, men andra län med hög andel varuproducerande branscher, som t.ex. Västernorrlands län och Gävleborgs län, beräknas ha en högre tillväxt än de senaste 20 åren med en genomsnittlig tillväxt på ca 1,7 procent per år.

¹⁰⁴ Framskrivningarna på regionnivå är från RAPS/Tillväxtverket.

¹⁰⁵ Framskrivningarna i RAPS är gjorda på länsnivå.

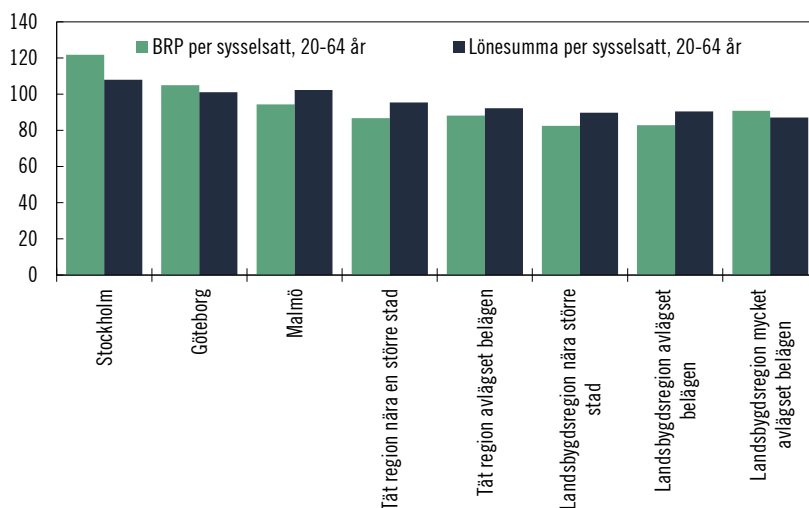


6.1.7 Ökande vinstandel i Göteborg och Stockholm

Som konstaterades i avsnitt 6.1.3 har arbetsproduktiviteten divergerat mellan regionerna och skillnaderna i arbetsproduktivitet mellan regionerna var 2016 relativt stora. Arbetskostnaderna per sysselsatt har dock inte divergerat i motsvarande utsträckning. Figur 6.21 visar att de regionala skillnaderna i arbetskostnader per sysselsatt är väsentligt mindre än skillnaderna i arbetsproduktiviteten (BRP per sysselsatt). I exempelvis Stockholmsregionen är BRP per sysselsatt ca 22 procent högre än riket, medan arbetskostnaderna per sysselsatt endast är ca 8 procent högre än riket. I avlägset belägna landsbygdsregioner däremot är BRP per sysselsatt nästan 17 procent lägre än riksnivån, medan arbetskostnaderna per sysselsatt endast är ca 10 procent lägre.

Figur 6.21 BRP och lönesumma per sysselsatt 20–64 år, 2016

Index, hela riket = 100



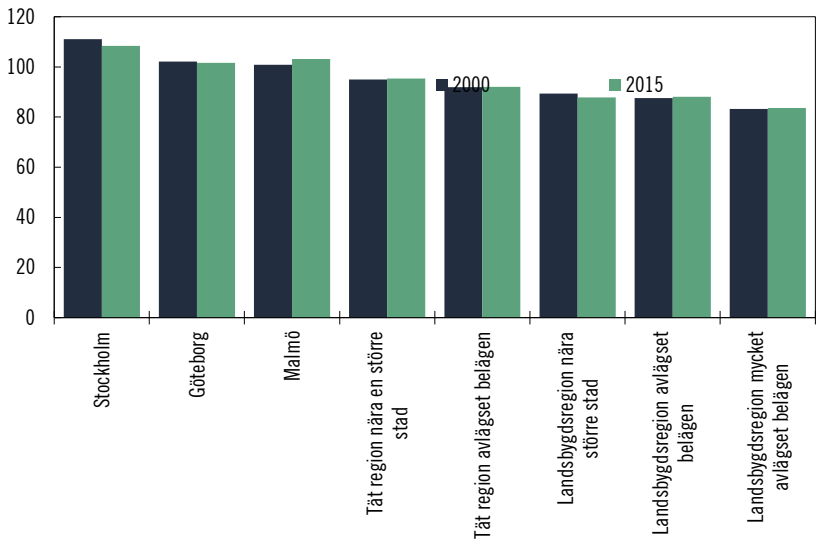
Källor: RAPS/Tillväxtverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det innebär att förhållandet mellan regionernas arbetskostnader per sysselsatt i stort sett inte har förändrats under perioden, se figur 6.22.¹⁰⁶ Dessutom implicerar det att arbetskostnadsandelen har minskat i Göteborgs- och Stockholmsregionerna, medan den har ökat i de övriga regionerna (se figur 6.23). I riket som helhet har arbetskostnadsandelen dock varit konstant. Följaktligen är vinstandelen större för företagen i Stockholm och Göteborg jämfört med andra regioner.

¹⁰⁶ Data för arbetskostnaderna finns inte för denna regionindelning före år 2000.

Figur 6.22 Arbetskostnader per sysselsatt 20–64 år, 2000 och 2015

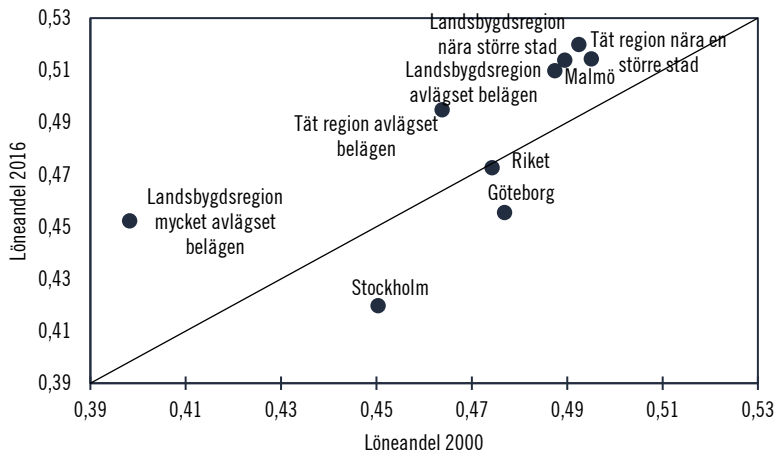
Index, hela riket respektive år = 100



Källor: RAPS/Tillväxtverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Figur 6.23 Arbetskostnadsandel 2000 och 2016

Andel



Källor: RAPS/Tillväxtverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.2 Inkomstfördelningen mellan regioner

I detta avsnitt utreds i vilken utsträckning de ovan beskrivna skillnaderna mellan regionerna får genomslag i den regionala fördelningen av hushållens ekonomiska standard.

Den föregående analysen av arbetskostnaderna baserades på aggregerade uppgifter från nationalräkenskaperna. I detta avsnitt, där fokus ligger på hushållens ekonomiska standard, används i stället individdata från Sveriges officiella inkomstfördelningsstatistik (se fördjupningsruta 6.4 för en redogörelse av skillnaderna mellan dessa båda statistikkällor). Hushållens ekonomiska standard utgår från individens samlade faktorinkomster, dvs. inkomster av arbete inklusive inkomster av näringsverksamhet samt kapitalinkomster. Därtill beaktas den omfördelning som sker via skatter och transfereringar samt effekterna av skillnader i försörjningsbörda och stordriftsfördelar mellan individer i olika hushåll. I detta avsnitt behandlas därför först hur olika komponenter av faktorinkomsterna bidrar till inkomstskillnaderna mellan regionerna. Därefter redovisas effekten av omfördelningen genom skatter och transfereringar.

Resultaten visar att skillnaderna i lön per sysselsatt förstärks, dels av de demografiska skillnaderna, dels av skillnader i kapitalinkomster mellan regionerna. Skatter och transfereringar, inklusive pensioner, reducerar dock skillnaderna. Samtidigt konstateras att skillnaderna i ekonomisk standard mellan regionerna är betydligt mindre än skillnaderna mellan olika inkomstgrupper inom regionerna och i landet som helhet.

6.2.1 Inkomster av arbete är högst i Stockholm

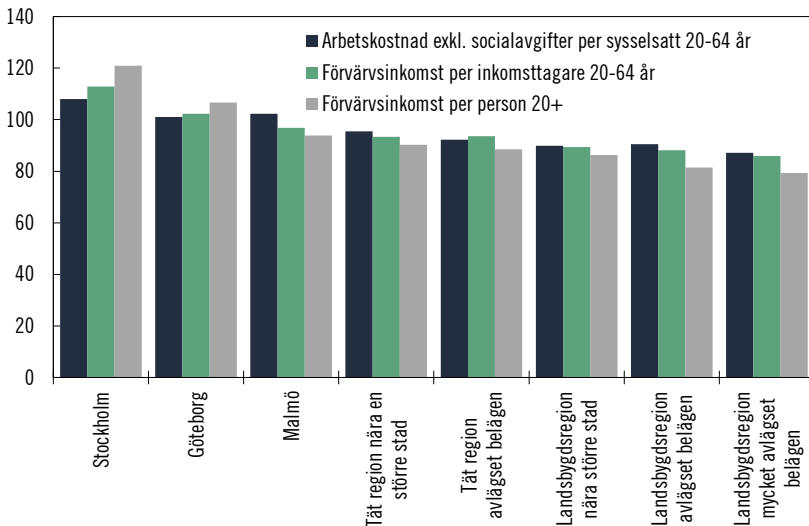
Inkomster av arbete svarar för ungefär 4/5-delar av de samlade faktorinkomsterna. Fördelningen av inkomster från arbete väger därför tungt i fördelningen av de samlade faktorinkomsterna. En första fråga att ställa är i vilken utsträckning de tidigare redovisade skillnaderna i arbetskraftskostnader per sysselsatt i respektive region återspeglas i skillnader i arbetsinkomster för de som bor i regionen. Av figur 6.24 framgår att skillnaderna i inkomster av arbete för de som bor i respektive region är något större än skillnaderna i arbetskostnader per sysselsatt i regionen. Skillnaden mellan regionen med den högsta relativa arbetskostnaden per sysselsatt och den med den

lägsta uppgår till drygt 20 procent. Motsvarande skillnad i relativa förvärvsinkomster, beräknad som genomsnittet för alla i yrkesverksam ålder (20–64 år) med sådana inkomster, uppgår till ca 27 procent.

När även de demografiska skillnaderna mellan regionerna beaktas ökar skillnaden ytterligare. I fördelningsanalysen är det genomsnitt beräknade för hela den vuxna befolkningen som är av intresse, inte genomsnitt för de sysselsatta.¹⁰⁷ Andelen personer i yrkesverksam ålder är betydligt högre i storstadsregionerna än i övriga delar av landet (se figur 6.24). De regionala skillnaderna i genomsnittlig förvärvsinkomst blir därför större när de beräknas på hela den vuxna befolkningen än bara på dem i åldern 20–64. Avståndet mellan regionerna med högst respektive lägst relativ förvärvsinkomst uppgår med detta mått till nära 40 procentenheter.

Figur 6.24 Regionala skillnader i genomsnittliga arbetsinkomster med tre olika begrepp 2016

Index, hela riket = 100



Anm.: Index motsvarar genomsnittet för respektive region och period dividerat med genomsnittet för riket samma period, multiplicerat med 100.

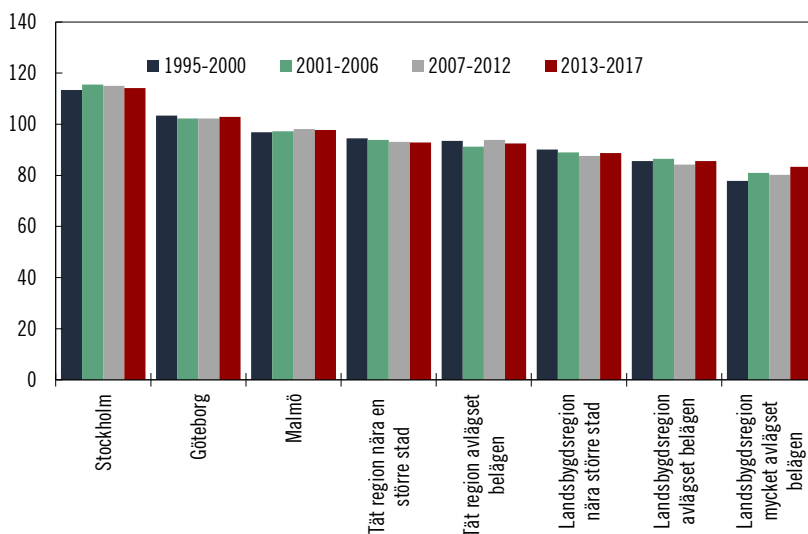
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar. De relativa arbetskostnaderna exklusive socialavgifter baseras på uppgifter från nationalräkenskaperna medan de relativa förvärvsinkomsterna baseras på individdata i STAR.

¹⁰⁷ Även barnen (dvs. alla upp till 19 år) inkluderas i fördelningsanalysen men först i det andra steget där fördelningen av ekonomisk standard står i fokus.

Till skillnad från den bild som framkom i analysen av arbetskostnaderna per sysselsatt finns alltså betydande skillnader i inkomsterna från arbete per vuxen i de olika regionerna. Samtidigt kan konstateras att förhållandena mellan regionerna vad gäller inkomsterna från arbete per vuxen inte har förändrats nämnvärt sedan 1995 (se figur 6.25). Detta gäller också när effekterna av förändringar i demografi och sysselsättningsgrad exkluderas.

Figur 6.25 Relativ förvärvsinkomst

Genomsnitt per region och tidsperiod per person 20 år och äldre i förhållande till riket. Index, hela riket = 100



Anm.: Index motsvarar genomsnittet för respektive region och period dividerat med genomsnittet för riket samma period, multiplicerat med 100.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Fördjupningsruta 6.4: Från arbetskostnader i nationalräkenskaperna till inkomster av arbete i inkomstfördelningsstatistiken

Arbetskostnaderna per sysselsatt, såsom de mäts i nationalräkenskaperna, och det mått på de genomsnittliga inkomsterna av arbete före skatt och transfereringar som är relevant i fördelningsanalysen skiljer sig på ett antal punkter. Det inkomstbegrepp i inkomstfördelningsstatistiken som närmast anknyter till nationalräkenskapernas arbetskostnader är förvärvsinkomsten (se SCB 2017c). Både arbetskostnader och förvärvsinkomster utgörs till övervägande del av löner.

Till skillnad från nationalräkenskapernas arbetskostnader ingår inte sociala avgifter i förvärvsinkomsterna. Det medför en betydande skillnad i nivå mellan de båda begreppen men påverkar inte relationerna mellan regionerna nämnvärt. Det framgår vid en jämförelse av de relativa arbetskostnaderna per sysselsatt i figur 6.22, där de redovisas inklusive sociala avgifter, med figur 6.25 där de exkluderats.

En annan skillnad mellan arbetskostnaderna per sysselsatt i nationalräkenskaperna och förvärvsinkomsterna i inkomstfördelningsstatistiken är att de senare också inkluderar sådana inkomster från enskildas näringsverksamhet som tas ut och beskattas som lön. De genomsnittliga löneinkomsterna per region enligt inkomstfördelningsstatistiken uppvisar dock i stort sett samma avvikelser från riksgenomsnittet som de genomsnittliga förvärvsinkomsterna.

En mer betydande skillnad uppkommer till följd av att de två datakällorna följer olika redovisningsprinciper. I nationalräkenskaperna ska såväl redovisade som icke-redovisade men skattepliktiga inkomster av allt arbete utfört i Sverige ingå. Uppskattningar av illegalt oredovisade inkomster läggs därför till de redovisade inkomsterna. Vidare görs tillägg för ersättningar till utomlands bosatta för arbete som utförts i Sverige medan ersättningar för arbete som utförts utanför Sverige av personer bosatta här inte ingår. Inkomstfördelningsstatistiken omfattar däremot endast redovisade och i Sverige skattepliktiga inkomster för personer bosatta i Sverige.

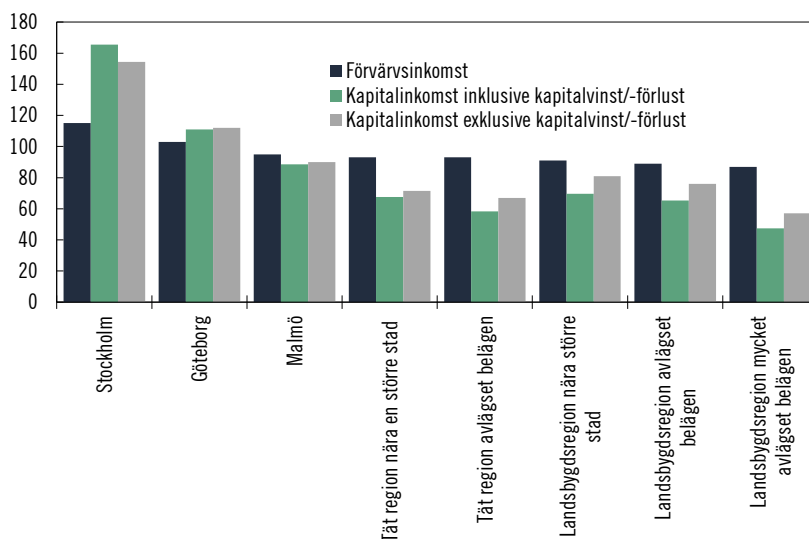
6.2.2 Större skillnader mellan regioner i kapitalinkomster än i förvärvsinkomster

Utöver arbetsinkomster består individernas samlade faktorinkomster av kapitalinkomster. De regionala skillnaderna i genomsnittliga kapitalinkomster förstärker skillnaderna i arbetsinkomster. Den enskilt största förklaringen till de regionala skillnaderna i kapitalinkomster ligger i de realiserade kapitalvinsterna som i huvudsak har sin grund i regionala skillnader i prisutvecklingen på bostäder. Skillnaderna i kapitalinkomster kan utöver detta till viss del hänföras till utdelningarna från fåmansaktiebolag.

Av figur 6.26 framgår att de regionala skillnaderna i kapitalinkomster är betydligt större än skillnaderna i förvärvsinkomster. Under perioden 2013–2017 översteg nivån i Stockholm genomsnittet för riket med närmare 70 procent. I Göteborg och Malmö låg de samlade kapitalinkomsterna strax över respektive under genomsnittet för riket. I övriga regiontyper låg de ca 30–50 procent under riksgenomsnittet.

Figur 6.26 Förvärvsinkomst och kapitalinkomst, med och utan kapitalvinster

Genomsnitt per region för perioden 2013–2017 per person 20 år och äldre i förhållande till riket. Index, hela riket = 100



Anm.: Index motsvarar genomsnittet för respektive region och period dividerat med genomsnittet för riket samma period, multiplicerat med 100.

Källor: Statistiska centralbyrån (STAR) och egna beräkningar.

De samlade kapitalinkomsterna består dels av löpande kapitalinkomster, som ränteinkomster och aktieutdelningar, dels av realiserade kapitalvinster och -förluster. Hushållens kapitalvinster stod 2017 för omkring 55 procent av de samlade kapitalinkomsterna i landet och svarar för en betydande del av kapitalinkomsternas ökade betydelse i förhållande till andra inkomstslag de senaste decennierna (se kapitel 2). Denna utveckling beror i sin tur i hög grad på prisutvecklingen på bostäder och finansiella tillgångar. Eftersom kapitalvinsterna i riket som helhet till drygt 70 procent består av vinster från försäljningar av bostadsfastigheter utgör den skillnad i prisutveckling mellan regionerna som kan observeras över en längre tid en viktig förklaring till de regionala skillnaderna i genomsnittliga kapitalvinster. I Stockholm och Göteborg låg den genomsnittliga kapitalvinsten (netto) 74 respektive 8 procent över den genomsnittliga nivån för riket 2013–2017. I Malmö låg den 14 procent under riksgenomsnittet och i övriga regioner 35–60 procent under riksgenomsnittet.

Samtidigt framgår av figur 6.26 att de regionala skillnaderna i kapitalinkomster var betydande också när realiserade kapitalvinster exkluderas. Följaktligen var även de löpande kapitalinkomsterna koncentrerade till Stockholmsregionen, men också i Göteborgsregionen låg genomsnittet över riksgenomsnittet. Utdelningar från fåmansaktiebolag svarade för närmare två tredjedelar av dessa inkomster i riket totalt.¹⁰⁸ Övriga löpande kapitalinkomster, som andra aktieutdelningar, schablonintäkter från investeringssparkonton m.m., svarade för en mindre del av de löpande kapitalinkomsterna men koncentrationen till Stockholm var högre.¹⁰⁹

Sedan 1995 har de regionala skillnaderna i kapitalinkomster ökat något. I förhållande till genomsnittet för riket har de ökat något i Stockholm och mer tydligt i Göteborg. I Stockholm har ökningen sin grund i de löpande kapitalinkomsterna. De låg still i förhållande till riksgenomsnittet fram till 2006 men har därefter ökat markant, vilket främst förklaras av utdelningarna från fåmansaktiebolag som ökat kraftigt sedan 2007 (se avsnitt 2.3.2) och är koncentrerade till Stockholm. Då dessa utdelningar i många avseenden är att jämställa med arbetsinkomster kan de regionala skillnaderna i arbetsin-

¹⁰⁸ De genomsnittliga utdelningarna från fåmansaktiebolag 2013–2017 låg i Stockholmsregionen ca 40 procent och i Göteborgsregionen ca 23 procent över genomsnittet för riket.

¹⁰⁹ I Stockholmsregionen låg övriga löpande kapitalinkomster ca 70 procent över riksgenomsnittet 2013–2017. I alla övriga regioner låg de under riksgenomsnittet.

komster anses vara något större än statistiken avseende inkomster av arbete visar.

Trots att bostadspriserna ökat betydligt snabbare i Stockholmsregionen än i övriga delar av landet sedan 1995 har de genomsnittliga realiserade kapitalvinsterna, som till övervägande del består av vinster från bostadsförsäljning, inte ökat snabbare i Stockholmsregionen än i riket under perioden som helhet. Här är det i stället Göteborgsregionen som uppvisar en betydligt snabbare utveckling än genomsnittet för riket. Någon närmare förklaringen till detta har inte kunnat identifieras men noteras bör att de kapitalvinster som realiserats ett visst år inte speglar den aktuella prisutvecklingen utan i regel byggts upp under mycket lång tid. En annan faktor att beakta är att de realiserade kapitalvinsterna fluktuerar kraftigt mellan åren vilket gör att utvecklingen över tid är känslig för den exakta period som studeras. Begränsas analysen till perioden 2001–2017 visar det sig att de genomsnittliga realiserade kapitalvinsterna ökade snabbare i Stockholmsregionen än i såväl Göteborgsregionen som i riket som helhet.

Avkastning på bostadsförmögenhet

Eftersom fördelningsstatistiken i hög grad baseras på uppgifter från inkomstbeskattningen fångas inte värdet av förmåner av olika slag som inte beskattas (se kapitel 2). Till dessa hör avkastningen av eget bostadskapital som kan anses ge upphov till en viss implicit avkastning. Ett sätt att beskriva vad som avses med denna avkastning är att se till den löpande avkastning en person skulle ha haft om det egna kapitalet i stället hade placerats i en finansiell tillgång med samma riskprofil som kan anses gälla för den direkta avkastningen av bostadskapitalet. I syfte att illustrera betydelsen av den förmån som det egna bostadskapitalet utgör har en avkastning på hushållens egna bostadskapital beräknats. Den metod som använts, och tankegångarna bakom den, diskuteras närmare i fördjupningsruta 6.5. Resultatet av beräkningarna redovisas i figur 6.27 och visar att den genomsnittliga avkastningen varierar kraftigt både mellan regioner och mellan inkomstgrupper.

Fördjupningsruta 6.5 Implicit avkastning av eget bostadskapital

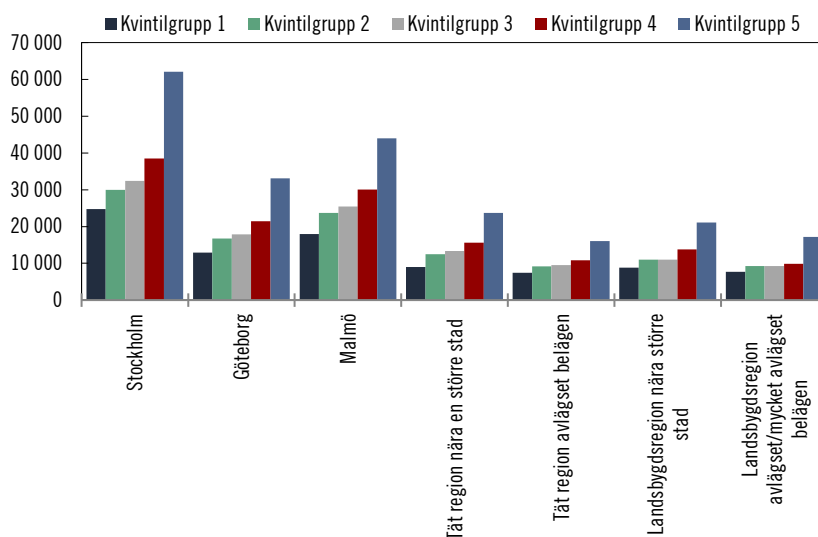
Enligt flera internationella standarder bör implicit avkastning på eget bostadskapital i princip inkluderas i den disponibla inkomsten (se bl.a. Conference of European Statisticians 2011 och SOU 2002:73). I litteraturen används olika ansatser för att beskriva vad den implicita avkastningen på eget bostadskapital består i. De här redovisade beräkningarna utgår från den ansats där den implicita avkastningen betraktas som den avkastning det egna kapitalet skulle generera om det placerades i en riskfri finansiell tillgång. Den totala avkastningen av en bostadsinvestering delas då upp i två delar: en riskfri direktavkastning, kopplad till nyttjandet av bostaden, och en riskavkastning som bostadstillgångarnas värdeförändringar medför.

Alternativavkastningen beräknas i tre steg som en nettoavkastning på bostadskapitalet. I det första steget beräknas individens totala bostadskapital genom en uppskattning av de ägda bostädernas samlade marknadsvärde. Med ägda bostäder avses här både småhus som används som permanentbostad eller fritidshus och bostadsrättslägenheter. För småhus antas marknadsvärdet motsvara taxeringsvärdet multiplicerat med den genomsnittliga köpeskillingskoefficienten för 2017 i det aktuella området. För bostadsrättslägenheter har uppgifter om bostadsrättslägenheternas yta multiplicerats med det genomsnittliga priset per kvadratmeter för sålda bostadsrätter 2017 i olika kommuner och kommundelar enligt Svensk Mäklarstatistik. I nästa steg beräknas en bruttoavkastning genom att multiplicera det beräknade marknadsvärdet med en riskfri ränta på finansiella tillgångar som antas uppgå till 2,5 procent. I dessa sammanhang används normalt den långsiktiga nivån för den genomsnittliga statslåneräntan. I bilagan 1 om den makroekonomiska utvecklingen bedöms den uppgå till omkring 4 procent. Viss hänsyn tas dock i beräkningen till att det allmänna ränteläget är betydligt lägre för närvarande och den osäkerhet som finns om den långsiktiga räntenivån (se Riksbanken 2019). I det tredje steget beräknas nettoavkastningen som bruttoavkastningen minus individens samlade utgiftsräntor. Det innebär att individens samlade utgiftsräntor antas avse bostadslån. Det är möjligt att nettoavkastningen på bostadskapitalet därmed underskattas något. Bankföreningens

statistik över bankernas samlade utlåning till hushållen visar dock att drygt 90 procent avser lån med säkerhet i småhus, bostadsrätt eller annan fastighet.

Figur 6.27 Avkastning på eget bostadskapital 2017

Genomsnittligt belopp per person 20 år och äldre i olika inkomstgrupper och regioner, kronor



Anm.: Indelningen i kvintilgrupper har gjorts genom att den vuxna befolkningen i riket som helhet har rangordnats efter ekonomisk standard och delats in i fem lika stora grupper. Kvintilgränserna är därmed desamma i alla regioner, vilket innebär att den andel av regionens befolkning som ingår i en viss kvintilgrupp kan variera mellan regioner. För närmare detaljer om hur avkastningen har beräknats, se fördjupningsruta 6.5.

Källor: Statistiska centralbyrån (STAR) och egna beräkningar.

I Stockholm uppgår den på detta sätt beräknade avkastningen på eget bostadskapital till drygt 40 000 kronor i genomsnitt för alla vuxna. Det kan jämföras med genomsnittet för avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdsregioner där genomsnittet uppgår till drygt 10 000 kronor. Variationerna inom regionerna är dock stora. För individer i Stockholm som tillhör den högsta inkomstgruppen (med en indelning baserad på ekonomisk standard) uppgick genomsnittet 2017 till drygt 60 000 kronor per år medan det i den lägsta inkomstgruppen uppgick till ca 25 000 kronor. Även för den lägsta inkomstgruppen i Stockholm ligger dock genomsnittet över genomsnittet

för den högsta inkomstgruppen i avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdsregioner.¹¹⁰

Eftersom den på detta sätt beräknade avkastningen av eget bostadskapital inte ingår i den officiella fördelningsstatistiken inkluderas den inte heller i den fortsatta analysen. Syftet med att redovisa beräkningarna är framför allt att ge en viss bild av variationerna i den förmån som innehav av eget kapital i boendet utgör. Samtidigt som figur 6.27 visar att den beräknade avkastningen på eget kapital ökar tydligt med stigande inkomst kan konstateras att möjligheterna att bygga upp ett eget kapital i boendet i hög grad följer variationerna i den historiska prisutvecklingen mellan regionerna. Betydelsen av de regionala skillnaderna i priserna på ägda bostäder för hushållens levnadsstandard och möjligheter att flytta till mer expansiva regioner behandlas närmare i avsnitt 6.3.

6.2.3 De regionala skillnaderna i faktorinkomster är relativt stabila över tid

Trots betydande skillnader i produktionsförutsättningarna mellan olika delar av landet konstaterades i avsnitt 6.1 att de regionala skillnaderna i arbetskostnader per sysselsatt är relativt begränsade. När arbetskostnader per sysselsatt i respektive region ersätts av genomsnittlig inkomst av arbete för alla över 19 år som är bosatta i regionen och kapitalinkomsterna läggs till visar sig inkomstskillnaderna mellan regionerna vara betydligt större. Under perioden 2013–2017 låg den relativa faktorinkomsten i Stockholmsregionen ca 28 procent över genomsnittet för riket samtidigt som den landsbygdsregioner där en stor del av befolkningen bor mycket långt från en större stad låg ca 27 procent under riksgenomsnittet (se figur 6.28).

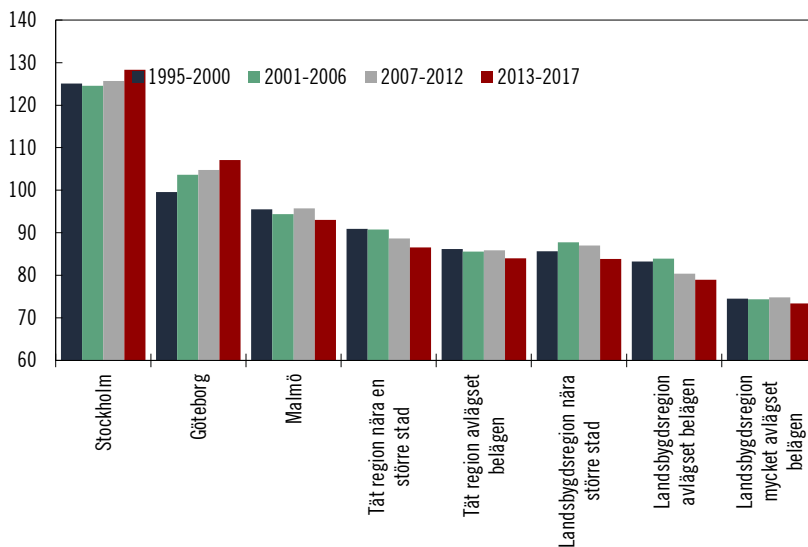
En viss tendens till ökade regionala skillnader kan noteras över perioden som helhet men den bedöms som relativt måttlig. Störst förändring över tid i förhållande till riket uppvisar Göteborgsregionen. Sedan andra halvan av 1990-talet har faktorinkomsterna

¹¹⁰ Indelningen i inkomstgrupper har gjorts för riket som helhet, vilket innebär att den andel av befolkningen som ingår i inkomstgrupperna för varje region varierar. I allmänhet ligger andelarna relativt nära 20 procent, men i exempelvis Stockholmsregionen utgör andelen i den högsta inkomstgruppen drygt 30 procent av den vuxna befolkningen. I de två landsbygdsregionerna ligger andelarna kring 15 procent.

där ökat från att motsvara genomsnittet för riket till att ligga ca 7 procent över riksgenomsnittet.

Figur 6.28 Faktorinkomst per vuxen

Genomsnitt per person 20 år och äldre per region och tidsperiod i förhållande till riket. Index, hela riket = 100



Anm.: Index motsvarar genomsnittet för respektive region och period dividerat med genomsnittet för riket samma period, multiplicerat med 100.

Källor: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar.

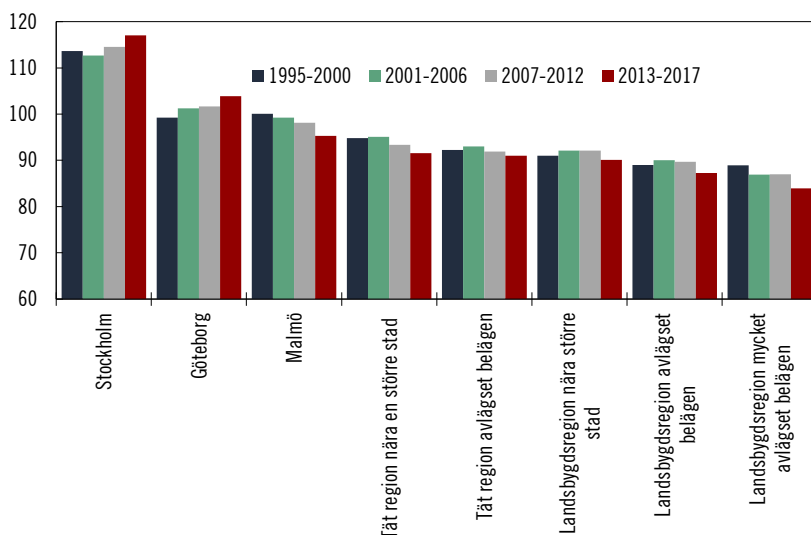
6.2.4 Omfördelning reducerar de regionala skillnaderna

Medan kapitalinkomsterna förstärker skillnaderna i inkomster från arbete mellan regionerna bidrar skatter och transfereringar till en jämnare fördelning av den ekonomiska standarden. En betydande del av transfereringarna utgörs av pensioner som i hög grad är att betrakta som uppskjutna inkomster av arbete. När dessa läggs till faktorinkomsterna reduceras de regionala skillnaderna i genomsnittsinkomst per vuxen mellan Stockholmsregionen och mycket avlägset belägna landsbygdsregioner avsevärt, från ca 55 till ca 41 procent av genomsnittet för riket. När skatter och övriga transfereringar beaktas, liksom skillnader i försörjningsbörd och hushållsstorlek, reduceras inkomstskillnaderna mellan regionerna

till ca 34 procent av genomsnittet för riket.¹¹¹ Medan faktorinkomsterna inklusive pensionsinkomster under perioden 2013–2017 låg ca 21 procent över genomsnittet för riket i Stockholmsregionen låg den ekonomiska standarden i Stockholmsregionen ca 17 procent över genomsnittet för riket (se figur 6.29). I de tre landsbygdsregionerna å andra sidan, där faktorinkomsterna inklusive pensionsinkomster låg ca 12–20 procent under genomsnittet för riket under samma period, resulterade omfördelningen i en ekonomisk standard som låg ca 10–16 procent under riksgenomsnittet.

Figur 6.29 Regionala skillnader i ekonomisk standard

Genomsnitt per region och tidsperiod i förhållande till riket.
Index, hela riket = 100



Källor: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar.

I ett längre tidsperspektiv, 1995–2017, har den relativa ekonomiska standarden ökat något över tid i Stockholm och Göteborg och sjunkit något i övriga regiontyper. Mellan andra halvan av 1990-talet och den senaste tidsperioden ökade den relativa ekonomiska standarden i Stockholm med tre procentenheter, från ca 114 till ca 117 procent. För Malmö och regiontypen mycket avlägset be-

¹¹¹Justeringen för skillnader i försörjningsbörda och hushållsstorlek svarar för ca 3 procentenheter av minskningen i de regionala skillnaderna när fokus skiftar från genomsnittlig faktorinkomst per vuxen individ till ekonomisk standard.

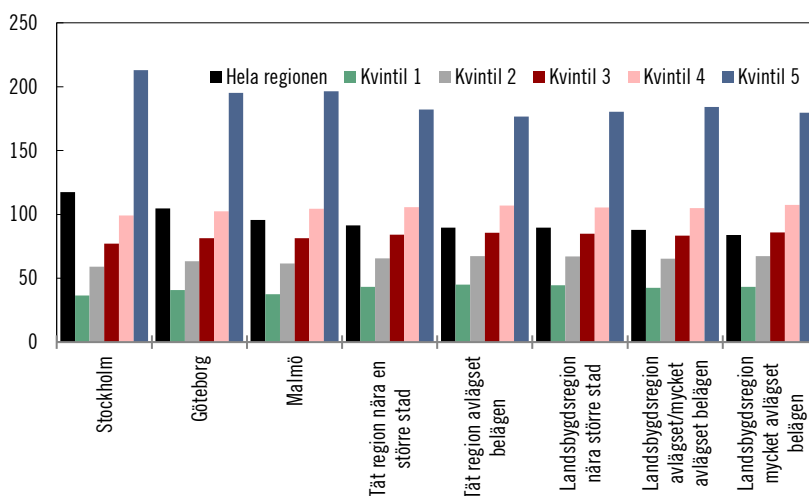
lägna landsbygdsregioner minskade den samtidigt med fem procentenheter, från ca 89 till ca 84 procent.

6.2.5 De regionala skillnaderna står för en mycket begränsad del av den ökade inkomstspridningen

Samtidigt som det finns tydliga skillnader i genomsnittlig ekonomisk standard mellan regionerna är variationerna mellan individer inom regionerna större (se figur 6.30). År 2017 hade personer i Stockholm i genomsnitt närmare 1,4 gånger högre ekonomisk standard än personer i landsbygdsregioner där befolkningen bor mycket långt från en större tätort. Samtidigt hade den högsta kvintilgruppen i Stockholmsregionen i genomsnitt närmare sex gånger högre ekonomisk standard än den lägsta kvintilgruppen. Minst skillnad mellan inkomstgrupper inom regionen fanns i landsbygdsregioner där befolkningen bor mycket långt från en större tätort. Där hade den högsta kvintilgruppen i genomsnitt ca fyra gånger högre ekonomisk standard än den lägsta kvintilgruppen.

Figur 6.30 Skillnader i ekonomisk standard inom och mellan regioner.

Genomsnitt per region i förhållande till riket 2017
Index, hela riket = 100



Anm.: Indelningen i kvintilgrupper har gjorts genom att befolkningen i varje region har rangordnats efter ekonomisk standard och delats in i fem lika stora grupper. Kvintilgränserna är därmed olika i olika regioner.

Källor: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar.

Inkomstspridningen är större i storstadsregionerna än i övriga regioner, och särskilt stor i Stockholmsregionen. Inkomstspridningen, mätt med Gini-koefficienten, har ökat i hela landet (se tabell 6.3). Ökningen har varit störst i de landsbygdsregioner där en stor del av befolkningen är bosatt långt från en större tätort och minst i tätta regioner med en stor del av befolkningen bosatt långt från en större tätort samt Malmöregionen. I övriga regionstyper har inkomstspridningen ökat i ungefär samma utsträckning.

Tabell 6.3 Inkomstspridning inom regioner 1995 och 2017

Gini-koefficient beräknad för ekonomisk standard

	1995	2017	Förändring (%)
Stockholmsregionen	0,259	0,361	39
Göteborgsregionen	0,239	0,330	38
Malmöregionen	0,240	0,318	32
Täta regioner nära en större stad	0,210	0,290	38
Täta regioner avlägset belägna	0,219	0,275	25
Landsbygdsregioner nära en större stad	0,207	0,283	37
Landsbygdsregioner avlägset belägna	0,187	0,296	59
Landsbygdsregioner mycket avlägset belägna	0,206	0,283	37
Riket	0,227	0,323	42

Källor: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar.

I 2018 års fördelningspolitiska redogörelse (prop. 2017/18:100 bilaga 2) undersöktes hur stor del av den samlade inkomstspridningen 2016 som härstammar från skillnader mellan regiongrupper och hur stor del som kommer från skillnader inom grupperna. Resultaten visade att knappt 4 procent av den totala inkomstspridningen kunde hänföras till skillnader mellan regiongrupper.¹¹² Samma undersökning visade att ökade skillnader mellan regionerna svarar för en mycket begränsad del, omkring 5 procent, av ökningen i den samlade inkomstspridningen de senaste två decennierna. Resterande 95 procent förklaras av ökade skillnader inom regionerna.

¹¹² Den regionindelning som användes i analysen är inte identisk med den som använts här men det påverkar sannolikt inte resultaten nämnvärt.

6.3 Bostadsprisernas effekt på levnadsstandarden

Bostaden spelar en central roll för människors välbefinnande. Det gäller både bostadens standard och dess läge. Vidare svarar boendet i allmänhet för en stor del av hushållets samlade utgifter. Boendeutgiften som andel av hushållets disponibla inkomst uppgick igenomsnitt för alla hushåll oavsett upplåtelseform till ca 20 procent 2017 (se SCB 2018c). Samtidigt kan konstateras att det i regioner med växande befolkning överlag råder brist på bostäder, vilket ger upphov till långa köer för hyresbostäder och höga och stigande priser på ägda bostäder. Detta kan förväntas hämma inflyttningen från andra regioner och begränsa arbetskraftens rörlighet. I detta avsnitt diskuteras hur de regionala skillnaderna i prisutvecklingen på ägda bostäder påverkar hushållets levnadsstandard och möjligheter att flytta till mer expansiva regioner.

6.3.1 Höga bostadspriser har begränsat genomslag på boendeutgifterna

En betydande del av befolkningen äger sin bostad, antingen med bostadsrätt eller med äganderätt. I landet som helhet bor närmare 70 procent av befolkningen i ägda bostäder. Andelen varierar något mellan regionerna men ligger överlag runt 70 procent.¹¹³ Samtidigt kan konstateras att varierande tillgång och efterfrågan på ägda bostäder i olika regioner har gett upphov till allt större skillnader i bostadspriserna de senaste decennierna (se avsnitt 6.1.4). Till en del kan detta antas återspegla variationer i köpkraft mellan regioner som följer av de ovan redovisade skillnaderna i ekonomisk standard. Det kan därför vara av intresse att undersöka om regionala variationer i bostadspriser påverkar hushållets utgifter för boendet så att skillnaderna i konsumtionsutrymme efter boendeutgifter blir mindre än skillnaderna i ekonomisk standard.¹¹⁴ Resultaten visar att så inte är fallet. En förklaring till detta är att den snabba prisutvecklingen i

¹¹³ Med ägda bostäder avses här bostäder som upplåts med bostadsrätt eller äganderätt. Fördelningen mellan äganderätt och bostadsrätt varierar betydligt mellan regionerna, men andelen som bor i någon form av ägd bostad ligger mellan 67 och 76 procent i de olika regionstyperna.

¹¹⁴ I litteraturen görs i regel en distinktion mellan boendeutgifter och boendekostnader. Boendeutgiften för ägda bostäder inkluderar driftskostnader och hushållets ränteutgifter för boendet efter skatt men, till skillnad från boendekostnaden, inte (alternativ)kostnaden för det egna bostadskapitalet.

regioner med höga bostadspriser har medfört att hushållens egna bostadskapital har ökat snabbare i genomsnitt i dessa regioner. En annan är att hushållen anpassar sitt val av boende, bl.a. vad gäller bostadsytan, till prisnivån på bostadsmarknaden.

De stora regionala skillnaderna i bostadspriser visar sig i betydande skillnader i marknadsvärde per kvadratmeter för ägda bostäder (se tabell 6.4). I Stockholmsregionen är det drygt 7 gånger högre än i landsbygdsregioner där en stor del av befolkningen är bosatt mycket långt från en större tätort. Om dessa skillnader skulle återspeglas i de genomsnittliga utgifterna för boendet i regionerna skulle det till viss del motverka skillnaderna i ekonomisk standard. Av tabell 6.4 framgår emellertid att skillnaderna i ekonomisk standard mellan regionerna är i stort sett desamma före och efter bostadsutgifter.

Tabell 6.4 Bostadsutgifternas inverkan på levnadsstandarden 2017

Index, hela riket = 100. Boyta i kvadratmeter.

	Marknads- värde/ kvm ¹⁾ (ägt boende)	Ekonomisk standard före/efter boendeutgifter		Bostads- utgift/kvm ²⁾ och hushåll		Boyta/ individ (kvm)	
		Före	Efter	Ägda	Alla	Ägda	Alla
		Stockholm	173	117	118	131	122
Göteborg	131	104	105	101	105	44	41
Malmö	91	96	94	98	102	46	43
Tätort nära stad	63	91	91	86	91	47	44
Tätort avlägset belägen	46	90	90	79	84	48	46
Landsbygd nära stad	47	90	89	81	83	49	47
Landsbygd avlägset belägen	43	88	88	74	80	50	47
Landsbygd mycket avlägset belägen	24	84	85	66	72	50	48

¹⁾ Se fördjupningsruta 6.5 angående beräkningen av marknadsvärdet för äganderätt och bostadsrätt.

²⁾ Boendeutgiften för ägda bostäder inkluderar driftskostnader och hushållets ränteutgifter för boendet efter skatt.

Anm.: Beräkningarna avser enbart den bostad där hushållet är folkbokförd.

Källor: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar.

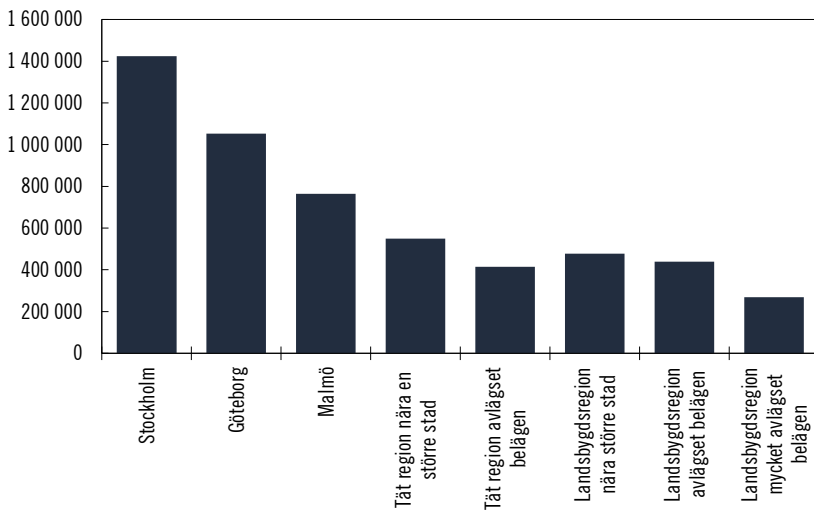
För att undersöka orsakerna till att de regionala skillnaderna i genomsnittlig ekonomisk standard är ungefär desamma före och

efter bostadsutgifter redovisas i tabell 6.4 även genomsnittlig boendeutgift per kvadratmeter och individ i ägda bostäder i respektive region. Det visar sig att boendeutgiften per kvadratmeter för ägda bostäder varierar betydligt mindre mellan regionerna än marknadsvärdet per kvadratmeter. En tänkbar förklaring till detta är att den relativt snabba prisutvecklingen i vissa regioner inte bara resulterat i höga priser utan också medfört att hushåll som ägt en bostad under en längre tid kunnat bygga upp ett betydande eget kapital i boendet. Om så är fallet bör ränteutgifterna, som utgör en del av boendeutgifterna, variera betydligt mindre per kvadratmeter än marknadsvärdet. Beräkningar av det egna bostadskapitalets storlek, utifrån uppgifter om individernas ägda bostäder och utgiftsräntor, stödjer detta resonemang. Figur 6.31 visar att det egna bostadskapitalet är högst i de tre storstäderna.¹¹⁵ I Stockholm uppgår det till drygt 1,4 miljoner kronor per person över 19 år, i Göteborg ligger det på drygt en miljon kronor och i Malmö på drygt 750 000 kronor. I mycket avlägsna landsbygdsregioner ligger genomsnittet på ca 270 000 kronor medan det i övriga regiontyper varierar mellan drygt 400 000 och närmare 550 000 kronor.

¹¹⁵ Utgångspunkten är att det egna bostadskapitalet motsvarar bostadens marknadsvärde exklusive de lån som är tagna med bostaden som säkerhet. Bostadens marknadsvärde har beräknats såsom framgår av fördjupningsruta 6.5. Den samlade bostadsskulden motsvarar hushållets samlade utgiftsräntor dividerade med den genomsnittliga bankräntan för bostadslån 2017 som uppgick till 1,7 procent. Dessa beräkningar är givetvis behäftade med viss osäkerhet men resultaten bedöms ändå ge en bild av det övergripande mönstret i fördelningen av det egna bostadskapitalet.

Figur 6.31 Eget kapital i ägda bostäder 2017

Genomsnitt per person 20 år och äldre, per region, kronor.



Anm.: Beräkningarna baseras på individens samlade innehav av bostäder.

Källor: Statistiska centralbyrån (STAR) och egna beräkningar.

En annan förklaring till att boendeutgiften per kvadratmeter för ägda bostäder varierar betydligt mindre mellan regionerna än marknadsvärdet per kvadratmeter är att hushållen anpassar sitt bostadsval till prisnivån. Det kan handla om att hushåll i regioner med höga bostadspriser väljer att bo på mindre yta och/eller i områden som är mindre centralt belägna eller av andra skäl mindre attraktiva på marknaden. Det bekräftas till viss del av tabell 6.4 som visar att den genomsnittliga boendeytan per individ är lägre i regioner med hög prisnivå. Minst boyta har individer i Stockholm och Göteborg och störst boyta har personer som bor mycket långt från en större stad tätt följd av de två andra landsbygdsregionerna. Skillnaden uppgår till omkring 10 kvadratmeter per individ i genomsnitt. Det bör dock noteras att den regionala skillnaden i boyta per individ inte är större för de som bor i ägda bostäder än för de som hyr sin bostad, trots att de regionala skillnaderna i hyra per kvadratmeter är betydligt mindre än skillnaderna i marknadspriser per kvadratmeter.

Samtidigt kan konstateras att boendet inte bara anpassas efter prisnivån utan i hög grad också efter inkomsten. Den genomsnittliga boendeytan per individ uppvisar därför även betydande variationer

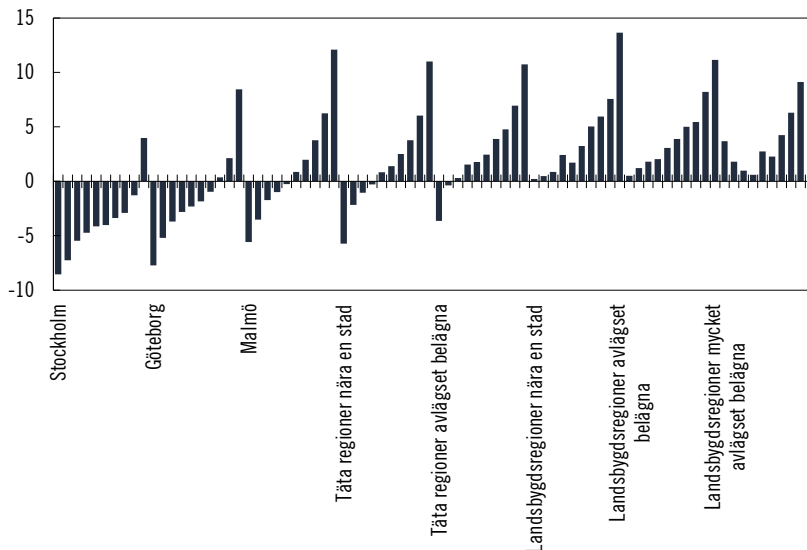
mellan inkomstgrupper inom regionerna. För att tydliggöra detta redovisas i figur 6.32 hur mycket bostadsytan per individ avviker från en förväntad bostadsyta, givet hushållets storlek och sammansättning.¹¹⁶ Avvikelserna varierar tydligt med inkomsten. Att boendekostnaderna, och kanske även tillgången på hyresrätter, också påverkar valet av bostad visar sig här genom att bostadsytan per individ i Stockholmsregionen i genomsnitt ligger under den förväntade för alla utom de individer som tillhör den översta tiondelen i den samlade inkomstfördelningen.¹¹⁷ I Malmöregionen och täta regioner nära en större stad är det bara individer i den nedre delen av fördelningen som bor mindre än förväntat givet hushållets storlek och sammansättning. I landsbygdsregionerna har alla en större bostad än den förväntade. Såväl höga bostadspriser som låga inkomster reducerar alltså hushållens efterfrågan på boendeyta i förhållande till behoven. Det finns dock inga tydliga indikationer på att inkomstens betydelse för hushållens efterfrågan på boendeyta påverkas av prisnivån i regionen.

¹¹⁶ Beräkningarna bygger på en regressionsmodell, där den beroende variabeln består av boyta i kvadratmeter, och de förklarande variablerna av samboförhållande, antalet vuxna och antalet barn i olika åldersgrupper.

¹¹⁷ Eftersom indelningen i decilgrupper har gjorts för hela den vuxna befolkningen i riket varierar den andel av regionens befolkning som ingår i decilgrupperna. Det gäller i synnerhet den högsta inkomstgruppen i Stockholmsregionen, som inkluderar ca 30 procent av regionens befolkning.

Figur 6.32 Skillnad i boyta för olika inkomstgrupper

Avvikelse från förväntad boendeyta. Kvadratmeter per individ.



Anm.: Indelningen i decilgrupper har gjorts genom att den vuxna befolkningen i riket som helhet har rangordnats efter ekonomisk standard och delats in i tio lika stora grupper. Decilgränserna är därmed desamma i alla regioner. Den andel av regionens befolkning som ingår i decilgrupperna för varje region varierar därför något.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.3.2 Regionala skillnader i bostadspriser och långa kötider skapar inträdeshinder

Bristen på bostäder i växande regioner har, som framhållits i avsnitt 6.1.5, betydelse för arbetskraftens rörlighet, vilket kan hämma ekonomins utveckling. Inträdeshinder finns både på hyresmarknaden och marknaden för ägda bostäder. Medan det på hyresmarknaden främst handlar om långa kötider skapar höga bostadspriser svårigheter för de flesta som inte redan ägt en bostad i regionen en längre tid att köpa en bostad utan att göra stora avkall på vad som kan betraktas som normal boendestandard och rimligt pendlingsavstånd.

Eftersom skillnaderna i bostadspriser mellan regioner är ett resultat av att priserna under en längre tid har ökat i olika takt i olika delar av landet har möjligheterna att bygga upp ett eget kapital i boendet varierat. För de som redan ägt en bostad en längre tid innebär ökade bostadspriser inte i första hand ökade boendeutgifter,

utan att värdet på bostaden stiger liksom det egna bostadskapitalet. Det stärker deras köpkraft på bostadsmarknaden i förhållande till de som inte har tagit del av värdestegringarna. Som framgått ovan är hushållens egna bostadskapital därför i genomsnitt betydligt högre i de regioner som under en längre tid har haft en relativt snabb prisutveckling på bostadsmarknaden.

Variationerna i det egna bostadskapitalets storlek är dock stora också inom regionerna, i synnerhet i de expansiva regionerna. Bland individer bosatta i hyresbostäder och bland yngre personer är det genomsnittliga egna bostadskapitalet mycket begränsat. Bland personer i högre åldrar som äger sin bostad är det egna bostadskapitalet betydligt högre, i synnerhet bland de som befinner sig i den övre halvan av inkomstfördelningen. Det egna bostadskapitalet stärker innehavarnas ställning på bostadsmarknaden och påverkar sannolikt deras betalningsvilja vid bostadsbyte. Samtidigt som bostadskapitalet i hög grad byggts upp till följd av stigande bostadspriser kan det därigenom också förmodas bidra till högre priser som försvårar inträdet på marknaden.

Långa kötider till hyresbostäder och höga priser på ägda bostäder påverkar individernas möjligheter till boende i expansiva regioner. Möjligheterna att träda in på bostadsmarknaden och äga sin bostad är av naturliga skäl mer begränsade för finansiellt begränsade hushåll. Enligt Enström-Öst (2012) gäller detta i högre utsträckning för unga och utrikesfödda. Inträdeshindren på bostadsmarknaden medför också att familjebakgrunden får större betydelse för ungas möjligheter till eget boende. Enström-Öst (2012) indikerar i sin studie att sannolikheten att bli bostadsägare påverkas positivt om föräldrarna äger sin bostad. De finner också att betydelsen av familjebakgrund och föräldrars förmögenhet har ökat. Christophers och O'Sullivan (2019) visar att andelen som äger sitt boende är tydligt lägre bland utrikesfödda och personer med föräldrar som hyr sin bostad. Skärpta kreditbegränsningar kan tänkas förstärka dessa mönster.

7 Velfärdstjänsterna utjämnar livschanserna

En ofta uttalad målsättning bakom den svenska välfärdsmodellen är att utjämna livschanser och ge individen möjlighet att nå sin fulla potential. Offentliga välfärdstjänster kan i det avseendet fylla en viktig funktion genom att ge mer likartade möjligheter för individer i samhället oberoende av bakgrund, livssituation och bostadsort. Bland annat av denna anledning tillhandahålls sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg och utbildning som gemensamt finansierade tjänster.

Velfärdstjänsterna tycks också vara en viktig anledning till att Sverige har kunnat förena en god ekonomisk tillväxt med en relativt stor offentlig sektor. Forskning tyder på att det inte är omfattningen av de offentliga utgifterna som är avgörande för den ekonomiska utvecklingen, utan dess sammansättning (SOU 2015:53). Om en stor andel av de offentliga utgifterna är produktiva, som t.ex. offentligt finansierad utbildning, ger det bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt än om andelen är liten.¹¹⁸ En relativt stor andel av de välfärdstjänster som tillhandahålls i Sverige kan anses vara av produktiv karaktär.

Velfärdstjänsterna står för runt 20 procent av BNP och svarar därmed för en betydande del av de ekonomiska resurser som tillfaller individen. De ger dessutom ett betydande bidrag till omfördelningen av resurser mellan olika grupper i samhället som inte fångas i traditionella analyser av inkomstfördelningen (se kapitel 3). I avsnitt 7.1 inkluderas välfärdstjänsterna i fördelningsanalysen. Där analyseras hur välfärdstjänsterna påverkar fördelningen både mellan olika inkomstgrupper och mellan olika typer av regioner. När hänsyn tas till de individuella välfärdstjänsterna minskar de uppmätta inkomst-

¹¹⁸ Med produktiva offentliga utgifter avses utgifter som ökar individers produktivitet och sysselsättning. Det kan handla om barnomsorg som möjliggör ökat deltagande på arbetsmarknaden eller utbildning som ökar humankapitalet.

skillnaderna med ca 20 procent. Det är framför allt spridningen i den nedre delen av inkomstfördelningen som minskar. Dessutom utjämnas resurserna regionalt, eftersom konsumtionen av välfärdstjänster är större utanför storstadsregionerna.

Ett gemensamt finansierat utbildningssystem av hög kvalitet förefaller vara särskilt viktigt för att ge alla individer lika livschanser och för att minska inkomstskillnaderna. Det förbättrar förutsättningarna för intergenerationell rörlighet och för en mer jämlik kompetens- och inkomstfördelning. Avsnitt 7.2 analyserar skillnaderna i kvalitet mellan olika grundskolor. Fokus ligger på hur väl skolor förmår att främja elevernas humankapitalutveckling och i vilken utsträckning detta skiljer mellan olika skolor. Resultaten tyder på att det finns skillnader i skolkvalitet i Sverige och att det finns utrymme för kvalitetsförbättringar för vissa skolor. Det finns även tecken på att elever med sämre förutsättningar går i skolor av lägre kvalitet och att kvaliteten i skolor på landsbygden är lägre än i storstäder. Även om andra välfärdstjänster, som t.ex. högskoleutbildning, sjukvård och barnomsorg, också spelar en viktig roll i att skapa lika livschanser och ekonomisk tillväxt kommer detta inte att belysas här.¹¹⁹

Det är välkänt att den åldrande befolkningen utgör en utmaning för den svenska välfärdsmodellen. I grunden är det positivt att medborgarna lever längre. Men det innebär också att utgifterna för välfärdstjänsterna, framför allt äldre- och sjukvård, väntas öka kraftigt. Samtidigt har det sedan decennier pågått en urbanisering där befolkningen, framför allt den yngre, koncentrerats geografiskt till storstadsregioner (se kapitel 6). Det innebär att befolkningen i storstäder växer, medan befolkningen på landsbygden minskar, i synnerhet i yngre åldersgrupper. Det medför även att försörjningsbördan i landsbygdsregioner stiger snabbare än i storstadsregionerna. Det är en process som väntas fortsätta framöver. I avsnitt 7.3 presenteras resultat som visar att om kommunerna ska tillhandahålla välfärdstjänster motsvarande efterfrågan som skapas av den demografiska utvecklingen kommer statsbidragen att behöva höjas med 1,6 procent av BNP till 2035. Utgifterna kommer dock behöva öka väsentligt mer i landsbygdsregioner jämfört med storstadsregioner.

¹¹⁹ Se däremot t.ex. Kommunutredningen (2019) och SNS Konjunkturråd (2019) för sådan analys.

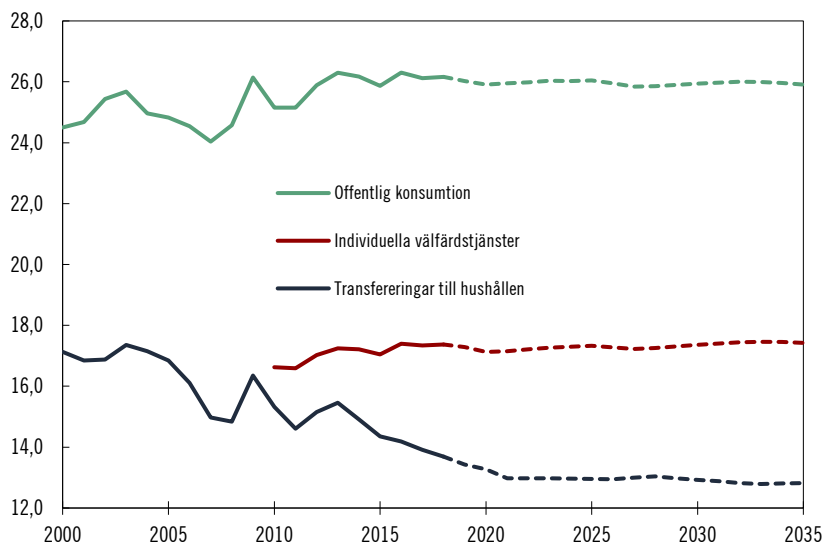
Även rekryteringsbehovet till vård och omsorg kan väntas öka. Sannolikt kommer det finnas brist i samtliga regioner.

7.1 Fördelningen av välfärdstjänster

De offentliga utgifterna består i huvudsak av transfereringar och offentlig konsumtion. Individuella välfärdstjänster, som inkluderar vård, skola och omsorg, utgör en betydande del av den offentliga konsumtionen. Sett över de senaste 20 åren har transfereringarna minskat i betydelse som fördelningspolitiskt instrument, se figur 7.1. De individuella välfärdstjänsterna har däremot varit relativt stabila de senaste 10 åren, vilket innebär att de relativt sett har ökat i betydelse som fördelningspolitiskt instrument.

Figur 7.1 Offentliga utgifter 2000–2035

Andel av BNP



Anm.: Streckad linje anger prognos.

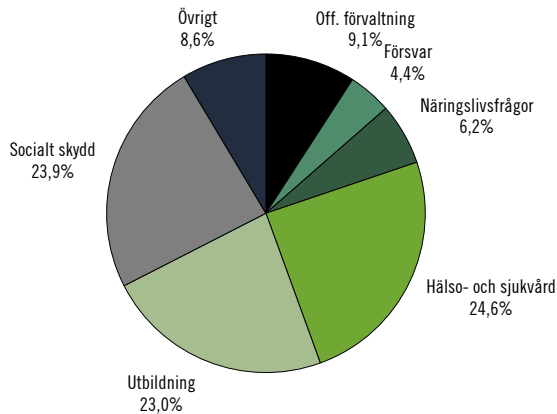
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I detta avsnitt analyseras hur de offentliga utgifterna för individuella välfärdstjänster fördelas i befolkningen. Den offentliga sektorns samlade konsumtionsutgifter uppgick 2017 till 1 200 miljarder kronor. En stor del av den offentliga konsumtionen är dock av kollektiv karaktär och kan därför inte fördelas på individer på ett

meningsfullt sätt. Det gäller exempelvis försvar, näringslivsfrågor och offentlig förvaltning (se figur 7.2). Det som i detta avsnitt fördelas på individer är de individuellt inriktade offentliga tjänsterna. De inkluderar välfärdstjänster inom områdena hälso- och sjukvård, utbildning, barnomsorg, socialt skydd (bl.a. äldreomsorg och arbetsmarknadsinsatser), samt fritid och kultur. Sammantaget kan 2/3 av den offentliga konsumtionen betecknas som individuella välfärdstjänster. De offentliga utgifterna för dessa motsvarade i genomsnitt närmare 83 000 kronor per person 2017, eller 28 procent av den genomsnittliga ekonomiska standarden.¹²⁰

Figur 7.2 Fördelningen av den offentliga konsumtionen 2017

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

¹²⁰ Med ekonomisk standard avses disponibel inkomst per individ med hänsyn tagen till försörjningsbörda och stordriftsfördelar i hushåll med fler än en individ. Se kapitel 2 för en närmre beskrivning.

7.1.1 Några generella fördelningsprinciper

Det är inte helt uppenbart hur offentligt finansierade individuella välfärdstjänster ska värderas och fördelas på individer.¹²¹ En vanlig ansats, som också används här, är att utgå från de offentliga konsumtionsutgifterna för dessa tjänster och fördela dem på individer utifrån hur de nyttjas. Därmed ligger fokus på hur de gemensamma resurser som läggs på dessa tjänster är fördelade mellan individerna.

Konsumtionsutgifterna hämtas från nationalräkenskaperna.¹²² Vissa tjänster fördelas på de individer som nyttjat tjänsterna under året. Det gäller hela utbildningsområdet och delar av socialt skydd. För övriga områden används en s.k. *försäkringsmässig ansats* där värdet av tjänsterna fördelas på samtliga potentiella brukare. Exempelvis antas äldreomsorg ha ett värde även för äldre som inte nyttjar tjänsten, men potentiellt skulle kunna behöva det. I enlighet med denna princip fördelas utgifterna på potentiella användargrupper baserat på t.ex. åldersgrupp, kön och geografiskt område.¹²³ Värdet av tjänsten kan därmed liknas vid en premie för den försäkring som individen hade behövt teckna i avsaknad av en offentligt subventionerad tjänst. I det följande benämns de fördelade utgifterna *värdet av välfärdstjänsterna*. Liksom i kapitel 3 analyseras fördelningen på individnivå och det antas att samtliga personer i ett hushåll gynnas av de resurser som en enskild medlem i hushållet kan ta del av via de offentligt finansierade välfärdstjänsterna. Det innebär att värdet av alla välfärdstjänster som hushållet har tillgång till summeras och fördelas lika på varje medlem i hushållet.¹²⁴

¹²¹ I den akademiska forskningen på detta område är en vanlig teoretisk utgångspunkt att analysen helst borde fånga välfärdstjänsternas marknadsvärde och/eller individernas egen värdering av tjänsterna. Se exempelvis Smeeding m.fl. (1993), Andersson, Johansson och Olin (2012). Det finns också en litteratur där ett behovsjusterat mått används för att beakta de skillnader i behov som motiverar många av tjänsterna. Se t.ex. Aaberge m.fl. (2018). I praktiken används dock i allmänhet en ansats liknande den som används här.

¹²² Det som beaktas är den offentliga förvaltningens konsumtionsutgifter exklusive eventuella användaravgifter och ingående mervärdeskatt inom respektive område.

¹²³ Med avseende på geografiskt område görs fördelning på lägsta möjliga aggregeringsnivå baserad på tillgängligt data. För de flesta utgiftsområden finns data på länsnivå, men i några fall även på kommunnivå. I vissa fall finns dock endast data på riksnivå.

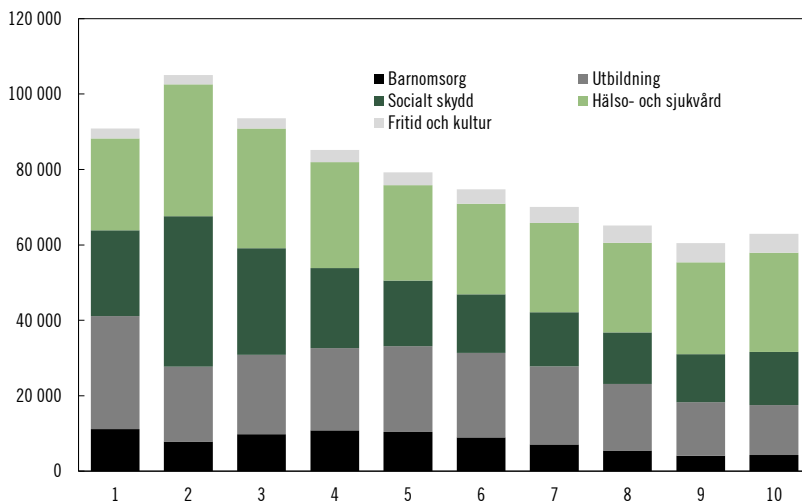
¹²⁴ I motsats till antagandena kring inkomster i kapitel 3 antas det inte finnas några stordriftsfördelar i konsumtionen av offentliga tjänster. Det görs därmed ingen justering av värdet av välfärdstjänsterna utifrån hushållets sammansättning.

7.1.2 Större behov av välfärdstjänster i grupper med lägre inkomst

Nedan rangordnas alla individer i befolkningen efter ekonomisk standard och delas in i tio lika stora inkomstgrupper. Därefter fördelas värdet av välfärdstjänsterna på dessa inkomstgrupper (se figur 7.3). Välfärdstjänsterna bidrar till att de ekonomiska resurserna ökar i samtliga inkomstgrupper. De bidrar också till en jämnare fördelning av de ekonomiska resurserna genom att omfattningen av tjänsterna är större i de lägre inkomstgrupperna än i de högre. I de tre lägsta inkomstgrupperna motsvarar värdet av välfärdstjänsterna 91 000–105 000 kronor per individ och år, medan värdet i de tre högsta inkomstgrupperna motsvarar 60 000–65 000 kronor. Det är framför allt ett högre värde av socialt skydd bland hushåll med lägre inkomst som bidrar till att de ekonomiska resurserna ökar mer för denna grupp. Men även ett högre värde av välfärdstjänsterna utbildning samt hälso- och sjukvård i denna grupp bidrar.

Figur 7.3 Välfärdstjänster i olika inkomstgrupper 2017

Kronor (Utgifter 2017 i 2019 års priser)



Not: I diagrammet används benämningen barnomsorg för välfärdstjänster inom områdena förskola, pedagogisk verksamhet och fritidshem.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I det utvidgade inkomstbegreppet, *utökad inkomst*, adderas värdet av välfärdstjänsterna till den ekonomiska standarden. Den genomsnittliga utökade inkomsten 2017 var 28 procent högre än den genomsnittliga ekonomiska standarden. Eftersom värdet av välfärdstjänsterna är högre i de lägre inkomstgrupperna, både i absoluta termer och i procent av inkomsten, bidrar de till en betydande utjämning av de ekonomiska resurserna i befolkningen. I kapitel 3 beräknades det sammanfattande måttet för inkomstspridning, Gini-koefficienten, för ekonomisk standard till 0,32 för 2017. När hänsyn tas till värdet av välfärdstjänster minskar Gini-koefficienten med ca 20 procent, till 0,26. Det motsvarar den nivå som Gini-koefficienten för ekonomisk standard låg på 2003.

7.1.3 Välfärdstjänsterna utjämnar regionala skillnader

I kapitel 6 analyserades fördelningen av inkomster mellan olika regioner. Där framgick att den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet i genomsnitt var högre i storstadsregioner, framför allt i Stockholms- och Göteborgsregionerna, än i övriga delar av landet.¹²⁵

När hänsyn tas till de resurser som läggs på individuella välfärdstjänster ökar de ekonomiska resurserna per person i samtliga regioner. Men ökningen är större utanför storstadsregionerna. Det förklaras till stor del av demografiska faktorer där framför allt landsbygdsregionerna har en stor andel äldre i befolkningen. Äldre nyttjar välfärdstjänster, såsom sjukvårdstjänster och äldreomsorg, i högre utsträckning än andra grupper. I någon utsträckning kan det även spegla att välfärdstjänster är dyrare att tillhandahålla i vissa delar av landet. Exempelvis kan det i regioner med stor geografisk yta och spritt bosättningsmönster vara svårare att uppnå ekonomiska skalfördelar i den kommunala verksamheten. Det kan medföra att det blir relativt sett dyrare att tillhandahålla vissa tjänster, som t.ex. hemtjänst och skolor. Men det kan även reflektera politiska prioriteringar eller skillnaderna i effektivitet och användningsmönster.

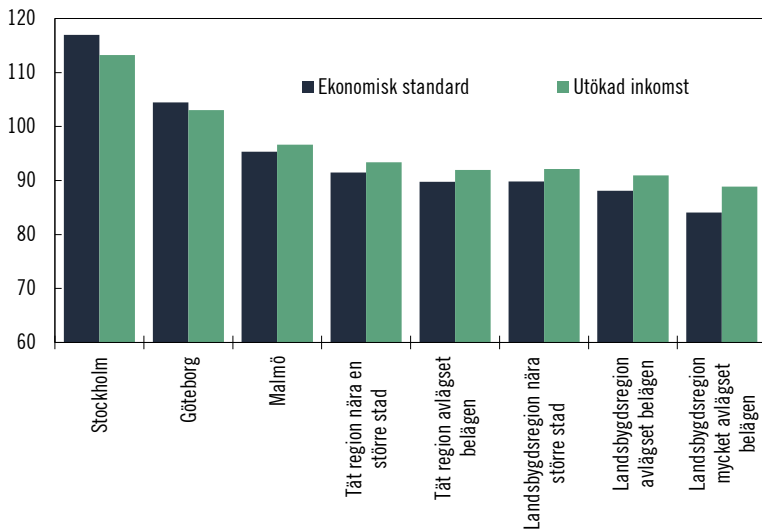
Att värdet av välfärdstjänsterna är högre utanför storstadsregionerna innebär att de bidrar till att utjämna resurserna mellan individer i olika regioner. Det illustreras i figur 7.3 som visar genom-

¹²⁵ Se kapitel 6 för en definition av regionindelningen.

snittlig ekonomiska standard respektive utökad inkomst (som inkluderar välfärdstjänster) i olika regioner i förhållande till riket. När välfärdstjänster inkluderas är den genomsnittliga inkomsten fortfarande högst i Stockholm, men skillnaden mot övriga regioner minskar. Den genomsnittliga ekonomiska standarden i Stockholmsregionen uppgick till ca 140 procent av genomsnittet för landsbygdsregioner där befolkningen bor mycket långt från en större tätort. Skillnaden reduceras till 127 procent när jämförelsen avser utökad inkomst.

Figur 7.4 Ekonomisk standard och utökad inkomst 2017

Index, riket = 100 för respektive mått



Not: Ekonomisk standard motsvarar genomsnittlig disponibel inkomst per individ i respektive region med hänsyn tagen till försörjningsbörda och stordriftsfördelar i hushåll med fler än en individ (se kapitel 2.) Utökad inkomst motsvaras av summan av genomsnittlig ekonomisk standard per individ och individens välfärdstjänster.

Källor: Statistiska centralbyrån (STAR) och egna beräkningar.

7.2 Likvärdig kvalitet i grundskolan?

En grundläggande ambition i den svenska välfärdsmodellen är att alla individer ska ha samma livschanser. Det är individens egen prestation och förmåga, snarare än social bakgrund, kön, etnicitet, bostadsområde eller andra bakgrundsfaktorer, som ska bestämma individens

livschanser.¹²⁶ Särskilt problematiskt är det när möjligheten att utbilda sig inte är lika för alla.¹²⁷ Möjligheterna kan vara begränsade av sociala eller ekonomiska skäl, exempelvis genom att utbildningsmöjligheterna är sämre för barn till föräldrar med lägre utbildning, lägre inkomst eller av utländsk härkomst. Det medför att potentialen i landets humankapital inte nyttjas fullt ut, vilket i förlängningen kan innebära en sämre ekonomisk utveckling.

Ett gemensamt finansierat utbildningssystem av hög kvalitet kan skapa förutsättningar för intergenerationell rörlighet och en mer jämlik kompetens- och inkomstfördelning. Samtidigt kan det bidra till att öka humankapitalet totalt sett och därmed till att skapa högre ekonomisk tillväxt.¹²⁸ Det bör betonas att lika möjligheter till utbildning inte i första hand handlar om en jämn resursfördelning, så som det belystes i avsnitt 7.1. Här handlar det i stället om att kvaliteten på utbildningen som utgångspunkt ska vara lika mellan olika skolor. De skolresurser som kommer eleverna till del, t.ex. genom lärartid och lärarkompetens, har naturligtvis också betydelse för skolans kvalitet. Men det är i slutändan det mervärde som skolan skapar i form av ökat humankapital som är av betydelse för individens möjligheter till fortsatt utbildning och jobb senare i livet. I detta avsnitt är fokus därför på hur väl skolor förmår att främja elevernas humankapitalutveckling och i vilken utsträckning detta skiljer sig mellan olika skolor.¹²⁹ Resultaten bygger på analyserna från bilaga 7 om likvärdighet i skolan.

7.2.1 Hur väl klarar sig eleverna i grundskolan?

Betyg och provresultat kan fånga viktiga aspekter av elevernas humankapitalutveckling, t.ex. kognitiva färdigheter, ämneskunskaper, motivation och uthållighet. Mätt som avgångsbetyg i årskurs 9 har resultaten i grundskolan ökat kraftigt sedan de mål- och kunskapsrelaterade betygen infördes 1997/98 (se figur 7.5).

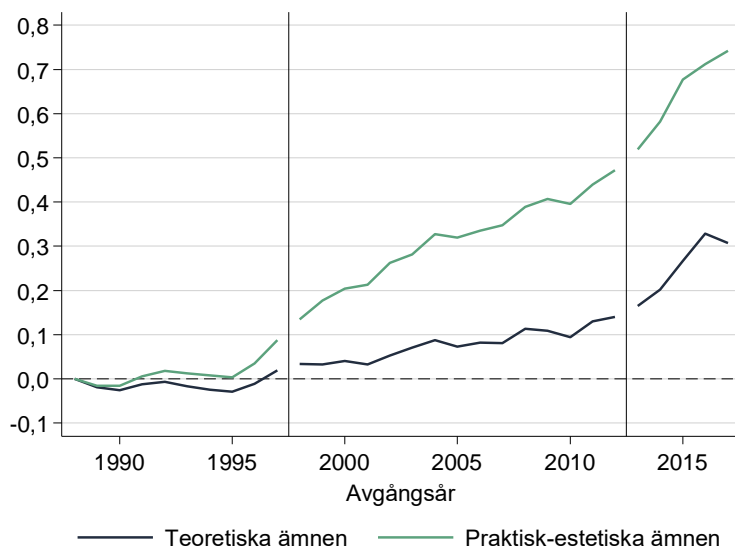
¹²⁶ Även i skollagen framhålls dessa grundläggande principer. Där framgår att alla, oberoende av geografisk hemvist, sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till grundskoleutbildning samt att denna utbildning ska vara lika inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Se kapitel 1, 8-9 § i skollagen (2010:800).

¹²⁷ Se bilaga 4 om inkomstskillnader och tillväxt.

¹²⁸ Se även kapitel 5.2 och bilaga 4 om inkomstskillnader och tillväxt.

¹²⁹ I bilaga 7 om likvärdighet i skolan analyseras även skillnader i insatsvaror, t.ex. lärartäthet och lärarkompetens.

Figur 7.5 Betygsutvecklingen i Åk 9 uppdelat på olika ämnen



Anm.: Figuren visar genomsnittsbetyg i Åk 9 för olika typer av ämnen. Betygen har normerats för läsåret 1987/88. Den första lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan, medan den andra linjen visar införandet av det senaste betygssystemet. För varje ämnestyp har medelvärdet för det första året med ett nytt betygssystem satts till medelvärdet för det sista året med det föregående systemet, plus den genomsnittliga betygstrenden för åren före respektive efter bytet av betygssystem.

Källa: Bilaga 7 om likvärdighet i skolan.

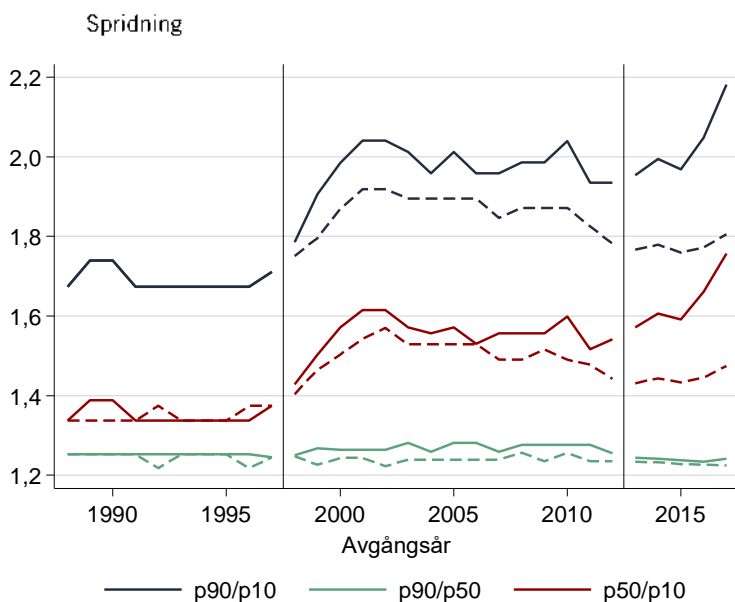
Ökningen har varit särskilt kraftig i praktiska/estetiska ämnen. Utvecklingen av svenska elevers ämneskunskaper har inte varit lika positiv i internationella mätningar. I dessa har resultaten minskat relativt kraftigt fram till 2012 för att sedan återhämta sig 2015 och 2018. Denna skillnad i resultatutveckling har av flera forskare tolkats som ett tecken på betygsinflation.¹³⁰ Skolor är i olika grad generösa i betygssättning och rättningen av nationella prov och styr undervisningen mot sådant som mäts i de nationella proven.

Betygsskillnaderna i grundskolan har också ökat. I och med övergången till det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i mitten på 1990-talet steg betygsskillnaderna fram till början 2000-talet, se figur 7.6. Betygsskillnaderna har sedan dess varit relativt konstanta fram till 2015 då skillnaderna började öka kraftigt. Utvecklingen skiljer sig dock mellan utrikes födda och svenskfödda elever. För

¹³⁰ Se exempelvis Vlachos (2010), Vlachos (2018) och Skolinspektionen (2013).

svenskfödda elever har betygsskillnaderna minskat sedan 2000. Samtidigt ökade skillnaderna något bland utrikesfödda mellan 2000 och 2015, vilket är anledningen till att spridningen totalt sett var konstant under perioden. Efter 2015 ökade betygsskillnaderna dock relativt kraftigt bland utrikes födda på grund av ett högt inflöde av utrikesfödda elever som anlant efter skolstart. Det förklarar även den kraftiga uppgången i spridningen för samtliga elever efter 2015.

Figur 7.6 Spridning i betyg i årskurs 9, alla elever respektive svenskfödda elever



Anm.: Figuren visar kvoterna mellan elevers genomsnittsbetyg i Åk 9 i olika delar av fördelningen. p90/p10 anger kvoten mellan elevers betyg vid den 90:e och den 10:e percentilen, p90/p50 anger kvoten mellan elevers betyg vid den 90:e och den 50:e percentilen, medan p50/p10 anger kvoten mellan elevers betyg vid den 50:e och den 10:e percentilen. De heldragna linjerna visar betygsfördelningen för alla elever, medan den streckade linjerna visar betygen för svenskfödda elever. Den första lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan, medan den andra linjen visar införandet av nuvarande betygssystem. För varje spridningsmått har medelvärdet för det första året med ett nytt betygssystem satts till medelvärdet för det sista året med det föregående systemet, plus den genomsnittliga betygstrenden för åren före respektive efter bytet av betygssystem. Källa: Bilaga 7 om likvärdighet i skolan.

Den ökande spridningen i betyg skulle kunna vara ett tecken på att likvärdigheten i den svenska grundskolan har försämrats. Betyg är dock ett ofullständigt mått på kvalitet, bl.a. då det inte tar hänsyn till vilka förutsättningar eleverna har. Det kan vara svårt att avgöra

vilken del av utvecklingen i betygen som ska tillskrivas skolans kvalitet och vad som beror på andra faktorer, som t.ex. elevens egen förmåga och familjens betydelse.¹³¹

7.2.2 Hur mäts skolkvalitet?

Skolkvalitet kan mätas på olika sätt. Ett vanligt sätt är att mäta nivån på de insatsfaktorer som en skola använder t.ex. lärartäthet, lärar-kompetens och faciliteter. Här är fokus i stället på det som produceras i termer av elevresultat. Ambitionen är att fånga den del av elevernas utveckling av kunskap och förmågor som kan förklaras av att eleverna går på just denna skola, jämfört med om de gått på en annan skola.

Elevernas resultat i årkurs 9 eller i nationella proven i gymnasiet årskurs 1 mäts i förhållande till elevernas tidigare skolprestationer i årskurs 6.¹³² Dessutom tas hänsyn till elevens förutsättningar, som exempelvis föräldrarnas inkomst, utbildning och ursprung. Måttet är ett s.k. *mervärdesmått* som fångar högstadieskolans bidrag till elevernas resultat. Det speglar därmed vad en elev får med sig i termer av kunskaper och möjligheter från en viss skola, oavsett om detta har med elevgruppens sammansättning eller med andra kvalitetsfaktorer att göra. Det går alltså inte att skilja mellan vad som beror på skolan och vad som beror på elevsammansättningen.

7.2.3 Skillnader i grundskolornas kvalitet

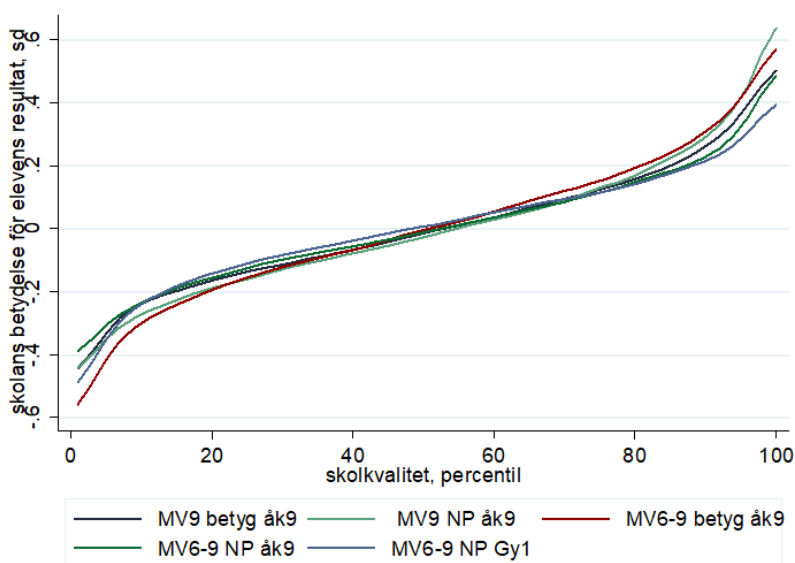
I figur 7.7 illustreras skillnaderna i kvalitet i grundskolan med hjälp av olika mervärdesmått. Spridningen i kvalitet varierar något beroende på vilket mervärdesmått som används men samtliga mått visar att det finns betydande skillnader i kvalitet i skolan. Skillnaden i kvalitet mellan den 10:e percentilen (10 procent av eleverna går i skolor med lägre mervärde) och 90:e percentilen (90 procent av eleverna går i skolor med lägre mervärde) i skolkvalitet är ungefär 0,45 standardavvikelser. Att byta skola från den 10:e till den 90:e

¹³¹ Just för perioden 2015 och framåt är det förmodligen försämrade elevförutsättningar som har drivit den ökande spridningen.

¹³² Genom att använda nationella proven i gymnasiet årskurs 1 i stället för grundskolans årskurs 9 fås troligtvis ett mer objektivi mått på kunskap då det rättats av en annan skola än den grundskola eleven gått på.

percentilen skulle alltså kunna höja elevens resultat med 0,45 standardavvikelser, vilket 2017 motsvarade 35 meritpoäng i årskurs 9. För att sätta detta i perspektiv skulle en elev som låg i den 75:e percentilen i betygsfördelningen (283 meritpoäng) genom skolbytet kunna förflytta sig till den 95:e percentilen i fördelningen (328 meritpoäng).¹³³ Ett annat sätt att beskriva det är att 35 meritpoäng motsvarar en höjning med ett betygssteg, t.ex. från C till B, i 14 ämnen. Det bör ses som en betydande skillnad i mervärde mellan olika skolor.

Figur 7.7 Spridning i skolkvalitet (elevviktat)



Anm.: Sambandet är skattat med s.k. kernelregression

Källa: Bilaga 7 om likvärdighet i skolan.

Resultaten bör tolkas med en viss försiktighet. Som nämnts tidigare inkluderar kvalitetsmättet eventuella effekter som elevsammansättningen kan ha på skolresultaten.¹³⁴ Det kan dessutom inte uteslutas att exempelvis elever med goda studieförutsättningar söker sig till vissa skolor, vilket i detta sammanhang kommer att tolkas

¹³³ Baserad på fördelningen av meritpoäng för samtliga elever i årskurs 9 år 2017.

¹³⁴ Exempelvis kan elever motiveras och få hjälp av varandra, liksom de kan bli störda och förlora motivation av andra elevers beteenden och prestationer.

som att skolan har högre kvalitet.¹³⁵ Ur ett elev- och föräldraperspektiv kan det dock vara rimligt att i skolans kvalitet inkludera eventuella negativa eller positiva effekter som har med elevsammanställning att göra.

Kvalitetsskillnaderna tyder ändå på skillnader i hur väl skolor förmedlar kunskaper och att det finns utrymme för betydande kvalitetsförbättringar för vissa skolor. Det är dock inte uppenbart hur skolans kvalitet ska kunna höjas. Kompletterande analyser visar att såväl lärartäthet som lärarkompetens är svagt relaterade till uppmätt kvalitet. Tidigare forskning indikerar dock ett positivt samband mellan elevernas resultat och lärartäthet samt lärarkompetens.¹³⁶

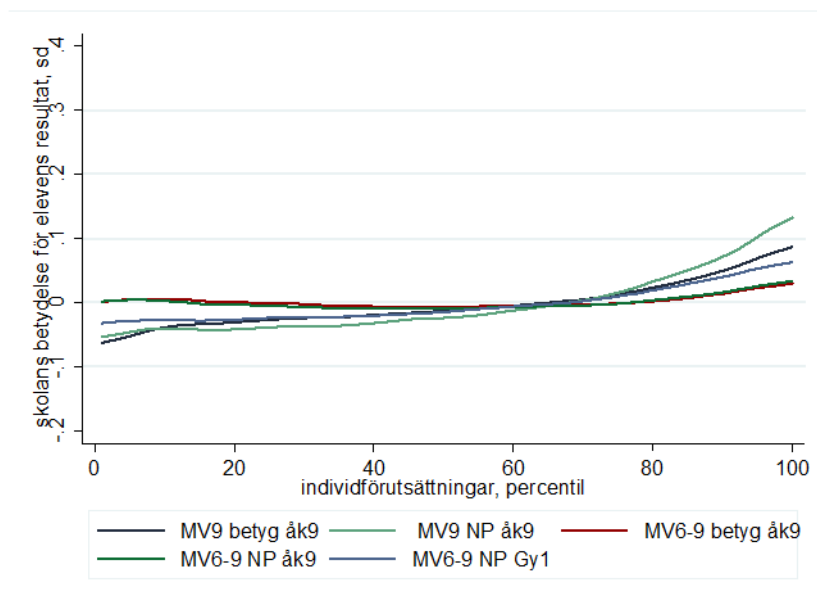
Elever med sämre förutsättningar går i skolor med lägre kvalitet

Det finns även tecken på elever väljer att gå på vissa skolor utifrån mätbar skolkvalitet och att studiesvaga elever går i skolor med lägre mervärde. Figur 7.8 visar sambandet mellan skolkvalitet och elevernas individuella förutsättningar. Elevens förutsättningar mäts här som ett index baserat på föräldrarnas inkomst, utbildning och ursprung. Av figuren framgår att elever med sämre förutsättningar tenderar att gå i skolor av lägre kvalitet. Styrkan i sambandet varierar dock beroende på mervärdesmått och är generellt svagt jämfört med de övergripande kvalitetsskillnaderna i figur 7.7 ovan. Används mervärdesmålet med resultaten mätta med nationella prov i gymnasiet årskurs 1 ("MV6-9 NP Gy 1") är skillnaden i skolans mervärde mellan den 10:e och den 90:e percentilen i individförutsättningar knappt 0,1 standardavvikelse. Det motsvarar drygt 7,5 meritpoäng 2017 eller en höjning från C till B i tre ämnen.

¹³⁵ Detta kallas även för dold selektion.

¹³⁶ För en sammanfattning av tidigare litteratur se Björklund m.fl. (2010).

Figur 7.8 Skolkvalitet och enskilda elevers förutsättningar, percentilrankat



Anm.: Asylsökande elever ingår inte när fördelningen av individförutsättningar har beräknats. Sambanden har skattats med en s.k. kernelregression.

Källa: Bilaga 7 om likvärdighet i skolan.

En möjlig tolkning av likvärdighet är att skolan ska kompensera elever som har svagare förutsättningar. Denna kompensation kan ske genom att elever med svagare förutsättningar går i skolor med högre mervärde. Resultaten pekar dock mot att grundskolan på systemnivå inte väger upp skillnader i elevers förutsättningar utan om något förstärker dessa.

Detta utesluter inte att resurser inom enskilda skolor fördelas på ett sådant vis att det gynnar kunskapsutveckling hos elever med relativt sett sämre förutsättningar. Tvärtom verkar det finnas en sådan kompensatorisk fördelning av resurser. Lärartätheten är högre i skolor med svagare elevförutsättningar och det kompensatoriska inslaget i detta avseende verkar dessutom ha ökat över tid. Även resursfördelningen inom skolor tycks vara kompensatorisk och elever med svagare förutsättningar erbjuds oftare särskilt stöd. Däremot verkar fördelningen av lärarnas kompetens förstärka initiala skillnader i skolornas elevförutsättningar, genom att skolor med svagare elevförutsättningar har lärare med något lägre kompetens jämfört med skolor med starkare elevförutsättningar.

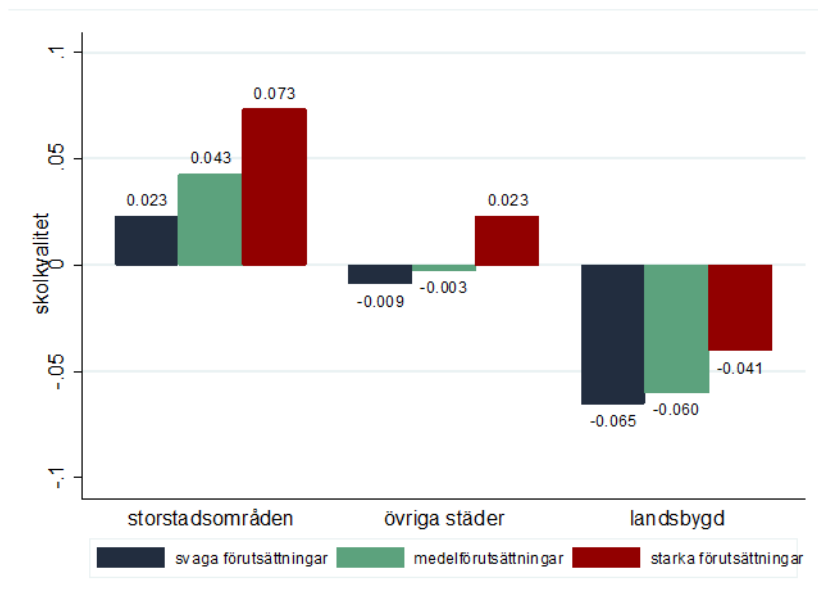
Skolkvalitet högre i storstäder

Det verkar även finnas tydliga skillnader i kvalitet mellan kommuner. I figur 7.9 visas hur den genomsnittliga skolkvaliteten varierar mellan elever med olika förutsättningar beroende på kommuntyp. Sveriges kommuner sorteras i denna analys in i tre kategorier baserat på antalet kommuninvånare och befolkningstäthet. Antalet elever är ungefär jämnt utspritt över de olika kommuntyperna. Eleverna har därefter delats in i tre lika stora grupper elever baserat på deras individuella studieförutsättningar, dvs. ursprung, föräldrars inkomst och utbildning m.m. Den genomsnittliga skolkvaliteten för landet som helhet normeras till noll.

För det första visar figuren att skolkvaliteten skiljer sig åt mellan kommuntyperna. I genomsnitt är skolkvaliteten 0,05 standardavvikelse högre i storstadsområden än i landet som helhet och 0,05 standardavvikelse lägre på landsbygden. Det motsvarar en skillnad mellan stad och land på 0,1 standardavvikelse eller drygt 7,5 meritpoäng 2017. Som jämförelse motsvarar det en höjning från C till B i tre ämnen. Skillnaden är därmed mindre än de övergripande kvalitetsskillnaderna i figur 7.7 ovan, men ändå betydande.

Inom varje kommuntyp ser sorteringen av elever efter skolkvalitet likartad ut. Elever med svagare förutsättningar går i skolor av lägre kvalitet oavsett kommuntyp. Det är dock värt att notera att elever med starka förutsättningar på landsbygden går i skolor av i genomsnitt sämre kvalitet än elever med svaga förutsättningar i storstadsområden.

Figur 7.9 Genomsnittlig skolkvalitet fördelat efter elevförutsättningar och regiontyp



Anm.: Mervärdesmätt för högstadiet baserat på nationella provresultat i gymnasiet (MV6-9 NP Gy 1).

Källa: Bilaga 7 om likvärdighet i skolan.

Högre uppmätt kvalitet i fristående skolor

Det finns även skillnader i mervärde beroende på huvudmannaskap. Fristående skolor har i genomsnitt högre mervärde än kommunala skolor. Det gäller även om hänsyn tas till att de fristående skolor generellt sett har elever med bättre förutsättningar. Det finns också tecken på att fristående skolor är något mer generösa i provrättningen och betygssättningen. En betydande del av skillnaderna mellan huvudmannatyper kan bero på dold selektion, dvs. att elever med starkare förutsättningar som inte kan observeras söker sig till fristående skolor. Kvalitetsskillnader mellan huvudmän kan i sig ses som ett likvärdighetsproblem.

7.3 Regionala demografiska utmaningar till 2035

Sverige står inför en demografisk utveckling som kan leda till påfrestningar för samhällsekonomin. En ökad medellivslängd gör att befolkningen åldras, vilket sannolikt ökar de offentliga utgifterna för välfärdstjänster. Huvuddelen av de offentliga välfärdstjänsterna tillhandahålls genom den kommunala verksamheten. Därför väntas de ökande utgifterna framför allt uppstå i kommunsektorn. Som framgick av kapitel 6 skiljer sig den historiska demografiska utvecklingen mycket åt i olika delar av Sverige. Utflyttning och låga födelsetal på landsbygden har tillsammans med en ökad medellivslängd inneburit att andelen äldre i befolkningen är högre i landsbygdsregioner än i storstadsregionerna och andra större städer. Utvecklingen har delvis motverkats av invandring. I detta avsnitt analyseras hur de kommande demografiska förändringarna kan komma att påverka fördelningen av välfärdstjänster i ett regionalt perspektiv. Även framöver väntas regionerna utvecklas olika i demografiskt avseende, vilket väntas innebära en ökad regional spridning i den demografiskt drivna efterfrågan på välfärdstjänster. Det ställer krav på högre statsbidrag och ökad omfördelning mellan regionerna, för att motverka växande regionala skillnader i kommunalskatt eller i kvaliteten på välfärdstjänsterna.

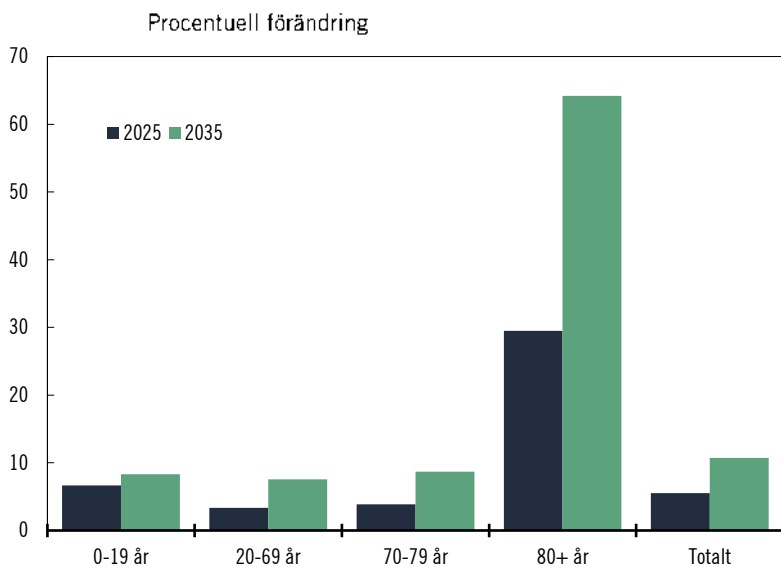
7.3.1 Befolkningen åldras

Den svenska befolkningen, som uppgick till ca 10,2 miljoner personer i december 2018, förväntas öka till ca 11,3 miljoner personer 2035.¹³⁷ Det är en ökning med närmare 1,1 miljoner personer, varav ca 420 000 väntas vara 70 år och äldre. I relation till dagens befolkningsfördelning sker den största ökningen i åldersgruppen 80 år och äldre. Denna grupp väntas öka med 30 procent fram till 2025 och med 65 procent fram till 2035 (se figur 7.10). Anledningen är att de stora barnkullar som föddes på 1940-talet nu kommer att nå dessa åldrar. Däremot väntas antalet personer i yrkesverksam ålder, här definierad som åldersgruppen 20–69 år, öka med endast 7,6 procent 2018–2035. Det gör att antalet personer som är 70 år och äldre som andel av befolkningen i åldrarna 20–69 år (äldrekvoten) ökar (se

¹³⁷ Baserad på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos från april 2019.

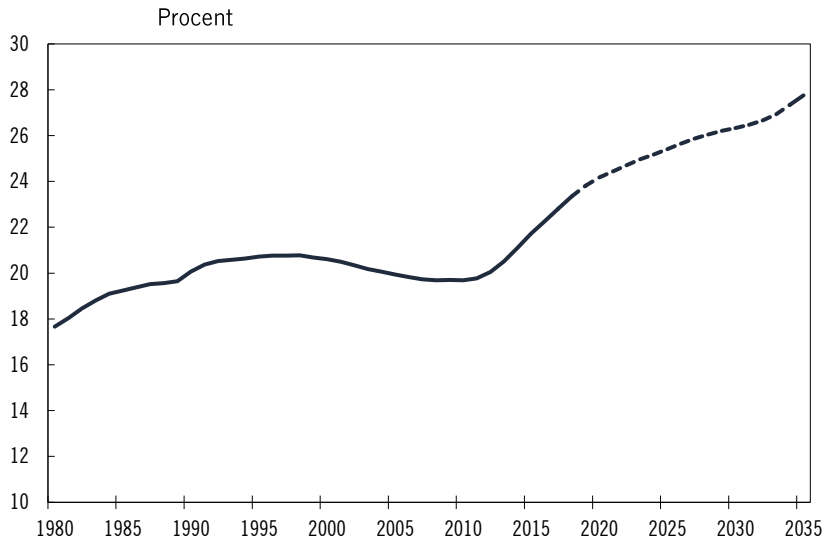
figur 7.11). Denna andel, som ökade från 20 procent 2010 till 23 procent 2018, väntas öka till 28 procent till 2035.

Figur 7.10 Befolkningsförändring jämfört med 2018



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Figur 7.11 Antal personer 70 år och äldre som andel av personer i åldern 20–69 år



Anm. Avser utfall för perioden 1980–2018 och prognos för perioden 2019–2035.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

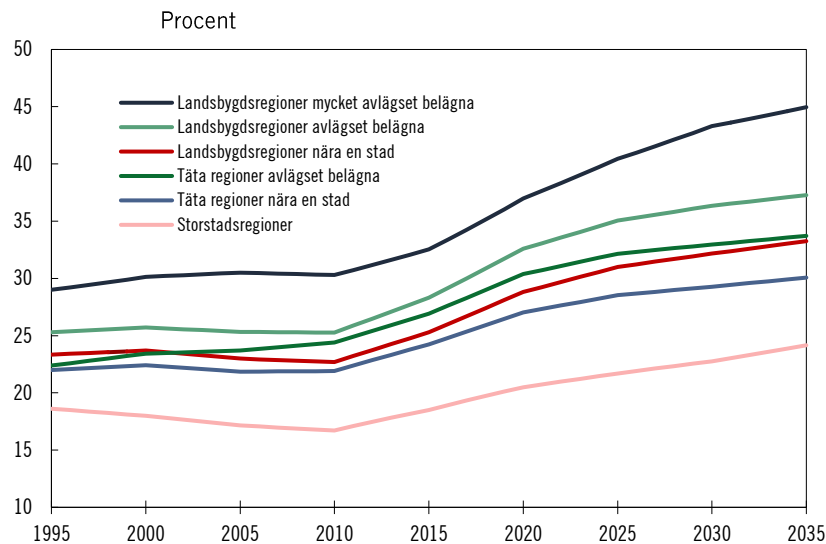
Större demografiska utmaningar i landsbygdsregioner

Bakom utvecklingen i Sverige som helhet finns betydande regionala skillnader. Som redovisades i kapitel 6 är befolkningssammansättningen i storstadsregioner, täta regioner och landsbygdsregioner olika.¹³⁸ Andelen av befolkningen som är i arbetsför och fertil ålder är framför allt lägre i avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdsregioner än i storstadsregionerna. Det gör att även antalet födda barn är lägre. Tillsammans med ett lågt eller negativt flyttnetto innebär det att äldrekvoten ökar snabbare och blir högre i landsbygdsregionerna, se figur 7.12.¹³⁹ Den största ökningen väntas i mycket avlägset belägna landsbygdsregioner med en ökning från 35 procent 2018 till 45 procent 2035. Det kan jämföras med storstadsregionerna där äldrekvoten ökar från 20 procent 2018 till 24 procent 2035. Denna utveckling kommer att sätta press på kommunernas verksamheter.

¹³⁸ Se fördjupningsruta 6.1 i kapitel 6 för en beskrivning av regiontyperna.

¹³⁹ De regionala demografiska framskrivningarna baserar sig på Tillväxtverkets modell RAPS (Regionalt Analys- och Prognos System). Notera att framskrivningarna i RAPS görs för femårsintervall, dvs för åren 2020, 2025, 2030 och 2035.

Figur 7.12 Antalet personer 70 år och äldre i förhållande till antalet personer 20–69 år, per region



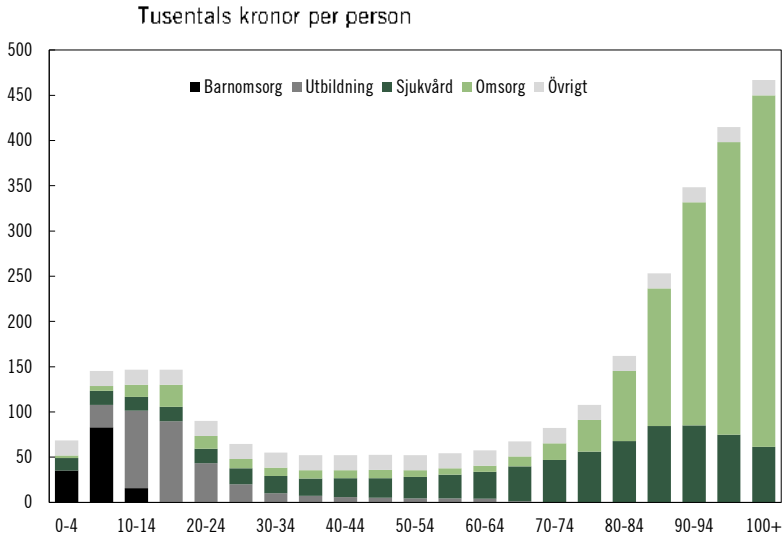
Källor: RAPS/Tillväxtverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.3.2 De kommunala utgifterna ökar

En ändrad befolkningssammansättning påverkar kommunernas ekonomi. Figur 7.13 visar hur utgifterna för den offentliga konsumtionen, dvs. vård, skola, omsorg m.m., fördelas över livet. I början av livet används relativt mycket resurser för utbildning och barnomsorg.¹⁴⁰ När en person blir ca 20 år sjunker de offentliga utgifterna, och mot slutet av livet ökar utgifterna snabbt för främst sjukvård och äldreomsorg. Fler barn och äldre innebär således högre offentliga utgifter för dessa tjänster.

¹⁴⁰ I detta avsnitt används barnomsorg som ett samlingsbegrepp för välfärdstjänster inom områdena förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem.

Figur 7.13 Offentlig konsumtion 2016 i olika åldrar



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Högre statsbidrag till kommunsektorn

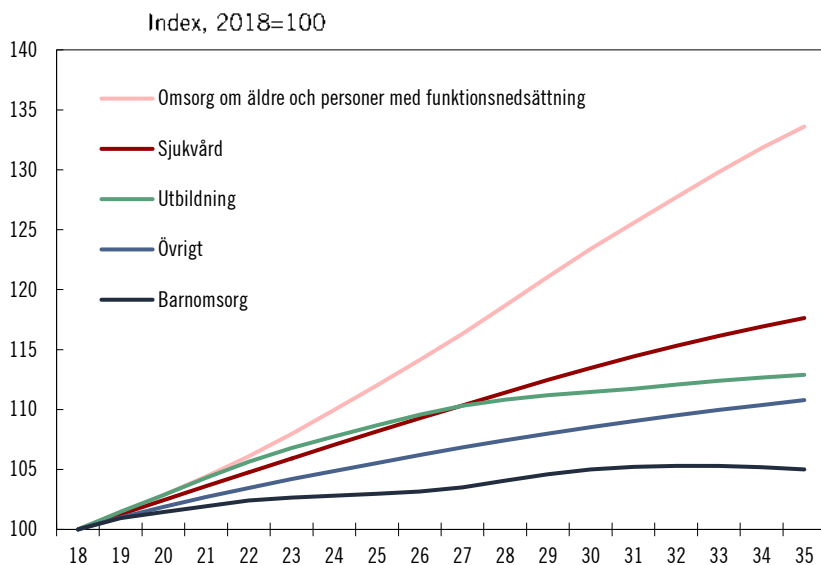
I bilaga 1 om den makroekonomiska utvecklingen presenteras ett scenario över utvecklingen av svensk ekonomi till 2035. I scenariot görs en framskrivning av den offentliga konsumtionen med utgångspunkt i den demografiska utvecklingen samt utgifternas åldersfördelning. Figur 7.14 visar hur de kommunalt producerade välfärdstjänsterna ökar mellan 2018 och 2035 i scenariot, givet att verksamheternas omfattning anpassas till den demografiska utvecklingen.¹⁴¹ Figuren visar att det är äldre- och socialomsorgen som ökar snabbast, med närmare 34 procent,¹⁴² medan barnomsorgen endast ökar med ca 5 procent. Övrig kommunal verksamhet, som skrivs fram i takt med totalbefolkningen, ökar med ca 11 procent, medan både sjukvården och skolan växer snabbare än så. Sammantaget ökar den demografiskt betingade efterfrågan på kommunala tjänster med ca

¹⁴¹ I framskrivningarna antas de åldersspecifika utgifterna enligt figur 7.13 vara konstanta. Det innebär att utgifterna överskattas om den äldre befolkningens hälsa förbättras och underskattas om ambitionsnivån höjs.

¹⁴² Inom detta aggregat ökar äldreomsorgen med mer än 50 procent mellan 2018 och 2035.

18 procent mellan 2018 och 2035, vilket motsvarar en ökning med i genomsnitt ca 1 procent per år.

Figur 7.14 Kommunal konsumtion



Källa: Egna beräkningar.

För att finansiera kommunsektorns ökande utgifter krävs antingen högre kommunala skattesatser eller höjda statsbidrag. I scenariot antas de kommunala skattesatserna vara oförändrade, och statsbidragen till kommunsektorn ökar då från 2,2 procent av BNP till 3,8 procent av BNP mellan dessa år. Den demografiska utmaningen i kommunsektorn beräknas därmed kräva att statsbidragen ökar med ca 1,6 procent av BNP fram till 2035, om det kommunala skattesatserna ska vara oförändrade.

Överskottsmålet klaras

Även om statsbidragen till kommunsektorn ökar i scenariot så klaras nuvarande nivå på överskottsmålet i scenariot till 2035 utan att det krävs statliga inkomstförstärkningar eller utgiftsminskningar. En viktig förklaring till detta är att pensionsutgifterna minskar till följd av en successiv höjning av pensionsåldern, samtidigt som avgifts-

inkomsterna utvecklas starkare.¹⁴³ Därmed stärks sparandet i pensionssystemet, och det statliga sparandet kan gradvis sänkas.

Stora skillnader mellan regionerna

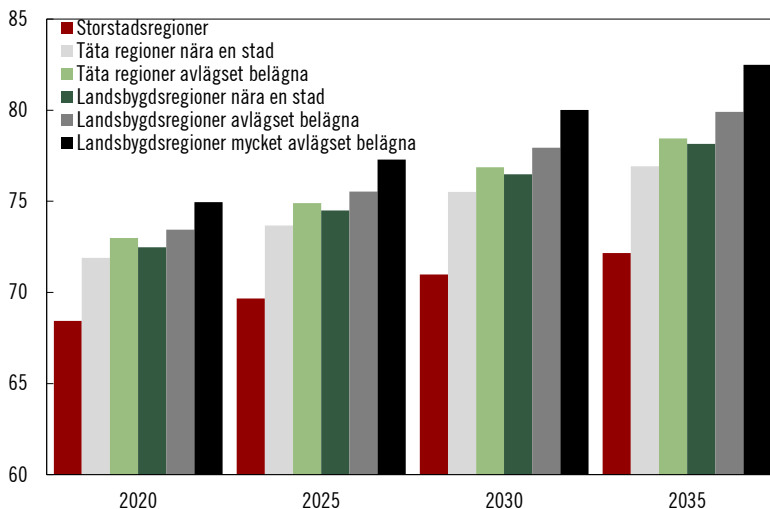
Den demografiskt drivna efterfrågan på välfärdstjänster ökar inom samtliga regionstyper (se figur 7.15).¹⁴⁴ Men eftersom den demografiska utvecklingen varierar mellan de olika regionerna, kommer utgifterna att påverka vissa regioner mer än andra. Mest ökar kostnaderna i avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdsregioner. Dessutom sker ökningen i dessa regioner från en redan hög nivå. I mycket avlägset belägna landsbygdsregioner ökar utgifterna från 75 000 kronor per invånare 2020 till 82 000 kronor per invånare 2035. Det kan jämföras med att utgifterna per invånare i landet som helhet ökar från 70 000 kronor 2020 till drygt 75 000 kronor 2035. Minst är ökningen i storstadsregionerna, från 68 000 kronor till 72 000 kronor per invånare under samma period. Det demografiskt drivna behovet av välfärdstjänster, mätt som utgifterna för dessa per invånare, ökar alltså med ca 10 procent 2018–2035 i avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdsregioner, och med ca 6 procent i storstadsregionerna.

¹⁴³ Det antas i scenariot att Pensionsgruppens förslag till förändrade åldersgränser i pensionssystemet från december 2017 genomförs. Överenskommelsen innebär att en riktålder som ökar i takt med utvecklingen av den förväntade medellivslängden införs i pensionssystemet, och att åldersgränserna för första uttag av ålderspension och garantipension kopplas till denna.

¹⁴⁴ I figur 7.12 visas det demografiskt drivna efterfrågan av välfärdskonsumtion givet kostnadsprofilen i figur 7.10. Därmed antas samma kostnader per person i alla regioner. I verkligheten finns det regionala skillnader som bl.a. beror på olika ambitionsnivå och olika regionala förutsättningar.

Figur 7.15 Konsumtion av kommunala välfärdstjänster per invånare och regiontyp

Tusentals kronor per år (2016 års priser)



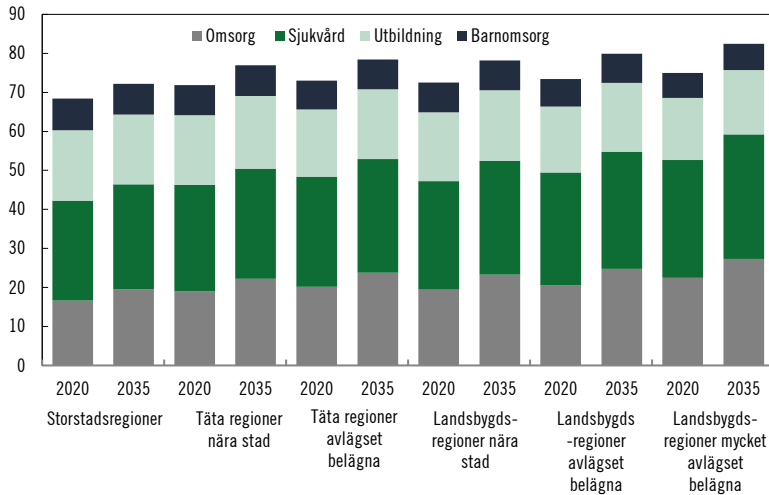
Anm. Kommunal konsumtion av välfärdstjänster definieras som kommunal konsumtion av omsorg, utbildning, barnomsorg och sjukvård.

Källor: RAPS/Tillväxtverket och egna beräkningar.

Det är framför allt inom äldreomsorgen och sjukvården ökningen sker (se figur 7.16). Utgifterna för barnomsorg och utbildning per invånare är relativt konstant eller ökar endast svagt under 2020–2035 i samtliga regiontyper.

Figur 7.16 Konsumtion av kommunala välfärdstjänster efter ändamål och per invånare

Tusentals kronor per år (2016 års priser)



Källor: RAPS/Tillväxtverket och egna beräkningar.

En fördelningsmässig utmaning

I scenariot har det antagits att kommunerna har möjlighet att möta den demografiskt drivna efterfrågan på välfärdstjänster. Beräkningarna visar dock också på en stor och ökad spridning i utmaningarna mellan regionerna. Om landsbygdsregionerna ska ha möjlighet att möta den ökade efterfrågan kommer det, förutom ökade statsbidrag, att behövas en ökad omfördelning av resurser mellan regioner. Alternativet är att landsbygdsregionerna och andra regioner med stora demografiska utmaningar hanterar utmaningarna själva genom sänkt ambitionsnivå för välfärdstjänsterna eller högre skatter. Det skulle medföra att fördelningen mellan regioner skulle bli mer skev och, givet en sänkt ambitionsnivå, innebära minskad likvärdighet i tillgång till offentligt finansierade välfärdstjänster. I förlängningen kan det medföra en ökad polarisering mellan land och stad.

Större omfördelning genom det kommunala utjämningsystemet

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att alla kommuner i landet ska kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service, oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Systemet kompenserar bl.a. kommuner med en stor andel äldre, minskande befolkning och gles bebyggelsestruktur.¹⁴⁵ Däremot ska systemet inte utjämna skillnader i kvalitet mellan regioner som beror på skillnader i politiska preferenser, ambitionsnivå eller organiseringen av den kommunala verksamheten.

Den demografiska utvecklingen ställer höga krav på det kommunala utjämningsystemet. När skillnaden i den demografiskt drivna efterfrågan på kommunala välfärdstjänster ökar kan utjämningsystemet väntas bli mer omfattande. Det finns dock inget som principiellt hindrar systemet från att hantera en större omfördelning mellan regionerna. Däremot kan det leda till att systemet i allt större utsträckning ifrågasätts av kommuner som är nettobetalar till systemet.

7.3.3 Personalförsörjningen i kommunerna är en utmaning

Kommunsektorn ansvarar för de mest sysselsättningsintensiva delarna av offentlig sektor, som skola, vård och omsorg. I scenariot ökar de skattefinansierade tjänsterna i takt med de demografiskt beräknade behoven, med motsvarande 1 procent per år.

För att öka omfattningen av verksamheten inom vård, skola och omsorg krävs, vid oförändrad personaltäthet, fler sysselsatta i sektorn. Sysselsättningen omfattar både de som är anställda i kommunsektorn och de som är sysselsatta i näringslivet med att producera skattefinansierade välfärdstjänster. De senare är exempelvis anställda på fristående skolor och äldreboenden som drivs i privat regi. Om personaltätheten i verksamheten skulle hållas konstant skulle antalet sysselsatta i kommunfinansierad verksamhet behöva öka med ca 217 000 personer netto mellan 2018 och 2035 (se tabell

¹⁴⁵ Det kommunala utjämningsystemet baseras på olika delmodeller för bl.a. för äldreomsorg, hälso- och sjukvård samt stora befolkningsförändringar. Genom modellen för äldreomsorg utjämnas exempelvis kostnaderna baserat på skillnader mellan kommunerna med avseende på åldersstruktur, civilstånd och dödlighet.

7.1). Huvuddelen av denna sysselsättningsökning sker i kommunsektorn, ca 180 000 personer.

Detta är en nettoökning av den kommunfinansierade sysselsättningen. Om hänsyn tas till pensionsavgångar och personer som lämnar sektorn av andra skäl behöver betydligt fler personer anställas för att klara den snabba expansionen, vilket ställer stora krav på en väl fungerande arbetsmarknad och på utbildningssystemet.

I scenariot antas att antalet sysselsatta totalt sett i ekonomin ökar med ca 460 000 personer mellan 2018 och 2035. Det innebär att närmare hälften av den totala sysselsättningsökningen sker i kommunfinansierade verksamheter. Efter 2025, då behoven i kommunsektorn ökar särskilt snabbt, motsvarar den kommunfinansierade sysselsättningsökningen nära två tredjedelar av den totala sysselsättningsökningen. Det är en mycket stor andel i ett historiskt perspektiv. Under 2000–2018 stod kommunalt finansierade välfärdstjänster för ca 25 procent av sysselsättningsökningen.

Tabell 7.1 Sysselsättning i kommunfinansierade verksamheter

Tusental personer	2018	2025	2030	2035
Sysselsatta totalt	1 366	1 446	1 521	1 583
i kommunsektorn	1 195	1 267	1 328	1 376
i näringslivet	171	179	194	206

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av tabell 7.2 framgår hur denna sysselsättningsökning fördelas mellan olika verksamhetsområden. Det växande antalet barn och unga väntas leda till ökade personalbehov inom förskola och utbildning medan det kraftigt växande antalet äldre leder till än större personalbehov inom sjukvård och äldreomsorg.

Tabell 7.2 Sysselsättning i kommunalt finansierade verksamhetsområden

Tusental kommunalt finansierat sysselsatta 2018 samt ackumulerad ökning till övriga år

	2018	2025	2030	2035
Barnomsorg	169	2	5	6
Sjukvård	334	20	39	54
Äldreomsorg	342	31	70	105
Utbildning	318	19	28	33
Övrigt	203	7	14	19
Totalt	1 366	80	155	217

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Redan i dag upplever kommunerna arbetskraftsbrist

Våren 2019 angav 79 procent av arbetsgivare inom regioner (fram till 1 januari 2020 kallade landsting) och 63 procent inom kommuner att de upplevde brist på arbetskraft i Arbetsförmedlingens enkät. Motsvarande bristtal inom näringslivet och staten uppgick till ca 35 procent. Bland de kommunala arbetsgivare som upplever arbetskraftsbrist uppger en stor andel, upp till två tredjedelar inom regionerna, att de misslyckats med att rekrytera efterfrågad kompetens. Samtidigt skiljer sig bristtalen mellan olika verksamhetsområden. Regionerna har under en längre tid haft högre bristtal än kommunerna, men de senaste åren har rekryteringsproblemen ökat även för kommunerna. Ökningen gäller för såväl skola och barnomsorg som den vård och omsorg som kommuner ansvarar för.¹⁴⁶

Personalförsörjning blir en stor utmaning i samtliga regioner

De demografiska förändringarna innebär en stor utmaning inom samtliga regiontyper, men på olika sätt. Om personaltätheten i verksamheten ska hållas konstant, samtidigt som den demografiskt drivna efterfrågan ska mötas, behöver antalet kommunalt sysselsatta i storstadsregionerna öka med drygt 110 000 personer 2020–2035 (se tabell 7.3). Det motsvarar en ökning med närmare 17 procent. Under samma period väntas det totala antalet sysselsatta 20–69 år

¹⁴⁶ Se även bilaga 1 om den makroekonomiska utvecklingen för en diskussion av framtida brist på arbetskraft inom kommunal verksamhet.

öka med 12 procent i storstadsregionerna. Det innebär att nästan 1/3 av sysselsättningsökningen sker i kommunal verksamhet. I mycket avlägset belägna landsbygdsregioner antas behovet av kommunalt sysselsatta däremot att minska med 3 procent (runt 200 personer) 2020–2035. Det sker bl.a. på grund av en vikande befolkning. Men samtidigt antas antalet sysselsatta totalt sett minska med mer än 8 procent (närmare 3 000 personer) i denna regiontyp. Utmaningen är därmed att hålla kvar sysselsatta trots att den totala sysselsättningen och antalet i arbetsför ålder minskar. I de övriga landsbygdsregionerna och avlägset belägna täta regioner är utmaningen att öka antalet kommunalt sysselsatta samtidigt som antalet sysselsatta antas minska eller är oförändrat. Sammantaget väntas kommunalt sysselsatta öka som andel av befolkningen inom samtliga regiontyper, men största ökningen antas ske i avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdsregioner (se figur 7.17). I mycket avlägset belägna landsbygdsregioner antas andelen kommunalt sysselsatta uppgå till 24 procent av den arbetsföra befolkningen 2035, medan den uppgår till 19 procent i storstadsregionerna.

Tabell 7.3 Förändring 2020–2035 i kommunalt sysselsatta, totalt sysselsatta och befolkningen i åldern 20–69 år

Antal och procent

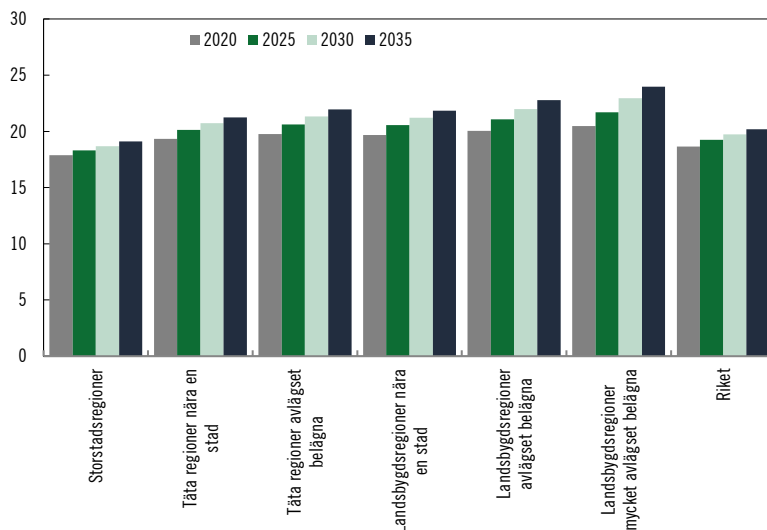
	Kommunalt sysselsatta		Totalt sysselsatta		Befolkning i åldern 20–69 år	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Landsbygdsregioner mycket avlägset belägna	-200	-3,0	-2 700	-8,5	-6 600	-17,1
Landsbygdsregioner avlägset belägna	4 500	8,2	-2 200	-1,0	-12 400	-4,7
Landsbygdsregioner nära en stad	2 600	9,5	-200	-0,1	-1 700	-1,3
Täta regioner avlägset belägna	5 600	7,6	-400	-0,1	-1 100	-3,1
Täta regioner nära en stad	57 400	12,7	60 500	3,4	61 900	2,7
Storstadsregioner	108 900	17,7	334 700	12,4	340 900	10,1
Riket	178 800	14,5	389 800	7,6	371 100	5,8

Anm.: Antal är avrundat till närmsta hundratal, vilket innebär att summan kan avvika från riket. Kommunalt sysselsatta inkluderar inte kommunalt finansierad sysselsättning inom näringslivet.

Källor: RAPS/Tillväxtverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Figur 7.17 Antal anställda i kommunal verksamhet som andel av antal personer 20–69 år per regiontyp

Procent



Källor: RAPS/Tillväxtverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hur ska den ökande arbetskraftsbristen mötas?

En ökad genomsnittlig pensionsålder, ökad sysselsättning bland utrikes födda och ökad arbetskraftsinvandring kan minska den förväntade arbetskraftsbristen något. Det är dock sannolikt att dagens personaltäthet i kommunfinansierad verksamhet inte kommer att kunna bibehållas till 2035. Analysen tyder på att personalbristen kan komma att öka i samtliga regioner, men bli störst i landsbygdsregionerna. Det kan innebära att det blir svårare att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i hela landet. Det kan tänkas att en tilltagande arbetskraftsbrist driver fram nya arbetsätt och tekniska verktyg som gör de kommunalt finansierade tjänsterna mindre arbetskraftsintensiva och mindre beroende av högskoleutbildade. För att locka personal till välfärdstjänsterna kan arbetsgivarna bli tvungna att höja relativlönerna inom dessa verksamheter i förhållande till övriga branscher i ekonomin. Arbetsgivarna i kommunalt finansierad verksamhet kan dock förväntas att möta konkurrens om arbetskraften från övriga arbetsgivare.

7.3.4 Historisk ambitionshöjning och personalbrist kan innebära ytterligare tryck

De senaste tjugo åren har den kommunala konsumtionen ökat snabbare än de demografiskt motiverade behoven. Om en sådan ambitionsökning fortsätter ökar behovet av statsbidrag eller höjda kommunalskatter. Det kan också bli fallet om timlönen i sektorn ökar snabbare än i övriga delar av ekonomin för att fylla det stora personalbehovet. Vid en ambitionsökning enligt historiskt mönster skulle även antalet kommunalt anställda öka kraftigare.

I bilaga 1 om den makroekonomiska utvecklingen redovisas scenarier som belyser detta. I ett scenario där ambitionsnivån för den offentliga verksamheten ökar i linje med den historiska öknings-takten skulle statsbidraget behöva öka med 3,2 procent av BNP fram till 2035, i stället för med 1,6 procent av BNP i basscenariot. Antalet sysselsatta i den offentliga sektorn och den del av näringslivet som producerar skattefinansierade tjänster inom vård, skola och omsorg skulle bli ca 137 000 fler 2035 i förhållande till basscenariot.

I ett scenario där timlönen i kommuner och regioner ökar 0,5 procent snabbare än timlönen i näringslivet och staten kommer

kostnaderna för att producera den offentliga konsumtionen att bli högre. Statsbidraget ökar då med 2,3 procent av BNP till 2035, jämfört med 1,6 procent av BNP i basscenariot.

Dessa scenarier skulle naturligtvis innebära att utmaningarna blir än större i samtliga regioner.

Referenser

- Aaberge, R., L. Eika, A. Langørgen och M. Mogstad (2018), “Local Governments, In-Kind Transfers, and Economic Equality”, *Journal of Public Economics*, artikel 103966.
- Abbiati, G. och C. Barone (2017), “Is University Education Worth the Investment? The Expectations of Upper Secondary School Seniors and the Role of Family Background”, *Rationality and Society* 29(2): 113–159.
- Acemoglu, D. och D. Autor (2011), “Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings” i O. Ashenfelter och D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics*, första upplagan, volym 4, kap. 12, s. 1043–1171, Elsevier.
- Adermon, A. och M. Gustavsson (2015), “Teknisk utveckling och jobbpolarisering”, SNS analys nr 28.
- Adermon, A. och L. Laun (2018), “Bristyrken i offentlig verksamhet – var arbetar de utbildade?”, IFAU-rapport 2018:19.
- Adermon, A., M. Lindahl och D. Waldenström (2018), “Intergenerational Wealth Mobility and the Role of Inheritance: Evidence from Multiple Generations”, *Economic Journal* 128: F482-F513. doi:10.1111/econj.12535
- Aiyar, S. och C. Ebeke (2019), “Inequality of Opportunity, Inequality of Income and Economic Growth”, IMF Working Paper, WP/19/34.
- Alan, S., T. Boneva, och S. Ertac (2015), “Ever Failed, Try Again, Succeed Better: Results from a Randomized Educational Intervention on Grit”, Working Papers 2015-009, Human Capital and Economic Opportunity Working Group.
- Algan, Y. och P. Cahuc (2014). “Trust, Growth, and Well-Being: New Evidence and Policy Implications”, i Aghion, P., och S. N. Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth* 2: 49–120. Amsterdam: North Holland.

- Almond, D., L. Edlund och M. Palme (2009), "Chernobyl's subclinical legacy: prenatal exposure to radioactive fallout and school outcomes in Sweden" *Quarterly Journal of Economics*, 124(4): 1729–1772.
- Alstadsæter, A. och M. Jacob (2016), "Dividend Taxes and Income Shifting", *Scandinavian Journal of Economics* 118(4): 693–717.
- Alstadsæter, A., M. Jacob och A. Vejsiu (2014), 3:12 Corporations in Sweden: Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation, and Business Start-ups, Report to the Expert Group on Public Economics 2014:2, Swedish Ministry of Finance.
- Andersen, T.M. (2018), "Human Capital, Inequality and Growth", i J. A. Ocampo och J. E. Stiglitz (red.), *The Welfare State Revisited*, Columbia University Press, New York.
- Andersen, T.M. och J. Maibom (2019), "The Big Trade-Off Between Efficiency and Equity - Is it There?" *Oxford Economic Papers* (kommande).
- Andersson, F.W., L. Johansson och K. Olin (2012), "Hur välfärdstjänsterna används och omfördelar hushållens ekonomiska resurser", *Ekonomisk Debatt* 40(8), s. 35ff.
- Andersson, M. och J.P. Larsson (2019), "Västsverige: ekonomisk utveckling och ekonomisk geografi – ny teori och empiri", *VGR Analys* 2019:14.
- Andersson, M., J.P. Larsson, och J. Wernberg, J. (2017), "Urbaniseringens roll utanför storstäderna", *Fastighetsägarna*.
- Andersson, R., P. Nabari Larijani och M. Wilhelmsson (2011), "Hur påverkar kvalificerad yrkesutbildning inkomster, arbetslöshet och sjukskrivningar?" Centrum för bank och finans, Cefin, Bygg- och fastighetsekonomi, Kungliga Tekniska Högskolan.
- Andersson, R., P. Nabari Larijani och M. Wilhelmsson (2014), "The Impact of Advanced Vocational Education and Training on Earnings in Sweden", *International Journal of Training and Development*, 18(4):256–270.
- Arbetsförmedlingen (2019), "Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt", februari.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016), "Dags för större lönespridning?", Arbetsmarknadsekonomiska rådets rapport.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), "Tudelningarna på arbetsmarknaden", Arbetsmarknadsekonomiska rådets rapport.

- Autor, D.H. (2015a), "Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation", *Journal of Economic Perspectives*, 29:3, 3–30.
- Autor, D. och A. Salomons (2018), "Is Automation Labor-Displacing? Productivity Growth, Employment, and the Labor Share," *NBER Working Papers* 24871, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Bárány, Z.L. och C. Siegel (2018), "Job Polarization and Structural Change", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 10:1, 57–89.
- Bastian, J. och K. Micheltore (2018), "The Long-Term Impact of the Earned Income Tax Credit on Children's Education and Employment Outcomes", *Journal of Labor Economics* 36(4): 1127–1163.
- Becker, G.S. och N. Tomes (1979), "An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility", *Journal of Political Economy*, 87(6): 1153–1189.
- Bettinger, E.P., B.T. Long, P. Oreopoulos och L. Sanbonmatsu (2012), "The Role of Application Assistance and Information in College Decisions: Results from the H&R Block Fafsa Experiment", *The Quarterly Journal of Economics* 127(3): 1205–1242.
- Biterman, D. (2010), "Segregationsutveckling i storstadsregioner", Social rapport 2010, Socialstyrelsen.
- Björklund, A., P. Fredriksson, J-E. Gustafsson och B. Öckert (2010), "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknads-effekter: vad säger forskningen?" IFAU-rapport 2010:13.
- Björklund, A. och M. Jäntti (2009), "Intergenerational Income Mobility and the Role of Family Background", i Nolan, B., W. Salverda och T. M. Smeeding (red.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Björklund, A. och M. Jäntti (2019), "Intergenerational Mobility, Intergenerational Effects, Sibling Correlations, and Equality of Opportunity: A Comparison of Four Approaches", DIAL Working Paper Series 17/2019.
- Björklund, A., M. Jäntti och M. Nybom (2017), "The Contribution of Early-life Versus Labour Market Factors to Intergenerational Income Persistence: A Comparison of the UK and Sweden", *Economic Journal*, 127(605): F71–F94.

- Björklund, A., J. Roine, och D. Waldenström (2012), "Intergenerational Top Income Mobility in Sweden: Capitalist Dynasties in the Land of Equal Opportunity?" *Journal of Public Economics*, 96(5-6): 474–484.
- Blanden, J. (2013), "Cross-country Rankings in Intergenerational Mobility: A Comparison of Approaches from Economics and Sociology," *Journal of Economic Surveys*, 27(1): 38–73.
- Boppart, T. (2014), "Structural Change and the Kaldor Facts in a Growth Model with Relative Price Effects and Non-Gorman Preferences", *Econometrica*, 82:6.
- Brandén G. (2019), "Hur påverkar ojämlikheten den socioekonomiska rörligheten? Gatsby-kurvan och dess mekanismer", IFAU-rapport 2019:21.
- Brandén G. (2019), "Hur påverkar ojämlikheten den socioekonomiska rörligheten? Gatsby-kurvan och dess mekanismer", IFAU-rapport 2019:21.
- Brandén, M. (2018), "Grannskapseffekter – En forskningsöversikt om bostadssegregation och bostadsområdets betydelse", Rapport till LO:s jämlikhetsutredning.
- Brandén, M. och A. Pistol (2016), "Rörligheten på den svenska bostadsmarknaden", rapport utarbetad för Hyresgästföreningen.
- Brynjolfsson, E. och A. McAfee (2014), *The Second Machine Age - Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: W.W Norton & Co.
- Brännström, L. (2004), "Poor Places, Poor Prospects? Counterfactual Models of Neighbourhood Effects on Social Exclusion in Stockholm, Sweden", *Urban Studies*, 2004.
- Brännström, L. och Y. Rojas (2012), "Rethinking the Long-Term Consequences of Growing Up in a Disadvantaged Neighbourhood: Lessons from Sweden", *Housing Studies*: 729–747.
- Bursell, M. (2014), "The Multiple Burdens of Foreign-Named Men – Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden", *European Sociological Review* 30(3): 399–409.
- Burtless, G. (1999), "Effects of Growing Wage Disparities and Changing Family Composition on the US Income Distribution", *European Economic Review* 43(4-6): 853–865.
- Burtless, G. (2011), "Demographic Transformation and Economic Inequality", i Nolan, B., W. Salverda och T. M. Smeeding (red.),

- The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Bütikofer, A., A. Dalla-Zuanna och K.G. Salvanes (2017), “Natural Resource Booms and Intergenerational Mobility”, Unpublished manuscript, NHH Norway.
- Bütikofer, A., K.V. Løken och K.G. Salvanes (2018), “Infant Health Care and Long-Term Outcomes” *Review of Economics and Statistics* 101(2): 341–354.
- Böckerman, P. och R. Uusitalo (2009), “Minimum Wages and Youth Employment: Evidence from the Finnish Retail Trade Sector”, *British Journal of Industrial Relations* 47:388–405.
- Böhlmark, A. (2008), “Age at Immigration and School Performance: A Siblings Analysis Using Swedish Register Data”, *Labour Economics*, 2008, s. 1366–1387.
- Böhlmark, A. och A. Willén (2017), “Bostadsområdets dynamik och effekter –en studie av Sveriges storstadsområden 1990–2011” IFAU rapport 2017:13.
- Böhm, M. (2017), “The Price of Polarization: Estimating Task Prices under Routine-Biased Technical Change”, IZA Discussion Paper 11220.
- Carlsson, M., I. Häkkinen Skans och O. Nordström Skans (2017), “Wage Flexibility in a Unionized Economy with Stable Wage Dispersion”, Working Paper no. 149, NIER.
- Carlsson, M. och D.O. Rooth (2007), “Evidence of Ethnic Discrimination in the Swedish Labor Market Using Experimental Data”, *Labour Economics* 14(4): 716–729.
- Caselli, F. och A. Manning (2019), “Robot Arithmetic: New Technology and Wages”, *American Economic Review: Insights*, 1(1): 1–12.
- Chen, W.H., Y. Ostrovsky och P. Piraino (2017), “Lifecycle Variation, Errors-in-Variables Bias and Nonlinearities in Intergenerational Income Transmission: New Evidence from Canada”, *Labour Economics* 44: 1–12.
- Chetty, R. och N. Hendren (2018), “The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility I: Childhood Exposure Effects”, *The Quarterly Journal of Economics* 133(3) 1107–1162.
- Chetty, R., N. Hendren och L.F. Katz (2016), “The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence

- from the Moving to Opportunity Experiment”, *American Economic Review*, 106(4): 855–902.
- Chetty, R., N. Hendren, P. Kline och E. Saez, (2014), “Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States”, *The Quarterly Journal of Economics*: 1553–1623.
- Christophers, B. och D. O’Sullivan (2019) “Intersections of Inequality in Homeownership in Sweden”, *Housing Studies*, s. 897–924.
- Ciccone, A. och R.E. Hall (1996), “Productivity and the Density of Economic Activity”, *The American Economic Review* 86(1): 54–70.
- Cingano, F. (2014), “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No, 163, OECD Publishing.
- Combes, P-P och L. Gobillon (2015), “The Empirics of Agglomeracanberration Economies”, kapitel 5 i *Handbook of Regional and Urban Economics*, volym 5, s. 247–348.
- Conference of European Statisticians (2011), *Canberra Group Handbook on Household Income Statistics*, andra upplagan.
- Corak, M. (2013), “Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility”, *Journal of Economic Perspectives*, 27(3): 79–102.
- Corak, M., och P. Piraino (2011), “The Intergenerational Transmission of Employers”, *Journal of Labor Economics* 29(1): 37–68.
- Cornelissen, T., C. Dustmann, A. Raute och U. Schönberg (2018), “Who Benefits from Universal Child Care? Estimating Marginal Returns to Early Child Care Attendance”, *Journal of Political Economy*, 2018 126(6), 2356–2409.
- Cunha, F. och J. J. Heckman (2007), “The technology of skill formation”, *American Economic Review* 97(2): 31–47.
- Dahl, G., A. Kostol och M. Mogstad (2014), “Family Welfare Cultures”, *Quarterly Journal of Economics* 129(4): 1711–1752.
- Dal Bó, E., F. Finan, O. Folke, T. Persson, och J. Rickne (2019), “Economic Losers and Political Winners: Sweden’s Radical Right”, Working paper, Stockholms universitet.

- de Dominicis, L., R. Florax och H. de Groot (2008), "A Meta-Analysis on the Relationship Between Inequality and Economic Growth", *Scottish Journal of Political Economy*, 55(5): 654-682.
- Duranton, G. och D. Puga (2004), "Micro-foundations of urban agglomeration economies" i Henderson, J.V. och J. F. Thiesse (red.) *Handbook of Regional and Urban Economics* 4: 2063-2117. Amsterdam; Boston: Elsevier North Holland.
- Dynarski, S., C.J. Libassi, K. Micheltore och S. Owen (2018), "Closing the Gap: The Effect of a Targeted Tuition-Free Promise on College Choice of High-Achieving, Low-Income Students" NBER working paper 25349.
- Edin, P-A, T. Evans, G. Graetz, S. Hernnäs och G. Michaels (2019), "Yrken som försvinner – konsekvenser för arbetskraften", IFAU-rapport 2019:20 (sammanfattning av Working Paper 2019:19).
- Edin, P-A och B. Holmlund (1995), "The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy?", i R. Freeman & L. Katz (Red.), *Differences and Changes in Wage Structures*, University of Chicago Press.
- Elango, S., J. L. García, J. J. Heckman, och A. Hojman (2015), "Early Childhood Education", NBER Working Paper 21766.
- Eliasson, K. (2006), "The Effects of Accessibility to University Education on Enrollment Decisions, Geographical Mobility, and Social Recruitment". Umeå Economic Studies No. 690, Umeå University.
- Eliasson, K. och O. Westerlund (2019), "Graduate migration, self-selection and urban wage premiums across the regional hierarchy", *Umeå Economic Studies*, no 962.
- Enflo, K. (2016), *Regional ojämlikhet i Sverige – en historisk analys*, SNS analys nr 33.
- Enflo, K. och J. Ramón Rosés (2015), "Coping with Regional Inequality in Sweden: Structural Change, Migrations, and Policy, 1860–2000", *Economic History Review* 68(1): 191–217.
- Enström-Öst, C. (2012), "Parental Wealth and First-Time Homeownership: A Cohort Study of Family Background and Young Adults' Housing Situation in Sweden", *Urban Studies* 49 (10): 2137–2152.
- Esping-Andersen, G., I. Garfinkel, W.J. Han, K. Magnuson, S. Wagner och J. Waldfogel (2012), "Child Care and School

- Performance in Denmark and the United States”, *Children and Youth Services Review* 34(3): 576–589.
- Expert Group on Household Income Statistics (The Canberra Group) (2001), *Final Report and Recommendations*, Ottawa.
- Finanspolitiska rådet (2016), “Svensk finanspolitik 2016”, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2019), “Svensk finanspolitik 2019”. Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Florida, R. (2002), *The rise of the creative class: And How It’s Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Forslund, A., L. Hensvik, O. Nordström Skans, A. Westerberg och T. Eliasson (2014), “Avtalslöner, löner och sysselsättning”. IFAU-rapport 2014:8.
- Forslund, A., L. Liljeberg och O. Åslund (2017), “Flykting- och anhänginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden”, IFAU-rapport 2017:14.
- Fredriksson P., C. Hall, E-A. Johansson och P. Johansson (2010), “Do Pre-School Interventions Further the Integration of Immigrants? Evidence from Sweden”, I C. Hall *Empirical essays on education and social insurance policies*, IFAU dissertation series 2010:2.
- Fredriksson, P. och R. Topel (2006), “Förändrade förutsättningar för svensk lönebildning” i *Att reformera välfärdsstaten – Amerikanskt perspektiv på den svenska välfärdsstaten*, SNS Förlag.
- Ganong, P. och D.W. Shoag (2017), “Why has regional income convergence in the U.S. declined?”, *Journal of Urban Economics* 102: 76–90.
- Gennaioli, N., R. la Porta, F. Lopez-De-Silanes och A. Schleifer (2013), “Human Capital and Regional Development”, *Quarterly Journal of Economics*, s. 105–164.
- Glaeser, E. (2012), *Stadens triumf – hur vår största uppfinning gör oss rikare, smartare, grönnare, friskare och lyckligare*, SNS förlag.
- Goldin, C. och L. Katz (2008), *The Race between Education and Technology*, Harvard University Press, Cambridge.
- Golsbee, A. (2000), “What Happens When You Tax the Rich? Evidence from Executive Compensation”, *Journal of Political Economy* 108(2): 352–376.

- Gottfries, N. (2010), "Fungerar den svenska lönebildningen" i *Att skapa arbeten – löner, anställningsskydd och konkurrens*, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:93.
- Gregory, T., A. Salomons och U. Zierahn (2016), "Racing With or Against the Machine? Evidence from Europe", ZEW Discussion Paper 16-053.
- Grönqvist, H., J.P. Nilsson och P.O. Robling (2017), "Early Lead Exposure and Outcomes in Adulthood", IFAU working paper 2017:4.
- Guriiev, S. (2018), "Economic Drivers of Populism", *American Economic Review: Papers and Proceedings* 108: 200–203.
- Gustavsson, M. (2017), "Is Job Polarization a Recent Phenomenon? Evidence from Sweden, 1950–2013, and a Comparison to the United States", Working Paper 2017:14, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Hall, C. och E. Lindahl (2018), "Familj och arbete under småbarnsåren – Hur använder föräldrar förskola och föräldraförsäkring" IFAU rapport 2018:24.
- Hanushek, E. A. och L. Wößmann (2006), "Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence Across Countries", *Economic Journal*, 116(510): C63–C76.
- Havnes, T. och M. Mogstad (2011), "No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes" *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2): 97–129.
- Havnes, T. och M. Mogstad (2015), "Is Universal Child Care Levelling the Playing Field?", *Journal of Public Economics*, 127: 100–114.
- Heckman, J.J. (2007), "The Economics, Technology, and Neuroscience of Human Capability Formation", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(33): 13250–13255.
- Heyman, F. och L. Persson (2019), *En regional analys av digitalisering och jobbdynamik i det svenska näringslivet*, Långtidsutredningen 2019 – underlagsrapport.
- Holmlund, H. (2008), "Intergenerational Mobility and Assortative Mating: Effects of an Educational Reform", CEE Discussion paper 91, Centre for the Economics of Education.

- Hsieh, C.T. och E. Moretti (2019), "Housing Constraints and Spatial Misallocation", *American Economic Journal: Macroeconomics* 11(2): 1-39.
- IMF (2019), *World Economic Outlook*, October 2019.
- Jenkins, S.P (1995), "Accounting for Inequality Trends: Decomposition Analyses for the UK, 1971-86", *Economica* 62(245): 29-63.
- Jones, C.I. (2019), "Paul Romer: Ideas, Nonrivalry, and Endogenous Growth", *Scandinavian Journal of Economics* 121(3): 859-883.
- Jonsson, H. (2012), "Housing, Labour Market Conditions and Regional Migration". Licentiate thesis. Växjö: Linneus University.
- Jonsson, J.O. (2004), "Förskola för förfördelade" i Bygren, M. Gähler, M. och Neremo, M. (red.) 2004, *Familj och arbete – vardagsliv i förändring*, Stockholm, SNS förlag.
- Kakwani, N.C. (1977), "Applications of Lorenz Curves in Economic Analysis", *Econometrica* 45(3): 719-727.
- Kommunutredningen (2019), *Kvalitet i kommunal verksamhet*, Underlags-PM, Fi 2017:02.
- Kongsamut, P., S. Rebelo och D. Xie (2001), "Beyond Balanced Growth", *Review of Economic Studies* 68: 869-882.
- Konjunkturinstitutet (2014), *Lönebildningsrapporten*.
- Kramarz, F. och T. Philippon (2001), "The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment", *Journal of Public Economics* 82: 115-146.
- Krugman, P. (1991a), *Geography and trade*. Cambridge, MA: MIT press.
- Krugman, P. (1991b), "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy* 99(31): 483-499.
- Krugman, P. (1998), "What's new about the new economic geography?" *Oxford Review of Economic Policy* 14(2): 7-17.
- Krugman, P. (2011), "The New Economic Geography, Now Middle-aged", *Regional Studies*, 45(1): 1-7.
- Landersö, R. och J.J. Heckman (2017), "The Scandinavian Fantasy: The Sources of Intergenerational Mobility in Denmark and the US", *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(1): 178-230.

- Lange, S. och M. von Werder (2017), "Tracking and the Intergenerational Transmission of Education: Evidence from a Natural Experiment", *Economics of Education Review* 61:59–78.
- Laun, L. och M. Palme (2017), "Vad förklarar de senaste 20 årens ökade arbetskraftsdeltagande bland äldre i Sverige?", IFAU-rapport 2017:18.
- Lavecchia, A. M., H. Liu och P. Oreopoulos (2016), "Behavioral Economics of Education: Progress and Possibilities", i Hanushek, E., S. Machin och L. Woessmann (red.), *Handbook of the Economics of Education*, 5: 1–74. Amsterdam; London: North Holland.
- Lavesson, N. (2016), "When and How Does Commuting to Cities Influence Rural Employment Growth?", *Journal of Regional Science*, 57:4.
- Lerman, R. och S. Yitzhaki (1985), "Income Inequality Effects by Income", *The Review of Economics and Statistics* 67(1): 151–156.
- Liljeberg, L., M. Söderström och S. Roman (2019), "Gymnasial yrkesutbildning på komvux 1995–2015", IFAU-rapport 2019:17.
- Lind, P. och A. Westerberg (2015), "Yrkeshögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?", IFAU-rapport 2015:12.
- Lucas, R.E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22: 3–42.
- Lundborg, P. och P. Skedinger (2014), "Minimum Wages and the Integration of Refugee Immigrants", Working Paper 1017, IFN.
- Løken, K. V., M. Mogstad och M. Wiswall (2012), "What Linear Estimators Miss: The Effect of Family Income on Child Outcomes", *American Economic Journal: Applied Economics*, 4: 1–35.
- Marshall, A. (1920), *Principles of Economics*, åttonde upplagan, London: Palgrave Macmillan.
- Marthin, G. (2012), "Measuring Mismatch in the Swedish Labor Market", Rapport till Finanspolitiska rådet 2012/3.
- Medlingsinstitutet (2018), "Avtalsrörelsen och lönebildningen", Medlingsinstitutets årsrapport.
- Meghir, C. och M. Palme (2005), "Educational Reform, Ability, and Family Background", *American Economic Review*, 95(1): 414–424.

- Moretti, E. och P. Thulin (2013), "Local multipliers and human capital in the United States and Sweden", *Industrial and Corporate Change*, 22(1): 339–362.
- Murray, C., R. Clark, S. Mendolia och P. Siminski (2017), "Direct Measures of Intergenerational Income Mobility for Australia", IZA Discussion Paper No. 11020.
- Nedelkoska, L. och G. Quintini (2018), "Automation, skills use and training", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>.
- Neuman, E. (2018), "Source Country Culture and Labor Market Assimilation of Immigrant Women in Sweden: Evidence From Longitudinal Data", *Review of Economics of the Household*, 16, s. 585–627.
- Neves, P., O. Afonso och S. Tavares Silva (2016), "A Meta-Analytical Reassessment of the Effects of Inequality on Growth", *World development*, 78: 386–400.
- Nilsen, Ö.A., K. Vaage, A. Aakvik och K. Jacobsen (2012), "Intergenerational Earnings Mobility Revisited: Estimates Based on Lifetime Earnings", *Scandinavian Journal of Economics*, 114(1): 1–23.
- Nybom, M. och J. Stuhler (2016) "Heterogeneous Income Profiles and Life-Cycle Bias in Intergenerational Mobility Estimation", *Journal of Human Resources*, 2016, Vol 51(1). 239–268
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018a), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018b), "A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility", OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en>
- OECD (2019a), "Decile Ratios of Gross Earnings", Labour Force Survey, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DEC I> (hämtad 2019-11-05).
- OECD (2019b), "PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do", PISA, OECD.
- Ohlsson, H., J. Roine och D. Waldenström (2019), "Inherited Wealth Over the Path of Development: Sweden 1810–2016", *Journal of the European Economic Association*, 08.

- Oreland, C. (2012), "Snabbväxande företag i Sverige – en jobbskapande sprintstafett", *Ekonomisk Debatt*, 40(8), s. 23–34.
- Oreopoulos, P. och M.E. Page (2006), "The Intergenerational Effects of Compulsory Schooling", *Journal of Labor Economics*, 24(4): 729–760.
- Pareliussen, J. och P.O. Robling (2017), "Structural Inequality – The Case of Sweden", OECD Economics Department Working Papers.
- Pareliussen, J. och P.O. Robling (2018), "Demographic Change and Inequality Trends in the Nordic Countries", *Nordic Economic Policy Review*, 147–177.
- Peichl, A., N. Pestel och H. Schneider (2012), "Does Size Matter? The Impact of Changes in Household Structure on Income Distribution in Germany", *Review of Income and Wealth* 58(1): 118–141.
- Pekkarinen, T., R. Uusitalo, och S. Kerr (2009), "School Tracking and Intergenerational Income Mobility: Evidence from the Finnish Comprehensive School Reform", *Journal of Public Economics*, 93(7-8): 965–973.
- Pensionsgruppen (2017), "Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner", Socialdepartementet.
- Persson, J. (1997), "Convergence across the Swedish counties 1911–1993", *European Economic Review* 41: 1835–1852.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA: Harvard University.
- Piketty, T., E. Saez och G. Zucman (2018), "Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States", *Quarterly Journal of Economics* 133(2): 553–609.
- Piketty, T. och G. Zucman (2014), "Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700–2010", *Quarterly Journal of Economics* 129(3): 1255–1310.
- Piraino, P. (2015), "Intergenerational Earnings Mobility and Equality of Opportunity in South Africa", *World Development*, 67: 396–405.
- Prop. 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*, bilaga 4.
- Prop. 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010*, bilaga 4.
- Prop. 2013/14:100, *2014 års ekonomiska vårproposition*, bilaga 2.
- Prop. 2014/15:100, *2015 års ekonomiska vårproposition*, bilaga 2.

- Prop. 2017/18:100, *2018 års ekonomiska vårproposition*, avsnitt 9 (fördjupningsruta ”Snabbare etablering av nyanlända”).
- Prop. 2017/18:100, *2018 års ekonomiska vårproposition*, bilaga 2.
- Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*, bilaga 3.
- Prop. 2018/19:100, *2019 års ekonomiska vårproposition*, bilaga 2.
- Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, bilaga 3.
- Rauh, C. och T. Boneva (2018), “Parental Beliefs about Returns to Educational Investments – The Later the Better?”, *Journal of European Economic Association* 16(6): 1669–1711.
- Riksbanken (2019), *Penningpolitisk rapport*, juli.
- Robling, P.O. (2015), “Immigration and Income Inequality in Sweden 1980–2011”, i *Essays on the Origins of Human Capital, Crime and Income Inequality*, Nationalekonomiska institutet, Stockholms universitet.
- Roemer, J.E. och A. Trannoy (2015), “Chapter 4 - Equality of Opportunity”, i Atkinson A. B. och F. Bourguignon (red.), *Handbook of Income Distribution 2*: 217–300, Amsterdam: North Holland.
- Roine, J. och D. Waldenström (2008), “The Evolution of Top Incomes in an Egalitarian Society: Sweden, 1903–2004”, *Journal of Public Economics* 92(1-2): 366–387.
- Roine, J. och D. Waldenström (2010), “Top Incomes in Sweden over the Twentieth Century”, i Atkinson, A. B. och T. Piketty (red.), *Top Incomes: A Global Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Roine, J. och D. Waldenström (2012), “On the Role of Capital Gains in Swedish Income Inequality”, *Review of Income and Wealth* 58(3): 569–587.
- Roine, J. och D. Waldenström (2015), “Long-Run Trends in the Distribution of Income and Wealth”, i Atkinson, A. B. och F. Bourguignon (red.), *Handbook of Income Distribution*, 2A: 469–592. Amsterdam: North Holland.
- Romer, P.M. (1986), “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *The Journal of Political Economy* 94(5): 1002–1037.
- Romer, P.M. (1990), “Endogenous Technological Change”, *The Journal of Political Economy* 98(5): 71–102.
- Romer, P.M. (1994), “The Origins of Endogenous Growth”, *Journal of Economic Perspectives* 8(1): 3–22.

- Rooth, D. (2010), "Automatic Associations and Discrimination in Hiring: Real World Evidence", *Labour Economics*: s. 523–534.
- Ruist, J. (2018), "Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering", Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi 2018:3.
- SACO (2016), "Akademikernas livslöner".
- Sahin, A., J. Song, G. Topa och G.L. Violante (2014), "Mismatch Unemployment", *The American Economic Review*, 104(11): 3529–3564.
- Sapir, A. (2005), "Globalisation and the Reform of European Social Models", Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester.
- SCB (2016), "Övergång från urvalsbaserad till totalräknad inkomstfördelningsstatistik", Hushållens ekonomi bakgrundsfakta 2016:1.
- SCB (2017a), "Lärare utanför yrket", temarapport 2017:2.
- SCB (2017b), "Sjuksköterskor utanför yrket", temarapport 2017:3.
- SCB (2017c), "Hushållens disponibla inkomster i NR och IoT" i *Sveriges ekonomi – statistiskt perspektiv*, nr 2.
- SCB (2018a), "Sverige framtida befolkning 2018–2070". Demografiska rapporter 2018: 1.
- SCB (2018b), "Universitet och Högskolor – Högskolenybörjare 2017/18 och doktorandnybörjare 2016/17 efter föräldrarnas utbildningsnivå", Statistiska meddelanden, UF 20 SM 1802.
- SCB (2018c), "Hushållens boendeutgifter 2017", statistiknyheter.
- SCB (2019a), "Sveriges framtida befolkning 2019–2070", Demografiska rapporter 2019: 1.
- SCB (2019b), "Andel personer i hushåll med en låg disponibel inkomst per k.e., efter födelseland och antal år i Sverige 1991–2017".
- Schnitzlein, D.D. (2016), "A New Look at Intergenerational Mobility in Germany Compared to the U. S.", *Review of Income and Wealth*, 62(4): 650–667.
- Schwartz, N. (2017), "Middle Class Contracted in U.S. Over 2 Decades, Study Finds", *New York Times*, 24 april 2017.
- Skans Nordström, O., P-A Edin och B. Holmlund (2006), "Löneskillnader i svenskt näringsliv 1985–2000", IFAU-rapport 2006:8.

- Skans Nordström, O., S. Eriksson och L. Hensvik (2017), "Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad", SNS konjunkturrådsrapport.
- Skedinger, P. (2006), "Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants", *Labour Economics*, 13(2): 259–290.
- Skedinger, P. (2015), Employment Effects of Union-Bargained Minimum Wages: Evidence from Sweden's Retail Sector. *International Journal of Manpower*, 36(5): 694–710.
- Skolinspektionen (2013), "Olikheterna är för stora – Omrättning nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan", granskningsrapport, dnr 2011:6544.
- Skollag (2010:800).
- Skolverket (2019a), "Barn och personal i förskolan per 15 oktober
- Skolverket (2019b), "PISA 2018. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik", Skolverket, Internationella studier 487.
- Skolverket (2019), "Barn och personal i förskolan per 15 oktober 2018", Skolverket, dnr. 5.1.1-209.321.
- Smeeding, T.M., P. Saunders, J. Coder, S. Jenkins, J. Fritzell, A.J.M. Hagenars, R. Hauser och M. Wolfson (1993), "Poverty, Inequality and Family Living Standards Impacts Across Seven Nations: The Effect of Noncash Subsidies for Health, Education and Housing", *Review of Income and Wealth*, 39(3).
- SNS Konjunkturråd (2019), *Konjunkturrådets rapport 2019 – Kommunernas framtid*.
- Solon, G. (2004), "A Model of Intergenerational Mobility Variation over Time and Place", *Generational Income Mobility in North America and Europe*, 38–47.
- SOU 2002:73, *Förbättrad statistik och hushållens inkomster*.
- SOU 2015:48, *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*, Långtidsutredningen 2015 – Bilaga 3.
- SOU 2015:53, *The welfare state and economic performance*, Långtidsutredningen 2015 – Bilaga 4.
- SOU 2015:104, *Långtidsutredningen 2015 – Huvudbetänkande*.
- SOU 2019:40, *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*, Långtidsutredningen 2019 – Bilaga 7.
- SOU 2019:47, *Jobbpolarisering på svensk arbetsmarknad*, Långtidsutredningen 2019 – Bilaga 6.

- SOU 2019:48, *Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster?* Långtidsutredningen 2019 – Bilaga 8.
- SOU 2019:54, *Inequality and economic performance*, Långtidsutredningen 2019 – Bilaga 4.
- SOU 2019:55, *Utvecklingen av intergenerationell rörlighet i Sverige*, Långtidsutredningen 2019 – Bilaga 5.
- SOU 2019:57, *Inkomstfördelningen 2035 vid olika scenarier*, Långtidsutredningen 2019 – Bilaga 2.
- SOU 2019:61, *Sveriges ekonomi – utsikter till 2035*, Långtidsutredningen 2019 – Bilaga 1.
- SOU 2019:62, *Kapitalinkomster och inkomstfördelningen*, Långtidsutredningen 2019 – Bilaga 3.
- Stenberg, A. (2011), "Using Longitudinal Data to Evaluate Publicly Provided Formal Education for Lowskilled", *Economics of Education Review*, 30(6): 1262–1280.
- Suoniemi, I. (2017), "Intergenerational Mobility and Equal Opportunity, Evidence from Finland", Working paper 312, Labour Institute for Economic Research.
- TCO (2019), "Tryggheten, staten och partsmodellen – Vem står för vad vid ersättning från trygghetssystemen idag?" TCO rapport.
- Tillväxtanalys (2011), "Typologisering av FA-regioner utifrån ett stad-land perspektiv", Working Paper 2011:47.
- Tillväxtanalys (2014), "Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik", rapport 2014:4.
- Tillväxtanalys (2015), "Funktionella analysregioner – revidering 2015", PM 2015:22.
- Tillväxtanalys (2016), "Regional tillväxt 2015 – trender och analyser om hållbar regional tillväxt och attraktionskraft", Rapport 2016:01.
- Tillväxtanalys (2017), "Näringslivsdynamik, städer och agglomerationsekonomier – forskningsöversikt och agenda", PM 2017: 08.
- Tillväxtverket (2018), "Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018", rapport 0256.
- Tyrefors Hinnerich, B., E. Höglin och M. Johansson (2015), "Discrimination Against Students with Foreign Backgrounds: Evidence from Grading in Swedish Public High Schools", *Education Economics*, 36(6): 660–676.

- Vikström, J. och G. J. van den Berg (2017), "Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning", IFAU-rapport 2017:17.
- Vlachos, J. (2010) "Betygets värde – En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor", Konkurrensverket 2010:6.
- Vlachos, J. (2018) "Trust based evaluation in a market-oriented school system." Research Papers in Economics, Stockholm University, Department of Economics, 2018:1.
- Waldenström, D., S. Bastani och Å. Hansson (2018), *Kapitalbeskattningens förutsättningar*, SNS Konjunkturråd.
- Winkler, H. (2019), "The Effect of Income Inequality on Political Polarization: Evidence from European Regions, 2002–2014", *Economics and Politics* 31(2): 137–62.
- Yuan, W. (2017), "The Sins of the Fathers: Intergenerational Income Mobility in China", *Review of Income and Wealth*, 63(2): 219–233.

Bilagor till Långtidsutredningen 2019

Nr.	Titel
1	Sveriges ekonomi - utsikter till 2035
2	Inkomstfördelning 2035 vid olika scenarier
3	Kapitalinkomster och inkomstfördelningen
4	Inequality and economic performance
5	Utvecklingen av intergenerationell rörlighet i Sverige
6	Jobbpolarisering på svensk arbetsmarknad
7	Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan
8	Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster?

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.
52. Sverige och bankunionen. Fi.
53. Grundpension. S.
54. Inequality and economic
performance. Fi.
55. Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. Fi.
56. Idéburen välfärd. Fi.
+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning.
57. Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. Fi.
58. Härifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för
förvaltning och kulturarv. Ku.
59. Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
Fi.
60. EU:s bankpaket om riskreducerande
åtgärder. Ändringar i regelverken
om kapitaltäckning och hantering av
banker i kris. Fi.
61. Sveriges ekonomi – utsikter till 2035.
Fi.
62. Kapitalinkomster
och inkomstfördelning. Fi
63. Mer biogas! För ett hållbart Sverige. I.
64. Nya regler för skolor
med konfessionell inriktning. U.
65. Långtidsutredningen 2019.
Huvudbetänkande. Fi.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]
- Tid för trygghet. [5]
- Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd. [19]
- Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

- Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. [10]
- Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. [12]
- Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. [13]
- F-skattesystemet – en översyn. [31]
- Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]
- Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. [36]
- Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. [40]
- Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning i staten. [43]
- En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]
- Jobbpolarisering på svensk arbetsmarknad. [47]
- Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster? [48]
- Sverige och bankunionen. [52]
- Inequality and economic performance. [54]
- Utvecklingen av intergenerationell rörlighet i Sverige. [55]
- Idéburen välfärd.
+ Idéburet offentligt partnerskap. Vägledning. [56]

- Inkomstfördelningen 2035 vid olika scenarier. [57]
- Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. [59]
- EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder. Ändringar i regelverken om kapitaltäckning och hantering av banker i kris. [60]
- Sveriges ekonomi – utsikter till 2035. [61]
- Kapitalinkomster och inkomstfördelning. [62]
- Långtidsutredningen 2019.
Huvudbetänkande. [65]

Försvarsdepartementet

- Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]
- Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

- Moderna tillståndsprocesser för elnät. [30]
- Mer biogas! För ett hållbart Sverige. [63]

Justitiedepartementet

- Skogsbränderna sommaren 2018. [7]
- Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]
- Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]
- Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. [27]
- Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. [32]
- Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]
- En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

- Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. [24]
- Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
 - + Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. [35]
- En moderniserad radio- och tv-lag
 - genomförande av ändringar i AV-direktivet. [39]
- Häriifrån till evigheten.
 - En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv. [58]

Miljö- och energidepartementet

- Biojet för flyget. [11]
- Ny kärntekniklag
 - med förtydligat ansvar. [16]
- Sveriges miljöövervakning
 - dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. [22]
- Framtidens kemikaliekontroll.
 - Hantering av kombinationseffekter och gruppvis bedömning av ämnen. [45]
- Future chemical risk management.
 - Accounting for combination effects and assessing chemicals in groups. [45]

Näringsdepartementet

- Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. [9]
- Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]
- Företagare i de sociala trygghetssystemen. [41]

Socialdepartementet

- Santiagokonventionen mot organhandel. [1]
- Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]
- Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]
- Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]
- Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

- Organbevarande behandling för donation. [26]
- Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]
- God och nära vård. Vård i samverkan. [29]
- Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]
- Ett bättre premiepensionssystem. [44]
- Grundpension. [53]

Utbildningsdepartementet

- Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]
- En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]
- För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehjälp på modersmål. [18]
- Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]
- Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen? [50]
- Nya regler för skolor med konfessionell inriktning. [64]

Utrikesdepartementet

- Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]