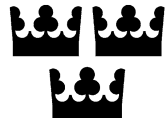


Bilaga 2

Fördelningspolitisk redogörelse



Bilaga 2

Fördelningspolitisk redogörelse

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	7
Inledning.....	8
1 Inkomstutveckling 1991–2011	9
1.1 Ålder och familjetyp	9
1.2 Utrikes födda	10
1.3 Inkomstgrupper	11
2 Inkomstskillnader.....	12
2.1 Utvecklingen i Sverige 1991–2011	12
2.2 Sverige jämfört med andra länder.....	13
3 Kunskapsöversikt: Inkomstskillnadernas effekter på ekonomins funktionssätt och folkhälsan.....	15
3.1 Hur påverkar inkomstskillnader den ekonomiska tillväxten?.....	15
3.2 Leder ökade inkomstskillnader till ökad risk för en finansiell kris?..	17
3.3 Har ökade inkomstskillnader negativa hälsoeffekter?	19
4 Ekonomisk utsatthet.....	21
4.1 Utvecklingen i Sverige 1991–2011	21
4.2 Sverige jämfört med andra länder.....	23
5 Fördjupning: Offentligt finansierade välfärdstjänster	24
5.1 Välfärdstjänster bidrar till välståndet och påverkar inkomstfördelningen	24
5.2 Ett utvidgat inkomstbegrepp	24
5.3 Inkomstfördelningen när hänsyn tas till offentliga välfärdstjänster..	25
5.3.1 Välfärdstjänsternas omfattning	26
5.3.2 Fördelningen av välfärdstjänster på olika befolkningsgrupper	26
5.3.3 Effekter på inkomstskillnaderna	27
5.4 Sverige jämfört med andra länder.....	29
6 Effekter av regeringens politik	31
6.1 Effekter på ekonomiska drivkrafter och sysselsättning.....	31
6.2 Effekter på inkomstfördelningen.....	32
Underbilaga.....	35

Begrepp och definitioner	35
Datamaterial och beräkningsmetoder.....	38

Tabellförteckning

1.1 Relativ inkomstnivå 2011 samt inkomstutveckling 1991–2011 för olika åldersgrupper	10
1.2 Relativ inkomstnivå 2011 samt inkomstutveckling 1991–2011 efter hushållssammansättning	10
1.3 Relativ inkomstnivå 2011 samt inkomstutveckling 1991–2011 efter vistelsetid i Sverige	11
1.4 Relativ inkomstnivå 2011 samt inkomstutveckling 1991–2011 för olika inkomstgrupper	11
2.1 Inkomstskillnader inom EU 2000–2011	14
4.1 Andel barn 0–19 år med låg ekonomisk standard i olika typer av hushåll 2011	22
4.2 Ekonomisk utsatthet inom EU.....	23
5.1 Offentlig konsumtion efter ändamål 2010.....	26
5.2 Valfärdstjänster till ensamstående kvinnor och män fördelade efter ålder och hushållstyp 2010	27
5.3 Faktorinkomst, justerad disponibel inkomst och utökad inkomst fördelade på inkomstgrupper 2010	28
5.4 Inkomstspridning för inkomster justerade för hushållens sammansättning 2010	28
5.5 Offentliga välfärdstjänster och kontanta transfereringar som andel av BNP i OECD-området 2007	29
U.1 Svensk konsumtionsenhetsskala.....	35
U.2 Nyckeltal 1991 och 1995–2011.....	41
U.3 Reformers beaktats vid beräkning av politikens effekter	42

Diagramförteckning

2.1 Inkomstfördelningens utveckling 1991–2011	12
2.2 Olika inkomstslags betydelse för Gini-koefficientens utveckling 1991–2011	13
2.3 Den översta tusendelens inkomstandel i ett internationellt perspektiv	15
4.1 Utvecklingen 1991–2011 av andel med låg ekonomisk standard och andel med låg materiell standard.....	21
4.2 Olika gruppers bidrag till andelen med låg absolut ekonomisk standard (absolut 60) 1991–2011	21
4.3 Olika gruppers bidrag till andelen med låg relativ ekonomisk standard (relativ 60) 1991–2011	22
5.1 Individuell offentlig konsumtion för individer i åldersgrupper 2010	26
5.2 Offentliga välfärdstjänster per person i hushållet efter ålder och hushållstyp 2010.....	27
5.3 Justerad disponibel inkomst och offentliga välfärdstjänster efter ålder och hushållstyp 2010.....	27
5.4 Offentliga välfärdstjänster i inkomstgrupper 2010.....	27
5.5 Gini-koefficienten för 27 OECD-länder 2007.....	30
5.6 Andel med inkomst under 50 procent av medianinkomsten i 27 OECD- länder 2007	30
6.1 Effekter av reformer 2011–2013 för olika inkomstgrupper.....	33
6.2 Effekter av reformer 2011–2013 för olika åldersgrupper.....	34
U.1 Hypotetisk Lorenz-kurva.....	36

Sammanfattning

- Trots finanskrisen 2008 och den efterföljande lågkonjunkturen har hushållens ekonomi utvecklats gynnsamt sedan regeringen tillträdde 2006. Mellan 2006 och 2011 ökade den ekonomiska standarden med i genomsnitt 2,8 procent per år. Mellan 1991 och 2006 var ökningen 1,4 procent per år.
- Högst genomsnittlig standard 2011 hade sammanboende utan hemmaboende barn. Lägst standard hade utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige, ensamstående kvinnor med barn och ensamstående pensionärer.
- De ökade inkomsterna är inte jämnt fördelade och därför har även inkomstskillnaderna ökat. Detta är en utveckling som pågått de senaste 20 åren, både i Sverige och internationellt. Jämfört med de flesta andra länder har Sverige dock fortfarande en mycket jämn inkomstfördelning.
- De ökade inkomstskillnaderna har olika förklaringar under olika tidsperioder. Sett över hela perioden 1991–2011 förklaras ökningen framför allt av ökade kapitalvinster och kapitalinkomster.
- Det finns en omfattande forskningslitteratur om hur inkomstskillnader påverkar ekonomins funktionssätt (t.ex. potentialen för tillväxt och risken för finansiella kriser) och hälsoläget i befolkningen. En genomgång visar dock att kunskapsläget är otydligt. Det är därför svårt att bedöma konsekvenserna av ökade inkomstskillnader.
- Sverige och Luxemburg är de EU-länder som redovisar lägst andel av befolkningen i materiell fattigdom. Under krisåren 2008–2011 har andelen ökat i 16 av de 27 medlemsstaterna. I Sverige har andelen dock minskat kontinuerligt, från 2,3 procent 2005 till 1,4 procent 2008 och till 1,2 procent 2011.
- Offentligt subventionerade välfärdstjänster, såsom omsorg om unga och gamla, utbildning samt hälso- och sjukvård, är en viktig del av fördelningspolitiken. Värdet av dessa tjänster uppgår till ca 20 procent av BNP.
- När hänsyn tas till de offentliga välfärdstjänsterna påverkas inkomstfördelningen i flera dimensioner. Bland annat lyfts barn och ungdomar (som erhåller subventionerad utbildning) samt deras familjer upp i inkomstfördelningen i förhållande till hushåll med enbart vuxna. Detsamma gäller äldre som erhåller vård- och omsorgstjänster och därigenom lyfts relativt yngre och mindre vårdbehövande personer.
- De samlade inkomstskillnaderna, mätt med den s.k. Gini-koefficienten, reduceras med ca 20 procent när hänsyn tas till de offentliga välfärdstjänsterna. Med detta utvidgade inkomstmått har Sverige de lägsta inkomstskillnaderna i OECD-området.
- Regeringen har sedan 2006 fört en politik som påtagligt förbättrat drivkrafterna till arbete, i synnerhet för personer med lägre inkomster. Hur drivkrafterna till arbete utvecklas är av betydelse för inkomstfördelningens långsiktiga utveckling, eftersom en svag anknytning till arbetsmarknaden är den enskilt viktigaste förklaringen till varför en del hushåll har en låg ekonomisk standard.
- Regeringen har också genomfört en rad åtgärder som i huvudsak riktat sig till grupper med svag ekonomi eller större försörjningsbörda. Under innevarande mandatperiod har merparten av den totala förstärkningen av hushållens disponibla inkomster riktats till personer som är 65 år eller äldre. Skattesänkningar och justeringar i bostadsstöden för pensionärer har 2011–2013 ökat den ekonomiska standarden för de äldsta pensionärerna med nästan fyra procent.

Inledning

Fördelningspolitikens mål och medel

Finanspolitikens övergripande mål är att skapa en så hög och varaktig välfärd som möjligt.¹ Målet med fördelningspolitiken, som är en del av finanspolitiken, är att alla ska få del av den tillväxt och välfärd som skapas.

På lång sikt bestäms inkomstfördelningen i stor utsträckning av fördelningen av human kapital. En väl fungerande skola och goda uppväxtvillkor för barn och ungdomar är därför av yttersta vikt. Offentligt finansierad vård och omsorg av hög kvalitet bidrar också till att levnadsvillkoren och livschanserna utjämnas.

En jämn fördelning av individernas förutsättningar kan dock aldrig helt kompensera för medfödda skillnader i förmåga och ambition eller skillnader i social miljö. För att uppnå ytterligare utjämning måste även den marknadsgenererade fördelningen utjämnas i efterhand med hjälp av skatter och transfereringar.

För den absoluta majoriteten av befolkningen är det egna arbetet den viktigaste inkomstkällan. Den vanligaste orsaken till en svag ekonomi är avsaknaden av arbete. En politik för ökad sysselsättning och minskat utanförskap är därför kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi. När fler arbetar och färre försörjs av sociala ersättningar minskar gradvis inkomstskillnaderna i samhället.

De fördelningspolitiska redogörelserna

På uppdrag av riksdagen lämnar regeringen sedan 1994 årligen en fördelningspolitisk redogörelse i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen eller till budgetpropositionen. I redogörelsen analyseras inkomstfördelningen i ett historiskt och ett internationellt perspektiv. Vidare utvärderas i vilken utsträckning den förda politiken medverkar till att utjämna levnadsvillkoren på kort och lång sikt.

Redogörelserna har som ambition att resultat och slutsatser ska grundas på korrekta och balanserade analyser. Detta kräver bra data samt väletablerade och forskningsförankrade ansatser. I en underlagsrapport till Finanspolitiska rådets rapport 2012 granskades samtliga redogörelser som publicerats sedan 1990-talets början. Det övergripande omdömet är mycket

positivt.² Samtidigt bör det understrykas att ambitionen inte är att varje enskild bilaga ska innehålla heltäckande analyser av inkomstfördelningens samtliga dimensioner. Delar som får stort utrymme ett visst år kortas eller utgår i nästföljande redogörelse. Detta skapar utrymme för nya fördjupningar. I årets redogörelse ägnas t.ex. inget utrymme åt inkomströrlighet eller regionala inkomstskillnader, medan fördelnings-effekterna av offentliga välfärdstjänster är föremål för fördjupad analys.

Inkomstbegreppet

Fördelningsanalyser fokuserar i regel på fördelningen av disponibel inkomst erhållen under ett kalenderår och justerad för familjestorlek.³ Årlig disponibel inkomst som mått på de ekonomiska resurserna kan visserligen kritiseras i flera avseenden, men det finns också en rad goda skäl att använda detta i fördelningsanalyser.⁴ Uppgifter om disponibel inkomst är bl.a. lätt tillgängliga på regelbunden basis och dess egenskaper är väl kända och har varit föremål för intensiv forskning. Samtidigt är slutsatsen från en stor del av forskningen kring andra mått på välfärd att de är mycket nära korrelerade med disponibel inkomst. Det kan även noteras att många politiska beslut i första hand syftar till att förstärka just den disponibla inkomsten. Det är därför meningsfullt att studera en åtgärds konsekvenser för den disponibla inkomstens fördelning.

I denna redogörelse är den disponibla inkomsten sammansatt av ett antal olika komponenter: inkomst från arbete, kapital och näringsverksamhet samt skattepliktiga och skattefria transfereringar, med avdrag för direkt skatt som utgör en negativ transferering. Inkomsterna räknas

² Se Waldenström, Regeringen och ojämlikheten: En granskning av budgetens fördelningspolitiska redogörelser 1992–2011, Rapport till Finanspolitiska rådet 2012/6.

³ Vilka resurser som ska beaktas i fördelnings-sammanhang är en mångfacetterad fråga som studeras inom många olika discipliner; för en lätt-tillgänglig introduktion till litteraturen, se Bojer, *Distributive Justice: Theory and Measurement*, Routledge Frontiers of Political Economy, 2003. Det finns emellertid inte någon bred enighet om något bästa alternativ till inkomst som välfärdsindikator. En god översikt av mätningen av disponibel inkomst finns att läsa i Canberra Group Handbook on Household Income Statistics (United Nations Economic Commission for Europe 2011).

⁴ Ett problem är att en stor del av den offentliga sektorns omfördelning sker i form av icke-monetära tjänster, som t.ex. skola och hälsovård. Vidare anförs ofta att ett år är en alltför kort tid för att utvärdera ekonomisk välfärd. Se 2011 års ekonomiska vårproposition (prop. 2010/11:100 bilaga 3) för en utförligare redogörelse av för- och nackdelarna med detta inkomstbegrepp. Se även Välfärdsrapport 2011 (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle 2011).

¹ Se regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

samman på hushållsnivå och justeras för försörjningsbörda med hjälp av en ekvivalensskala (se underbilagan för en mer detaljerad beskrivning). Det beräknade måttet benämns justerad disponibel inkomst, eller hushållets ekonomiska standard. Varje individ i hushållet tilldelas denna ekonomiska standard, dvs. standarden antas vara lika stor för alla i hushållet. Det bör understrykas att varje enskild individs ekonomiska standard bestäms av hela hushållets inkomster och att hushållets sammansättning bestämmer vilken standard som uppnås. Ju fler personer som ska försörjas av en viss disponibel inkomst, desto lägre ekonomisk standard har hushållet.

Data

Statistiska centralbyrån (SCB) följer regelbundet inkomstfördelningen i Sverige genom undersökningen av hushållens ekonomi (HEK). Analysen i följande avsnitt grundar sig huvudsakligen på denna undersökning.⁵ HEK bygger på årliga tvärsnitt av befolkningen, vilket innebär att det inte är samma individer som studeras över tid. Den senaste versionen av HEK avser 2011 och i undersökningen ingår ca 39 000 individer fördelade på ca 17 000 hushåll.

Disposition

Årets redogörelse består av sex avsnitt. Avsnitt 1 beskriver inkomstutvecklingen de senaste 20 åren. I avsnitt 2 analyseras orsakerna bakom utvecklingen mot ökade inkomstskillnader. Den svenska inkomstfördelningen analyseras även i ett internationellt perspektiv. I avsnitt 3 redogörs för kunskapsläget i forskningslitteraturen om hur ökade (eller minskade) inkomstskillnader kan tänkas påverka ekonomins funktions sätt och hälsoläget i befolkningen. I avsnitt 4 analyseras utvecklingen av andelen personer som lever i ekonomisk utsatthet. I avsnitt 5 redogörs för hur inkomstfördelningen påverkas om hänsyn tas till värdet av offentligt subventionerade välfärdstjänster. Slutligen redovisas i avsnitt 6 hur regeringens politik förväntas påverka inkomstfördelningen. Datamaterial, modeller, metoder, begrepp och definitioner som används i redogörelsen beskrivs i en underbilaga.

⁵ Se underbilagan för en utförligare beskrivning av de datamaterial som används i redogörelsen.

1 Inkomstutveckling 1991–2011

1.1 Ålder och familjetyp

Mellan 1991 och 2011 förbättrades den ekonomiska standarden för samtliga åldersgrupper och familjetyper (se tabell 1.1 och tabell 1.2). Den reala medianinkomsten i befolkningen ökade med 41 procent, vilket motsvarar en ökning med i genomsnitt 1,7 procent per år. Trots finanskrisen 2008 och den efterföljande lågkonjunkturen har de flesta grupper haft en påtagligt bättre inkomstutveckling per år 2006–2011 än 1991–2006.⁶

Sedan 1991 har det skett vissa förskjutningar mellan olika åldersgruppers ekonomiska standard. Personer över 65 år har haft den bästa inkomstutvecklingen, vilket främst beror på att pensionärskollektivet hela tiden förnyas och att de nyblivna pensionärerna har högre pension än de redan pensionerade.⁷ Även individer i yrkesaktiv ålder över 30 år har haft en stabil inkomstökning, medan yngre vuxna i åldern 20–29 år har haft en relativt svag inkomstutveckling. De yngres svaga utveckling kan huvudsakligen hänföras till 1991–2006. En viktig orsak är att denna grupp under 1990-talet kraftigt ökade sina högskolestudier. Den stigande ungdomsarbetslösheten under 2000-talet har också bidragit till den svaga inkomstutvecklingen för denna grupp.

Den ekonomiska standarden har sedan 1991 ökat något snabbare för sammanboende än för ensamstående. I synnerhet ensamstående med barn har fått se sin relativa inkomstposition försämrats sedan 1991. Ensamstående föräldrars disponibla inkomster består i större utsträckning av ersättningar som är förknippade med föräldraskap (t.ex. föräldrapenning, bostadsbidrag och barnbidrag), vilka har vuxit långsammare än den genomsnittliga löneökningstakten.

⁶ Att inkomstutvecklingen 2006–2011 framstår som relativt gynnsam beror till stor del på att jämförelseperioden 1991–2006 inkluderar 1990-talskrisen med sjunkande inkomster (mellan 1991 och 1995 föll medianinkomsten i fasta priser med drygt 8 procent). Om i stället 1995 väljs som startår var ökningen 2,7 procent per år mellan 1995–2006, dvs. ungefär i linje med ökningen 2006–2011.

⁷ En annan bidragande orsak är att pensionärerna klarade sig bättre än övriga grupper under 1990-talskrisen. Pensionerna i det gamla ATP-systemet räknades upp med prisutvecklingen, vilket gjorde pensionärerna mindre känsliga för konjunkturella förändringar. I det reformerade systemet påverkas pensionärernas inkomster av den reala ekonomins utveckling. Detta blev tydligt 2010 när systemets automatiska balansering aktiverades. Pensionärerna har trots detta haft en stabil inkomstutveckling mellan 2006 och 2011, vilket till viss del kan förklaras av de höjningar av grundavdragen för pensionärer som ägt rum 2009, 2010 och 2011.

Tabell 1.1 Relativ inkomstnivå 2011 samt inkomst-utveckling 1991–2011 för olika åldersgrupper

Procent	Andel av befolkning 2011	Relativ inkomst 2011	Real utveckling per år		
			1991–2011	1991–2006	2006–2011
0–19 år	23,5	93,6	1,8	1,3	3,1
20–29 år	12,5	92,5	1,2	0,8	2,6
30–49 år	26,7	105,2	1,7	1,2	3,1
50–64 år	18,7	126,8	1,7	1,5	2,2
65+ år	18,6	83,8	1,9	1,7	2,2
Hela befolkningen	100,0	100,0	1,7	1,4	2,8

Anm.: Inkomstnivån avser medianen av justerad disponibel inkomst för respektive åldersgrupp. Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan inkomstnivån för gruppen och medianinkomsten för hela befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 1.2 Relativ inkomstnivå 2011 samt inkomst-utveckling 1991–2011 efter hushållssammansättning

Procent	Andel av befolkning 2011	Relativ inkomst 2011	Real utveckling per år		
			1991–2011	1991–2006	2006–2011
0–19 år	23,5	93,6	1,8	1,3	3,1
20–64 år					
Ensamst. utan barn					
kvinnor	7,8	92,2	1,4	1,1	2,4
män	10,3	101,6	1,5	1,0	3,2
Ensamst. med barn					
kvinnor	2,5	69,0	1,0	0,6	2,0
män	0,9	84,9	0,7	0,4	1,8
Sammanboende					
utan barn	15,3	141,4	1,8	1,6	2,4
med barn	21,1	104,9	1,9	1,4	3,4
65+ år					
Ensamstående					
kvinnor 65–74 år	2,2	71,2	1,4	1,6	1,1
män 65–74 år	1,3	80,2	1,3	1,1	1,8
kvinnor 75+ år	3,4	64,5	1,6	1,7	1,1
män 75+ år	1,2	69,8	1,9	2,1	1,1
Sammanboende					
65–74 år	6,8	111,2	2,2	2,0	3,0
75+ år	3,7	82,9	2,0	2,2	1,5
Hela befolkningen	100,0	100,0	1,7	1,4	2,8

Anm.: Inkomstnivån avser medianen av justerad disponibel inkomst för respektive grupp. Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan inkomstnivån för gruppen och medianinkomsten för hela befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den ekonomiska standarden beror på var i livscykeln hushållsmedlemmarna befinner sig. Personer i åldern 50–64 år har högst ekonomisk standard. Denna åldersgrupps starka ställning förklaras till stor del av att personer i dessa åldrar sedan länge är etablerade på arbetsmarknaden,

har nått långt i karriären och därmed har goda inkomster. Ytterligare en bidragande orsak är att försörjningsansvaret minskat i och med att barnen vanligtvis vuxit upp och flyttat hemifrån.

Personer över 65 år, oftast ålderspensionärer, är överrepresenterade i den nedre delen av inkomstfördelningen och har lägst ekonomisk standard. Det finns dock betydande skillnader mellan olika pensionärshushåll. Generellt gäller att ensamstående och äldre pensionärer har en lägre ekonomisk standard än yngre och sammanboende.

Stordriftsfördelar och hur många som ska försörjas på familjens inkomster får också ett tydligt genomslag i inkomstfördelningen. Ensamstående har i genomsnitt en lägre ekonomisk standard än sammanboende och hushåll med barn har i genomsnitt en lägre ekonomisk standard än hushåll utan barn.

Kvinnor och män har i genomsnitt relativt likartad ekonomisk standard. En förklaring till detta är antagandet att alla i ett hushåll har samma ekonomiska standard. Detta medför att sammanboende kvinnor och män per definition alltid har samma standard. I gruppen ensamstående har kvinnor lägre ekonomisk standard än män.⁸

1.2 Utrikes födda

Sedan mitten av 1970-talet har invandringsstrukturen förändrats kraftigt. Från att nästan helt ha dominerats av arbetskraftsinvandring har flykting- och anhöriginvandringen kommit att utgöra en allt större del av invandringen. Framför allt har andelen invandrade från de nordiska länderna minskat, samtidigt som invandringen från länder utanför Europa med en låg eller medelhög utvecklingsnivå har ökat. Under 2000-talet har invandringen ökat relativt kraftigt, främst till följd av att flyktinginvandringen har ökat. År 2000–2011 har andelen utrikes födda i de datamaterial som används i denna redogörelse ökat från 10,7 till 13,9 procent.

De utrikes föddas position i inkomstfördelningen har försämrats mellan 1991 och 2011 (se tabell 1.3). Under 2000-talet har de utrikes föd-

⁸ I en bilaga till varje budgetproposition beskrivs utförligt kvinnors och mäns individuella ekonomiska resurser (se t.ex. prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. bilaga 4).

das inkomster utvecklats svagt, vilket till stor del hänger samman med att gruppens sammansättning förändrats till följd av den ökade flyktinginvandringen. Skillnaden är dock stor mellan olika grupper av utrikes födda beroende på bl.a. ursprungsland och vistelsetid i Sverige.

Tabell 1.3 Relativ inkomstnivå 2011 samt inkomstutveckling 1991–2011 efter vistelsetid i Sverige

Procent

	Andel av befolkning 2011	Relativ inkomst 2011	Real utveckling per år		
			1991–2011	1991–2006	2006–2011
Inrikes födda	86,1	102,6	1,8	1,4	3,0
Utrikes födda	13,9	78,7	1,0	0,9	1,3
vistelsetid					
0–3 år	2,1	55,6	0,2	0,4	-0,4
3–10 år	3,0	64,5	0,6	1,0	-0,5
10–20 år	3,1	82,9	1,3	0,5	3,7
20+ år	5,7	90,5	1,3	1,3	1,3
Hela befolkningen	100,0	100,0	1,7	1,4	2,8

Anm.: Inkomstnivån avser medianen av justerad disponibel inkomst för respektive grupp. Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan inkomstnivån för gruppen och medianinkomsten för hela befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det allmänna mönstret är att ju senare en person invandrat till Sverige, desto längre ner i inkomstfördelningen finns individen.⁹ Utrikes födda med 0–3 års vistelsetid har i genomsnitt nästan 50 procent lägre ekonomisk standard än inrikes födda. Den huvudsakliga anledningen till detta är att utrikes födda som har bott en kort tid i Sverige har en lägre sysselsättningsgrad än de som bott i landet en längre tid. Även om sysselsättningen ökar med vistelsetiden i Sverige, når den inte upp till samma nivåer som hos inrikes födda ens 25 år efter invandringstillfället.¹⁰ Det finns en omfattande forskningslitteratur om orsakerna till att arbetsmarknadssituationen generellt sett är sämre för utrikes födda än för inrikes födda.¹¹ De vanligaste förklaringarna är bl.a. problem kopplade till individens utbildning och tillgång till informella nätverk samt diskriminering.

⁹ Placeringen i inkomstfördelningen varierar också med de invandrades ursprungsland, se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12: 100 bilaga 3). Personer födda i något övrigt nordiskt land, EU15 eller i något av de rikare OECD-länderna har ungefär samma ekonomiska standard som inrikes födda. De som är födda i övriga länder är däremot kraftigt överrepresenterade i den nedre delen av inkomstfördelningen.

¹⁰ Se Nekby, How Long Does it Take to Integrate? Employment Convergence of Immigrants and Natives in Sweden, FIEF Working Paper Series, No. 185, 2003.

¹¹ Se Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO 2011:5) och SOU 2010:88 för utförliga forskningsöversikter.

1.3 Inkomstgrupper

Mellan 1991 och 2011 ökade realinkomsten för samtliga inkomstgrupper (se tabell 1.4).¹² Ökningen var störst för dem med höga inkomster. I den högsta inkomstgruppen ökade inkomsterna med i genomsnitt 3,0 procent per år, medan ökningen i mitten av inkomstfördelningen var ca 1,7 procent per år.¹³ Det ökade avståndet mellan toppen och mitten av inkomstfördelningen kan helt hänföras till perioden 1991–2006. År 1991 var den genomsnittliga inkomsten i den högsta inkomstgruppen 2,2 gånger större än medianinkomsten i befolkningen. År 2006 hade kvoten vuxit till 2,9 och 2011 var den 2,8. Orsakerna till att toppinkomsterna dragit ifrån analyseras närmare i avsnitt 2.

Tabell 1.4 Relativ inkomstnivå 2011 samt inkomstutveckling 1991–2011 för olika inkomstgrupper

Inkomst 2011 i kronor (2013 års priser). Relativ inkomst och utveckling per år i procent.

	Inkomstnivå 2011	Relativ inkomst 2011	Real utveckling per år		
			1991–2011	1991–2006	2006–2011
Inkomstgrupp 1	79 600	37,4	0,4	0,8	-0,9
Inkomstgrupp 2	128 700	60,5	1,0	0,9	1,1
Inkomstgrupp 3	153 600	72,2	1,2	1,1	1,7
Inkomstgrupp 4	178 100	83,7	1,5	1,2	2,3
Inkomstgrupp 5	201 000	94,4	1,6	1,3	2,6
Inkomstgrupp 6	224 500	105,5	1,8	1,4	2,8
Inkomstgrupp 7	250 900	117,9	1,8	1,5	2,9
Inkomstgrupp 8	285 400	134,1	1,9	1,6	3,1
Inkomstgrupp 9	336 300	158,0	2,1	1,7	3,1
Inkomstgrupp 10	601 700	282,8	3,0	3,3	2,1
Medianinkomst	212 800	100,0	1,7	1,4	2,8

Anm.: Inkomstnivån 2011 avser medelvärdet av justerad disponibel inkomst för respektive inkomstgrupp. Den relativa inkomstnivån definieras som kvoten mellan inkomstnivån för inkomstgruppen och medianinkomsten för hela befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De flesta inkomstgrupper har haft en gynnsam inkomstutveckling sedan 2006. Mellan 2006 och 2007 ökade medianinkomsten med 7,2 procent,

¹² I detta avsnitt beskrivs inkomstfördelningen genom att alla individer rangordnas efter inkomst och därefter delas upp i tio inkomstgrupper med lika många observationer i varje grupp. Varje inkomstgrupp omfattar således 10 procent av befolkningen. Till den första inkomstgruppen hör den tiondel som har de lägsta inkomsterna och till den tionde inkomstgruppen den tiondel som har de högsta inkomsterna.

¹³ Det bör dock framhållas att det inte nödvändigtvis är samma hushåll som återfinns i de olika inkomstgrupperna år efter år, då hushållens rörlighet mellan olika inkomstgrupper är förhållandevis stor; se t.ex. prop. 2006/07:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 3.

vilket är den största årliga ökning som uppmätts sedan SCB:s inkomstfördelningsundersökningar inleddes 1975.¹⁴ Personer i toppen av fördelningen upplevde den största försämringen när finanskrisen inleddes 2008. Det kan främst förklaras av att kapitalvinsterna föll kraftigt till följd av en svag utveckling på aktie- och bostadsmarknaden.¹⁵ Trots stigande arbetslöshet och fortsatt fallande kapitalinkomster ökade den reala disponibla inkomsten 2009 över hela inkomstfördelningen. Åren 2010 och 2011 präglades av återhämtning och en bred uppgång av hushållens reala inkomster; medianinkomsten ökade med 1,5 procent 2010 och 2,9 procent 2011.

Den huvudsakliga förklaringen till den långsammare tillväxten i inkomstfördelningens nedre del mellan 1991 och 2011 är att andelen personer som får sin huvudsakliga försörjning från transfereringar är högre i de lägre inkomstkikten. Transfereringarna är vanligen kopplade till prisutvecklingen och växer därmed långsammare än den genomsnittliga löneinkomsten. Detta räcker dock inte som förklaring till den negativa utvecklingen mellan 2006 och 2011 för den lägsta inkomstgruppen. I föregående års fördelningspolitiska redogörelse visades att merparten av den reala försämringen för gruppen längst ner i inkomstfördelningen beror på att gruppens sammansättning förändrats över tiden.¹⁶

2 Inkomstskillnader

2.1 Utvecklingen i Sverige 1991–2011

Den relativt sett snabbare inkomstillväxten i toppen av inkomstfördelningen och den långsammare tillväxten i fördelningens nedre del har

¹⁴ Ökade inkomster från arbete och sänkta skatter bidrog till den generellt goda utvecklingen. Ökade kapitalinkomster bidrog till att ökningen blev störst i inkomstfördelningens övre del (se prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 4).

¹⁵ Även längst ner i fördelningen blev inkomstförändringen stor 2008. Det berodde framför allt på att ett begränsat antal människor redovisade stora kapitalförluster eller negativa näringsinkomster. För dem som befann sig längst ner i fördelningen på grund av att de saknade egna arbetsinkomster blev effekten mindre.

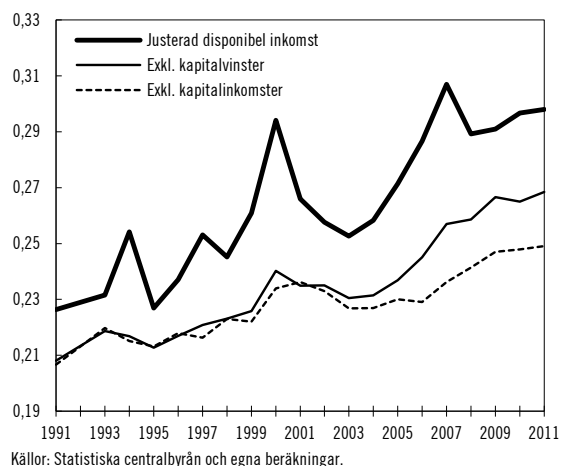
¹⁶ Se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 bilaga 3). För det första har den ökade flyktinginvandringen tenderat att pressa ner den genomsnittliga inkomsten i den lägsta inkomstgruppen. För det andra har ett växande antal personer, som i ett längre perspektiv snarast är att betrakta som höginkomsttagare, redovisat så stora kapitalförluster att de hamnat i botten av inkomstfördelningen. Denna utveckling har också pressat ner den genomsnittliga inkomsten i den lägsta inkomstgruppen.

lett till ökade inkomstskillnader. I diagram 2.1 analyseras inkomstskillnaderna med hjälp av den s.k. Gini-koefficienten. Detta är ett ofta använt mått som sammanfattar hela inkomstfördelningen. Ju lägre värde desto jämnare är fördelningen.¹⁷ Mellan 1991 och 2011 ökade Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst från 0,226 till 0,297. Detta innebär att inkomstskillnaderna, mätt på detta sätt, har ökat med ca 32 procent.

Inkomstskillnaderna har ökat gradvis under perioden, men Gini-koefficienten varierar relativt mycket mellan olika år. Åren 1994, 2000 och 2007 var speciella med extra höga inkomster från realiserade kapitalvinster, vilket syns som toppar i kurvan för Gini-koefficienten. Den ekonomiska kris som inleddes 2008 fick till följd att inkomstskillnaderna föll tillbaka från 2007 års historiskt höga nivå. Från 2009 har inkomstskillnaderna återigen ökat något eftersom inkomsterna har ökat mest i fördelningens övre del.

Diagram 2.1 Inkomstfördelningens utveckling 1991–2011

Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst



I diagram 2.1 redovisas även utvecklingen exklusive kapitalvinster. Denna utveckling är av betydelse då kapitalvinsterna varierar kraftigt mellan åren och inte speglar individens avkastning på kapital på ett helt rättvisande sätt.¹⁸ När kapitalvinsterna rensas bort blir variationerna mellan åren betydligt mindre och den trendmässiga ökningen flackare. Den långsiktiga trenden mot ökade inkomstskillnader finns dock fortfarande

¹⁷ Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Om koefficienten är 0 har alla samma inkomst och om den är 1 får en person alla inkomster. I underbilagan redogörs mer i detalj för Gini-koefficientens definition.

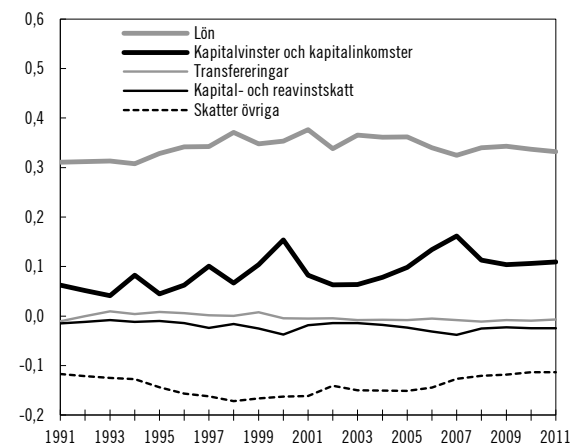
¹⁸ I underbilagan redogörs för de problem som kapitalvinsterna medför vid inkomstfördelningsanalyser.

klar. Om även övriga kapitalinkomster exkluderas minskar uppgången i inkomstspridningen ytterligare. Sett över hela perioden 1991–2011 är det därför tydligt att ökade kapitalvinster och övriga kapitalinkomster kan förklara en betydande del av de ökade inkomstskillnaderna.

I diagram 2.2 görs en uppdelning av olika inkomstslags bidrag till Gini-koefficienten mellan 1991 och 2011. Vissa inkomstslag, som löneinkomster, kapitalvinster och kapitalinkomster, är ojämnt fördelade och bidrar till skevheten, medan skatter och transfereringar verkar utjämnande. Summan av de positiva och negativa bidragen utgör den totala inkomstspridningen.¹⁹ Sett över hela perioden är det framför allt ökade kapitalvinster och kapitalinkomster som förklarar de ökade inkomstskillnaderna. Ökade löneskillnader under 1990-talets senare del har också bidragit något (se tabell U.2 i underbilagan). Transfereringarnas bidrag till Gini-koefficienten har legat på en stabil och låg nivå. De skattereformer som ägde rum under 1990-talet i kölvattnet av den ekonomiska krisen hade en utjämnande effekt och bidrog till att motverka ökade inkomstskillnader. Under 2000-talet har inkomstskatternas utjämnande effekt minskat dels genom kompensationen för egenavgiften i början av 2000-talet, dels genom jobbskatteavdragets fyra steg 2007–2010.

Diagram 2.2 Olika inkomstslags betydelse för Gini-koefficientens utveckling 1991–2011

Bidrag till Gini-koefficienten



Anm.: Om de olika inkomstslagets bidrag summeras erhålls den totala Gini-koefficienten. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

¹⁹ Det största bidraget kommer från löneinkomsterna. Orsaken är inte att lönerna är mest ojämnt fördelade, utan att löneinkomst är det vanligaste inkomstslaget och därmed har den största vikten. För en närmare beskrivning av dekomponeringsmetodiken, se underbilagan.

Som framgått av redovisningen ovan är kapitalvinster en viktig förklaring till att inkomstskillnaderna ökat under de senaste två decennierna. Kapitalvinsterna är skevt fördelade och en relativt stor del går till hushåll som har höga inkomster även om man bortser från kapitalvinster. Kapitalvinsterna efter skatt varierar kraftigt mellan åren, men har sedan 1990-talets början ökat trendmässigt som andel av den disponibla inkomsten – från ungefär 2,5 procent i början av 1990-talet till ca 6,5 procent 2011. En möjlig förklaring till kapitalvinsternas ökade betydelse för hushållens totala inkomster ligger i efterkrigstidens långa tillväxtperiod i kombination med de finansiella marknadernas avreglering under 1980-talet. När efterkrigstidens tillväxt realiserades i marknadsvärden gynnades i första hand de kapitalägande grupperna. Kapitalvinsterna steg i takt med börskurserna, och då dessa främst tillföll toppen av inkomstfördelningen ledde detta till ökad inkomstspridning.²⁰

Från mitten av 2000-talet har även övriga kapitalinkomster (räntor och utdelningar) fått en ökad betydelse för inkomstskillnaderna (se differensen mellan de två nedersta kurvorna i diagram 2.1). En närmare granskning av de data som ligger till grund för diagram 2.1 visar att detta huvudsakligen är en effekt av ökade utdelningar, i synnerhet utdelningar i fåmansföretag. I en nyligen publicerad rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi kopplas uppgången av utdelningar i fåmansföretag till att de s.k. 3:12-reglerna förändrades den 1 januari 2006.²¹ Regeländringarna innebar bl.a. att skattesatsen för utdelningar i fåmansföretag sänktes med 10 procentenheter och att gränsen för hur mycket som får tas ut i form av utdelning höjdes.

2.2 Sverige jämfört med andra länder

Internationellt jämförbar statistik över inkomstfördelningen i olika länder sammanställs regelbundet av olika statistikproducenter.²² Den mest

²⁰ Se Roine & Waldenström, On the Role of Capital Gains in Swedish Income Inequality, *Review of Income and Wealth* 58(3), s. 569 ff., 2012.

²¹ Se Alstadsäter & Jacob, Income Shifting in Sweden. An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules, Report to the Expert Group on Public Economics 2012:4.

²² Internationellt jämförbar statistik produceras bl.a. av OECD, Eurostat och Luxembourg Income Study.

aktuella statistiken kommer från Eurostat och avser 2011. Trots att inkomstskillnaderna i Sverige har ökat under de senaste 20 åren har Sverige fortfarande en i ett internationellt perspektiv mycket jämn fördelning. Vid en jämförelse mellan EU:s medlemsländer 2011 framgår att Slovenien och Sverige hade de lägsta inkomstskillnaderna (se tabell 2.1). Gini-koefficienten för Sverige var 0,24, vilket kan jämföras med 0,31 för EU som helhet.²³

Tabell 2.1 Inkomstskillnader inom EU 2000–2011

Gini-koefficienter och procentuell förändring

	Gini-koefficient			Procentuell förändring	
	2011	2008	2000	2000–2011	2008–2011
Slovenien	0,24	0,23	0,22	8	2
Sverige ¹⁾	0,24	0,24	0,22	11	2
Tjeckien ²⁾	0,25	0,25	0,25	1	2
Slovakien ³⁾	0,26	0,24			8
Nederländ.	0,26	0,28	0,29	-11	-7
Finland	0,26	0,26	0,24	8	-2
Belgien	0,26	0,28	0,30	-12	-4
Österrike	0,26	0,26	0,24	10	0
Ungern	0,27	0,25	0,26	3	7
Luxemburg	0,27	0,28	0,26	5	-2
Malta	0,27	0,28	0,30	-9	-2
Danmark ¹⁾	0,28	0,25	0,21	33	11
Cypern ³⁾	0,29	0,28			2
Tyskland	0,29	0,30	0,25	16	-4
EU27 ³⁾	0,31	0,31			0
Frankrike	0,31	0,30	0,28	10	3
Polen	0,31	0,32	0,30	4	-3
Estland	0,32	0,31	0,36	-11	3
Italien	0,32	0,31	0,29	10	3
Litauen	0,33	0,34	0,31	6	-3
Storbritan.	0,33	0,34	0,32	3	-3
Irland ⁴⁾	0,33	0,30	0,30	11	11
Rumänien	0,33	0,36	0,29	14	-8
Grekland	0,34	0,33	0,33	2	1
Spanien	0,34	0,31	0,32	6	9
Portugal	0,34	0,36	0,36	-5	-4
Bulgarien	0,35	0,36	0,25	40	-2
Lettland	0,35	0,38	0,34	4	-7

Anm.: Inkomster exkl. kapitalvinster. 1) Data saknas för 2000; i stället används data för 1999. 2) Data saknas för 2000; i stället används data för 2001. 3) Data finns varken för år 2000 eller för något närliggande år. 4) Data saknas för 2011; i stället används data för 2010.

Källa: Eurostat (EU-SILC).

Utvecklingen mot ökade inkomstskillnader är inte unik för Sverige utan gäller även många andra EU-länder. I 20 av 25 länder för vilka data finns tillgängliga både 2000 och 2011 har inkomstskillnaderna ökat. Utvecklingen inom EU tycks präglas av en viss konvergens. De länder i vilka inkomstskillnaderna minskat mellan 2000 och 2011 är i huvudsak länder där inkomstskillnaderna i utgångsläget var relativt stora. I länder som Tyskland och de nordiska länderna – som historiskt sett haft en låg inkomstspridning – har inkomstskillnaderna däremot ökat. Den relativa ökningen för Sverige är dock mindre än för jämförbara länder som Danmark och Tyskland.

Det är också intressant att notera att utvecklingen under krisåren 2008–2011 ser olika ut i olika länder. Inkomstskillnaderna har under dessa år fallit tillbaka i hälften och ökat i den andra hälften av medlemsstaterna. I en omfattande studie av hur inkomstfördelningen i 21 rika OECD-länder påverkades av den ekonomiska utvecklingen under krisåren 2007–2009 konstateras att krisen endast haft små effekter på de samlade inkomstskillnaderna i olika länder. Samtidigt konstateras att förändringarna sannolikt kommer att bli större på längre sikt i vissa länder som en följd av de budgetförstärkande åtgärder som har vidtagits och kommer att vidtas.²⁴

En OECD-rapport från 2011 analyserar trender i utvecklingen mot en ojämnare inkomstfördelning i ett längre tidsperspektiv, från mitten av 1980-talet till slutet av 2000-talet.²⁵ Under denna period ökade spridningen av hushållens disponibla inkomster i flertalet OECD-länder. Ökningen var särskilt stor i de nordiska länderna (förutom Danmark), Tyskland, Israel, Nya Zeeland och USA. Ökningen var störst under periodens tidigare del, dvs. från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet. Överlag stämmer den bild som förmedlas i rapporten rörande orsakerna till den ökade inkomstspridningen väl överens med analysen för Sverige i avsnitt 2.1. Inkomstskatternas och transfereringarnas utjämnande effekt har minskat i de flesta länder sedan mitten av 1980-talet. Även ökade kapitalinkomster, och en mer ojämn fördelning av dessa, bi-

²³ Eurostats och regeringens beräkningar av Gini-koefficienten är inte helt jämförbara på grund av olikheter med avseende på data och metodval. Eurostat använder t.ex. en annan ekvivalensskala och inkluderar inte kapitalvinster i inkomstbegreppet.

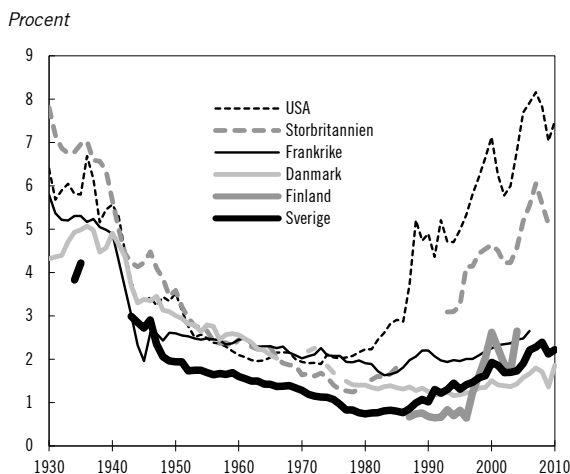
²⁴ Se Jenkins, Brandolini, Micklewright & Nolan, The Great Recession and the Distribution of Household Income, Rapport till Fondazione Rodolfo De Benedetti, 2011.

²⁵ Se Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising (OECD 2011).

drar till att förklara de ökade inkomstskillnaderna i de flesta länder.

En bidragande orsak till den ökade inkomstspridningen – både i Sverige och internationellt – är att inkomsterna i toppen av fördelningen har ökat snabbare än medianinkomsten. I den ekonomiska litteraturen analyseras utvecklingen av toppinkomster ofta genom att studera koncentrationen av individuell bruttoinkomst. I Sverige ökade inkomstandelen för tusendelen med högst individuell bruttoinkomst från 0,7 procent 1980 till 2,2 procent 2011 (se diagram 2.3). I ett internationellt perspektiv har dock utvecklingen varit ganska odramatisk i Sverige. I t.ex. USA har fördelningen mätt på detta sätt blivit betydligt ojämnare. Från början av 1950-talet fram till 1986 varierade andelen mellan 2 och 3 procent i USA. Därefter har den ökat kraftigt och 2011 erhöll tusendelen med högst inkomster 7,8 procent av inkomstsumman.

Diagram 2.3 Den översta tusandelen inkomstandel i ett internationellt perspektiv



Anm.: Redovisningen avser individuella bruttoinkomster. Kapitalvinster ingår inte i inkomstbegreppet.

Källa: Alvaredo, F., A. B. Atkinson, T. Piketty and E. Saez, The Top Incomes Database, 09/01/2013.

Den ökade koncentrationen av inkomster till den övre delen av fördelningen brukar i litteraturen bl.a. förklaras med att den tekniska utvecklingen och globaliseringen förskjuter efterfrågan från låg- till högutbildad arbetskraft och att inkomsterna för de högutbildade därför ökar i en snabbare takt.²⁶ Sådana aspekter kan förklara

delar av den ökade inkomstspridningen, men inte den kraftigt ökade koncentrationen av inkomster till den yttersta toppen. Den dominerande förklaringen till denna utveckling är i stället att marknaden numera, genom framför allt media och modern kommunikationsteknik, skapar fokus på de absolut bästa individerna i olika verksamheter. Det möjliggör extrema inkomster för dessa individer.²⁷ Även politiska beslut, framför allt på skatteområdet, har lyfts fram som förklaring. Den gradvisa sänkningen av de högsta marginalskatterna tycks enligt flera studier sammanfalla med ökade toppinkomstandelar.²⁸

3 Kunskapsöversikt: Inkomstskillnadernas effekter på ekonomins funktionssätt och folkhälsan

Inkomstfördelningen är ett komplext utfall som påverkas av bl.a. demografiska förändringar, teknisk utveckling och fördelningspolitik. I föregående avsnitt konstaterades att inkomstskillnaderna ökat i många länder under de senaste decennierna. Den naturliga följdfrågan är då om en större spridning av inkomster i sin tur påverkar ekonomins funktionssätt och den samhälleliga välfärden. I detta avsnitt redogörs för kunskapsläget i forskningslitteraturen om vilka effekter ökade (eller minskade) inkomstskillnader kan tänkas få på den ekonomiska tillväxten, risken för finansiella kriser och folkhälsan.

3.1 Hur påverkar inkomstskillnader den ekonomiska tillväxten?

Inkomstfördelningsfrågor behandlas oftast utifrån ett normativt perspektiv. Fokus läggs på avvägningar mellan effektivitet och fördelnings-

²⁷ Se Rosen, The Economics of Superstars, The American Economic Review 71(5), s. 845 ff., 1981.

²⁸ Se t.ex. Roine, Vlachos & Waldenström, The Long-Run Determinants of Inequality: What Can We Learn from Top Income Data?, Journal of Public Economics 93(7-8), s. 974 ff., 2009 och Saez, Slemrod & Giertz, The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, Journal of Economic Literature 50(1), s. 3 ff., 2012. För en översikt av förklaringar, se även Atkinson, Piketty, & Saez, Top Incomes in the Long Run of History, Journal of Economic Literature 49(1), s. 3 ff., 2011.

²⁶ Se t.ex. Acemoglu, Technical Change, Inequality, and the Labor Market, Journal of Economic Literature 40(1), s. 7 ff., 2002 och Katz & Autor, Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality, i Handbook of Labor Economics Vol. 3A, Eds. Ashenfelter & Card, 1999.

ambitioner under antagandet att omfördelning sker på bekostnad av effektiviteten i ekonomin. Detta synsätt är dock alltför förenklat. Det finns ett antal olika sätt på vilka fördelningen av ekonomiska resurser kan påverka de ekonomiska och politiska val som individer gör – och därigenom också tillväxten i ekonomin. Ökad inkomstspridning kan ha både positiva och negativa effekter på tillväxten, och effekterna är också beroende av hur samhället är organiserat och vilken utvecklingsfas det befinner sig i.

Det klassiska argumentet för varför inkomstkoncentration är tillväxtfrämjande är relaterat till sparande och kapitalackumulation. Ju högre upp i fördelningen en individ kommer, desto högre andel av sina inkomster kommer individen att spara. Detta betyder i sin tur att en mer ojämn inkomstfördelning är förknippad med en högre sparkvot. Om tillväxttakten är direkt knuten till ekonomins totala sparande (vilket är fallet i många tillväxtmodeller) växer en ekonomi därför snabbare om inkomsterna är mer ojämnt fördelade.²⁹

Motsvarande resonemang gäller dock inte om man i stället för fysiskt kapital fokuserar på humankapital och utgår i fråan att alla människor inte har samma möjligheter att finansiera investeringar med lån. Här blir effekten av en ojämn inkomstfördelning snarast omvänd: en mer jämnt fördelad inkomst hos befolkningen skulle möjliggöra för flera individer att investera i humankapital, vilket skulle påverka den ekonomiska tillväxten positivt.³⁰

Resonemangen om hur inkomstfördelningen kan tänkas påverka ackumulation av fysiskt kapital respektive humankapital illustrerar, förutom att effekterna kan gå i olika riktning, också att effekten kan vara beroende av samhällets utvecklingsfas. I vissa lägen kanske det fysiska kapitalens betydelse för tillväxt dominerar och då är en ojämn inkomstfördelning positiv för tillväxten. I

andra faser kanske humankapitalinvesteringar är viktigare och då gäller det omvända.

Den politiskt mest relevanta frågan gäller i vilken utsträckning man genom skatter och transfereringar kan påverka fördelningen på ett sätt som är positivt för tillväxten. Även här kan man tänka sig effekter i olika riktning. Det vanligaste argumentet för varför omfördelning påverkar tillväxt negativt är relaterat till de incitamentsproblem som all beskattning potentiellt för med sig. Om tillväxt i slutändan beror på att individer arbetar hårt och är produktiva, måste det också betala sig att anstränga sig. Omfördelande beskattning minskar incitamenten att arbeta och att göra produktiva investeringar och är därför enligt detta argument negativ för tillväxten.³¹

Samtidigt kan man tänka sig att en omfördelning av inkomster har positiva effekter som är stora nog att motverka de negativa incitaments-effekterna. Enligt resonemangen ovan kan personer med alltför låga inkomster göra samhälls-ekonomiskt suboptimala investeringar i utbildning. Motsvarande mekanism kan göra att individer med goda idéer, men med för små inkomster, inte kan utveckla dessa. En omfördelning av inkomster kan avhjälpa båda dessa problem. En omfördelning kan även främja tillväxt genom att premiera risktagande. I ett system med välutbyggda sociala skyddsnet är risken med att satsa på osäkra, men potentiellt högavkastande, projekt inte lika stor som om dessa system inte fanns.³²

Givet att det inte finns ett entydigt teoretiskt samband mellan inkomstfördelning och ekonomisk tillväxt skulle man önska att det fanns ett tydligt empiriskt samband. Många empiriska studier under 1990-talet var baserade på tvärsnittsdata där länders tillväxttakter under en period (t.ex. 1960–1990) relaterades till ett antal

²⁹ Denna typ av argument har varit centrala för såväl Keynes som Ronald Reagan, och formaliserades av Joseph Stiglitz i en Solow-tillväxtmodell, se Stiglitz, *Distribution of Income and Wealth Among Individuals*, *Econometrica* 37(3), s. 382 ff., 1969. Ett besläktat argument är att stor-driftsfördelar och/eller höga fasta kostnader i tillväxtskapande investeringar förutsätter att det finns individer som har tillräckligt med pengar för att kunna ta sig an dessa investeringar. Detta kräver en "tillräckligt" ojämn fördelning; se t.ex. Galor, & Tsiddon, *Technological Progress, Mobility, and Economic Growth*, *The American Economic Review* 87(3), s. 363 ff., 1997.

³⁰ Se t.ex. Loury, *Intergenerational Transfers and the Distribution of Earnings*, *Econometrica* 49(4), s. 843 ff., 1981.

³¹ Ett relaterat argument är att inkomstutfall är den signal som personer får om vad som lönar sig. Om marknadsutfallet ger en korrekt bild av olika aktiviteter produktivitet så skapar all typ av fördelningspolitik ett störande filter över marknadens signaler för vad som lönar sig; se Becker, & Murphy, *The Upside of Income Inequality*, *The American*, May/June, 2007

³² Ett område som sällan diskuteras i Sverige är att en ojämn inkomstfördelning (eller en som uppfattas som alltför ojämn) kan öka risken för social och politisk instabilitet. Omfördelning skulle minska risken för protester, strejker och destabiliserande spänningar som är skadliga för ekonomin. För evidens rörande sambandet mellan inkomstkilnader och politisk/social instabilitet, se t.ex. Alesina & Perotti, *Income Distribution, Political Instability, and Investment*, *European Economic Review* 40(6), s. 1203 ff., 1996 och Easterly, *The Middle Class Consensus and Economic Development*, *Journal of Economic Growth* 6(4), s. 317 ff., 2001.

variabler som förklarar tillväxt samt inkomstskillnaderna i början av perioden. Denna typ av studier kom typiskt sett till slutsatsen att höga Gini-koefficienter i början av perioden var associerade med lägre tillväxt. En hög inkomstjämlighet tycktes alltså begränsa tillväxten.³³

Dataläget förbättrades avsevärt i slutet av 1990-talet då länderpaneldata (tidsserier för flera länder) sammanställdes.³⁴ Detta möjliggjorde skattningar där t.ex. landspecifika effekter kunde tas i beaktande. Många studier baserade på denna ansats hittade i stället ett omvänt förhållande; inkomstskillnader tycktes främja tillväxten.³⁵ En studie fann att effekten beror på vilken utvecklingsnivå landet har. För rika länder är en hög inkomstspridning bra för tillväxt, medan det omvända gäller för fattiga länder.³⁶ En annan studie fann att stora förändringar i inkomstspridning (både uppåt och neråt) kan vara negativa för tillväxten.³⁷ Ytterligare en studie fann att stora inkomstskillnader har en negativ effekt på tillväxtperiodernas längd.³⁸ Även ojämlikhetens struktur tycks ha betydelse. Om inkomstfördelningen är ojämn för att skillnaden mellan låginkomsttagare och medelinkomsttagare är stor påverkas tillväxten negativt. Om ojämnheten däremot beror på att skillnaden mellan hög- och medelinkomsttagare är stor påverkas tillväxten positivt.³⁹

Sammanfattningsvis råder det inte någon stark konsensus kring det empiriska sambandet mellan inkomstskillnader och tillväxt. För svenskt vidkommande förefaller det därför vanskligt att dra slutsatser om vilka effekter ökade inkomstskillnader har haft på tillväxten. I en utvärdering av

svensk ekonomisk politik och utveckling sedan 1990-talskrisen konstaterades i mitten av 2000-talet att den svenska inkomstfördelningen blivit mer ojämn, samtidigt som tillväxttakten ökat sedan krisen i början av 1990-talet.⁴⁰ I utvärderingen bedömde svenska och amerikanska forskare att inkomstfördelningen i Sverige varit alltför sammanpressad och att en måttlig uppluckring av utjämningsambitionerna har varit incitamentshöjande och bra för produktivitetstillväxten i den svenska ekonomin. Att orsaksförhållandet mellan inkomstjämlighet och tillväxt knappast undersöktes på ett systematiskt sätt i studien gör dock att dess slutsatser om utvecklingen i Sverige bör tolkas med försiktighet.

3.2 Leder ökade inkomstskillnader till ökad risk för en finansiell kris?

I finanskrisens spår har det uppstått en debatt om sambandet mellan inkomstklyftor och stabiliteten på de finansiella marknaderna. Flera inflytelserika ekonomer menar att ökade inkomstskillnader var en starkt bidragande orsak till den finanskrisen i USA 2007–2008.⁴¹ De flesta teorier som rör relationen mellan inkomstklyftor och finansiella kriser pekar på en kausal länk mellan ökade inkomstskillnader och risken för en finanskris. Mekanismerna varierar något, men i samtliga fall leder ökade inkomstklyftor till ökad lånefinansiering i gruppen som halkar efter och/eller ökat risktagande hos gruppen som får en större del av inkomsterna. Båda dessa faktorer ökar sannolikheten för kriser.

Den kanske mest citerade och omdiskuterade analysen av händelseförloppet som ledde fram till finanskrisen i USA tar sin utgångspunkt i att USA:s utbildningssystem de senaste årtiondena har misslyckats med att utbilda människor i tillräcklig takt för att kunna hålla jämna steg med den teknologiska utvecklingen.⁴² De ökade inkomstklyftor som följde skapade ett politiskt tryck på mer omfördelning och utbildnings-

³³ Se t.ex. Alesina & Rodrik, *Distributive Politics and Economic Growth*, *Quarterly Journal of Economics* 109(2), s. 465 ff., 1996 och Persson & Tabellini, *Is Inequality Harmful for Growth?*, *American Economic Review* 84(3), s. 600 ff., 1994.

³⁴ De mest använda dataserierna har dock fått kritik för att kvaliteten på data är ojämn, och att data inte heller är helt jämförbara mellan länder; se Atkinson & Brandolini, *Promise and Pitfalls in the Use of Secondary Data-Sets: A Case Study of OECD Income Inequality*, *Journal of Economic Literature*, 39(3), s. 771 ff., 2001.

³⁵ Se t.ex. Forbes, *A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth*, *American Economic Review* 90(4), s. 869 ff., 2000 och Li & Zou, *Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence*, *Review of Development Economics* 2(3), s. 318 ff., 1998.

³⁶ Se Barro, *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, *Journal of Economic Growth* 5(1), s. 5 ff., 2000.

³⁷ Se Banerjee & Duflo, *Inequality and Growth: What Can the Data Say?*, *Journal of Economic Growth* 8(3), s. 267 ff., 2003. Detta tolkas som att omfördelning har en negativ effekt på tillväxten.

³⁸ Se *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* (International Monetary Fund, IMF Staff Discussion Note 11/08, 2011).

³⁹ Se Voitchovsky, *Does the Profile of Income Inequality Matter for Economic Growth?*, *Journal of Economic Growth* 10(3), s. 273 ff., 2005.

⁴⁰ Se Freeman, Swedenborg & Topel (Eds.), *Reforming the Welfare State – Recovery and Beyond in Sweden*, 2010.

⁴¹ Se t.ex. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, 2012 och Krugman, *End This Depression Now!*, 2012.

⁴² Se Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, 2010.

reformer, men av olika skäl fann det starkt polariserade politiska systemet det lättare att driva igenom reformer som underlättade för låginkomsttagare att låna mer. Eftersom finansieringen ofta var statligt garanterad sågs detta som säkra och vinstgivande aktiviteter för banker och andra aktörer på finansmarknaden som därför var positiva till den utveckling som i slutändan ledde till överbelåning och finanskris.⁴³

I en annan studie är mekanismen likartad, men den politiska kanalen behövs inte.⁴⁴ I studien utvecklas en teoretisk modell som delar upp befolkningen i en liten grupp som äger kapital (höginkomstgruppen) och resten av befolkningen som lever på sina löneinkomster (låginkomstgruppen). Om inkomstskillnaderna mellan grupperna ökar svarar toppgruppen med att öka både sin konsumtion och sitt sparande. Resten av befolkningen svarar med att konsumera mindre, men dämpar också konsumtionsfallet genom att låna mer. Sammantaget agerar både utbudssidan och efterfrågesidan på kapitalmarknaden på ett sätt som ökar risken för en finanskris.

Andra teorier leder också fram till lånefinansierad överkonsumtion och ökad risk för en finanskris, men tar sin utgångspunkt i beteendet hos de som sett sina relativa inkomster sjunka. I modeller där nyttan av konsumtion inte bara beror på den egna absoluta konsumtionsnivån (som i ekonomiska standardmodeller), utan också på den relativa konsumtionen i jämförelse med andras, kan ökade inkomstskillnader leda till att alla lånar mer till konsumtion.⁴⁵

Det finns även teorier som resulterar i en samvariation mellan ökade inkomstklyftor och risken för finanskriser, men där sambandet inte är kausalt. Vissa har t.ex. pekat på den roll som ändrade ersättningsstrukturer inom finanssektorn har haft.⁴⁶ Att anställda inom finanssektorn i allt högre utsträckning fått sin ersättning knu-

ten till mängden utlåning har resulterat i höga ersättningar och högre risktagande. Detta kan i sig leda till både större inkomstskillnader (till viss del drivna av ökade toppinkomster inom finanssektorn) och till en ökad risk för kriser, men orsaken till båda är en gemensam tredje faktor.

Empiriskt finns mycket lite stöd för att en ökad inkomstspridning generellt skulle vara en bidragande orsak till finansiella kriser (eller till ekonomiska kriser i allmänhet). Det finns i själva verket få studier av detta samband. I en nyligen publicerad studie görs dock en sammanställning av relationen mellan förändringar i inkomstskillnader och finans- respektive BNP-kriser.⁴⁷ Data om inkomstskillnader från 25 länder under 1900-talet relateras till alla kriser som identifierats i dessa länder under de senaste hundra åren. Slutsatsen som dras är att det inte finns något mönster i hur inkomstskillnader utvecklas före och efter kriser.

I en annan empirisk studie undersöks om ökade inkomstskillnader generellt har varit en bidragande faktor till kreditexpansion.⁴⁸ Huvudresultatet är att ökade inkomstskillnader inte har någon effekt på sannolikheten för kreditexpansion när man beaktar andra faktorer – t.ex. BNP-tillväxt, låga räntor och investeringar i relation till BNP – som tidigare studier visat vara relaterade till kreditexpansion.

I en nyligen publicerad rapport från Finansmarknadskommittén diskuteras om det finns några lärdomar för Sverige från de i huvudsak USA-baserade resonemangen kring inkomstskillnader och den senaste krisen. Slutsatsen är att många av de aspekter som betonas i den amerikanska utvecklingen vare sig är eller har varit lika framträdande i Sverige.⁴⁹ Inkomstskillnaderna i Sverige har visserligen ökat de senaste decennierna, men från en mycket lägre nivå än i USA. Låg- och medelinkomsttagarnas löneutveckling har inte heller stagnerat på samma sätt som i USA. Dessutom har Sverige ett mycket mer omfattande omfördelningssystem, vilket många menar har saknats i USA för att

⁴³ En annan studie betonar också politikens roll i den utveckling som föregick finanskrisen, men menar att en låg aggregerad efterfrågan (orsakad av de ökade inkomstskillnaderna) drev fram en stimulanspolitik med låga räntor som ledde till ökad skuldsättning; se Fitoussi & Saraceno, *Inequality and Macroeconomic Performance*, Documents de Travail de l'OFCE 2010:13.

⁴⁴ Se Kumhof & Ranciere, *Inequality, Leverage and Crises*, IMF Working Papers 10/268, International Monetary Fund, 2010.

⁴⁵ Se t.ex. Frank, Levine & Dijk, *Expenditure Cascades*, Social Science Research Network Working Paper, 2010.

⁴⁶ Se t.ex. Cahuc & Challe, *Produce or Speculate? Asset Bubbles, Occupational Choice and Efficiency*, IZA Discussion Paper 4630, 2009 och Agarwal & Wang, *Perverse Incentives at the Banks? Evidence from a Natural Experiment*, Federal Reserve Bank of Chicago, Working Paper 2009/08.

⁴⁷ Se Atkinson & Morelli, *Economic Crises and Inequality*, Human Development Reports Research Paper 2011/06, UNDP, 2011.

⁴⁸ Se Bordo & Meissner, *Does Inequality Lead to a Financial Crisis?*, NBER Working Papers 17896, National Bureau of Economic Research, 2012.

⁴⁹ Se Roine, *Finansiella marknader och inkomstfördelning*, i antologin *Efter finanskrisen – några perspektiv på finansmarknaden*, Finansmarknadskommittén, 2012.

korrigera negativa marknadsutfall för vissa grupper. Ser man slutligen till belåningen i hushållssektorn i Sverige har visserligen skuldsättningen ökat i förhållande till de disponibla inkomsterna, men hushållens tillgångssida har också ökat på ett sådant sätt att balansräkningen totalt sett inte har förändrats i någon högre grad. För närvarande innehas dessutom stora delar av skulderna av höginkomsttagare snarare än av personer med låga inkomster.

3.3 Har ökade inkomstskillnader negativa hälsoeffekter?

Sambandet mellan ekonomiska resurser och hälsa har analyserats i många olika empiriska studier inom olika vetenskapliga discipliner. Det är bl.a. väldokumenterat att rika människor i genomsnitt är mindre sjuka än fattigare.⁵⁰ En förklaring kan vara att personer med låg inkomst i mindre utsträckning har råd att konsumera hälsorelaterade tjänster. Det kan också tänkas att orsakssambandet går åt andra hållet; det är t.ex. troligt att ohälsa kan påverka en individs inkomstmöjligheter.⁵¹

Sedan ett par årtionden finns även en stor forskningslitteratur kring sambandet mellan samhällets inkomstfördelning och olika hälso-mått. I en nyligen publicerad studie görs en genomgång av denna forskning, och man pekar på fyra övergripande skäl till varför en ojämn inkomstfördelning kan tänkas ha en negativ inverkan på befolkningens hälsa⁵²:

- Individer tenderar att jämföra sig med varandra. I samhällen med stora inkomstskillnader

kan dessa sociala jämförelser bidra till stress och ohälsa.

- Samhällen med stora inkomstskillnader tenderar att vara samhällen med lägre tillit och sammanhållning, vilket i förlängningen kan påverka folkhälsan.
- Politiska mekanismer kan göra att ojämlika samhällen gör andra prioriteringar rörande de offentliga utgifterna. Risken finns då att hälsofrämjande investeringar såsom sjukvårds- eller utbildningssatsningar blir lidande.
- Om ojämlika samhällen är mer våldsamma (exempelvis för att låginkomsttagare har relativt sett mer att vinna på att stjäla när ojämlikheten är hög) har detta dels direkta hälsokonsekvenser, dels en trolig effekt på hälsan genom att oron för våld och sociala spänningar ökar.

Samtliga fyra mekanismer kan naturligtvis tänkas samverka. Det finns emellertid även tänkbara faktorer som verkar i motsatt riktning. Vissa skillnader i löner och inkomster är nödvändiga för att ekonomin ska fungera effektivt, och en dåligt fungerande ekonomi kan i förlängningen också leda till sämre folkhälsa. Det är också möjligt att inkomstskillnader upplevs som rättvisa eller t.o.m. som motiverande. Inkomstskillnader som är resultatet av en rättvis procedur kan tolkas som en signal om att människor har möjlighet att förbättra sin egen situation genom exempelvis arbete och utbildning.

Sambandet mellan inkomstskillnader och folkhälsa är således ytterst en fråga som måste undersökas empiriskt. Genom att jämföra olika mått på genomsnittlig hälsa och ojämlikhet i olika länder eller regioner har ett stort antal studier funnit stöd för tesen att höga inkomstskillnader har negativa hälsoeffekter.⁵³ Ett uppmärksammat metodproblem i dessa studier är dock att ett samband på aggregerad nivå inte nödvändigtvis betyder att det finns ett samband på individnivå. En positiv, men avtagande, relation mellan inkomst och hälsa skapar en korrelation mellan ojämlikhet och folkhälsa, även om ojämlikhet inte har någon effekt alls på individens hälsa. Det är därför inte klarlagt hur mycket av

⁵⁰ För en översikt av denna forskning, se Smith, *Healthy Bodies and Thick Wallets: The Dual Relation Between Health and Economic Status*, *Journal of Economic Perspectives* 13(2), s. 145 ff., 1999. För en översikt av den svenska forskningen, se Lundberg, *Causal Explanations for Class Inequality in Health – An Empirical Analysis*, *Social Science & Medicine* 32(4), s. 385 ff., 1991. Det finns också en stor litteratur om sambandet mellan arbete och hälsa, se t.ex. Waddell & Burton, *Is Work Good for Your Health and Well-Being?*, London, The Stationery Office, 2006.

⁵¹ Även om det finns en stor mängd forskning som etablerar en positiv samvariation mellan individuell inkomst och hälsa finns det emellertid ingen samsyn kring vilket det egentliga orsakssambandet är. Framförallt är vetenskapliga discipliner oeniga om vad som egentligen förklarar vad. Medan socialmedicinsk och folkhälsovetenskaplig forskning utgår från att inkomstförbättringar ger hälsovinster, har den ekonomiska litteraturen ofta betonat att det finns ett orsakssamband i omvänd riktning.

⁵² Se Bergh, Nilsson & Waldenström, *Blir vi sjuka av inkomstskillnader?*, 2012.

⁵³ För en bred översikt, se t.ex. Wilkinson & Pickett, *Income Inequality and Population Health: A Review and Explanation of the Evidence*, *Social Science and Medicine* 62(7), s. 1768 ff., 2006.

de skattade sambanden som beror på inkomstskillnader och hur mycket som förklaras av den egna absoluta inkomstnivåns effekt på hälsan. För att särskilja dessa två effekter krävs studier genomförda med data på individ- eller hushållsnivå. Sådana studier uppvisar relativt låg samstämmighet rörande effekten av ojämlikhet. Resultaten varierar beroende på metod, hur hälsa mäts och beroende på var studien är gjord.⁵⁴

Studier på svenska förhållanden förmedlar ungefär samma otydliga mönster som framkommer i översikten av den internationella forskningen. En ofta citerad studie testar sambandet mellan inkomstojämlikhet och hälsa genom att relatera dödlighet till graden av inkomstojämlikhet både på kommunnivå och på länsnivå.⁵⁵ I studien hittas inga bevis för att ojämlikhet, vare sig på kommunnivå eller på länsnivå, ökar dödligheten. Analysen visar dock att individer med högre inkomst löpte lägre risk att dö.

I en nyligen publicerad studie undersöks sambandet mellan inkomstojämlikhet, mätt både på kommunnivå och för olika bostadsområden, och ett subjektivt hälsomått där individen själv bedömer sin hälsa.⁵⁶ Enligt studien har låginkomsttagare sämre hälsa på grund av sin egna låga inkomst, oavsett ojämlikheten i kommunen. Författarna hittar också en signifikant negativ effekt på självskattad hälsa i kommuner med hög ojämlikhet. Effekten försvinner dock när kommunens sociala utgifter beaktas (t.ex. utgifter för utbildning, barnomsorg, äldreomsorg, kultur och fritid samt infrastruktur). Det ger en tänkbar förklaring till vilken mekanism som är aktiv; människors självskattade hälsa tycks vara något sämre i kommuner med hög ojämlikhet på grund

av att dessa kommuner tenderar ha lägre sociala utgifter.

Ett svårhanterat metodproblem i forskningen är risken för s.k. omvänd kausalitet, dvs. att det är svårt att utesluta att det är ohälsans fördelning som ger upphov till inkomstskillnader snarare än tvärtom. För att hantera detta behövs en mekanism som slumpmässigt placerar individer i samhällen med olika grad av ojämlikhet. En ny svensk studie försöker ta sig an detta problem genom att utnyttja den variation som skapas av den svenska flyktingplaceringspolitiken.⁵⁷ I samband med beviljning av uppehållstillstånd tilldelas flyktingar boende i svenska kommuner. Eftersom kommunerna har olika stor inkomstspridning kan detta användas som ett naturligt experiment. Studien finner en mindre signifikant effekt av kommunal inkomstspridning på sannolikheten att bli inlagd på sjukhus endast för flyktingar som var äldre än 40 år när de invandrade. Inga signifikanta effekter hittas när separata diagnoser studeras.

Sammanfattningsvis finns det betydande stöd i forskningen för att den egna inkomsten påverkar hälsan. Det finns alltså goda folkhälsoskäl att främja ökade inkomster för utsatta grupper. Om det också finns en ojämlikhetseffekt kan en omfördelning av resurser från hög- till låginkomsttagare innebära en dubbel hälsovinst – en som följer av att spridningen i inkomstfördelningen minskar och en till följd av att hälsovinsten av ytterligare 100 kronor för en höginkomsttagare troligen är mindre än vinsten av ytterligare 100 kronor för en låginkomsttagare. Det empiriska stödet för ett orsakssamband mellan inkomstskillnader och hälsa förefaller dock vara relativt svagt. Om man ändå väljer att tro mest på de studier som hittar stöd för ojämlikhetseffekten kvarstår det faktum att inkomstfördelningen är ett ytterst komplext samhälleligt utfall som förändras mycket långsamt över tid. För beslutsfattare som eftersträvar överblickbara resultat finns därför sannolikt många tänkbara åtgärder som har både snabbare och större effekt på folkhälsan än att förändra inkomstfördelningen.

⁵⁴ Se sammanställningen i Bergh, Nilsson & Waldenström, *Blir vi sjuka av inkomstskillnader?*, 2012. En tydlig observation är att när objektiva hälsomått används, t.ex. observerad dödlighet, är det sällsynt att studier finner att inkomstojämlikhet utgör någon signifikant risk för ökad ohälsa. Det är lättare att finna stöd för ojämlikhetseffekten när utfallsvariabeln är självrapporterad hälsa. Detta gäller främst amerikanska studier av individer i amerikanska delstater.

⁵⁵ Se Gerdtham & Johannesson, *Absolute Income, Relative Income, Income Inequality, and Mortality*, *Journal of Human Resources* 39(1), s. 228 ff., 2004. Studien använder ett slumpmässigt urval av över 40 000 svenskar. Dessa har intervjuats i mitten av 1980-talet och följts upp 10 till 17 år senare.

⁵⁶ Se Rostila, Kölegård & Fritzell, *Income Inequality and Self-Rated Health in Stockholm, Sweden: A Test of the 'Income Inequality Hypothesis' on Two Levels of Aggregation*, *Social Science & Medicine*, 74(7), s. 1091 ff., 2012. Hälsomåttet skapas genom att individen själv anger sitt hälsotillstånd på en femgradig skala. De som inte svarar med de två högsta kategorierna (bra resp. mycket bra) anses ha dålig självskattad hälsa. Data är insamlade 2002 för 28 000 individer i 22 kommuner och 709 bostadsområden i Stockholmsregionen.

⁵⁷ Se Grönqvist, Johansson & Niknami, *Income Inequality and Health: Lessons from a Refugee Residential Assignment Program*, *Journal of Health Economics* 31(4), s. 617 ff., 2012.

4 Ekonomisk utsatthet

4.1 Utvecklingen i Sverige 1991–2011

I debatten förekommer många och skiftande uppgifter om hur många som är ekonomiskt utsatta, eller fattiga, och vilka grupper som är i behov av ytterligare stöd. Anledningen är att det inte finns något allmänt accepterat sätt att mäta ekonomisk utsatthet. I själva verket är det vanligt att den som betraktas som ekonomiskt utsatt utifrån ett sätt att mäta inte gör det enligt andra sätt.

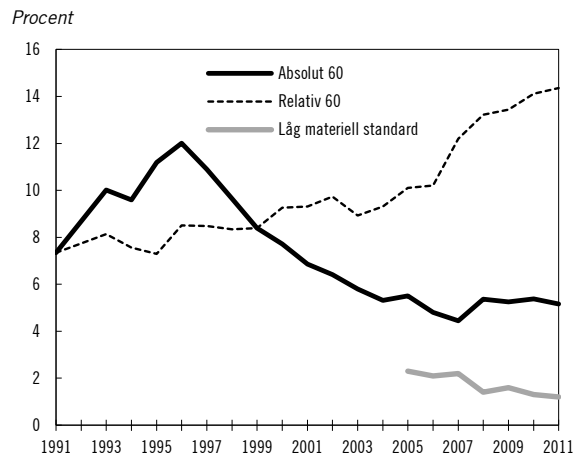
Det finns två aspekter som är centrala i beskrivningen av, och synen på, ekonomisk utsatthet: direkt-indirekt och absolut-relativt. Direkta mått bygger på observationer av hur människor har det, dvs. den faktiska levnadsstandarden. Indirekta mått baseras i stället på ekonomiska data.⁵⁸ De vars ekonomiska standard ligger under en given gräns betraktas som individer med låg ekonomisk standard.

De indirekta måtten kan vara både absoluta och relativa, och bilden av hur andelen med låg ekonomisk standard har utvecklats över tid kan se helt olika ut beroende på vilken typ av mått som används. Med en absolut låginkomstgräns – beräknad som 60 procent av 1991 års prisjusterade medianinkomst – minskade andelen stadigt från 1990-talets krisår och nådde en lägsta nivå under 2007 (se diagram 4.1). Orsaken till minskningen är att de reala inkomsterna ökade över hela inkomstfördelningen. Under 2008 ökade dock andelen något och är därefter i stort sett oförändrad. Ökningen 2008 kan främst förklaras av en ökning i gruppen ej sysselsatta (se diagram 4.2).⁵⁹ Sedan mitten av 1990-talet har andelen barn med en låg absolut ekonomisk standard sjunkit och 2011 var andelen lägre än 1991. Även för övriga grupper, i synnerhet för pensionärer och sysselsatta, har andelen sjunkit sedan mitten av 1990-talet.

⁵⁸ De indirekta måtten har flera fördelar. Det finns data som beskriver hushållens och individernas ekonomi, vedertagna inkomstbegrepp och väletablerade metoder för att mäta andelen med låg inkomst. Ett problem är dock att en redovisad årsinkomst ibland inte speglar den ekonomiska standarden särskilt väl, framför allt inte för dem med de lägsta inkomsterna. Registrerade årsinkomster fångar exempelvis inte upp ekonomiska resurser i form av förmögenhet, arv och liknade överföringar inom familjen eller mellan olika hushåll, och inte heller inkomster från svart arbete.

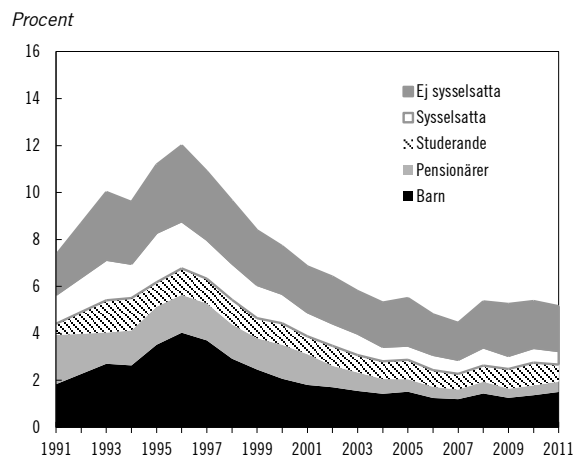
⁵⁹ Gruppernas bidrag utgörs av produkten av andelen utsatta inom gruppen och gruppens befolkningsandel. Gruppernas befolkningsandelar förändras relativt lite, varför förändringarna huvudsakligen kan tolkas som förändringar av andelen ekonomiskt utsatta inom grupperna.

Diagram 4.1 Utvecklingen 1991–2011 av andel med låg ekonomisk standard och andel med låg materiell standard



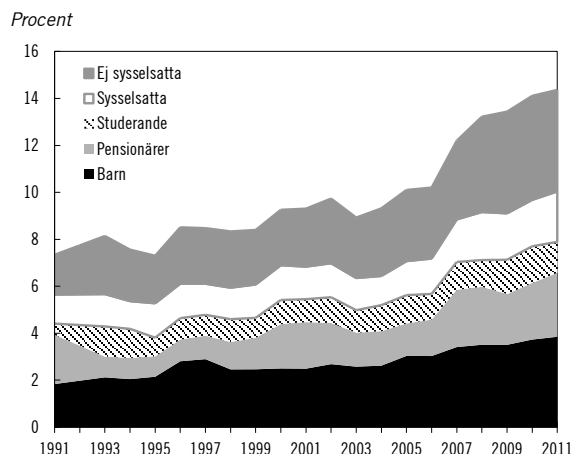
Källor: Statistiska centralbyrån, Eurostat (EU-SILC) och egna beräkningar.

Diagram 4.2 Olika gruppers bidrag till andelen med låg absolut ekonomisk standard (absolut 60) 1991–2011



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Med en relativ låginkomstgräns – beräknad som 60 procent av den årliga medianinkomsten – har andelen med låg ekonomisk standard i stället ökat sedan mitten av 1990-talet (se diagram 4.1). Den reala inkomstökningen i mitten av inkomstfördelningen har gradvis höjt den relativa låginkomstgränsen. Eftersom inkomstökningen har varit lägre i den nedre delen av inkomstfördelningen har andelen med inkomster under gränsen ökat, trots att alla inkomstgrupper har fått det bättre i absoluta termer. År 1997–2001 stod pensionärer för huvuddelen av den totala ökningen av andelen med låg relativ ekonomisk standard (se diagram 4.3). År 2003–2006 var det i stället barn och ej sysselsatta som stod för ökningen. År 2007 och 2008 ökade andelen även bland de sysselsatta, samtidigt som andelen bland barn, pensionärer och ej sysselsatta fortsatte att öka. År 2009–2011 har andelen ökat något i samtliga grupper.

Diagram 4.3 Olika gruppers bidrag till andelen med låg relativ ekonomisk standard (relativ 60) 1991–2011

Förespråkare av ett renodlat relativt synsätt på utsatthet menar att det är det relativa avståndet till andra, och inte någon absolut köpkraft, som avgör möjligheterna att delta på lika villkor i samhällsgemenskapen. Det relativa synsättet kan dock ifrågasättas. Ekonomisk utsatthet är något mer än att ha relativt mindre än andra. Ett rent relativt synsätt leder till att begreppet tenderar att mista sin betydelse och i stället bli ett uttryck för jämlikhetssträvanden i stort.

En kritik som riktar sig mot de indirekta måtten, såväl det absoluta som det relativa, är att ekonomisk utsatthet inte enbart bör definieras utifrån inkomst. De indirekta måtten anger snarast förutsättningar för en acceptabel levnadsstandard, medan det teoretiskt är mer korrekt att mäta uttrycken för ekonomisk utsatthet – om man deltar i det sociala livet, har mat och kläder, drägligt boende osv. Inom ramen för EU:s tillväxtstrategi EU 2020 har det tagits fram ett direkt mått på levnadsstandard. Den direkta indikatorn avser att fånga frånvaron av varor och tjänster och oförmågan att delta i vardagliga aktiviteter som uppfattas som socialt nödvändiga, s.k. svår materiell deprivation eller låg materiell standard.⁶⁰ Enligt data från Eurostat har andelen med låg materiell standard minskat i Sverige mellan 2005 och 2011, från 2,3 till 1,2 procent (se diagram 4.1).

⁶⁰ Svår materiell deprivation definieras som att individen saknar förmåga (ej beroende på sitt individuella val av livsstil) inom minst fyra av nio områden: att möta oväntade utgifter, att åka på en veckas semesterresa, att betala skulder (t.ex. hypotekslån eller hyra), att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvätmaskin, att ha en färg-TV, att ha en telefon och att äga en bil.

Ekonomisk utsatthet bland barn

Av samtliga barn 0–19 år i Sverige levde 2011 6,5 procent i hushåll med låg ekonomisk standard enligt det absoluta 60-procentsmättet och 16,6 procent enligt det relativa 60-procentsmättet (se tabell 4.1). Det är något mer än för hela befolkningen (5,2 respektive 14,4 procent). Enligt data från Eurostat levde 2011 drygt en procent av samtliga barn 0–17 år i Sverige i hushåll med låg materiell standard.⁶¹

Tabell 4.1 Andel barn 0–19 år med låg ekonomisk standard i olika typer av hushåll 2011

Procent

	Andel av samtliga barn	Absolut 60 %	Relativ 60 %
Barn			
med föräldrars vistelsetid 0–5 år ¹⁾	3,7	40,8	72,2
i familjer där ingen förälder arbetar heltid	17,0	31,5	70,2
med utländsk bakgrund ²⁾	18,1	20,9	45,9
med föräldrar under 30 år	5,6	19,9	40,4
med föräldrars vistelsetid >5 år ¹⁾	14,3	15,9	39,2
till ensamstående kvinnor	15,4	15,1	40,8
till ensamstående föräldrar	20,2	13,4	36,0
i familjer med många barn ³⁾	36,5	9,7	27,8
till ensamstående män	4,8	8,0	20,3
med minst en förälder över 30 år	94,4	5,7	15,1
till sammanboende föräldrar	79,8	4,7	11,7
i familjer med få barn	63,5	4,6	10,1
med svensk bakgrund ⁴⁾	81,9	3,3	10,1
i familjer där någon förälder arbetar heltid	83,0	1,4	5,6
Samtliga barn	100,0	6,5	16,6

Anm.: Observera att de olika hushållstyperna inte är ömsesidigt uteslutande. Raderna är sorterade efter högst andel med låg ekonomisk standard enligt det absoluta 60-procentsmättet. 1) Sammanboende föräldrar klassificeras på basis av den förälder som har längst vistelsetid. 2) Förälder/föräldrar kodade som utlandsfödda. 3) Ensamstående föräldrar med fler än ett barn och sammanboende föräldrar med fler än två barn. 4) Minst en förälder kodad som svenskfödd.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Barns ekonomiska standard beror på föräldrarnas inkomster. Hushållets storlek, sammansättning och egenskaper, som föräldrarnas utbildningsnivå och ålder, påverkar risken för låg ekonomisk standard. Andelen barn med låg ekonomisk standard är betydligt högre i familjer där båda föräldrarna är utrikes födda, framför allt om familjens vistelsetid i Sverige är kortare än 6 år, och i familjer där ingen förälder arbetar heltid. År 2011 hade 41 procent av barn till föräldrar

⁶¹ Utvecklingen över tid av andelen barn med låg ekonomisk eller materiell standard följer i stort sett samma mönster som utvecklingen för hela befolkningen i diagram 4.1.

med kort vistelsetid i Sverige låg absolut ekonomisk standard och 72 procent låg relativ ekonomisk standard. För barn i familjer där ingen förälder arbetade heltid var motsvarande andelar 32 respektive 70 procent. Även barn till unga föräldrar och barn som lever med en ensamstående mamma eller i familjer med många barn löper stor risk för att få låg ekonomisk standard. Minst risk har barn i hushåll där någon arbetar heltid.

4.2 Sverige jämfört med andra länder

Andelen individer med låg materiell standard varierar kraftigt mellan olika EU-länder, från ca en procent till drygt 40 procent (se tabell 4.2). Lägst andel finns i Sverige, Luxemburg, Nederländerna och de övriga nordiska länderna och den högsta andelen i vissa av de nya medlemsländerna, som Bulgarien, Rumänien och Lettland. Detta avspeglar till stor del skillnader i levnadsstandard mellan länderna. Mellan 2005 och 2011 sjönk andelen med låg materiell standard i 17 av 27 medlemsstater. Tyngdpunkten i nedgången låg 2005–2008 då andelen sjönk i 20 av 27 länder. Under krisåren 2008–2011 har andelen i stället ökat i 16 av medlemsstaterna. I Sverige har den dock minskat kontinuerligt, från 2,3 procent 2005 till 1,4 procent 2008 och till 1,2 procent 2011.⁶²

Skillnaden mellan olika länder är mindre om den ekonomiska standarden mäts med det indirekta måttet; andelen som har en inkomst som understiger 60 procent av den nationella medianinkomsten varierar mellan ca 10 och 22 procent. Det finns en hög grad av samvariation mellan denna andel och den totala inkomstspridningen i olika länder – ju ojämnare fördelning desto större andel individer med låg relativ ekonomisk standard. Låga andelar finns bl.a. i Tjeckien, Nederländerna och i de nordiska länderna. De högsta andelarna finns i Bulgarien, Rumänien, Spanien och Grekland. Mellan 2000 och 2011 ökade andelen med låg relativ ekonomisk standard i 19 av 25 länder för vilka data finns till-

gängliga både 2000 och 2011. Även under krisåren 2008–2011 har andelen ökat i närmare 80 procent av medlemsstaterna.⁶³

Tabell 4.2 Ekonomisk utsatthet inom EU

Procent

	Låg materiell standard		Låg relativ ekonomisk standard (relativ 60)	
	2011	Procentuell förändring 2005–2011	2011	Procentuell förändring 2000–2011
Luxemburg	1,2	-33	13,6	13
Sverige ¹⁾	1,2	-48	14,0	56
Nederländ.	2,5	0	11,0	0
Danmark ¹⁾	2,6	-19	13,0	30
Finland	3,2	-16	13,7	25
Spanien	3,9	15	21,8	21
Österrike	3,9	30	12,6	5
Storbritan.	5,1	-4	16,2	-15
Frankrike	5,2	-2	14,0	-13
Tyskland	5,3	15	15,8	58
Belgien	5,7	-12	15,3	18
Tjeckien ²⁾	6,1	-48	9,8	23
Slovenien	6,1	20	13,6	24
Malta	6,3	15	15,4	3
Irland ³⁾	7,5	47	16,1	-20
Portugal	8,3	-11	18,0	-14
Estland	8,7	-30	17,5	-3
EU27 ⁴⁾	8,8	-18	16,9	
Slovakien ⁴⁾	10,6	-52	13,0	
Cypern ⁴⁾	10,7	-12	14,5	
Italien	11,2	75	19,6	9
Polen	13,0	-62	17,7	11
Grekland	15,2	19	21,4	7
Litauen	18,5	-43	20,0	18
Ungern	23,1	1	13,8	25
Rumänien ⁵⁾	29,4	-19	22,2	31
Lettland	30,9	-21	19,3	21
Bulgarien ⁶⁾	43,6	-24	22,3	59

Anm.: Inkomster exkl. kapitalvinster. 1) Data saknas för 2000; i stället används data för 1999. 2) Data saknas för 2000; i stället används data för 2001. 3) Data saknas för 2011; i stället används data för 2010. 4) Data finns varken för år 2000 eller för något närliggande år. 5) Data om materiell deprivation saknas för 2005; i stället används data för 2007. 6) Data om materiell deprivation saknas för 2005; i stället används data för 2006.

Källa: Eurostat (EU-SILC).

⁶² Ett liknande mönster framträder om urvalet begränsas till barn 0–17 år. I EU:s 27 medlemsstater lever ca 10 procent av barnen i hushåll med låg materiell standard. Andelen har minskat sedan 2005, men ökat något under krisåren 2008–2011. I Sverige har dock andelen minskat kontinuerligt, från 3,2 procent 2005 till 1,7 procent 2008 och till 1,3 procent 2011.

⁶³ Om urvalet begränsas till barn 0–17 år framgår av data från Eurostat att drygt 20 procent av barnen i EU:s 27 medlemsstater lever i ett hushåll med låg relativ ekonomisk standard. Andelen har ökat något mellan 2005 och 2011. De nordiska länderna, inklusive Sverige, och Cypern har lägst andelar.

5 Fördjupning: Offentligt finansierade välfärdstjänster

5.1 Välfärdstjänster bidrar till välståndet och påverkar inkomstfördelningen

Nästan alla fördelningsstudier baseras på disponibel inkomst och använder det som mått på levnadsstandard och ekonomisk välfärd. Den disponibla inkomsten ger en viktig, men begränsad, bild av fördelningen av ekonomiska resurser, eftersom andra förhållanden än kontantinkomster också har betydelse för hushållens ekonomiska välstånd. En viktig faktor är de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder, såsom vård, omsorg och utbildning. De offentliga tjänsterna har ett ekonomiskt värde eftersom de ofta handlar om tjänster som hushållen annars skulle behöva betala för. De individuellt inriktade offentliga tjänsterna motsvarar nästan 20 procent av BNP. Detta kan ställas i relation till de kontanta inkomstöverföringarna som uppgår till ca 15 procent av BNP.

Traditionella fördelningsanalyser som baseras på disponibel inkomst underskattar således den ekonomiska välfärden. Fördelningspolitik kan bedrivas genom att regeringar i olika grad omfördelar resurser via skatter och transfereringar eller via subventionerade välfärdstjänster. Det finns därmed en risk att analysen blir missvisande om endast fördelningseffekterna av skatter och bidrag beaktas. Analyser av inkomstfördelningens utveckling över tid kan t.ex. påverkas om de offentliga välfärdstjänsterna växer snabbare eller långsammare än de disponibla inkomsterna. Jämförelser mellan olika länder kan också påverkas då omfattningen och inriktningen av den offentligt finansierade välfärdskonsumtionen skiljer sig mellan länder.

Mot denna bakgrund är det angeläget att komplettera de traditionella fördelningsanalyserna genom att försöka belysa hur de offentliga tjänsterna fördelas. En förklaring till att detta inte sker i normalfallet är att tillgången på data av hög kvalitet är begränsad. Helst vill man veta vilken offentligt finansierad konsumtion varje enskild individ erhållit och värdet av denna. Sådan information finns i regel inte tillgänglig i de datamaterial som används för inkomstfördelningsstudier.

Hur den svenska inkomstfördelningen påverkas om hänsyn tas till offentliga välfärdstjänster har analyserats i två tidigare fördelningspolitiska redogörelser, 1999 och 2001.⁶⁴ Ett huvudresultat är att barn och ungdomar (som erhåller subventionerad utbildning) samt deras familjer lyfts upp i inkomstfördelningen i förhållande till hushåll med enbart vuxna. Detsamma gäller äldre som erhåller vård- och omsorgstjänster och därigenom lyfts i förhållande till yngre och mindre vårdbehövande åldrar.⁶⁵

Under senare år har välfärdstjänsters betydelse för inkomstfördelningen också uppmärksamats allt mer i den akademiska forskningen. I en flitigt citerad studie från början av 1990-talet, baserad på data från sju länder (däribland Sverige), analyserades effekten av att utvidga inkomstbegreppet till att även omfatta subventioner för sjukvård, utbildning och boende.⁶⁶ Inkomstskillnaderna minskade betydligt i alla undersökta länder när subventionerna inkluderades i inkomsten. I en studie som omfattade fem europeiska länder minskade inkomstskillnaderna med en femtedel och fattigdomen halverades när inkomstbegreppet utvidgades till att även inkludera värdet av offentliga välfärdstjänster.⁶⁷ Liknande resultat erhöles i en norsk studie av lokalt producerade välfärdstjänster.⁶⁸

5.2 Ett utvidgat inkomstbegrepp

En utvidgad fördelningsanalys, som även tar hänsyn till värdet av offentligt subventionerade välfärdstjänster, ger upphov till ett antal metodfrågor. En första fråga gäller vilka tjänster som ska beaktas. I den följande redogörelsen inklu-

⁶⁴ Se prop. 1999/2000:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 4 och prop. 2001/02:100 bilaga 3.

⁶⁵ Liknande resultat presenteras i en nyligen publicerad studie som använder svenska data för 2009 för att analysera fördelningseffekterna av offentligt subventionerade välfärdstjänster, se Andersson, Johansson & Olin, Hur välfärdstjänsterna används och omfördelar hushållens ekonomiska resurser, *Ekonomisk Debatt* 40(8), s. 35 ff., 2012.

⁶⁶ Se Smeeding, Saunders, Coder, Jenkins, Fritzell, Hagenaars, Hauser & Wolfson, Poverty, Inequality, and Family Living Standards Impacts Across Seven Nations: The Effect of Noncash Subsidies for Health, Education and Housing, *The Review of Income and Wealth* 39(3), 229 ff., 1993.

⁶⁷ Se Paulus, Sutherland & Tsakloglou, The Distributional Impact of In-Kind Public Benefits in European Countries, *Journal of Policy Analysis and Management* 29(2), s. 243 ff., 2010.

⁶⁸ Se Aaberge, Bhuller, Langørgen & Mogstad, The Distributional Impact of Public Services when Needs Differ, *Journal of Public Economics* 94(9-10), s. 549 ff., 2010.

deras de resurser som fördelas i form av individuella välfärdstjänster inom områdena utbildning, barnomsorg, hälso- och sjukvård, socialt skydd samt fritid och kultur. Tjänster som kan konsumeras av många personer gemensamt (kollektiva tjänster), såsom infrastruktur, försvar, rättsväsende och polis, beaktas inte.

En annan fråga gäller hur välfärdstjänsterna ska värderas och fördelas i befolkningen. Vanligtvis antas att värdet motsvarar produktionskostnaden (med avdrag för eventuell användaravgift). Detta är en förenkling eftersom individens egentliga värdering av tjänsten inte nödvändigtvis överensstämmer med produktionskostnaden.⁶⁹ Ett annat standardmässigt antagande är att värdet av vissa tjänster inte enbart gynnar den faktiska mottagaren. Värdet av att omfattas av en sjukvårdsförsäkring gynnar inte enbart den som blir allvarligt sjuk eller råkar ut för en olycka. Av detta skäl används då en ”försäkringsansats”, där kostnaden utjämnas över riskgrupper baserade på t.ex. ålder, kön och utbildningsbakgrund.⁷⁰ I den följande redogörelsen har värdet av hälso- och sjukvård samt huvuddelen av det sociala skyddet (äldreomsorg och färdtjänst) fördelats försäkringsmässigt och övriga välfärdstjänster har fördelats efter faktisk konsumtion.

I den följande redogörelsen förutsätts alla i hushållet ha lika stor nytta av subventionen, exempelvis till ett barns utbildning, eftersom alla i hushållet annars skulle behöva bidra till att betala för tjänsten. Värdet av offentliga tjänster antas inte bero på familjens storlek eller sammansättning, dvs. det uppstår inga stordriftsfördelar för denna typ av resursomfördelning. De totala subventionerna räknas samman för varje hushåll och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet. Det utvidgade inkomstbegrepp som används i resten av det här avsnittet – utökad inkomst – avser summan av kontant disponibel inkomst (justerad för försörjningsbördan) och beräknad total subvention per capita.

Anledningen till att äldre erhåller mer vård och omsorg är sannolikt att de faktiskt har ett större behov av dessa tjänster. Om tjänsterna styrs av behov ökar inte mottagarnas levnadsstandard i förhållande till dem som inte behöver tjänsten. Samma resonemang kan föras avseende grundläggande utbildning, i synnerhet för den som omfattas av skolplikt. Denna synpunkt har uppmärksamats i forskningslitteraturen, men hanteras inte vidare i den här redogörelsen. Ett sätt att ta hänsyn till t.ex. åldersspecifika skillnader i behov skulle kunna vara att normera värdet av tjänsten med en behovsjusterad ekvivalensskala. När detta görs i en studie av hur offentliga välfärdstjänster påverkar inkomstskillnaderna i ett antal EU-länder minskar utjämnings-effekten av välfärdstjänsterna något.⁷¹

5.3 Inkomstfördelningen när hänsyn tas till offentliga välfärdstjänster

Information om utgifter för individuella offentliga välfärdstjänster har sammanställts av SCB för 2007–2010. SCB:s simuleringsmodell FASIT används för att beräkna en stor del av de offentliga individuella tjänsterna och fördela dem till individerna.⁷² De välfärdstjänster som omfattas finns inom områdena barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård, socialt skydd samt fritid och kultur. För flertalet av välfärdstjänsterna inom dessa områden finns det individuppgifter, dvs. en koppling mellan individ och tjänst med tillhörande subventionsbelopp. De välfärdstjänster som ingår är:

- utbildning: förskoleklass, grundskola, särskola, specialskola, gymnasieskola, Komvux, universitet eller högskola, forskarutbildning, kvalificerad yrkesutbildning, folkhögskola och utbildning i svenska för invandrare,

⁶⁹ I vissa fall överskattar den beräknade subventionen det värde som en person ger tjänsten. Personer med låga inkomster kanske skulle ha valt att använda subventionen för omsorg till annan konsumtion om den hade betalats ut i form av ett kontantbidrag. I andra fall underskattar man värdet. Den som botas från sin sjukdom kanske anser att värdet är mycket högre än vad behandlingen kostar. I andra fall uppkommer värdet först över tiden. En utbildning ger långsiktigt högre lön och denna nytta är ofta långt större än kostnaden för utbildningen.

⁷⁰ Värdet av subventionen antas i dessa fall inte motsvara produktionskostnaden, utan premien för den försäkring som mottagaren hade behövt teckna i avsaknad av en offentligt subventionerad tjänst.

⁷¹ Se Aaberge, Langørgen & Lindgren, *The Impact of Public Services on the Distribution of Income in European Countries*, i Atkinson & Marlier (Eds.), *Income and Living Conditions in Europe*, 2010. Större delen av utjämningseffekten kvarstår dock i de flesta länder. Behovsjusteringen utradar helt den relativa höjningen av äldre och yngre som sker med traditionella metoder. Den utjämnings-effekt som kvarstår beror på att värdet av subventionerna, givet behov, utgör en större andel av den totala inkomsten för dem med lägre inkomster.

⁷² Se underbilagan för en utförligare beskrivning av hur värdet av olika offentliga välfärdstjänster har beräknats.

- barnomsorg: förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem,
- hälso- och sjukvård: slutenvård, öppenvård/primärvård, läkemedel och tandvård,
- socialt skydd: äldreomsorg, färdtjänst och arbetsmarknadsåtgärder, samt
- fritid och kultur.

Uppgifterna är inte helt jämförbara mellan olika år till följd av vissa förändringar i insamlingsmetod och täckning.⁷³ Denna redogörelse baseras därför enbart på senast tillgängliga data för 2010.

5.3.1 Valfärdstjänsternas omfattning

År 2010 var de offentliga konsumtionsutgifterna 889,6 miljarder kronor. Huvuddelen, 72 procent, kan kopplas till individuellt inriktade tjänster (se tabell 5.1). De valfärdstjänster som fördelas i modellen står för 479,8 miljarder kronor, vilket motsvarar 75 procent av de individuella offentliga tjänsterna.

Tabell 5.1 Offentlig konsumtion efter ändamål 2010

Ändamål	Miljarder kronor	Procent	Fördelat, miljarder kronor
Individuell off. konsumtion	642,4	72,2	479,8
Utbildning inkl. barnomsorg	209,2	23,5	215,8
Hälso- och sjukvård	222,0	25,0	180,7
Socialt skydd	194,1	21,8	59,8
Fritid och kultur	24,9	2,8	23,6
Kollektiv off. konsumtion	247,2	27,8	-
Totalt	889,6	100,0	479,8

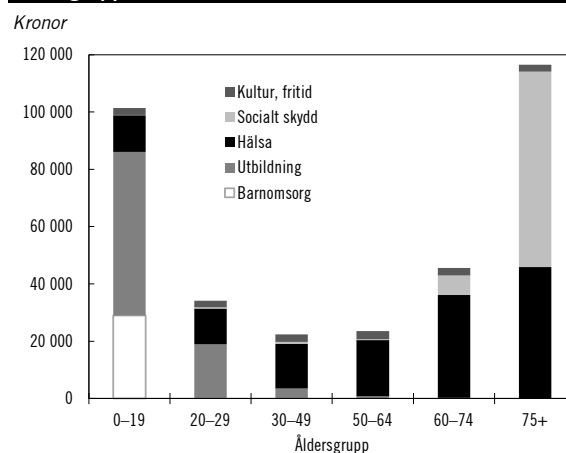
Anm.: De offentliga konsumtionsutgifterna redovisas enligt COFOG-indelning (Classification of the function of Government).

Källa: Nationalräkenskaperna.

De offentliga valfärdssubventioner som fördelats motsvarar i genomsnitt 53 000 kronor per person. Behovet och konsumtionen av valfärdstjänster varierar dock kraftigt över livet och är störst för barn och unga samt för de äldsta i befolkningen (se diagram 5.1). Den faktiska genomsnittliga individuella subventionen för barn 0–19 år är ca 100 000 kronor och utgörs till största delen av utbildning och barnomsorg. För

personer som är 75 år eller äldre utgörs den totala genomsnittliga subventionen till största delen av socialt skydd (äldreomsorg) och hälso- och sjukvård, och uppgår i genomsnitt till totalt 116 000 kronor. Subventioner i form av kultur och fritid är relativt små och fördelar sig lika över livet.

Diagram 5.1 Individuell offentlig konsumtion för individer i åldersgrupper 2010



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.3.2 Fördelningen av valfärdstjänster på olika befolkningsgrupper

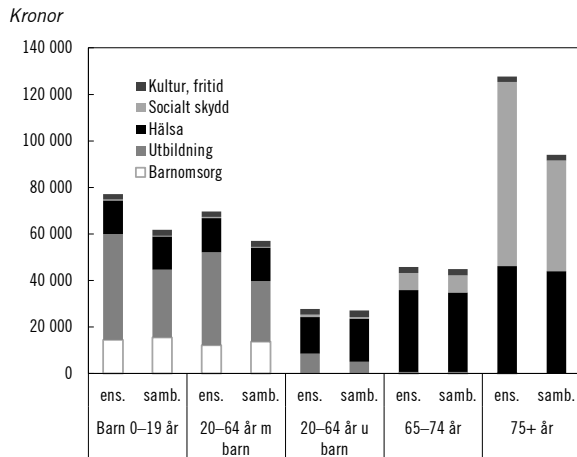
När valfärdstjänsterna inkluderas i analysen av det ekonomiska välståndet fördelas värdet av dem lika på alla personer i hushållet. Skillnaderna mellan olika åldersgrupper minskar därmed. Exempelvis fördelas värdet av barnomsorg på både barn och föräldrar i hushållet. Värdet av valfärdstjänster är dock fortfarande störst för de allra äldsta samt för barn och deras föräldrar (se diagram 5.2). Störst värde har valfärdstjänsterna för ensamstående 75 år eller äldre. Det är främst äldreomsorg, som utgör en stor del av kategorin socialt skydd, som bidrar till detta. Minst är värdet för personer i åldern 20–64 år utan barn.

Antagandet att alla i ett hushåll har samma ekonomiska standard och att värdet av valfärdstjänsterna fördelas lika på personerna i hushållet medför att sammanboende kvinnor och män per definition alltid har samma standard. För att studera skillnader mellan kvinnor och män kan det därför vara lämpligt att begränsa analysen till ensamstående kvinnor och män. Av tabell 5.2 framgår att ensamstående kvinnor totalt mottar valfärdstjänster till ett högre värde än vad ensamstående män gör, förutom i åldern 65–74 år. Det finns vissa skillnader i vilken typ av valfärdstjän-

⁷³ Utgifterna för individuella valfärdstjänster har enligt nationalräkenskaperna ökat med i genomsnitt 1,2 procent (i fasta priser) per år mellan 2006 och 2010. Sett i relation till de totala utgifterna för individuella valfärdstjänster i nationalräkenskaperna har andelen som täcks in och fördelas i FASIT-modellen varierat mellan 74 och 84 procent.

ster som mottas. Kvinnor mottar barnomsorg och utbildning i högre utsträckning än män. För hälso- och sjukvårdstjänster är värdet högre för kvinnor än för män upp till 64 år, därefter är bilden den motsatta. Däremot mottar kvinnor, med undantag för de som är 65 år eller äldre, socialt skydd i något lägre utsträckning än män.

Diagram 5.2 Offentliga välfärdstjänster per person i hushållet efter ålder och hushållstyp 2010



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 5.2 Välfärdstjänster till ensamstående kvinnor och män fördelade efter ålder och hushållstyp 2010

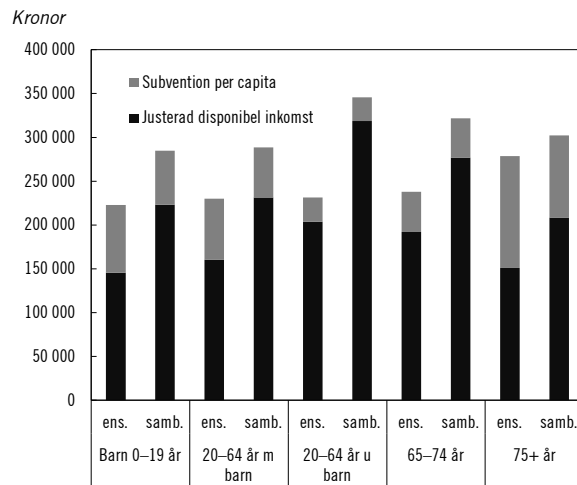
Kronor	Barn-omsorg	Utbildning	Socialt skydd	Hälsa	Totalt
20-64 år utan barn					
Kvinnor	0	11 100	700	17 300	31 600
Män	0	6 600	1 100	14 600	24 900
20-64 år med barn					
Kvinnor	13 000	40 300	500	14 800	70 900
Män	9 400	39 200	500	14 300	65 800
65-74 år					
Kvinnor	0	700	7 700	34 200	45 000
Män	0	500	6 900	36 700	46 700
75+ år					
Kvinnor	0	100	88 000	45 000	135 400
Män	0	200	55 000	48 800	106 400

Anm.: I totalbeloppet ingår även beloppet för kultur och fritid, som varierar mellan 2 200 och 2 700 kronor.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

När välfärdstjänsterna har inkluderats i inkomstbegreppet blir den utökade inkomsten i genomsnitt 281 300 kronor per individ, vilket är en ökning med 23 procent i relation till den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet. Störst effekt på inkomsten får välfärdstjänsterna för ensamstående som är 75 år eller äldre, men de betyder också mycket för ensamstående med

barn (och barnen i hushåll med en ensamstående förälder) som i genomsnitt har relativt låg disponibel inkomst (se diagram 5.3).

Diagram 5.3 Justerad disponibel inkomst och offentliga välfärdstjänster efter ålder och hushållstyp 2010

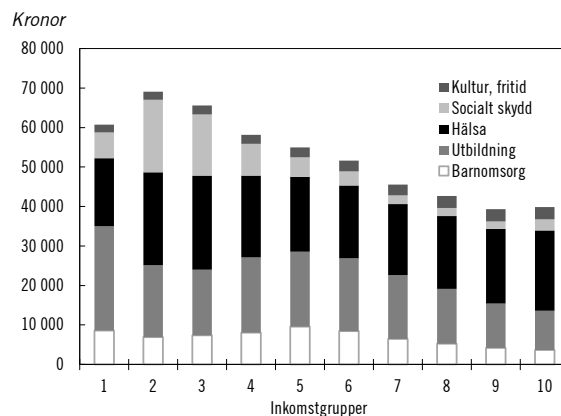


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.3.3 Effekter på inkomstskillnaderna

Välfärdstjänsterna ökar i betydande grad det ekonomiska välståndet i alla inkomstgrupper. Välfärdstjänsterna bidrar också till en jämnare fördelning av det ekonomiska välståndet genom att värdet av dem är större i de lägre inkomstgrupperna än i de högre (se diagram 5.4). I de tre lägsta inkomstgrupperna motsvarar de offentliga tjänsterna ca 60 000–70 000 kronor per individ och år, medan värdet i de tre högsta inkomstgrupperna motsvarar ca 40 000 kronor. Den välfärdstjänst som allra tydligast ökar inkomsten i de lägre inkomstgrupperna är socialt skydd.

Diagram 5.4 Offentliga välfärdstjänster i inkomstgrupper 2010



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I vilken grad välfärdstjänsterna utjämnar inkomstfördelningen kan belysas på olika sätt. En indikation på välfärdstjänsternas utjämnande effekt fås genom att jämföra hur stor andel olika inkomstgrupper erhåller av faktorinkomster (inkomst av lön, näringsverksamhet och kapital), av disponibel inkomst och av utökad inkomst. En sådan indelning görs i tabell 5.3. Faktorinkomsterna är mycket ojämnt fördelade i befolkningen. Den tiondel av befolkningen som har högst ekonomisk standard (inkomstgrupp 10) har 32 procent av alla faktorinkomster. Deras faktorinkomst är ca 30 gånger högre än inkomsten för tiondelen med lägst standard. Den disponibla inkomst som erhålls när sociala transfereringar och skatter beaktas är betydligt jämnare fördelad. Tiondelen med högst ekonomisk standard har 7,7 gånger högre standard jämfört med tiondelen med lägst standard. När värdet av offentligt subventionerade välfärdstjänster läggs till inkomsten minskar skillnaden mellan inkomstgrupperna ytterligare. Den utökade inkomsten för tiondelen med högst ekonomisk standard är 4,5 gånger högre jämfört med den tiondel som har lägst standard.

Tabell 5.3 Faktorinkomst, justerad disponibel inkomst och utökad inkomst fördelade på inkomstgrupper 2010

Procent

	Faktorinkomst	Justerad disponibel inkomst	Utökad inkomst
Inkomstgrupp 1	1,0	3,2	4,8
Inkomstgrupp 2	2,2	5,3	6,7
Inkomstgrupp 3	3,5	6,2	7,4
Inkomstgrupp 4	5,7	7,3	8,0
Inkomstgrupp 5	7,4	8,2	8,6
Inkomstgrupp 6	9,1	9,2	9,3
Inkomstgrupp 7	10,8	10,2	9,9
Inkomstgrupp 8	12,8	11,7	11,0
Inkomstgrupp 9	15,8	13,7	12,5
Inkomstgrupp 10	31,7	25,0	21,7
Befolkningen	100,0	100,0	100,0
Kvot grupp 10/1	30,3	7,7	4,5
Kvot grupp 9/2	7,1	2,6	1,8

Anm.: Inkomstgrupperna är sorterade efter justerad disponibel inkomst. Faktorinkomsterna är justerade för försörjningsböda.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ett annat sätt att beskriva olika inkomstslags effekter på inkomstfördelningen är att stegvis beräkna inkomstspridningen (se tabell 5.4). Först beräknas då ojämnheten hos ett inkomstslag, t.ex. faktorinkomst. Därefter läggs ytter-

ligare inkomstslag till och ojämnheten beräknas på nytt och jämförs med det tidigare resultatet. På detta sätt kan man avgöra om ojämnheten ökar eller minskar när olika inkomstslag adderas till inkomsten. Spridningen för justerad disponibel inkomst mätt med Gini-koefficienten är 0,301. När värdet av offentliga välfärdstjänster adderas till den disponibla inkomsten minskar inkomstspridningen med 0,063 enheter, vilket motsvarar 21 procent.⁷⁴ Utjämnings effekten är dock betydligt större för transfereringar och skatter. När transfereringar läggs till och skatter dras ifrån minskar Gini-koefficienten med sammanlagt 0,206 enheter.⁷⁵

Tabell 5.4 Inkomstspridning för inkomster justerade för hushållens sammansättning 2010

Gini-koefficienter

Faktorinkomst (F)	0,507
Bruttoinkomst (B)	0,330
Disponibel inkomst (D)	0,301
Utökad inkomst (U)	0,238
Total effekt (U-F)	-0,269
Transfereringseffekt (B-F)	-0,177
Skatteeffekt (D-B)	-0,029
Välfärdstjänsteffekt (U-D)	-0,063

Anm.: Resultaten baseras på inkomster som beräknats med simuleringsmodellen FASIT, vilket innebär att Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst avviker något från den HEK-baserade beräkningen av Gini-koefficienten som redovisas i avsnitt 2.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Storleken på den utjämnande effekten beror delvis på i vilken ordning inkomstslagen adderas till varandra och på hur stor spridningen är före utjämnningen. Om värdet av välfärdstjänsterna läggs till faktorinkomsten minskar Gini-koefficienten med 0,108 enheter, dvs. effekten blir större än om de läggs till den disponibla inkomsten.

Effekter på andelen med låg inkomst

År 2010 hade 14 procent av befolkningen en justerad disponibel inkomst under 60 procent av medianinkomsten var ca 14 procent. I den nya

⁷⁴ De offentliga välfärdstjänsternas fördelningseffekter har analyserats i två tidigare fördelningspolitiska redogörelser (prop. 1999/2000:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 4 och prop. 2001/02:100 bilaga 3). Gini-koefficienten minskade i dessa studier med 18 respektive 21 procent.

⁷⁵ Flera transfereringar är skattepliktiga, vilket inte beaktas i den stegvisa beräkningen. Transfereringarnas utjämnande nettoeffekt är därför något mindre.

inkomstfördelningen, som blir resultatet av att inkludera värdet av välfärdstjänster, kommer ca åtta procent av befolkningen att ha en utökad inkomst som ligger under den nya låginkomstgränsen (60 procent av den utökade inkomsten).

Att inkludera värdet av välfärdstjänster förändrar inkomstfördelningen och sammansättningen av individer i den nedre delen av inkomstfördelningen. Barn och äldre är överrepresenterade bland personer med låg ekonomisk standard. Det utgör samtidigt grupper som i hög grad mottar välfärdstjänster. När exempelvis värdet av äldreomsorg läggs till inkomsten flyttas äldre upp i inkomstfördelningen. Svårigheterna att ta hänsyn till skillnader i behov gör det tveksamt att tolka minskningen av andelen med låg inkomst som en förbättring ur ett välfärdsperspektiv. Jämförelsen visar däremot tydligt att den nedre delen av inkomstfördelningen blir mer sammanpressad.

5.4 Sverige jämfört med andra länder

Välfärdstjänsternas omfattning i olika länder

Internationellt jämförbar statistik över välfärdstjänsternas betydelse för inkomstfördelningen i olika länder produceras inte regelbundet. Den mest aktuella statistiken kommer från OECD och avser 2007. I en rapport från 2011 analyseras effekten av att inkludera subventioner för bl.a. sjukvård, utbildning, barnomsorg och äldreomsorg i inkomstbegreppet för 27 länder i OECD-området.⁷⁶ I genomsnitt spenderar länderna ca 13 procent av BNP på välfärdstjänster, vilket är något mer än vad transfereringarna står för. Sverige är tillsammans med Danmark det land som lägger mest resurser på offentliga välfärdstjänster i relation till BNP, 20 procent (se tabell 5.5). Endast Frankrike satsar totalt sett mer på transfereringar och offentliga tjänster.

När de offentliga tjänsterna fördelas efter användningsområden framkommer att Sverige är det land som lägger mest resurser på välfärdstjänster för äldre och för familjer. Tre länder spenderar en större del av sin BNP på utbildning (Danmark, Island och Norge). När det gäller utgifterna för hälsa som andel av BNP hamnar Sverige på elfte plats.

Tabell 5.5 Offentliga välfärdstjänster och kontanta transfereringar som andel av BNP i OECD-området 2007

Andel av BNP, procent

	Offentliga välfärdstjänster	Kontanta transfereringar	Totalt
Sverige	20,0	12,8	32,8
Danmark	20,0	12,6	32,6
Norge	16,9	10,1	27,0
Island	16,3	5,6	21,9
Frankrike	16,0	17,1	33,1
Finland	15,7	14,3	30,0
Storbrit.	15,4	9,9	25,3
Belgien	15,1	16,0	31,1
Kanada	14,5	6,7	21,2
Tyskland	14,3	14,6	28,9
Nederländ.	14,2	10,1	24,3
Österrike	13,6	17,5	31,1
Ungern	13,4	14,5	27,8
USA	13,4	8,0	21,3
Australien	12,5	7,4	19,9
Portugal	12,3	14,8	27,1
Spanien	12,1	13,1	25,2
Italien	11,9	16,8	28,7
Irland	11,7	8,9	20,6
Luxemburg	11,7	12,2	23,9
Slovenien	11,7	13,5	25,3
Grekland	11,5	13,9	25,4
Tjeckien	10,9	11,8	22,7
Polen	10,0	14,2	24,2
Mexico	9,7	2,3	12,0
Slovakien	9,7	9,4	19,1
Estland	9,4	8,4	17,7

Källor: OECD Social Expenditure database, OECD Education database.

Effekter på inkomstskillnaderna

Med det utvidgade inkomstbegreppet har Sverige den lägsta Gini-koefficienten i OECD-området (se diagram 5.5). Inkomstskillnaderna minskar betydligt i alla undersökta länder då subventionerna inkluderas i inkomsten. I genomsnitt reduceras inkomstjämligheten med ca 20 procent. För Sverige reduceras Gini-koefficienten med 23 procent, från 0,237 till 0,181.⁷⁷ Det finns dock inget uppenbart samband mellan inkomstspridningens storlek i utgångsläget (dvs. när välfärdstjänster inte beaktas) och storleken på den utjämnande effekten av att inkludera värdet av välfärdstjänster. Inte heller finns något tydligt

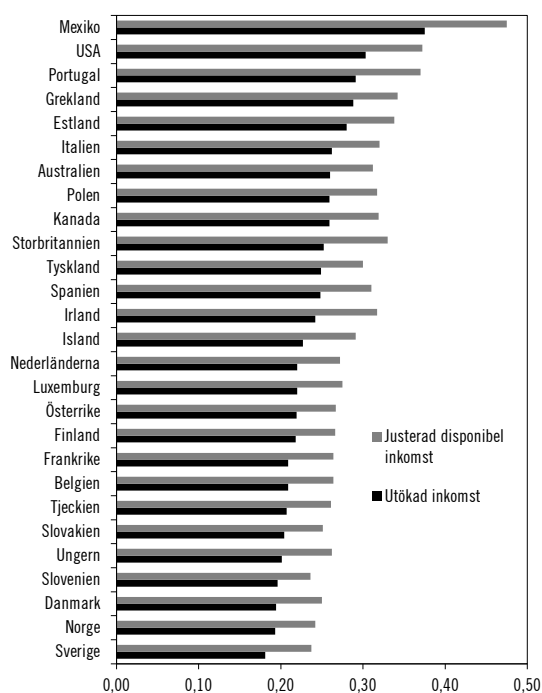
⁷⁶ Se Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising (OECD 2011).

⁷⁷ OECD:s och regeringens beräkningar av Gini-koefficienten för disponibel inkomst är inte helt jämförbara på grund av olikheter med avseende på data och metod. OECD använder t.ex. en annan ekvivalensskala för att justera för försörjningsbörd och inkluderar inte kapitalvinster i inkomstbegreppet.

positivt samband mellan omfattningen av den offentligt finansierade välfärdskonsumtionen och den reducerande effekten på inkomstspridningen. En tänkbar förklaring till detta är att det krävs större subventioner för att utjämna en redan jämn fördelning jämfört med att utjämna en skev fördelning. Vidare tenderar länder med stora inkomstskillnader att rikta subventionerna mot hushåll med låg inkomst, medan stöden i mer jämlika länder som Sverige är generella och kommer alla till del, även höginkomsttagare.

Diagram 5.5 Gini-koefficienten för 27 OECD-länder 2007

Gini-koefficient exklusive kapitalvinster



Anm.: Utökad inkomst avser summan av justerad disponibel inkomst och hushållets totala välfärdssubventioner fördelade på hushållsmedlemmarna.
Källa: OECD (2011).

Välfärdstjänsternas inkomstutjämnande effekt förefaller vara stabil över tiden.⁷⁸ Gini-koefficienten reduceras med i genomsnitt ca 20 procent både 2000 och 2007 när inkomstbegreppet vidgas till att även omfatta offentligt subventionerade välfärdstjänster. För Sverige redovisas en svag minskning av den inkomstutjämnande effekten mellan 2000 och 2007.⁷⁹

⁷⁸ I denna analys använder OECD-studien data för 17 länder.

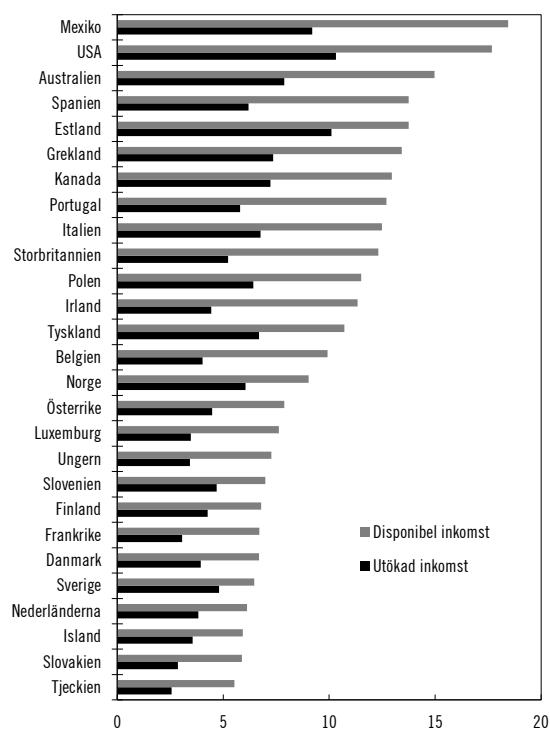
⁷⁹ På ländernivå tycks det finnas ett samband mellan förändringar av den inkomstutjämnande effekten och förändringar av den offentliga konsumtionens andel av den totala inkomsten. Länder som expanderat den offentliga konsumtionens andel av inkomsterna kraftigt mellan 2000 och 2007 (t.ex. Storbritannien och Belgien) tenderar att uppvisa en större inkomstutjämnande effekt 2007. Det motsatta gäller för länder som i

Effekter på andelen med låg inkomst

När hänsyn tas till de offentliga välfärdstjänsterna minskar andelen med låg relativ inkomst i samtliga OECD-länder (se diagram 5.6). Med justerad disponibel inkomst är andelen med inkomster under 50 procent av medianinkomsten i genomsnitt 10,2 procent i de undersökta länderna.⁸⁰ Med den utökade inkomsten faller andelen till i genomsnitt 5,5 procent. För Sverige minskar andelen från 6,5 till 4,8 procent, dvs. en minskning med 26 procent.

Diagram 5.6 Andel med inkomst under 50 procent av medianinkomsten i 27 OECD-länder 2007

Procent



Anm.: Utökad inkomst avser summan av justerad disponibel inkomst och hushållets totala välfärdssubventioner fördelade på hushållsmedlemmarna. Med det utvidgade inkomstbegreppet ändras medianinkomsten, och därmed också låginkomstgränsen. Således tillämpas två olika låginkomstgränser i diagrammet, en för vardera inkomstbegrepp.
Källa: OECD (2011).

Det finns inte något tydligt positivt samband mellan omfattningen av den offentliga välfärdskonsumtionen (se tabell 5.5) och den reducerande effekten på andelen med låg ekonomisk standard. För flera av de länder som lägger förhållandevis lite resurser på offentliga välfärdstjänster (t.ex. Mexiko, Tjeckien och Irland) minskar andelen relativt mycket. Det finns inte heller något uppenbart samband mellan andelen

stället reducerat utgifterna för offentligt subventionerade välfärdstjänster (t.ex. Danmark och Italien).

⁸⁰ Observera att OECD:s relativa låginkomstgräns för respektive land beräknas som 50 procent av den årliga nationella medianinkomsten.

med låg ekonomisk standard i utgångsläget (dvs. när offentliga tjänster inte beaktas) och den reducerande effekten. I absoluta tal sjunker visserligen andelen mest i de länder som har en hög andel innan värdet av de offentliga välfärdstjänsterna adderas till inkomsten, men i relativa termer är sambandet svagt.

6 Effekter av regeringens politik

Den ekonomiska politik som regeringen fört 2006–2013 har bestått av en kombination av åtgärder som syftat till att stimulera utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt förbättra matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Regeringen har också vidtagit riktade åtgärder för att öka sysselsättningen i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden och åtgärder som riktat sig till grupper med svag ekonomi eller större försörjningsbörda.

I detta avsnitt redovisas hur regeringens politik bedöms ha påverkat drivkrafterna till arbete, sysselsättningen och inkomstfördelningen.

6.1 Effekter på ekonomiska drivkrafter och sysselsättning

För att finansiera och upprätthålla välfärden krävs en hög sysselsättningsgrad. Viljan att arbeta har en tydlig koppling till det ekonomiska utbytet av arbete.⁸¹ Små skillnader mellan arbetsinkomsten och inkomsten vid sjukdom eller arbetslöshet minskar de ekonomiska drivkrafterna till att arbeta. Arbetsutbudet hämmas också om det inte lönar sig att öka sin arbetsinsats för den som redan har ett arbete. I förlängningen kan svaga drivkrafter till arbete även medföra att färre väljer att byta jobb eller yrke, utbilda sig eller att flytta till orter där arbete finns.

Hur de ekonomiska drivkrafterna till arbete utvecklas är också av betydelse för inkomstfördelningens utveckling, i synnerhet eftersom en

svag anknytning till arbetsmarknaden är den enskilt viktigaste förklaringen till varför en del hushåll har låg ekonomisk standard. En viktig fördelningspolitisk uppgift handlar därför om att utforma skatter och transfereringar så att människor uppmuntras att försörja sig själva.

För personer som har ett arbete mäts oftast de ekonomiska drivkrafterna till ett ökat arbetsutbud av den s.k. marginaleffekten. Den definieras som den andel av en bruttolöneökning som faller bort i ökad skatt, ökade avgifter och minskade bidrag. Ju lägre marginaleffekt desto mer lönsamt är det att arbeta en extra timme. För personer som står utanför arbetsmarknaden och får sin försörjning från olika välfärdssystem kan drivkrafterna till arbete mätas med den s.k. ersättningsgraden. Ersättningsgraden definieras som kvoten mellan den disponibla inkomsten som bidragsförsörjd och den disponibla inkomsten vid arbete. Ju lägre ersättningsgrad desto mer lönsamt är det att arbeta.

Sedan regeringen tillträdde 2006 har drivkrafterna till arbete stärkts väsentligt. Senare års fördelningspolitiska redogörelser har innehållit omfattande analyser av hur drivkrafterna har utvecklats. Av dessa kan följande konstateras⁸²:

- Den genomsnittliga marginaleffekten har sedan 2006 minskat med 6,0 procentenheter, från 39,4 till 33,4 procent. Den minskade marginaleffekten förklaras dels av reformer, dels av övriga faktorer (t.ex. en förändrad populations- och inkomststruktur). Reformerna beräknas förklara ungefär 80 procent och övriga faktorer 20 procent av den minskade marginaleffekten.
- Den genomsnittliga ersättningsgraden vid ersättning från sjukpenning, arbetslöshetsförsäkring samt sjuk- och aktivitetsersättning beräknas 2013 uppgå till 80 procent, 70 procent respektive 72 procent. Ersättningsgraderna har sedan 2006 minskat med 6–8 procentenheter beroende på ersättningsystem.⁸³

⁸² För en utförligare redogörelse, se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 bilaga 3).

⁸³ Beräkningarna avser endast ersättningar från de offentliga ersättningsystemen. Utöver detta tillkommer i många fall även avtalad ersättning. Det innebär att ersättningsgraden i praktiken oftast är högre än vad som anges i denna framställning. Bristande dataunderlag gör dock att det inte finns någon möjlighet att beakta detta i beräkningarna. Det bör också observeras att beräkningarna utgår från hushållets disponibla inkomst, vilket innebär att ersättningsgraden för en enskild individ påverkas av samtliga hushållsmedlemmars inkomster.

⁸¹ För en bred genomgång av såväl arbetsutbudsteori som den svenska empiriska arbetsutbudslitteraturen, se t.ex. Aronsson & Walker, Labor Supply, Tax Base, and Public Policy in Sweden, i Freeman, Swedenborg & Topel (Eds.), *Reforming the Welfare State – Recovery and Beyond in Sweden*, 2010.

- Jobbskatteavdraget är den reform som bidragit mest till att sänka marginaeffekter och ersättningsgrader. Avdragets fokus på låg- och medelinkomsttagare har inneburit att marginaeffekter och ersättningsgrader sänkts mer i botten än i toppen av inkomstfördelningen. Drivkrafterna till arbete och egenförsörjning har därigenom stärkts mer för kvinnor än för män och mest för dem med svagast förankring på arbetsmarknaden.⁸⁴
- Till följd av jobbskatteavdraget har lönen efter skatt ökat med 1 500–2 000 kronor per månad för de flesta heltidsarbetande. För den som står utanför arbetskraften, och inte uppstår ersättning från något välfärdssystem, innebär det att utbytet av arbete har ökat med ca 10 procent.⁸⁵ Utbytet har ökat relativt mer för låginkomsttagare än för höginkomsttagare.

Regeringen bedömer att de strukturreformer som genomförts 2006–2013 varaktigt ökar sysselsättningen (dvs. sysselsättningen i genomsnitt över konjunkturcykeln) med drygt 220 000 personer.⁸⁶ Jobbskatteavdraget bedöms bidra med ungefär hälften av denna ökning. Vidare förväntas bl.a. jobbskatteavdraget bidra till att de som redan är sysselsatta arbetar mer, t.ex. genom att incitamenten att gå från deltid- till heltidsarbete ökar.

6.2 Effekter på inkomstfördelningen

I detta avsnitt redovisas hur regeringens politik bedöms ha påverkat inkomstfördelningen. Hän-syn har enbart tagits till de reformer som direkt

påverkar individers och hushålls disponibla inkomster (de reformer som har beaktats framgår av tabell U.3 i underbilagan). De reformer som inte har beaktats inbegriper bl.a. satsningar på infrastruktur och arbetsmarknadspolitiska program samt åtgärder som huvudsakligen påverkar hushållens inkomster på ett indirekt sätt (t.ex. sänkta socialavgifter och sänkt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster). Reformerna för att stärka kvaliteten i utbildningsväsendet beaktas inte heller, även om denna typ av satsningar är viktiga för att utjämna människors livsvillkor och välfärd över tid. Att det är disponibla inkomster som analyseras innebär också att beräkningarna bortser från eventuella förändringar i fördelningen av offentligt subventionerade tjänster till följd av regeringens politik.

Fördelningseffekterna analyseras både i ett kortsiktigt och i ett långsiktigt dynamiskt perspektiv. De kortsiktiga effekterna är de direkta effekter som uppkommer när skatte- och bidragsregler ändras.⁸⁷ De långsiktiga effekterna är summan av de direkta effekterna och de effekter som väntas uppkomma när individerna ändrar sitt arbetsutbud (och därmed även sina inkomster) – de s.k. dynamiska effekterna.⁸⁸

De reformer som genomfördes under regeringens första mandatperiod 2006–2010 syftade i stor utsträckning till att göra det mer lönsamt att arbeta. De samlade fördelningseffekterna av politiken 2006–2010 har redovisats i flera tidigare fördelningspolitiska redogörelser. Av dessa framgår bl.a. följande⁸⁹:

- Hushållens samlade disponibla inkomster ökade med drygt 90 miljarder kronor (uttryckt i 2010 års priser) som en direkt följd av reformerna. Jobbskatteavdraget var den reform som påverkade hushållens ekonomi mest under perioden.
- På kort sikt bedöms den ekonomiska standarden ha ökat med i genomsnitt 6,6 procent. Jobbskatteavdraget med dess förvärvsvillkor

⁸⁴ För personer som varit arbetslösa länge har även den sänkta kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen gjort det mer lönsamt att börja arbeta. Samma sak gäller inom sjukförsäkringen där införandet av en borte gräns inneburit att incitamenten att återgå till arbete har stärkts.

⁸⁵ Här bortses från eventuella inkomstförluster som kan uppkomma om hushållet har inkomstberoende ersättningar, t.ex. bostadsbidrag, som reduceras när individen börjar arbeta.

⁸⁶ En detaljerad redovisning av olika reformers förväntade effekter på bl.a. sysselsättning, arbetslöshet och BNP finns i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. diagram 1.9). De metoder och beräkningar som ligger till grund för regeringens bedömning beskrivs utförligt i rapporten Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2011:1). Bedömningen baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder, t.ex. om hur förändringar i skattesystemet eller inom arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsutbudet och sysselsättningen.

⁸⁷ Effekterna har beräknats med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT (se underbilagan).

⁸⁸ De långsiktiga effekterna beräknas med hjälp av en separat arbetsutbudsmodell i FASIT. Modellen är inte en allmän jämviktsmodell, utan fångar endast arbetsutbudseffekterna vid givna löner före skatt. För en utförlig beskrivning av modellen, se rapporten Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009 (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2009:1). En kortfattad beskrivning av modellen finns i underbilagan.

⁸⁹ För en utförligare redogörelse, se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 bilaga 3).

bidrog till att ökningen var större för förvärvsarbete, som till stor del befinner sig i den övre halvan av inkomstfördelningen.⁹⁰

- De långsiktiga effekterna, som även tar hänsyn till att arbetsutbudet förändras, bedöms bli störst för personer i den nedre delen av inkomstfördelningen. Orsaken är att det framför allt är i denna grupp som arbetsutbudet förväntas öka till följd av den förda politiken. På lång sikt väntas det förändrade arbetsutbudet öka den ekonomiska standarden med ytterligare 0,9 procent i genomsnitt.
- På lång sikt bedöms reformerna 2006–2010 inte ge upphov till någon påtaglig effekt på de samlade inkomstskillnaderna mätt med Gini-koefficienten.

I budgetpropositionen för 2011 redovisade regeringen ett antal reformambitioner för den kommande mandatperioden, bl.a. ett utökat grundavdrag för pensionärer, en förstärkning av jobbskatteavdraget och en höjning av den nedre skiktgränsen för statlig skatt. Reformambitionerna betingades dock av att det skulle uppstå ett varaktigt budgetutrymme.⁹¹ Den svagare ekonomiska utvecklingen har de senaste åren inneburit högre krav på prioriteringar i statens budget. Regeringen har prioriterat reformer inom välfärds- och utbildningsområdena samt åtgärder för att möta den ekonomiska avmattningen. Reformambitionerna på inkomstskatteområdet kvarstår dock, men kommer att genomföras i den takt som är förenlig med tillräckliga säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna.

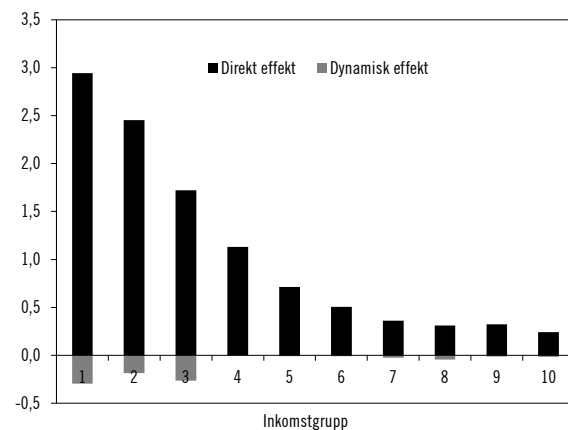
År 2011–2013 har regeringen genomfört en rad reformer som påverkar hushållens disponibla inkomster – åtgärder som i huvudsak riktat sig till grupper med svag ekonomi eller större försörjningsbörda. Bostadsbidraget har höjts för såväl unga utan barn som för barnfamiljer. Flerbarnstillägget inom barnbidraget, studiemedlet (lånedelen) och bostadstillägget till pensionärer har höjts. Även grundavdraget för pensionärer har höjts. I budgetpropositionen för 2013 föreslog regeringen bl.a. höjt tilläggsbidrag för barn inom studiestödet, en höjning av bostadstillägget

till ogifta pensionärer, ytterligare skattesänkningar för pensionärer och en höjning av grundnivån i föräldrapenningen. Vidare aviserade regeringen en reform som innebär att en del av arbetsinkomsten inte ska räknas in när försörjningsstödet nivå bestäms. Hushållens disponibla inkomster beräknas öka med totalt 13,6 miljarder kronor (uttryckt i 2013 års priser) till följd av reformerna 2011–2013.

I diagram 6.1 redovisas de samlade förväntade effekterna av de reformer som genomförts 2011–2013, inklusive den aviserade förändringen av beräkningsgrunden för försörjningsstödet.⁹² Hushållens disponibla inkomster 2013 jämförs med de inkomster hushållen skulle ha haft samma år om reformerna inte hade genomförts. Den direkta effekten av politiken innebär en ökning av den ekonomiska standarden med i genomsnitt ca 0,7 procent.

Diagram 6.1 Effekter av reformer 2011–2013 för olika inkomstgrupper

Förändring av justerad disponibel inkomst, procent



Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Som väntat gynnar reformerna företrädesvis personer i den nedre delen av inkomstfördelningen. På längre sikt förväntas dock en liten försvagning av inkomsterna i förhållande till den direkta effekten.⁹³ Orsaken är främst att det för-

⁹⁰ I gruppen förvärvsarbete leder dock jobbskatteavdraget till en större procentuell ökning av nettoinkomsten för personer med lägre arbetsinkomster än för personer med höga arbetsinkomster, se t.ex. 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 bilaga 3, tabell 4.3).

⁹¹ Se prop. 2010/11:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 1.

⁹² För en särredovisning av fördelningseffekterna av förslagen i budgetpropositionen för 2013, se prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. diagram 1.7.

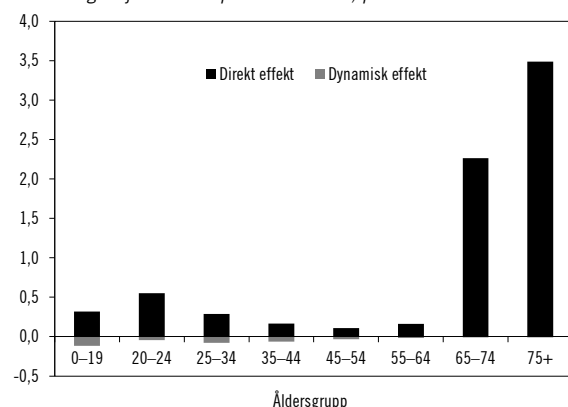
⁹³ Vid effektberäkningen av den aviserade förändringen av försörjningsstödet bortses från att reformen kan ha dynamiska effekter. Orsaken är att den använda metodiken inte bedöms kunna fånga de föreslagna kvalificeringsreglerna på ett rättvisande sätt (se prop. 2012/13:94 s. 17 ff.). Den dynamiska effekten förväntas dock bli positiv, eftersom reformen innebär att det blir mer lönsamt för biståndsmottagare att ta tillfälliga jobb och utöka sin arbetstid.

stärkta bostadsbidraget ger upphov till ökade marginaleffekter som kan förväntas reducera arbetsutbudet något. Sammantaget bedöms reformerna 2011–2013 bidra till en liten minskning av de samlade inkomstskillnaderna.

Det är i synnerhet pensionärerna som har gynnats av politiken 2011–2013 (se diagram 6.2). Ungefär tre fjärdedelar av den totala förstärkningen av hushållens disponibla inkomster har riktats till personer som är 65 år eller äldre. Skatten för pensionärer har sänkts vid två tillfällen, 2011 och 2013. Dessutom gjordes 2012 och 2013 vissa justeringar i bostadsstöden för pensionärer. Reformerna har resulterat i en ökad ekonomisk standard med ca 3,5 procent för den äldre pensionärsgruppen och med ca 2,3 procent för de yngre pensionärerna. För övriga åldersgrupper ligger ökningen av den ekonomiska standarden i intervallet 0,1–0,5 procent.

Diagram 6.2 Effekter av reformer 2011–2013 för olika åldersgrupper

Förändring av justerad disponibel inkomst, procent



Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Underbilaga

Begrepp och definitioner

Inkomstbegrepp

Disponibel inkomst: Hushållens sammanlagda inkomst från arbete, kapital, näringsverksamhet och positiva transfereringar minus negativa transfereringar såsom skatt, betalt underhållsbidrag och återbetalda studielån. Erhållna studielån ingår som en positiv transferering. Sedan 2004 baserar SCB sina redovisningar av hushållens ekonomi på ett uppdaterat inkomstbegrepp. Det nya inkomstbegreppet omfattar förutom kapitalvinster även kapitalförluster. Avdrag för privat pensionssparande betraktas nu också som en negativ transferering.⁹⁴ Detta inkomstbegrepp används numera också i de fördelningspolitiska redogörelserna.⁹⁵

Justering för försörjningsbörda: För att kunna jämföra disponibla inkomster mellan olika typer av hushåll måste hänsyn tas till hur många personer som ska försörjas på inkomsten. Förekomsten av kollektiva nyttigheter och stordriftsfördelar hos hushåll med flera medlemmar medför att inkomst per person blir missvisande. För att justera för detta används därför en s.k. ekvivalensskala, Svensk konsumtionsenhetsskala 2004 (se skalans definition i tabell U.1).

Tabell U.1 Svensk konsumtionsenhetsskala

Första vuxen (ensamboende eller sammanboende)	1,00
Andra vuxen (sammanboende)	0,51
Ytterligare vuxen	0,60
Barn 1, 0–19 år	0,52
Barn 2, 3 ..., 0–19 år	0,42

Källa: Statistiska centralbyråns inkomstfördelningsundersökning för 2004.

Justerad disponibel inkomst (ekonomisk standard): Hushållets disponibla inkomst divideras med konsumtionsvikten enligt den svenska konsumtionsenhetsskalan från 2004. Genom att justera den disponibla inkomsten för försörjningsbörda skapas ett mått som är jämförbart mellan hushåll av olika storlek. Den justerade disponibla inkomsten utgör huvudbegreppet för

inkomstfördelningsanalyserna och i bedömningen av de fördelningseffekter som regeringens politik medför. Begreppet är framtaget för att på ett så rättvisande sätt som möjligt spegla den ekonomiska standard som hushållen lever under. Justerad disponibel inkomst och ekonomisk standard används därför synonymt i texterna.

Skillnaden mellan (ojusterad) disponibel inkomst och ekonomisk standard kan illustreras med ett enkelt räkneexempel: Ett hushåll består av ett sammanboende par med en disponibel inkomst på 400 000 kronor per år. För att beräkna ekonomisk standard för de sammanboende måste deras disponibla inkomst justeras för antalet hushållsmedlemmar. Detta sker genom att inkomsten divideras med hushållets vikt. I det här fallet:

$$400\,000 / (1,00 + 0,51) = 264\,900$$

Ett annat hushåll består av en ensamstående kvinna utan barn. För att hon ska uppnå samma ekonomiska standard som de sammanboende behöver hon ha en disponibel inkomst på 264 900 kronor, då hennes konsumtionsvikt är ett.

Individens ekonomiska standard: Det inkomstbegrepp som huvudsakligen används är hushållsbaserat, men redovisningen sker i regel på individnivå. Hushållets ekonomiska standard tilldelas då samtliga hushållsmedlemmar.

Utökad inkomst: Den justerade disponibla inkomsten kompletteras så att hushållets inkomst även omfattar subventioner för individuella välfärdstjänster som t.ex. barnomsorg, utbildning och hälso- och sjukvård. De totala subventionerna räknas samman för varje hushåll och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet. Värdet av offentliga tjänster antas inte bero på familjens storlek eller sammansättning, dvs. det uppstår inga stordriftsfördelar för denna typ av resursomfördelning.

Kapitalvinst/förlust: Avser uppkommen vinst eller förlust vid försäljning av värdepapper, utländsk valuta, personlig egendom, andel i handelsbolag, fastighet eller bostadsrätt. Information om kapitalvinster baseras på deklara-tionsuppgifter. En värdeökning registreras som inkomst först när tillgången avyttras och vinsten realiseras. Värdeökningar som ackumulerats under många år kan därför komma att registreras som en inkomst under ett enskilt år, medan en värdeökning som uppkommit under året utan att

⁹⁴ De förändringar av inkomstbegrepp och konsumtionsenhetsskala som infördes 2004 behandlas i SCB:s inkomstfördelningsundersökning för 2004 (HE 21 SM 0601).

⁹⁵ Det nya inkomstbegreppet började användas i 2011 års ekonomiska vårproposition (prop. 2010/11:100).

realiseras inte räknas in i den disponibla inkomsten. Denna asymmetri leder, i kombination med kapitalvinsternas skeva fördelning och kraftigt varierande nivåer över tiden, till att fördelningen av disponibla inkomster inklusive kapitalvinster blir svårtolkad. För att illustrera kapitalvinsternas betydelse redovisas utvecklingen med och utan kapitalvinster. Om inget annat anges avses justerad disponibel inkomst inklusive kapitalvinster.

Redovisningsgrupper

Deciler: Populationen delas in i tio lika stora grupper sorterade efter stigande inkomst. Det mittersta värdet, gränsen mellan den femte och sjätte decilen, utgör medianen i populationen.

Hushållstyper: Populationen delas in efter hushållets sammansättning med avseende på antal vuxna i hushållet, förekomst av barn samt ålder.

Barn: Enligt SCB:s definition är barn individer i åldern 0–19 år utan egen bostad.

Ekonomiska mått

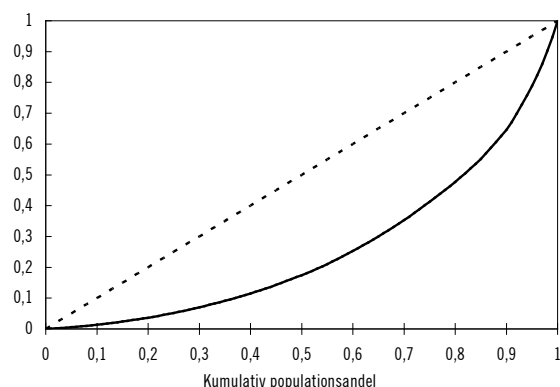
Inkomstandelar: För att beskriva utvecklingen i olika delar av inkomstfördelningen används ofta inkomstandelar. Dessa beräknas som den andel av de totala inkomsterna som en viss grupp, t.ex. en inkomstdecil, förfogar över.

Gini-koefficient: Gini är det vanligast förekommande inkomstspridningsmättet och kan definieras utifrån Lorenz-kurvan. Om befolkningen sorterats i stigande ordning med avseende på inkomsten visar Lorenz-kurvan sambandet mellan den kumulativa inkomstfördelningen och den kumulativa frekvensfördelningen (se diagram U.1 för ett exempel utifrån en fiktiv population). Om perfekt ekonomisk jämlikhet råder, dvs. om alla har exakt lika stora inkomster, sammanfaller Lorenz-kurvan med den räta diagonalen. Ju mer kurvan avviker från diagonalen desto ojämna är fördelningen. Om en individ har alla inkomster är kurvan lika med 0 förutom vid sista individen då den hoppar till 1.

Gini-koefficienten definieras som den dubbla ytan mellan diagonalen och den skattade Lorenz-kurvan, vilket innebär att den i det första fallet är lika med noll (maximal jämlikhet) och i det andra fallet lika med ett (maximal ojämlikhet).

Diagram U.1 Hypotetisk Lorenz-kurva

Kumulativ inkomstandel



Källa: Egna beräkningar.

Mått på ekonomiska drivkrafter

Marginaleffekt: Den andel av en marginell inkomstökning som faller bort till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade bidrag. Beräkningarna av marginaleffekterna i bilagan har utförts med hjälp av FASIT-modellen (se nedan), efter en tänkt årlig inkomstökning om 1 000 kronor. För personer med ekonomiskt bistånd antas att bidraget minskas när löneinkomsten ökar. Individer med sjuk- och aktivitetsersättning antas kunna öka sin arbetstid i den utsträckning som är aktuell utan att pensionen reduceras. En förändring av den genomsnittliga marginaleffekten kan bero på förändringar i de offentliga systemen, men också på att inkomststrukturen förändrats. Genom att antalet individer som har olika transfereringar eller som ligger i olika inkomstlägen, och därmed har olika marginalsatser, varierar mellan åren skapas också variationer i de genomsnittliga marginaleffekterna. Detta gäller även om de offentliga systemen skulle vara oförändrade. Samma resonemang gäller också för den genomsnittliga ersättningsgraden (se nedan).

Beräkningarna tar endast hänsyn till individer som är 20–64 år, inte är ålderspensionärer, inte har avlidit, inte har invandrat eller utvandrat under året, inte är renodlade företagare och inte har negativ disponibel inkomst. De inkomstslag som antas kunna ge upphov till marginaleffekter är inkomstskatter, barnomsorgsavgifter, bo-

stadsstöd⁹⁶, betalt underhållsstöd, ekonomiskt bistånd och återbetalning av studielån.

Ersättningsgrad: Den andel av den disponibla inkomsten som hushållet får behålla när individen går från arbete till arbetslöshetsersättning, sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning. Ersättningsgraden visar hur hushållets ekonomiska standard förändras och beror på inkomster från alla i hushållet. Ersättningsgraden har beräknats med hjälp av FASIT-modellen (se nedan).

Inför 2012 års bilaga reviderades metodiken för att beräkna ersättningsgrader något. De redovisade värdena reviderades bakåt t.o.m. år 2006; ett tidsseriebrott uppkommer därför mellan 2005 och 2006. I korthet innebär förändringen att de tillstånd som jämförs har renodlats. Med den tidigare metoden (som fortfarande ligger till grund för beräkningarna som avser 1991–2005) delades befolkningen i arbetsför ålder in i arbetande respektive bidragsförsörjda med hjälp av ett antal kriterier. De arbetande gjordes sedan arbetslösa, sjukskrivna eller till mottagare av sjuk- och aktivitetsersättning, medan de som i utgångsläget var bidragsförsörjda gavs arbete.⁹⁷

Med den metodik som nu tillämpas beräknas först den inkomst som individen skulle ha vid heltidsarbete, oavsett den verkliga försörjningssituationen. Därefter beräknas inkomsten vid bidragsförsörjning på heltid. På detta sätt blir beräkningsförutsättningarna tydligare och beräkningarna blir även enklare att hantera modellmässigt.

Fördelningspolitiska nyckeltal

Lönespridning: Baseras på överenskommen månadslön uppräknad till heltid.

Löneskillnader mellan kvinnor och män kan delvis förklaras av skillnader avseende ålder, utbildningsnivå, arbetstid, sektor och yrke. SCB beräknar därför löneskillnader mellan kvinnor och män där dessa strukturella skillnader rensas bort genom s.k. standardvägning.⁹⁸ Den åter-

stående oförklarade löneskillnaden kan bero på diskriminering och/eller andra icke observerbara faktorer.

Förmögenhetskoncentration: Andel av hela nettoförmögenhetssumman, värderad till marknadsvärde, som ägs av den hundradel av hushållet som har störst förmögenhet.

Andel med låg ekonomisk standard: Andelen med låg ekonomisk standard enligt ett absolut synsätt definieras som andelen individer med en ekonomisk standard understigande 60 procent av 1991 års prisjusterade medianinkomst. Andelen med låg ekonomisk standard enligt ett relativt synsätt definieras som andelen individer med en ekonomisk standard understigande 60 procent av medianinkomsten respektive år.

Andel med låg materiell standard: Alla EU-länder mäter årligen utvecklingen av andelen personer med låg materiell standard i undersökningen SILC (Statistics on Income and Living Conditions). Svår materiell deprivation, eller låg materiell standard, definieras som att individen saknar förmåga (ej beroende på sitt individuella val av livsstil) inom minst fyra av nio komponenter: att möta oväntade utgifter, att åka på en veckas semesterresa, att betala skulder (lån, hyra etc.), att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin, att ha en färg-TV, att ha en telefon och att äga en bil.

Andel som försörjs med olika typer av sociala ersättningar: Antalet personer i åldern 20–64 år som försörjs med olika typer av sociala ersättningar räknas i s.k. helårsekvivalenter. Med helårsekvivalenter avses det antal individer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning från sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ersättning vid arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. Exempelvis utgör två personer, som varit heltidsarbetslösa ett halvår var, tillsammans en helårsekvivalent. Uppgifterna har sammanställts av Finansdepartementet med ledning av data från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SCB. Redovisningen avviker något från SCB:s definition av helårsekvivalenter bl.a. genom att sjuklön och karensdagar räknas med, liksom personer med sjuk- och aktivitetsersättning bosatta i utlandet. Andelen som försörjs med sociala ersättningar beräknas som kvoten mellan antalet helårsekvivalenter och det totala antalet personer i åldern 20–64 år.

⁹⁶ Som bostadsstöd räknas bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer (inklusive särskilt bostadstillägg) samt äldreförsörjningsstöd.

⁹⁷ För vidare läsning och närmare beskrivning av metoden, se SOU 2004:2 bilaga 14 och Ds 1997:73.

⁹⁸ För vidare läsning om standardvägning vid undersökning av löneskillnader mellan kvinnor och män, se Eurén & Nordin, Kvinnors och mäns löner jämförda yrke för yrke, Medlingsinstitutet, 2006.

Dekomponering av inkomstspridning med avseende på inkomstslag

Inkomstspridningen kan delas upp med avseende på de inkomstslag som ingår i den disponibla inkomsten. Vissa inkomstslag, t.ex. löneinkomster, kapitalvinster och kapitalinkomster, är ojämnt fördelade och bidrar till skevheten, medan skatter och transfereringar verkar utjämnande. Den viktade summan av de positiva och negativa bidragen uppgår till den totala inkomstspridningen. Det största bidraget kommer från löneinkomsterna. Orsaken till detta är inte att lönerna har den mest ojämna fördelningen utan att det är det vanligaste inkomstslaget och därmed har den största vikten. Genom att studera hur de olika inkomstslagens bidrag till Gini-koefficienten utvecklats över tiden kan även förändringar i inkomstfördelningen hänföras till de olika inkomstslagen.

Anta att den (justerade) disponibla inkomsten kan skrivas som en summa av k inkomstslag. Gini-koefficienten kan då skrivas som en summa av k komponenter, en för varje inkomstslag. Varje komponent kan i sin tur uttryckas som produkten av tre faktorer. Dessa representerar den s.k. Gini-korrelationen mellan inkomstslaget och den disponibla inkomsten, inkomstslagets Gini och inkomstslagets andel av den totala inkomsten.⁹⁹

För varje inkomstslag gäller sedan att dess inverkan på Gini-koefficientens förändring under en tidsperiod kan beräknas som differensen av inkomstslagets Gini-bidrag mellan periodens slut- respektive basår. Summan av dessa differenser, en för varje ingående inkomstslag, uppgår till periodens totala förändring av Gini-koefficienten.

Datamaterial och beräkningsmetoder

HEK – Hushållens ekonomi

HEK är en urvalsundersökning som genomförs varje år i huvudsakligt syfte att ge en tydlig bild av den disponibla inkomstens fördelning bland

olika hushåll samt för att belysa inkomststrukturen. HEK bygger på årliga tvärsnitt av befolkningen, vilket innebär att det inte är samma individer som studeras över tid. Urvalet består av individer som är 18 år eller äldre bland samtliga hushåll och individer som var folkbokförda i landet någon gång under undersökningsåret. Både urvalspersonen och tillhörande hushållsmedlemmar ingår i undersökningen. Uppgifterna samlas in från deklaraionsuppgifter, telefonintervjuer och olika administrativa register. Den senaste versionen av HEK avser 2011 och i populationen ingår ca 39 000 individer fördelade på ca 17 000 hushåll. I bilagans redovisningar avgränsas populationen till s.k. helårsindivider/helårshushåll. Med detta avses individer/hushåll där samtliga vuxna var folkbokförda i Sverige både den 1 januari och den 31 december undersökningsåret.

HEK bygger på s.k. kosthushåll. Ett kosthushåll utgörs av alla personer som bor i samma bostad och har gemensam hushållning. I kosthushållet ingår t.ex. kvarboende ungdomar. Ett kosthushåll kan också bestå av flera generationer, syskon eller kompisar som bor tillsammans och har gemensam hushållning. Barn som bor lika mycket hos båda föräldrarna räknas till det hushåll där de är folkbokförda och ingår således endast i den ene förälderns hushåll.¹⁰⁰

LINDA – Longitudinell INdividDAtabas

LINDA-databasen består av ett urval om cirka tre procent av den svenska befolkningen. Till dessa urvalsindivider har eventuella hushållsmedlemmar adderats. Totalt omfattar urvalet ca 839 000 individer för år 2011. De individer som ingår i urvalet följs upp på en årlig basis varvid data samlas in från olika administrativa register avseende bl.a. inkomster, skatter, transfereringar och utbildning. Även information för förfluten tid samlas in. Databasen har alltså en longitudinell struktur där de ingående individerna kan observeras vid upprepade tillfällen. För närvarande finns information för 1968–2011. Urvalsindivider som försvinner från databasen genom dödsfall eller emigration ersätts med nya individer på ett sätt som säkerställer att databasen är

⁹⁹ För mer formaliserade metodbeskrivningar se Lerman & Yitzhaki, *Income Inequality Effects by Income*, *The Review of Economics and Statistics* 67(1) s. 151 ff., 1985 samt Dagum, *A New Approach to the Decomposition of the Gini Income Inequality Ratio*, *Empirical Economics* 22(4), s. 515 ff., 1997.

¹⁰⁰ Kosthushållet kan redovisas fr.o.m. 1991, varför många av de tids-serier som redovisas i propositionen har detta som startår.

representativ i förhållande till den svenska befolkningen.

LINDA ger med sitt stora urval och panelegenskaper en mycket hög statistisk säkerhet. Det bör dock noteras att det hushållsbegrepp som används i LINDA endast baseras på information från administrativa register och därmed skiljer sig från det som används i HEK-databasen. Som en konsekvens av detta betraktas i LINDA sammanboende par som inte är gifta eller har gemensamma barn som separata hushåll. På grund av att man i LINDA, till skillnad från i HEK, inte kan observera kosthushåll har i stället den s.k. PEL-skalan använts vid ekvivalering av hushållets disponibla inkomster. PEL-skalan utgår från antalet vuxna respektive barn i hushållet utan att ta hänsyn till relationen mellan hushållets vuxna.¹⁰¹

EU-SILC

EU: s statistik över inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC) är ett instrument som syftar till att samla in aktuella och jämförbara tvärsnitts- och longitudinella mikrodata för flera väsentliga välfärdsdimensioner, t.ex. inkomst, fattigdom, social utslagning och levnadsvillkor. Instrumentet är förankrat i det europeiska statistiksystemet. Social utslagning och uppgifter om boende samlas in på hushållsnivå medan uppgifter över arbetsituation, utbildningsnivå och hälsostatus erhålls på individnivå för dem över 16 år. Inkomstuppgifterna är huvudsakligen på individnivå.

FASIT

För att analysera fördelningseffekter av ändrade regler i välfärdssystemen använder regeringen mikrosimuleringsmodellen FASIT. Till grund för dessa beräkningar ligger HEK-databasen. Modellen tillåter undersökningar av hur disponibel inkomst m.m. påverkas av en ändring av reglerna för beräkning av olika skatter, transfereringar och bidrag. För en analys av år där

utfallsdata ännu inte finns tillgängliga görs en framskrivning av de ekonomiska och demografiska förhållanden som väntas gälla för det aktuella året (se nedan). Det är även möjligt att undersöka hur en regeländring påverkar marginaeffekter och ersättningsgrader för hushållen. Effekterna kan undersökas för olika grupper (inkomstgrupper, hushållstyper etc.) eller aggregerat till samhällsnivå.

På grund av eftersläpningen i inkomststatistiken krävs en framskrivning av HEK-data för att möjliggöra analyser av senare år. Framskrivningen görs i två steg. Först kalibreras datamaterialets urvalsvikter så att kända ändringar i befolkningsstrukturen och andra antalsuppgifter¹⁰² återspeglas. Genom kalibreringen justeras det antal individer som representeras av en viss individ i datamaterialet utan att individens övriga variabelvärden påverkas. För att justera vissa inkomstvariabler med avseende på den kända utvecklingen tillämpas sedan proportionell skalning. Detta görs bland annat för löner, kapitalvinster och övriga kapitalinkomster.

Simulering av beteendeeffekter

FASIT har huvudsakligen använts för statistiska simuleringar vilket innebär att ingen hänsyn tagits till de eventuella beteendändringar som uppstår till följd av att reglerna för skatte- och bidragssystemen ändras. För att kunna göra simuleringar som beaktar långsiktiga arbetsutbudseffekter av regeländringar har en särskild arbetsutbudsmodell utvecklats.¹⁰³ Modellen innehåller detaljerade regler för skatter och bidrag, samt faktiska uppgifter om inkomster m.m. för ett representativt urval av befolkningen. Vidare innehåller den ett antal skattade ekvationer som beskriver dels individers preferenser för marknadsarbete, dels sannolikheter för övergångar från icke-arbete (arbetslöshet, långtidssjukskrivning eller sjuk- och aktivitetsersättning) till arbete när ersättningsgraden förändras. Modellen beaktar också att olika typer av hushåll – ensamstående kvinnor, ensamstående kvinnor med barn, en-

¹⁰¹ PEL-skalan baseras på Socialstyrelsens norm för ekonomiskt bistånd, kompletterad med en schablonmässig boendekostnad. Jämfört med SCB:s skala ger PEL-skalan något färre konsumtionsenheter i hushåll med barn och något fler i sambohushåll utan barn. För en utförligare beskrivning av PEL-skalan, se 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100 bilaga 4).

¹⁰² Detta gäller antal utbetalade a-kassedagar, antal föräldrapenningdagar, antal individer i arbetsmarknadspolitiska program, antal sysselsatta i olika arbetsmarknadssektorer, antal sjukpenningdagar, antal individer med sjuk- och aktivitetsersättning, antal individer med inkomstgrundad ålderspension samt antal individer med garantipension.

¹⁰³ För en utförlig beskrivning av modellen, se rapporten Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009 (Finansdepartementets ekonomiska avdelning 2009:1).

samstående män och sammanboende – kan antas ha olika preferenser för marknadsarbete.

Vid simulering av olika regeländringar kommer t.ex. sänkt skatt att påverka nyttan av de möjliga kombinationer av fritid och konsumtion som hushållet kan välja emellan. Detta ger impulser till beteendeförändringar i form av förändrat arbetsutbud. Förändringen i arbetstid påverkar individens arbetsinkomst och transfereringar, vilket i sin tur påverkar den offentliga sektorns ekonomi, hushållets inkomst och inkomstfördelningen.

Beräkning av välfärdstjänster 2010

FASIT används för att beräkna en stor del av de offentliga individuella tjänsterna och fördela dem till individerna. De välfärdstjänster som omfattas finns inom områdena barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård, socialt skydd och fritid och kultur. För flertalet av välfärdstjänsterna inom dessa områden finns det individuppgifter, dvs. en koppling mellan individ och tjänst med tillhörande subventionsbelopp. Av SCB:s dokumentation framgår i detalj hur beräkningarna görs. Nedan följer en kortfattad beskrivning.

Barnomsorg: Beräkningarna för förskola och pedagogisk omsorg använder HEK-urvalets uppgifter på individnivå om hur många månader barnet har utnyttjat barnomsorg på ett år. Kostnaderna baseras på årskostnad för en individ exklusive avgiften på kommunnivå.

Utbildning: Uppgifter på individnivå om omfattningen av deltagande i olika utbildningsformer och uppgifter om årskostnader används för att beräkna kostnad per studerande.

Hälso- och sjukvård: Läkemedelskostnaden fördelas på hela befolkningen efter kön och åldersgrupp. Landstingets kostnader för specialisttandvård fördelas jämnt över de personer som har fått tandvårdsbidrag av staten. Slutenvårdens kostnader för 2010 fördelas efter hur 2009 års kostnader fördelade sig på ålder och kön. Öppenvårdsbesöken 2010 har fördelats efter ålder och kön baserat på uppgifter från HEK-intervjun och Patientregistret. Alla i respektive grupp får ett beräknat antal besök. Kostnad per besök beräknas genom att makrokostnaden divideras med uppräknat totalt antal besök.

Socialt skydd: För äldreomsorgen finns individuppgifter om personer i ordinärt boende med hemtjänst samt de i särskilt boende. Kostnadsuppgifter för äldreomsorgen hämtas från SCB:s statistikdatabas och en brukarkostnad beräknas.

Antalet färdtjänsttagare har fördelats på HEK så att det uppräknade antalet skall stämma överens med officiell statistik. Fördelningen sker utifrån 2008 års uppgifter om antal resor per åldersgrupp och kön. För arbetsmarknadsutbildning finns kostnadsuppgifter och individuppgifter från Arbetsförmedlingen. Utifrån den totala kostnaden för åtgärden beräkna en dagkostnad för respektive utbildningsform. För individerna finns uppgift om antal dagar i åtgärden.

Fritid och kultur: Kostnader för deltagande i olika fritidsföreningars verksamhet och besök på liveframträdande som teaterföreställning, konsert, opera- balett- och dansföreställning har fördelats efter disponibel inkomst.

Utökad inkomst: Beräkningen av hushållens utökade inkomst baseras på de värden av välfärdstjänster som beräknats av FASIT. Värdet av äldreomsorg och färdtjänst har dock fördelats på hushållen efter ålder och kön. Det innebär att äldreomsorg, färdtjänst och hälso- och sjukvård har fördelats försäkringsmässigt. Övriga välfärdstjänster har fördelats efter faktisk konsumtion.

Tabell U.2 Nyckeltal 1991 och 1995–2011

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Lönespridning (Decil9/Decil5)	-	1,44	1,46	1,46	1,52	1,55	1,56	1,59	1,58
- kvinnor	-	1,30	1,32	1,32	1,35	1,37	1,40	1,41	1,42
- män	-	1,57	1,58	1,59	1,65	1,67	1,69	1,72	1,69
Lön (D5kvinnor/D5män)		0,88	0,86	0,86	0,88	0,88	0,87	0,87	0,88
Kvinnors lön som andel av männens standardvägt (%)	-	-	93	93	92	93	93	93	93
Inkomstspridning (Gini)	0,226	0,227	0,237	0,253	0,245	0,261	0,294	0,266	0,258
Gini exkl. kapitalvinster	0,208	0,213	0,217	0,221	0,223	0,226	0,240	0,235	0,235
Förmögenhetskoncentration topp 1 %	-	-	-	20	-	30	26	25	24
Andel ekonomiskt utsatta									
- Låg ek. standard (absolut 60)	7,3	11,2	12,0	10,9	9,6	8,4	7,7	6,9	6,4
- Låg ek. standard (relativ 60)	7,3	7,3	8,5	8,5	8,3	8,4	9,3	9,3	9,7
- Låg materiell standard	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Andel hushåll med ekonomiskt bistånd	-	9,9	10,3	10,3	9,3	8,2	7,2	6,4	6,0
Andel (20–64 år) som försörjs med olika sociala ersättningar (%)	16,5	23,3	23,0	22,7	21,4	20,4	20,4	20,1	20,7
Marginaleffekt (%)	-	-	45,7	46,1	46,0	44,6	42,6	40,7	39,8
Ersättningsgrad (%)									
- Arbetslöshet	-	-	-	77,0	80,0	78,0	78,0	78,0	79,0
- Sjukpenning	-	-	-	85,0	86,0	85,0	85,0	84,0	84,0
- Sjuk- och aktivitetsersättning	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lönespridning (Decil9/Decil5)	1,57	1,57	1,58	1,58	1,58	1,59	1,58	1,57	1,58
- kvinnor	1,42	1,41	1,42	1,43	1,45	1,44	1,44	1,44	1,44
- män	1,68	1,68	1,68	1,69	1,66	1,68	1,68	1,67	1,67
Lön (D5kvinnor/D5män)	0,88	0,89	0,89	0,89	0,88	0,89	0,90	0,90	0,91
Kvinnors lön som andel av männens standardvägt (%)	93	93	93	93	94	93	94	94	94
Inkomstspridning (Gini)	0,253	0,258	0,271	0,287	0,307	0,289	0,291	0,297	0,298
Gini exkl. kapitalvinster	0,230	0,232	0,237	0,245	0,257	0,259	0,267	0,265	0,268
Förmögenhetskoncentration topp 1 %	24	25	25	24	23	-	-	-	
Andel ekonomiskt utsatta									
- Låg ek. standard (absolut 60)	5,8	5,3	5,5	4,8	4,4	5,4	5,3	5,4	5,2
- Låg ek. standard (relativ 60)	8,9	9,3	10,1	10,2	12,2	13,2	13,4	14,1	14,4
- Låg materiell standard	-	3,0	2,3	2,1	2,2	1,4	1,6	1,3	1,2
Andel hushåll med ekonomiskt bistånd	5,9	5,9	6,1	5,8	5,6	5,7	6,2	6,2	6,0
Andel (20–64 år) som försörjs med olika sociala ersättningar (%)	20,8	21,3	21,0	20,2	17,8	16,2	16,8	16,7	15,6
Marginaleffekt (%)	39,9	40,4	40,0	39,4	36,4	35,7	33,3	32,8	33,4
Ersättningsgrad (%)									
- Arbetslöshet	80,0	80,0	80,0	77,8	74,8	72,7	70,9	69,7	69,6
- Sjukpenning	83,0	83,0	84,0	86,7	83,4	81,9	81,2	80,2	80,2
- Sjuk- och aktivitetsersättning	-	-	75,0	77,0	74,8	73,1	72,5	71,4	71,7

Anm.: På grund av ändrade beräkningskonventioner för ersättningsgrader är serierna före 2006 inte helt jämförbara med serierna 2006–2011. Se underbilagan för en beskrivning av hur ersättningsgraderna beräknas.

Källor: Statistiska centralbyrån, Eurostat och egna beräkningar.

Tabell U.3 Reformers som beaktats vid beräkning av politikens effekter**Reform aviserad i budgetpropositionen för 2013**

- Ändrad beräkningsgrund för försörjningsstödet (del av arbetsinkomsten räknas inte in)

Reformer 2013

- Höjt grundavdrag för pensionärer
- Höjt bostadstillägg för ogifta pensionärer
- Höjd grundnivå i föräldrapenningen
- Höjt tilläggsbidrag för barn inom studiestödet
- Höjt avdrag vid uthyrning av privatbostad

Reformer 2012

- Förstärkt bostadsbidrag för unga utan barn (höjd andel av bostadskostnaden)
- Förstärkt bostadsbidrag för barnfamiljer (höjt barn-tillägg och sänkt nedre gräns för bostadskostnad vid vilken bidrag betalas ut)
- Höjt bostadstillägg för pensionärer
- Höjd gräns för skäligen levnadsnivå för pensionärer med särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd
- Höjt avdrag vid uthyrning av privatbostad
- Höjd beloppsgräns för reseavdrag

Reformer 2011

- Höjt grundavdrag för pensionärer
- Höjt flerbarnstillägg inom barnbidraget
- Höjt studiemedel fr.o.m. höstterminen 2011 (lån)
- Höjt avdrag vid uthyrning av privatbostad

Reformer 2010

- Jobbskatteavdrag steg 4
- Höjda studiemedel (lån och bidrag)
- Höjt grundavdrag för pensionärer
- Höjt bostadstillägg (BTP) för personer med sjuk- och aktivitetsersättning

Reformer 2009

- Jobbskatteavdrag steg 3
- Höjd nedre skiktgräns
- Höjt grundavdrag för pensionärer
- Höjd norm inom särskilt bostadstillägg för pensionärer/äldreförsörjningsstödet
- Sänkt äldreomsorgsavgift
- Reducerad arbetslöshetsavgift
- Höjd beloppsgräns för reseavdrag

Reformer 2008

- Jobbskatteavdrag steg 2

- Arbetslöshetsavgift ersätter förhöjd finansieringsavgift
- Nedsatt sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i sjukförsäkringen
- Nedsatt SGI i föräldraförsäkringen
- Sänkt ersättningsnivå till 75 procent efter 1 års sjukfrånvaro
- Ytterligare två karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen
- Ersättning för deltidsarbetslöshet max 75 dagar för personer utan försörjningsansvar
- Begränsad avdragsrätt för privat pensionssparande
- Ny kommunal fastighetsavgift

Reformer 2007

- Jobbskatteavdrag steg 1
- Reducerad A-kassa
- Slopade rätt till skattereduktion för fackförenings- och A-kasseavgift
- Nedsatt SGI i sjukförsäkringen
- Nedsatt SGI i föräldrapenningen
- Nedsatt SGI i arbetslöshetsförsäkringen
- Sänkt tak i tillfällig föräldrapenning m.m.
- Sänkt tak i sjukförsäkringen
- Höjd beloppsgräns för avdrag för övriga utgifter
- Höjd beloppsgräns för reseavdrag
- Höjt tak för hyra vid BTP
- Slopade förmögenhetsskatt
- Slopade studerandevillkor i arbetslöshetsförsäkringen
- Slopade rätt till regionalt grundavdrag av socialavgifter
- Införd egenavgift i arbetslöshetsförsäkringen (förhöjd finansieringsavgift)
- Reducerade rätt till skatteavdrag för hem-PC
- Ökad tobaksskatt
- Skatt på trafikförsäkringspremier införs
- Reducerad fastighetsskatt (begränsning av markvärde)