

En gemensam angelägenhet

Vol. 1

Betänkande av Jämlikhetskommissionen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:46

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

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

Svara på remiss – hur och varför

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25082-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Magdalena Andersson, Finansdepartementet

Med stöd av regeringens bemyndigande den 2 augusti 2018 tillkallade chefen för Finansdepartementet, statsrådet Magdalena Andersson, en kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet (dir. 2018:74). Som ordförande förordnades den 13 augusti Per Molander och som ledamöter Anna Balkfors, Anders Björklund, Anna Hedborg, Olle Lundberg och Clas Olsson. Som ledamot förordnades den 27 augusti Helena Holmlund. Kommittén har antagit namnet Jämlikhetskommissionen.

Som experter förordnades den 12 september Mats Johansson och Frida Nannesson. Nannesson entledigades den 19 november på grund av nya arbetsuppgifter inom Finansdepartementet och ersattes av Ruth-Aïda Nahum.

Som sekreterare förordnades den 24 september 2018 Kristian Persson Kern, den 1 oktober 2018 Tove Eliasson, den 1 januari 2019 Frida Widmalm, den 20 augusti 2019 Irén Norström och den 1 september 2019 Marie Jakobsson Randers.

I tilläggsdirektiv av den 14 maj 2020 förlängdes utredningstiden till den 31 juli 2020.

Till kommissionen har knutits en referensgrupp med representanter från myndigheter och organisationer. En förteckning över dessa återfinns i bilaga 3.

Kommissionen har valt en bred ansats genom att granska politikområden som både indirekt och direkt kan tänkas påverka den ekonomiska jämlikheten. Syftet har varit att skapa en bred diskussion om dessa frågor.

Som en följd av denna breda ansats har kommissionen bara på vissa områden kunnat fullfölja en traditionell utredningsgång med egna analyser, utarbetande av lagförslag och fullständiga konsekvensbeskrivningar. I stället replierar betänkandet i betydande omfattning

på tidigare utredningar och analyser. Kommissionen har också haft kontakter med andra utredningar med delvis överlappande uppdrag. En ambition har varit att så långt möjligt basera framställningen på forskning från olika relevanta discipliner.

Kommissionen överlämnar härmed sitt betänkande *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46). Kommissionens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i juli 2020

Per Molander

Anna Balkfors
Anders Björklund
Anna Hedborg
Helena Holmlund
Olle Lundberg
Clas Olsson

/Tove Eliasson
Marie Jakobsson Randers
Irén Norström
Kristian Persson Kern
Frida Widmalm

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	69
1 Inledning	125
1.1 Bakgrund	125
1.2 Kommissionens uppdrag	126
1.3 Jämlikhet som politisk fråga	127
1.4 Normativa utgångspunkter	130
1.5 Avgränsningar och plan för betänkandet	132
1.6 Terminologi	135
DEL I Bakgrund	
2 Välfärd och ojämlikhet	139
2.1 Olika välfärdsbegrepp	139
2.2 Att mäta ojämlikhet	144
2.3 Förutsättningar, utfall, ansvar och legitimitet	150
2.4 Sammanfattning	151
3 Ojämlikhet – läge och utveckling	153
3.1 Det långa perspektivet	153
3.2 Fördelningen på global nivå	155

3.3	OECD-området och EU	161
3.4	Sverige	165
3.4.1	Hälsa och utbildning.....	165
3.4.2	Inkomstutvecklingen i absoluta tal.....	167
3.4.3	Inkomstfördelningens utveckling.....	168
3.4.4	Barnhushållens ekonomi.....	177
3.4.5	Inkomstutvecklingen för kvinnor och män.....	180
3.4.6	Överföring mellan generationer.....	181
3.4.7	Socialt kapital – tillit	182
3.4.8	Regionala skillnader	183
3.5	Sammanfattning.....	184
4	Ojämlikheters ursprung och dynamik.....	187
4.1	Arv och miljö	187
4.2	Socialt betingad ojämlikhet.....	192
4.3	Institutionella betingelser	200
4.4	Dynamiska mekanismer.....	201
4.5	Sammanfattning.....	206
5	Konsekvenser av ojämlikhet	209
5.1	Allmänna konsekvenser av ökad inkomstspridning.....	209
5.2	Barns livschanser och den intergenerationella rörligheten.....	211
5.3	Hälsa.....	213
5.4	Ekonomisk tillväxt	215
5.5	Brottslighet	221
5.6	Miljö	222
5.7	Tillit.....	223
5.8	Sammanfattning.....	230
5.9	Appendix. Samband mellan ojämlikhet och hälsa m.m.....	231

6	Det offentliga åtagandet	233
6.1	Allmänt om motiv för offentliga åtaganden.....	234
6.2	Fördelningspolitiska aspekter på offentliga åtaganden	236
6.3	Hur stor är den offentliga sektorn?	239
6.4	Fördelningseffekter av offentliga ingrepp.....	245
6.5	Produktiviteten i offentlig sektor	250
6.6	Läckage, dödviktskostnader och kapitalisering.....	252
6.7	Den offentliga maktens struktur	254
6.8	Gränsytan mellan offentligt och privat.....	257
6.9	Sammanfattning	264

DEL II Livscykeln

7	Det tidiga livet	269
7.1	Prenatala villkor och livets början.....	269
7.2	Barnets tidiga utveckling	276
7.3	Familjeförhållanden	277
7.4	Boende och närmiljö	282
7.5	Policyfrågor	284
8	Utbildningsåren	287
8.1	Vad påverkar utbildningsresultat och utbildningsval?	288
8.2	Förskola.....	288
8.3	Grundskola.....	291
8.3.1	Att mäta kunskaper, resultatkillnader och skolors kvalitet.....	292
8.3.2	Resultatutvecklingen i den svenska grundskolan	294
8.3.3	Skolornas resurser	299

8.3.4	Likvärdighet i den svenska grundskolan.....	301
8.3.5	Skillnader mellan pojkar och flickor	314
8.3.6	Skolstartsålder	315
8.3.7	Skolans pedagogik och arbetsmiljö	317
8.3.8	Skolinspektionens iakttagelser	320
8.4	Skolval och fristående skolor	321
8.4.1	Effekter av skolvalsreformerna i Sverige	322
8.4.2	De fristående skolornas resurser	330
8.4.3	Fri etableringsrätt.....	332
8.4.4	Sammanfattning	333
8.5	Skolan och värdegrunden	333
8.6	Gymnasieskolan.....	336
8.7	Kulturskolor	339
8.8	Högre utbildning	340
8.9	Andra konsekvenser av utbildning och skolmiljö	342
8.10	Policyfrågor.....	346
9	Arbetslivet	351
9.1	Den svenska arbetsmarknadsmodellen	352
9.2	Jämlikhetsproblem på den svenska arbetsmarknaden	356
9.3	Inträde, etablering och förankring på arbetsmarknaden	358
9.4	Anställningsvillkor	371
9.5	Löner och inkomster.....	376
9.6	De arbetsbaserade trygghets- och välfärdssystemen.....	381
9.7	Arbetsmiljö	386
9.8	Arbetsliv i förändring, livslångt lärande	388
9.9	Hinder för ett fullt deltagande på arbetsmarknaden	390
9.10	Kort om pandemin	394
9.11	Policyfrågor.....	394

10	Vuxenlivet.....	397
10.1	Förutsättningarna för familjebildning	397
10.2	Familjeliv, föräldraansvar och anhörigomsorg	399
10.3	Separation	407
10.4	Hälsa i vuxenlivet	409
10.5	Alkohol, tobak, narkotika och spel.....	416
10.6	Föreningsliv och civilsamhälle	421
10.7	Kulturliv.....	423
10.8	Brottslighet.....	424
10.9	Policyfrågor	428
11	De äldre i arbetslivet.....	433
11.1	De äldre och arbetsmarknaden.....	433
11.2	Utträdet från arbetsmarknaden.....	438
11.3	Policyfrågor	444
12	Den rumsliga dimensionen	445
12.1	Boende	445
12.1.1	Bostadsbrist	446
12.1.2	Bostadsjämlighet	453
12.1.3	Det ägda och det hyrda boendet.....	459
12.2	Närområdet	469
12.3	Regionala frågor	476
12.4	Policyfrågor	480
13	Invandring, mottagande och integration	483
13.1	Invandringen till Sverige.....	484

13.2	Asylsökande och mottagandet i Sverige	487
13.2.1	Asyltiden.....	489
13.2.2	Boende under asyltiden.....	490
13.2.3	Vilka asylsökande har fått stanna i Sverige?	491
13.3	De första åren i Sverige	492
13.3.1	Nyanlända elever i svensk skola	492
13.3.2	Nyanlända vuxna.....	494
13.4	Integrationsutfall.....	498
13.4.1	Utbildning	498
13.4.2	Arbetsmarknadsetablering.....	501
13.4.3	Hälsa	503
13.4.4	Boende	504
13.4.5	Ekonomiska förhållanden.....	505
13.4.6	Självrapporterad integration och värderingar	507
13.5	Offentliga intäkter och utgifter för flyktinginvandringen	510
13.6	Policyfrågor.....	511
14	Enskildas rätt gentemot starka ekonomiska intressen... 517	
14.1	Arbetsmarknaden	517
14.2	Konsumentfrågor	518
14.3	Demokrati och politiskt deltagande.....	522
14.4	Policyfrågor.....	527

DEL III Överväganden och förslag

15	Åtgärder för ökad jämlikhet – inledande översikt	531
16	Makroekonomiska förutsättningar	541
16.1	Den makroekonomiska ramen – en liten, öppen ekonomi.....	541
16.2	Finanspolitik och krishantering.....	543

16.3	Den globala finansmarknaden och makropolitiken	547
17	Utbildning och kultur.....	551
17.1	Utgångspunkter	551
17.2	Problem och diagnos	552
17.3	Förslag	565
17.3.1	Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan.....	565
17.3.2	Styrning och ledning av förskola och skola	593
17.3.3	Pedagogik, lärarutbildning och läromedel	603
17.3.4	Vuxenutbildning och livslångt lärande.....	612
17.3.5	Regionala aspekter på utbildningssystemet	618
17.3.6	Uppsökande kulturpolitik	622
18	Arbetsliv.....	627
18.1	Utgångspunkter	627
18.2	Problem och diagnos	628
18.3	Förslag	631
18.3.1	Stärkt ställning för arbetstagare på arbetsmarknaden.....	631
18.3.2	Aktiv arbetsmarknadspolitik	638
18.3.3	Arbetsmiljö	646
19	Mottagande och integration	651
19.1	Utgångspunkter	652
19.2	Problem och diagnos	653
19.3	Förslag	656
19.3.1	Asyltiden	656
19.3.2	Nyanlända barn och ungdomar	667
19.3.3	Etableringsinsatser för nyanlända vuxna.....	673
19.3.4	Jämställd integration	680
19.3.5	Ökad statlig finansiering av integrationen.....	691
19.3.6	Arbetskraftsinvandring	692

20	Bostäder och grannskap	713
20.1	Utgångspunkter.....	713
20.2	Problem och diagnos.....	715
20.3	Förslag.....	719
20.3.1	Förbättrad tillgång till ekonomiskt överkomliga bostäder	719
20.3.2	Ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet.....	737
20.3.3	Upplåtelseneutral bostadsbeskattning.....	742
20.3.4	En social bostadspolitik.....	747
21	Regionala frågor	771
21.1	Utgångspunkter.....	771
21.2	Problembild och diagnos.....	772
21.3	Förslag och bedömningar.....	773
22	Konsumentpolitik	781
22.1	Utgångspunkter.....	781
22.2	Problem och diagnos.....	783
22.3	Förslag.....	786
22.3.1	Infrastrukturfrågor	786
22.3.2	Hälo- och sjukvård	787
22.3.3	Bostadsförsörjning.....	787
22.3.4	Absolut preskription för konsumentfordringar ...	788
23	Hälo- och sjukvård.....	799
23.1	Utgångspunkter.....	799
23.2	Problem och diagnos.....	800
23.3	Förslag.....	804
23.3.1	Det tidiga livet.....	804
23.3.2	Jämlika levnadsvanor och arbetsmiljö.....	807
23.3.3	En jämlik och behovsbaserad hälo- och sjukvård.....	824

24	Transfereringar – barn och familj	837
24.1	Utgångspunkter	837
24.2	Problem och diagnos	839
24.3	Förslag	841
24.3.1	Inkomststöd till barnfamiljer.....	842
24.3.2	Bättre inkomstskydd för gravida	844
24.3.3	Föräldraförsäkringen.....	850
25	Arbetsrelaterade trygghetssystem	861
25.1	Utgångspunkter	861
25.2	Problem och diagnos	864
25.3	Förslag	869
25.3.1	Ersättningsnivåer, beräkning av ersättning och kvalificeringskrav	869
25.3.2	Stärkt rättssäkerhet och ökad effektivitet vid långa sjukfall.....	885
25.3.3	Dataproduktionen för kontroll, tillsyn och dimensionering	890
26	Kriminalpolitik	891
26.1	Utgångspunkter	891
26.2	Problem och diagnos	892
26.3	Förslag	894
26.3.1	Ökad kunskap om effekten av olika åtgärder	895
26.3.2	Allmänt om brottsförebyggande och brottsbekämpning	896
26.3.3	Insatser mot ekonomisk brottslighet.....	898
27	Institutionella frågor	901
27.1	Utgångspunkter	901
27.2	Problem och diagnos	905

27.3	Förslag.....	910
27.3.1	Infrastruktur.....	910
27.3.2	Sociala investeringar.....	917
27.3.3	EU-relaterade frågor.....	921
27.3.4	Breddat politiskt inflytande.....	923
27.3.5	Dataunderlag för analys och forskning.....	925
28	Skatter	927
28.1	Utgångspunkter.....	927
28.2	Problem och diagnos.....	931
28.3	Förslag.....	935
28.3.1	Kapitalinkomstbeskattning	935
28.3.2	Bostadsbeskattning	942
28.3.3	Skatteutgifter.....	943
29	Finansiering	955
29.1	Inledning	955
29.2	De dominerande problemen	957
29.3	Finansiering – översikt	961
29.4	Detaljerad beskrivning	965
30	Framåtblick.....	971
30.1	Demografi	971
30.2	Klimat och ekologi	975
30.3	Politiska strukturer.....	978
30.4	Digitalisering.....	980
30.5	Humankapital, jämlikhet och utveckling.....	983
30.6	Sammanfattning.....	985

31	Författningsförslag.....	987
31.1	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105).....	987
31.2	Förslag till lag om ändring i jordabalk (1970:994).....	989
31.3	Förslag till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130).....	991
31.4	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ...	992
31.5	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	995
31.6	Förslag till förordning om ändring i förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare	996
31.7	Förslag till förordning om ändring i alkoholförordning (2010:1636).....	997
31.8	Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	998
31.9	Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	999
31.10	Förslag till förordning (2022:000) om statlig hyresgaranti	1000
32	Författningskommentar	1003
32.1	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105).....	1003
32.2	Förslaget till lag om ändring i jordabalken (1970:994).....	1003
32.3	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	1004
32.4	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	1006
32.5	Förslaget till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130).....	1007

33	Konsekvenser av förslagen	1009
33.1	Införande av absolut preskription av fordringar	1010
33.2	Bindande anställningserbjudande och sanktionsavgifter för arbetsgivare som inte uppfyller villkoren som legat till grund för arbetstillståndet	1014
33.3	Införande av bestämmelse om jäv för fristående skolor ...	1021
33.4	Upphävande möjligheten för kommuner att subventionera fristående skolor för att dessa ska kunna etablera sig i kommunen.....	1022
33.5	Införande av en statlig hyresgaranti	1023
33.6	Valmöjligheter för standardhöjande åtgärder	1029
33.7	Begränsningar i reklam för kommersiella spel.....	1032
33.8	Ändringar i alkoholförordningen	1033
	Referenser	1037
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:74.....	1135
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:56.....	1145
Bilaga 3	Referensgrupp	1147
Bilaga 4	Underlagsrapporter	1149

Sammanfattning

Sverige har liksom andra nordiska länder i praktisk politik visat att det går att kombinera en god ekonomisk tillväxt med ett högt mått av jämlikhet. Samtidigt har utfallet varit gott vad gäller andra välfärdsindikatorer som hälsa, utbildning, tillit och respekt för lagar. En huvudförklaring bakom framgången har i internationell forskning konstaterats vara en hög lägstanivå vad avser viktiga förutsättningar som utbildning, hälsa, inkomster och bostad. Om alla medborgare i ett samhälle rustas i dessa avseenden, får de också förutsättningar att utvecklas och bidra till samhället efter förmåga. Barns livschanser blir i ett sådant samhälle mindre beroende av den miljö de har råkat födas i, och den sociala rörligheten ökar.

Trots denna positiva utveckling står Sverige i dag inför stora utmaningar. Utbildningssystemet, som under många decennier garanterade en hög och jämn nivå, uppvisar stora kvalitetsskillnader mellan skolor och kommuner. Den omfattande immigrationen sedan sekelskiftet domineras av unga och personer i arbetsför ålder och har därmed kraftigt förbättrat landets försörjningskvot, men integrationen av de utifrån kommande går långsamt. Bostadsbrist råder i en stor del av landets kommuner, och segregationen har ökat, framför allt i storstadsregionerna. Den generella tilliten i samhället, som av tradition är hög i både Sverige och andra nordiska länder, visar tecken till försvagning. Ojämlikheten i inkomster från kapital växer.

Den alltmer ojämlika fördelningen av inkomster under senare decennier diskuteras inte bara i Sverige utan också internationellt. Medan inkomstskillnaderna på global nivå, när hela världens befolkning ses samlat, nu minskar, framför allt på grund av politikskiften i stora länder som Kina och Indien, ökar den *inom* de flesta länder, också i dessa båda. Den globala utjämningen bör ses som ett framsteg, men de växande inre ojämlikheterna rymmer betydande risker.

Makthavare i Sverige inom politik och näringsliv förefaller att under lång tid ha underskattat problemens dignitet, framför allt vad avser integrationen. I huvudsak har man litat till etablerade politiska lösningar. En politik för att möta de nya samhällsutmaningarna måste baseras på en analys av vilka mekanismer och orsaker som ligger bakom utvecklingen.

Tidsfaktorn är viktig. Sverige har ett fönster på kanske tio till femton år för att utnyttja en demografisk situation som är gynnsam, under förutsättning att de som är i arbetsför ålder också finner en plats på arbetsmarknaden.

Pandemin har under 2020 tenderat att överskugga andra frågor, när akuta problem med försörjning och intäkter måst lösas. De frågor som behandlas i kommissionens betänkande kommer dock att finnas kvar, när den akuta krisen är över. I bästa fall kan krisen komma att ge ett bidrag till lösningarna, när invanda rutiner och åtgärder ifrågasätts.

Grunderna för välståndet och dess fördelning

När man i äldre tid sökte besvara frågan vad som utgör grunden för ett lands välstånd, var det vanligt att jämföra ett land med ett hushåll och se fysiska och finansiella tillgångar som basen för välståndet. Så mycket som möjligt skulle tillverkas inom landets gränser. Med upplysningen, utvecklingen av internationell handel och den industriella revolutionen breddades synen på vad som är välståndsgrundande. Humankapital – kunskap, nätverk och öppna relationer med omvärlden – fick en mer framskjutet roll. I dag vet vi att människors tillfredsställelse med livet därtill i hög grad påverkas av nivån på tilliten i samhället, vad som också kallas det sociala kapitalet.

Det är alla dessa tillgångar – fysiskt och finansiellt kapital, humankapital och socialt kapital – som tillsammans avgör samhällsordningens legitimitet. Även om den ekonomiska politiken och välfärdspolitiken av tradition och med viss rätt har inkomster och materiella tillgångar i fokus, är det alltså nödvändigt att utforma politiken med detta bredare perspektiv.

Varför ökar ojämlikheten i allmänhet?

Även om ojämlikheten på global nivå mellan länder har planat ut och till och med minskat något, har den som nämnts ökat inom de flesta av världens länder. Olika tekniska och ekonomiska förklaringar har framförts. Utvecklingen av informationsteknologin har lett till en globalisering av både produktionskedjor och finansmarknader som har förändrat maktbalansen mellan kapital och arbete, eftersom kapitalet är rörligare än arbetskraften. Vissa nya marknader domineras av globala företag med monopolliknande ställning och höga vinstmarginaler. Inom Sverige pågår för närvarande en koncentration av den ekonomiska aktiviteten till storstadsområdena, som leder till regionala ojämlikheter.

Förutom de tekniska och ekonomiska faktorerna påverkas inkomstfördelningen av politiska beslut. På kort och medellång sikt har det stor betydelse för inkomstfördelningen vilket utjämnande effekt som skatte- och transfereringssystemen har.

Bortom dessa tekniska, ekonomiska och politiska faktorer finns en tendens för ojämlikhet att växa som ett resultat av hur det mänskliga samspelet fungerar. Både teoretiska argument och historisk erfarenhet indikerar att ojämlikheten växer av egen kraft under normala förhållanden. Med andra ord är en viss nivå av jämlikhet i ett samhälle inte stabil i sig själv utan behöver försvaras och underhållas. Historiskt har krig och utbrott av epidemiska sjukdomar ibland haft en utjämnande effekt, helt enkelt därför en hög mortalitet har lett till brist på arbetskraft. De nordiska ländernas historia från 1870-talet och ett århundrade framåt visar dock att ekonomiskt framåtskridande låter sig väl förenas med ökad jämlikhet utan vare sig våld eller större epidemier. Samhällsvetenskaplig forskning visar att fackföreningar och allmän rösträtt bidrar till att skapa förutsättningar för en gynnsam kombination av jämlikhet och tillväxt.

Argument för ökad jämlikhet

Som konstaterades inledningsvis har de nordiska länderna i praktisk politik visat att det går att kombinera en hög ekonomisk tillväxt med ett högt mått av jämlikhet. Trots detta började denna politik under 1980-talet att ifrågasättas med olika argument, både utomlands och i Sverige. I dag, tre–fyra decennier senare, är opinionsläget ett annat,

och det finns anledning att granska några av de argument som har förts fram för och emot jämlika levnadsförhållanden.

Motiv för inkomstskillnader

Innan de viktigaste argumenten för ökad jämlikhet presenteras kan det vara motiverat att ta upp argumenten *mot* jämlikhet och för inkomstskillnader till diskussion.

Ett traditionellt motiv har varit att personer med högre inkomster har högre sparkvot och att en ojämnare fördelning därmed skulle frigöra mer kapital för investeringar, med högre tillväxt som följd. Detta argument gäller dock bara i en sluten ekonomi; på en globaliserad finansmarknad finns ingen garanti för att kapitalet stannar i landet och bidrar till en högre tillväxt här. Sverige har också sedan mitten av 1990-talet haft en betydande kapitalexport, vilket illustrerar argumentets svaghet.

Ett annat ofta framfört motiv är att det krävs stora skillnader i löner för att locka till utbildning, något som då indirekt skulle gynna den ekonomiska tillväxten. Kalkyler över den så kallade utbildningspremien, det vill säga den privatekonomiska avkastning som man får av en längre utbildning, har gjorts av OECD och bekräftar att Sverige ligger i den nedre delen av den internationella fördelningen. Kalkylerna är dock behäftade med ett antal brister. De slutar vid 65 års ålder och beaktar därmed inte skillnaden i pensioner mellan olika inkomstgrupper, inte heller skillnader i medellivslängd. Dessutom kan konstateras att en jämförelsevis hög andel av Sveriges befolkning har högre utbildning, så människors val av utbildning styrs uppenbarligen inte bara av utbildningspremien beräknad på detta sätt.

Den studiesociala bakgrunden är viktig, och grundutbildning av hög kvalitet och yrkesrådgivning kan därför vara väl så effektiva medel att öka intresset för högre utbildning som större löneskillnader.

Ett tredje motiv är inriktat mot företagandets villkor och har konkretiserats i exempelvis gynnsamma regler för fåmansföretag, låg bolagsbeskattning och en generellt sett lindrig beskattning av förmögenheter. Den gemensamma nämnaren för dessa åtgärder har varit att det har ansetts nödvändigt att skapa gynnsammare villkor för företagande i landet. De internationella jämförelser av villkoren

för företagande i olika länder som regelbundet görs av Världsbanken och olika finansinstitut visar dock att villkoren i Sverige hör till de gynnsammaste i världen. Om detta motiv har haft någon relevans i det förflutna, har det alltså nu förlorat sin kraft.

Detta betyder inte att ekonomiska incitament är oviktiga. Hän-syn till behovet av incitament bör tas och tas också till exempel vid lönesättning och i utformningen av sociala försäkringar. Vad som krävs är en balans mellan incitament och jämlikhet.

Jämlikhet i förutsättningar och jämlikhet i utfall

En vanlig distinktion i fördelningspolitisk debatt gäller jämlikhet i förutsättningar kontra jämlikhet i utfall. Jämlikhet i förutsättningar brukar ha brett politiskt stöd, eftersom det är svårt att argumentera mot att alla barn så långt möjligt ska ges samma förutsättningar i livet. Att jämlika förutsättningar är gynnsamt för den ekonomiska utvecklingen har också bekräftats i forskningen, till exempel i jämförelser mellan de länder som tagit steget från fattiga jordbruks-ekonomier till industrialiserade medelinkomstländer. I utvecklade länder är det humankapital snarare än jordbruksmark som är den viktiga produktionsfaktorn, och den jämlikhetsskapande effekten av ett väl utbyggt och jämlikt system för grundutbildning har också bekräftats.

Distinktionen mellan förutsättningar och utfall är dock svår att upprätthålla, eftersom det som är utfall i ett skede av livet bildar förutsättning för nästa skede. Om en elev som lämnar grundskolan klarar kraven för inträde till gymnasium eller inte är ett utfall, men detta utfall är en viktig förutsättning för den fortsatta utbildningen och möjligheterna i vuxenlivet. Dessutom sker en överföring av både humankapital och finansiellt kapital mellan generationer som har stor betydelse för fördelningen på längre sikt. Utfallet i föräldragenerationen är därför en viktig förutsättning för barnen. Utan korregerande ingrepp som subventionerad utbildning och arvsskatt kommer därför ojämlikheten att växa över tid, även om man hypotetiskt skulle tänka sig ett utgångsläge med en helt jämn fördelning.

En kombination av utjämningar av förutsättningar och utjämningar av utfall är därför nödvändig för en uthålligt stabil och rimligt jämn fördelning av samhällets resurser, till gagn för alla.

Rörlighet mellan generationerna

Rörlighet mellan generationerna, ibland kallad social rörlighet, kan avse social klass, utbildning eller inkomster. Rörligheten är hög, om förutsättningarna för en människa att nå olika nivåer inte beror starkt av föräldrarnas position.

Social rörlighet är liksom jämlika förutsättningar ett politiskt mål med brett stöd, och de hänger nära samman. Både internationell och svensk forskning visar att högre ojämlikhet är förknippad med lägre social rörlighet, något som blir synligt i jämförelser både mellan länder och mellan regioner inom landet. Föräldrar försöker på olika sätt skapa så gynnsamma förutsättningar för sina barn som möjligt, och det kommer därför på sikt inte att råda jämlika förutsättningar, om ingen utjämning av utfall sker. Erfarenheten av utbildnings-systemens utveckling i länder med hög ojämlikhet bekräftar denna farhåga.

Tillväxt

Sambanden mellan jämlikhet och ekonomisk tillväxt är omstridda. Detta förklaras av att merparten av de studier som har gjorts bygger på den så kallade ginikoefficienten som mått på ojämlikhet. Denna är ett trubbigt mätinstrument; två samhällen med samma ginikoefficient kan ha mycket olika sociala och ekonomiska strukturer, och man bör därför inte förvänta sig några stabila samband, när ojämlikheten mäts med ginikoefficienten.

De analyser som mer i detalj beskriver sambandet mellan fördelning och tillväxt finner ett stabilt positivt samband mellan en jämförelsevis hög inkomstandel för de nedre inkomstskikten och den ekonomiska tillväxttakten. Orsakssambandet förefaller gå via human-kapitalet, det vill säga att i jämlika länder är skillnaderna i human-kapital mellan barn till föräldrar med lång utbildning och barn till sådana med kort utbildning liten. Den bakomliggande förklaringen är att ett skolsystem som garanterar en hög lägstanivå på human-kapitalet stärker möjligheterna för barn med mindre gynnsam bakgrund att utveckla sin potential och att avancera, vilket bidrar till att öka den sociala rörligheten och därmed den ekonomiska utvecklingen.

Tillit

Sambandet mellan jämlikhet och tillit är starkt och belagt i både internationella och svenska undersökningar. Analyser av svenska data från regioner indikerar att det är inkomstandelen hos dem som tillhör den nedre halvan av inkomstfördelningen som är den viktiga för nivån på den generella tilliten.

De nordiska länderna visar sig i internationella undersökningar ha en exceptionellt hög nivå på tilliten. Till väsentlig del förklaras detta av den höga jämlikheten. En offentlig förvaltning av hög kvalitet har också visat sig påverka tillitsnivån positivt, och även i det avseendet har de nordiska länderna en stark tradition.

Även om den genomsnittliga tillitsnivån är hög, finns det variationer mellan enskilda och mellan grupper. Personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden eller som är beroende av transfereringar för sin försörjning tenderar att ha en lägre tillit än genomsnittet. Hög utbildning och goda inkomster påverkar tilliten i positiv riktning.

Tilliten har i sin tur konsekvenser för både hur väl det ekonomiska systemet fungerar och för välfärden i bredare bemärkelse. Det är till och med möjligt att översätta förändringar i tillitsnivån i ekonomiska termer. Den generella tillitsnivån påverkar också legitimiteten hos det politiska systemet.

Hälsa

Hälsotillståndet i en befolkning beror både av de allmänna levnadsvillkoren och av hälso- och sjukvårdens utformning. Hälsan är generellt bättre för personer med högre utbildning och högre inkomster. Samtidigt är det så att en jämn fördelning av villkor och möjligheter leder till en genomsnittligt bättre hälsa i samhället. Med en hög lägstanivå följer också mindre regionala variationer i hälsan.

Ett väl utbyggt offentligt hälso- och sjukvårdssystem med inte alltför höga patientavgifter säkerställer en god vård för alla befolkningsskikt. Internationella utvärderingar visar också på god samhällsekonomisk avkastning för offentliga investeringar i hälso- och sjukvården, vilket relativt sett gynnar resurssvagare grupper mer.

Utbildningens centrala roll

De allra flesta välfärdsindikatorer samvarierar positivt med en höjd utbildningsnivå. Utbildning har effekter långt utanför arbetsmarknaden, både på individuell nivå i privatlivet och på kollektiv nivå i samhället. Med högre utbildningsnivå i ett samhälle följer en bättre fungerande demokrati, högre tillit, bättre hälsa och en lägre nivå på brottsligheten. Investeringar i utbildningssystemet visar sig liksom investeringar i hälso- och sjukvården i internationella analyser ha hög samhällsekonomisk avkastning. Samtidigt är ett väl utbyggt utbildningssystem ett av de viktigaste instrumenten för att jämna ut livschanser och för att skapa och vidmakthålla jämlikhet i ett samhälle.

Allt detta gör utbildningssektorn, från förskola till vuxenutbildning, till en nyckelfunktion i samhället, vid sidan av den självklara rollen som huvudinstrument för humankapitalbildningen. De första fyra, fem åren i ett barns liv är lika viktiga som skolåren för vilka möjligheter som står öppna senare under livet, så diskussionen om den individuella utvecklingen kan inte inskränkas till utbildningssystemet i trängre mening utan måste inkludera också uppväxtvillkoren under de första levnadsåren och förskolan. Med en allt snabbare teknisk utveckling ökar kraven på utbildning också under vuxenlivet, så tidsperspektivet måste utsträckas också i den riktningen.

Hållbarhet

Engagemanget för jämlika levnadsvillkor har kommit till konkret uttryck i Agenda 2030 för en hållbar utveckling, som antogs av FN:s generalförsamling i september 2015. En stor del av de 17 målen på agendan anknyter till olika aspekter av jämlikhet, sammanfattat i ambitionen att inte lämna någon utanför ("Leave no one behind"). Det tionde målet har rubriken "Minskad ojämlikhet". Till delmålen under detta mål hör att prioritera de 40 procent av befolkningen som har lägst inkomst i utformningen av den ekonomiska politiken och att föra en allmänt inkluderande politik.

Sammanfattning

Vid en samlad bedömning framstår det som om motiven för ökad jämlikhet i nuläget väger tyngre än de motsatta. Jämlikhet har under lång tid fått stå tillbaka för andra politiska mål, men de snabba förändringar som ägt rum både i Sverige och i omvärlden motiverar en omprövning.

Sverige: utveckling och läge

Inkomster och förmögenheter

Välfärden har många dimensioner, men fokus i fördelningspolitiska diskussioner ligger inte desto mindre på inkomster och förmögenheter. Såväl faktorinkomster (arbetsinkomster och kapitalinkomster) som disponibel inkomst (inkomster efter skatter och transfereringar) är av intresse. Långtidsutredningen 2019 har undersökt utvecklingen av inkomstfördelningen ur ett antal olika perspektiv, historiskt såväl som internationellt, och med olika mått på skillnader. Några huvudpunkter i utvecklingen är följande:

- Fördelningen av disponibel inkomst i Sverige var som jämnast i början av 1980-talet. Mätt med standardmättet ginikoefficienten har ojämlikheten i disponibel inkomst sedan dess ökat med omkring 60 procent, från 0,2 till 0,32.
- Ojämlikheten i faktorinkomster (arbetsinkomster och kapitalinkomster) har inte förändrats lika mycket. Sedan mitten av 1990-talet har ginikoefficienten för faktorinkomster legat tämligen stabilt runt 0,5. Kapitalinkomsterna har vuxit i betydelse och är dessutom ojämnt fördelade, både mellan olika inkomstskikt och mellan män och kvinnor. Bakom denna utveckling ligger flera orsaker – ökade tillgångspriser, framför allt på bostäder, det duala skattesystem med separation av arbets- och kapitalinkomster som infördes 1991, och successivt gynnsammare regler för beskattning av fåmansföretag (de så kallade 3:12-reglerna). Detta har motverkats av ökade löneinkomster i löneskikten strax under medianinkomsten. De ökade löneinkomsterna kan i sin tur ha flera orsaker. Den långsiktigt växande försörjningsbördan – andelen barn och äldre i förhållande till den arbetsföra delen av

befolkningen – ökar efterfrågan på arbetskraft. Förändringar i skatte- och transfereringssystemen har också gjort lönearbetet relativt sett mer attraktivt.

- Att skillnaderna i disponibel inkomst ökar beror på att låginkomst-hushållen är mer beroende av transfereringar, vilka generellt inte har följt med den allmänna löneutvecklingen. Skattesystemets utjämningseffekt har heller inte ökat tillräckligt för att kompensera den ojämna fördelningen av kapitalinkomster.
- De regionala skillnaderna ökar sedan flera decennier. I ett långt perspektiv, från andra halvan av 1800-talet, innebar industrialiseringen att den ekonomiska aktiviteten i landet spreds jämnare från att ha varit koncentrerad till Stockholms- och Göteborgs-regionerna. Som jämnast fördelad var den ekonomiska aktiviteten runt 1980. Därefter har en rörelse mot storstadsregionerna åter kommit att präglade den ekonomiska utvecklingen. En konsekvens av detta är stigande kapitalinkomster och fastighetspriser i dessa regioner, vilket ytterligare bidrar till koncentrationen av ekonomiska resurser.
- I internationella studier har man belagt att ojämlikhet i inkomster samvarierar med låg social rörlighet. De nordiska länderna uppvisar följdriktigt en hög social rörlighet. Den ökande ojämlikheten i Sverige har ännu inte kommit till uttryck i en sänkt rörlighet, vilket kan bero på att välfärdens institutioner och därmed sammanhängande generationseffekter uppvisar stor tröghet. Fri utbildning inom ett ännu så länge förhållandevis jämlikt system säkerställer ett högre mått av rörlighet än vad som råder i länder som sedan länge uppvisar stora sociala skillnader både generellt och specifikt vad avser möjligheterna till utbildning. Familjebakgrund och uppväxtmiljö spelar sedan länge stor roll för framgångarna i skolan, men betydelsen har inte ökat förrän efter sekelskiftet och då bara bland elever med utländsk bakgrund.

Utbildning

En människas utbildningsnivå har stor betydelse både för möjligheterna att finna anställning och för lön och arbetsvillkor.

- Sverige och övriga nordiska länder har tidigare haft en förhållandevis jämn utbildningsnivå, och en obligatorisk grundutbildning av hög kvalitet har bidragit till att utjämna inkomsterna.
- Med invandringen har spridningen i utbildning ökat. Bland barn med utländsk bakgrund går en högre andel vidare till högre utbildning, givet en viss social bakgrund, och de har också genomsnittligt ett starkare stöd från föräldrarna i studieansträngningarna än barn med svensk bakgrund. Samtidigt finns det bland immigranterna grupper med väsentligt kortare utbildning och därmed sammanhängande problem att vinna insteg på arbetsmarknaden, och för deras barn att tillgodogöra sig skolundervisningen.

Utmaningar

De samhällsförändringar som har skisserats ovan har lämnat ett tydligt avtryck i form av växande skillnader i inkomster och tillgångar. Ojämligheten i det svenska samhället riskerar att öka i en allmän process där tendenserna på ett antal olika områden förstärker varandra.

Ett utbildningssystem med problem

Situationen inom det svenska utbildningssystemet måste betecknas som bekymmersam. Resultaten har under lång tid fallit, men de senaste internationella jämförelserna tyder på att utvecklingen har planat ut, och en återhämtning har skett vad gäller elever med svensk bakgrund. För elever med utländsk bakgrund födda i Sverige föreligger en svag försämring. Utrikes födda uppvisar stadigt sämre resultat, till en del förklarade av att de anländer i högre åldrar.

Skolresultaten uppvisar en ökad spridning mellan skolor och kommuner. Betygsättningen lider av inflation, och det råder en både akut och långsiktig brist på kompetenta lärare. Från att ha varit ett ledande land vad avser kvalitet och jämlikhet i utbildningssystemet har Sverige under en period fallit till en medelmåttig position

inom den grupp av OECD-länder som vi normalt jämför oss med. En återhämtning har skett, så att Sverige nu ligger över genomsnittet.

De många förändringar som har genomförts under de senaste dryga tre decennierna gör det svårt att reda ut orsakerna till problemen. Åtminstone tre stora politikförändringar har bidragit: kommunalisering, en förändrad pedagogisk regim och skolvalet i kombination med fri etablering av nya skolor.

Överföringen av huvudansvaret för grundutbildning och gymnasieskola till kommunerna innebär att dessa anförtroddes en uppgift som medelstora och små kommuner av allt att döma har haft svårt att fullt ut lösa.

Ett pedagogiskt regimskifte från traditionell läroledd undervisning till vad som omväxlande har kallats elevcentrerad eller konstruktivistisk pedagogik har lagt ett stort ansvar på eleverna själva, med negativa konsekvenser för undervisningsresultaten generellt och i synnerhet för elever med svag studiebakgrund i hemmen.

Skolvalet kombinerat med fri etableringsrätt för nya skolor har bidragit till en förstärkt segregation, betygsinflation och ett inslag av oseriösa huvudmän. Boendesegregationen är fortfarande den dominerande faktorn bakom skolsegregationen, men skolvalet bidrar. Den fria etableringsrätten har också i vissa fall omintetgjort kommunledningars försök att minska segregationen.

Den relativa betydelsen av dessa tre politikskiften kan inte avgöras, eftersom de har genomförts mer eller mindre parallellt. Det stora inflödet av utrikes födda elever har försvårat en redan problematisk situation.

Otillräcklig integrationspolitik

Sverige har liksom många andra utvecklade industriländer haft en demografisk utveckling under senare decennier som skapar problem för folkhushållet. Försörjningskvoten – andelen barn och äldre i förhållande till den arbetande delen av befolkningen – har tenderat att stiga på grund av den ökande medellivslängden. Ur detta perspektiv är invandring av personer i yngre eller yrkesverksamma åldrar gynnsam, och den demografiska profilen för Sveriges befolkning har också förbättrats kraftigt av de senaste decenniernas invandring. Samtidigt ställer denna invandring krav på utbildningssystem, bostadsförsörj-

ning och andra anpassningsåtgärder för att de gynnsamma demografiska effekterna ska kunna utnyttjas. Sådana investeringar kommer inte automatiskt till stånd utan kräver offentliga initiativ av betydande omfattning. I avsaknad av sådana investeringar kommer en potentiellt gynnsam demografisk försörjningssituation att förbytas i sin motsats.

Sverige har tidigare framgångsrikt tagit emot stora grupper av immigranter – både i form av arbetskraftsinvandring från Finland, Sydeuropa och Turkiet och genom flyktinginvandring från Chile efter militärkuppen och i samband med Jugoslaviens sönderfall. Vad som har komplicerat frågan efter sekelskiftet är ett stort inflöde av både flyktingar och arbetskraft från geografiskt och kulturellt mer avlägsna länder. Detta ställer större krav på anpassningsåtgärder, samtidigt som både statliga myndigheter, regioner och kommuner haft att hantera problem som det inte har funnits rutiner eller kapacitet för. En stor andel av nyanlända flyktingar och deras anhöriga har otillräcklig utbildning eller andra kvalifikationer för svensk arbetsmarknad. Många barn har kommit efter normal skolstart, och vissa har svag utbildningsbakgrund.

Integrationen av kvinnor från mindre jämställda samhällen är svår men viktig, både för de direkt berörda och för nästa generation.

Sverige har inte lyckats sämre med integrationen av personer med utländsk härkomst än andra jämförbara länder, men problemens storlek och svårighetsgrad förefaller att ha underskattats. Detta ger i sin tur upphov till följdproblem – bostadsbrist, diskriminering och andra svårigheter på arbetsmarknaden, kriminalitet – som inte kan lösas separerat från det grundläggande integrationsproblemet.

Effekterna av en ökad etnisk heterogenitet på tilliten i ett samhälle är inte entydiga. Den internationella forskningen pekar i olika riktningar. Rätt hanterad kan etnisk mångfald vara en tillgång, men den kan också skärpa konflikterna i ett samhälle och göra det svårare att uppnå den gemensamma identifikation som är en av förutsättningarna för tillit. Politiken, massmediebilden och den offentliga debatten spelar stor roll för hur tendenserna förstärks eller försvagas. Vilka möjligheter till samarbete som skapas och vilka signaler som sänds ut från ledande politisk nivå har därför stor betydelse för vilken väg utvecklingen tar. Mätningar i Sverige pekar mot en sjunkande tillitsnivå, framför allt i ekonomiskt sårbara grupper som arbetslösa och sjukskrivna.

En osäkrare arbetsmarknad

Den traditionella heltidsanställningen hos en arbetsgivare har under senare decennier fått ge plats för andra, mer osäkra relationer mellan arbetsgivare och anställd. För arbetsgivaren är detta ett sätt att minska kostnaderna för oförutsedda variationer i efterfrågan på det som produceras eller i tillgången på arbetskraft. Deltidsanställningar, tillfälliga inlägg eller påtvingat egenföretagande är exempel på detta. Den totala omfattningen är svår att uppskatta. Hos arbetsgivaren registreras dessa förändringar som produktivitetsökningar, men i realiteten rör det sig om en övervältring av kostnaden för osäkerhet på de anställda. Både jämlikheten generellt och jämställdheten påverkas negativt.

Socialförsäkringen, som är konstruerad med utgångspunkt i mer traditionella anställningsformer, fungerar mindre bra för dessa kategorier arbetskraft. Till detta ska läggas den ekonomiska stress som ligger i den osäkra anställningen i sig.

En ofullgånge jämslälldhet

Sverige och de andra nordiska länderna har under en stor del av efterkrigstiden fört en målmedveten politik för att öka jämslälldheten i samhället. Denna har varit framgångsrik på mer än ett sätt; kvinnorna har nått en mer jämslälld position, samtidigt som det ökade arbetsutbudet har bidragit till att stärka landets ekonomiska potential. Kvinnor söker sig i högre utsträckning till högre utbildning och blir därmed bärare av en växande andel av humankapitalet, med konsekvenser på sikt för maktförhållanden både i och utanför arbetslivet.

Samtidigt släpar utvecklingen i flera avseenden. Kvinnor tar fortfarande ett större ansvar för hem och hushåll och för barn och vuxna i behov av omsorg, vilket i kombination med yrkeslivet riskerar att leda till stress. En lösning för många blir arbete på deltid, vilket ger sämre ekonomisk självständighet, ett svagare försäkringsskydd och på sikt lägre pensioner. Även ofrivillig deltid är vanligare bland kvinnor än bland män.

Kvinnors och mäns löner inom samma eller närliggande yrken har i ett längre perspektiv konvergerat, men det utbredda deltidsarbetet bland kvinnor har gjort att inkomsterna inte har konvergerat på

samma sätt. Den ökande betydelsen av kapitalinkomster, som är snett fördelade till männens fördel, har inneburit att konvergensen mellan mäns och kvinnors medelinkomster har stannat av.

Till detta kommer att kvinnodominerade yrken generellt har lägre lön än mansdominerade, när man jämför yrken med liknande utbildningstid och kompetenskrav. I fördelningen av chefsposter är kvinnor fortfarande underrepresenterade i förhållande till andelen anställda inom både privat och offentlig sektor.

Inom de sociala trygghetssystemen är individualisering numera en dominerande princip. I vissa fall är dock individualiseringen bara delvis genomförd, eller också avser förmånerna hushåll. I sådana fall finns en risk att traditionella könsrollsmönster dröjer sig kvar eller till och med förstärks.

Ohälsa

Hälsoläget i den svenska befolkningen är generellt gott i internationell jämförelse, men även vissa skillnader i hälsa har visat tendenser att öka. Hög utbildning och goda inkomster är korrelerade med bättre hälsa. Hälsan uppvisar också geografiska variationer, som är starkare i de nedre inkomstskikten. De hälsoproblem som är koppade till beroenden av olika slag – alkohol, tobak med flera – har också tenderat att i ökande utsträckning koncentreras till personer i de lägre inkomstskikten.

Kvinnor uppvisar högre sjuktal än män, dock först efter att ha fött barn. En del av förklaringen ligger sannolikt i det större kombinerade ansvaret för arbete och hem, men även själva barnafödandet kan vara en bidragande orsak, och då särskilt hos kvinnor som före barnafödandet hade sämre förutsättningar att möta de påfrestningar som det innebär att föda.

Bostäder, grannskap och miljö

Bostadspolitiken har av tradition spelat en viktig roll i välfärdspolitiken. Vi tillbringar en stor del av vårt liv i och i närheten av bostaden, och dess läge och standard får stor betydelse för hur livet gestaltar sig. En stor del av de subventioner som varit en del av politiken avvecklades i början av 1990-talet, och statens roll reducerades

därmed kraftigt. En konsekvens av detta blev en ojämn och generellt låg produktion av bostäder. Med den snabba befolkningsökning som har ägt rum efter sekelskiftet har bristen på framför allt hyreslägenheter för låginkomsttagare blivit allt tydligare. Bostadsbrist råder i dag i de flesta av landets kommuner, i vissa fall av allvarlig natur. Boverket beräknar ett genomsnittligt behov av 64 000 nya lägenheter per år under perioden 2018–2027, med särskilt stora behov i storstadsregionerna.

Tillgångarna i form av ägd bostad har vuxit kraftigt under senare decennier till följd av stigande bostadspriser, men skuldsättningen hos hushållen har samtidigt ökat. Tillgångarna är också ojämnt fördelade över befolkningen, mer ojämnt än inkomsterna. Beskattningen gynnar det ägda boendet, och denna obalans har förstärkts under senare år. För hushåll med låga inkomster är ägd bostad inte ett alternativ. Det dominerande problemet på bostadsmarknaden är därför bristen på hyreslägenheter med hyresnivåer som är rimliga för denna kategori.

Bortom det omedelbara behovet av bostad finns behov av service, både offentlig och privat. Ur ett barnperspektiv är förskola och skola primära behov, och för befolkningen i stort hälso- och sjukvårdsinrättningar, arbetsförmedling, försäkringskassa och skattemyndighet. Det handlar inte bara om tillgänglighet utan också om kvalitet. Både skola och sjukvård har haft problem att upprätthålla kvalitet i områden med mindre gynnade socioekonomiska förutsättningar.

En försvagad socialförsäkring

Vad som har kallats den svenska modellen för ekonomisk politik har som ett bärande element en kompromiss mellan kapital och arbete. Löntagarorganisationerna har, i enlighet med den så kallade Rehn-Meidner-modellen, bejakat den snabba strukturomvandling som följer med en öppen ekonomi och starkt exportberoende i utbyte mot ett välutvecklat socialförsäkringssystem. Detta ska på kort sikt skydda dem som drabbas av strukturomvandlingen ekonomiskt och på längre sikt bistå i övergången till andra yrken och sektorer. På detta sätt har man fått en bred acceptans för frihandelspolitiken.

Internationaliseringen av den svenska ekonomin har snarast intensifierats under senare decennier, både genom EU-medlemskapet

och den allmänna globaliseringen av produktionsprocesser och finansmarknader. Om den historiska kompromissen hade respekterats, borde socialförsäkringen ha stärkts i motsvarande grad, eller åtminstone inte ha försvagats. Tvärtom har den sedan början av 1990-talet stadigt försvagats, så att den inkomstbortfallsprincip som har beslutats i politisk enighet inte längre gäller i praktiken. Systemet befinner sig i dag mitt emellan inkomstbortfall och grundtrygghet som konstruktionsprincip. Detta har lett till framväxten av avtalsförsäkringar som komplement till den offentliga försäkringen, en lösning som leder till sämre riskspridning, svagare omfördelning och högre administrativa kostnader.

Förmögenhetsfördelningen

Fördelningen av förmögenheter är alltid ojämnare än fördelningen av inkomster, eftersom personer med högre inkomster har större utrymme för sparande och eftersom ärvda förmögenheter också tenderar att ackumuleras över generationer. Sedan förmögenhetsstatistiken avskaffades samtidigt med förmögenhetsskatten 2007 är kunskapsläget i Sverige dåligt. Det ökade betydelsen av kapitalinkomster ger dock indikationer om en ojämnare fördelning. I Sverige har den naturliga tendensen till koncentration av förmögenheter under senare år förstärkts genom avskaffande av förmögenhetsskatt, arvsskatt, fastighetsskatt och förändrad beskattning av fåmansföretag, och arvets betydelse har vuxit.

I den nedre delen av inkomstfördelningen har utvecklingen varit ogynnsam. Låginkomsttagare tar generellt lägre lån än höginkomsttagare, men till en högre kostnad. Små marginaler kan vid oförutsedda händelser eller exempelvis spelberoende leda till ohanterliga utgifter för räntor, avgifter och amorteringar.

Socialt kapital – tillit

Tillitsnivån är som konstaterats betydelsefull för det ekonomiska livet, och förändringar av den kan förväntas få konsekvenser på många områden. Flera faktorer verkar i riktning mot sjunkande tillitsnivåer i det svenska samhället.

- Kopplingen mellan jämlikhet och tillit är stark. En ökande ojämlikhet kan med viss fördröjning förväntas leda till sjunkande tillit.
- Den ökande internationaliseringen och osäkrare förhållanden på arbetsmarknaden har i kombination med ett successivt svagare offentligt försäkringssystem ökat otryggheten för breda grupper, vilket kan spåras i vikande tillit.
- Merparten av immigranterna kommer från länder med lägre nivå på tilliten än den svenska, eftersom den ekonomiska standarden är lägre och demokratin ofta svagare utvecklad. Även om de som tar steget att migrera till mer eller mindre avlägsna länder inte är representativa för befolkningen i stort, kan denna förändring av befolkningssammansättningen förväntas leda till en sänkt nivå på tilliten.
- Andra generationens invandrare möter hinder i utbildning och arbetsliv som riskerar att leda till frustration och låg nivå på tilliten. Diskriminering på etnisk grund är belagd både i skolan och i arbetslivet.

Den liberala demokratin ifrågasatt

Ett nytt inslag i det politiska landskapet – med potentiellt betydande konsekvenser för ekonomiskt liv och utveckling – är ett ifrågasättande av både liberalism och demokrati. Sådana tendenser har varit märkbara i både Sverige och andra länder som har upplevts som självklart stabila demokratier. Det finns övertygande belegg för att dessa tendenser hänger samman med de förändringar som har beskrivits – ökad ekonomisk otrygghet, ökad ojämlikhet och en känsla av generellt försämrade möjligheter att påverka sin egen livssituation. Omvänt kan dessa förändringar i den politiska opinionen förväntas få konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen och därmed också för hushållens marknadsinkomster.

Diagnos

Olika förklaringar till de växande ojämlikheterna har förts fram inom forskning och politisk debatt. Utvecklingen är komplex och mångdimensionell. Vissa söker förklaringen bland ekonomiska och tekniska faktorer, som globalisering av produktionsprocesser och finansmarknader eller en hög innovationstakt som premierar stora, forskningsintensiva företag med stor marknadsmakt. Andra anser att förklaringen snarare ligger i politiska beslut. Separationen mellan de båda kategorierna – den ekonomisk-tekniska respektive den politiska – riskerar att vilseleda, eftersom politiska beslut under senare decennier ofta har haft den karaktären att de har ökat utrymmet för marknadslösningar och marknadsaktörer och därigenom bidragit till ökad ojämlikhet.

Den ökade ojämlikheten i de nordiska länderna förklaras huvudsakligen av politiska beslut och i viss utsträckning av uteblivna beslut, såsom att inte justera transfereringar i paritet med utvecklingen av reallönerna. I det korta perspektivet har den minskade omfördelningen i skatte- och transfereringssystemen betytt mest. På längre sikt får ökad segregation i boende och skolsystem stor betydelse för skillnaden i uppväxt- och levnadsvillkor, liksom effekterna av tekniska och ekonomiska förändringar som inte möts med tillräckliga motåtgärder.

Vilken ojämlikhet är viktig?

När sambandet mellan ojämlikhet och olika välfärdsutfall – hälsa, social rörlighet och andra – analyseras med olika mått på ojämlikheten, framträder som tidigare indikerats ett tydligt mönster: det är andelen av inkomsterna och andra dimensioner av välfärden i de nedre fyra-fem decilgrupperna som är den viktiga. Annorlunda uttryckt är en hög lägstanivå på utbildning, hälsa, inkomster och andra förutsättningar gynnsam för social rörlighet, för tillit och för ekonomisk tillväxt.

Detta innebär inte att den övre delen av fördelningen är ointressant. En stark koncentration av inkomster och förmögenheter i det övre skiktet kan ge en liten grupp ett oproportionerligt inflytande över samhällsutvecklingen och därmed på sikt få långtgående negativa konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen för befolkningen

i stort. Sådana tendenser är tydliga i det amerikanska samhället och har varit märkbara även i Sverige.

Marknad och offentlig sektor

Det finns som tidigare konstaterats i varje samhälle baserat på en marknadsekonomi en naturlig tendens till koncentration av olika former av kapital. Den är synlig rent geografiskt; en tätort som har något gynnsammare förutsättningar än en konkurrerande ort drar till sig människor, kompetenser och ekonomiska resurser och blir därigenom ännu mer attraktiv. Den är också synlig i konkurrensen mellan företag; ett större företag har under i övrigt lika förutsättningar övertag gentemot mindre företag, eftersom det lättare kan parera störningar, har större marknadsmakt och kan erbjuda bättre avancemangsmöjligheter för kvalificerad personal. Sådana skillnader finns också mellan hushåll, där de resursstarka med högre utbildning och högre inkomster har lättare att utnyttja möjligheter och att klara störningar i försörjningen än resurssvaga hushåll.

Det som kan balansera de ovan beskrivna tendenserna till koncentration, maktobalanser och ojämlikhet är offentliga ingripanden av olika slag. Geografisk koncentration kan motverkas med infrastrukturinvesteringar, utbyggd högre utbildning och andra typer av regionalpolitik. Maktobalanser mellan företag kan motverkas med konkurrensvårdande insatser och innovationsstöd till mindre och medelstora företag. Ställningen för resurssvaga individer och hushåll kan stärkas på kort sikt med transfereringar och på längre sikt med utbildning.

- En viktig orsak till den ökande ojämlikheten på alla nivåer är att nationalstaten genom en rad politiska beslut under de senaste tre, fyra decennierna har försvagats. I Sveriges fall har en betydande del av lagstiftningsauktoriteten förskjutits uppåt till EU-nivån. Den grundläggande principen för EU-samarbetet är de så kallade fyra friheterna – rörelsefrihet för kapital, arbetskraft, varor och tjänster. Denna princip kan i förstone se neutral ut, men den gynnar kapitalet på arbetets bekostnad, eftersom kapitalet är mer lättrorligt. Arbetskraftens rörlighet har varit högst för arbetskraft från låginkomstländer inom unionen, vilket kan påverka motsvarande grupper på den svenska arbetsmarknaden negativt.

- Ansvar har delegerats till kommuner; skolan är det viktigaste exemplet. Delegering till kommunerna ökar i sig spridningen på utfallen, eftersom kommunerna även i närvaro av ett utjämnings-system har mycket olika kapacitet. Också skillnader i politiska preferenser hos den lokala majoriteten ger utslag.
- Marknadslänkande lösningar och styrmetoder innebär att marknadens inneboende tendens till koncentration och ojämlikhet får effekter också i den offentliga sektorn.
- Några av de viktiga politikområden som nämnts ovan – bostadspolitik, socialförsäkringar – har också påverkats av statens reträtt från tidigare åtaganden, ofta i form av gradvisa förändringar orsakade av uteblivna beslut.

Sammantaget finns här en viktig del av förklaringen till den ökade ojämlikheten både i Sverige och i andra jämförbara länder, och tendenserna har varit mer uttalade i vårt land än i de flesta OECD-länder.

En politik för ökad jämlikhet – utgångspunkter och principer

En liberal samhällssyn med ett barnperspektiv

Kommissionen har i sitt arbete utgått från en liberal samhällssyn, med innebörden att analysen ska utgå från enskilda individer och inte från familjer, klaner, nationer eller andra grupperingar. Medborgarna i ett liberalt samhälle garanteras vissa grundläggande rättigheter men är i gengäld skyldiga att ta ansvar för sitt eget liv. För att dessa knippen av rättigheter och skyldigheter ska uppfattas som legitima av befolkningen i stort måste alla medborgare också ges rimliga möjligheter att realisera sina visioner om ett gott liv.

Det är viktigt att understryka att de grundläggande rättigheterna är universella, det vill säga oberoende av kön, social och etnisk bakgrund och också oberoende av det kulturella sammanhanget.

En direkt konsekvens av dessa utgångspunkter är att de politiska problemen som rör uppväxtförhållanden och det tidiga livets villkor ska ses ur barnets synvinkel. Föräldrar är normalt företrädare för barnen, men i de fall då det uppkommer konflikter mellan barnens och föräldrarnas intressen är det barnens bästa som ska ges företräde.

Ökad jämlikhet och stärkt ekonomisk potential är förenliga mål

Direktivet för kommissionens arbete vilar på övertygelsen om att det går att samtidigt öka jämlikheten i samhället och att stärka landets ekonomiska potential. Kommissionens analyser och den forsknings- och utredningslitteratur som betänkandet bygger på bekräftar riktigheten i denna övertygelse.

Ansvarsfördelningen mellan offentligt och privat måste grundas på saklig analys

Gränsytan mellan offentligt och privat har under senare decennier förflyttats utan att man fullt ut har beaktat de komplikationer som uppträder vid privatiseringar i olika former. En vanlig uppfattning har varit att skattekvoten i landet har varit för hög och att det skulle ligga ett egenvärde i att den sänks. Analyser som har gjorts vid OECD visar emellertid att olika länder har mycket olika sätt att realisera offentliga åtaganden, att dessa skillnader påverkar skatteuttaget och att jämförelser mellan länders skattekvoter därför kan vara direkt vilseledande. Det är därför inte förvånande att det har varit svårt att finna några enkla samband mellan exempelvis skattekvoter och ekonomisk tillväxttakt; vad man gör inom ramen för det offentliga åtagandet är viktigare för det ekonomiska utfallet än skattekvoten.

Erfarenheterna från senare decenniers prövning av olika marknadsliknande styrmetoder i den offentliga sfären visar också att de långt ifrån alltid resulterar i ökad effektivitet eller lägre utgifter. Vissa av förändringarna har tvärtom varit kostnadsdrivande.

Överlämning av produktionsansvaret för offentliga tjänster till privata utförare måste således föregås av noggranna analyser av förutsättningarna. Eftersom alla kontrakt är ofullständiga, är det generellt svårt att via ett kontrakt få vinstintresset i den privata verksamheten att harmoniera med de politiska mål som har formulerats för en verksamhet. Andra krav som ställs på den offentliga verksamheten – likabehandling, objektivitet och offentlighet – är också svåra att förena med de regler som gäller inom den privata sektorn, exempelvis kommersiell sekretess och lojalitet med arbetsgivaren. Tillsyn och sanktioner måste därför ingå i den regelstruktur som de privata aktörerna har att arbeta i. I vissa situationer blir slutsatsen att

det offentliga ansvaret för en verksamhet bara kan tas inom ramen för egen regi.

*Ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn
måste grundas på saklig analys*

Jämsides med privatiseringar i olika former har delegering av statligt beslutade åtgärder till region och kommun varit vanliga under senare decennier. Kommunaliseringen av skolan är ett viktigt exempel, men även ansvaret för de stora flödena av migranter har i stor utsträckning lagts på kommunerna.

En delegering från den statliga nivån till den regionala eller lokala kan innebära fördelar men kräver en noggrann analys av det offentliga åtagandet. Även i detta avseende har man ibland försummat att ta hänsyn till vilka tjänster det är som produceras och vilka förutsättningar kommuner eller regioner har att realisera de politiska beslut som fattats på nationell nivå.

Till bilden hör att vissa förändringar i det statliga åtagandet eller i beskattningen har haft negativa konsekvenser för den kommunala ekonomin. Sänkt ambitionsnivå i socialförsäkringen har lett till en ökad belastning på det kommunalt administrerade försörjningsstödet. Ändrade regler för beskattning av fåmansföretag har påverkat den kommunala skattebasen negativt, eftersom löneinkomster har omvandlats till kapitalinkomster och därmed försvunnit från den kommunala skattebasen. I de fall som kompensation utgår via den statliga transfereringen till kommunerna på basis av den så kallade finansieringsprincipen är denna statisk, det vill säga att den inte indexeras, varför en ökning av en utgiftspost över tid successivt ökar bördan för den kommunala sektorn utan att kompensationen justeras.

Det nationella handlingsutrymmet inom EU bör utnyttjas fullt ut

EU-medlemskapet har radikalt förändrat förutsättningarna för det politiska beslutsfattandet i Sverige. En väsentlig del av de nya lagar som beslutas i riksdagen emanerar från EU-nivån. Enligt en analys som denna kommission låtit genomföra har EU-anpassningen på flera viktiga områden drivits längre än nödvändigt, det vill säga längre än

vad de bakomliggande direktiven egentligen krävt. Bostadspolitiken är ett exempel. Detta har ibland varit till men för jämlikheten.

EU-medlemskapet måste också vårdas på de områden där det är styrande. Svenska myndigheter måste säkerställa att de utländska kommersiella aktörer som är aktiva i landet följer de regler som gäller. Inom exempelvis transport- och byggsektorerna har denna tillsyn varit bristfällig, vilket har påverkat de inhemska företagen och löntagarna negativt.

Att förebygga är bättre än att bota

En gammal regel säger att det är bättre att förebygga än att bota. Moderna analyser av exempelvis insatser för att kompensera en mindre gynnsam social bakgrund och att öka sannolikheten att barn klarar grundutbildningen med godkänt betyg bekräftar denna regel. Tidiga insatser, ibland redan i förskoleåldern, har bättre förutsättningar att vara samhällsekonomiskt lönsamma. En svårighet kan ibland ligga i att identifiera de barn som behöver särskilda insatser och att välja verkningfulla åtgärder. Selektiviteten är viktig; att ett problem har identifierats på gruppnivå innebär inte att hela gruppen behöver insatser.

Skolmisslyckanden kan få mycket negativa långsiktiga konsekvenser. De leder ofta till svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden för att säkra sin egen försörjning, något som för vissa leder till långvarigt bidragsberoende och för andra till kriminella karriärer. De samhällsekonomiska kostnaderna för sådana livsbanor är långt högre än kostnaderna för förebyggande åtgärder under skolan.

Också inom området ekonomisk brottslighet bekräftas lönsamheten i förebyggande arbete. En effektiv lagstiftning som medger informationsutbyte mellan myndigheter, information till allmänheten och en adekvat förebyggande tillsyn kan förhindra brott och hålla nere de samhällsekonomiska kostnaderna.

Hälso- och sjukvården är ett annat område där förebyggande insatser i flera avseenden kan vara lönsamma. Att tidigt skapa goda förutsättningar för hälsa, bland annat genom att grundlägga sunda levnadsvanor hos skolelever och att motverka olika former av beroenden – alkohol, tobak, narkotika och spel – minskar mänskligt lidande och reducerar samtidigt de samhälleliga kostnaderna för

ohälsa. Detsamma gäller arbetsvillkor och miljöfaktorer i arbetslivet och boendet.

Administrativa gränser behövs för samordnade insatser

Administrativa gränser behövs, både i vertikal led mellan olika nivåer och i horisontell led mellan sektorer. Utan tydliga gränser försvåras ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande. Sektorer krävs för att de som arbetar i olika verksamheter ska kunna utveckla och vidmakthålla nödvändig expertis.

Tydliga gränser behövs också mellan den offentliga sektorn å ena sidan och civilsamhälle och marknad å den andra. Alla dessa sfärer har sin egen logik, och otydlighet i gränserna riskerar att leda till brister i effektivitet, administrativa fel och svårigheter att utkräva ansvar, när fel begås.

Samtidigt som sådana gränser är nödvändiga krävs ofta gemensamma insatser för att en verksamhet ska kunna bli effektiv. Kostnader för tidiga insatser i skolan bärs av skolförvaltningen, samtidigt som vinsterna i viss utsträckning kommer andra förvaltningar eller till och med andra sektorer till del. I sådana situationer kan det krävas särskilda finansiella och organisatoriska arrangemang för en korrekt dimensionering av åtgärderna.

Åtgärder för ökad jämlikhet – sektorövergripande förslag

Ojämlikhet är ett komplext fenomen, och åtgärder för att begränsa eller minska ojämlikhet måste därför sökas över ett brett spektrum av politikområden. Ett urval av kommissionens förslag presenteras nedan, inledningsvis de sektorövergripande och därefter de sektoranknutna.

Makroekonomiska förutsättningar

- En viktig del av förklaringen till nordiska välfärdsstaternas framgångar under 1900-talet ligger i en historisk kompromiss – att löntagarorganisationerna accepterade en frihandelspolitik och en snabb strukturuomvandling i utbyte mot en aktiv arbetsmarknads-

politik och en stark offentlig social försäkring. Under senare decennier har internationaliseringen fortsatt och snarast intensifierats, samtidigt som de offentliga försäkringarna successivt har försvagats. Detta är en del av bakgrunden till ökat missnöje och minskad tillit. För att minska de risker som är förknippade med en sådan utveckling bör de tankar som låg bakom den historiska kompromissen aktualiseras och få bli styrande. Utformningen diskuteras mer detaljerat under avsnitten om arbetsmarknad och sociala försäkringar.

- Sedan den offentligfinansiella krisen på 1990-talet har finanspolitiken präglats av stark återhållsamhet. Ett överskottsmål på 1 procent av BNP, fastställt år 2000, har gällt som ankare med hänvisning till den demografiska utveckling som då förutsågs, med en kraftigt växande försörjningsbörda. Den starka invandringen efter sekelskiftet har förändrat denna situation och förbättrat försörjningskvoten. En förutsättning för att detta gynnsammare läge ska kunna utnyttjas är att de immigranter som är i behov av en utbildningsinsats för att kunna vinna inträde på arbetsmarknaden under de närmaste decennierna blir delaktiga i en sådan. En sådan investering kräver en aktivare finanspolitik, och en förnyad diskussion om överskottsmål och skattekvot mot bakgrund av den starkt förändrade demografiska situationen bör därför initieras. I avsaknad av denna investering finns en betydande risk för att försörjningsbördan i stället ökar.
- Sedan 1990-talet har också rollfördelningen mellan finanspolitik och penningpolitik förändrats, med högre förväntningar på att penningpolitiken ska kunna hantera de fluktuationer i ekonomin som tidigare har mötts med finanspolitiska ingrepp. Denna politik har blivit allt svårare att genomföra och har bland annat resulterat i negativ ränta under vad som har beskrivits som en högkonjunktur. En förnyad diskussion om penningpolitikens roll och utformning och om dess relation till finanspolitiken mot bakgrund av senare decenniers erfarenheter är därför motiverad.
- De påfrestningar på folkhushåll och offentliga finanser som covid-19-pandemin har lett till kommer inte att kunna lösas inom ramen för gällande restriktioner på skatteuttag och offentligfinansiella saldomål. Detta har redan erkänts av EU-kommissionen. En kombination av höjda skatter och vidare ramar för det

offentliga saldot blir oundviklig. Det är viktigt att dessa politikförändringar görs med en hög fördelningspolitisk ambitionsnivå. Resursstarka grupper i samhället måste ta en större del av bördan, och en sådan ambition måste också löpande följas upp i budgetdokumenten på samma sätt som skedde under den offentliga finansiella krisen på 1990-talet.

Institutionella förändringar

- Under senare decennier har det skett en förskjutning av gränsen mellan offentlig och privat sfär, som har inneburit att ett växande antal uppgifter har förts över till den privata sektorn genom privatiseringar, outsourcing och andra marknadsbaserade eller marknadsliknande modeller. Ofta har detta skett utan en noggrann analys av vilka marknadsmisslyckanden som det bakomliggande offentliga åtagandet är tänkt att undanröja och i vilken utsträckning det är möjligt att överlåta ansvaret till privata aktörer. En omprövning av vissa av dessa förändringar är motiverad.
- En liknande översyn av ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn mellan stat, region och kommun bör göras. Ansvarsfördelningen inom olika sektorer bör baseras på karaktären hos olika offentliga tjänster som produceras, de olika nivåernas relativa fördelar och möjligheterna att skapa korrekta incitament hos de institutioner som får ansvar för utförandet.
- Staten har traditionellt spelat en central roll i utbyggnad och drift av infrastrukturen – stambanorna från 1850-talet, senare telekommunikationer och elförsörjning – sedan privata försök hade misslyckats eller på förhand bedömts som omöjliga. Med de bolagiseringar och privatiseringar som har genomförts under senare decennier har en central instans med ansvar för de olika infrastruktursystemens utveckling kommit att saknas eller bli för svag. Det får negativa effekter på utbyggnaden och förvaltningen av systemen och leder också till regionala obalanser. Detta blir särskilt märkbart på nya teknikområden som bredbandskommunikation och laddningsnätverk för elfordon men syns också i de traditionella systemen. En stärkt statlig roll på infrastrukturområdet bör därför utredas, omfattande bland annat ett affärs-

verk för telekommunikationerna, ett förändrat gränssnitt mellan offentligt och privat i elförsörjningen och ett statligt förvaltad nät för laddning av elfordon. En mer funktionell prissättning inom vissa infrastrukturuområden kan också komma att krävas, bland annat i form av högre avgifter för access till järnvägsnätet.

- Samhällsekonomiska utvärderingar av olika infrastrukturprojekt görs på flera områden men styr bara i begränsad utsträckning den politiska prioriteringen. Den nu tillämpade metodiken inom transportområdet, som förutom transporteffektivitet inkluderar säkerhets- och miljöaspekter, bör kompletteras med ett konsekvent tillämpat fördelningsperspektiv på de projekt som övervägs. Större respekt gentemot utfallet av kalkylerna bör efter en sådan komplettering visas i de politiska besluten.
- På många områden inom den offentliga sektorn, företrädesvis på kommunal nivå, finns exempel på förebyggande insatser som inte blir av därför att kostnaderna för åtgärderna bärs av en förvaltning, medan vinsterna med åtgärderna tillfaller andra förvaltningar eller region och stat. För att få till stånd sådana så kallade sociala investeringar krävs dels en analysfunktion för att utveckla metodiken för prioriteringar, dels finansiering. Finansieringen kan åtminstone för en viss del av investeringarna säkras genom existerande organ (exempelvis Kommuninvest), men analysfunktionen kräver en ny myndighet, med kompetens liknande den som finns hos dagens analysmyndigheter och med ett betydande inslag av samhällsekonomiska kostnadsintäktskalkyler. Dess uppgift ska vara att efter existerande internationella förebilder utveckla och i viss mån standardisera vetenskapligt grundade metoder för att värdera kostnader och nyttor inom den aktuella kategorin.
- Implementeringen av EU-rätten har som konstaterats på viktiga områden karaktäriserats av överanpassning, det vill säga svenska regeringar har av inrikespolitiska skäl gått längre än vad EU-regelverket kräver. Detta har på vissa områden fått negativa fördelningspolitiska konsekvenser. En genomgång av viktigare politikområden bör göras med sikte på att mer effektivt utnyttja det befintliga handlingsutrymmet. Tillsynen av efterlevnaden av det EU-relaterade regelverket måste också skärpas. Utländska företags verksamhet i Sverige, exempelvis inom transport- och byggsektorerna, uppvisar oacceptabelt många regelbrott.

- Det finns ett behov av kompletterande dataregister för uppföljning, tillsyn, utvärdering och forskning inom ett antal områden, exempelvis barnhälsa, spelmissbruk, arbetsmiljö, arbetslöshetsförsäkring och förmögenheter. Detta bör utredas. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot områden där datainsamling under senare år har försvårats till följd av nya styrregimer.

Jämställdhet

Trots att jämställdheten mellan könen i de nordiska länderna har ökat väsentligt under dt senaste halvsekle, kvarstår skillnader som ibland hänger samman med historiska könsroller men ibland är resultatet av nya politiska beslut. Kvinnor bär en större del av ansvaret för hem och familj, vilket i kombination med lönearbete kan leda till stress och sjukskrivning. Det leder också till att många kvinnor väljer att arbeta deltid för att klara av det större hem- och omsorgsansvaret. Kvinnors och mäns löner har konvergerat, men skillnaderna i medelinkomster har inte minskat. Detta beror delvis på att kvinnor oftare arbetar deltid, delvis på att kapitalinkomsterna, som är ojämnt fördelade till mäns fördel, har vuxit i betydelse. Några enstaka diskriminerande inslag i lagstiftningen finns också kvar, exempelvis inom regelverket för sjukskrivning.

Kommissionen förordar följande åtgärder för att öka jämställdheten:

- Gravitet bör jämnställas med sjukdom som grund för nedsatt arbetsförmåga i sjukförsäkringen.
- Gravitetstspenningen bör justeras så att nivån sammanfaller med sjukpenningens, och rätten utsträcks fram till dagen för beräknad förlossning.
- Fler föräldrapenningdagar bör reserveras för varje förälder, och merparten ska tas ut före 3 års ålder. Föräldrapenningdagar på grundnivå bör individualiseras.
- Kommunerna bör åläggas att erbjuda barnomsorg på kvällar och helger till dem som behöver detta.

Till detta kommer förslag inom andra områden med effekter på jämställdheten, såsom yrkesvägledning för att motverka könsbundna yrkesval, reformerad beskattning av fåmansbolag och intensifierad samhällsinformation för nyanlända.

Regionala frågor

Den regionala obalansen ökar; det sker en koncentration av ekonomisk aktivitet till storstadsområdena. Detta är en stark tendens som hänger samman med förändringar i produktionssystem, informationsteknik och humankapitalets ökade betydelse i ekonomin. Den offentliga sektorn kan inte förhindra denna utveckling och bör inte heller söka göra det, men den kan bromsas och begränsas i sina konsekvenser.

- Den statliga närvaron runt om i landet bör öka genom fler servicecentrum, polisstationer med mera. Utlokalisering av myndigheter är en tveksam åtgärd i detta perspektiv. Närvaron av servicefunktioner i vardagslivet – försäkringskassa, skattemyndighet och arbetsförmedling – är viktigare för legitimiteten hos den offentliga servicen.
- Det kommunala utjämningsystemet behöver ännu en gång ses över med sikte på att bevara den nödvändiga utjämnande effekten. Den senast genomförda justeringen har bidragit till att utjämna förutsättningarna men är av allt att döma inte tillräcklig. Skillnader i tillväxtförutsättningar och sociala faktorer gör det svårt att upprätthålla en fungerande offentlig service i vissa delar av landet.
- Samtidigt finns det gränser för vad som kan uppnås med ett utjämningsystem. Fler åtgärder måste förutsättningslöst diskuteras, såsom förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun, asymmetriska lösningar och sammanslagningar.

Till detta kommer förslag inom andra områden med gynnsamma regionala effekter, till exempel en sammanhållen strategi för distansutbildning och statligt drivna lärcentrum för att samordna kommunal vuxenutbildning, svenska för invandrare och distansbaserad högskole- och universitetsutbildning.

Politisk jämlikhet

Den ökande ojämlikheten i inkomster och förmögenheter inom OECD-länderna har fått effekter på det demokratiska systemets funktionssätt. Amerikansk statsvetenskaplig forskning visar att besluten i kongressen i växande utsträckning styrs av de förmögnare samhällsskiktens intressen. Påverkan på den politiska processen sker både öppet och genom dolda kanaler. Liknande tendenser har visat sig i Sverige men har inte varit föremål för forskning i samma utsträckning. Sverige har av det korruptionsbekämpande internationella organet Greco (Groupe d'États contre la Corruption) fått kritik för att inte i tillräcklig utsträckning ha reglerat umgänget mellan de politiska partierna och påverkansgrupper av olika slag. Vissa skärpningar har gjorts, men problem kvarstår. I den senaste evalueringen av Sverige riktar Greco kritik mot att kontakter mellan politiska beslutsfattare och olika påtryckargrupper inte är tillräckligt öppet redovisade.

Ett annat hot är utvecklingen av mycket stora databaser med känsliga individdata som med hjälp av sofistikerade system för informationsbearbetning har utnyttjats för kommersiella och politiska syften. Ett tredje problem är att nationalstaten som beslutsfattare utmanas av transnationella kommersiella aktörer med betydande finansiella och juridiska resurser. Även på dessa områden hotas principen om politisk jämlikhet att sättas ur spel.

Kommissionen föreslår:

- Regelverket för partifinansiering och politiska beslutsfattares kontakter med påtryckargrupper skärps med sikte på att på alla punkter motsvara Greco:s krav. Ett register över lobbyister bör utredas, av samma slag som diskuteras på EU-nivå.
- En ny maktutredning bör tillsättas, med inriktning mot de hot mot den politiska jämlikheten som emanerar från bland annat de tendenser har antytts ovan – den växande koncentrationen av förmögenheter, utvecklingen av mycket stora databassystem och utmaningen av nationalstaten.

Åtgärder för ökad jämlikhet – sektorer

Utbildning och kultur

Den svenska skolan har under flera decennier utsatts för reformer av olika slag som har inneburit stora påfrestningar på systemet som helhet, på dem som arbetar i det och på eleverna – kommunalisering med otillräckligt stöd från staten, pedagogisk nyordning, skolval, fri etableringsrätt. Fastän dessa förändringar har inneburit vissa fördelar – ökad variation och eventuellt lokala prestationsförbättringar – överväger nackdelar i form av generellt försämrade resultat, ökad spridning i resultaten till följd av ökad sortering med åtföljande segregation, betygsinflation och inslag av oseriösa huvudmän. Till detta har kommit ett kraftigt inflöde av utrikes födda elever, som i genomsnitt kräver större insatser för att nå uppställda mål. Sammantaget ger erfarenheterna anledning att ompröva den förda politiken i ett antal avseenden:

- Det krävs ett tydligare statligt ansvar för förskola, grundutbildning och gymnasieskola är nödvändigt för att minska den regionala och socialt betingade variationen i utbildningssystemets kvalitet. Konkreta åtgärder för att realisera detta är ett gemensamt antagningssystem för offentliga och privata skolor, en gemensam policy för differentiering av anslagen med avseende på elevernas förutsättningar och ett tydligare statligt ansvar för utbildningsbudgeten. Ett sektorbidrag av samma slag som infördes i samband med kommunaliseringen bör vara huvudinstrumentet för att ge huvudmännen förutsättningar och incitament att verka för en likvärdig skola. Bidraget villkoras på att huvudmännen i sin verksamhet förverkligar de nationellt antagna målen.
- En organisatorisk struktur med tyngdpunkten på länsnivån bör utvecklas för att stödja särskilt små och medelstora kommuner att verka för en likvärdig för-, grund- och gymnasieskola. Den närmast till hands liggande lösningen är att Skolverket ges en regionaliserad struktur med närvaro i varje län och uppgift att säkerställa kompetensförsörjning, kvalitet och likvärdighet.
- Fristående skolor behöver integreras bättre i det nationella utbildningssystemet. Den fria etableringsrätten ger alltför stora friheter till potentiella huvudmän utanför den offentliga sektorn

och måste därför begränsas. Genom den selektion som den möjliggör kan den hävdas stå i strid med barnkonventionens krav på att barn i skolan ska utveckla respekt för kulturer som skiljer sig från barnets egen. Den fria etableringsrätten har också försvårat försök från det offentliga sida att integrera barn från olika miljöer.

- Den i skolförordningen och gymnasieförordningen formulerade möjligheten för kommunerna att subventionera de fristående skolornas lokalkostnader för att friskolorna ska kunna etablera sig i kommunen strider mot kommunallagen och sannolikt också mot EU-regelverket och bör omedelbart upphävas. De juridiska förutsättningarna för de fristående skolornas verksamhet måste utredas grundligt, med sikte på likformiga bestämmelser för offentliga och fristående skolor avseende offentlighet, jäv och sanktioner. Det bör därutöver utredas förutsättningslöst om kommersiell verksamhet över huvud taget låter sig förenas med myndighetsutövning.
- Resurserna för tillsyn bör stärkas för att Skolinspektionen ska kunna öka sin regionala närvaro.
- Mot bakgrund av de tidiga uppväxtårens stora betydelse bör obligatorisk förskola för barn från 3 års ålder prövas och utvärderas. Särskilda insatser bör göras för yngre barn som inte har svenska som hemspråk.
- Kvaliteten i förskolan är viktig för att skapa jämlika uppväxtvillkor. Andelen personal som har pedagogutbildning är sjunkande, en tendens som måste vändas.
- Särskilda stödåtgärder bör sättas in för att fler elever ska klara inträdeskraven till gymnasiet, både till yrkes- och studieförberedande linjer.
- Lärarprofessionen bör stärkas. Ansvar för den pedagogiska utvecklingsverksamheten koncentreras till färre högskolor, samtidigt som tillgängligheten till utbildningsmöjligheter för lärare och förskolelärare säkerställs över hela landet, bland annat genom ökade möjligheter till distansutbildning.
- I länder med framgångsrika skolsystem är den pedagogiska forskningen starkt kunskapsorienterad och inriktad mot metodik. Detta bör kunna tjäna som vägledning också för svensk pedagogisk och

didaktisk forskning. I skolans regelverk bör skrivas in pedagogiska grundvärderingar med fokus på kunskap och en starkare ställning för läraren i en undervisning där stor hänsyn tas till elevernas förkunskaper (adaptiv metodik).

- Fler åtgärder bör vidtas för att göra det mer attraktivt att arbeta som förskolepedagog och lärare i områden med mindre gynnade förutsättningar.
- En central läromedelsgranskning bör återinföras, eventuellt i kombination med en inköpsfunktion. Elevers rätt till läromedel av god kvalitet och lärarnas rätt att kräva detta bör skrivas in i skollagen.
- Ambitionsnivån för yrkesvägledningen i skolorna bör höjas kraftigt för att skapa förutsättningar för välinformerade individuella val som kan ifrågasätta etablerade köns- och klassbundna mönster. Det kan dels intressera barn och ungdomar med svag studiesocial bakgrund för högre studier, dels öka intresset för yrkesval som överskrider traditionella könsrollsgränser. Tidiga insatser bör prioriteras.
- Vuxenutbildningen bör expanderas kraftigt för att möta det växande behovet av både grundläggande kunskaper – ett kommunalt ansvar – och yrkesrelaterad kompetens i arbetslivet – ett ansvar för Arbetsförmedlingen. En transparent form för studiefinansiering bör efter utredning tillskapas med särskild inriktning mot personer som står långt från arbetsmarknaden. Statens ansvar för vuxenutbildningen bör stärkas.
- Någon form av kompetenskonton med kostnaderna delade mellan anställd, arbetsgivare och offentlig sektor bör utredas på nytt.
- En sammanhållen strategi för distansutbildning bör utformas. Denna bör innehålla behovsstyrda utbildningsprogram, medel för att utveckla digital pedagogik och stödsystem och insatser för att bredda rekryteringen till högskolan.
- Ett rikstäckande nät av statligt drivna lokala lärcentrum utvecklas för att samordna kommunal vuxenutbildning, svenska för invandrare samt distansbaserad högskole- och universitetsutbildning i de regioner där specialiserad utbildning inte kan bedrivas kostnadseffektivt i enskilda kommuner.

- Kraven på att kulturpolitiken ska vara aktivt uppsökande bör skärpas. Den förda politiken ska utvärderas med avseende på detta mål, och anslagen villkoras.
- Kulturskolorna ska ses som en del av det allmänna utbildningssystemet. Ett statligt stöd villkorat på uppsökande verksamhet bör införas för att säkerställa närvaro i landets alla kommuner.

Arbetsliv

Arbetslivet förändras snabbt. Kraven på utbildning, som redan tidigare har varit ovanligt höga på svensk arbetsmarknad, ökar kontinuerligt, vilket förutsätter en arbetsmarknadspolitik med å ena sidan större flexibilitet och samordnande funktion mellan den statliga, regionala och lokala nivån och å andra sidan större träffsäkerhet i statligt riktade insatser. Samtidigt har anställningsförhållandena på delar av arbetsmarknaden blivit osäkrare, med negativa konsekvenser för försäkringsskyddet och ibland försenad familjebildning. Deltidsanställning, i vissa fall på mycket låg nivå, och allmän visstidsanställning med svårövervakade villkor gäller framför allt i vissa låglöneyrken. Arbetsmiljön, som i vissa avseenden har förbättrats under gångna decennier, har försämrats i andra – ökad stress till följd av bristande kontroll över arbetet och ökade olycksrisker i sektorer med hög andel utländsk arbetskraft. För att motverka dessa negativa tendenser föreslår kommissionen:

- Reglerna för allmän visstidsanställning har skärpts men bedöms i nuvarande skick vara så komplicerade att de är svåra att tillämpa. En översyn bör göras, eventuellt med sikte på en begränsning av denna anställningsform.
- Det bör finnas särskilda sanktionsregler i arbetslöshetsförsäringen vid egen uppsägning för att undvika missbruk, men det kan ifrågasättas om nuvarande regler är balanserade. Alltför strikta regler kan leda till att anställda stannar alltför länge på dysfunktionella arbetsplatser, med ökad sjukskrivning och andra konsekvenser som följd.
- Profilerings – en kartläggning av en arbetssökandes kompetens och färdigheter som underlag för matchning mot arbetsmarknaden – bör utvecklas och testas som ett verktyg för att bestämma

nivå och varaktighet på lönesubventioner till anställda som inte når upp till genomsnittlig produktivitet.

- Arbetsförmågebedömningar bör göras obligatoriska inför beslut om nekad sjukpenning.
- Arbetsförmedlingen bör få behålla sin roll som central samordnare och snarast få utökade uppgifter. Planerna på privatisering har dåligt stöd i forskningen.
- Arbetsmiljöverkets resurser bör ökas. Möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter som övervakar arbetsmiljön och bekämpar ekonomisk brottslighet bör dessutom förbättras.

Migration, etablering och integration

Huvudansvaret för etablering och integration ligger i dag efter en inledande period med statligt ansvar hos kommunerna. Enligt kommissionens bedömning bör staten ta ett mer långvarigt ansvar, framför allt för att underlätta för kommuner med svaga ekonomiska förutsättningar.

- Arbetskraftsinvandringen behöver ett stramare regelverk. Behovet av sådan invandring bör på det sätt som tidigare gällde prövas av myndighet. Erbjudande om anställning ska vara rättsligt bindande för arbetsgivaren, och sanktioner när en arbetsgivare frångår villkoren som legat till grund för arbetstillståndet ska drabba arbetsgivaren och inte arbetskraftsinvandringen. I den mån arbetsgivaren inte följer överenskomna villkor bör detta beteende inte kriminaliseras, men sanktionsavgiften ska vara kännbar, och den anställda ska ersättas utan att behöva få sina krav prövade i domstol.
- Asylprövningen bör koncentreras till ett antal mottagandecentra, där asylsökande bor och deltar i tidiga insatser under asyltiden.
- Kommunen ska ha ansvaret för de samhällsorienterande insatserna, medan Arbetsförmedlingen bör få ansvar för förberedelser för arbetsmarknaden, inklusive kartläggning och validering av kompetenser. Det bör vara obligatoriskt för asylsökande att delta.

- It-stödet för Migrationsverkets beslut om rekommenderad bostättning rörande dem som fått uppehållstillstånd bör utvecklas med hjälp av effektiva algoritmer för att maximera sannolikheten att få arbete.
- Dagersättningarna för asylsökande bör höjas för att reducera den administrativa bördan.
- Incitamenteffekterna inom etableringsersättning och etableringstillägg bör ses över, så att det blir lika lönsamt för båda makarna i ett hushåll att ta ett arbete. Nivåerna behöver justeras så att kommunerna inte drabbas av kostnader för försörjningsstöd under etableringstiden. Det ska finnas adekvata insatser för alla behov, inte minst för dem som har kort utbildning och ringa arbetslivserfarenhet.
- Regleringen rörande egen bostättning i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (EBO) bör avvecklas.
- Föräldrapenningdagar med ersättning på grundnivå bör som nämnts reserveras på samma sätt som dagar med sjukpenningnivå, vilket kan vara särskilt viktigt i hushåll traditionella könsrollsvärderingar. Föräldralediga med föräldrapenning tillåts delta i samhällsorientering och svenska för invandrare.
- Den utredning om studiefinansiering som rekommenderades ovan bör analysera behoven särskilt ur ett migrationsperspektiv.
- Arbetsförmedlingen behöver intensifiera sitt arbete med att ge nyanlända kvinnor och män likvärdigt etableringsstöd. Bland annat måste insatser för kvinnor som står långt från arbetsmarknaden utökas och permanentas.
- Arbetet mot så kallat hedersrelaterat våld och förtryck bör intensifieras, exempelvis genom ytterligare kartläggning och utbildning av personal som kan komma i kontakt med dem som drabbas.

Bostad, grannskap och miljö

Bostadsbristen är kännbar i en majoritet av landets kommuner. Nyproduktionen har under en följd av år varit låg och ojämn, och det befintliga beståndet utnyttjas inte helt effektivt. Bostadsmarknaden

har polariserats på så sätt att låglönehusåll kommit att dominera i det hyrda beståndet, medan medel- och höginkomsttagare i stor utsträckning äger sin bostad. Beskattningen av bostäder har successivt blivit alltmer gynnsam för det ägda boendet, vilket alltså får negativa fördelningskonsekvenser.

- Varken kommunala bostadsbolag eller privata aktörer har under rådande villkor ett tillräckligt incitament att bygga nya bostäder. Staten måste ta ett större finansiellt och eventuellt också verksamhetsmässigt ansvar. Nivån på investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande bör successivt höjas. Inriktningen bör vara att en större del av stödet ska gå till storstadsområdena. Stödet bör kontinuerligt utvärderas.
- Ett statligt topplån för byggande på svagare bostadsmarknader bör införas.
- Bostadsförsörjningen måste planeras regionalt, eftersom arbetsmarknader normalt sträcker sig över mer än en kommun. Kommunerna bör mötas på regional nivå för att i samråd med staten avgöra behovet av bostadsbyggande och fördela ansvaret mellan kommunerna inom regionen. Den kommunala förköpsrätten bör återinföras.
- Beslut har fattats om att utreda hur ett socialt boende ska utformas. Utredningen bör ges tilläggsdirektiv för att utreda ett statligt ägt fastighetsbolag som kan ta ansvar för nyproduktion i de situationer där varken kommunala bolag eller privata fastighetsägare visar tillräckligt intresse.
- Beskattningen av ägt och hyrt boende bör harmoniseras. Skatt eller avgift på ägda bostäder bör vara proportionell utan tak ovanför ett visst lägstabelopp. Värdeökningar på boende bör beskattas som andra kapitalvinster.
- Handlingsutrymmet gentemot EU-regelverket vad gäller de allmännyttiga bostadsföretagen ska utnyttjas till fullo. För det fall att man inte väljer att utveckla en särskild kategori för socialt boende bör det preciseras att det så kallade affärsmässighetskravet inte står i strid med en lågprislinje som endast begränsas av självkostnadsprincipen.

- Möjligheterna att föra ut vinster ur de allmännyttiga bostadsföretagen bör begränsas till sociala förebyggande insatser som bevisligen förbättrar boendemiljöer och minskar segregation.
- En statlig hyresgaranti bör införas för att underlätta för yngre och hushåll med lägre men stabila inkomster att få tillgång till bostad.
- Hyresgäster bör ges ökat inflytande vid renoveringar för att förhindra standardhöjningar och hyreshöjningar som tvingar vissa hyresgäster att flytta.
- Boverket och Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att tillsammans med intresserade kommuner utvärdera modeller för hemlösa barnfamiljer.
- Bostadsbidragen har genom otillräcklig uppräkningsförloret sin roll som bostadspolitiskt instrument och bör höjas. Höjningen bör ges en profil som framför allt gynnar barnfamiljer.

Konsumentfrågor

Konsumenternas ställning har utvecklats i olika riktningar på olika marknader under senare decennier. På vissa marknader råder god konkurrens och en gynnsam prisutveckling. På andra råder av olika anledningar sämre förutsättningar för konsumenterna att hävda sin rätt, till följd av monopol som i fallet med eldistributionen, stark asymmetri mellan producent och konsument som när det gäller sjukvårdstjänster, eller allmän brist, som på bostadsmarknaden. De förslag som kommissionen lägger på dessa områden bidrar allmänt till att stärka konsumenternas ställning. På ett område – skuldsättning – presenteras ett specifikt förslag med syfte att stärka konsumenternas ställning.

Hushåll med små ekonomiska marginaler är känsliga för tillfälliga inkomstbortfall eller oförutsedda utgifter. Den ekonomiska stressen från sådana störningar försämrar beslutskapaciteten och ökar risken för förhastade beslut, exempelvis i form av dyra, kortfristiga lån eller försök att via kommersiella spel lösa situationen. Detta kan ge upphov till negativa spiraler och skuldfällor som det blir svårt eller omöjligt att ta sig ur.

Skuldsanering är ett alternativ. Omkring 183 000 barn växer upp i ett hem där minst en förälder har skulder eller pågående skuldsanering hos Kronofogden. Skuldsanering är dock inte tillräcklig för att hantera alla de situationer som uppkommer. Kommissionen förordar därför, bland annat med den finländska lagstiftningen som förebild, absolut preskription under vissa villkor.

- Absolut preskription för långvarigt överskuldssatta bör införas i preskriptionslagen.

Hälso- och sjukvård

I internationell jämförelse är hälsoläget i Sverige generellt gott. Det finns dock betydande skillnader mellan inkomstgrupper och mellan regioner. Relativt nya inslag som vårdval och privata sjukvårdsförsäkringar riskerar att ytterligare öka skillnaderna i tillgång till hälso- och sjukvård.

- Vårdvalet har inneburit att den tidigare sammanhållna barnhälsovården inte längre fungerar som tidigare. Ingen aktör har i dag övergripande ansvar för att följa folkhälsan och samordna förebyggande insatser. Regionerna bör få ett förebyggande folkhälsoansvar, med ett särskilt ansvar för riktade insatser mot hushåll med förhöjda risker.
- Förutsättningarna för ett konkret program med verkningsfulla åtgärder för att främja goda levnadsvanor framför allt bland unga i alla socioekonomiska grupper bör utredas. Det bör omfatta exempelvis utvidgad undervisning och grundläggande av goda vanor hos skolbarn (rörelse, matvanor m.m.), för vuxna hälsosamtal (enligt den s.k. Västerbotten-modellen) och beskattning av livsmedelstillsatser som socker och salt.
- Alkoholpolitiken bör bevaras och i vissa avseenden skärpas.
- Spelmissbruk är numera jämställt med andra former av missbruk, men det saknas en sammanhållen och effektiv spelpolitik. En sådan bör utvecklas med politiken från andra beroendekområden som förebild. Kommissionen förordar restriktioner på marknadsföringen i likhet med vad som gäller för tobak och alkohol.

- Hälso- och sjukvårdslagen behöver preciseras för att tydliggöra vad som står i konflikt med intentionerna i lagstiftningen. Privata sjukvårdsförsäkringar är ett exempel på företeelser som kan ge upphov till konflikter med dessa intentioner och som kan behöva regleras på ett tydligare sätt.
- Personer med funktionsnedsättningar har ofta en arbetsförmåga som kan nyttiggöras med lämpliga hjälpmedel. Stöden behöver effektiviseras för att minska kostnaderna och möjliggöra för fler att delta i arbetslivet. Exempelvis har kommersiella aktörer drivit upp kostnaderna för hörselhjälpmedel på ett oacceptabelt sätt.

Transfereringar – barn och familj

De huvudsakliga förändringar som kommissionen föreslår i transfereringssystemen till barn och familj har redovisats ovan under rubriken *Jämställdhet* – förändringar i regelverket för sjukskrivning under graviditet och graviditetspenning, föräldraförsäkringen och rätt till barnomsorg på obekvämt arbetstid.

Ekonomisk utsatthet i barndomen kan få långvariga konsekvenser för barns hälsa och livschanser. Bostaden och närmiljön är särskilt viktig i detta perspektiv. Kommissionens förslag att återställa bostadsbidraget som bostadspolitiskt instrument är därför viktigt, och en förändring av bostadsbidraget bör utformas så att den i huvudsak gynnar barnfamiljer.

Försäkringar mot arbetslöshet och nedsatt arbetsförmåga

Sjukpenningen ska ge ekonomisk trygghet till den som under en begränsad period inte kan arbeta på grund av sjukdom under den period som sjukdomen pågår och arbetsförmågan är nedsatt. Arbetslöshetsförsäkringen är en mer renodlad omställningsförsäkring och ställer krav på att den arbetslösa ska söka och ta arbeten som bedöms som lämpliga. Kraven på och drivkrafterna för omställning skärps dessutom över tid.

Personer med svag ställning på arbetsmarknaden exkluderas ofta helt från systemen beroende på regelverkens krav, även om de kan ha arbetat och bidragit med skatter och avgifter under lång tid. Inom

sjukförsäkringen handlar kravet om en förutsebar inkomst under en period framåt i tiden. Inom arbetslöshetsförsäkringen gäller villkoret en viss arbetsintensitet under tillräckligt lång tid bakåt, och dessutom medlemskap i en arbetslöshetskassa, antingen en fackligt anknuten kassa eller den fristående Alfabassan.

Ett annat problem gäller den kategori som nekas sjukpenning med hänvisning till så kallat normalt förekommande arbete men som vid kontakt med Arbetsförmedlingen bedöms vara alltför sjuka för att kunna få ett arbete. Den typen av motstridiga bedömningar från statens sida är enligt kommissionens mening inte acceptabla.

För dessa försäkringssystem föreslås:

- Ersättningsgraden i den offentliga försäkringen har under lång tid sjunkit för en stor del av de försäkrade. Ett långsiktigt riktmärke bör vara att 80 procent av de försäkrade ska ha 80 procents ersättningsgrad.
- Sjukförsäkringen bör baseras på historiska månadsinkomster. Förändringen kan göras finansiellt neutral om man så önskar, antingen genom justering av avgifterna till systemen eller av ersättningsnivåerna, eller också genom en kombination av dessa båda.
- Arbetslöshetsförsäkringen bör vara obligatorisk inom ramen för dagens administrativa lösning, det vill säga en kombination av fackligt anknutna kassor och en fristående som de anställda får välja mellan. Ersättningsnivån bör baseras på månadsinkomster och nivåerna justeras upp.
- Personer ska kunna nekas sjukpenning endast med hänvisning till ett till karaktären preciserat arbete på arbetsmarknaden. Detta ska i så fall ske efter en arbetsförmågeutredning som medger en mer konkret bedömning av vilka till buds stående arbeten som kan komma i fråga. Definitionerna av vilka arbeten som ska anses lämpliga för den försäkrade bör harmoniseras mellan regelverken för arbetslöshetsförsäkring och sjukpenning.

Kriminalpolitik

På det kriminalpolitiska området är det viktiga att slå fast att de effektivaste åtgärderna är förebyggande. En stor del av de kriminella karriärerna kan återföras på skolmisslyckanden, som i sin tur ofta

hänger samman med neuropsykiatriska diagnoser, missbruk i familjen och liknande problem. Om man tidigt lyckas identifiera barn och ungdomar i riskzonen och sätter in stödåtgärder, kan man alltså undvika långt högre både personliga och samhällsekonomiska kostnader längre fram i livet. Exkludering tidigt i livet ökar risken för dysfunktionella beteendemönster.

Även med en framgångsrik preventiv politik kommer det att begås brott. Också i det skedet av livet är det viktigt att samhällets åtgärder syftar till integration och inte till exkludering. Inträde på arbetsmarknaden och familjebildning är viktiga faktorer i den integrerande processen, och utbildning under fängelsevistelsen bör därför vara ett inslag i återanpassningen.

Kommissionen har inga konkreta förslag inom områdena prevention och kriminalvård utan begränsar sig till följande bedömningar:

- Tidiga insatser under barn- och ungdomsåren för att förebygga kriminella karriärer är kostnadseffektiva under förutsättning att riskgrupperna kan identifieras med tillräcklig träffsäkerhet. Detta förutsätter samlade insatser från skola, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri.
- Kriminalpolitiken bör i möjligaste mån styras av forskningen och inte av vad som bedöms vara politiskt attraktiva åtgärder. Förlängning av redan långa fängelsestraff har osäker effekt och kan i sämsta fall vara kontraproduktiv.

Företag har i växande utsträckning blivit instrument för den organiserade brottsligheten, med negativa fördelningskonsekvenser för både brottsoffer och arbetskraft som utnyttjas. I syfte att motverka denna utveckling föreslår kommissionen:

- Revisionsplikten för små aktieföretag återinförs.
- Möjligheterna till ytterligare informationsutbyte mellan myndigheter bör utredas för att underlätta urval och kontroll.

Skatter

Grunden i ett modernt skattesystem bör vara en progressiv inkomstbeskattning. Det råder ett starkt samband mellan förmåga (mätt med arbetsinkomst) å ena sidan och kapitaltillgångar och kapitalinkoms-

ter å den andra. Detta talar för att man beskattar kapital som komplement till arbete, för att kunna öka progressiviteten i den sammantagna beskattningen utan att öka marginalsikten på arbete alltför mycket.

Skattekvoten är inget bra mått på hur stora de offentliga ingreppen i hushållens ekonomi är. Sverige har vid en direkt jämförelse med andra OECD-länder en relativt hög skattekvot, men korrigerat för skattebelagda transfereringar, välfärdspolitik på budgetens utgiftsida och andra inslag i politiken intar Sverige snarare en mellanposition. Skattekvoten har sedan sekelskiftet sjunkit med 5,7 procent av BNP, i dagsläget motsvarande drygt 290 miljarder kronor.

Den ökande ojämlikheten i Sverige vad avser inkomster beror i väsentlig utsträckning på politiska beslut. Kapitalinkomsterna, som är lägre beskattade är inkomster från arbete, har ökat i betydelse, och skatte- och transfereringssystemet är generellt mindre omfördelade än tidigare. Intäkterna från kapitalbeskattning har trendmässigt sjunkit från 7 till 5 procent av BNP, trots att både stockar och flöden har ökat.

Bostadsbeskattningen styrdes tidigare av principen att staten skulle vara neutral i valet mellan ägt och hyrt boende. Nu är det ägda boendet starkt gynnat, mer än i de flesta EU-länder.

Av fördelningspolitisk betydelse är också de så kallade skatteutgifterna, det vill säga subventioner på budgetens inkomstsida som uppkommer genom avvikelser från normnivån på en viss skatt. Exempel på detta är lägre mervärdesskatt på livsmedel, ränteavdrag för lån och rot- och rutsystemen.

Kommissionen har på skatteområdet begränsat sig till de skatter som har klar fördelningspolitisk anknytning.

- Skatten på kapitalinkomster bör höjas, med riktningen att en enhetlig skattesats ska gälla för alla kapitalinkomster. Arvs- och gåvoskatt bör återinföras, och förutsättningarna för en förmögenhetsskatt bör utredas.
- Beskattningen av fåmansföretag, de så kallade 3:12-reglerna, har av allt döma genererat en viss ökning av sysselsättningen, men det är oklart till vilken kostnad. Reglerna har också utnyttjats för att utveckla bolagskonstruktioner som sätter progressiviteten i skattesystemet ur spel. Förändringar som skulle eliminera missbruket och samtidigt bevara de positiva inslagen har tidigare utretts

(SOU 2016:75). Förslagen från denna utredning bör genomföras. Åtgärder mot ovannämnda typ av konstruktioner bör vidtas genom en skärpning av aktivitetskravet på företagen.

- Principen om likabehandling av hyrt och ägt boende bör återupprättas. Skattesatsen för bostadsrätter harmoniseras med den som gäller för småhus.
- En avgift eller skatt på fastigheter bör endast tas ut ovanför ett fribelopp men å andra sidan inte ha något tak. Ränteavdraget nedtrappas successivt. Fastighetsavgiften på hyresfastigheter avskaffas.
- Pandemin kommer att leda till en kraftig försämring av den offentliga budgetens saldo, på grund av både ökade utgifter och minskade intäkter. För att återställa balansen i de offentliga finanserna kommer det att krävas betydande skattehöjningar. Sådana bör baseras på skatt efter förmåga, det vill säga ges en tydligt progressiv profil.

Finansieringsfrågor

Jämlikhetskommissionens uppdrag skiljer sig väsentligt från normalutredningar genom det breda mandat som formulerats i kommissionens direktiv. Som framgått av tidigare delar av betänkandet berörs ett stort antal politikområden, och det har inte varit möjligt att över hela linjen utveckla detaljerade förslag i enlighet med normalformen för utredningar. Åtskilliga förslag och rekommendationer kräver vidare utredningar, och kostnadsuppskattningar blir på sådana områden med nödvändighet ungefärliga.

Covid-19-pandemin har radikalt förändrat förutsättningarna för finanspolitiken. Både skattekvot och ambitioner vad gäller offentlig-finansiellt saldo kommer att behöva omprövas. Kommissionen har dock i sin översiktliga finansieringsanalys bortsett från pandemins effekter.

De problem som Sverige stod inför redan före pandemin är dessutom av en sådan dignitet att det ter sig orealistiskt att de alla skulle kunna lösas bara genom en omDispositionering av existerande budgetmedel. Den omfattande invandringen under senare decennier har på avgörande sätt förändrat förutsättningarna för tidigare fattade beslut om överskottsmål och skattekvot. EU:s stabilitetspakt innehåller

krav på det offentliga underskottet och skuldsättningen som Sverige med god marginal tillfredsställer sedan lång tid tillbaka. Överskottsmålet har nyligen justerats ned, men det offentliga saldot skulle kunna sänkas med ytterligare omkring 1 procent av BNP med bibehållen respekt för stabilitetspaktens krav, vilket motsvarar ett utrymme på drygt 50 miljarder. Som nämnts har skattekvoten har sedan sekelskiftet sänkts med 5,7 procent, motsvarande omkring 290 miljarder.

Överskottsmålet sattes en gång med hänvisning till demografiska prognoser som förutsåg en stark ökning av försörjningskvoten – andelen barn och äldre av befolkningen skulle växa i förhållande till den andel som är i arbetsför ålder. Genom invandringen efter sekelskiftet har den demografiska profilen i befolkningen förändrats radikalt; försörjningskvoten förbättras med mellan 15 och 16 procent, när de utrikes födda inkluderas. En förutsättning för att denna gynnsamma situation ska kunna utnyttjas är emellertid att de utrikes födda, jämte grupper av inrikes födda som av olika anledningar varken arbetar eller studerar, integreras i arbetskraften i den utsträckning som är möjlig. Detta kräver mycket stora utbildningsinvesteringar, i varierande utsträckning i kombination med lönesubventioner. I avsaknad av sådana investeringar föreligger risker för kostnader av annat slag – utebliven ekonomisk tillväxt, ökat beroende av transfereringssystem och sociala konflikter.

Med dessa siffror i åtanke har kommissionen inte desto mindre sökt finansiera sina förslag inom den existerande utgiftsramen. Om man finner dessa finansieringsvägar mindre lämpliga, återstår att finna andra eller också att förändra skattekvot eller överskottsmål.

Sammantaget uppskattas kostnaderna för kommissionens förslag ligga i intervallet 30 till 40 miljarder kronor. Huvudfinansieringskällorna är:

- en höjning av moms på livsmedel till standardnivån 25 procent med kompensation till barnfamiljer och låginkomsthushåll – netto 15 miljarder kronor
- en avveckling av rot-avdraget – 10 miljarder kronor
- en temporär överföring från biståndsbudgeten motsvarande 0,3 procent av BNI till ändamål som syftar till en förbättrad integration av utrikes födda – 15–16 miljarder.

Motiven är följande.

Normal moms på livsmedel

Riksrevisionen har i en analys visat att sänkt livsmedelsmoms är en ineffektiv åtgärd för att stödja barnfamiljer och låginkomsthushåll, vilket var det ursprungligen angivna motivet. Momsen kan höjas till ordinarie nivå och målgrupperna kan hållas skadeslösa, samtidigt som åtgärden enligt Riksrevisionens uppskattning ger ett netto i intervallet 15–20 miljarder. På sikt bör även moms på restaurang- och cateringtjänster harmoniseras för att undvika gränsdragningsproblem, men under rådande förhållanden är detta inte lämpligt, eftersom denna bransch har påverkats särskilt starkt av pandemin. Även utan denna extra justering är ett netto på 15 miljarder en försiktig uppskattning.

Avveckling av rot-avdraget

Argumenten för att behålla *rotavdraget* är i nuläget svaga. Subventionen infördes ursprungligen som ett konjunkturinstrument men permanentades på oklara grunder. Något behov av ett allmänt branschstöd till byggsektorn är svårt att se. Avdraget utnyttjas för en rad ändamål som inte bidrar till att öka den tillgängliga bostadsarean – renovering av fullt funktionsdugliga bostadsutrymmen, tillbyggnader som inte ökar boytan, med mera. Med en omallokering av resurserna till nybyggnad av hyreslägenheter lämnas ett bättre bidrag till lösandet av bostadskrisen. Avdraget kommer i dag huvudsakligen medel- och höginkomsttagare till del. En väsentlig del av de projekt som beviljas avdrag skulle utföras även utan stöd. Om resurserna överförs till andra stödformer inom bostadspolitiken, kommer den frigjorda arbetskraften dessutom att kunna beredas sysselsättning i annan byggverksamhet. Argumentet att subventionen bidrar till att minska svartarbetet i landet vilar på relativt svaga grunder.

Temporär justering av biståndsmålet

Den svenska biståndspolitiken har i dag ett volymsmål motsvarande 1 procent av bruttonationalinkomsten (BNI). I budgeten för 2020 uppgår beloppet till 52,1 miljarder kronor. Enprocentmålet är självpåtaget. Ett åtagande som Sverige formellt har gjort i ett internatio-

nett sammanhang är att det internationella biståndet ska uppgå till 0,7 procent. Detta beslöts inom EU år 2004 av de då 15 medlemsländerna. Enprocentsmålet avsåg ursprungligen det totala resursflödet från både offentliga och privata källor, men då givarländernas regeringar inte har någon kontroll över det privata flödet, övergick man så småningom till målet 0,7 procent för det offentligt beslutade flödet. Bland OECD:s medlemsländer som samarbetar om utvecklingspolitiken, de så kallade DAC-länderna, är det bara de skandinaviska länderna, Storbritannien och Luxemburg som lever upp till detta lägre 0,7-procentsmål. Genomsnittssiffran är 0,31 procent.

Under det dryga halvsekel som har gått sedan diskussionen inleddes har de globala resursflödena förändrats i grunden. Både direktinvesteringar och privata överföringar från enskilda migranter till hemländerna, så kallade remitteringar, har vuxit kraftigt och är nu var för sig väsentligt större än den offentliga biståndsbudgeten. Remitteringarna var på global nivå år 2018 mer än dubbelt så stora som det offentliga biståndet.

I bedömningen av det internationella utvecklingssamarbetet är det nödvändigt att anlägga ett brett perspektiv. Flyktinginvandringen är inte planerad och efterfrågad på det sätt som arbetskraftsinvandringen är, utan vilar huvudsakligen på humanitära bevekelsegrunder. I betänkandet föreslås en rad åtgärder för att underlätta integrationen av flyktingar på arbetsmarknaden, men även med optimistiska antaganden om sådana integrationsproblem kommer flyktinginvandringen att medföra betydande offentliga kostnader. Detta är i realiteten att se som en del av det internationella biståndet.

Vissa av migranterna kommer att återvända till hemländerna efter något år, kanske när en väpnad konflikt har bilagts, och har då på olika sätt ökat sin kompetens genom skolgång eller yrkesutbildning. Vissa stannar längre, och några etablerar sig permanent i det nya landet eller söker sig till ett annat EU-land. Detta resulterar i remitteringar, som alltså indirekt är ett resultat av mottagandet och etableringen i det nya hemlandet. Vissa etablerar sig som företagare i det nya landet och utnyttjar sina nätverk i ursprungslandet för att utveckla handelsutbytet mellan länderna. Vad nettoeffekten av detta blir kan inte anges med någon rimlig säkerhet, men den bör vägas in kvalitativt när det övergripande målet för bistånds- och migrationspolitiken ska bestämmas. Mot denna bakgrund framstår en temporär justering av biståndsmålet som en rimlig åtgärd. Eftersom den extra

belastning på folkhushållet som kan kopplas till migrationen såvitt nu kan bedömas är tillfällig, finns förutsättningar att återgå till en-procentsmålet inom en inte alltför avlägsen framtid.

Ett återupprättat socialt kontrakt

Det uppdrag som formulerats i kommissionens direktiv är brett och allmänt hållet. Det sammanfattas i följande tre punkter:

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

Dessutom sägs att förslagen ska främja jämlikhet på ett sådant sätt att ekonomins funktionsätt och tillväxtpotential stärks. I direktivet sägs också att jämlikheten ska främjas genom en så jämn fördelning av marknadsinkomsterna som möjligt. Av analysen har framgått att den sistnämnda strategin rymmer vissa risker; fördelningen av marknadsinkomster mätt med ginikoefficienten har nu under några decennier varit stabil, samtidigt som fördelningen av disponibla inkomster blivit allt ojämnare. Eftersom det är de disponibla inkomsterna som ytterst bestämmer vilket handlingsutrymme hushållen har, måste även denna utveckling bevakas.

Kommissionen har mot denna bakgrund presenterat ett stort antal förslag med inriktningen att samtidigt öka jämlikheten och stärka landets ekonomiska potential. Det stora flertalet av förslagen har tidigare diskuterats i den allmänna debatten, i vissa fall utretts grundligt. Kommissionens bidrag ska därför främst ses som ett försök att presentera en sammanhängande analys av Sveriges aktuella problem och en samling förslag som ömsesidigt stöder varandra i arbetet med att hejda och på sikt vända utvecklingen mot ökad ojämlikhet, polarisering och sociala konflikter.

Pandemin har förändrat förutsättningarna för politikens förande och kommer att påverka dem för lång tid framöver. Redan innan denna utifrån kommande chock drabbade den globala och den svenska

ekonomin fanns det dock tecken på kris. Polariseringen i samhället har ökat, liksom aggressiviteten i det offentliga samtalet, den parlamentariska situationen präglas av instabilitet, och det politiska systemet fungerar i vissa avseenden mindre väl. Detta har skett samtidigt som den ekonomiska utvecklingen har varit gynnsam, med en stabil ökning av bruttonationalprodukten, vilket indikerar att frågan om välfärd och tillfredsställelse med tillvaron är bredare än vad som låter sig fångas med övergripande ekonomiska mått.

Enligt kommissionens bedömning är dessa problem i betydande utsträckning självförvållade, i den meningen att de är resultatet av inhemska politiska beslut. En fortsatt intensiv internationalisering av ekonomin, koncentration av den ekonomiska aktiviteten inom landet till storstadsområdena, osäkrare villkor på arbetsmarknaden för stora grupper av löntagare har inte mötts med adekvata kompensande åtgärder. I stället har ett otillräckligt utjämnande skattesystem och en försvagad social försäkring sammantaget lett till en ökad ojämlikhet i disponibel inkomst som frestar på den sociala sammanhållningen. Tecken på sjunkande tillit i samhället är mot den bakgrunden ingen överraskning.

Tre stora problemområden med direkt anknytning till den första punkten i kommissionens direktiv är utbildnings-, bostads- och integrationspolitik. De båda förstnämnda rymde åtskilliga problem redan för något decennium sedan, men dessa problem har förvärrats av den snabba befolkningsökning som den omfattande immigrationen har lett till. Denna immigrationspolitik formades i huvudsak i politisk enighet, men de politiska partierna förefaller att ha underskattat vilka åtgärder – investeringar i vid mening – som krävs för att denna befolkningsökning ska kunna tas om hand. I stället har man hållit fast vid sedan tidigare fastställda politiska agendor, som blivit alltmer inadekvata som svar på landets problem.

En ökad heterogenitet i befolkningen behöver inte nödvändigtvis leda till problem utan kan i stället rätt hanterad vara en tillgång. Den samhällsvetenskapliga forskningen indikerar vilka villkor som bör vara uppfyllda för att utveckling ska ta en gynnsam väg. Befolkningsmajoriteten och olika minoriteter måste mötas på en någorlunda likställd nivå. För detta finns goda förutsättningar. Svensk lagstiftning och svensk politisk tradition domineras i modern tid av egalitära värderingar. Det måste därtill finnas gemensamma arbetsuppgifter att ta sig an. Även detta villkor är uppfyllt; det saknas förvisso inte

problem med att förverkliga de traditionellt ambitiösa målen för välfärdspolitiken.

Den tredje förutsättningen är att det politiska ledarskapet entydigt står för en integrerande politik som bejakar mångfalden och erbjuder alla som accepterar de grundläggande värderingarna och villkoren att delta på samma villkor i samhällsbyggandet. Konflikttendenser finns i alla samhällen, men det är först när politiska ledare hämtar näring ur sådana konflikter som de legitimeras och växer sig starka. För att motverka sådana tendenser krävs ett förnyat socialt kontrakt.

A Common Concern. Summary of the report of the Commission on Equality

Like other Nordic countries, Sweden has shown in its practical policymaking that it is possible to combine good economic growth with a large measure of equality. At the same time, good outcomes have been achieved in terms of other welfare indicators, such as health, education, trust, and respect for the law. In international research, a key explanation for this success has been found to be a high minimum level when it comes to important basic factors such as education, health, income and housing. If all citizens in a society are equipped in these respects, they are also enabled to develop and to contribute to society according to their abilities. In such a society, children's life chances are less dependent on the environment they happen to be born into, and social mobility increases.

Despite these positive trends, Sweden today faces major challenges. In the education system, where for many decades a high and even level was guaranteed, significant differences in quality now exist among schools and municipalities. The extensive immigration that has taken place since the turn of the century is dominated by young people and people of working age, and has thus greatly improved the country's dependency ratio, but integration of those coming from abroad is slow. Housing is in short supply in a large proportion of the country's municipalities, and segregation has increased, especially in the metropolitan regions. The general level of trust in society, which has traditionally been high in both Sweden and other Nordic countries, is showing signs of declining. Inequality in income from capital is growing.

The increasingly unequal distribution of income in recent decades is a subject of discussion not only in Sweden, but internationally. Income differences at a global level, taking the world population as

a whole, are now decreasing, above all owing to political shifts in large countries like China and India, but *within* most countries – including those two – they are increasing. Global levelling is to be seen as progress, but the growing domestic inequalities pose significant risks.

For a long time, those in power in Sweden, in politics and business, seem to have underestimated the scale of the problems, particularly as regards integration. For the most part, they have relied on established political solutions. A policy to address the new challenges to society has to be based on an analysis of the mechanisms and causes behind the developments that have occurred.

Time is a key factor. Sweden has a window of perhaps ten to fifteen years to make the most of a favourable demographic situation – assuming that those who are of working age also find a place on the labour market.

In 2020, the Covid-19 pandemic has tended to overshadow other issues, with urgent problems of livelihoods and revenues to be addressed. The questions dealt with in the Commission's report, however, will still be there when the immediate crisis is over. In a best-case scenario, the crisis could help to find solutions, as ingrained routines and measures are called into question.

The foundations of prosperity, and its distribution

In earlier times, in answer to the question what formed the foundations of a country's prosperity, it was common to compare a nation to a household and to regard physical and financial assets as the basis for its prosperity. As much as possible needed to be manufactured inside the country's borders. With the Enlightenment, the development of international trade and the Industrial Revolution, a broader view evolved of the underpinnings of prosperity. Human capital – knowledge, networks and open relations with the rest of the world – assumed a more prominent role. Today we know that, in addition, people's life satisfaction is very strongly influenced by levels of trust in society, or what is also called social capital.

All of these resources together – physical, financial, human and social capital – are what determine the legitimacy of the social order. So, although economic and welfare policy have traditionally, and

with some justification, focused on income and material resources, they need to be designed with this broader approach.

Why is inequality generally growing?

Although inequality at a global level, between countries, has levelled off and even decreased somewhat, within most of the world's countries it has, as we have seen, increased. Various technological and economic explanations for this have been put forward. Advances in information technology have resulted in a globalisation of both production chains and financial markets that has changed the balance of power between capital and labour, in that capital is more mobile than labour. Some new markets are dominated by global corporations with a near-monopoly position and high profit margins. Within Sweden, economic activity is currently being concentrated in the metropolitan regions, leading to regional inequalities.

Alongside technological and economic factors, the distribution of income is affected by political decisions. In the short and medium term, the equalising effect of the tax and transfer system is of great significance for the way income is distributed.

Beyond these technological, economic and political factors, there is a tendency for inequality to grow as a result of the way human interaction works. Both theoretical arguments and historical experience indicate that, under normal circumstances, inequality grows under its own momentum. In other words, a given level of equality in a society is not inherently stable, but needs to be defended and maintained. Historically, wars and outbreaks of epidemic diseases have sometimes had a levelling effect, quite simply because high mortality has led to shortages of labour. The history of the Nordic countries over the hundred years from the 1870s, however, shows that economic progress is perfectly compatible with greater equality, without the need for either violence or major epidemics. Social science research tells us that trade unions and universal suffrage help to create conditions for a favourable combination of equality and growth.

Arguments for greater equality

As noted in the introduction, the Nordic countries have shown in their practical policies that it is possible to combine high economic growth with a large measure of equality. Despite this, such policies began to be questioned in the 1980s, based on a variety of arguments, both abroad and in Sweden. Today, three to four decades later, the climate of opinion is different, and there is reason to examine some of the arguments that have been advanced for and against equal living conditions.

Reasons put forward for differences in income

Before the principal arguments in favour of greater equality are presented, it may be useful to discuss those *against* equality and for differences in income.

One traditional argument has been that individuals with higher incomes have a higher saving ratio and that a more uneven distribution of income thus frees up more capital for investment, resulting in higher growth. However, this argument is only valid in a closed economy; in a globalised financial market, there is no guarantee that the capital will remain in the country and contribute to higher growth here. Indeed, since the mid 1990s Sweden has experienced a significant export of capital, illustrating the weakness of the argument.

Another reason often put forward is that there need to be large differences in pay to attract people into education, which is said to indirectly promote economic growth. Estimates of the 'earnings premium' from education, that is, the personal economic return on a longer education, have been made by the OECD and confirm that Sweden is in the lower part of the international distribution. These estimates have a number of weaknesses, however. They end at age 65 and thus take no account of pension differences between income groups, or differences in life expectancy. What is more, it can be noted that a comparatively large proportion of Sweden's population have attended higher education, so clearly people's educational choices are not guided solely by the earnings premium calculated in this way.

Levels of parental education are an important factor, and high-quality basic education and vocational guidance may therefore be at

least as effective in increasing interest in higher education as larger differences in pay.

A third reason relates to the conditions for doing business and has found tangible expression in such things as favourable rules for closely held companies, low corporate taxation and generally light taxation of wealth. What such measures have in common is that they have been considered necessary to create more favourable business conditions in the country. However, international comparisons of conditions for doing business in different countries, carried out regularly by the World Bank and various financial institutions, show that conditions in Sweden are among the most favourable in the world. If this argument had any relevance in the past, in other words, it has now lost its force.

That does not mean that economic incentives are unimportant. The need for incentives should be, and is, taken into account, for example in setting salaries and in the design of social insurance systems. What is needed is a balance between incentives and equality.

Equality of opportunity and equality of outcome

A common distinction in the debate about redistribution is between equality of opportunity and equality of outcome. In general, there is broad political support for equality of opportunity, as it is difficult to argue against all children as far as possible being given the same opportunities in life. The beneficial impact of equality of opportunity on economic development has also been confirmed by research, for example by comparisons of countries that have gone from being poor agricultural economies to industrialised middle-income countries. In developed countries, human capital rather than farmland is the key factor of production, and the equality-promoting effect of a well-developed and equal system of basic education has also been confirmed.

The distinction between opportunity and outcome is difficult to uphold, however, since what is an outcome at one stage in life becomes an opportunity at the next. Whether or not a student leaving compulsory education meets the requirements for admission to upper secondary school is an outcome, but that outcome is an important prior condition for the student's subsequent education

and opportunities as an adult. What is more, a transfer of both human and financial capital occurs across generations, which is of great distributional significance in the longer term. Outcomes for the parental generation are therefore important in shaping the opportunities available to their children. Without corrective interventions such as subsidised education and inheritance tax, therefore, inequalities will grow over time, even if we were hypothetically to envisage a starting position with an entirely equal distribution.

A combination of levelling of opportunities and levelling of outcomes is therefore necessary to achieve a sustainable and reasonably even distribution of society's resources, for the benefit of all.

Intergenerational mobility

Intergenerational mobility, sometimes referred to as social mobility, may relate to social class, education or income. Mobility is high if the chances of a person reaching different levels are not strongly dependent on the position of their parents.

Social mobility, like equal opportunities, is a political objective that enjoys broad support, and the two are closely connected. Both international and Swedish research show that greater inequality is associated with lower social mobility, an association made clear by comparisons both between countries and between regions within a country. Parents try in various ways to create the most favourable conditions possible for their children, and therefore there will be no equality of opportunity in the long term without a levelling of outcomes. Experience of how education systems have developed in countries with high inequality confirms this fear.

Growth

The links between equality and economic growth are disputed. This is because most of the studies carried out are based on a measure of inequality known as the Gini coefficient. This is a blunt instrument of measurement: two societies with the same Gini coefficient may have very different social and economic structures, and stable correlations therefore should not be expected when inequality is measured in this way.

Analyses that describe the relationship between distribution and growth in more detail find a stable positive correlation between a comparatively high share of income for lower income groups and the rate of economic growth. The causal link appears to operate through human capital, that is to say, in equal countries the differences in human capital between children of parents with a long education and children of those with a short education are small. The underlying explanation is that a school system which guarantees a high minimum level of human capital strengthens opportunities for children with a less favourable background to develop their potential and advance, helping to boost social mobility and hence economic development.

Trust

The link between equality and trust is strong and is borne out in both international and Swedish studies. Analyses of Swedish data from different regions indicate that it is the income share of those belonging to the lower half of the income distribution that is important for the general level of trust.

In international studies, the Nordic countries are found to have exceptionally high levels of trust. This is largely explained by their high equality. High standards of public administration have also been shown to have a positive impact on trust, and in that respect, too, the Nordic countries have a strong tradition.

Although the average level of trust is high, variations exist between individuals and between groups. People with a weak position on the labour market, or who are dependent on transfer payments for their incomes, tend to have below-average trust levels. High levels of education and good incomes affect trust in a positive direction.

Trust, in turn, has consequences both for how well the economic system works and for welfare in a broader sense. It is even possible to translate changes in trust levels into economic terms. The general level of trust also affects the legitimacy of the political system.

Health

The state of health of a population is dependent both on general living conditions and on the design of health care. Individuals with higher levels of education and higher incomes generally enjoy better health. At the same time, an even distribution of conditions and opportunities results in better health outcomes on average in society. A high minimum level is also associated with smaller regional variations in health.

A well-developed public health care system with charges to patients that are not too high ensures that good care is available to all sections of the population. International evaluations also demonstrate a good socio-economic return on public investments in health care, a return that benefits resource-poorer groups more in relative terms.

The central role of education

The great majority of welfare indicators covary positively with a raised level of education. Education has effects far beyond the labour market, both at the individual level in people's private lives and at a collective level in society. Concomitant with higher standards of education in a society are a better-functioning democracy, greater trust, better health and lower levels of crime. In international analyses, investments in the education system, like those in health care, are found to yield a high socio-economic return. At the same time, a well-developed system of education is one of the most important instruments in equalising life chances and maintaining equality in a society.

All of this means that the educational sector, from preschool to adult education, has a key function in society, alongside its obvious role as the main instrument in the formation of human capital. The first four or five years of life are just as important as a child's school years in shaping the opportunities that will be available to him or her later in life, so the discussion about individual development cannot be confined to the education system in a narrower sense, but must also include conditions during the early and preschool years of childhood. With increasingly rapid technological development,

demands in terms of education in adulthood are also growing, so the time frame has to be extended in that direction as well.

Sustainability

A commitment to equal living conditions has found tangible expression in the 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by the UN General Assembly in September 2015. Many of the 17 goals of the Agenda refer to various aspects of equality, summed up in the ambition to 'leave no one behind'. Goal 10 carries the heading 'Reduced Inequalities'. The targets set as part of this goal include giving priority to the poorest 40 per cent of the population in the design of economic policy, and pursuing policies that promote the inclusion of all.

Summary

In an overall assessment, it would seem that, at present, the arguments in favour of greater equality carry more weight than those against it. Equality has long had to take second place to other policy goals, but the rapid changes that have occurred both in Sweden and in the wider world justify a reappraisal.

Sweden: trends and the current situation

Income and wealth

There are many dimensions to welfare, but the focus in discussions about redistribution policy is nonetheless on income and wealth. Both factor incomes (labour and capital incomes) and disposable income (income after taxes and transfers) are of interest. The 2019 Long-Term Survey of the Swedish economy studied trends in the income distribution from a number of different perspectives, both historically and internationally, and using various measures of differences. Some of the main trends emerging were as follows:

- The distribution of disposable income in Sweden was most even in the early 1980s. Measured by the standard metric of the Gini coefficient, inequality in disposable income has subsequently increased by around 60 per cent, from 0.2 to 0.32.
- Inequality in factor incomes (labour and capital incomes) has not changed as much. Since the mid 1990s, the Gini coefficient for factor incomes has remained fairly stable, around 0.5. Capital incomes have grown in significance and are also unevenly distributed, both between different income strata and between men and women. There are several reasons for this trend – increased asset prices, especially for housing; the dual system of taxation introduced in 1991, dealing separately with labour and capital incomes; and gradually more favourable rules for the taxation of closely held companies (the ‘3:12 rules’). This has been counteracted by increased wage income in earnings strata just below the median income. The increase in earned income may in turn have several causes. The long-term rise in the dependency ratio – the number of children and elderly people relative to the working-age population – is increasing the demand for labour. Changes in the system of taxes and transfers have also made gainful employment relatively more attractive.
- The reason differences in disposable income are growing is that low-income households are more dependent on transfer payments, which on the whole have not kept pace with general trends in earnings. Nor has the equalising effect of the tax system increased sufficiently to compensate for the more uneven distribution of capital incomes.
- Regional differences have been increasing for several decades. In a long-term view, from the second half of the 19th century, industrialisation meant that economic activity in the country was spread more evenly, having previously been concentrated in the Stockholm and Gothenburg regions. It was most evenly distributed around 1980. Since then, economic development has once again been marked by a shift towards the metropolitan regions. One consequence of this is rising capital incomes and property prices in those regions, further contributing to a concentration of economic resources.

- International studies have shown that income inequality covaries with low social mobility. The Nordic countries accordingly exhibit a high level of social mobility. The growing inequality in Sweden has not yet fed through into reduced mobility, which may be due to the considerable inertia of institutions of the welfare state and of associated generation effects. Free education within an as yet comparatively equal system ensures a higher degree of mobility than is found in countries where large social differences have existed for a long time, both in general terms and specifically with regard to educational opportunities. Family background and childhood circumstances have long been major factors in educational success, but their significance has only increased since the turn of the century, and then only among students with a foreign background.

Education

A person's level of education is of great significance both for their chances of finding employment and for their pay and working conditions.

- Sweden and the other Nordic countries have previously had a comparatively even level of education, and compulsory basic (primary and lower secondary) education of a high quality has contributed to a levelling of incomes.
- With immigration, the spread in education has increased. Among children with a foreign background, a higher proportion go on to higher education, given a certain social background, and on average they also receive stronger parental support in their studies than children from a Swedish background. At the same time, there are groups of immigrants with considerably shorter periods of education and the problems that entail in terms of gaining entry to the labour market and their children being able to benefit from schooling.

Challenges

The changes in society outlined above have left a clear imprint in the form of growing differences in incomes and assets. There is a danger of inequality in Swedish society growing as the result of a general process in which tendencies in a number of different areas are mutually reinforcing.

An education system with problems

The situation in the Swedish education system has to be described as a cause for concern. Outcomes have long been declining, although the latest international comparisons suggest that this trend has bottomed out, and a recovery has occurred for students with a Swedish background. For students with a foreign background born in Sweden, a slight deterioration may be noted. Those born abroad consistently exhibit poorer outcomes, attributable in part to their having arrived in Sweden at older ages.

An increased spread of educational outcomes can be observed between schools and municipalities. There is a problem of grade inflation, and both an acute and a long-term shortage of qualified teachers. Having once been a leading nation in terms of the quality and equality of its education system, Sweden dropped for a time to a middling position in the group of OECD countries we normally compare ourselves with. Some of the lost ground has since been made up, with the result that Sweden is now above the average.

With the many changes introduced over the last three decades or so, it is difficult to gain a clear picture of the causes of the problems. At least three major policy changes have contributed: decentralisation to municipalities, changes in educational approach, and school choice combined with free establishment of new schools.

Transferring the main responsibility for compulsory and upper secondary education to municipalities meant that the latter were entrusted with a task which, judging from all the evidence, small and medium-sized local authorities have had difficulty fully living up to.

A shift in educational approach, from traditional teacher-led learning to what has variously been referred to as student-centred or constructivist learning, has placed a heavy responsibility on students themselves, with negative consequences for learning outcomes in

general and for students with a weak educational background at home in particular.

School choice, combined with a free right to establish new schools, has contributed to greater segregation, grade inflation and an element of unreliable providers. Housing segregation is still the dominant factor behind educational segregation, but school choice also contributes. In some cases, moreover, the free right of establishing new independent schools has thwarted municipal authorities' attempts to reduce segregation.

The relative significance of these three policy shifts cannot be determined, as they have been implemented more or less in parallel. The large influx of foreign-born students has added further difficulty to an already problematic situation.

Inadequate integration policies

Like many other developed industrial nations, Sweden has undergone a demographic development in recent decades that creates problems for the national economy. The dependency ratio – the number of children and elderly people relative to the working population – has tended to rise owing to increasing life expectancy. From this point of view, immigration of younger people or people of working age is beneficial, and the demographic profile of Sweden's population has indeed been substantially improved by the immigration of recent decades. At the same time, this immigration makes demands in terms of the education system, housing supply and other adjustment measures if the favourable demographic effects are to be turned to good account. Such investments do not come about automatically, but require public-sector initiatives on a significant scale. Without those investments, a potentially favourable demographic situation in terms of supporting the population will make way for its opposite.

Sweden has successfully received large groups of immigrants in the past – in the form of both labour immigration from Finland, southern Europe and Turkey and immigration of refugees from Chile following the military coup and in connection with the collapse of Yugoslavia. What has complicated the issue since the turn of the century is a large influx of both refugees and immigrant

workers from geographically and culturally more distant countries. This makes greater demands in terms of adjustment measures, at the same time as central government agencies, regions and municipalities have all had to handle problems for which they have had neither the procedures nor the capacity required. A large proportion of newly arrived refugees and their family members lack sufficient education or other qualifications for the Swedish labour market. Many children have come to Sweden after the age at which they would normally have started school, and some have a weak educational background.

Integration of women from less equal societies is difficult but important, both for those directly concerned and for the next generation.

Sweden has not been less successful in integrating people of foreign origin than other comparable countries, but the scale and severity of the problems seem to have been underestimated. This in turn gives rise to concomitant problems – housing shortages, discrimination and other difficulties on the labour market, crime – which cannot be solved separately from the basic problem of integration.

The effects of greater ethnic heterogeneity on trust in a society are not clear-cut. International research points in different directions. Handled in the right way, ethnic diversity can be an asset, but it can also heighten conflicts in a society and make it harder to achieve the common sense of identity that is one of the cornerstones of trust. Politics, the media picture and public debate play a major part in reinforcing or mitigating such tendencies. The opportunities for cooperation that are created and the signals that are sent by leading politicians are therefore of great significance for the direction developments take. Surveys in Sweden point to a declining level of trust, especially among economically vulnerable groups such as the unemployed and those on sickness benefit.

A more uncertain labour market

In recent decades, traditional full-time employment with one employer has made way for other, more uncertain relationships between employer and employee. For the employer, this is a way of

reducing the costs of unforeseen variations in demand for goods or services produced. Part-time work, temporary stand-in jobs and involuntary self-employment are a few examples. The overall scale of the phenomenon is difficult to estimate. Changes of this kind are recorded by the employer as increases in productivity, but in reality they amount to passing on the cost of uncertainty to the employee. Both equality in general and gender equality are adversely affected.

Social insurance, which is designed on the basis of more traditional forms of employment, works less well for these categories of labour. On top of this, there is the financial stress inherent in uncertain employment itself.

Gender equality – unfinished business

For much of the post-war period, Sweden and the other Nordic countries have pursued purposeful policies to bring about greater gender equality in society. These have been successful in more than one way: women have achieved a more equal position, at the same time as the increased supply of labour has helped strengthen the countries' economic potential. Women are entering higher education to a greater extent and thus becoming the bearers of a growing share of human capital, with consequences in the long term for power relations both in and beyond the world of work.

In several areas, however, progress is lagging behind. Women still take greater responsibility for the home and for children and adults in need of care, which, in combination with paid employment, creates a risk of stress. For many, a solution is to work part-time, resulting in less economic independence, poorer insurance cover and, in the long run, lower pensions. Involuntary part-time employment, too, is commoner among women than among men.

Women's and men's wages in the same or closely related occupations have converged over a longer timescale, but widespread part-time work among women has meant that incomes have not converged in the same way. The growing significance of capital incomes, which show a skewed distribution in favour of men, has had the effect that convergence between the average incomes of men and women has come to a halt.

In addition, predominantly female occupations generally attract lower pay than those that are male-dominated, when occupations requiring similar periods of education and similar qualifications are compared. In the allocation of managerial positions, women are still under-represented in relation to their share of employees, in both the private and the public sector.

In social security systems, individualisation is now a dominant principle. In certain cases, however, it has only been partially implemented, or else benefits are calculated on a household basis. In such cases, there is a risk of traditional gender role patterns persisting or even being reinforced.

Ill health

The health of the Swedish population is generally good by international standards, but certain differences in health outcomes, too, have shown a tendency to increase. High levels of education and good incomes are correlated with better health. There are also geographical variations in health, which are more pronounced in lower income groups. Health problems linked to various forms of dependence – alcohol, tobacco etc. – have likewise tended to become increasingly concentrated among individuals on lower incomes.

Women have higher sickness rates than men, although only after giving birth to children. Part of the explanation is probably their greater combined responsibility for work and the home, but child-birth itself may also be a contributory factor, especially among women who, before giving birth, are less well placed to face the pressures involved.

Housing, neighbourhood and environment

Housing has traditionally played an important role in welfare policy. We spend a large part of our lives in and around our homes, and their location and standard are major factors in shaping the way our lives turn out. A large proportion of the subsidies that had formed part of policies in this area were phased out in the early 1990s, sharply reducing the role of the state. One consequence of this was uneven and generally low production of homes. With the rapid growth in

population since the turn of the century, the shortage of rented accommodation, in particular, for low-income earners has become increasingly apparent. A housing shortage now exists in most of the country's municipalities, in certain cases a serious one. The National Board of Housing, Building and Planning estimates that an average of 64 000 new apartments per year will be needed over the period 2018–2027, with particularly large numbers required in the metropolitan regions.

Assets in the form of owner-occupied homes have increased sharply in value in recent decades as a result of rising housing prices, but household debt has also grown. In addition, these assets are unevenly distributed across the population, more unevenly than incomes. Taxation favours owner-occupied housing, an imbalance that has become more pronounced in recent years. For low-income households, owning one's home is not an option. The dominant problem on the housing market is therefore the shortage of rented accommodation at rents that are affordable for this category of tenants.

Beyond the immediate need for a home, there is a need for services, both public and private. From a children's perspective, preschools and schools are primary needs, and for the population as a whole, health care facilities and public employment service, social insurance and tax offices. It is not just a matter of availability, but also of quality. Both schools and health care providers have had difficulty maintaining quality in areas with less favourable socio-economic characteristics.

A weakened system of social insurance

One of the pillars of what has been called the Swedish model of economic policy is a compromise between capital and labour. In line with the 'Rehn-Meidner model', trade unions have accepted the rapid restructuring that comes with an open economy and heavy dependence on exports, in exchange for a well-developed system of social insurance. That system is intended, in the short term, to provide financial protection for those affected by the restructuring, and in the longer term, to help them make the transition to other

occupations and sectors. In this way, broad acceptance has been secured for a free trade policy.

Internationalisation of the Swedish economy has if anything intensified in recent decades, owing to both EU membership and the general globalisation of production processes and financial markets. If the historic compromise had been respected, social insurance should have been strengthened to a corresponding degree, or at least not weakened. Since the beginning of the 1990s, however, it has been steadily eroded, with the result that the loss-of-income principle adopted on the basis of political agreement no longer applies in practice. Today, the system reflects a design principle midway between loss of income and basic security. This has resulted in the emergence of collective insurance schemes as a complement to the public ones, an approach that results in poorer spreading of risk, weaker redistribution and higher administrative costs.

The distribution of wealth

The distribution of wealth is always more uneven than that of income, in that individuals with higher incomes have more scope to save and because inherited wealth also tends to accumulate over generations. Since statistics on wealth were scrapped along with the wealth tax in 2007, the state of knowledge in this area in Sweden has been poor. The increased significance of capital incomes, however, suggests a more uneven distribution. In Sweden, the natural tendency towards a concentration of wealth has been amplified in recent years by the abolition of wealth tax, inheritance tax and property tax, and by changes in the taxation of closely held companies, and the importance of inheritance has grown.

In the lower part of the income distribution, trends have been unfavourable. People on low incomes generally take out smaller loans than those on high incomes, but at higher cost. Narrow margins may – in the event of unforeseen occurrences or issues such as problem gambling – result in an unmanageable burden of interest payments, fees and capital repayments.

Social capital – trust

As has been noted, the level of trust is of significance for economic life, and changes in this regard may be expected to have consequences in many areas. Several factors are currently operating in the direction of declining trust in Swedish society:

- Trust is strongly linked to equality. With something of a time lag, rising inequality may be expected to result in falling levels of trust.
- Growing internationalisation and more uncertain conditions on the labour market, combined with a gradually weaker system of public insurance, have resulted in greater insecurity for broad sections of the population, and with it declining trust.
- The majority of immigrants come from countries with lower trust levels than Sweden, owing to lower economic standards and often less well-developed democracy. Even if the individuals who take the step of migrating to more or less distant countries are not representative of the population as a whole, this change in the composition of the Swedish population may be expected to result in a lower level of trust.
- Second-generation immigrants encounter obstacles in education and employment that create a risk of frustration and a low level of trust. Evidence of discrimination on ethnic grounds can be found both in schools and in working life.

Liberal democracy questioned

A new feature of the political landscape – with potentially significant consequences for economic life and development – is a questioning of both liberalism and democracy. Such tendencies have been discernible both in Sweden and in other countries that have been felt to be self-evidently stable democracies. There is convincing evidence that these tendencies have to do with the changes described – greater economic insecurity, increased inequality, and a sense of there being generally less scope to influence one's own situation in life. Conversely, the changes in political opinion that have occurred may be

expected to have consequences for economic development and hence also for households' market incomes.

Diagnosis

Various explanations for the growing inequalities observed have been put forward in research and political debate. The developments that have taken place are complex and multidimensional. Some seek the explanation in economic and technological factors, such as globalisation of production processes and financial markets, or a high rate of innovation that rewards large, research-intensive companies with considerable market power. Others argue that the explanation lies, rather, in political decisions. The distinction between the two categories – economic/technological and political – is potentially misleading, as political decisions in recent decades have often been such as to increase the scope for market solutions and market players, thereby contributing to greater inequality.

Rising inequality in the Nordic countries is mainly attributed to political decisions and, to a certain extent, a lack of decisions, such as a failure to adjust transfer payments in line with trends in real wages. In the short term, reduced redistribution through the tax and transfer systems has been the most important factor. Over a longer time frame, greater segregation in housing and school education will be of major significance for differences in childhood circumstances and living conditions later in life, as will the effects of technological and economic changes that are not met with adequate counter-measures.

Which inequality is important?

When the correlation between inequality and various welfare outcomes – health, social mobility and others – is analysed using various measures of inequality, a clear pattern emerges, as already indicated: what is important is the income share and other dimensions of welfare of the bottom four or five decile groups. Put another way, high minimum levels of education, health, income and other resources are favourable to social mobility, to trust and to economic growth.

This does not mean that the upper part of the distribution is without interest. A strong concentration of income and wealth in the upper stratum may give a small group a disproportionate influence over the development of society and thus have far-reaching adverse consequences in the long term for economic development for the population as a whole. Such tendencies are evident in US society and have also been discernible in Sweden.

Market and the public sector

As already observed, in every society based on a market economy there is a natural tendency for different forms of capital to become concentrated. This is visible in purely geographical terms: a town with somewhat more favourable conditions than a rival one attracts people, skills and economic resources and thus becomes even more attractive. It is also visible in competition between companies: other things being equal, a larger company has an advantage over smaller ones, since it can more easily deal with disruptions, has greater market power, and can offer better prospects of promotion for qualified staff. Such differences exist between households as well: well-resourced ones with higher education and higher incomes can more easily exploit opportunities and cope with disruptions in income than those with more limited resources.

What can offset such tendencies towards concentration, imbalances of power and inequality are public interventions of various kinds. Geographical concentration can be counteracted by infrastructure investments, an expansion of higher education and other regional policy measures. Power imbalances between companies can be counteracted by measures to promote competition and innovation support for small and medium-sized enterprises. The position of resource-poor individuals and households can be strengthened in the short term by transfer payments and in the longer term by education.

- An important cause of the growing inequality at every level is that the nation state has been weakened by a series of political decisions over the last three or four decades. In Sweden's case, significant legislative powers have shifted upwards to the EU level. The fundamental principle of EU cooperation is that of the

four freedoms – the free movement of capital, labour, goods and services. This principle may seem neutral at first glance, but it in fact favours capital at the expense of labour, as capital is more mobile. Labour mobility has been greatest among workers from low-income countries within the Union, which may adversely affect corresponding groups on the Swedish job market.

- Various responsibilities have been delegated to municipalities, schools being the most notable example. This in itself increases the spread of outcomes, as, even with a system of economic equalisation, the capacities of different municipalities vary considerably. Differences in the political preferences of the local majority also have an impact.
- Market-like solutions and methods of governance mean that the inherent tendency of the market towards concentration and inequality also spills over into the public sector.
- Some of the key policy areas mentioned above – housing policy, social insurance – have also been affected by the retreat of the state from earlier undertakings, often in the form of gradual changes caused by an absence of decisions.

These factors combined are an important part of the explanation for the increased inequality both in Sweden and in other comparable nations, and the tendencies described have been more pronounced here than in most OECD countries.

A policy for greater equality – starting points and principles

A liberal view of society with a children's perspective

The Commission has worked on the basis of a liberal view of society, meaning that the analysis undertaken needs to take individuals as its starting point, and not families, clans, nations or other groupings. The citizens of a liberal society are guaranteed certain fundamental rights, but in return have an obligation to take responsibility for their own lives. For these bundles of rights and obligations to be perceived as legitimate by the population as a whole, all citizens also

have to be given a reasonable chance of realising their visions of a good life.

It is important to underline that the fundamental rights in question are universal, that is to say, independent of gender and social and ethnic background, and also independent of the cultural context.

A direct consequence of these starting points is that political problems relating to conditions in early life and through childhood and adolescence are to be seen from the child's point of view. Parents normally represent their children, but where conflicts arise between the children's interests and those of their parents, the best interests of the children must take precedence.

Greater equality and strengthened economic potential are compatible goals

The terms of reference for the work of the Commission rest on a conviction that it is possible to increase equality in society while also strengthening the country's economic potential. The Commission's analyses and the research and inquiry literature on which its report builds confirm the validity of this conviction.

The division of responsibilities between the public and private sectors must be based on an objective analysis

The boundaries between the public and private sectors have shifted in recent decades, without full account being taken of the complications arising from various forms of privatisation. A commonly held view has been that Sweden's tax-to-GDP ratio has been too high and that there is intrinsic merit in reducing it. Analyses carried out by the OECD, however, show that different countries have very different ways of discharging public responsibilities, that these differences affect the amounts of tax levied, and that comparisons between countries' tax ratios can consequently be directly misleading. It is not surprising, therefore, that it has been difficult to find any simple relationships between, for instance, tax ratios and rates of economic growth; what is done in the framework of public-sector responsibilities is more important for the economic outcome than the tax ratio.

Experience of trials of various market-like methods of governance in the public sphere in recent decades also shows that they by no means always increase efficiency or reduce expenditure. On the contrary, some of these changes have driven up costs.

Before responsibility for delivering public services is handed over to private providers, there thus need to be careful analyses of the basic conditions on which this is done. Since all contracts are incomplete, it is generally difficult, on a contractual basis, to bring the profit interest of the private enterprise concerned into harmony with the political goals laid down for a given service. Other requirements which public services have to meet – equal treatment, objectivity and transparency – are also difficult to reconcile with the rules that apply in the private sector, such as commercial confidentiality and loyalty to one's employer. Supervision and sanctions must therefore form part of the rule structure within which private actors have to operate. In certain situations, the conclusion will be that public responsibility can only be assumed for a service if it is operated in-house.

The division of responsibilities within the public sector must be based on an objective analysis

Alongside various forms of privatisation, it has been common in recent decades to delegate measures decided on by central government to regions and municipalities. Decentralisation of schools to municipal authorities is one important example, but responsibility for the large flows of migrants has also largely been devolved to those authorities.

Delegation from central to regional or local government may have advantages, but requires a careful analysis of the public function in question. Here, too, there has sometimes been a failure to take into account what services are being delivered and what capacity municipalities or regions have to implement the policy decisions taken at a national level.

Another consideration is that certain changes in central government undertakings or in taxation have had negative consequences for municipal finances. A lower level of ambition in the social insurance system has resulted in a heavier burden on income support, which is administered by municipalities. Changes in taxation rules for closely held companies have adversely affected the municipal tax

base, as wage income has been turned into capital income and thus been removed from that tax base. Where compensation is paid via state transfers to municipalities based on the 'local government financing principle', these payments are static, that is to say, they are not indexed, and therefore growth in an item of expenditure over time gradually increases the burden on the municipal sector, without any adjustment of the compensation paid.

Full use should be made of the national room for manoeuvre under EU legislation

EU membership has radically changed the basic conditions for political decision-making in Sweden. A substantial proportion of the new laws enacted by the Riksdag emanate from the EU level. According to an analysis carried out for this Commission, adaptation to EU law in several key areas has been pursued further than necessary, that is, further than the underlying directives have actually required. Housing policy is one example. This has sometimes been to the detriment of equality.

EU membership must also be properly administered in areas governed by the rules arising from it. Swedish authorities need to ensure that foreign commercial operators active in the country follow the regulations that apply. In the transport and construction sectors, for example, supervision has been inadequate, with negative consequences for domestic companies and employees.

Prevention is better than cure

There is an old rule that says that prevention is better than cure. Modern analyses of initiatives to compensate for a less favourable social background and increase the likelihood of children successfully completing their basic education, for example, confirm its truth. Early interventions, sometimes already at preschool age, have a better chance of bringing socio-economic benefits. One difficulty that can sometimes arise is identifying the children who need special interventions and choosing effective ones. Selectivity is important; the fact that a problem has been identified at a group level does not mean that the entire group needs measures to tackle it.

School failure can have very negative long-term consequences. It often results in difficulty gaining entry to the labour market to earn one's own living, which in some cases leads to long-term welfare dependency and in others to a criminal career. The socio-economic costs of such careers are far higher than the costs of preventive measures during a person's school years.

In the area of economic crime, too, the benefits of prevention are confirmed. Effective legislation permitting information sharing between authorities, information to the general public, and appropriate proactive supervision can prevent crime and keep down the socio-economic costs associated with it.

Health care is another area where preventive interventions can bring a number of socio-economic benefits. Creating good conditions for health early on, for example by establishing healthy lifestyle habits in school students and discouraging different forms of dependence – alcohol, tobacco, drugs and gambling – reduces both human suffering and the costs to society of ill health. The same is true of working conditions and environmental factors in employment and housing.

Administrative boundaries are needed for coordinated measures

Administrative boundaries are necessary, both vertically between different levels and horizontally between sectors. Without clear boundaries, it is more difficult to allocate responsibilities and enforce accountability. Sectors are needed to enable those working in different services to develop and maintain the necessary expertise.

There also need to be clear boundaries between the public sector on the one hand and civil society and the market on the other. Each of these spheres has its own logic, and a lack of clarity about boundaries entails a risk of inefficiencies, administrative errors, and difficulties calling people to account when mistakes are made.

At the same time as such boundaries are necessary, joint initiatives are often required for a service to be effective. The costs of early interventions in schools are borne by municipal education departments, while the benefits accrue to some extent to other departments or even other sectors. In such situations, special financial and

organisational arrangements may be needed to ensure that the measures taken are on an appropriate scale.

Measures to increase equality – cross-sectoral proposals

Inequality is a complex phenomenon, and measures to limit or reduce it therefore have to be sought across a broad spectrum of policy areas. A selection of the Commission's proposals are presented below, beginning with cross-sectoral measures and moving on to sector-specific ones.

Macroeconomic requirements

- An important part of the explanation for the successes of the Nordic welfare states in the 20th century is to be found in a historic compromise, whereby the trade unions accepted a free trade policy and rapid restructuring in exchange for an active labour market policy and a strong public system of social insurance. In the last few decades, internationalisation has continued and, if anything, intensified, at the same time as public insurance systems have gradually been eroded. This is part of the background to growing discontent and declining trust. To reduce the risks associated with such a trend, the thinking that was behind the historic compromise should be brought to the fore and allowed to guide current policy. How this should be done is discussed in more detail in the sections on the labour market and social insurance.
- Since the crisis in public finances in the 1990s, fiscal policy has been marked by great restraint. A surplus target of 1 per cent of GDP, adopted in 2000, has applied as an anchor with reference to the demographic trend predicted at that time, with a sharply rising dependency ratio. The high level of immigration since the turn of the century has changed this situation and improved the dependency ratio. To be able to make use of this more favourable position, it is essential that immigrants who are in need of education and training measures to gain access to the labour market in the next couple of decades are able to receive them.

Such an investment calls for a more active fiscal policy, and a renewed discussion about the surplus target and the tax ratio in the light of the greatly changed demographic situation should therefore be initiated. In the absence of the necessary investment, there is a significant risk of the dependency ratio increasing instead.

- Since the 1990s, the division of roles between fiscal and monetary policy has also changed, with a greater expectation that monetary policy will be able to handle the fluctuations in the economy previously addressed with fiscal policy interventions. This approach has become increasingly difficult to apply, and has among other things resulted in negative interest rates during what has been described as a period of high economic activity. A renewed discussion about the role and design of monetary policy and its relationship to fiscal policy in the light of the experience of recent decades is therefore called for.
- The strains on the national economy and public finances resulting from the Covid-19 pandemic will not be able to be addressed in the framework of existing restrictions on the tax ratio and fiscal-balance targets. This has already been acknowledged by the European Commission. A combination of higher taxes and greater fiscal room for manoeuvre will be unavoidable. It is important that these policy changes are implemented with a high level of redistributive ambition. Well-resourced groups in society must shoulder a larger share of the burden, and that ambition must be continuously monitored in budgetary documents, in the same way as during the public financial crisis of the 1990s.

Institutional changes

- There has been a shift in recent decades in the boundary between the public and private spheres, resulting in a growing number of functions being transferred to the private sector through privatisation, outsourcing and other market-based or market-like models. This has often been done without a careful analysis of what market failures the underlying public undertaking is intended to eliminate and to what extent it is possible to hand over

responsibility to private actors. A reappraisal of some of these changes is called for.

- A similar review should be carried out of the division of responsibilities *within* the public sector, between central, regional and local government. The division of responsibilities within different sectors should be based on the character of the public services to be delivered, the relative advantages of the different levels, and the possibility of creating the right incentives for the institutions entrusted with providing the services.
- Central government has traditionally played a key role in the development and operation of infrastructure – the mainline railways in the 1850s, and later telecommunications and the supply of electricity – after private attempts had failed or been judged in advance to be impossible. The corporatisation and privatisation of recent decades have left us with no, or under-resourced, central bodies with responsibility for developing the various infrastructure systems. This is detrimental to the expansion and management of the systems and also gives rise to regional imbalances. The problem is particularly noticeable in new areas of technology, such as broadband communication and charging networks for electric vehicles, but can also be seen in the traditional systems. An inquiry should therefore look into a strengthened role for central government in the infrastructure field, including a public enterprise for telecommunications, a shift in the boundary between public and private in the electricity supply system, and a state-managed charging network for electric vehicles. More functional pricing in certain infrastructure sectors may also be required, including in the form of higher charges for access to the rail network.
- Socio-economic evaluations of infrastructure projects are carried out in several areas, but have only a limited influence on political priorities. The methodology currently employed in the transport sector, which as well as transport efficiency includes safety and environmental aspects, should be supplemented to include a consistently applied distributional perspective on the projects considered. Once that element is included, greater respect for the outcome of the analyses should be shown in political decisions.

- In many areas of the public sector, especially at the municipal level, we find examples of preventive interventions that do not happen because the costs of the measures are borne by one department, while the benefits accrue to other departments or to regional or central government. To ensure that such ‘social investments’ come about, there need to be, on the one hand, an analytical function to develop methodologies for setting priorities and, on the other, funding. For some of these investments at least, funding can be secured through existing bodies (such as Kommuninvest), but the analytical function requires a new authority, with expertise similar to that found in existing agencies responsible for analysis in various fields, and involving a significant element of socio-economic cost–benefit analysis. Its role should be to develop and to some extent standardise scientifically based methods for assessing costs and benefits in the area in question, drawing inspiration from existing international models.
- As noted earlier, in key areas over-implementation of EU law has occurred, that is to say, for domestic policy reasons, Swedish governments have gone further than the EU rules require. In certain areas, this has had negative distributional consequences. A review should be carried out of more important policy areas, with a view to making more effective use of the available room for manoeuvre. Supervision of compliance with EU-related regulations must also be tightened up. Breaches of rules are unacceptably frequent in the operations of foreign companies in Sweden, for example in the transport and construction sectors.
- There is a need for supplementary databases for monitoring, supervision, evaluation and research in a number of fields, such as children’s health, problem gambling, the work environment, unemployment insurance and wealth. This should be made the subject of an inquiry. Particular attention should be paid to areas where data collection has been made more difficult in recent years by new regulatory regimes.

Gender equality

Although equality between the sexes in the Nordic countries has increased considerably over the past half-century, differences remain that sometimes have to do with historical gender roles, but which are sometimes the result of new policy decisions. Women bear a larger share of the responsibility for home and family, which in combination with paid employment can lead to stress and periods of sick leave. It also results in many women choosing to work part-time to cope with their greater responsibility for care and the home. Women's and men's wages have converged, but differences in average incomes have not decreased. This is partly because women more often work part-time, and partly because capital incomes, which show a skewed distribution in favour of men, have increased in significance. There are also a few remaining discriminatory elements in the legislation, for example in the rules on sick leave in connection with pregnancy.

The Commission recommends the following measures to achieve greater gender equality:

- Pregnancy should be put on a par with illness as a basis for establishing reduced capacity to work under the sickness insurance scheme.
- Pregnancy benefit should be adjusted so that it is paid at the same level as sickness benefit, and entitlement to it should be extended to the estimated due date.
- More days of parental benefit should be reserved for each parent, and the majority should be claimed before the child is 3 years old. Days of parental benefit paid at the minimum level should be individualised.
- Municipalities should be required to offer childcare in the evenings and at weekends to those who need it.

In addition, proposals with impacts on gender equality are presented in other areas, including vocational guidance to counteract gender-based career choices, reformed taxation of closely held companies, and greater provision of information about Swedish society for new arrivals.

Regional issues

Regional imbalances are growing, with a concentration of economic activity in the metropolitan regions. This is a strong tendency that is linked to changes in production systems, information technology, and the increased significance of human capital in the economy. The public sector cannot prevent this from happening, nor should it seek to do so, but the trend can be slowed and its consequences limited.

- There should be a greater central government presence up and down the country, with the opening of more service centres, police stations and so on. Relocation of entire government agencies out of Stockholm is of dubious value in this perspective. The presence of service functions in people's everyday lives – social insurance, tax and public employment service offices – is more important for the legitimacy of public services.
- The municipal equalisation system needs to be reviewed once again, with a view to preserving the levelling effect required. The most recent adjustment has helped to even out basic conditions, but all the indications are that it is not enough. Differences in growth potential and social factors make it difficult to maintain functioning public services in certain parts of the country.
- At the same time, there are limits to what can be achieved with an equalisation system. There needs to be an open-ended discussion of additional measures, such as changes in the division of responsibilities between central and local government, asymmetrical solutions and mergers.

Proposals with favourable regional effects are also presented in other areas, including a coherent strategy for distance learning, and state-run learning centres to coordinate municipal adult education, Swedish for immigrants and distance-based higher education.

Political equality

The growing inequality of income and wealth in the OECD countries has affected the functioning of the democratic system. American political science research shows that decisions in Congress are

increasingly being guided by the interests of the wealthier strata of society. Influence over the political process is being exerted both openly and behind the scenes. Similar tendencies have been seen in Sweden, but less research has been done on them. Sweden has been criticised by the international anti-corruption body Greco (the Group of States against Corruption) for not having done enough to regulate dealings between political parties and lobby groups of various kinds. Some tightening up of the rules has occurred, but problems remain. In its latest evaluation of Sweden, Greco is critical of a lack of adequate transparency in reporting contacts between political decision-makers and lobby groups.

Another threat is the development of very large databases containing sensitive individual data which, with the help of sophisticated information processing systems, have been used for commercial and political purposes. A third problem is that the nation state as a decision-maker is being challenged by transnational commercial actors with significant financial and legal resources. In these areas, too, there is a danger of the principle of political equality being put out of play.

The Commission makes the following proposals:

- Rules on party funding and political decision-makers' contacts with lobby groups should be tightened up, with a view to meeting all of Greco's requirements. An inquiry should look into a register of lobbyists, of the same kind as is being discussed at the EU level.
- A new Study of Power and Democracy should be set up, with a focus on the threats to political equality emanating from, among other things, the tendencies indicated above – the growing concentration of wealth, the development of very large database systems, and the challenges to the nation state.

Measures to increase equality – individual sectors

Education and culture

Over a period of several decades, Sweden's schools have undergone a variety of reforms that have put considerable pressure on the system as a whole, the people working in it and the students –

decentralisation of responsibility to municipalities, with insufficient support from central government; new educational approaches; school choice and a free right of establishing new independent schools. Although the changes introduced have brought certain advantages – greater variation and possibly local improvements in performance – these have been outweighed by the disadvantages, in the shape of generally poorer outcomes, a greater spread of outcomes owing to increased sorting and the associated segregation of students, grade inflation, and an element of unreliable providers. In addition, there has been a large influx of students born abroad, who require more support on average to achieve the goals set. Overall, the experience gained calls for a reappraisal of the policies pursued in a number of respects:

- Clearer central government responsibility for preschool, compulsory and upper secondary education is necessary to reduce regional and socially based variation in the quality of the education system. Concrete measures to achieve this are a common admissions system for public and private schools, a common policy for differentiation of funding with reference to students' needs and abilities, and clearer central government responsibility for the education budget. A sectoral grant of the same kind as was introduced in connection with decentralisation to municipalities should be the principal instrument in giving education providers the resources and incentives they need to work towards equivalent education. This grant should be made conditional on providers achieving the goals adopted at the national level in the education they deliver.
- An organisational structure with the emphasis on the county level should be developed to support small and medium-sized municipalities, in particular, in their efforts to promote equivalent preschool, compulsory and upper secondary education. The most natural option would be to give the National Agency for Education a regionalised structure with a presence in every county, entrusted with safeguarding the supply of skills, quality and equivalence.

- Independent schools need to be better integrated into the national education system. The free right of establishment gives too much freedom to potential providers outside the public sector and therefore has to be limited. Given the selection which it makes possible, it can be argued that it conflicts with the requirement of the Convention on the Rights of the Child that children attending school should develop respect for civilisations different from their own. Freedom of establishment has also stood in the way of attempts by public agencies to integrate children from different environments.
- The provisions of the Education Ordinance and Upper Secondary School Ordinance allowing municipalities to subsidise independent schools' premises costs, to enable such schools to establish themselves in their areas, are in contravention of the Local Government Act and probably also of EU rules, and should be repealed immediately. A thoroughgoing inquiry must be conducted into the legal framework for the operations of independent schools, with a view to establishing uniform provisions for public and independent schools regarding transparency, conflicts of interest and sanctions. An open-ended inquiry should also be carried out into whether commercial entities can in fact be entrusted with the exercise of public authority.
- Resources for supervision should be strengthened, to enable the Swedish Schools Inspectorate to increase its regional presence.
- In view of the great importance of the early years of life, compulsory preschool education for children from the age of 3 years should be trialled and evaluated. Special initiatives should be put in place for younger children who do not have Swedish as their home language.
- The quality of preschool education is important in creating equal conditions for children to grow up in. The proportion of preschool staff with teacher education is declining, a tendency that must be reversed.
- Special support measures should be introduced to enable more students to meet the admission requirements for upper secondary school, both vocational programmes and those preparing students for higher education.

- The teaching profession should be strengthened. Responsibility for educational development should be concentrated in a smaller number of higher education institutions, at the same time as access to education and training for school and preschool teachers should be safeguarded throughout the country, including through greater opportunities for distance learning.
- In countries with successful school systems, educational research is strongly knowledge-centred and focused on teaching methods. There should be lessons to be learnt from this for Swedish educational and pedagogical research. Basic pedagogical values should be written into the regulatory framework for school education, with a focus on knowledge and a stronger position for the teacher in teaching that is guided to a considerable degree by students' prior knowledge (adaptive learning).
- Further measures should be introduced to make it more attractive to work as a preschool or school teacher in less advantaged areas.
- A central body for scrutiny of textbooks and other teaching materials should be reintroduced, possibly combined with a public procurement function. The right of students to good-quality teaching materials and the right of teachers to insist on them should be written into the Education Act.
- The level of ambition for vocational guidance in schools should be raised significantly, to create conditions for well-informed individual choices that are able to challenge established gender and class patterns. This could, on the one hand, interest children and young people with low levels of parental education in higher education and, on the other, increase interest in vocational choices that transcend traditional gender roles. Early interventions should be given priority.
- Adult education should be substantially expanded to meet the growing need both for basic knowledge – a municipal responsibility – and for vocational knowledge and skills in working life – a responsibility of the Public Employment Service. A transparent form of student finance should be created following an inquiry, with a particular focus on individuals who are a long way from

the labour market. Central government should take on a greater responsibility for adult education.

- An inquiry should be undertaken to look once again at skills accounts of some kind, with the costs shared between employee, employer and the public sector.
- A coherent strategy for distance learning should be designed. It should include needs-based educational programmes, funds for the development of digital teaching methods, and support systems and initiatives to broaden recruitment to higher education.
- A nationwide network of state-run local learning centres should be developed to coordinate municipal adult education, Swedish for immigrants and distance-based higher education in regions where specialised education cannot be delivered cost-effectively in individual municipalities.
- Stricter requirements should be introduced concerning an active outreach approach in cultural policy. The policy delivered should be evaluated in relation to this goal, and grants should be made subject to conditions.
- Municipal arts schools should be seen as part of the public education system. Central government support conditional on outreach activities being provided should be introduced to ensure a presence in all the country's municipalities.

Employment

The world of work is changing rapidly. Demands in terms of education and training, which were already unusually high on the Swedish labour market, are growing all the time, calling for a labour market policy with, on the one hand, greater flexibility and coordination between the central government, regional and local levels and, on the other, more accurately targeted central government initiatives. At the same time, conditions of employment in parts of the job market have become more insecure, adversely affecting social insurance cover and sometimes causing delay in starting a family. Part-time employment, in some cases at very low hours, and general fixed-term employment, with conditions that are difficult to monitor, are

particularly common in certain low-paid occupations. The work environment, which in the last few decades has improved in some respects, has deteriorated in others – including increased stress due to a lack of control over one’s work and increased risks of accidents in sectors with a high proportion of foreign labour. To counteract these negative tendencies, the Commission proposes the following:

- The rules on general fixed-term employment have been tightened up, but are judged to be so complex in their present form that they are difficult to apply. A review should be carried out, possibly with a view to limiting this form of employment.
- There should be special sanction rules in unemployment insurance where employees themselves give notice, in order to avoid abuse, but it is open to question whether the current rules strike the right balance. Excessively strict rules may result in employees staying for too long at dysfunctional places of work, giving rise to higher levels of sick leave and other consequences.
- Profiling – an assessment of a jobseeker’s knowledge and skills as a basis for matching with the labour market – should be developed and tested as a tool for determining the level and duration of wage subsidies for employees who do not achieve average productivity.
- Work capacity assessments should be made compulsory prior to decisions to refuse sickness benefit.
- The Public Employment Service should retain its role as a central coordinating agency and be given an expanded mandate without delay. Plans for privatisation have little support in research.
- The Swedish Work Environment Authority should be provided with increased resources. In addition, there should be greater scope for information sharing between authorities monitoring the work environment and those combating economic crime.

Migration, introduction and integration

Following an initial period for which central government is responsible, the main responsibility for the introduction and integration of immigrants currently rests with municipalities. In the Commission’s

assessment, central government should take a longer-term responsibility, above all to assist local authorities with limited economic resources.

- A more stringent regulatory framework is needed for labour immigration. The need for such immigration should be assessed by an authority, as used to be the case. An offer of employment should be legally binding on the employer, and penalties when an employer deviates from the conditions forming the basis for a work permit should affect the employer and not the immigrant worker. Where the employer does not follow the agreed conditions, such behaviour should not be criminalised, but the financial penalty should be a significant one, and the employee should receive compensation without having to take his or her claims to court.
- Assessment of asylum applications should be concentrated in a number of reception centres where asylum seekers live and participate in early measures while awaiting their decisions.
- Municipalities should be responsible for initiatives providing an introduction to Swedish society, while the Public Employment Service should have responsibility for preparations for the labour market, including identification and validation of knowledge and skills. Asylum seekers should be required to participate.
- IT support for the Swedish Migration Agency's decisions on recommended places of residence for those granted residence permits should be developed using effective algorithms to maximise the likelihood of their finding work.
- Daily expenses allowances for asylum seekers should be increased so as to reduce the administrative burden.
- The incentive effects of introduction benefit and supplementary introduction benefit should be reviewed, to make it equally worthwhile financially for both spouses in a household to take a job. Levels should be adjusted so that municipalities are not burdened with the cost of income support during the introduction period. Appropriate interventions should be available to meet all needs, not least for individuals with a short education and little work experience.

- The rules in the Reception of Asylum Seekers Act (1994:137) on accommodation arranged by asylum seekers themselves should be phased out.
- As mentioned earlier, days of parental benefit paid at the minimum level should be reserved in the same way as days paid at the sickness benefit level, an arrangement that may be particularly important in households with traditional gender role values. Individuals on parental leave with parental benefit should be permitted to attend introduction to Swedish society and Swedish for immigrants courses.
- The inquiry into student finance recommended above should analyse needs in particular from a migration point of view.
- The Public Employment Service needs to intensify its efforts to give equivalent introduction support to newly arrived women and men. Among other things, interventions for women who are a long way from the labour market must be expanded and put on a permanent basis.
- Efforts to combat ‘honour-related’ violence and oppression should be stepped up, for example by means of further surveys and training for staff who may come into contact with those affected.

Housing, neighbourhood and environment

Significant housing shortages exist in a majority of the country’s municipalities. For a number of years, production of new housing has been low and uneven, and the existing stock is not being used entirely efficiently. The housing market has become polarised, in the sense that low-earning households have come to dominate the rental stock, while a large proportion of those on middle and high incomes own their homes. Taxation of housing has gradually been tilted increasingly in favour of owner-occupied homes, with adverse distributional consequences.

- Under current conditions, neither municipal housing companies nor private actors have sufficient incentive to build new homes. Central government must take a greater financial and possibly

also operational responsibility. The level of investment support for the provision of rented homes and student accommodation should gradually be raised. The focus should be on a larger share of this support going to the metropolitan regions. The support scheme should be continuously evaluated.

- A state ‘top loan’ for construction in weaker housing markets should be introduced.
- The supply of housing must be planned on a regional basis, as labour markets normally extend over more than one municipality. Municipal authorities should meet at a regional level to determine the need for home building and to allocate responsibility among the municipalities of each region, in consultation with central government. The municipal right of pre-emption (first refusal) should be reintroduced.
- A decision has been taken to conduct an inquiry into the design of social housing. This inquiry should be given additional terms of reference to look into a state-owned property company that could assume responsibility for producing new homes in situations where neither municipal companies nor private property owners show sufficient interest.
- Taxation of owner-occupied and rented housing should be harmonised. Taxes or charges on owner-occupied homes should be proportional above a certain minimum amount, with no ceiling. Increases in the value of housing should be taxed like other capital gains.
- Full use should be made of the room for manoeuvre under EU legislation with regard to municipal housing companies. Should the decision be taken not to develop a special category of social housing, it should be clarified that the ‘sound business principles’ requirement does not conflict with a low-price approach limited only by the cost-price principle.
- The possibility of taking profits out of municipal housing companies should be limited to social preventive measures that demonstrably improve housing environments and reduce segregation.

- A state rent guarantee should be introduced to facilitate access to housing for younger people and households with lower but stable incomes.
- Tenants should be given more influence over renovation work, to prevent improvements in standards and increases in rent that make it necessary for some tenants to move.
- The National Board of Housing, Building and Planning and the National Board of Health and Welfare should be tasked with evaluating models for homeless families with children, together with interested municipalities.
- Having failed to keep pace with inflation, housing benefits have lost their significance as a housing policy instrument and need to be raised. The increase should be designed to be of particular benefit to families with children.

Consumer issues

The position of consumers has developed in different directions in different markets in recent decades. In some markets, competition is healthy and price trends are favourable. In others, for various reasons, consumers are less well placed to assert their rights: as a result of monopolies in the case of electricity distribution, a marked asymmetry between producers and consumers when it comes to health care services, or a general shortage, as in the housing market. The proposals put forward by the Commission in these areas will help in general terms to strengthen the position of the consumer. In one area – that of debt – a specific proposal to that end is presented.

Households with small financial margins are sensitive to a temporary loss of income or unforeseen expenditure. The financial stress caused by such disruptions undermines their decision-making capacity and increases the risk of overhasty decisions, for example to take out expensive, short-term loans or to turn to commercial gambling to try to resolve the situation. This can give rise to negative spirals and debt traps that are difficult or impossible to escape from.

One option is debt relief. Around 183 000 children are currently growing up in a home where at least one parent has debts that have been referred to, or has entered a debt relief scheme with, the

Swedish Enforcement Authority. However, debt relief is not sufficient to handle every situation that arises. With inspiration partly from legislation in Finland, the Commission therefore recommends an absolute limitation period for debts, subject to certain conditions.

- Absolute limitation of debts for individuals with long-term over-indebtedness should be introduced under the Limitation Act.

Health care

By international standards, the state of health in Sweden is generally good. However, significant differences exist between income groups and between regions. Relatively new developments, such as the health care choice reform and private health insurance, risk further increasing differences in access to health care.

- The health care choice system has meant that the formerly joined-up system of child health care no longer works as it used to do. No one actor now has overall responsibility for monitoring public health and coordinating preventive interventions. The regions should be given a responsibility for preventive public health, with a particular responsibility for measures targeted at households at greater risk.
- An inquiry should be carried out into the feasibility of a concrete programme of effective measures to promote healthy lifestyle habits, particularly among young people in all socio-economic groups. This should include, for example, wider-ranging teaching and efforts to establish good habits in schoolchildren (exercise, diet etc.), health counselling for adults (based on the ‘Västerbotten model’), and taxation of food additives such as sugar and salt.
- Current policy on alcohol should be maintained and also tightened up in certain respects.
- Problem gambling is now viewed on a par with other forms of addiction or misuse, but there is no coherent and effective policy in this area. Such a policy should be developed, modelled on those for other types of dependence. The Commission recommends restrictions on marketing as in the case of tobacco and alcohol.

- The Health and Medical Services Act needs to be made more precise so as to clarify what constitutes a violation of its intentions. Private health insurance is one example of a phenomenon that can give rise to conflicts with those intentions and that may need to be more clearly regulated.
- People with disabilities often have a capacity to work that can be made use of with appropriate assistive technology. Support arrangements need to be made more effective to reduce costs and enable more people to participate in employment. Commercial operators have for example driven up the cost of hearing assistive technology in an unacceptable way.

Transfer payments – children and families

The main changes to transfer systems for children and families proposed by the Commission were presented earlier under the heading *Gender equality* – changes to the rules on sick leave during pregnancy and pregnancy benefit, parental benefit, and entitlement to childcare during unsocial working hours.

Economic vulnerability in childhood can have long-term consequences for children's health and life chances. Housing and the local environment are particularly important in this regard. The Commission's proposal to restore housing benefit as a housing policy instrument is therefore important, and changes to the benefit should be designed so as mainly to help families with children.

Insurance to cover unemployment and reduced working capacity

Sickness benefit is intended to provide financial security for individuals who, for a limited period, are unable to work owing to illness, and covers the period they are ill and their capacity to work is reduced. Unemployment insurance offers more specific cover for periods in transition between jobs, and requires the unemployed person to seek and take work that is considered suitable. The requirements and incentives to do so increase, moreover, the longer the person is unemployed.

Individuals with a weak position on the labour market are often excluded altogether from these systems by the requirements of the existing rules, even though they may have worked and paid taxes and contributions over a long period of time. In the case of sickness benefit, the requirement is a predictable income for a certain time into the future. With unemployment benefit, the condition is sufficient hours of work going far enough back in time, and also membership of an unemployment insurance fund, either one linked to a trade union or the independent *Alfakassan*.

Another problem concerns people who are denied sickness benefit with reference to what is termed ‘normally occurring employment’, but who on contacting the Public Employment Service are judged too ill to be able to find a job. In the Commission’s view, conflicting assessments of this kind by central government agencies are unacceptable.

For these systems of insurance, the Commission makes the following proposals:

- Levels of benefit paid under public insurance schemes have fallen over a long period for a large proportion of those covered. A long-term target should be for 80 per cent of the individuals insured to have a benefit level of 80 per cent of their normal income.
- The sickness insurance scheme should be based on historical monthly income. This change can be made fiscally neutral if so desired, by adjusting either contributions to the system or benefit levels, or by a combination of the two.
- Unemployment insurance should be compulsory within the framework of existing administrative arrangements, that is to say, a combination of insurance funds linked to trade unions and an independent one, which employees would have to choose between. Benefit levels should be based on monthly income and should be raised.
- It should only be possible to deny individuals sickness benefit with reference to work of a specified character on the labour market. Such a decision must be preceded by a work capacity assessment that permits a more concrete appraisal of what available jobs could be appropriate. Definitions of what types of work

are to be considered suitable for the person insured should be harmonised between the rules of the unemployment and sickness insurance schemes.

Crime policy

In the area of crime, the important point to be noted is that preventive measures are the most effective. A large proportion of criminal careers can be traced back to failure at school, which in turn is often associated with neuropsychiatric disorders, substance misuse in the family and similar problems. If children and young people at risk are identified early on and support measures put in place, in other words, it is possible to avoid much higher costs, both personal and socio-economic, later on in life. Exclusion early in life increases the risk of dysfunctional patterns of behaviour.

Even with a successful policy of prevention, crimes will be committed. At that stage in life, too, it is important that the measures taken by society are designed to integrate and not to exclude. Entry to the labour market and starting a family are important factors in achieving integration, and education while in prison should therefore be part of the process of readjustment.

The Commission has no specific proposals in the areas of crime prevention and treatment of offenders, but confines itself to making the following assessments:

- Early interventions in childhood and adolescence to prevent individuals embarking on criminal careers are cost-effective, provided that at-risk groups can be identified with sufficient accuracy. This requires coordinated efforts by schools, social services and child and adolescent psychiatric services.
- As far as possible, crime policy should be guided by research, and not by what are judged to be politically attractive measures. Lengthening already long prison sentences has an uncertain effect and may, at worst, be counterproductive.

Increasingly, companies have become instruments of organised crime, with negative distributional consequences for both crime victims and exploited employees. To counteract this trend, the Commission proposes the following:

- The statutory audit requirement should be reintroduced for small limited companies.
- An inquiry should be conducted into the possibility of additional information sharing between authorities to facilitate targeting and control.

Taxes

A modern tax system should be based on progressive taxation of income. There is a strong correlation between capability (measured as earned income) on the one hand and capital assets and capital incomes on the other. This is an argument for taxing capital as a complement to labour, so as to be able to make overall taxation more progressive without too large an increase in the marginal rate of tax on labour.

The tax-to-GDP ratio is not a good measure of the extent of government involvement in household finances. In a direct comparison with other OECD countries, Sweden has a relatively high tax ratio, but when this is corrected for taxable transfer payments, welfare policy on the expenditure side of the budget and other policy elements, the country occupies more of an intermediate position. Since the turn of the century, the tax ratio has fallen by 5.7 per cent of GDP, currently corresponding to just over SEK 290 billion.

The growing inequality of income in Sweden is due largely to political decisions. Capital incomes, which are taxed less than incomes from labour, have increased in significance, and the tax and transfer system is, in general, less redistributive than before. Revenue from capital taxation has shown a downward trend from 7 to 5 per cent of GDP, despite an increase in both stocks and flows of capital.

Taxation of housing used to be guided by the principle that the state should be neutral between owner-occupied and rented accommodation. Now owner-occupied housing is strongly favoured, more so than in most EU countries.

Another factor of distributional significance is what are referred to as 'tax expenditures', i.e. subsidies on the revenue side of the budget that arise from deviations from the benchmark level of a given tax. Examples of this are lower value added tax on food, tax

relief for interest on loans, and the ROT and RUT deduction schemes for home repairs and maintenance and household services.

In the area of taxation, the Commission has confined its attention to taxes with clear distributional implications:

- The tax on capital incomes should be raised, guided by the aim of a uniform rate of tax on all capital incomes. Inheritance and gift tax should be reintroduced, and an inquiry should be conducted into the feasibility of a wealth tax.
- Taxation arrangements for closely held companies, the '3:12 rules', appear to have generated some increase in employment, but it is unclear at what cost. The rules have also been exploited to develop company structures that circumvent the progressivity of the tax system. Changes that would eliminate such abuse, while preserving the positive elements, were the subject of an earlier inquiry (SOU 2016:75). The proposals from that inquiry should be implemented. Steps should be taken to prevent structures of the type mentioned by introducing a more stringent activity requirement for these companies.
- The principle of equal treatment of rented and owner-occupied housing should be reinstated. The rate of tax on tenant-owner apartments should be harmonised with that applying to houses.
- A charge or tax on real property should only be levied above an exempt amount, but on the other hand there should be no ceiling on the amount payable. Tax relief for interest payments should be reduced in stages. The property charge on rented apartment buildings should be abolished.
- The pandemic will lead to a sharp decline in the public budget balance, owing to both increased expenditure and reduced revenue. To restore the balance in public finances, significant tax increases will be necessary. These should be based on the principle of taxation according to ability, that is to say, be clearly progressive in character.

Financing issues

The remit of the Public Commission on Equality differs substantially from those of regular government inquiries, on account of the broad mandate set out in its terms of reference. As earlier parts of this report have made clear, its work covers a large number of policy areas, and it has not been possible to develop detailed proposals throughout as would normally be the case in an inquiry. A good many proposals and recommendations call for further inquiries, and estimates of costs in such areas will necessarily be approximate.

The Covid-19 pandemic has radically changed the basic conditions for fiscal policy. Both the tax ratio and ambitions in terms of the balance of public finances will need to be reassessed. In its outline analysis of financing, however, the Commission has disregarded the effects of the pandemic.

The problems faced by Sweden even before the pandemic, moreover, are on such a scale that it seems unrealistic to imagine that they could all be solved simply by reallocating existing budget funds. The extensive immigration of recent decades has crucially changed the conditions on which earlier decisions regarding the surplus target and tax ratio were based. The EU Stability and Growth Pact includes public budget deficit and debt requirements which Sweden has for a long time met by a good margin. The surplus target has recently been adjusted downwards, but the balance of public finances could be lowered by another roughly 1 per cent of GDP while still respecting the requirements of the Pact, corresponding to a fiscal space of just over SEK 50 billion. As mentioned, the tax ratio has been reduced by 5.7 per cent of GDP since the turn of the century, corresponding to around SEK 290 billion.

The surplus target was once set with reference to demographic projections that foresaw a sharp increase in the dependency ratio – the proportion of children and elderly people in the population was expected to grow relative to the proportion of people of working age. Immigration since the turn of the century has radically altered the demographic profile of the population: the dependency ratio improves by between 15 and 16 per cent when individuals born abroad are included. To be able to make the most of this favourable situation, however, those born abroad, as well as groups of people born in Sweden who for various reasons neither work nor study, will

have to be integrated as far as possible into the labour force. This calls for very substantial investments in education and training, combined to varying degrees with wage subsidies. In the absence of such investments, there is a risk of costs of other kinds – a lack of economic growth, greater dependence on transfer systems, and social conflict.

With these figures in mind, the Commission has nevertheless sought to finance its proposals within the existing expenditure framework. If these funding routes are considered less appropriate, it will be necessary to find others, or else change the tax ratio or the surplus target.

In all, the costs of the Commission's proposals are estimated to be in the range of SEK 30–40 billion. The main sources of funding are:

- raising VAT on food to the standard rate of 25 per cent, with compensation for families with children and low-income households – a net effect of SEK 15 billion
- phasing out the ROT deduction – SEK 10 billion
- a temporary transfer of the equivalent of 0.3 per cent of GNI from the development assistance budget to purposes designed to improve the integration of individuals born abroad – SEK 15–16 billion.

The reasons for these proposals are as follows.

Standard-rate VAT on food

An analysis by the Swedish National Audit Office has shown that a reduced rate of VAT on food is an inefficient way of supporting families with children and low-income households, which was the reason originally given for it. VAT can be raised to the standard rate and the target groups compensated, a measure which the National Audit Office estimates would generate a net revenue in the range of SEK 15–20 billion. In the long term, VAT on restaurant and catering services should also be harmonised, to avoid problems of demarcation, but in the present circumstances this would not be appropriate, given that this sector has been particularly badly affected by the pandemic. Even without that additional adjustment, a net effect of SEK 15 billion is a cautious estimate.

Phase-out of the ROT deduction

The arguments for retaining the ROT deduction (tax relief on home repairs and maintenance) are currently weak. The subsidy was originally introduced as a countercyclical instrument, but was made permanent for unclear reasons. It is hard to see that there is any need for general support for the construction sector. The deduction is used for a range of purposes that do not help to increase the residential floor space available – renovation of fully functional living spaces, extensions that do not add to the residential floor area, and so on. A reallocation of resources to the construction of new rented apartments would make a better contribution to solving the housing crisis. At present, the deduction mainly benefits those on middle and high incomes. A substantial proportion of the projects for which deductions are currently granted would be carried out even without support. If these resources are transferred to other forms of support in the area of housing policy, moreover, the labour freed up could be provided with employment in other sectors of construction. The argument that the subsidy helps to reduce undeclared employment in the country rests on relatively weak foundations.

Temporary adjustment of the development assistance target

Sweden's development assistance policy is currently geared to achieving a volume target of 1 per cent of gross national income (GNI). The total budgeted for 2020 is SEK 52.1 billion. This one-per-cent target is self-imposed. An undertaking which Sweden has made formally in an international context is that its international development assistance should amount to 0.7 per cent. This was decided in 2004 by the then 15 member states of the EU. The one-per-cent target originally referred to the total flow of resources from both public and private sources, but as donor country governments have no control over private flows, there was eventually a shift to a target of 0.7 per cent for public flows, i.e. for official development assistance (ODA). Of the OECD member states that cooperate on development policy – the DAC (Development Assistance Committee) countries – only the Scandinavian countries, the United

Kingdom and Luxembourg live up to this lower 0.7 per cent target. The average figure is 0.31 per cent.

Over the half-century or so that has passed since the discussion began, global resource flows have changed fundamentally. Both direct investments and private transfers by individual migrants to their home countries, known as remittances, have grown sharply and each is now substantially larger than the official development assistance budget. Globally, remittances in 2018 totalled more than twice the amount of ODA.

A broad approach needs to be taken in an assessment of international development cooperation. Immigration of refugees is not planned and sought after in the way that labour immigration is, but rests mainly on humanitarian considerations. In our report, a range of measures are proposed to facilitate the integration of refugees on the labour market, but even with optimistic assumptions concerning the integration problems involved, refugee immigration will entail appreciable costs to the public purse. In reality, this is to be regarded as part of our international development assistance.

Some migrants will return to their home countries after a year or two, perhaps when an armed conflict has ended, and will then have developed their knowledge and skills through education or vocational training. Some will stay for longer, and some will settle permanently in their new country or move to another EU country. This will result in remittances, which will indirectly be a result of these migrants being received and establishing themselves in a new country. Some will set up in business in their new country and use their networks in their country of origin to develop trade between the countries. What the net effect of all this will be is impossible to say with any reasonable certainty, but it should be taken into account qualitatively when the overarching goals of development assistance and migration policy are to be determined. Against this backdrop, a temporary adjustment of the development assistance target seems a reasonable measure. As the additional strain on the national economy that can be linked to migration is temporary, as far as can be judged at present, there will be a basis for returning to the one-per-cent target in the not too distant future.

A re-established social contract

The remit set out in the Commission's terms of reference is broad and generally worded. It is summed up in the following three points:

- To propose measures that can help to level differences in childhood circumstances and in opportunities for good education and employment with good working conditions.
- To consider measures that will strengthen the rights of the individual in relation to powerful economic interests.
- To propose other types of measures to create equality.

In addition, it is stated that the proposals should promote equality in such a way as to strengthen the functioning and growth potential of the economy. The terms of reference also say that equality is to be promoted by as even a distribution of market incomes as possible. From the analysis carried out, it emerges that this last-mentioned strategy involves certain risks: the distribution of market incomes, measured by the Gini coefficient, has now been stable for a few decades, while that of disposable income has become increasingly uneven. As it is disposable income that ultimately determines how much room for manoeuvre households have, trends in that variable also have to be monitored.

Against this background, the Commission has presented a large number of proposals designed to simultaneously increase equality and strengthen the country's economic potential. The great majority of them have previously been the subject of public debate, and some have been carefully studied in government inquiries. The Commission's contribution is therefore primarily to be seen as an attempt to present a coherent analysis of Sweden's current problems and a set of mutually supporting proposals to halt and in time reverse the trends towards greater inequality, polarisation and social conflict.

The pandemic has changed the basic conditions for policy-making, and will continue to affect them for a long time to come. Even before this external shock hit the global and Swedish economies, however, there were signs of a crisis. Polarisation in society has increased, as has the aggressive character of public discourse; the parliamentary situation is marked by instability; and in certain respects the political system is working less well. These changes have

occurred at the same time as economic development has been favourable, with a stable rise in gross domestic product, indicating that the questions of welfare and satisfaction with life are broader than overarching economic metrics are able to capture.

In the Commission's assessment, the problems described are to a significant degree self-inflicted, in the sense that they are the result of domestic policy decisions. Continuing intense internationalisation of the economy, concentration of domestic economic activity in the metropolitan regions, and greater insecurity on the labour market for large groups of employees have not been met with adequate and appropriate compensatory measures. Instead, an insufficiently equalising tax system and a weakened system of social insurance have together resulted in greater inequality of disposable income, placing a strain on social cohesion. Against that backdrop, signs of declining trust in society should come as no surprise.

Three major problem areas directly related to the first point in the Commission's terms of reference are education, housing and integration policy. The first two already presented significant problems a few decades ago, but these problems have been exacerbated by the rapid increase in population resulting from extensive immigration. The immigration policy pursued was shaped largely on the basis of political agreement, but the political parties seem to have underestimated what measures – investments in a broad sense – are needed to deal with the resulting rise in population. They have clung instead to preset political agendas, which have proved increasingly inadequate as a response to the country's problems.

Greater heterogeneity of the population need not necessarily result in problems; handled in the right way, it can instead be an asset. Social science research indicates what conditions need to be met to ensure favourable developments in this respect. The majority population and different minorities must meet on reasonably equal terms. The prospects of achieving this are good: egalitarian values have been at the forefront of Swedish legislation and Swedish political tradition in modern times. In addition, there need to be common challenges to address. That condition is also met: there is certainly no shortage of problems when it comes to realising the traditionally ambitious goals of welfare policy.

The third condition is that political leaders unequivocally stand for a policy to promote integration that affirms diversity and invites everyone who accepts the basic values and conditions to participate on the same terms in building society. Tendencies towards conflict exist in all societies, but it is only when political leaders feed on such conflicts that they are legitimised and gather strength. To counteract such tendencies, what is needed is a renewed social contract.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Växande ojämlikheter har fört upp frågan om jämlika levnadsvillkor på den politiska dagordningen i många av världens länder. Även om den ekonomiska tillväxten i folkrika länder som Kina och Indien har bidragit till att jämna ut villkoren i världen som helhet under senare decennier, har ojämlikheten *inom* länder tenderat att växa. Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF) och industriländernas samarbetsorgan OECD arbetar med frågan om hur man bäst skapar förutsättningar för en inkluderande tillväxt, det vill säga en tillväxt vars frukter kommer alla i en befolkning till del.

Engagemanget för jämlika levnadsvillkor har kommit till konkret uttryck i Agenda 2030 för en hållbar utveckling, som antogs av FN:s generalförsamling i september 2015. Flera av de 17 målen på agendan anknyter till olika aspekter av jämlikhet, sammanfattat i ambitionen att inte lämna någon utanför ("Leave no one behind").¹ Det tionde målet har rubriken "Minskad ojämlikhet". Till delmålen under detta mål hör "Till 2030 successivt uppnå och upprätthålla en inkomsttillväxt högre än det nationella genomsnittet för de 40 procent av befolkningen som har lägst inkomst" och "Till 2030 möjliggöra och verka för att alla människor, oavsett ålder, kön, funktionsnedsättning, ras, etnicitet, ursprung, religion eller ekonomisk eller annan ställning, blir inkluderade i det sociala, ekonomiska och politiska livet".

Jämlikhet är ett mångdimensionellt begrepp. I den politiska debatten går associationerna ofta till inkomster och förmögenheter, men många andra aspekter av levnadsvillkoren spelar stor roll för välfärden – hälsa, boende, utbildning, trygghet och tillit. Att till-

¹ Se artikel 4 i den politiska deklarationen i *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling* (Regeringskansliet odat.).

gången till sådana grundläggande resurser är politiska frågor är numera knappast omtvistat, även om åsikterna går isär om hur de bör fördelas och vilka nivåer som det allmänna ska garantera.

Sverige följer det allmänna mönstret av ökad ojämlikhet och har gjort så under tre–fyra decennier. Utvecklingen har i själva verket varit snabbare i Sverige än i flertalet OECD-länder; hur snabbt det har gått beror på vilka mått på ojämlikheten som används. Detta är bakgrunden till att regeringen i augusti 2018 tillsatte en kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet, Jämlikhetskommissionen.

1.2 Kommissionens uppdrag

Kommissionens övergripande uppdrag har varit ”att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka möjligheterna till social rörlighet. Den ekonomiska jämlikheten ska framför allt främjas genom åtgärder som bidrar till en så jämn fördelning av marknadsinkomsterna som möjligt.” Uppdraget sammanfattas i direktivet i tre huvudpunkter:

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

Vidare sägs: ”Förslagen ska främja jämlikhet på ett sådant sätt att ekonomins funktionssätt och tillväxtpotential stärks.”

Fokus ska alltså enligt direktivet ligga på marknadsinkomsterna, det vill säga inkomster av arbete och kapital men före skatt och transfereringar. Detta betyder dock inte att endast marknadsinkomster blir intressanta. I själva verket påverkas marknadsinkomsterna av en lång rad faktorer utanför den ekonomiska sfären i trängre mening. *Hälsa* och *utbildning* berördes ovan, och i direktivtexten nämns andra faktorer som skillnader i *utbudet av offentligt finansierade välfärdstjänster*, *regionala skillnader* och *segregation*. Andra aspekter av jämlikheten som nämns i direktivet är *jämställdhet* och *integration*. Barns uppväxtvillkor påverkas i betydande utsträckning av föräldrar-

nas disponibla inkomster, vilket gör att också transfereringar och skatter blir av betydelse.

Vidare sägs att kommissionen ska föreslå åtgärder som har direkt betydelse för såväl inkomstskillnaderna som skillnader i tillgång till eller i förutsättningar att *bygga upp kapital*, men att det är viktigt att åtgärderna som helhet är utformade så att de stärker ekonomins förstå att växa. Eftersom bostaden utgör en betydande del av många hushålls förmögenhet, blir också *bostadspolitiken* relevant för diskussionen. Kommissionens förslag ska även förstärka arbetet för en jämlik hälsa, vilket omfattar en rad av de områden som nämnts.

Kommissionen ska vidare överväga behovet av såväl generella insatser som insatser riktade till specifika målgrupper för att minska skillnader i inkomst och levnadsvillkor på lång sikt. Med ett långt tidsperspektiv följer en ytterligare breddning; ju längre tidshorizonten är, desto fler faktorer påverkar utfallet.

Den andra punkten ovan, att stärka enskildas rätt gentemot starka ekonomiska intressen, kan ges olika innehåll. En uppenbar tolkning är *konsumenters intressen gentemot producenters*, som ju generellt sett präglas av en asymmetri till producenternas fördel. Även *anställdas intressen visavi arbetsgivares* faller under denna rubrik. Men formuleringen blir också relevant för diskussionen om hur det *politiska systemet* återspeglar olika samhällsgruppers intressen, när lagar och förordningar skapas. Även i detta avseende kan enskildas position behöva stärkas gentemot starka ekonomiska intressen.

1.3 Jämlikhet som politisk fråga

Det råder som konstaterades ovan bred, om än inte total, enighet om att fördelning av livschanser och välfärd är en viktig politisk fråga.² I detta avsnitt presenteras de viktigaste skälen för att ge frågan en plats på den politiska agendan; en mer utförlig genomgång görs i kapitlen 4 och 5.

² Avvikande åsikter företräds exempelvis av olika författare i Letwin (ed.) (1983).

Jämlikhet som egenvärde

Många som har deltagit i debatten har tilldelat jämlikhet ett egenvärde. Detta återspeglas till exempel i franska revolutionens valspråk ”Frihet, jämlikhet, broderskap” men är naturligtvis mycket äldre än så. I modern statsvetenskap definieras ibland demokrati som politisk jämlikhet, och åtminstone denna form av jämlikhet får då ett egenvärde, under förutsättning att man ser demokrati som ett egenvärde³.

På det ekonomiska området, där jämlikhet kan avse exempelvis utbildningsnivå, inkomster eller förmögenhet, kan man se en jämn fördelning som en gemensam tillgång eller, med ekonomiskt språkbruk, en kollektiv nyttighet. Olika individer efterfrågar naturligtvis olika mycket jämlikhet; efterfrågan påverkas både av individuella faktorer och av den faktiska fördelningen i stort.⁴ Alla bidrar marginellt med sin egen utbildning eller inkomst, men det faktum att den individuella inkomsten för enskilda väger väsentligt tyngre än värdet av en jämn fördelning gör att den kollektiva nyttigheten inte kommer att produceras i den omfattning som individerna faktiskt efterfrågar.⁵ Problemet med detta sätt att formulera frågan om jämlikhet är att det för alla kollektiva nyttigheter är svårt att bestämma den faktiska efterfrågan, och att det skulle vara särskilt svårt i just detta fall.⁶ Detta är knappast en framkomlig väg för diskussionen.

Bättre förutsättningar att nå enighet om jämlikhetsfrågans politiska relevans får man om man i stället ser till ojämlikhetens ursprung eller till deras konsekvenser.

Ojämlikhetens ursprung

För att skillnader i levnadsförhållanden ska uppfattas som legitima bör de bero på faktorer som den enskilda individen själv rör över och därmed kan hållas ansvarig för.⁷ Kärnan i den liberala samhällssynen är att varje människa så långt möjligt ska ansvara för sitt eget liv, men för att denna princip ska ha legitimitet måste utfallet också bero av val och handlingar som hon har förutsättningar att ta ansvar för. Kön

³ I Dahl (2006) ses politisk jämlikhet som en förutsättning för demokrati. För en avvikande mening beträffande demokratins egenvärde, se t.ex. Brennan (2016).

⁴ Finseraas (2009).

⁵ Thurow (1971).

⁶ Försök har dock gjorts; se Arts (1978).

⁷ För en konsekvent genomförd analys med detta perspektiv, se Sadurski (1985).

och etniskt ursprung är faktorer som ligger utanför den enskilda människans räckvidd att påverka och är därmed i sig ingen legitim grund för individuella inkomstskillnader.

Ett barn som föds med en svår funktionsnedsättning kan inte hållas ansvarigt för att det inte kan försörja sig självt. I sådana fall råder enighet om att ett civiliserat samhälle ska ta på sig ansvaret. Detsamma gäller för vuxna som drabbas av sjukdom eller olycksfall och därmed förlorar delar av eller hela sin försörjningsförmåga. En försäkring som kan lösa detta problem är en mekanism för att utjämna den ojämlikhet som uppkommer till följd av skadan. Huruvida denna försäkring kan produceras kommersiellt eller kräver en offentlig insats får utredas i de olika fall som uppträder.

För att skillnader ska upplevas som legitima krävs också att de skillnader som uppkommer till följd av medvetna val ska stå i rimlig proportion till skillnader i exempelvis arbetsinsats. De extrema skillnader som uppkommer exempelvis till följd av skillnader i ärvda förmögenheter och de möjligheter som dessa för med sig brister i detta avseende. En sådan legitimitetsbrist kan uppkomma också på grund av mekanismer som gör att skillnader kan växa av sig själva över tid utan särskilda åtgärder från dem som berörs.⁸

Konsekvenser av ojämlikhet

Andra motiv för att se ojämlikhet som ett politiskt relevant problem fokuserar i stället på ojämlikhetens konsekvenser. En generell erfarenhet är att jämlika *förutsättningar* leder till högre ekonomisk tillväxt. Världsbanken har i en rapport analyserat ett tjugotal länder som under 1900-talets fyra sista decennier utvecklades från jordbruks-ekonomier till industrialiserade medelinkomstländer med avseende på fördelningen av förmögenheter (uttryckt i jordbruksmark) i utgångsläget. Man fann att de länder som i utgångsläget hade den jämnaste förmögenhetsfördelningen också hade den högsta tillväxttakten under de fyra decennier som följde.⁹

I utvecklade ekonomier är det utbildning snarare än jordbruksmark som är den dominerande produktionsfaktorn, och länder med

⁸ Se vidare kapitel 4.

⁹ World Bank (2005).

ett jämlikt utbildningssystem har också högre social rörlighet och starkare tillväxt.¹⁰ En jämlik rekrytering till den offentliga förvaltningen som bygger på meriter och inte på familjebakgrund bidrar till lägre korruption, med de vinster för samhälle och ekonomi som detta för med sig.

En omfattande samhällsvetenskaplig forskning har också etablerat samband mellan jämlikhet och tillit i samhället. Tilliten är sin tur positivt kopplad till en rad indikatorer på välfärd – bättre fungerande demokrati, högre ekonomisk tillväxt, lägre korruption, lägre brottslighet, bättre hälsa med flera.¹¹ Forskningen indikerar också direkta samband mellan jämlikhet och demokrati.¹²

Sammanfattningsvis finns det också för dem som inte vill tilldela jämlikhet ett egenvärde starka skäl för att se jämlikhet som en viktig fråga på den politiska agendan.

1.4 Normativa utgångspunkter

Allmänna utgångspunkter

På ett grundläggande plan har liberalism och demokrati varit givna utgångspunkter för kommissionens arbete. Detta innebär solidaritet med upplysningstidens frihetsidéer i ett antal olika dimensioner: filosofisk, religiös, moralisk, politisk och ekonomisk frihet. Dessa dimensioner är inte oberoende av varandra, och i vissa avseenden kan de till och med vara motstridiga, vilket i sådana fall kräver preciseringar och prioriteringar.

Friheter ska i ett liberalt samhälle definieras lika för alla, vilket kräver vissa restriktioner. Utrymmet i ett samhälle är inte obegränsat, och en människas frihet måste därför begränsas av villkoret att andra ska kunna åtnjuta samma mått av frihet. Detta är innebörden i filosofen John Rawls första rättvisepincip: ”Varje människa ska ha samma rätt till den mest omfattande grundläggande frihet som är förenlig med en liknande frihet för andra.”¹³

Friheter leder till ojämlikheter, men dessa kan vara acceptabla i den mån de gynnar befolkningen som helhet. Det är denna tanke som

¹⁰ Se avsnitt 5.2.

¹¹ Se Uslaner (ed.) (2018) med vidare referenser.

¹² Savoia et al. (2009).

¹³ Rawls (1971), § 11.

ligger bakom FN-organens och OECD:s ovan citerade arbete för att utveckla en politik för inkluderande tillväxt och Agenda 2030-målet att de 40 procent som har lägst inkomster ska gynnas mer än genomsnittligt av den ekonomiska politiken. Hos Rawls uttrycks denna tanke på följande sätt: ”Sociala och ekonomiska ojämlikheter ska vara så ordnade att de både a) är till störst fördel för de minst gynnade och b) knutna till ämbeten och positioner som är öppna för alla under ett villkor om rättvisa och lika möjligheter.”¹⁴ Det sista villkoret, b), är ett uttryck för den liberala normen att varje människa idealt ska ha samma möjligheter i livet oberoende av faktorer som hon själv inte råår över – föräldrar, kön, hudfärg och andra förutsättningar. Detta ideal kan ses som ett egenvärde men är också en nödvändighet för att det knippe av friheter som beskrivits ovan ska ha förutsättningar att uppfattas som legitimt. Det är ett ideal som knappast kan realiseras fullt ut i något verkligt samhälle. Det kommer alltid att finnas skillnader som beror på sådana externa faktorer. Ett samhälle kan dock ligga mer eller mindre långt från detta ideal, och avståndet kan ses som ett mått på hur väl man har lyckats med att realisera den liberala visionen.

Den svenska ramen

Ett konkret uttryck för ovan angivna normer om demokrati och jämlikhet återfinns i den svenska regeringsformen:¹⁵

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

— — —

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

¹⁴ Ibid., § 13.

¹⁵ Regeringsformen, 1 kap. 2 §.

Det citerade avsnittet ur grundlagen anger två olika perspektiv på jämlikhetsfrågorna. Det första handlar om viktiga aspekter av levnadsvillkor – arbete, bostad med flera – vilket naturligen knyter an till sektorpolitik på olika områden. Det andra ser jämlikhetsfrågor ur olika gruppers perspektiv och skär därför över ett antal politikområden. Exempel på det senare är jämställdhet mellan kvinnor och män och integrationen av personer med utländsk bakgrund.

Jämställdhet mellan kvinnor och män är en övergripande fråga som måste beaktas integrerat. Det innebär att åtgärder som syftar till ökad jämställdhet vidtas på flera områden, bland andra familjepolitiken, utbildningspolitiken och bostadspolitiken. Samtidigt måste policyåtgärder med andra syften beskrivas och analyseras från ett jämställdhetsperspektiv. I kommissionens arbete kommer detta till uttryck i att jämställdhet finns med i beskrivningar, analys och policyöverväganden där så är relevant.

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Även om det inte är preciserat i områdesvisa delmål, är det lätt att inse att ett integrationsperspektiv är viktigt på alla områden som rör ekonomisk jämlikhet. Etnisk och kulturell bakgrund, skäl för invandring eller födelseregion är oftast väsentliga faktorer bakom skillnader i utbildning, sysselsättning, arbetsvillkor, ansvar för obetalt arbete, hälsa och annat som har betydelse för både ekonomiska möjligheter och utfall. Skärningen mellan jämställdhet och integration blir särskilt viktig, eftersom kvinnor med utländsk bakgrund på många områden är en grupp som i genomsnitt har sämre ekonomisk standard, svårigheter att komma in på arbetsmarknaden, lägre inkomster, sämre hälsa och också löper större risk att utsättas för våld.

1.5 Avgränsningar och plan för betänkandet

Kommissionens uppdrag är, som framgår av sammanfattningen av direktivet ovan, mycket brett. Ojämligheter i förutsättningar och levnadsvillkor finns på många av livets områden. Ofta är de också ömsesidigt beroende. Boende, skolförhållanden och andra uppväxtvillkor påverkar valmöjligheterna för barn och unga och därmed också yrkesval och inkomster i vuxenlivet. Dessa definierar i sin tur villkoren för nästa generation.

En politik för ökad jämlikhet måste av den anledningen vara brett definierad och kommer med nödvändighet beröra ett stort antal politikområden. Samtidigt finns det naturligtvis gränser för hur många frågor som kan rymmas inom ramen för ett utredningsarbete. Ett naturligt kriterium är problemets omfattning – antalet berörda, samhällsekonomiska kostnader och vinster eller andra effekter av betydelse måste vara tillräckligt stora för att problemet ska tas upp till behandling. Men också finansiellt mindre betydande frågor kan vara principiellt viktiga. Om det finns lagar som upprätthåller omotiverad diskriminering, bör detta uppmärksammas och rättas till även om antalet berörda är litet.

En annan form av begränsning gäller detaljeringsgraden i analysen. Kommissionens ambition har varit att så långt möjligt presentera konkreta förslag, i lagform där så är möjligt och lämpligt. Vissa av problemen är dock av en sådan omfattning att de i sig kräver en särskild utredning. I sådana fall har det varit nödvändigt att begränsa sig till en allmänt hållen slutsats och skissera inriktningen av direktiven till en eventuellt kommande utredning.

Pandemin

Pandemin förorsakad av viruset covid-19 har kommit att dominera den politiska och ekonomiska debatten under 2020. Kommissionen har i viss utsträckning berört effekterna av pandemin där det har bedömts vara relevant men har av naturliga skäl avstått från att försöka genomföra någon djupare analys av frågorna. Det finns viktiga jämlikhetsaspekter på hanteringen av pandemin. Möjligheterna att undvika smitta beror i viss mån på vilket yrke man har. Sjukdomsförloppet beror av individuella förutsättningar som delvis samvarierar med socioekonomiska bakgrundsfaktorer, och detsamma gäller rehabiliteringen och eventuella långsiktiga konsekvenser för dem som smittas.

Pandemin kommer att få konsekvenser också för vilka åtgärder som vidtas, i vissa fall gynnsamma, i andra mindre så. I detta betänkande föreslås exempelvis åtgärder för att utsträcka medlemskap i arbetslöshetskassa, vilket redan har beslutats som ett sätt att mildra konsekvenserna av pandemin. Den kraftiga belastning på de offentliga finanserna som pandemin kommer att leda riskerar däremot att

försvåra genomförandet av en del av de åtgärder som i betänkandet föreslås för att utjämna levnadsvillkoren.

Oavsett hur långvariga påfrestningarna från pandemin blir på befolkning och samhällsekonomi måste man dock hålla i åtanke att de problem som behandlas i betänkandet kommer att finnas kvar när pandemin har klingat av. Liksom åtgärder mot klimatförändringar eller arbetet på att förebygga militära konflikter måste upprätthållas under och efter den kris som pandemin förorsakar, måste enligt kommissionens mening den fördelningspolitiska diskussionen och arbetet på att skapa rimligt lika förutsättningar för den uppväxande generationen fortsätta. Att de åtgärder som vidtas mot pandemin och dess konsekvenser beaktar fördelningsperspektivet är också väsentligt.

Betänkandets uppläggning

Betänkandet består av tre delar. *Del I* (kapitlen 2–6) innehåller bakgrundsmaterial som definitioner, översikter av läget och sammanfattningar av forskningen inom relevanta områden.

Kapitel 2 innehåller begrepp och definitioner som kommer att användas i betänkandet – fördelningar, mått på ojämlikhet med mera. Kapitlet redogör också för olika utvidgningar av välfärdsbegreppet som kompletterar de gängse måtten, inkomster och förmögenhet.

Kapitel 3 beskriver läget i världen, i OECD-området och i Sverige, liksom den övergripande utvecklingen av fördelningarna i olika avseenden under senare decennier.

I kapitel 4 beskrivs mekanismer som leder till ojämlikheter, och i det följande kapitlet konsekvenser av ojämlikhet.

Kapitel 6 ägnas åt gränsdragningen mellan offentligt och privat. Motiv för offentliga åtaganden presenteras generellt, jämte en diskussion av vilka specifika förhållanden inom olika sektorer som kan motivera avsteg från de generella principerna. I kapitlet diskuteras också i allmänna ordalag ansvarsfördelningen mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn – kommun, region, nation och EU.

Del II av betänkandet (kapitlen 7–14) analyserar ojämlikheter i levnadsvillkor. Kapitlen innehåller en i huvudsak livscykelbaserad genomgång av ojämlikheter under livets olika skeden. Fokus i respektive kapitel ligger på de faktorer som bedöms vara de viktigaste

under det aktuella skedet, vad man vet om samspelet mellan olika faktorer och om konsekvenserna. Kapitlen 12, 13 och 14 avviker från livscykelstrukturen och beskriver den rumsliga dimensionen (boende, närmiljö och regionala frågor), migration och integration respektive politiskt deltagande och politisk representation. Varje kapitel avslutas med en lista på policyproblem som har identifierats under genomgången.

Del III (kapitlen 15–33) innehåller kommissionens överväganden, förslag och konsekvensanalyser. Materialet är här i huvudsak strukturerat efter politikområden.

1.6 Terminologi

Som indikerats ovan presenteras policyslutsatserna i rapporten med varierande grad av detaljering. På vissa områden finns relativt detaljerade genomgångar och förslag med lagtext. Dessa kallas i texten *Förslag*. Som *förslag* rubriceras också förslag som med begränsat merarbete i Regeringskansliet kan presenteras för riksdagen, till exempel ökade budgetanslag, och förslag om tillsättande av en utredning, där innehållet i ett direktiv har skisserats i texten. På andra områden presenteras huvuddragen i en lösning, men ytterligare arbete krävs för att närmare beskriva vilka problem en utredning förväntas lösa. Dessa slutsatser kallas *Rekommendationer*. En tredje kategori slutsatser avser mer övergripande bedömningar av läget på ett visst område, vilket inte nödvändigtvis behöver utmynna i ett förslag utan exempelvis kan bestå i en rekommendation att så långt möjligt bevara status quo. Sådana slutsatser kallas i texten *Bedömningar*. Förslag, rekommendationer och bedömningar bör dock läsas samlat.

En annan terminologisk fråga är hur olika kategorier som privat och offentligt, bidrag, subventioner med flera ska benämnas. De grundläggande kategorierna för att diskutera gränsdragningen för vad som ska vara offentliga åtaganden är *offentligt* och *privat*, och detta möter normalt inga hinder. På skolområdet har man dock valt att i lagstiftningen kalla privata skolor för *fristående*, vilket i talspråk (och ofta även i skriftspråk) förkortas till *friskolor*. Språkbruket är en smula olyckligt, eftersom det implicerar att offentliga skolor i någon icke angiven mening skulle vara ofria, men kommissionen har trots detta valt att använda den lagfästa termen *fristående*.

Samma invändning kan resas mot termer som *rot-avdrag* och *rut-avdrag*. Detta är bidrag eller subventioner jämförbara med vilket annat bidrag som helst. Att man tekniskt har valt att implementera dem som avdrag på skatten motiveras sannolikt av att ordet *bidrag* i vissa kretsar uppfattas som negativt laddat, men valet av term ändrar inte faktum, och den lösning man har valt har dessutom administrativa och andra nackdelar. Även här har dock kommissionen valt att följa den terminologi som är etablerad i lagstiftningen.

DEL I

Bakgrund

2 Välfärd och ojämlikhet

Vad är grunden för ett lands välstånd? Adam Smith gav sitt svar i den klassiska boken *Nationernas välstånd*,¹ och perspektivet på vad som bidrar till ett lands välstånd har sedan successivt vidgats. Litteraturen och debatten om välfärds- och fördelningsfrågor domineras dock fortfarande av ekonomiska perspektiv och ekonomisk statistik. Även kommissionens utredningsdirektiv sätter ekonomisk jämlikhet i fokus, det vill säga jämlikhet avseende inkomster, fysiskt och finansiellt kapital. Det finns dock starka skäl för att vidga perspektivet.

Begreppet *ojämlikhet* hänför sig till skillnader inom en grupp människor eller en befolkning i någon dimension som uppfattas som viktig. En analys av ojämlikhet måste inledas med att man beslutar *vilka dimensioner av välfärden* som ska ligga i fokus. Olika val används i litteraturen. För att välfärdsfördelningar ska kunna jämföras mellan länder eller över tid krävs också en *analysenhet* – individ, hushåll eller annan enhet – och ett *mått* som beskriver hur jämn eller ojämn fördelningen är.

I fördelningspolitiska diskussioner uppfattas ofta olika fördelningar som mer eller mindre legitima. Bakom sådana uppfattningar ligger utsagda eller underförstådda idéer om vad som är legitimt, beroende på vilket ansvar olika individer och grupper har för det faktiska utfallet eller vilka konsekvenser som ojämlikheter får. Detta diskuteras kort i avsnitt 2.3.

2.1 Olika välfärdsbegrepp

Vilken välfärd en människa upplever och vilken livstillfredsställelse hon har bestäms av mycket mer än av inkomst och förmögenhet. Utbildning, hälsa och möjligheter att påverka sitt liv har erfarenhets-

¹ Smith (1776/1976).

mässigt stor betydelse för vilken lycka eller tillfredsställelse med livet som människor upplever.² Detta faktum ligger bakom ett antal olika försök att vidga spektret av indikatorer. I den internationella litteraturen råder viss enighet om att det är de nämnda dimensionerna – utbildning, hälsa och politiska resurser – som ligger närmast till hands att komplettera med. Här uppkommer samma typ av definitionsproblem som redan inkomster och förmögenheter ger upphov till.

Vad är bra mått på hälsa, utbildning och politiska resurser? Några exempel på mått som används i forskningslitteraturen är för *utbildning* antal år i utbildningssystemet, dito kompletterat med något kvalitetsmått³ eller faktisk läs-, skriv- och räknekunnighet så som de mäts i oberoende tester. Beträffande *hälsa* används förväntad livslängd vid födseln, förväntad livslängd vid 30 års ålder, inläggning på sjukhus, självskattad hälsa med flera.

Amartya Sen har sökt operationalisera analysen av resurser i allmänhet genom begreppet *förmågor* eller *capabilities*.⁴ Det innebär att möjligheten att göra något kan bidra till välfärden, även om denna möjlighet inte utnyttjas (jfr skillnaden mellan fasta och svält). En variant som anknyter till hälsoekonomins kvalitetsjusterade levnadsår har föreslagits.⁵ Sens begrepp är dock svårt att utnyttja i praktiska analyser.

Olika kapitalformer

Oavsett om man talar om ett hushåll, ett företag eller ett land avgörs välståndet inte bara av inkomster utan också av tillgångar, i vilka ingår olika former av kapital. *Finansiellt kapital* – banktillgodohavanden, värdepapper – och *fysiskt kapital* – byggnader, maskiner, infrastruktur – ligger i fokus för traditionell ekonomisk analys.

Grunden för fysiska personers inkomster är deras *humankapital*. Humankapitalet definieras av OECD som ”den kunskap, de färdigheter, de kompetenser och attribut som individer bär på och som möjliggör skapandet av personligt, social och ekonomiskt välstånd”.⁶

² Se Johansson, S. (1973).

³ Barro and Lee (2015).

⁴ Sen, A. (1985). För en översikt, se Robeyns (2005).

⁵ Månsdotter et al. (2017).

⁶ OECD (2001).

Liksom det fysiska kapitalet egentligen ska mätas som värdet av de samlade framtida inkomsterna knutna till det, bör humankapitalet identifieras med den samlade livsinkomsten på individnivå. Men också på det här området har man i allmänhet valt att försöka uppskatta vad som sätts in i produktionen av humankapital – antal år i utbildningsväsendet, utbildning i arbetslivet och så vidare.

Under senare decennier har välfärdsbegreppet utvidgats till att inkludera *miljö- och naturresurser* och *socialt kapital*, där det sistnämnda är ett försök att sammanfatta både den sociala tilliten på ett privat och lokalt plan och tilliten till samhällets institutioner. Socialt kapital definieras av OECD som ”nätverk jämte gemensamma normer, värderingar och uppfattningar som underlättar samarbete inom eller mellan grupper”.⁷ Ett närmevärde på det sociala kapitalet kan fås genom de standardiserade mätningar av nivån på tilliten i olika länder som genomförs regelbundet.⁸ Ur kommissionens perspektiv är det sociala kapitalet av särskilt intresse, därför att det förefaller stärka motståndskraften mot negativa fenomen som ohälsa, arbetslöshet och diskriminering. I ett högtillitssamhälle är effekten av sådana händelser väsentligt lägre än i lågtillitssamhällen.⁹ Eftersom de tenderar att drabba individer med låga inkomster mer än genomsnittet, blir underhåll och utveckling av det sociala kapitalet särskilt viktig ur ett jämlikhetsperspektiv.

Några viktiga skillnader mellan de olika kapitalformerna bör noteras. Det fysiska kapitalet i byggnader och maskiner förslits med tiden, en process som kan gå mer eller mindre snabbt beroende på hur mycket det används, vilken kapitaltyp det handlar om och vad som händer i omvärlden. En del av det fysiska kapitalet ägs och förvaltas privat, medan den för samhället centrala infrastrukturen normalt förvaltas inom den offentliga sfären.

Humankapitalet kan också förlora i värde till följd av teknisk utveckling, men till den del som det bygger på erfarenhet är det snarast så att det växer ju mer det används. Humankapitalet bärs till övervägande del av individer, men det har kollektiva dimensioner exempelvis genom att bidra till en bättre fungerande demokrati, högre tillit och lägre kriminalitet i ett samhälle.

⁷ Ibid.

⁸ Se kapitel 5.

⁹ Helliwell et al. (2018).

Gränsen mellan humankapital och maskiner tenderar att bli otydlig, när mer kunskap byggs in i maskiner och informationssystem inom förvaltning och näringsliv.

Det sociala kapitalet är till skillnad från humankapitalet en rent kollektiv resurs, även om de individuella variationerna kan vara stora. Detta gäller både för det informella sociala kapitalet i nätverk och normsystem och för det som har formaliserats i offentliga institutioner (och som alltså inte ingår i OECD:s definition ovan).

Karaktären av kollektiv nytthet hos både humankapital och socialt kapital skapar en allmän risk för att de blir underdimensionerade, eftersom alla kan dra nytta av dem oavsett om de har bidragit till att skapa och underhålla dem eller ej.

Sammanvägda välfärdsbegrepp

Om man vill beskriva ojämlikhet med utgångspunkt i ett utvidgat välfärdsbegrepp, krävs att man på något sätt kan sammanföra de olika dimensionerna till ett mått, vilket kräver en metod för sammanvägning. Dessutom krävs att man väljer något mått på ojämlikhet (se avsnitt 2.2 nedan). Sammanvägning kan ske både på individnivå och på samhällsnivå.

Till problemet att väga samman olika välfärdsdimensioner kan man förhålla sig på väsentligen två sätt. Ett är att acceptera att de olika välfärdsdimensionerna kan ge olika utslag, om man vill avgöra hur väl ett samhälle lyckats närma sig ett angivet fördelningsideal, och överlämna prioriteringen mellan de olika dimensionerna till enskilda eller till den politiska processen. Ett alternativt förhållnings-sätt är att söka sammanfatta de olika välfärdsdimensionerna i en gemensam fördelning. Detta görs i litteraturen på olika sätt. I FN-organens tidigare använda Human Development Index beräknades det sammansatta indexet som det geometriska medelvärdet av de tre komponenterna bruttonationalinkomst (BNI) per capita, genomsnittlig skolgång och förväntad livslängd.¹⁰ Metoden har kritiserats för att vara paternalistisk, eftersom den inte tar hänsyn till hur

¹⁰ Matematiskt kan det motiveras med att upplevelsen av olika nyttor tenderar att växa logaritmiskt. Logaritmen för HDI blir helt enkelt det aritmetiska medelvärdet av de tre komponenternas logaritmer. Se t.ex. Deaton (2008).

människor faktiskt upplever sin livssituation. Den kan för vissa länder också ge orimliga resultat.¹¹

Ett helt annorlunda sätt att lösa problemet är att intervjua människor om deras upplevda lycka eller tillfredsställelse med livet. Information från sådana undersökningar finns exempelvis i Penn World Tables.¹² Detta bygger alltså på egna upplevelser men leder till andra problem. Man efterfrågar inte det man inte känner till, och personer med låga inkomster, kort utbildning eller allmänt dålig tillgång till information riskerar då att underskatta det möjliga utrymmet för förbättringar i viktiga välfärdsdimensioner.¹³

Med likartat syfte har nationalräkenskaper som omfattar också andra former av inkomster och kapital än de traditionella utvecklats bland annat inom Världsbanken och OECD.¹⁴ Utvidgningarna av de konventionella nationalräkenskaperna görs då med sedvanliga ekonomiska analysinstrument kompletterade med data från både gängse och nya källor. Humankapitalet är generellt sett en dominerande välståndskomponent, och den blir viktigare ju högre den ekonomiska utvecklingsnivån i landet är. Kompletteringar med socialt kapital har gjorts av Hamilton et al. (2017) och bygger på internationella enkätundersökningar om upplevt välbefinnande som Gallup World Poll, European Social Survey och World Values Survey.¹⁵ Det sociala kapitalet identifieras här med generell tillit som det mäts i dessa undersökningar. Data för BNP per capita, tillit och upplevd välfärd gör det möjligt att värdera det sociala kapitalet på samma sätt som traditionellt kapital genom att beräkna vilken inkomstförändring som krävs för att väga upp en skillnad i tillit så att den upplevda välfärden blir densamma.

Utvidgningen av de gängse nationalräkenskaperna får betydande konsekvenser.¹⁶ Den sociala tilliten mätt på en skala mellan 0 och 1 har i Italien uppmätts till 0,207 och i Sverige till 0,564, en skillnad som motsvarar omkring 20 procent av BNP per capita. Annorlunda uttryckt skulle en höjning av tilliten i Italien till svensk nivå motsvara samma ökning av den genomsnittliga tillfredsställelsen med livet som

¹¹ Så värderas enligt detta index ett extra levnadsår för en invånare i Zimbabwe till endast 0,51 USD (Ravallion 2012).

¹² Se Deaton, a.a.

¹³ Shah et al. (2012); Mani, A. et al. (2013); Mullainathan and Shafir (2013).

¹⁴ Stiglitz et al. (2009), Stiglitz et al. (eds.) (2018), World Bank (2006), World Bank (2011), World Bank (2018), Hamilton and Hepburn (eds.) (2017).

¹⁵ Hamilton et al. (2017).

¹⁶ Ibid.

en höjning av BNP med 20 procent. Omvänt skulle en sänkning av tillitsnivån i det svenska samhället, exempelvis till följd av ökad ojämlikhet, leda till välfärdsförluster som kan översättas till förlorad BNP.

Det sociala kapitalet varierar starkt mellan länder och regioner. I Latinamerika uppskattas det i genomsnitt till 12,2 procent av det totala välståndet, medan motsvarande siffra för OECD-länderna är 28,4 procent. I Sverige och Danmark nås de exceptionellt höga nivåerna 51,1 respektive 54,3 procent – siffror som dock bör förstås med reservationer, eftersom dessa och övriga nordiska länder har extremt höga värden vad gäller tillit. Nivåerna varierar också inom landet – mer om detta i kapitel 5.

2.2 Att mäta ojämlikhet

Ojämlikhet handlar om fördelningar av någon nytthet – hälsa, inkomster, utbildning osv. – eller en kombination av dessa nyttigheter. Ett *mått på ojämlikheten* är en sammanfattning i ett enda tal av denna fördelningens egenskaper. Varje mått på olikheten kan motsvaras av ett oändligt antal fördelningar av den underliggande nyttheten, eftersom information alltid går förlorad när man beskriver fördelningen med ett mått.¹⁷

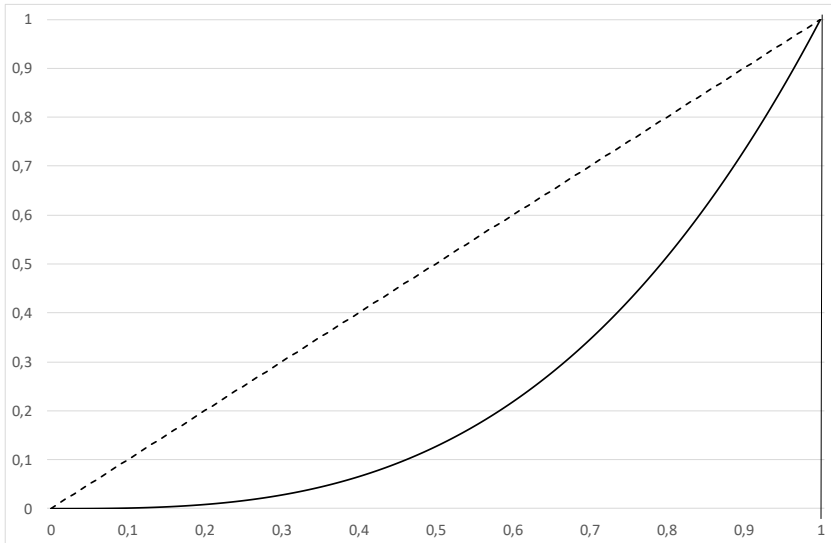
Mått på ojämlikhet

En fullständig beskrivning av hur inkomster, utbildning eller någon annan nytthet fördelar sig över en befolkning är svårhanterlig för analysändamål och sammanfattas därför ofta på något sätt. Ett exempel på en sammanfattning som ligger nära den underliggande fördelningen är att slå samman individer med närliggande värden till procentandelar (percentilgrupper) eller tiondelar (decilgrupper) och låta varje grupp representeras av medelvärdet inom den gruppen. Utvecklingen av dessa medelvärden kan sedan beskrivas över tid för att ge en bild av hur de olika gruppernas situation har påverkats. Även den beskrivningen kan ibland bli svårhanterlig, och man har därför utvecklat indikatorer som sammanfattar viktiga egenskaper hos hela fördelningen. Exempel på sådana mått är

¹⁷ För översikter, se t.ex. Cowell (2000) eller Jenkins and van Kerm (2011).

- ginikoefficienten
- kvoten mellan medelvärdet för den högsta decilgruppen och den typiska inkomsten, medianvärdet
- motsvarande kvot mellan medianvärdet och medelvärdet för den nedersta decilgruppen (50/10-kvoten)
- andelen hushåll med låg ekonomisk standard (mindre än 60 procent av medianinkomsten).

Vilket av dessa som är lämpligast beror på vad man vill belysa. Den första kvoten är intressant om fokus ligger på utvecklingen för det översta skiktet, medan 50/10-kvoten och andelen hushåll med låg ekonomisk standard på motsvarande sätt belyser situationen i den nedre delen av fördelningen. Ginikoefficienten ger en allmän bild av fördelningen och lägger störst vikt vid inkomstskikten kring medianinkomsten. Den definieras på följande sätt. Man sorterar individerna i fördelningen från de lägsta värdena till högsta (av inkomster etc.) och noterar för varje värde det samlade värdet (av inkomster eller motsvarande) i den så kallade Lorenz-kurvan. Eftersom de högre värdena kommer senare, kommer kurvan att stiga brantare mot slutet. Det kan se ut som i nedanstående figur. Ginikoefficienten definieras som ytan mellan Lorenz-kurvan och den streckade linjen, dividerad med ytan av triangeln. Om alla har samma inkomst, kommer Lorenz-kurvan att sammanfalla med den streckade linjen och ginikoefficienten blir 0. Om i stället bara den sista individen har ett positivt värde, kommer ginikoefficienten att få värdet 1. Koefficienten ligger alltså mellan dessa extremvärden; ju högre värde, desto större skillnader.

Figur 2.1 Definition av Lorenz-kurvan och ginikoefficienten

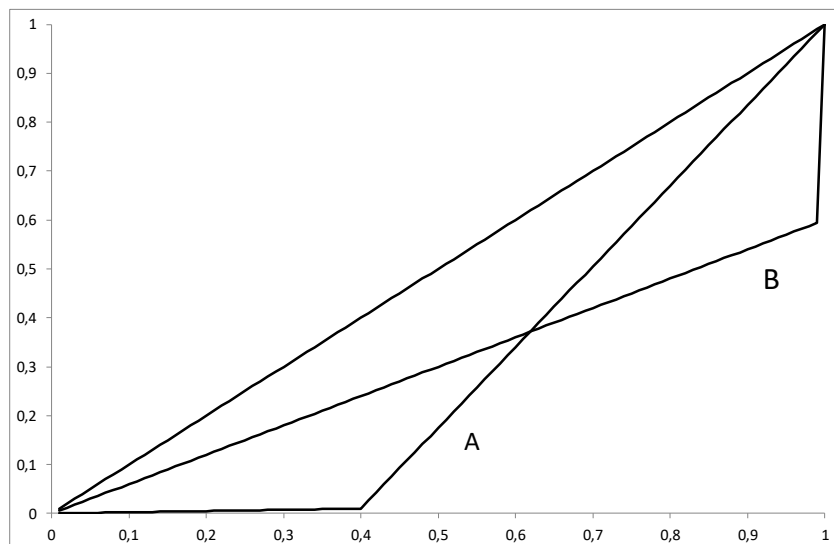
Not: På den horisontella axeln anges andelen av befolkningen, på den vertikala andelen av det samlade värdet (inkomster etc.). Ginikoefficienten är ytan mellan den streckade linjen i figuren och kurvan, dividerad med ytan av triangeln.

Källa: Egen beräkning.

En alternativ karaktärisering av ginikoefficienten är att den för ett givet medelvärde är ett mått på skillnaden mellan två slumpvis valda individer i den studerade gruppen.

Som påpekades ovan innebär varje val av mått på fördelningen av inkomster eller andra tillgångar att information går förlorad. Bakom ett och samma värde på 50/10-kvoten eller ginikoefficienten kan finnas fördelningar som ser mycket olika ut. Detta illustreras i figuren nedan, där två hypotetiska förmögenhetsfördelningar med samma ginikoefficient visas. I det ena samhället (A) delar 40 procent av befolkningen på 1 procent av förmögenheten, medan de återstående 60 procenten av befolkningen har lika stor förmögenhet. I det andra samhället (B) har alla utom den mest förmögna procenten av befolkningen samma tillgångar, medan den översta procenten disponerar 40 procent av samhällets totala tillgångar.

Figur 2.2 Två olika förmögenhetsfördelningar med samma ginikoefficient



Källa: Egen beräkning.

Det är uppenbart att sociala relationer och ekonomiska incitament i dessa båda samhällen är helt olika, samtidigt som förmögenhetsfördelningarna i de båda samhällena ger upphov till samma ginikoefficient. Man bör av denna anledning inte vänta sig att finna några stabila samband mellan inkomstfördelningen mätt på detta sätt och exempelvis den ekonomiska tillväxttakten i ett land. Förutsättningarna för socialt samspel och ekonomisk utveckling påverkas av egenskaper hos inkomst- och förmögenhetsfördelningen som inte låter sig fångas på detta enkla sätt.

Ovanstående mått hänför sig till skillnader mellan individer i en population. I vissa sammanhang kan det vara intressant att belysa skillnader mellan grupper, till exempel inkomstskillnader mellan kvinnor och män, eller mellan inrikes och utrikes födda. Vanliga mått är då skillnader mellan medelvärdena för respektive grupper, eventuellt kompletterade med spridningsmått.

Intergenerationell rörlighet

Ett mått på barns möjligheter i livet är hur starkt deras inkomster eller utbildning som vuxna hänger samman med föräldrarnas (med statistiskt språkbruk hur starkt korrelerade de är). Ju starkare detta samband är, desto längre ligger man ifrån idealet att alla barn ska ha samma livschanser. Överföringen mellan generationer sker via flera kanaler, som finansiellt arv, uppväxtmiljö och genetiskt arv. Den relativa betydelsen hos dessa faktorer påverkar i viss utsträckning den politiska diskussionen om vilka åtgärder som bör vidtas för att jämna ut uppväxtvillkor och är av den anledningen ämne för en omfattande litteratur. Vi återkommer till detta i kapitel 4.

Individer, konsumtionsenheter och grupper

Inkomster tjänas av individer, men det sker inkomstöverföringar mellan närstående. Föräldrar har försörjningsplikt gentemot barn och makar mot varandra. För att beräkna den *ekonomiska standarden* utgår man därför dels från att hushållets samlade inkomster läggs i en gemensam pott, dels från att det finns skalfördelar med att bo flera personer i ett hushåll. Dessa skalfördelar bygger på statistik för levnadsomkostnader och illustreras i nedanstående tabell. Den ekonomiska standarden definieras som den totala inkomsten dividerad med antalet konsumtionsenheter i hushållet.¹⁸

Tabell 2.1 Konsumtionsenhetsskala

Personer	Antal enheter
Ensamboende	1,00
Sammanboende par	1,51
Ytterligare vuxen	0,60
Första barnet 0–19 år	0,52
Andra och påföljande barn 0–19 år	0,42

Källa: SCB.

I denna beskrivning kommer alla personer i ett hushåll att per definition få samma standard, vuxna som barn. Detta kan innebära att de faktiska skillnaderna i levnadsförhållanden underskattas, om man

¹⁸ SCB (2018 a).

har anledning att tro att fullständig utjämning inom hushållet inte råder.¹⁹ Om avsikten är att analysera exempelvis löneskillnader mellan kvinnor och män, kan denna metod självfallet inte användas, eftersom inkomstskillnaden enligt definitionen har satts till 0. I stället måste då mäns och kvinnors inkomster hållas isär.

Om analysen är inriktad mot diskriminering, blir det relevant att studera hur medelvärdet inom olika *grupper* (kvinnor/män, etniska grupper etc.) skiljer sig, sedan man kompenserat för vissa andra systematiska olikheter mellan grupperna som kan finnas. Om medelvärdena skiljer sig signifikant sedan hänsyn tagits till andra skillnader, är det en indikation på att diskriminering föreligger. Det bör också noteras att en del av de systematiska skillnader som finns mellan grupper kan vara en del av diskrimineringen och i så fall inte ska rensas bort i den statistiska analysen.

Några noteringar

Det är viktigt att notera att de flesta mått som används i fördelningsanalyser är *relativa*. Exempelvis kommer ginikoefficienten för en befolkning inte att förändras, om alla får en lika stor procentuell inkomstökning. Det ligger därför en inbyggd slagsida i måttet, i den meningen att situationen framstår som oförändrad efter en sådan ökning, trots att högre inkomstkikt i kronor räknat fått en väsentligt högre inkomst. Utrymmet för konsumtion och sparande bestäms av antalet tillgängliga kronor, inte av procent.

Utvecklingen av inkomster i absoluta belopp för olika percentil- eller decilgrupper har inte denna nackdel men lider av andra problem. Det är reala inkomster som ska beskrivas, vilket kräver att kompensation sker för prisutvecklingen för en representativ korg av varor och tjänster. Låg- och höginkomsttagare har olika konsumtionsprofiler, vilket gör att beskrivningen kan bli missvisande, om prisutvecklingen på olika varugrupper skiljer sig. Det finns också en regional dimension av detta problem, eftersom kostnaden för bostad, livsmedel och andra poster i hushållsbudgeten varierar över landet. Hur stora dessa problem är blir en empirisk fråga, som måste studeras särskilt.

¹⁹ Manser and Brown (1980), Lundberg and Pollak (1993).

Ett begrepp som ligger nära jämlikhet är *likvärdighet*. Så föreskriver exempelvis skollagen, 1 kap. 9 §: ”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas”. Begreppet är dock inte entydigt, eftersom olika elever har olika förutsättningar. Formuleringen definierar en miniminivå såtillvida att elever med mindre gynnsamma förutsättningar måste erbjudas en undervisning som är minst lika god som den som erbjuds andra elever. Men om likvärdigheten avser utfall, krävs att elever med mindre gynnsamma förutsättningar erbjuds mer undervisning eller undervisning av högre kvalitet för att de ska kunna nå upp till resultat i paritet med andra elevers. På denna punkt krävs alltså en precisering.²⁰

2.3 Förutsättningar, utfall, ansvar och legitimitet

När man har skapat en bild av välfärdens fördelning på något av de sätt som har beskrivits i föregående avsnitt, finns ett underlag för en fördelningspolitisk diskussion.

En separation mellan ojämlikheter i *förutsättningar* och *utfall* används ofta i den allmänna debatten men kan ibland vara svår att upprätthålla. Anledningen är att vad som är utfall av en viss process eller ett visst skede i livet blir en förutsättning för det skede som kommer efter. Det sker också en betydande överföring mellan generationer av kunskaper, finansiellt kapital och så vidare, vilket innebär att det som i vuxen ålder är utfall för föräldragerationen blir en viktig del av förutsättningarna för barnen. Det kan därför vara mer fruktbart att se ojämlikheter som resultatet av processer, det vill säga förlopp som är utdragna i tiden och där ojämlikheter på olika områden påverkar varandra och förutsättningarna för olika val som träffas. Detta är det perspektiv som styr framställningen i del II av betänkandet.

Detta sammanhänger nära med begreppet *ansvar*. För vissa faktorer är det självklart att en människa inte är ansvarig, till exempel vilka föräldrar eller vilket kön man har, medan det för andra, till exempel vissa livsstilsval, kan argumenteras för att hon är mer ansvarig. Många betydelsefulla faktorer, exempelvis yrke, inkomst och hälsa intar en mellanställning. Även livsstilsval påverkas av den om-

²⁰ Se vidare kapitel 8.

givning som man har vuxit upp i eller lever i. Diskussionen om ansvar blir därför komplicerad när man står inför ett konkret avgörande om vem som bär ansvaret. Exempelvis föreskrivs i lagen om arbetsskadeförsäkring:²¹ ”Med arbetsskada förstås i denna lag skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. En skada skall anses ha uppkommit av sådan orsak, om övervägande skäl talar för det”. Att avgöra om ”övervägande skäl” talar för att en skada är att betrakta som en arbetsskada och att arbetsgivaren därmed bär ansvaret kräver ibland en mycket komplicerad utredning.

Begreppet *legitimitet* förutsätter en analys av ansvarsförhållanden. Skillnader i inkomst eller hälsa tenderar att uppfattas som mer legitima ju större ansvar den enskilda människan har för sitt utfall. Där emot gäller exempelvis inom sjukvården att prioriteringar inte får påverkas av huruvida patienten själv har bidragit till skadan eller sjukdomen.²² Motiven för *offentliga åtaganden* med fördelningskaraktär blir i sin tur starkare ju mindre ansvar den enskilda har och ju mindre legitima de observerade skillnaderna därmed uppfattas. Det anses exempelvis självklart att offentliga resurser ska användas för att bistå ett barn som fötts med genetiskt betingade funktionsnedsättningar. Men variationerna är stora i det här avseendet; starkt subventionerad sjukhusvård erbjuds oavsett om ett benbrott uppkommit när någon har blivit påkörd på ett övergångsställe eller vid utförsäkning på skidor.

Ett annat ofta använt begrepp i diskussioner om jämlikhet är *rättvisa*. Detta begrepp är starkt normerande till sin karaktär, samtidigt som det råder starka åsiktsskillnader om vad som i olika situationer uppfattas som rättvist. Kommissionen har valt att inte utnyttja detta begrepp i sina analyser.

2.4 Sammanfattning

Fördelningspolitiska diskussioner är komplicerade, men med noggrannhet i definitioner och begreppsval kan man undvika onödiga missförstånd och konflikter. Några av de viktigare distinktionerna gäller vilket välfärdsbegrepp man använder, hur ojämlikheten mäts och hur resultaten används i diskussioner om vad som är legitimt.

²¹ Lag (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, 2 kap. 1 §.

²² ”Patientens sociala situation eller ställning, funktionsnedsättning eller huruvida patienten själv bidragit till att orsaka sitt tillstånd får inte heller påverka.” (Socialstyrelsen 2020).

- Välfärdsdiskussioner har ofta ekonomiska variabler som inkomster och förmögenheter i fokus, men den upplevda välfärden eller livstillfredsställelsen beror också av utbildning, hälsa och det sociala kapitalet. Dessutom påverkas också förutsättningarna för inkomst- och förmögenhetsbildning av sådana variabler. Ett brett perspektiv är därför nödvändigt.
- Bakom begreppet ojämlikhet finns alltid en statistisk fördelning. Ett mått på ojämlikhet är en sammanfattning av fördelningen i ett enda tal och innebär därför alltid att information går förlorad. Mot ett givet värde på måttet svarar ett oändligt antal fördelningar. Det finns därför i många sammanhang anledning att använda mer detaljerade beskrivningar.
- De flesta mått på ojämlikhet är relativa, det vill säga att de inte förändras om alla inkomster eller förmögenheter förändras med samma faktor, men en människas ekonomiska handlingsutrymme bestäms av inkomster och förmögenheter i absoluta tal.
- De flesta ojämlikhetsmått gäller tvärsnitt av en befolkning vid en viss tidpunkt. För den fördelningspolitiska diskussionen är överföringen mellan generationer också viktig. Det kräver andra mått, till exempel hur starkt sambandet mellan föräldrars och barns inkomster (förmögenheter, utbildning etc.) är.
- Den i debatten vanliga distinktionen mellan jämlikhet i förutsättningar och jämlikhet i utfall är komplicerad att upprätthålla, eftersom det som är utfall i ett skede av livet är en förutsättning för det efterföljande. Ojämlikhet måste därför studeras i ett processperspektiv.

3 Ojämlighet – läge och utveckling

Alla historiska och nutida samhällen präglas av mer eller mindre långt utvecklad ojämlikhet i inkomster, förmögenheter, hälsa, utbildning eller andra resurser. Graden och strukturen hos ojämlikheten varierar dock starkt över tid och rum. Efter en kort historisk överblick beskrivs i detta kapitel aktuellt läge och utvecklingstendenser för ojämlikheten globalt, inom OECD-området och i Sverige. Eftersom kommissionens huvudsakliga uppdrag rör policyfrågor, hålls framställningen tämligen kortfattad. För mer utförliga beskrivningar av historisk utveckling och nuläge i Sverige hänvisas till de fördelningspolitiska bilagorna till vårpropositionerna och till 2019 års långtidsutredning med bilagor,¹ samt till budgetpropositionernas bilagor om ekonomisk jämställdhet vad avser just denna aspekt av jämlikhet.

3.1 Det långa perspektivet

Den moderna människans historia går åtminstone 300 000 år tillbaka i tiden.² Under huvuddelen av denna historia, fram till för 10–12 000 år sedan, levde hon i små grupper som jägare och samlare nära existensminimum. I ett sådant samhälle är fördelning över gruppen av byte och skörd en självklarhet. Något större fysiskt kapital finns inte heller; det kapital som finns är framför allt humankapital i form av kunskap om var det finns vatten och föda, om årstidernas växlingar och om annat som är viktigt för överlevnaden. Sådan kunskap vinnas framför allt genom erfarenhet, och en allmän tendens i sådana samhällen blir därför att social status följer med ålder.

¹ SOU 2019:65.

² Hublin et al. (2017), Schlebusch et al. (2017).

Med framväxten av jordbruk ändrades förutsättningarna. Detta var en utdragen process, som gick över halvt bofasta och pastorala levnadsmönster. Successivt blev det lättare att skapa och lagra ett överskott, och i den bofasta kulturen kom byggnader att utgöra ett betydelsefullt fysiskt kapital. Därmed uppstod förutsättningar för stora skillnader i tillgångar och makt.³ Med jordbruket började också en befolkningstillväxt som så småningom gjorde jordbruket till den dominerande levnadssättet.⁴

Efter ytterligare några tusen år inleddes ett nytt skede i människans historia: urbaniseringen. Denna process pågår fortfarande.⁵ Med urbaniseringen följde specialisering på olika yrken, ökad samhällelig komplexitet och ett ännu större utrymme för ojämlikhet. Större samhällen ledde till att allt fler mänskliga relationer blev kortvariga och anonyma. Samhällets storlek ledde till att etablerade lösningar på den sociala sammanhållningens problem – spontan fördelning, respekt för vardagslivets sociala normer – inte längre fungerade. Det krävdes andra normkällor än den traditionella informella sociala kontrollen. Detta är bakgrunden till framväxten av nya religioner baserade på föreställningar om moraliserande och bestraffande gudar.⁶

Från klassisk tid fram till nya tidens inbrott kring år 1500 skedde i Europa inga stora förändringar i den materiella standarden. Under medeltiden var den ekonomiska tillväxten i själva verket svagt negativ.⁷ Fördelningen av inkomster och förmögenheter påverkades mest av förändringar i befolkningstillväxten; exempelvis ledde pestutbrott i Europa under 500-talet och vid mitten av 1300-talet till en jämnare fördelning.⁸

Tendensen till ökande ojämlikhet tog ny fart under nya tiden fram till 1800-talets slut. Det dominerande mönstret i västvärlden under det sekel som följde, fram till omkring år 1980, är att inkomst- och förmögenhetsskillnaderna minskade, samtidigt som det allmänna välståndet ökade. Inkomst- och förmögenhetsutvecklingen i olika länder påverkades av hur hårt de drabbades av börskrisen i slutet av 1920-talet, världskrigen och andra negativa faktorer, liksom

³ Om övergången och utrymmet för ojämlikhet i dessa förmoderna samhällen, se Bowles et al. (2010).

⁴ Kremer (1993).

⁵ I Sverige blev stadsbefolkningen större än landsbygdens under 1930-talet; på global nivå passerades denna brytpunkt några år in på 2000-talet; se Svanström (2015) respektive Watson (1993).

⁶ Whitehouse et al. (2019).

⁷ Maddison (2001).

⁸ Scheidel (2017).

av vilken politik som fördes. Sedan 1980-talet har ojämlikheten ökat i de flesta utvecklade länder.

3.2 Fördelningen på global nivå

Kunskapen om välfärden och dess fördelning på global nivå kommer från en mängd olika källor. FN-organ som Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF), Världshälsoorganisationen (WHO), utbildningsorganet UNESCO och andra bygger i stor utsträckning på underlag från nationella statistikmyndigheter, kompletterade med egna analyser. Världsbankens *World Development Indicators* är en av de mer omfattande, med 1 600 tidsserier för indikatorer från mer än 200 länder. Databasen täcker en rad teman med anknytning till agendan för hållbar utveckling, såsom demografi, ekonomi, fattigdom, miljö och offentlig sektor. *Penn World Tables*, *World Wealth and Income Database* och *The Maddison Project* är andra källor, med färre variabler men med längre tidsserier och därför framför allt utnyttjade för forskningsändamål.

Den allmänna bild av välfärdsläget i världen som tecknas i dessa datakällor är att en stadig förbättring pågår. Den ekonomiska tillväxten är positiv, om än ojämnt fördelad över regioner och inom länder. Fattigdomskvoten minskar. Hälsoläget förbättras också; vissa smittsamma sjukdomar har bemästrats genom framgångsrika vaccinationskampanjer. Allmän obligatorisk grundutbildning är norm i de flesta länder, och fler barn och unga får också utbildning.⁹

Samtidigt finns det anledning att förse denna positiva bild med vissa reservationer. Beskrivningar av den globala välfärdsutvecklingen lider nämligen av omfattande dataproblem. Statistikproduktionen håller låg kvalitet i många delar av världen, även när det gäller fundamentala data om befolkning, jordbruksproduktion, utbildning och hälsa.

I en analys av statistikläget i Afrika konstaterades exempelvis att bara drygt 5 procent av länderna täckte mer än 90 procent av dödsfallen och drygt 7 procent födslarna.¹⁰ Inkomstundersökningar bygger i växande utsträckning på hushållsenkäter, men i sådana faller delar av de fattigaste skikten bort – hemlösa, nomader, flyktingar och

⁹ För aktuella översikter över framsteg och utmaningar, se exempelvis World Bank (2019) och IMF (2019).

¹⁰ Glassman et al. (2014).

andra som saknar fast bostad. Carr-Hill (2013) har uppskattat att detta leder till underskattning av det fattigaste skiktet med 250 miljoner.¹¹

Hälsa och utbildning

Enligt den officiella statistiken har det skett en betydande global förbättring av både hälsa och annan välfärd under det senaste halvsekle. Fördelningen av tillväxten är dock ojämn i tid och rum, och bilden beror i viss utsträckning på vilka mått man väljer. Den förväntade livslängden vid födseln var år 2016 72,0 år på global nivå enligt Världshälsoorganisationen WHO; i Europa var siffran 77,5 år, medan den i Afrika var 61,2 år.¹² Kvinnor lever i genomsnitt längre än män; på global nivå är skillnaden i förväntad livslängd 4 år.

Även på utbildningsområdet har det skett en utjämning. Obligatorisk grundutbildning för alla barn är nu norm i de flesta av världens länder, även om ambitionsnivån vad gäller både mål och praktiskt genomförande varierar. Med ökad genomsnittlig utbildningstid tenderar också fördelningen av humankapitalet i befolkningen att bli jämnare.¹³

Samtidigt som utvecklingen på en övergripande nivå alltså är positiv, finns betydande problem i ett antal avseenden.¹⁴ Data om försörjningen med undervisnings- och hälso- och sjukvårdstjänster är vissa fall gravt missvisande. Oannonserade besök i skolor och vårdinrättningar utförda i Afrika, Asien och Latinamerika har visat att 19 procent av lärarna och 35 procent av sjukvårdspersonalen var frånvarande.¹⁵ Sådana brister får effekter på utbildningsresultat och hälsotillstånd.

Omkring 90 procent av Indiens barn uppgavs 2004–2005 vara registrerade i skolan, men fältstudier av förmågan att utföra elementära operationer i läsning, skrivning och matematik visade att bara 50, 64 respektive 43 procent av barnen klarade detta – en konsekvens av både låg kvalitet på undervisningen och fel i rapporteringen.¹⁶ Siff-

¹¹ Carr-Hill (2013).

¹² Data från www.who.int.

¹³ Castelló and Doménech (2002), fig. 1 och 3.

¹⁴ För en översikt, se World Bank (2018).

¹⁵ Chaudhury et al. (2006).

¹⁶ Drèze and Sen (2013); Desai et al. (2010).

ror på liknande nivåer återfinns i läs- och räknekunighetsundersökningar som nyligen genomförts i ett antal utvecklingsländer (PISA-D).¹⁷ På grund av det statistiska bortfallet av barn som inte alls går i skolan är situationen i realiteten ännu sämre än vad som framgår av sådana undersökningar.

En orsak till gapet mellan redovisad och faktisk skolgång är att barnarbete fortfarande är utbrett i världen,¹⁸ men också att politiskt motiverade attacker mot skolor, lärare och elever påverkar utvecklingen i vissa länder.¹⁹

Inkomster

En indikation på den ekonomiska utvecklingen på global nivå är att BNP i reala amerikanska dollar sjudubblades mellan början av 1960-talet och 2017.²⁰ Denna siffra ger dock en överdriven bild av välförhållanden, eftersom en betydande del av ekonomin i utvecklingsländer befinner sig utanför den officiella statistiken. En del av den registrerade tillväxten förklaras alltså av att delar av den informella ekonomin har integrerats i den formella.

Den globala ginikoefficienten för disponibla inkomster, där hela världen samtidigt betraktas som en befolkning, har uppskattats av olika forskare med något varierande resultat. Skillnaderna beror på att man har använt olika definitioner och olika metoder för att samla in data.²¹ En relativt samstämmig bild är dock att ojämlikheten på global nivå nådde en topp någon gång före sekelskiftet och därefter har fallit något. Detta styrs dock av utvecklingen i två länder: Indien och Kina. Om dessa båda exkluderas, har ojämlikheten fortsatt att växa. Ett tydligt resultat är också att en övervägande del av variationen i inkomster ligger mellan länder snarare än inom länder. Ett annat sätt att beskriva utvecklingen i ett längre tidsperspektiv är att visa hur stora delar av tillväxten som kommit olika inkomstskikt till del under en viss period. I en analys baserad på World Inequality Database har man sökt fördela hela nationalinkomsten ner på indi-

¹⁷ <https://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/>

¹⁸ ILO (2017).

¹⁹ Unesco (2010).

²⁰ Data från Världsbanken (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD>).

²¹ För översikter, se Bourguignon and Morrisson (2002), Berry and Serieux (2006), Milanovic (2016) och Alvaredo et al. (2016), (2017).

vidnivå för att kunna svara på den frågan.²² På global nivå gäller att de skikt vars andel av den globala inkomstökningen under perioden 1980–2016 har varit störst är den översta procenten i inkomstfördelningen i rika länder och – i mindre omfattning – den växande medelklassen i tillväxtekonomierna (*emerging countries*). I slutet av denna period var den översta percentilgruppens andel av den globala inkomsten 27 procent större än i början, medan den del av inkomsten som tillfaller den del av världens befolkning som finns i den nedre halvan av inkomstfördelningen var 12 procent större. Mer modesta öknings av inkomstandelen gäller för huvuddelen av befolkningen i Västeuropa och USA.²³ Det bör noteras att de olika inkomstkikten under en så lång tidsperiod förändras i sin sammansättning; det är alltså olika individer som ingår i de olika grupperna.

Inom länder och mellan inkomstskikt har ojämlikheten ökat i de flesta delar av världen. Särskilt snabbt har den vuxit i USA och Asien, något långsammare i Europa, medan den har legat på en stabil och hög nivå i Mellanöstern, Afrika söder om Sahara och Brasilien. Den översta decilgruppen har omkring 55 procent av de totala inkomsterna i Indien, omkring 45 procent i USA, Kanada och Ryska Federationen, drygt 40 procent i Kina och drygt 35 procent i Europa. Utvecklingen har varit särskilt snabb i Ryska Federationen efter Sovjetunionens sammanbrott.

Rörlighet mellan generationerna

Rörligheten i inkomster och utbildning från en generation till nästa används ofta som en indikator på jämlikhet i förutsättningar. Denna rörlighet varierar starkt mellan världens länder.²⁴ Absolut rörlighet mäter hur stor del av befolkningen som har en högre inkomst- eller utbildningsnivå än sina föräldrar, medan den relativa rörligheten avser hur starkt ett barns inkomst eller utbildning i vuxen ålder påverkas av föräldrarnas position.²⁵ Både absolut och relativ rörlighet är högre i utvecklade ekonomier, och skillnaden mellan utvecklade länder och utvecklingsländer har vuxit under senare decennier. Sam-

²² Alvaredo et al. (2017).

²³ Ibid.

²⁴ Se Narayan et al. (2018).

²⁵ Ibid. s. 4–5.

tidigt är rörligheten i sig associerad med ekonomisk utveckling, jämlikhet och fattigdomsbekämpning.

Utbildningssystemet har en nyckelroll i den sociala och ekonomiska utvecklingen, och rörligheten i utbildningsnivå är också av stor betydelse för rörligheten vad avser inkomster, på grund av den relativt starka koppling som finns mellan utbildning och inkomst. Rörligheten vad avser utbildning är generellt högre i höginkomstländer, men med åtskilliga undantag. Filippinerna, Marocko och Sydafrika har relativt hög rörlighet, medan framför allt USA bland de utvecklade ekonomierna avviker i motsatt riktning.²⁶

I utvecklade länder har kvinnor i dag en högre utbildningsnivå än män, och i utvecklingsländerna har ett motsatt gap mellan kvinnor och män på många håll krympt som ett resultat av utbildningssystemens expansion. Som framgått av redovisningen ovan är dock bristerna i utvecklingsländernas utbildningssystem fortfarande stora.

Arbete och kapital

En annan historiskt viktig skärning avser hur det skapade överskottet i ekonomin fördelar sig på ersättning till arbete, det vill säga löner, och ersättning till kapital. Frågan ställdes först av ekonomen David Ricardo och var naturlig när det gick en klar skiljelinje mellan löntagare och kapitalägare.²⁷ Med tiden har denna gräns blivit otydligare; en betydande andel av löntagarna äger kapital i form av bostäder och pensionsrättigheter, och även personer med mycket stora kapitaltillgångar har normalt löneinkomster på hög nivå.²⁸ Det finns därför ingen direkt koppling mellan löneandelen och den ekonomiska jämlikheten. Sambandet mellan löneandel och inkomstfördelning beror bland annat på skattesystemets utformning. Sänkningar av progressiviteten tenderar att leda till högre löneuttag för höginkomsttagare,²⁹ vilket kan öka löneandelen, samtidigt som inkomstojämlikheten kan öka.

Inte desto mindre ägnas frågan om löneandelen stort intresse bland analytiker och forskare. Ersättningen till arbete har under det

²⁶ Ibid. s. 12.

²⁷ Ricardo (1821).

²⁸ Se Krueger (1999).

²⁹ Rubolino and Waldenström (under publ.).

senaste halvseklekt sjunkit kraftigt på många håll. I den amerikanska tillverkningsindustrin sjönk den mellan 1967 och 2007 från 0,61 till 0,41.³⁰ En bredare undersökning gjord av IMF visar på en liknande om än mindre dramatisk utveckling.³¹

Olika förklaringar till arbetets fallande andel av det producerade mervärdet har framförts. Den mest generella är att globaliseringen av det ekonomiska systemet har inneburit ökad rörelsefrihet för både arbete och kapital, men att denna ökade frihet kan utnyttjas lättare av kapitalet, som inte hämmas av språkbarriärer, trögheter i bosättning, sociala nätverk och så vidare. Kapitalägarnas placeringsmöjligheter har helt enkelt expanderat snabbare, vilket stärker förhållningspositionen gentemot arbetskraften.

Men även andra faktorer har bidragit. Den fackliga organisationsgraden har betydelse. Det allmänna sambandet är att ju högre organisationsgraden är, desto högre andel av mervärdet går till löner.³² Sambandet är dock inte enkelt och linjärt.

Inom tillverkningsindustrin bärs en växande andel av mervärdet av ett begränsat antal kapitalintensiva företag med hög arbetsproduktivitet, och i dessa företag har löneandelen inte följt med i produktivitetens utveckling.³³ Koncentrationen bland företagen har i USA ökat, vilket också kan förmodas bidra.³⁴ Sjunkande priser på investeringsvaror har bidragit till utvecklingen.³⁵

En sänkt löneandel har också observerats i samband med privatiseringar av offentligt förvaltd infrastruktur.³⁶

Frågan om kapitalets och arbetets andelar av det skapade mervärdet i ett längre tidsperspektiv har varit föremål för intensiv debatt under senare år. Thomas Piketty hävdade i sin analys av de kapitalistiska ekonomierna på teoretiska grunder att det finns en tendens att avkastningen på kapital (r) är högre än den allmänna tillväxttakten i ekonomin (g), alltså att $r > g$, vilket alltså skulle innebära att

³⁰ Kehrig and Vincent (2017). Enligt en annan skattning var förändringen från omkring 0,67 till 0,47.

³¹ IMF (2019).

³² Om facklig styrka och lönebildning, se Visser and Checchi (2009) och Bengtsson (2014). Löneandelen är också högre i demokratier; se Rodrik (1999).

³³ Kehrig and Vincent op.cit.

³⁴ Autor et al. (2017).

³⁵ Karabarbounis and Neiman (2014), Bassanini and Manfredi (2014). Se också IMF (2019), kapitel 2.

³⁶ Azmat et al. (2012).

kapitalets andel av det samlade mervärdet i det långa loppet ökar.³⁷ Denna tes har kritiserats från olika håll.³⁸ En omfattande empirisk undersökning av perioden 1870–2015 förefaller dock ge visst stöd för Pikettys tes.³⁹ Författarna visar att avkastningen på riskfyllda investeringar (exempelvis fastigheter och värdepapper) har varit hög och förhållandevis stabil i intervallet 6–8 procent, medan avkastningen på så kallat riskfria investeringar som obligationer legat i intervallet 1–3 procent och varit förvånansvärt volatila. I kärnfrågan om skillnaden mellan r och g är bilden att skillnaden mellan de båda före andra världskriget låg på cirka 5 procent, medan den under efterkrigstiden legat något lägre, i nuläget på 3–4 procent. Som författarna konstaterar kan den kraftiga kapitalackumuleringen under senare decennier i kombination med en stabil avkastning förklara kapitalets växande andel av mervärdet i ekonomin.

Att en hög andel av mervärdet till kapitalet också innebär stora inkomstökningar för de högsta inkomstskikten är en historiskt och internationellt stabil observation.⁴⁰

3.3 OECD-området och EU

OECD-området uppvisar i stort samma utvecklingsmönster som världen i sin helhet – ekonomisk tillväxt, förbättrat hälsoläge, stigande utbildningsnivå och samtidigt en ökande ojämlikhet. Utvecklingen varierar dock kraftigt mellan länderna.

Hälsa

Inom OECD-området har utvecklingen av grundläggande hälsoindikatorer under senare decennier varit stabil. Den förväntade livslängden vid födseln i genomsnitt inom OECD (35 medlemsländer) steg från drygt 70 år till 80,6 år mellan 1970 och 2015.⁴¹ Inom EU (28 medlemsländer) var motsvarande siffra år 2016 81,0 år i genomsnitt.⁴² Variationerna var dock betydande, från omkring 75 år i Öst-

³⁷ Piketty (2014).

³⁸ Se t.ex. Krusell and Smith (2015).

³⁹ Jordà et al. (2019).

⁴⁰ Bengtsson and Waldenström (2018).

⁴¹ OECD (2017 a).

⁴² Dessa och följande siffror från OECD (2018).

europa till omkring 83 i Frankrike, Italien och Spanien. Östeuropa uppvisar också de största skillnaderna inom länderna när det gäller hur mycket livslängden ökar med personens utbildningsnivå. Generellt gäller att kvinnor lever längre än män, men skillnaderna tenderar att minska.

Självordsfrekvensen, en indikator på den psykiska hälsan, var svagt sjunkande inom OECD som helhet mellan 1990 och 2015. Den föll inom länder som Estland, Finland och Ungern, medan den var stabil i USA och ökade i Japan och Korea. Sverige ligger på en genomsnittlig nivå.

Utbildning

I sin årliga genomgång *Education at a Glance* för 2019 konstaterar OECD att utbildning är viktig för möjligheten att vinna inträde och avancera på arbetsmarknaden, liksom för löneutvecklingen därefter. Andelen av befolkningen i åldersintervallet 25–34 år som hade någon eftergymnasial utbildning var 2018 enligt OECD-statistiken 44 procent i genomsnitt.⁴³

Familjebakgrunden spelar fortfarande stor roll för hur lång utbildning unga väljer. I de tre utbildningskategorierna *förgymnasial, gymnasial och kortare eftergymnasial* samt *eftergymnasial* (minst 3 år) var andelarna genomsnittligt över hela OECD 23, 42 respektive 35 procent, medan motsvarande siffror för barn vars båda föräldrar hade högst förgymnasial utbildning var 36, 44 respektive 20 procent.⁴⁴

Kvinnor har generellt längre utbildning än män, men denna skillnad återspeglas inte i positioner och löner i arbetslivet, där den motsatta obalansen råder.

Anslutningen till förskolan ökar, men med stora skillnader mellan länderna inom Europa. Även när det gäller högre nivåer i utbildningen råder betydande skillnader. En hög andel högutbildade finns i Irland, Schweiz och Storbritannien, medan Italien, Ungern och Tyskland har en förhållandevis låg andel högutbildade i åldersintervallet 25–34 år.

⁴³ OECD (2019 a).

⁴⁴ Ibid.

Inkomster

Inkomstfördelningen inom OECD-området har under de senaste fyra decennierna generellt sett blivit ojämnare, men utvecklingen har varierat mellan medlemsländerna. Utvecklingen mot ökad ojämlikhet gäller både marknadsinkomster och disponibel inkomst. I figuren nedan visas ginikoefficienter för marknadsinkomsten respektive den disponibla inkomsten för ett antal OECD-länder. Inom kretsen av EU-länder har Sverige som framgår av figuren en mer jämlik fördelning av marknadsinkomster än genomsnittet, men fler länder har en jämnare fördelning av disponibla inkomster än Sverige.⁴⁵

Över tid har det skett vissa omkastningar. Sverige är det land inom OECD som jämte Nya Zeeland uppvisar den största ökningen av ginikoefficienten för disponibel inkomst sedan 1980-talets mitt.⁴⁶

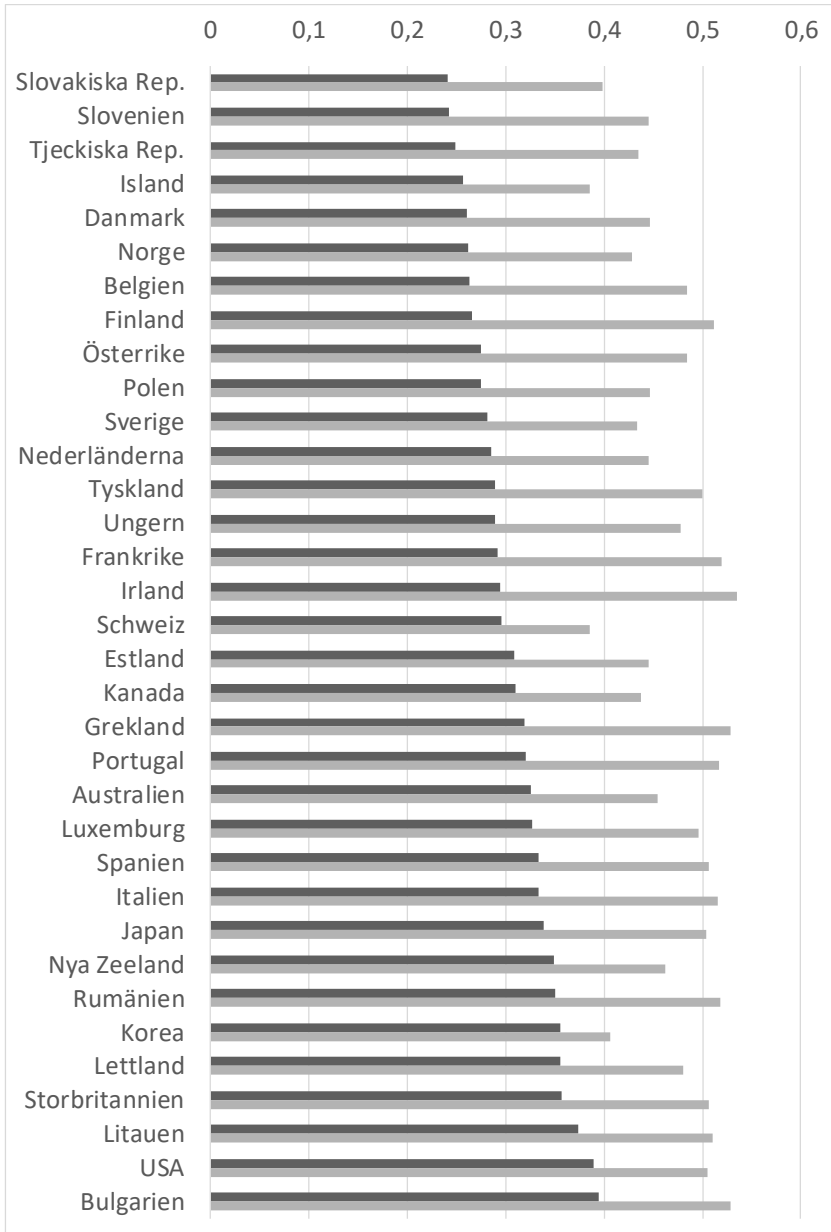
Fattigdom definieras av OECD som inkomster lägre än 50 procent av medianinkomsten. Barnfamiljer är i de flesta OECD-länder mer utsatta för fattigdom än andra hushåll. Sverige och övriga nordiska länder hör till en grupp på tioalet länder där andelen barn (ålder 0 till 17 år) i fattigdom ligger under 10 procent (Sverige 9,3).⁴⁷ Hög andel barn i fattigdom (mer än 15 procent) har medelhavsländerna, Litauen och USA.

⁴⁵ Värdena avser år 2018 eller senast tillgängliga år. Det bör noteras att OECD:s definition av hushållsinkomster inte inkluderar realiserade kapitalvinster och att beräkningen av antalet konsumtionsenheter i ett hushåll skiljer sig från den som tillämpas av SCB. OECD:s ginikoefficient för Sverige skiljer sig därför från den som beräknas av SCB och Finansdepartementet.

⁴⁶ OECD (2015 a), fig. 1.3, samt uppdatering från data.oecd.org.

⁴⁷ Statistiken från OECD avser 2018 eller senast tillgängliga år.

Figur 3.1 Ginikoefficienter för marknadsinkomst (grå) och disponibel inkomst (svart) för ett antal OECD-länder



Källa: OECD. Avser 2018 eller senast tillgängliga år. Länderna är ordnade efter ginikoefficienten för den disponibla inkomsten.

Intergenerationell rörlighet

Den *intergenerationella rörligheten* i OECD-länderna har jämförts med hjälp av ett antal olika indikatorer.⁴⁸ Slutsatserna varierar något beroende på om familjebakgrunden mäts med utbildning eller något mer allmänt socioekonomiskt index, respektive om utfallet mäts med utbildning eller inkomster. Länken mellan föräldrars och barns inkomster är hög i länder som Storbritannien, Italien USA och Frankrike, medan rörligheten är högre i de nordiska länderna, Australien och Kanada.

Lönefördelen med att växa upp med föräldrar som har hög utbildning är särskilt hög i medelhavsländerna, Storbritannien och Irland.

Om man i stället mäter utfallet med utbildning, blir resultatet något olika beroende på man mäter framgång i skolan eller med sannolikheten att genomgå högre utbildning. I det första avseendet utmärker sig framför allt USA, Frankrike och Belgien genom låg rörlighet, när man beskriver familjebakgrunden i socioekonomiska termer. I det andra avseendet är det i länder som Italien, Finland och Danmark av särskilt stor betydelse att ha föräldrar som själva har hög utbildning.

3.4 Sverige

Sverige följer det allmänna mönstret med en rörelse mot ökad ojämlikhet i olika avseenden sedan tre, fyra decennier. Eftersom utgångsläget liksom i övriga nordiska länder präglades av hög jämlikhet och välfärdsstatens institutioner skapar en viss tröghet, råder fortfarande ett högre mått av jämlikhet än genomsnittet inom den grupp av länder man normalt jämför med.

3.4.1 Hälsa och utbildning

Hälsa

Den genomsnittliga hälsan i Sverige är med internationella mått god.⁴⁹ Det föreligger dock skillnader, som i betydande omfattning följer sociala och ekonomiska skiljelinjer. Den förväntade återstå-

⁴⁸ Causa and Johansson (2010). För en bred översikt över inkomströrlighet både inom och mellan generationer, se Jäntti and Jenkins (2015).

⁴⁹ För en mer detaljerad genomgång, se SOU 2017:47 och kapitel 10 i detta betänkande.

ende livslängden vid 30 års ålder är 5–6 år längre för högtbildade än för personer med endast förgymnasial utbildning. Psykisk ohälsa har ökat i omfattning, särskilt bland yngre och bland personer som har yrken med hög stressnivå.

Det föreligger regionala skillnader, men företrädesvis bland personer med kortare utbildning; högtbildade har i genomsnitt god hälsa oavsett var de bor i landet.⁵⁰

Personer med utländsk bakgrund har delvis andra ohälsomönster, beroende på förhistoria innan de kom till Sverige. Gruppen är mycket heterogen. Kvinnor med utländsk bakgrund och deras barn är överrepresenterade vad gäller sjuklighet och dödlighet som är förknippade med graviditet och förlossning.⁵¹

Hälsan påverkas förutom av arbete och ekonomisk situation också av levnadsmönster. Vissa av dessa följer sociala skiljelinjer, andra inte. Rökning är mindre vanlig bland högtbildade. Alkoholkonsumtionen varierar inte särskilt starkt med socioekonomisk status; däremot har personer med större ekonomiska resurser bättre möjligheter att hantera de problem som kan uppkomma vid överkonsumtion.⁵²

Hälso- och sjukvården håller en internationellt sett hög standard.⁵³ Potentiella förbättringsområden som lyfts fram i OECD:s jämförelse är narkotikarelaterad dödlighet och svåra bristningar vid förlossningar. Det finns variationer i tillgänglighet som har betydelse för hälsan. Låg tillgänglighet försvårar förebyggande hälsoarbete och ökar också riskerna för komplikationer när sjukdomar inte upptäcks och diagnostiseras i tid.⁵⁴

Utbildning

Som framgått av föregående avsnitt har de nordiska länderna en hög social och ekonomisk rörlighet, och utbildningssystemet har stor betydelse i det avseendet. Ginikoefficienten för utbildning baserad på antalet utbildningsår hör till de lägre.⁵⁵ En allmän, obligatorisk grundutbildning med höga kvalitetsmål, fri högre utbildning och ett

⁵⁰ Hartman och Sjögren (2017).

⁵¹ Socialstyrelsen (2016).

⁵² Se vidare kapitlen 10 och 23.

⁵³ OECD (2019 d).

⁵⁴ Se vidare kapitel 23.

⁵⁵ Castelló and Doménech (2002).

offentligt system för studiefinansiering är några faktorer som har bidragit till detta.

Inte desto mindre betyder familjebakgrunden mycket för vilka utbildningsvägar som väljs och för framgångarna i studierna. Valen styrs fortfarande i hög grad av könsstereotyper. Det stora inflödet av barn med utländsk bakgrund har också bidragit till svårigheterna att skapa någorlunda lika förutsättningar för alla barn.⁵⁶

3.4.2 Inkomstutvecklingen i absoluta tal

Fördelningen av inkomster och dess förändring över tid kan som konstaterats beskrivas ur ett antal olika perspektiv – för individer eller grupper, med olika mått på ojämlikhet och så vidare. Nedan presenteras några av dessa perspektiv som en del av underlaget för policydiskussioner i senare kapitel. Avsnittet är dock ganska kortfattat; för mer detaljerade beskrivningar hänvisas till de publikationer som nämndes i inledningen av kapitlet. Fokus i inkomstanalyserna ska enligt kommissionens direktiv ligga på marknadsinkomster, men disponibla inkomster för framför allt barnfamiljer är en viktig faktor i uppväxtvillkoren, varför dessa måste ingå i bilden. Även föräldrars kapitaltillgångar har betydelse för barnens uppväxtvillkor och handlingsfrihet, exempelvis när det så småningom gäller att skaffa bostad.⁵⁷ Den marknadsinkomst som visas är summan av löneinkomst, företagarinkomst, inkomst från fåmansföretag, ränta och utdelning samt kapitalvinst och kapitalförlust. Den fördelas liksom den disponibla inkomsten på konsumtionsenheter under antagandet att alla som hör till ett hushåll har samma standard.⁵⁸

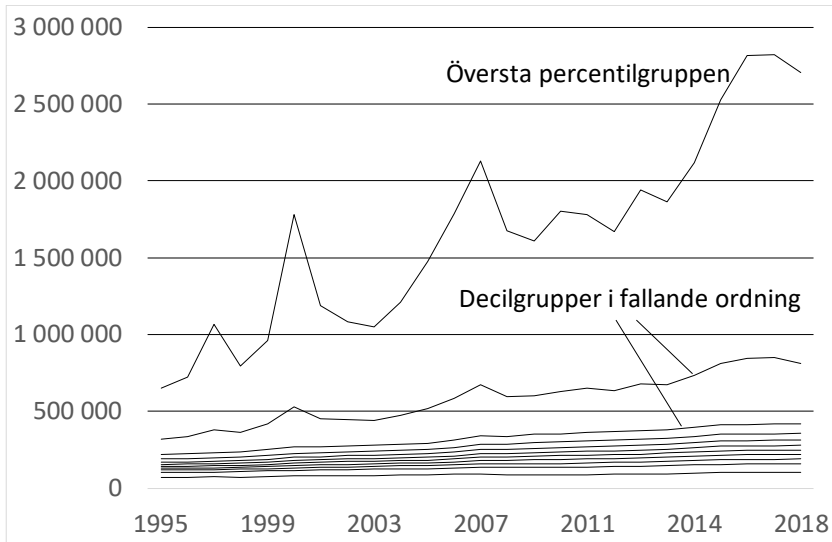
Innan *fördelningen* i olika avseenden av inkomster analyseras kan det vara lämpligt att presentera en övergripande bild av inkomsternas *nivåer* och hur de har utvecklats. I figuren nedan visas utvecklingen av de disponibla inkomsterna i kronor under perioden 1995–2018 för de tio olika decilgrupperna samt den översta percentilgruppen (den procent som har de högst inkomsterna). Den nivå som visas är medelinkomsten inom respektive grupp. Alla inkomstgrupper har upplevt en inkomstökning under den aktuella perioden, men skillnaderna är som framgår betydande både absolut och relativt sett.

⁵⁶ Vi återkommer till detta i större detalj i kapitlen 8 och 17.

⁵⁷ Se kapitel 12.

⁵⁸ Se avsnitt 2.2.

Figur 3.2 Utvecklingen av inkomsterna i kronor för de tio olika decilgrupperna och den översta percentilen 1995–2018



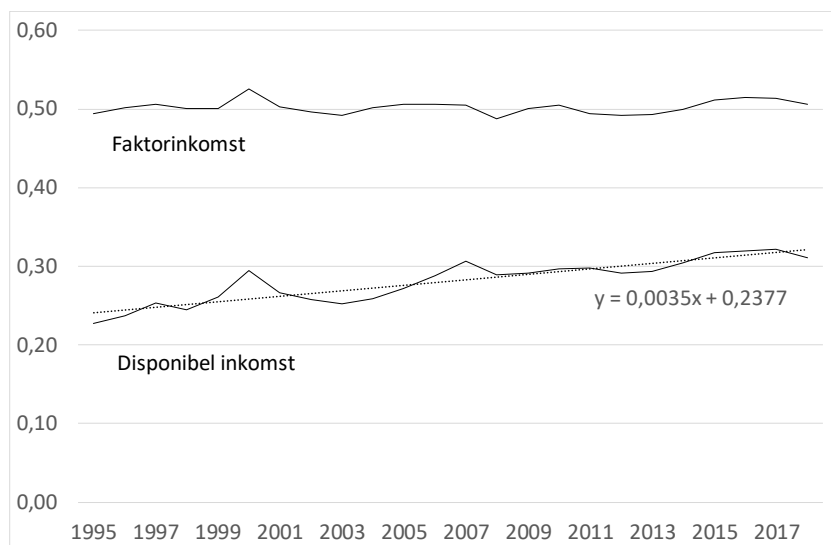
Källa: Egna beräkningar. Avser 2018 års prisnivåer. Underlaget 1995–2012 HEK, 2013–2018 STAR.

3.4.3 Inkomstfördelningens utveckling

En övergripande bild av fördelningen av marknadsinkomster och disponibla inkomster och hur den har utvecklats sedan början av 1990-talet visas i det följande diagrammet. Som framgår av detta har ginikoefficienten för marknadsinkomsterna under den visade perioden legat förhållandevis stabilt kring 0,5, med vissa svängningar. Ginikoefficienten för den disponibla inkomsten, det vill säga efter skatt och transfereringar, har däremot stigit stadigt under perioden. Detta skulle kunna indikera att det huvudsakligen är politiskt beslutade förändringar av skatte- och transfereringssystemen som ligger bakom den observerade förändringen, vilket är en förklaring som förts fram i en OECD-analys.⁵⁹ Frågan kräver emellertid en djupare analys.

⁵⁹ Pareliussen et al. (2018). Som påpekats tidigare inkluderas inte kapitalvinster i OECD-statistiken.

Figur 3.3 Ginikoefficienten för marknadsinkomster och disponibla inkomster per konsumtionsenhet under perioden 1995–2018



Not: Den prickade linjen $y = 0,0035x + 0,2377$ anger den genomsnittliga årliga ökningen i ginikoefficienten.
 Källa: SCB och egna beräkningar.

Bakom marknadsinkomstens relativa stabilitet ligger flera förändringar, bland annat en kraftig ökning av de realiserade kapitalvinsterna från fastighetsmarknaden. Till detta kommer en ganska kraftig förskjutning mellan arbetsinkomster och kapitalinkomster. En drivande faktor bakom denna har varit de förändrade reglerna för beskattning av fåmansföretag, de så kallade 3:12-reglerna. Dessa har gjort det möjligt att omvandla högt beskattade arbetsinkomster (marginalskatt 50–60 procent) till lägre beskattade kapitalinkomster (marginalskatt 20–30 procent). Enligt en kalkyl i Långtidsutredningens huvudbetänkande skulle ginikoefficienten för arbetsinkomster ha legat 0,02 enheter högre, om alla utdelningar hade räknats som arbetsinkomster.⁶⁰

Även inom aggregatet arbetsinkomster har det skett förändringar. Omvandlingen av arbetsinkomster till kapitalinkomster enligt 3:12-reglerna har minskat de samlade arbetsinkomsterna i de högre inkomstskikten. Samtidigt har arbetsutbudet bland låg- och medelinkomsttagare ökat, både i normala arbetsföra åldrar och bland

⁶⁰ SOU 2019:65, s. 96–97.

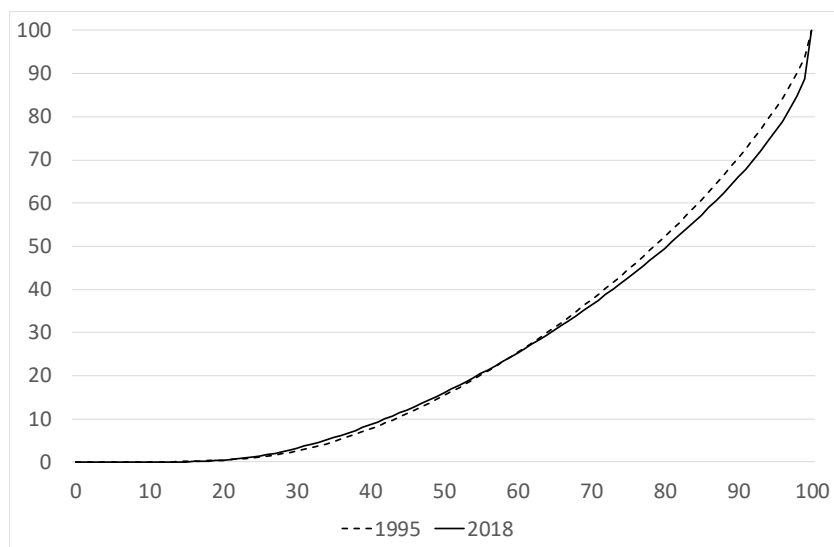
pensionärer. Både demografiska förskjutningar och regeländringar, exempelvis striktare regler i försäkringssystemen, individualiserade inkomstgränser i bostadsbidraget och riktade skattesänkningar till pensionärer, har bidragit till det ökade arbetsutbudet.⁶¹ Pensionärers ökade arbetsutbud beror delvis på att det är möjligt att arbeta vidare för vissa grupper tack vare en bättre hälsa och att fortsatt kontakt med arbetet är ett sätt att underhålla sociala kontakter, delvis på att vissa har så låg pension att de ser sig tvungna att arbeta vidare. Till detta ska också läggas konjunkturen; tidsserierna startar under 1990-talet, då Sverige befann sig i en makroekonomisk och offentligfinansiell kris.

Denna utjämning av arbetsinkomsterna motverkas av de ökade kapitalinkomsterna, som alltid har varit mer ojämnt fördelade och har blivit än mer så under den aktuella perioden. Läger man samman dessa förändringar, kan man konstatera den översta decilgruppens andel av den totala faktorinkomsten har stigit. Bidragen har kommit främst från decilgrupperna 6 till 9, medan framför allt de fjärde och femte decilgruppernas andel har ökat något. Även inom den översta decilgruppen har det skett förskjutningar till förmån för den allra högsta percentilgruppen. Detta förklarar alltså den relativa stabiliteten hos ginikoefficienten för marknadsinkomsterna och illustrerar samtidigt att ganska betydande förändringar av inkomstnivåer och inkomstfördelning kan äga rum bakom en stabil ginikoefficient.

Den detaljerade bilden av förskjutningarna framgår av nedanstående figur.

⁶¹ Enström Öst (2012) respektive Laun (2017).

Figur 3.4 Inkomstfördelning (Lorenzkurva) för marknadsinkomster per konsumtionsenhet år 1995 och 2018

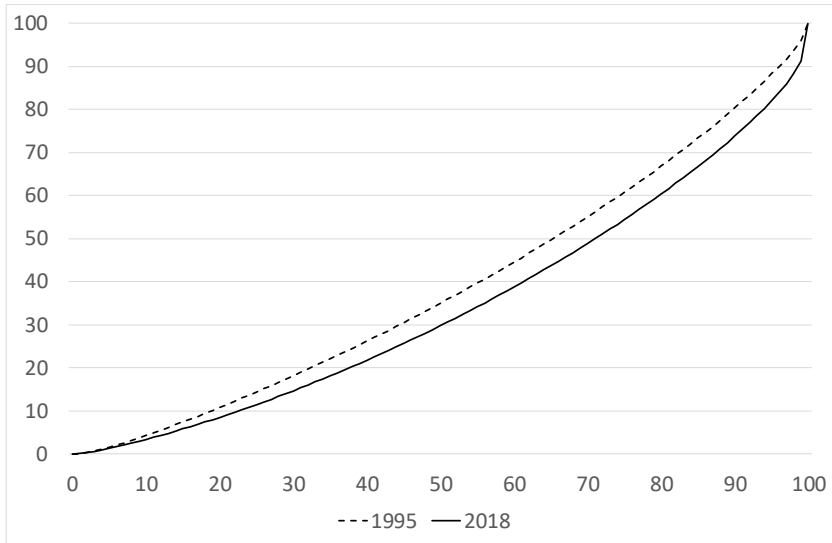


Källa: Egna beräkningar.

Bilden av de disponibla inkomsternas fördelning och hur den har förändrats ser annorlunda ut (se nästa figur). Den översta decilgruppens andel av den totala disponibla inkomsten har ökat mer än motsvarande andel av marknadsinkomsten under den aktuella perioden. Bidragen kommer här huvudsakligen från de nedersta 4 decilgrupperna, medan decilgrupperna 5 till 9 har haft en i stort sett konstant andel.

Så ser alltså den övergripande bilden ut. Både vad avser marknadsinkomst och disponibel inkomst har det översta inkomstskiktet ökat avståndet till de övriga inkomstskikten, men bidragen ser olika ut i de båda fallen. Bidragen till den ökande andelen av marknadsinkomsterna kommer från decilgrupperna 6 till 9, medan bidragen till den ökande andelen av de disponibla inkomsterna kommer från de 4 nedersta decilgrupperna.

Figur 3.5 Inkomstfördelning (Lorenzkurva) för disponibel inkomst (ekonomisk standard) per konsumtionsenhet år 1995 och 2018



Källa: Egna beräkningar.

Om man vill beskriva det politiska elementet i den utveckling som sammanfattas i dessa något olika bilder, får förklaringen sökas på flera områden. Generella förklaringar till förändringar i marknadsinkomsternas fördelning behandlades ovan i avsnitt 3.2. Till dessa kommer dock ett antal faktorer som är specifika för respektive land. Förändrad lagstiftning leder normalt till beteendeförändringar, och den observerade effekten uppstår alltså som en kombination av regeländringen och beteendeförändringarna. Även demografiska förutsättningar varierar från land till land.

Kapitalinkomsterna, som spelat stor roll för utvecklingen i Sverige, består av kapitalvinster vid försäljning och övriga kapitalinkomster. Huvudkällorna till kapitalvinster är försäljning av bostäder och försäljning av värdepapper. Att den första posten har ökat har flera orsaker, bland andra kraftigt reducerad fastighetsskatt och avskaffad förmögenhetsskatt, låga räntor och bostadsbrist. Vinster från försäljning av värdepapper har ökat till följd av den allmänna värdeökningen hos sådana tillgångar – delvis en följd av lågräntepolitiken – och tenderar att uppvisa toppar efter en längre börsuppgång, när

signaler om trendbrott når marknaden. En viss överskattning av vinstutvecklingen ligger i att den anges i nominella termer.

Ett viktigt bidrag till övriga kapitalinkomster är den tidigare nämnda förändringen av de så kallade 3:12-reglerna, som har gjort det attraktivt att omvandla löneinkomster till kapitalinkomster och som på en övergripande nivå försvagar progressiviteten i skattesystemet.

Även bakom de ökade arbetsinkomsterna i skikten strax under medianinkomsten finns det som nämnts flera förklaringar. Till de politiskt beslutade förändringar i skatte- och bidragssystem som nämdes tidigare kommer den långsiktiga demografiska, som innebär att en krympande andel av befolkningen befinner sig i förvärvsaktiv ålder. Det leder till ett ökat efterfrågetryck på de grupper som hör till denna kategori, vilket kan förväntas påverka både förvärvsfrekvens och löneläge.

Hushåll i den nedre delen av inkomstfördelningen får en högre andel av sina inkomster från transfereringar. Att transfereringarna under huvuddelen av perioden inte har följt med i reallöneutvecklingen bidrar till att dessa hushålls relativa position försvagas. Å andra sidan har pensionerna bidragit till en något jämnare fördelning av den ekonomiska standarden.

Skattesystemets omfördelningseffekt påverkas både av skattesystemets omfång och av skattesatsernas utformning, mer precist av graden av progressivitet. En allmän tendens till försvagning av omfördelningen ligger i minskningen av skattekvoten, men förändringen av 3:12-reglerna innebär också en försvagning av progressiviteten. Samtidigt har skatten sänkts i de lägre inkomstskikten genom jobbskatteavdraget.

En rent mekanisk nedbrytning av ginikoefficienten för den disponibla inkomsten ger resultatet i tabellen nedan.

Tabell 3.1 Olika bidrag till ginikoefficientens förändring mellan 1995 och 2017

Inkomstslag	1995	2017	Differens
Löne- och näringsinkomst	0,33	0,31	-0,02
Pension	0,05	0,02	-0,03
Transfereringar exkl. pension	-0,04	-0,02	0,02
Kapitalvinst	0,02	0,09	0,07
Övr. kapitalinkomst	0,02	0,07	0,05
Skatt exkl. kapitalinkomstskatt	-0,14	-0,11	0,03
Skatt på kapitalinkomst	-0,01	-0,04	-0,03
Gini totalt	0,23	0,32	0,09

Källa: Proposition 2018/19:100, Fördelningspolitisk redogörelse, tabell 3.1.

Som framgått av den tidigare diskussionen ger dessa siffror inget rättvisande mått på den politiskt bestämda faktorn. Effekterna av förändringar i faktorinkomsterna enligt denna tabell uppgår sammanlagt till 0,10, medan förändringar inom skatte- och transfereringssystemen reducerar denna effekt med 0,01. Men den kraftiga tillväxten i kapitalinkomster är i stor utsträckning ett resultat av politiska beslut inte minst rörande skattesystemet, och det finns alltså en dold effekt av skatteförändringarna i kapitalinkomstposterna. Det går inte att ange något exakt mått på den politiskt bestämda andelen av de observerade förändringarna.

Utvecklingen har inte varit likformig över den studerade perioden. Delvis berör detta på marknadsrörelser, delvis på politiska beslut. Exempelvis fattades under åren 2015–2018 beslut om skatte- och transfereringssystemen som uppskattas ha minskat ginikoefficienten för den disponibla inkomsten med 0,007.⁶² Ändringarna omfattade bland annat höjt bostadstillägg och sänkt skatt för pensionärer, höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen, skattereduktion för fackföreningsavgiften, höjt tak i sjukpenningen, höjd sjuk- och aktivitetsersättning, höjd inkomstgräns inom bostadsbidraget, höjt barnbidrag och höjt underhållsstöd. Budgeten för 2019 verkade i motsatt riktning.⁶³

En slutsats av hög relevans för kommissionens uppdrag är att förändringar av faktorinkomsterna riskerar att bli ett trubbigt eller i värsta fall verkningslöst instrument för att påverka den disponibla inkomsten, som trots allt är den som ytterst avgör hushållens ekonomiska handlingsfrihet och barns uppväxtvillkor. Analysen har visat att den disponibla inkomstens fördelning har förändrats påtagligt under en period av i stort sett oförändrad ginikoefficient för faktorinkomsterna. Man kan lätt föreställa sig att ökad ojämlikhet i ekonomisk standard till och med kan förenas med en sjunkande ginikoefficient för faktorinkomsten. Det är alltså viktigt att i valet av åtgärder ge akt på den effekt som åtgärden har både på marknadsinkomst och på disponibel inkomst.

⁶² Prop. 2018/19:100, Fördelningspolitisk redogörelse, tabell 7.1.

⁶³ Ibid.

Kapital och kapitalinkomster

Att teckna en klar bild av fördelningen av kapital och kapitalinkomster i en befolkning är av flera orsaker svårt. Sedan förmögenhets-skatten avskaffades i Sverige 2007 finns inte någon statistik över vad som tidigare var beskattningsbar förmögenhet. Olika datakällor bygger på olika definitioner och kan därför ge helt olika bilder av läge och utveckling. Huvudkällorna i de etablerade beskrivningarna är i detta fall nationalräkenskaper (NR) och taxeringsdata.⁶⁴ Nationalräkenskaperna syftar till att beskriva vad som inom en ekonomi är knutet till produktion. Taxeringsdata styrs av vad som är skattepliktig inkomst för individer. De viktigaste utelämnade komponenterna i taxeringen är företagets återinvesterade vinster och utdelningar till fond (aktiefonder, återlagda i pensionsrätter eller kollektivt försäkringssparande). Skillnaderna blir betydande. År 2017 uppgick hushållens kapitalinkomster enligt NR till 622,5 miljarder kronor, medan summan enligt taxeringen var drygt hälften, 338,3 miljarder.⁶⁵

Olika tillgångar skiljer sig också i likviditetshänseende. Värdepapper och fordringar kan säljas och därmed omvandlas till kontanter för konsumtion. Pensionsrättigheter kan inte likvideras på detta sätt. En tillgång i form av en ägd bostad utgör ett mellanting, eftersom den under vissa förutsättningar kan omvandlas till likvida medel. Skillnader av detta slag bör vägas in i bedömningen av hur tillgångar är fördelade, eftersom de olika tillgångsslagen inte är jämte fördelade över inkomstskikten och graden av likviditet påverkar vilken ekonomisk handlingsfrihet en tillgång ger.

Frågan om vad som påverkar kapitalinkomsternas utveckling får olika svar beroende på vilka definitioner som används. Några observationer är dock oberoende av definitioner och datakällor. Kapitalinkomsterna har vuxit i betydelse under de senaste två, tre decennierna. Eftersom kapitalinkomsterna är koncentrerade till de övre inkomstskikten och dessutom till män, bidrar det till att öka ojämlikheten i inkomster både generellt och mellan män och kvinnor. Utvecklingen har påverkats både av stigande tillgångspriser på bostäder och aktier och av förändrade skatteregler. Skattereglerna påverkar både direkt, genom vad som inkluderas i den beskattningsbara inkomsten, och indirekt, genom beteendeförändringar.

⁶⁴ För en detaljerad genomgång av skillnaderna, se bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019, Kapitalinkomster och inkomstfördelning, kapitel 1.

⁶⁵ *Ibid.* s. 10.

Internationellt pågår forskning med sikte på att fördela samtliga inkomster i ekonomin på hushåll och därmed skapa en bättre bild av hur inkomsterna fördelas. Sådana fördelade nationalräkenskaper (*distributional national accounts*) finns nu för bland annat USA och Frankrike och ger som väntat ett starkt förändrad bild av inkomstfördelningen.⁶⁶ Endast 60 procent av nationalinkomsten i USA syns i den taxerade inkomsten. När de återstående 40 procenten fördelas på hushållen, ökar kapitalinkomsternas betydelse för hushållen med de högsta inkomsterna till mellan 60 och 70 procent av den totala inkomsten, en fördubbling jämfört med tidigare uppskattningar. Ett annat resultat är att genomsnittsinkomsten för den halva av befolkningen som har de lägsta inkomsterna i Frankrike nu har passerat motsvarande nivå i USA i absoluta tal (justerat för köpkraft). Effekterna på inkomstfördelningen mätt med relativa standardmått som ginikoefficienten av det utvidgade inkomstbegreppet blir dock begränsad, eftersom även arbetsinkomsterna för medelinkomstskikten ökar.

En allmän slutsats av vad som sagts är att kunskapsläget på detta område är otillfredsställande men samtidigt att forskning pågår som kan ge en klarare bild av hur kapital och kapitalinkomster är fördelade i samhället. Detta får konsekvenser också för vad som förs över mellan generationer och därmed för barns och yngres levnadsvillkor.

Arbete och kapital

Att löneskillnaderna i de nordiska länderna i internationell jämförelse fortfarande är måttliga och att löneandelen är förhållandevis hög beror av allt att döma både på fördelningen av humankapital och på styrkeförhållanden på arbetsmarknaden. Den historiskt sett höga lägstಾನിവån i utbildningssystemet har garanterat en motsvarande nivå på produktiviteten i arbetslivet och därmed förhindrat framväxten av fattigdom bland heltidsarbetande ("working poor"). Den internationellt sett starka fackliga organisationen har också inneburit en styrka för de kollektivanslutna grupperna, samtidigt som samma styrka har lett till viss återhållsamhet i lönebildningen.⁶⁷

⁶⁶ Piketty et al. (2018).

⁶⁷ Bengtsson (2014).

Löneandelen i det svenska näringslivet har sedan 1980 sjunkit från 45 till 40 procent men under senare decennier legat relativt stabil runt 40 procent.⁶⁸ Arbetskraftskostnaderna, som inkluderar skatter och avgifter, ligger omkring 40 procent högre än lönekostnaderna. En komplicerande faktor i bedömningen av dessa siffror utgör inslaget av underentreprenörer, ofrivilliga egenföretagare och gästarbetare med oklara anställningsförhållanden.⁶⁹ Underentreprenörer bokförs inte som arbetskraft utan som övriga kostnader. I den mån entreprenörerna är utländska företag saknas därför uppgifter om löneandelar i den svenska företagsstatistiken.

3.4.4 Barnhushållens ekonomi

Låg inkomststandard, som är ett absolut mått, används i Sverige för att kategorisera hushåll med låga inkomster.⁷⁰ Måttet beskriver hur långt hushållets inkomster räcker för att betala nödvändiga omkostnader som boende, hemförsäkring, barnomsorg, lokala resor och så vidare. Låg inkomststandard innebär att inkomsterna inte räcker för att betala för dessa levnadsomkostnader.

I länder med hög levnadsstandard är det vanligt att använda relativa mått för att beskriva människors ekonomiska situation. *Låg ekonomisk standard* kallas i Sverige det internationellt vedertagna relativa inkomstmått som visar hur många som lever i hushåll med en disponibel inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten i landet.⁷¹ Att ha låg ekonomisk standard är således nödvändigtvis inte detsamma som att vara fattig. Det relativa inkomstmålet används dock ofta både i Sverige och övriga EU för att beskriva andelen fattiga i befolkningen, till exempel bland barn eller pensionärer.

I figuren nedan visas utvecklingen av andelen av det totala antalet barn som lever i absolut respektive relativ fattigdom.

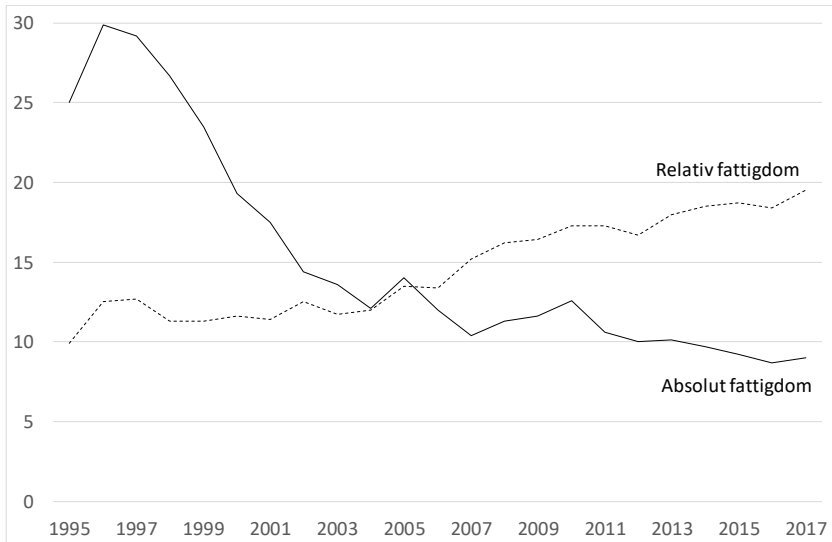
⁶⁸ Konjunkturinstitutet (2018). Waldenström (2020) argumenterar för att kapitalandelen ska reduceras med kapitalförslitningen, vilket dock inte förändrar bilden för Sverige särskilt mycket.

⁶⁹ Antalet uppehållstillstånd baserade på arbete uppgick 2019 till drygt 43 000 (statistik från Migrationsverket). Arbetskraft från andra EU-länder är fritt rörlig inom unionen. Antalet s.k. papperslösa är av naturliga orsaker svårt att uppskatta.

⁷⁰ Definition enligt SCB.

⁷¹ EU kallar samma mått för *at risk of poverty*.

Figur 3.6 Utveckling av absolut och relativ barnfattigdom under perioden 1995–2017



Not: Med barn avses hemmaboende barn i åldrarna 0–19 år. Absolut och relativ fattigdom definierade enligt texten ovan.

Källa: SCB.

Som framgår av figuren har barnfattigdomen i absoluta termer sjunkit från krisåren på 1990-talet och stabiliserats på en nivå kring 9 procent. Motsvarande siffra för hela befolkningen år 2017 var 5,7 procent. Den relativa fattigdomen har däremot stigit trendmässigt och i det närmaste fördubblats under den aktuella perioden, från 10 till närmare 20 procent. Den relativa fattigdomen bland alla hushåll har under samma period ökat från 7,3 procent till 14,9 procent. Siffrorna bekräftar den generella observationen att risken för fattigdom är störst för barnfamiljerna.

Försäkringskassan redovisar årligen på regeringens uppdrag hur målen för den ekonomiska familjepolitiken uppfylls. I den senaste rapporten sammanfattas slutsatserna på följande sätt:⁷²

- Transfereringarna inom området har störst betydelse för ensamstående med två eller flera barn och för sammanboende mer tre eller flera barn. Bland ensamstående är det framför allt för hushåll med ensamstående kvinnor med flera barn som familjepolitikens ersättningar utgör en stor inkomstkälla (27 procent av inkomsten).

⁷² Försäkringskassan (2019).

- Transfereringarnas andel av inkomsten har minskat över tid, beroende på att de inte har utvecklats i takt med reallönerna. Särskilt gäller detta i hushåll med ensamstående föräldrar; för ensamstående med 2 eller fler barn har andelen sjunkit från omkring 38 procent till omkring 22 procent under perioden 1998–2018.
- Det råder stora skillnader i disponibel inkomst mellan hushåll med svenskfödda och utrikesfödda föräldrar. Lägst disponibel hushållsinkomst har ensamstående utrikesfödda kvinnor med barn.
- Förekomsten av relativ låg ekonomisk standard är betydligt högre bland ensamstående med barn än bland övriga hushållstyper. Den växte snabbt från sekelskiftet men har under det senaste decenniet stabiliserats, dock på en hög nivå (35–40 procent). Bland utrikes födda kvinnor ligger den över 50 procent.
- Den omfördelande effekten av den ekonomiska familjepolitiken mätt med bidraget till ginikoefficienten har minskat kraftigt, från närmare $-0,07$ till omkring $-0,03$. På senare år har den dock stabiliserats.

Ensamstående med barn är som framgått en ekonomiskt sårbar grupp. En uppdelning av kategorin ensamstående med barn efter antalet barn ger nedanstående tabell, som visar hur andelen barnfamiljer med låg disponibel inkomst har utvecklats mellan åren 1997 och 2018.

Tabell 3.2 Andel av befolkningen i hushåll med ensamstående föräldrar med en låg disponibel inkomst per konsumtionsenhet, efter antal barn, 1997 och 2018 (procent)

Antal barn	1997	2018
1 barn	12,7	26,3
2 barn	15,4	35,7
3+ barn	34,4	62,3

Not: Med låg disponibel inkomst avses inkomst lägre än 60 procent av medianen för samtliga.

Källa: SCB.

Andelen med låg disponibel inkomst har som synes stigit för alla barnfamiljer men särskilt för familjer med 2 eller flera barn. En viktig del av förklaringen är att hushåll med 2, 3 eller fler barn är vanligare i familjer där barnen har utländsk bakgrund.⁷³

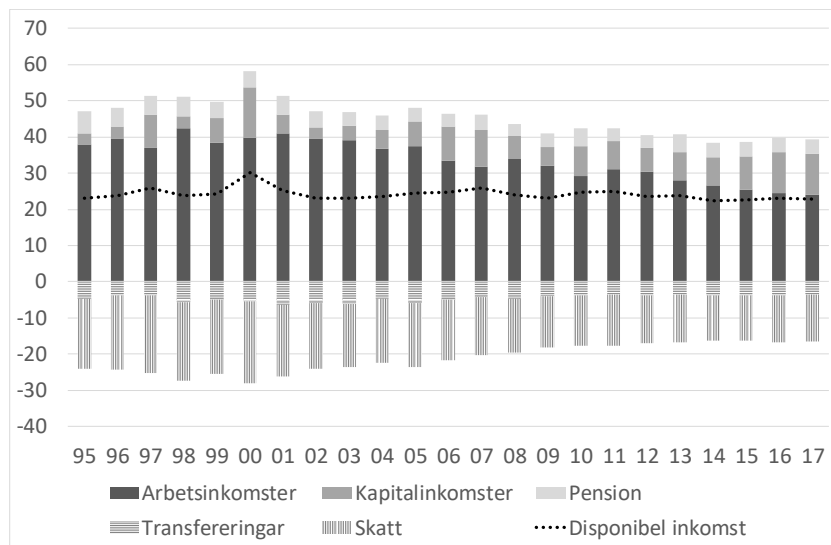
3.4.5 Inkomstutvecklingen för kvinnor och män

Ökningen av kapitalinkomsternas betydelse har påverkat inkomstrelationerna mellan kvinnor och män. Lönegapet mellan män och kvinnor har minskat under en följd av år. Även skillnaderna mellan mäns och kvinnors disponibla inkomster har minskat, trots att kvinnor i högre utsträckning arbetar deltid. Detta har dock under senare år motverkats av de stigande kapitalinkomsterna, eftersom dessa är skevt fördelade till kvinnors nackdel, som framgår av nedanstående diagram, så att det genomsnittliga inkomstgapet mellan män och kvinnor i stort sett har varit oförändrat på en nivå av drygt 20 procent. Medianinkomsterna för kvinnor och män har dock konvergerat under perioden; eftersom männen är överrepresenterade i de allra högsta inkomstskikten, föreligger en skillnad mellan medel- och medianinkomsterna.⁷⁴ Det kvarstår också en systematisk skillnad mellan lönelägena i mans- och kvinnodominerade yrken till kvinnors nackdel.

⁷³ SCB befolkningsstatistik.

⁷⁴ Se vidare kapitel 9.

Figur 3.7 Inkomstgap i individuell disponibel inkomst mellan kvinnor och män fördelat på olika inkomstslag, 1995–2017



Källa: Prop. 2018/19:1, bil. 3, Ekonomisk jämställdhet.

3.4.6 Överföring mellan generationer

Hur hög rörligheten är beror till en del på valet av mått på rörlighet – samvariation mellan föräldrars och barns inkomster, utbildning eller andra utfall. I Sverige och övriga nordiska länder är rörligheten i internationell jämförelse ganska hög oavsett val av mått.⁷⁵ Rörligheten är dock låg i det högsta och det lägsta inkomstskiktet för flera mått.⁷⁶

Ett antal internationella studier har dokumenterat ett stabilt samband mellan ojämlikhet och social rörlighet.⁷⁷ Brandén har visat ett liknande samband inom Sverige genom att jämföra arbetsmarknadsregioner.⁷⁸ Hög ojämlikhet i en arbetsmarknadsregion är associerad med lägre rörlighet i inkomsthänseende. Mot bakgrund av den ökande ojämlikheten i Sverige har man alltså anledning att på sikt förvänta sig en minskad rörlighet mellan generationerna. Någon så-

⁷⁵ SOU 2019:65, kapitel 5.

⁷⁶ Nybom and Stuhler (2015).

⁷⁷ Björklund and Jäntti (2009), Corak (2013), Blanden (2013).

⁷⁸ Brandén (2019). Se vidare avsnitt 5.2.

dan minskning har inte registrerats,⁷⁹ vilket dock kan hänga samman med dels betydande trögheter i institutionellt hänseende, dels att analyserna bygger på inkomster under lång tid, vilket kräver långa tidsrymder för att förändringar ska kunna registreras.⁸⁰

När det gäller förmögenhet visar det sig att minst 50 procent av överföringen mellan generationerna sker direkt i form av finansiellt kapital, medan utbildning och inkomster tillsammans svarar för omkring 25 procent.⁸¹ Det finansiella arvsflödet är alltså en viktig del av överföringen mellan generationerna. Hur stort detta flöde är beror av ett antal olika faktorer. Den totala kapitalstocken i Sverige har vuxit i förhållande till inkomstflödena, och därmed också sannolikheten för att arvet ska spela en växande roll.⁸² Sedan 1950-talet har också de årliga arvsflödena i Sverige ökat i betydelse men inte lika mycket i Sverige som i exempelvis Frankrike eller Storbritannien, trots att kvoten mellan kapital och inkomster har stigit i ungefär samma utsträckning i alla tre länderna.⁸³ Anledningen till det är sannolikt dels att den privata kapitalstocken i Sverige innehåller fler komponenter som inte ärvs direkt, dels att pensionärer i Sverige tycks spara mindre och också konsumera mer av sina besparingar än pensionärerna i Frankrike och Storbritannien. Detta indikerar att man har högre tillit till de offentliga trygghetssystemen och inte ser samma behov av eget sparande, vilket resulterar i ett mindre arvsflöde.

Arvens betydelse för fördelningen av tillgångar är inte självklar. Detta beror på att föräldrars och barns förmögenheter exklusive arv samvarierar och att även ett litet arv kan ha betydelse för en arvinge med små tillgångar.

3.4.7 Socialt kapital – tillit

Tillitsnivån är som konstaterades i föregående kapitel betydelsefull för det ekonomiska livet, och förändringar av den kan förväntas få konsekvenser på många områden. Skattningarna av tillitsnivån ut-

⁷⁹ Brandén och Nybom (2020). Det finns en skillnad mellan könen, såtillvida att rörligheten bland söner har ökat något, medan den har minskat bland döttrar.

⁸⁰ Om länkarna mellan ojämlikhet, utbildning och social rörlighet, se Brunori (2013); Cingano (2014); Narayan (2018).

⁸¹ Adermon et al. (2018).

⁸² För en analys av dessa frågor, se bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019, avsnitt 3.6.

⁸³ Ibid., figur 3.7.

veckling visar blandade resultat. Internationella mätningar inom World Values Survey tyder snarast på en ökning av tilliten. Dessa mätningar lider dock av stort bortfall, som kan förväntas påverka resultatet.⁸⁴ Noggrannare granskningar tyder också på vikande tillit inom olika grupper i samhället.⁸⁵ Flera faktorer verkar i riktning mot sjunkande tillitsnivåer i det svenska samhället.⁸⁶

- Kopplingen mellan jämlikhet och tillit är stark. En ökande ojämlikhet kan med viss fördröjning förväntas leda till sjunkande tillit.
- Den ökande internationaliseringen och osäkrare förhållanden på arbetsmarknaden har i kombination med ett successivt svagare offentligt försäkringssystem ökat otryggheten för breda grupper, vilket kan spåras i vikande tillit.
- Merparten av immigranterna kommer från länder med lägre nivå på tilliten än den svenska, eftersom den ekonomiska standarden är lägre och demokratin ofta svagare utvecklad. Även om de som tar steget att migrera till mer eller mindre avlägsna länder inte är representativa för befolkningen i stort, kan denna förändring av befolkningssammansättningen förväntas leda till en sänkt nivå på tilliten i Sverige.
- Andra generationens invandrare möter hinder i utbildning och arbetsliv som riskerar att leda till frustration och låg nivå på tilliten. Diskriminering på etnisk grund är belagd både i skolan och i arbetslivet.

Sammanfattningsvis finns en påtaglig risk för att den traditionellt höga nivån på tilliten i landet sjunker, om än med betydande tidsfördröjning. Vi återvänder till tillitens problem i kapitel 5.

3.4.8 Regionala skillnader

I det långa perspektivet, från andra halvan av 1800-talet till i dag, kan fördelningen av ekonomisk aktivitet och inkomster beskrivas som en svängning från centrum mot periferi och tillbaka. Omkring 1860 var en stor del av den ekonomiska aktiviteten i landet koncentrerad

⁸⁴ Wallman Lundåsen (2010).

⁸⁵ Holmberg och Rothstein (2015), Trägårdh m.fl. (2019).

⁸⁶ Se vidare avsnitt 5.7.

till Stockholms- och Göteborgsregionerna. Med industrialiseringen skedde en breddning och utjämning av ekonomin. Mätt med brutto-regionalprodukter var fördelningen som jämnast åren kring 1980, vilket sammanfaller med åren då inkomstfördelningen också var som jämnast. Därefter har ekonomin åter koncentrerats till storstads-regionerna.⁸⁷ Utvecklingen återspeglas på ett antal olika områden – demografi, utbildning, inkomster, kapitalinkomster med flera.⁸⁸

3.5 Sammanfattning

Bilden av välståndets och ojämlikhetens utveckling i världen och i Sverige är något splittrad, och försörjningen med data från framför allt utvecklingsländerna lider av stora brister. Några huvuddrag i utvecklingen kan dock tecknas.

- På global nivå har den ekonomiska utvecklingen under senare decennier inneburit en kraftig förbättring för merparten av världens befolkning. Ett stort antal länder har tagit steget från låginkomst-till medelinkomstskiktet. En konsekvens av detta är att gini-koefficienten på global nivå har planat ut och till och med sjunkit något under de senaste åren, det senare på grund av förändringar i Kina och Indien.
- Samtidigt har ojämlikheten *inom* länder generellt ökat. Den allmänna standardstegringen har alltså inte kommit alla delar av befolkningen till godo.
- Även hälsoläge och utbildningsnivå har förbättrats, men studier av den faktiska standarden i hälsa och utbildning visar att den officiella statistiken tecknar en alltför positiv bild av läget i många länder.
- Sverige följer det allmänna mönstret inom OECD av en stigande ojämlikhet vad avser inkomster och förmögenheter sedan slutet av 1970-talet. Utvecklingen har här varit snabbare än i flertalet länder, dock från en inledningsvis låg nivå.

⁸⁷ Enflo and Roses (2015).

⁸⁸ Se kapitel 12 med vidare referenser och kapitel 6 i SOU 2019:65.

- Ojämligheten i faktorinkomster har varit relativt stabil sedan mitten av 1990-talet. Politiskt beslutade förändringar av skatter som borttagande av fastighetsskatt, förmögenhetsskatt och förändrad beskattning av fåmansföretag har tillsammans med yttre faktorer lett till kraftigt ökade kapitalinkomster, som är koncentrerade till de övre inkomstskikten. Detta har dock i viss mån kompenseras av ökade löneinkomster i skikten strax under medianinkomsten, samtidigt som en del av de högsta löneinkomsterna har omvandlats till kapitalinkomster. Detta förklarar stabiliteten i de samlade faktorinkomsterna.
- Den ökade betydelsen av kapitalinkomster slår igenom också i den disponibla inkomsten. Till skillnad från vad som gäller på faktorinkomstsidan finns ingen tillräckligt stark kompenserande effekt i den nedre halvan av inkomstfördelningen. För detta skulle ha krävts en starkare omfördelningseffekt från skatte- och transfereringssystemen, men denna har knappast förändrats under den aktuella perioden.
- Den ökade betydelse av kapitalinkomster gynnar män mer än kvinnor, eftersom de är överrepresenterade inom detta inkomstslag.
- Den intergenerationella inkomströrligheten i Sverige och övriga nordiska länder är förhållandevis hög. Samtidigt föreligger ett negativt samband mellan ojämlikhet och rörlighet, och den stigande ojämlikheten kan på sikt förväntas få negativa konsekvenser för rörligheten.
- Löneskillnaderna mellan män och kvinnor i Sverige har minskat under senare år, men inkomstskillnaderna har inte minskat i samma omfattning, delvis beroende på att deltidsarbete är mer utbrett bland kvinnor. Kapitalinkomsternas ökande betydelse har gjort att konvergensen vad avser genomsnittlig disponibel inkomst har stannat av helt, eftersom kapitalinkomsterna är ojämnt fördelade till männens fördel.
- De regionala skillnaderna i ekonomisk aktivitet och inkomster växer, med en stark koncentration till storstadsområdena.

4 Ojämlikheters ursprung och dynamik

I detta kapitel sammanfattas biologisk och samhällsvetenskaplig forskning om uppkomst och utveckling av ojämlikhet av relevans för kommissionens uppdrag. Eftersom kommissionen valt att analysera ojämlikheter i ett livscykelperspektiv, är det naturligt att utgå från vad människan får med sig från födseln och därefter beskriva hur detta samspelar med de sociala strukturer och processer som hon möter senare i livets olika skeden.

4.1 Arv och miljö

För många av välfärdens komponenter – hälsa, utbildning, inkomster och andra – finner man ett starkt samband mellan föräldrar och barn. Låg födelsevikt hos modern ökar risken för låg födelsevikt hos barnet med närmare 50 procent.¹ Barn till föräldrar med lång utbildning har högre sannolikhet att själva ha lång utbildning, även om styrkan i sambanden varierar stort mellan länder.² Likaså har korrelationen mellan föräldrars och barns inkomster visat sig vara relativt stark, även den beroende på vilket land de lever i.³ Sådana samband säger dock ingenting om vilka mekanismer som ligger bakom. För vissa sjukdomar är genetiska mekanismer väl kartlagda, men för en ohälsoundikator som låg födelsevikt kan hushållsinkomster och andra miljöfaktorer ha stor betydelse. Inkomstkorrelationen mellan fäder och söner i toppskiktet av fördelningen har studerats av Björklund

¹ Currie and Moretti (2007).

² Se referenser till Narayan et al. (2018) i avsnitt 3.1; vidare Black and Devereux (2011), tabell 2.

³ Björklund, and Jäntti (2009).

et al., som finner att varken kognitiva färdigheter, icke-kognitiva färdigheter eller utbildning kan förklara det starka sambandet, som i stället i stor utsträckning härrör direkt från det finansiella arvet.⁴

Ur ett policyperspektiv är en central fråga vad som är påverkbart med olika typer av offentliga insatser. Ett svar på den frågan kräver ofta mer detaljerad information om vilka mekanismer som är involverade i överföringen mellan generationer.

Debatten om arvets och miljöns betydelse för en människas egenskaper och position i samhället har pågått i många sekler och alltid varit politiskt infekterad. Både i äldre tid och i modernt konservativt tänkande förläggs en mycket stor del eller allt till det genetiska arvet. Vad man egentligen uttalar sig om har varit oklart; ofta har man antagit att ett antal önskvärda egenskaper – kognitiv förmåga, handlingskraft, omdöme – uppträder i knippen där komponenterna samvarierar och ärvs genetiskt. Den kognitiva förmågan har då antagits mätbar i så kallade intelligenstester.⁵ Motpolen till detta perspektiv är den så kallade lysenkoismen, som var officiell ideologi i Sovjetunionen under lång tid och som förlade tyngdpunkten i miljön. Kopplingen till respektive ideologi är lätt att se; i det förra fallet vill man hävda att allt är givet av förhistorien och att utrymmet för förändring är begränsat eller obefintligt; i det senare vill man göra troligt att man genom att rätt utforma miljön kan skapa en helt ny människa.

Inom forskarvärlden råder numera bred enighet om att både arv och miljö spelar stor roll för utfallet och att miljön avgör hur fördelningen mellan dessa båda faktorgrupper ser ut. Till och med genuttrycket – det synliga resultatet av genernas samspel med miljön – förändras under levnadsloppet. Denna insikt skapar ett förhållandevis stort utrymme för insatser i både barns och vuxnas miljö. Trots att forskningen är tämligen entydig på denna punkt, är förställningen om det fixa och dominerande genetiska arvet livskraftig i det allmänna medvetandet och används i den politiska opinionsbildningen.⁶

⁴ Björklund et al. (2012).

⁵ Ett modernt exempel är Herrnstein and Murray (1994). För en kritisk analys av denna, se Fischer et al. (1996).

⁶ För några aktuella exempel, se Johnson (2013) och Oscarson (2017).

Klassiska analyser

Kunskap i frågan om arvets och miljöns betydelse för individens utveckling kan vinnas på många sätt. Traditionellt bygger man på forskning om tvillingar, om syskon som inte är tvillingar och om adopterade barn. Syskon har sin genetiska uppsättning från föräldrarna, och enäggstvillingar har dessutom identiska gener. Adopterade barn har i normalfallet inget släktskap med föräldrarna men delar miljö med föräldrar och eventuellt andra syskon under uppväxten. Genom att studera barn ur dessa grupper i olika miljöer söker man identifiera hur stor del av den variation man observerar, exempelvis i kognitiv förmåga eller kroppslängd, som härrör från det genetiska arvet respektive uppväxtmiljön.⁷

Det finns dock en mängd metodproblem förknippade med dessa studier. Enäggstvillingar är inte fullt så lika som analyserna förutsätter.⁸ Exempelvis skiljer sig normalt födelsevikten åt. Att ha en tvilling är dessutom en ganska speciell uppväxtsituation, och om tvillingarna dessutom har separerats, finns normalt några exceptionella händelser bakom. Även adoptivbarns situation är speciell. Det är därför osäkert hur långt slutsatserna från dessa studier kan generaliseras.

Det finns också mätproblem för vissa av de egenskaper man är intresserad av. För att uppskatta den kognitiva förmågan använder man tester som har genomförts antingen i skollåldern eller i samband med mönstring. Men då har barnet eller den unga människan redan påverkats djupt av miljön,⁹ och någon uppskattning av en "ren" genetisk faktor kan inte göras. Aktuella uppskattningar av effekterna på den kognitiva förmågan vid mönstringen av den tidiga uppväxtmiljön, från fosterstadiet till fem års ålder, är att de är av samma storleksordning som effekterna av utbildningssystemet.¹⁰

Analyser baserade på genomdata

Kartläggningen av det mänskliga genomet har öppnat nya möjligheter att etablera samband mellan det genetiska arvet å ena sidan och egenskaper och beteenden å den andra. Metoden bygger på att man

⁷ Se t.ex. Black and Devereux (2011).

⁸ Sandewall et al. (2014).

⁹ Se avsnitten 7.1 och 7.2.

¹⁰ Almond and Currie (2011).

identifierar ett antal DNA-sekvenser som kan tänkas vara kopplade till en viss egenskap, så kallade kandidatgener, och sedan genom ett stort antal statistiska tester försöker identifiera intressanta korrelationer. En slutsats från en sådan analys kan exempelvis ha formen ”genvariationen förklarar 11–13 procent av variationen i studieresultat och 7–10 procent av variationen i kognitiv förmåga”.¹¹ Även med den kompletterande genetiska informationen föreligger emellertid risker för felslut. En generell svårighet är att analyserna är mycket arbetskrävande och därför ofta görs på för små urval. Eftersom metoden kräver ett mycket stort antal hypotesprövningar, finns dessutom en risk för falsk signifikans (s.k. *spurious correlation*).¹² När det gäller de komplexa egenskaper som kan vara av intresse i samhällsvetenskapliga sammanhang har man anledning att förmoda att många, vitt skilda gener är involverade, vilket givetvis försvårar analysen.¹³

Epigenetik

Vårt genetiska arv är kodat i DNA-molekyler.¹⁴ En gen är ett segment av en sådan molekyl som kodar för produktion av vissa proteiner. Genom denna kodning utvecklas olika celltyper i kroppen – muskelceller, leverceller och så vidare. Genom kemiska processer kallade metylering och acetylering kan genuttrycket förändras. Förnklat uttryckt kan sägas att metylering blockerar genuttrycket, medan acetylering öppnar upp det aktuella DNA-segmentet. Epigenetik handlar om hur miljöfaktorer kan påverka hur den genetiska koden kommer till uttryck.¹⁵ Exempel på miljöfaktorer som bevisligen kan påverka genuttrycket är maten, kemiska substanser i miljön, läkemedel, fysisk träning, uppfostringsmetoder och allmän stress under fosterstadiet eller i tidig ålder.¹⁶ Det går att med hjälp av metyleringsgraden definiera en biologisk ålder som är ett bättre mått på kroppens tillstånd än den nominella åldern, och denna ålder be-

¹¹ Lee et al. (2018).

¹² Chabris (2012), Benjamin et al. (2012).

¹³ Chabris et al. (2015).

¹⁴ För en någorlunda aktuell forskningsöversikt, se Moore (2015).

¹⁵ Lickliter (2009).

¹⁶ Se Moore (2015), kapitel 8, för vidare referenser.

stäms både av det genetiska arvet och upplevelser under livet.¹⁷ Som ett exempel kan nämnas att en så relativt mild störning som konjunk-tursvängningar under fosterstadiet kan avläsas i den genetiska koden och att de har en signifikant effekt på den förväntade livslängden.¹⁸

Funktioner som kan påverkas av epigenetiska effekter spänner över ett brett spektrum – minne, läggning, psykisk och fysisk hälsa. Eftersom forskningsområdet befinner sig i mycket snabb expansion, är det omöjligt att i dag förutsäga hur synen på individens utveckling kommer att förändras. Redan nu står det dock klart att utrymmet för att påverka individers utveckling i gynnsam riktning är större än vad merparten av 1900-talets genetiska forskning har förespeglat, och att de tidiga skedena i livet är särskilt viktiga ur det här perspektivet.

Användning av resultaten

Även om undersökningar av ovanstående slag görs korrekt, finns det risk för missuppfattningar, som kan påverka utformningen av poli-tiken på det område som berörs. Resultat presenteras typiskt med formuleringen ”X procent av den totala variationen kan hänföras till det genetiska arvet och (100 – X) procent av variationen kan hän-föras till miljön”. Ett sådant påstående är oklart och kommer med stor sannolikhet att missförstås. Den faktiska innebörden av under-sökningen är att den aktuella fördelningen mellan arvs- och miljö-komponenterna, om de är korrekt identifierade, gäller *under de speciella miljöbetingelser som rått i det aktuella fallet*. Ett tankeexperi-ment kan få illustrera förhållandet. Antag att ett antal barn växer upp under extremt svåra förhållanden – fattigdom, brist på emotionella band och intellektuell stimulans. Oberoende av arvet kommer denna grupp att uppvisa en mycket liten variation, och den lilla variation som finns kommer i huvudsak att vara genetiskt betingad. Dessutom kommer gruppens allmänna nivå att vara låg, och det är miljöfaktorn som är orsak till detta. Om barnen i stället växer upp i en stimule-rande miljö, kommer både den genomsnittliga nivån och variationen inom gruppen att öka. Skillnader i medfödd potential för kognitiv

¹⁷ Horvath (2013).

¹⁸ Scholte et al. (2014). Vidare van den Berg, G., pres. vid konferensen The Social Gradient in Human Capital Formation, 27–28 maj 2019, IFAU, Uppsala.

förmåga, social förmåga, konstnärliga talanger och andra egenskaper kommer att bli synliga.

Ett verkligt exempel kan få illustrera effekten.¹⁹ I en tvillingbase-rad studie av barns kognitiva förmåga vid 7 års ålder analyserades effekten av genetiskt arv, delad miljö och icke-delad miljö parallellt med familjernas socioekonomiska status. Det visade sig att bland de barn som växte upp i missgynnade miljöer var den del av variationen som kunde tillskrivas generna nära noll, medan miljöns effekt uppskattades till omkring 60 procent. För de barn som växte upp i gynnade miljöer gällde närmast det motsatta förhållandet.

En gynnsam miljö låter olika individers medfödda potential komma till uttryck. Med andra ord är det miljön som avgör hur stor del av variationen som kan tillskrivas arv respektive miljö, liksom kring vilken genomsnittlig nivå den aktuella egenskapen varierar. Generella utsagor om hur mycket som kan tillskrivas arvs- respektive miljöfaktorer kan alltså inte göras.

Att en viss egenskap i hög utsträckning är genetiskt bestämd innebär inte att den är opåverkbar. Synfel är ofta ärftliga men kan enkelt kompenseras med glasögon.²⁰ Detta enkla exempel illustrerar också man ibland kan rätta till skillnader utan att ha någon närmare kunskap om exakt vilka mekanismer som ligger bakom de skillnader som observeras.

Sammanfattningen av den omfattande forskningen om arvets och miljöns betydelse är alltså att genetik och miljö samspelar, ofta på ett komplext sätt. Det är bara miljön som kan påverkas. Hur kunskap om olika faktorerens betydelse ska användas i den politiska processen är till slut beroende av politiska värderingar.

4.2 Socialt betingad ojämlikhet

En människas utveckling sker som konstaterats i ett samspel mellan arv och miljö. Vissa av de miljöfaktorer som människan möter i tillvaron är jämlikhetsskapande, medan andra verkar i motsatt riktning. Fördomar, segregation och diskriminering hör till den senare kategorin. Grunden för alla dessa är någon form av kategorisering av människor efter kön, religion, etnicitet eller något annat – normalt

¹⁹ Turkheimer et al. (2003).

²⁰ Goldberger (1979).

synligt – kännetecken. På sådana kategoriseringar kan man sedan grunda föreställningar, handlingar och institutioner. Som motsatser till fördomar och diskriminering uppfattas social sammanhållning och tillit.

Fördomar

Vardagslivet ställer höga krav på en människas förmåga att behandla information.²¹ Viktig information måste skiljas från oviktig. I många fall måste beslut fattas, med mer eller mindre långtgående konsekvenser. För att kunna hantera detta ständiga flöde av information och krav på beslut tvingas hon använda tumregler, det vill säga förenklade bedömnings- och beslutsregler, som underlättar hanteringen. Sådana tumregler kan vara baserade på egen erfarenhet eller ha övertagits från andra personer i omgivningen – föräldrar, jämnåriga eller andra normsändare.

Tumregler fungerar trots sin enkelhet ofta förvånansvärt bra.²² Priset för denna enkelhet är dock risken för fel. En arbetsgivare som behöver anställa fler medarbetare får kanske långt fler ansökningar än det finns lediga platser. För att rekryteringen inte ska ta för lång tid utnyttjas ofta enkla sorteringsregler, baserade på kön, ålder, efternamn och andra lättillgängliga karaktäristika.²³ I ekonomisk litteratur kallas denna sorteringsprocess för rationell diskriminering, men hur rationell den är beror på om den är grundad på erfarenhet eller bygger på stereotyper och fördomar, som kan vara både medvetna och omedvetna.²⁴ Konsekvenserna blir att det ibland kommer att fattas andra beslut än vad som skulle vara fallet om de grundades på bästa tillgängliga information – fel personer anställs eller befordras.

Fördomars stabilitet beror på att de fyller viktiga funktioner i livet. Förutom att de hjälper oss att snabbt välja handlingsalternativ i vissa situationer kan de bidra till att skapa grupptillhörighet. Ofta är de knutna till ett begreppspar som definierar en ingrupp (den egna) och en utgrupp, och fördomars roll blir då att på ett eller annat

²¹ Kahneman (2011), Thaler (2015).

²² Gigerenzer and Todd (1999).

²³ Altonji and Blank (1999).

²⁴ Bertrand et al. (2005).

sätt gynna den egna gruppens position. Fördomar kan också fungera kultur- eller systembevarande.²⁵ Språket är viktigt; negativa eller aggressiva termer för utgrupper riskerar att skärpa konflikter och i förlängningen leda till våld.²⁶

Som alla schabloner kan fördomar ibland leda fel och skada både den som är föremål för den felaktiga föreställningen och den som bär på den. De riskerar att leda till onödiga konflikter. Ont uppsåt krävs inte för att felaktiga föreställningar ska kunna uppstå.²⁷ Det är en ganska svår uppgift att på ett statistiskt korrekt sätt avgöra om en viss grupp människor i ett visst avseende avviker signifikant från befolkningen i stort. Det är därför ingen tillfällighet att fördomar ofta knyts till enkla och lätt synliga kännetecken som kön, hudfärg eller religiösa symboler; att man har en viss blodgrupp har veterligen aldrig lett till stigmatisering. Till bilden hör att en människa mycket väl kan vidmakthålla en felaktig kategorisering, trots att hon har ett flöde av korrekt information som underlag för sina bedömningar.²⁸ Förklaringen är att den inkommande informationen filtreras genom den aktuella, felaktiga kategoriseringen.

Det systematiska studiet av fördomar inom samhälls- och beteendevetenskaperna brukar dateras till 1950-talet och Gordon Allports *The Nature of Prejudice*.²⁹ Allport definierade en fördom som ”en antipati som baseras på en felaktig och rigid generalisering”.³⁰ Under de decennier som har gått sedan Allport presenterade sina hypoteser och observationer har kunskapen om fördomar som fenomen vuxit och utvecklats. Mycket har preciserats och en del har vederlagts, men en påfallande hög andel av de ursprungliga frågorna lever fortfarande kvar som utgångspunkter för ny forskning.³¹

De tre komponenterna i Allports definition – antipati, felaktighet och rigiditet – uppfattas i dag som alltför inskränkande. Inte alla fördomar är negativa; vissa fördomar om kvinnor kan vara positivt präglade, samtidigt som de inkluderar traditionella föreställningar om att kvinnor inte är lämpade för vissa uppgifter i samhället.³² En fördom behöver inte heller nödvändigtvis vara felaktig; om så vore fallet,

²⁵ Jost and Hamilton (2005).

²⁶ Mullen and Leader (2005).

²⁷ Judd and Park (2005).

²⁸ Molander (1986).

²⁹ Allport (1954).

³⁰ Allport (1954), s. 9.

³¹ En bred översikt ges i Dovidio et al. (eds.) (2005), uppdaterad i Paluck et al. (2019).

³² Rudman (2005).

skulle man ju inte kunna få sina fördomar bekräftade, vilket bevisligen sker ibland. Det kan finnas en erfarenhetsmässig grund för en viss generalisering. Även en sådan mer eller mindre korrekt fördom måste dock ifrågasättas, om den leder till att en person inte behandlas utifrån sina egna förutsättningar utan som representant för en grupp. Yngre män är överrepresenterade i statistiken över olycksfall i trafiken,³³ men det finns många yngre män som är försiktiga, och en högre försäkringspremie för yngre män kan därför ifrågasättas. – Även den tredje egenskapen, rigiditet, motsägs av att det finns fördomar som utvecklas över tid och i vissa fall försvinner, om de rätta förutsättningarna föreligger.³⁴

Allport ställde också frågan om fördomar kan knytas till någon viss personlighetstyp och formulerade hypotesen att det skulle röra sig om individer präglade av känslomässig osäkerhet, ett moraliserande förhållningssätt, en tendens att tänka i enkla kategorier (rätt/fel, bra/dåligt etc.) och en dragning till auktoritärt ledarskap.³⁵ Senare forskning har tenderat att ge honom rätt i beskrivningen av beteendemönstren, men bedömningen är numera att det rör sig mindre om en fast personlighetstyp än om inlärd föreställningar och förhållningssätt.³⁶

I en uppdatering av forskningen konstaterar Paluck et al. (2018) att det är ont om studier som gör det möjligt att dra precisa slutsatser. Området är svårstuderat, eftersom kontrollerade experiment är svåra eller omöjliga att genomföra och utfallet dessutom är svårt att mäta.

I en bred litteraturöversikt från tre discipliner – ekonomi, statsvetenskap och sociologi – har Schaeffer sammanfattat forskningen om den specifika frågan hur etnisk heterogenitet påverkar den sociala sammanhållningen.³⁷ Den centrala frågan är om ökad etnisk heterogenitet i en befolkning innebär risker för den sociala sammanhållningen. Den övergripande sammanfattningen är att merparten, omkring 60 procent, av publikationerna drar slutsatsen att så är fallet. Värt att notera är att de olika disciplinerna skiljer sig på denna punkt; de ekonomiska analyserna tenderar att se större risker med heterogenitet än de statsvetenskapliga och sociologiska. Det bör under-

³³ Trafikanalys (2013).

³⁴ Se nedan under *Motåtgärder*.

³⁵ Allport (1954), s. 73.

³⁶ Altemeyer (1981), Altemeyer (1998), Duckitt (2005).

³⁷ Schaeffer (2014).

strykas att det inte rör sig om en naturlag; den relativt svaga övervikten för negativa slutsatser indikerar att utfallet påverkas av situationsspecifika faktorer, varav vissa kan påverkas.

Segregation och diskriminering

Begreppet *segregation* används i olika betydelser. Man talar om en könssegregerad arbetsmarknad, rassegregerade samhällen och så vidare. Svenska Akademiens ordbok definierar begreppet som ”uppdelning av ett samhälle i (vissa) olika befolkningsgrupper särskilt efter etnicitet; vanligen åtföljd av diskriminering av minst en grupp”.³⁸ Som segregationsgrund förekommer framför allt demografi, socioekonomisk status eller etnicitet.³⁹ Den segregation man oftast avser i Sverige är den rumsliga som är knuten till boende eller skolor, men med den ökade etniska heterogeniteten uppstår också frågan om etnisk segregation.

Som noteras i definitionen ovan är segregation oftast knuten till hierarkier och maktutövning.⁴⁰ Segregation är ofta diskriminerande men behöver inte vara det. Att man i apartheidregimens Sydafrika hade separata toaletter för svarta och vita var diskriminerande, men separata toaletter för kvinnor och män uppfattas av de flesta som ett välmotiverat skydd för kvinnor. Att män och kvinnor tävlar var för sig inom idrotten uppfattas av de flesta också som naturligt och inte diskriminerande.⁴¹

Segregation kan uppkomma också spontant. Det är inte ens nödvändigt att anta att de individuella val som ligger bakom en segregationsprocess styrs av någon vilja att åstadkomma ett segregerat boende- eller levnadsmönster. Som den amerikanske ekonomen Thomas Schelling har visat räcker det med ganska svaga önskemål från enskilda individers eller hushålls sida för att segregerade mönster ska uppstå i det sociala samspelet.⁴² Om exempelvis de som hör till en grupp kan tänka sig att höra till en lokal minoritet men inte om denna blir alltför liten, räcker det med att denna undre gräns sätts

³⁸ Svenska Akademiens (2009).

³⁹ Se underlagsrapport till kommissionen av Roger Andersson och Emma Holmqvist, vidare SOU 1996:156, s. 129, och Boverket (2004).

⁴⁰ Olsson Hort (1992).

⁴¹ På denna punkt finns dock undantag; se Tännjö, T. (2000).

⁴² Schelling (1971).

till en fjärdedel för att ett segregerat bosättningsmönster ska uppkomma.

Analysen av det här slaget är relevanta för den i Sverige aktuella diskussionen om segregationen inom boende och skola och på andra områden. Insikten om att segregation kan uppkomma spontant genom individuella val har stor betydelse för valet av institutionella lösningar, eftersom sannolikheten för att segregerade respektive blandade mönster ska uppstå beror på under vilka institutionella förutsättningar som individer och hushåll gör sina val.

Diskriminering kan vara spontan eller organiserad, i det senare fallet också institutionaliserad. I senare kapitel i betänkandet ges exempel på diskriminering med avseende på kön, etnisk härkomst eller ålder från både arbetsliv och det civila samhället.

Jämställdhet

En av de äldsta kategorierna som utnyttjats för särbehandling är könet. Alla kulturer tilldelar kvinnor och män olika roller och positioner i samhället. I allmänhet har män dominerat, ofta med stöd av religiösa föreställningar och institutioner, men frågan om maktrelationer är komplex, och även i mansdominerade kulturer har kvinnor haft maktinstrument till sitt förfogande.⁴³

Det övergripande målet för den svenska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Målet preciseras genom sex delmål: jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, ekonomisk jämställdhet, jämställd utbildning, jämställd hälsa, jämn fördelning av makt och inflytande, samt att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Regeringen arbetar också med mål 5 inom FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling, att uppnå jämställdhet och alla kvinnors och flickors egenmakt.

Målen återspeglas bland annat i den nordiska välfärdsmodellen, där var och en oavsett kön förväntas arbeta och försörja sig själv. För att möjliggöra detta erbjuder välfärdsstaten ett system med socialförsäkringar, barnomsorg till låg kostnad för föräldrar som arbetar och väl utbyggd offentlig omsorg om äldre och andra behövande. Inkomster beskattas individuellt. Det är alltså individen, oavsett kön, som är grundenheten i relation till systemen. Detta ska garan-

⁴³ Lewis (2018).

tera lika drivkrafter till arbete och lika möjligheter till inkomstskydd vid nedsatt arbetsförmåga.

Men det är inte bara ett samhälles politiskt valda välfärdsmodell som normerar. Historiskt har de allra flesta samhällen tilldelat kvinnor ett omfattande omsorgsansvar för barn och andra anhöriga och övrigt obetalt hemarbete. Män har i stället tilldelats försörjningsansvar, i dag framför allt i form av förvärvsarbete.⁴⁴ Denna traditionella fördelning påverkar fortfarande enskilda människors, grupper och samhällets normer och föreställningar, till exempel om vad som förväntas av mammor respektive pappor, vad som är lämpliga utbildnings- och yrkesval för flickor och pojkar, hur olika slags arbete ska värderas och så vidare. Normer kan visserligen ändras över tid,⁴⁵ men en relativt stark uppdelning könen emellan har varit påfallande stabil⁴⁶. På många områden värderas det manliga högre än det kvinnliga.⁴⁷ Sammanfattningsvis kan traditionella genusnormer komma i konflikt med samhällets norm om jämställdhet med delat ansvar för omsorg och försörjning.

Olika medfödda könsskillnader kan på ett ytligt plan förklara med att kvinnor och män fattar olika men individuellt rationella val baserat på individuella preferenser. Men individuella val fattas inte i vakuum utan påverkas av det sociala sammanhanget, där olika föreställningar och normer spelar in – familj, arbetsplats, bekantskapskrets och andra. Normer och stereotyper föreskriver ett visst beteende, vilket gör det socialt kostsamt att bryta mot dem. Exempelvis kan kvinnor som agerar aktivt i löneförhandlingar anses aggressiva och okvinnliga, medan män med samma uppträdande uppfattas som ambitiösa.

Normer, fördomar och stereotyper gör att vi, ofta omedvetet, föreställer oss individens egenskaper utifrån personens grupp tillhörighet. Detta är ofta till nackdel för normbrytare; exempelvis antar arbetsgivare ofta att småbarnsmammor kommer att välja att arbeta deltid. Även omedvetna och oreflekterade föreställningar om

⁴⁴ Se t.ex. Inglehart and Norris (2003).

⁴⁵ Se t.ex. Wikander och Manns (red.) (2001) och Hedenborg och Wikander (2003). Författarna visar exempelvis hur mjölkning övergick från att vara syssla som uteslutande kvinnor utförde i det svenska bondesamhället till att bli ett yrke för män (mejerist) när hanteringen rationaliserades.

⁴⁶ Se Hirdman (2001). Se även verken i ovanstående fotnot.

⁴⁷ Hirdman (2001). Många menar dock att på föräldraområdet är det kvinnor och mödrar som värderas högre, definierar normen för föräldraskap och har ett övertag över män och fäder.

andra människor kan leda till oavsiktliga handlingar som diskriminerar.⁴⁸

Normer skapas – upprätthålls eller utvecklas – i våra relationer och vårt samspel med varandra. Familjen, förskolan, skolan och yrkeslivet är därför viktiga arenor där genusnormer finns, prövas och utvecklas. Medvetenhet om normernas existens och samtidigt deras formbarhet underlättar arbetet för otraditionella utbildnings- och yrkesval, mindre konventionella rollfördelningar och ett mer jämställt samhälle.

Motåtgärder

Den viktiga frågan hur fördomar ska kunna motverkas och hur spänningarna mellan grupper ska kunna reduceras och i bästa fall övergå i en känsla av samhörighet började bearbetas redan vid tiden för det andra världskriget. I en omfattande studie av amerikanska soldaters relationer inbördes och med omgivningen konstaterades att vita soldater som kämpat sida vid sida med svarta förändrade sina attityder gentemot de senare, oavsett om de kom från Nord- eller Sydstaterna eller om de var officerare eller meniga.⁴⁹ Allport formulerade hypotesen att fyra villkor måste vara uppfyllda för att kontakt mellan två grupper ska leda till en känsla av samhörighet:⁵⁰

- jämförbar status i utgångsläget
- gemensamma mål
- krav på samarbete när en uppgift ska lösas och
- stöd av auktoriteter som överordnad makt, lag, politiskt ledarskap eller sedvänja.

I de litteraturöversikter som citerades ovan konstateras att Allports bild av konfliktlösningen i stort är korrekt men att det som han formulerar som villkor snarare bör ses som faktorer som underlättar samförstånd än som regelrätta krav.⁵¹ Den viktiga lärdomen är dock att samförstånd mellan två grupper inte automatiskt uppstår när två

⁴⁸ Se t.ex. Diskrimineringsombudsmannen (2014).

⁴⁹ Stouffer et al. (1949).

⁵⁰ Allport (1954), kap. 16.

⁵¹ Pettigrew and Tropp (2006), Paluck et al. (2018).

grupper lever på samma ställe. Den fjärde punkten är särskilt viktig ur ett policyperspektiv. De signaler som sänds ut från politisk nivå och i förvaltningen har stor betydelse för vilken väg utvecklingen tar. Praktiskt kan fördomar motverkas med olika typer av tvingande lagstiftning, som kvotering, blinda ansökningsförfaranden och så vidare.

4.3 Institutionella betingelser

Som konstaterades i föregående avsnitt har överordnade norm-sändare som lag och sedvänja betydelse för vilket utrymme som fördomar och negativ särbehandling får i ett samhälle, oavsett om de vilat på etniska, religiösa eller andra grunder. Särskild skatt på medborgare med annan trosuppfattning än den dominerande eller raslagar i vissa amerikanska delstater (s.k. Jim Crow-lagstiftning) är kända historiska exempel på institutionaliserad diskriminering.

I moderna demokratiska stater har sådan lagfäst segregation och diskriminering i de flesta fall rensats ut. Den svenska regeringsformen fastslår: ”Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. [...] Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.”⁵² Denna deklaration innebär ett åtagande från riksdag och regering att lagfäst negativ särbehandling inte ska förekomma i landet. Institutionaliserad diskriminering är därför sällsynt i Sverige. Lagstiftningen rörande fideikommiss, som tillåter prioritering av manliga arvingar, är dock ett exempel.

Principiella kontra faktiska möjligheter

Även i frånvaro av formell diskriminering kan ojämlikhet i situationer där det föreligger en viss möjlighet eller rättighet som i princip är densamma för alla men där olika individer på grund av skillnader i förutsättningar – olika utbildning, olika informationsläge, olika politiska resurser – de facto får helt olika möjligheter att utnyttja rättig-

⁵² SFS 2011:09, 1 kap. 2 §.

heten i fråga. I varje rättsstat gäller likhet inför lagen i den meningen att man i rättskipningen bara får ta hänsyn till sådana faktorer som lagstiftningen vilar på. Skillnader i resurser – ekonomi, utbildning, nätverk – gör dock att den formella likheten inför lagen kan leda till helt olika utfall för olika individer. I synnerhet gäller detta juridiska personer, som i kraft av materiella resurser och juridisk kompetens kan ha helt andra möjligheter att driva sina intressen än privatpersoner.

Ett annat exempel är att olika typer av system för att välja mellan olika utförare inom den offentliga tjänstesektorn får helt olika konsekvenser beroende på var man bor (region, stad, stadsdel) eller vilken utbildning eller tillgång till information man har. Det räcker alltså inte att argumentera för hur ett visst system kan fungera i princip; man måste undersöka hur det faktiskt utnyttjas givet de restriktioner som finns beträffande kunskaper om de faktiska möjligheterna och egenskaperna hos de olika alternativen. Att vissa rättigheter underutnyttjas, till exempel bostadsbidrag och avtalsförsäkringar, är andra exempel på samma problem.⁵³

4.4 Dynamiska mekanismer

Vad som hittills har beskrivits i kapitlet är statiska faktorer som kan leda till ojämlikhet – skillnader i genetiska förutsättningar, skillnader i uppväxtmiljö under tidiga barnaår, negativ särbehandling i arbetslivet med flera. De är statiska i den meningen att om de undanröjdes, skulle ojämlikheterna försvinna; mekanismerna som leder till ett visst utfall kan ha dynamiska inslag. Det finns emellertid också mekanismer som leder till ojämlikhet som är dynamiska i en mer fundamental mening och som i ett längre tidsperspektiv kan komma att spela större roll för utfallet. Sådana mekanismer finns både i det sociala samspelet mellan jämställda – individer, grupper, länder – och i samspelet mellan en individ och hennes omgivning under livscykeln.

⁵³ ISF (2014), Grees (2019).

Ojämlighet bland likar

Även med helt symmetriska förutsättningar för det sociala samspelet – individer som är identiska med avseende på kompetenser, arbetsvillighet och andra relevanta faktorer och som har lika stora tillgångar i utgångsläget – kan det uppstå starkt asymmetriska resultat och därmed skillnader i utfall som inte uppfattas som legitima. Detta kan visas gälla både i enkla tvåpartsrelationer (konkurrens, förhandlingar) och i en fullt utvecklad marknadsekonomi.⁵⁴

Ett enkelt exempel kan illustrera mekanismen. Om två individer konkurrerar om någon resurs och de har exakt samma förutsättningar, kommer slumpen att avgöra vem som får överhanden. Om den ena parten har något bättre förutsättningar till följd av ett större startkapital, kommer den parten att ha högre sannolikhet att gå vinnande ur konkurrensen. Det kan till och med vara så att ett större startkapital kan kompensera för lägre förmåga, så att den minst skickliga går segrande ur konkurrensen. Om mötet upprepas, kommer denna asymmetri att förstärkas varje gång, och det finns ingen mekanism som återför fördelningen till ett mer jämnt tillstånd; den jämlika fördelningen är alltså inte stabil.

Samma mekanism verkar i förhandlingar. Om två parter som möts i en förhandling är lika starka, kommer det som förhandlingen gäller på grund av symmetrin att delas lika. Om den ena parten är något starkare, kommer denna att få något mer än hälften. Upprepas förhandlingen, kommer denna effekt att förstärkas med varje förhandlingsomgång, och ojämlikheten mellan parterna ökar stadigt.

En fullt utvecklad marknadsekonomi uppvisar samma självförstärkande effekt.⁵⁵ I en tänkt ekonomi bestående av individer med samma kompetens, samma arbetsvillighet och samma startkapital genereras ett visst överskott, som av var och en placeras på finansmarknaden i någon kombination av riskfria placeringar och placeringar med högre risk och högre förväntad avkastning. Även om alla har samma riskbenägenhet, kommer avkastningen att bli olika för olika individer på grund av slumpmässiga skeenden på marknaden. De som har haft en mer än genomsnittlig avkastning under det första året kommer att investera i något mer riskabla placeringar det andra året och belönas för detta med en något högre förväntad avkastning.

⁵⁴ För en översikt, se Molander (2016).

⁵⁵ Fernholz and Fernholz (2014).

För dem som har haft otur med sina placeringar det första året gäller det omvända. På detta sätt förstärks varje år de skillnader som har uppkommit under det första året till följd av slumpen. Ett starkt asymmetriskt utfall uppkommer så småningom trots helt symmetriska förutsättningar; den jämlika fördelningen är helt enkelt inte stabil.

I verkliga samhällen är individer naturligtvis aldrig identiska, men på grund av instabiliteten kommer skillnader i utfallet i långvariga relationer av det här slaget inte att stå i rimlig proportion till skillnader i förmåga eller arbetsinsats. Detta är ett av de viktigare motiven för en korrigerande mekanism, som kan upprätthålla en fördelning som uppfattas som rimligt jämlik. I ett tänkt uttillstånd, när ett socialt kontrakt ska slutas, kan det förväntas råda enighet om att en sådan mekanism är nödvändig.⁵⁶

Självförstärkande mekanismer under livscykeln

På samma sätt som små skillnader mellan två parter i ett socialt samspel kan förstärkas över tid finns det mekanismer i spelet mellan en enskild människa och hennes omgivning som kan generera växande ojämlikheter från små skillnader i utgångsläget. Ett exempel är konsekvenserna av haveriet i kärnkraftstationen i Tjernobyl 1986. Detta resulterade i något förhöjda nivåer av joniserande strålning, nivåer som av strålskyddsexpertisen inte bedömdes innebära några risker för befolkningen i Sverige. En analys av långtidseffekterna av nedfallet över Sverige har dock visat att de individer som exponerades för radioaktivt nedfall på fosterstadiet – framför allt i en känslig period mellan åttonde och tjugofemte veckan – uppvisar signifikant sämre skolresultat.⁵⁷ Barnen i de mest drabbade kommunerna hade 3,6 procents lägre sannolikhet att komma in på gymnasiet. Denna effekt kan förvåna, mot bakgrund av strålskyddsexpertisens bedömningar. Invändningen att effekten beror mer på de blivande mödrarnas psykiska reaktion än på strålningen i sig motsägs av en norsk studie av effekterna av nedfall från de sovjetiska kärnvapenproven under 1950- och 1960-talen, som har visat på liknande effek-

⁵⁶ Rawls (1971).

⁵⁷ Almond et al. (2009).

ter, trots att dessa inte var närmare kända av den berörda befolkningen vare sig i tid eller rum.⁵⁸ Förklaringen måste därför ligga i att den indikator som ekonomerna utnyttjat – kognitiv förmåga och skolresultat – är känsligare än de rent medicinska indikatorer som tidigare använts inom strålskyddsforskningen. Effekterna av lågdos-exponeringen förstärks under uppväxtåren i samspelet mellan individ och omgivning. Exempelvis har resursstarka föräldrar bättre möjligheter att kompensera för de skador som kan ha uppstått.⁵⁹

Ett annat exempel är att två barn med samma kognitiva förmåga i allmänhet kommer att utvecklas olika beroende på hur lång föräldrarnas utbildning är. I USA, där dessa skillnader kan vara stora och de kompenserande mekanismerna är svaga, har begreppet ”the 30-million word gap by age 3” använts som beteckning på den skillnad i språklig kommunikation som finns mellan barn till föräldrar med lång utbildning och barn till föräldrar med kort utbildning.⁶⁰ Den avgörande faktorn är vilka uppfostrings- och utbildningsmetoder som föräldrarna tillämpar snarare än socioekonomisk status i allmänhet.⁶¹

När barnen kommer till förskolan, kommer deras förmåga att utvecklas och hävda sig att bero på vilka förutsättningar de har med sig. Framgångsrika barn får ökat självförtroende, vilket ger ytterligare fördelar. Barn som har svårt att lära sig att läsa läser från början mindre och får därigenom mindre lästräning, därför att det går långsamt. Utan extra stöd och träning riskerar barnet att tappa lusten att läsa och halka efter sina kamrater. Det är svårt att hämta in ett försprång för barn som har tappat självförtroendet.⁶² I värsta fall kan särskilda insatser för att höja resultaten i skolan missgynna de elever som är i störst behov av stöd, nämligen om ambitionsnivån sätts för högt och undervisningen i alltför hög grad inriktas på att klara de tester som görs till kriterium på att denna nivå klaras.⁶³

I skolan kommer lärarna att registrera skillnader och göra bedömningar av barnens förutsättningar. Från den pedagogiska forskningen finns rapporter om att lärarnas attityder och förväntningar

⁵⁸ Black et al. (2017).

⁵⁹ Fler exempel på långsiktiga effekter av tidiga exponeringar ges i kapitel 7.

⁶⁰ Hart and Risley (1995).

⁶¹ Hoff (2006), Hoff et al. (2002), Rindermann and Baumeister (2015).

⁶² Myrberg (2007).

⁶³ Neal and Whitmore Schanzenbach (2010).

påverkar barnens studieresultat, även om åsikterna om storleken av effekten går isär.⁶⁴ Även på detta stadium förstärks alltså de skillnader som finns när barnen kommer till skolan.

Barnen kan påverkas av sina kamrater (s.k. *peer effects*) i både positiv⁶⁵ och negativ⁶⁶ riktning. Även om det finns statistiska problem att uppskatta storleken på sådana kamrateffekter,⁶⁷ är den generella bilden att det finns belägg för att de existerar.⁶⁸ Det blir då betydelsefullt hur kamratgrupper bildas genom organisationen av skolornas upptagningsområden, eventuellt skolval etcetera.

I valet mellan att gå ut i arbetslivet eller att gå vidare till högre utbildning visar det sig att ungdomar från familjer med kortare utbildningsbakgrund i högre utsträckning väljer det förra alternativet, även när de jämförs med ungdomar med samma uppmätta kognitiva förmåga.⁶⁹

Det finns också indikationer på att de epigenetiska processerna har en självförstärkande effekt på individers sociala status och prestationsförmåga. Rangordningen hos rhesusapor kan avläsas i genuttrycket, med konsekvenser för nerv-, hormon- och immunfunktioner.⁷⁰ En individ som får en underordnad roll i den sociala hierarkin kommer alltså att fungera sämre rent fysiologiskt. I detta fall är effekten reversibel, det vill säga att en individ som avancerar i hierarkin också kommer att förbättra sin fysiologiska status. Den citerade studien gäller rhesusapor, men det finns anledning att förmoda att effekten finns också hos människor.

I valet av bostad är huvudalternativen hyrt boende och ägt boende (bostadsrätt, ägd lägenhet eller småhus). Låginkomsttagare är starkt överrepresenterade i det hyrda boendet, trots att detta leder till högre kostnader för en given bostadsyta. Enligt Boverkets beräkningar ligger månadsutgiften för en typisk lägenhet för ett låginkomsthushåll mellan 20 och 25 procent högre än kostnaden för ägt boende.⁷¹ De hushåll som har en svag ekonomi när de söker på bo-

⁶⁴ Se t.ex. Rosenthal (1994) och Friedrich et al. (2015).

⁶⁵ Boucher et al. (2014).

⁶⁶ Winson and Zimmermann (2014).

⁶⁷ Angrist (2014).

⁶⁸ Sacerdote (2011). För ytterligare exempel, se Hanushek et al. (2003), Foster (2006) och Carrell et al. (2009).

⁶⁹ Bukodi and Goldthorpe (2013), Bukodi et al. (2014), Bourne et al. (2018).

⁷⁰ Moore (2015), s. 95–97.

⁷¹ Boverket (2016 a).

stadsmarknaden kommer alltså till följd av marknadens funktions-sätt att få en ännu svagare ekonomi.

För en låginkomsttagare är risken högre att hamna i betalnings-svårigheter. Den stressituation som detta kan ge upphov till ökar i sin tur risken för att man fattar felaktiga beslut beträffande privat-ekonomin, till exempel att man tar dyra lån, med en ännu sämre ekono-misk situation som följd. Alla människor blir sämre beslutsfattare när de hamnar i stress, men konsekvenserna av felaktiga beslut blir svårare för låginkomsttagare.⁷²

Generella mönster

Mönstret är alltså detsamma i olika skeden av livscykeln. Barn och unga med något sämre förutsättningar, som kan bero på tidig expo-nering för olika typer av störningar eller genetiskt arv, har svårare att utnyttja de resurser de möter under uppväxtåren och drabbas också hårdare av nya störningar som de utsätts för. Sådana självförstär-kande mekanismer verkar också under vuxenlivet och kan på lång sikt leda till konsekvenser som inte står i någon proportion till de ursprungliga skillnaderna. Den viktiga slutsatsen, som gäller både det individuella livscykelperspektivet och det samhälleliga, är att ojämlikhet måste motarbetas aktivt, om den inte ska växa av sig själv bortom vad som är effektivt ur ett samhällsperspektiv.

4.5 Sammanfattning

- Människor föds med olika förutsättningar, en del naturgivna, andra resultatet av yttre påverkan under fosterstadiet. Den tradi-tionella föreställningen om genomet som ett fixt program och miljön som en variabel faktor med temporära effekter har inget stöd i modern forskning. Det mänskliga genomet är inte fixt utan samspelar med miljön under hela livscykeln. Miljöpåverkan i tidiga skeden av livet – i vissa fall redan under fosterstadiet – kan å andra sidan ha livslånga konsekvenser.

⁷² Shah et al. (2012), Mani et al. (2013), Mullainathan and Shafir, E. (2013).

- De miljörelaterade och sociala faktorerna dominerar i bilden av vad som skapar ojämlikhet mellan individer och grupper. Utrymmet för påverkan är betydande. Att en viss faktor är genetiskt be-
tingad är inte heller ett argument för att man inte i möjligaste mån ska kompensera för den.
- På längre sikt dominerar dynamiska och självförstärkande effekter som orsak till ojämlikhet. Detta gäller både på samhällelig nivå och i det individuella livscykelperspektivet. Detta kan leda till att ojämlikheten växer av sig själv, även i avsaknad av yttre krafter som verkar i den riktningen, om den inte aktivt motarbetas.

5 Konsekvenser av ojämlikhet

Det finns en omfattande litteratur som redovisar samband – korrelationer – mellan olika mått på ojämlikhet och olika välfärdsvARIABLER. Orsakssamband kan gå i båda riktningarna och kan ibland ge upphov till självförstärkande effekter eller, med en vardagsspråklig term, onda och goda cirklar. Det är därför viktigt att komplettera observationer av korrelationer med analyser av mekanismer som kan förklara sambanden. Detta kräver både adekvata mått på ojämlikhet och förståelse av de system som observeras.

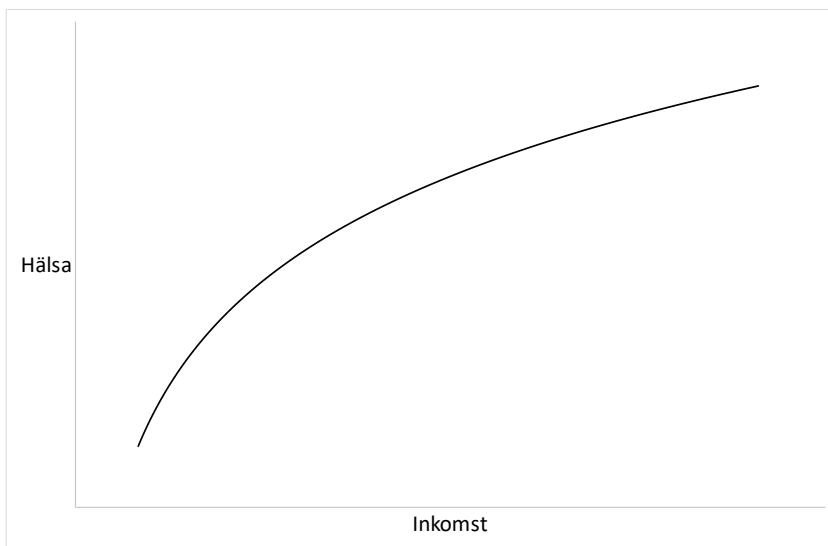
5.1 Allmänna konsekvenser av ökad inkomstspridning

Konsekvenser av ojämlikhet har beskrivits och analyserats på både samhällelig och individuell nivå. Analyser av samband inom detta område är av flera orsaker svåra att genomföra. Som underlag för beslut om offentliga åtgärder är det önskvärt med kunskap om orsakssamband – hur en förändring av någon viss faktor påverkar utfallet i en för politiken intressant dimension. Orsakssamband måste då beskrivas på individnivå för att vara meningsfulla. Ett samband mellan två variabler som mäts på samhällsnivå – till exempel mellan inkomstfördelning och medellivslängd – säger ingenting, om man inte samtidigt kan beskriva hur inkomstfördelningen kommer till uttryck på individnivå i något avseende som kan påverka hälsan och därmed den förväntade livslängden. Det måste med andra ord finnas en eller flera trovärdiga mekanismer varigenom ojämlikheten påverkar individers föreställningar och agerande.

Många av de välfärdsvARIABLER som är i fokus för diskussioner om politikens utformning uppvisar en mättnadseffekt. Hälsa, lycka och många andra indikatorer påverkas positivt av stigande inkomst, men

effekten avtar ju högre inkomsten eller stimulansen är. För exempelvis en fysiologiskt grundad indikator som förväntad livslängd leder ökade inkomster till minskad stress, ökade möjligheter att hantera olika störningar, sjukdomar och så vidare, samtidigt som fysiologin sätter gränser för vad som kan åstadkommas med ytterligare resursinsatser. Ett positivt allmänt samband mellan inkomst och förväntad livslängd är alltså vad som bör förväntas, samtidigt som detta samband blir svagare vid ytterligare inkomstökningar ju högre inkomsten är. När det gäller mer upplevelsebaserade indikatorer som lycka eller tillfredsställelse, ligger förklaringen till mättnadseffekten i den mänskliga perceptionens tendens till mättnad – ju högre stimulans, desto starkare intryck, men intrycket växer långsammare än proportionellt.¹ Det kan i typiska fall se ut som i figur 5.1.

Figur 5.1 Typiskt samband mellan inkomst å ena sidan och hälsa, lycka eller annan indikator på välfärd å den andra



Källa: Egen beräkning.

¹ Inom psykologin går denna regelbundenhet under namnet Weber-Fechners lag. Den har bekräftats inom modern neurofysiologisk forskning (Dehaene 2003). För empiriska illustrationer, se också Deaton (2008).

Om man jämför två samhällen med samma medianinkomst men med olika inkomstspridning, kommer det samhälle som har högre spridning att uppvisa ett lägre medelvärde på utfallsvariabeln.² Det beror på att bidragen i den nedre delen av fördelningen drar ner medelvärdet för utfallsvariabeln mer än bidragen i den övre delen av fördelningen ökar det. För en bred kategori av välfärdsindikatorer som förväntad livslängd och upplevd lycka bör man alltså förvänta sig att medelvärdet över samhället sjunker, när inkomstspridningen ökar för en given medelinkomst. Detta är en rent mekanisk konsekvens av mätnaden och har ingenting med eventuella socialpsykologiska effekter av fördelningen att göra.

5.2 Barns livschanser och den intergenerationella rörligheten

Det finns en allmän tendens att fattigdom drabbar barn i högre utsträckning än fattigdom generellt i ett samhälle. Tre fjärdedelar av EU:s medlemsländer uppvisar denna tendens.³ I Sverige är andelen hushåll med låg ekonomisk standard jämförelsevis låg, men även här är kategorin ensamstående med barn överrepresenterad bland dem som definieras som individer i hushåll med låg ekonomisk standard.⁴

En indikator på barns livschanser är den intergenerationella rörligheten, ofta kallad den sociala rörligheten, det vill säga hur oberoende barnets möjligheter av föräldrarnas position i den dimension som är i fokus. Rörligheten kan mätas till exempel för utbildning, inkomster eller social status.⁵ Dessa olika dimensioner kan leda till olika resultat, det vill säga rörligheten kan vara hög i ett avseende och lägre i ett annat.

Inkomströrligheten, som alltså mäter hur svagt sambandet mellan föräldrars och barns inkomster är, är högre i mer jämlika länder. Detta visades tidigt i en jämförelse mellan Sverige och USA⁶ och har sedan

² Med matematiskt språkbruk minskar väntevärdet av en konkav funktion, när spridningen ökar under det att fördelningens medelvärde hålls konstant (se appendix till detta kapitel för bevis).

³ Atkinson and Marlier (ed.) (2010).

⁴ Se prop. 2018/19:100, bil. 2; vidare avsnitt 3.4.

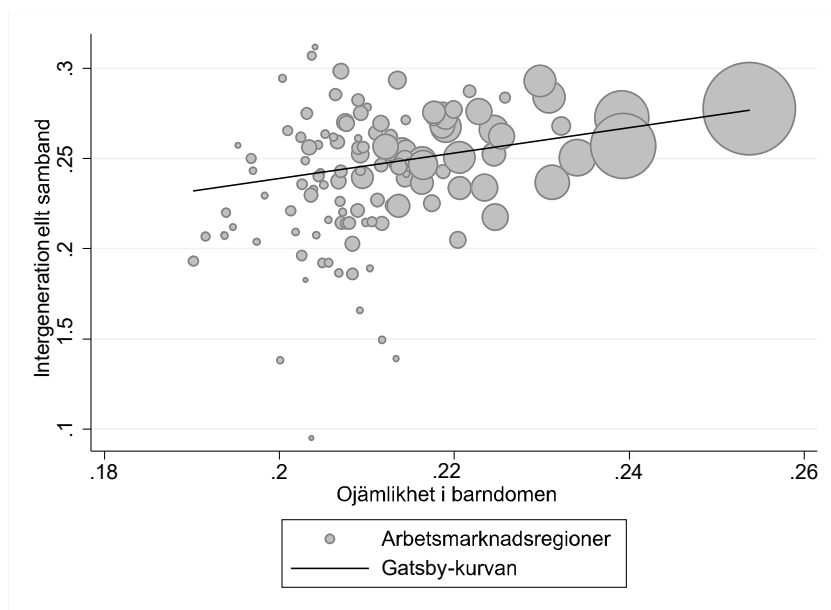
⁵ Torssander and Erikson (2010).

⁶ Björklund and Jäntti (1997).

generaliserats internationellt av Corak i vad som har kallats ”the great Gatsby curve”⁷ och inom USA av Chetty et al.⁸

Sambandet mellan ojämlikhet och låg inkomströrlighet har av Brandén också visats gälla i en jämförelse mellan arbetsmarknadsregioner inom Sverige.⁹ I rapporten beräknas en svensk Gatsby-kurva som mäter sambandet mellan inkomstojämlikhet och socioekonomisk rörlighet över arbetsmarknadsregioner och födelsekohorter i Sverige. I regioner eller under perioder med höga nivåer av inkomstojämlikhet råder ett starkare samband mellan fäders och söners inkomst. Av analysen framgår att länken bakom Gatsby-kurvan finns mellan fäders inkomst å ena sidan och deras söners kognitiva och icke-kognitiva förmågor och utbildningslängd å den andra. I diagrammet nedan mäts ojämlikheten med ginikoefficienten, men sambandet gäller även med andra mått på ojämlikhet.

Figur 5.2 Gatsby-kurvan i Sverige



Not: Storleken på cirklarna motsvarar folkmängden i respektive region. Varje cirkel i figuren representerar det genomsnittliga sambandet mellan barndoms ojämlikhet för söner födda 1961–1980 och låg social rörlighet inom en lokal arbetsmarknadsregion. Den rätta linjen visar det genomsnittliga sambandet, det vill säga Gatsby-kurvan.

Källa: Brandén (2019).

⁷ Corak (2013). Se också Björklund et al. (2017).

⁸ Chetty et al. (2014).

⁹ Brandén (2019).

Analysen bekräftar den internationella bilden att sambandet mellan föräldrars tillgångar och barns utvecklingsmöjligheter i utvecklade ekonomier framför allt går via utbildningssystemet.¹⁰ Mekanismerna beskrivs närmare i avsnitt 5.4.

Andra aspekter av barns uppväxtvillkor med långsiktiga konsekvenser för livschanserna är mobbning och tonårsgraviditeter. Mobbning i skolor är vanligare i länder med högre ojämlikhet.¹¹ Även tonårsgraviditeter är vanligare i samhällen med ojämlikhet.¹² Tonårsgraviditeter kan få negativa konsekvenser för både mödrar¹³ och barn¹⁴.

5.3 Hälsa

På individnivå finns ett stabilt samband mellan inkomst och hälsa. Det finns många mekanismer som kan förklara detta samband – allmänna ekonomiska villkor och sociala faktorer jämsides med mer närliggande miljöfaktorer, individuella psykiska faktorer och beteendemönster liksom biologiska processer.¹⁵ Som konstaterades i avsnitt 5.1 finns det också ett naturligt negativt samband mellan ojämlikhet och genomsnittlig hälsa i ett samhälle. Ökad ojämlikhet eller inkomstspridning leder till bättre hälsa för personer med inkomster över genomsnittet men till sämre hälsa för dem som har inkomster under genomsnittet, och försämringen i den senare gruppen dominerar över förbättringen i den förra. En fråga av relevans för den fördelningspolitiska diskussionen är i vilken utsträckning det finns direkta effekter från ojämlikhet på hälsa utöver dem som härrör från den absoluta nivån på inkomster, hälsa och andra välfärdsdimensioner, det vill säga om positionen jämfört med andra människor spelar roll, utöver de negativa effekter som personer med låga inkomster och dålig hälsa upplever av detta i sig självt.

Hög ojämlikhet har av vissa forskare hävdats leda till allmänt sämre hälsa för alla invånare i ett samhälle. Hypotesen, som brukar knytas till namnen Wilkinson och Pickett,¹⁶ är omdiskuterad och har

¹⁰ Brunori et al. (2013), Cingano (2014).

¹¹ Elgar et al. (2009).

¹² Kearney and Levine (2012), Gold et al. (2001), Pickett et al. (2005).

¹³ Fletcher and Wolfe (2009).

¹⁴ Hoffman and Maynard (2008).

¹⁵ För översikter, se SOU 2017:47 med underlagsrapporter.

¹⁶ Wilkinson and Pickett (2009).

givit upphov till en omfattande forskning.¹⁷ Vissa författare finner ett signifikant negativt samband mellan ojämlikhet och hälsa, medan andra inte finner något eller endast ett svagt sådant. Skillnaderna kan bero på val av mått på ojämlikhet, utfallsmått och specifikationer av på vilken nivå som sambanden antas gälla. Som påpekats ovan krävs det stor noggrannhet i analysen av sambandet, eftersom en ökad inkomstspridning i sig sänker den genomsnittliga hälsonivån i samhället. Dessutom måste länken mellan ojämlikhet och sämre hälsa identifieras.

Jämförelser och statusrelationer förekommer i alla samhällen, både mänskliga och andra. Det kan röra sig om enkla hierarkier hos fåglar¹⁸ eller komplexa nätverk hos högre däggdjur (primater)¹⁹. Den moderna människan har under huvuddelen av sin existens, för närvarande uppskattad till 300 000 år, levt i jägar-samlar-kulturer som präglats av ett högt mått av jämlikhet. Med övergången till en jordbruksekonomi och senare urbaniseringen förändrades förutsättningarna för kapitalbildning och statusrelationer, och ojämlikheten ökade.²⁰

I ett modernt samhälle baserat på marknadsekonomi är jämförelser med andra en fundamental mekanism. Drivkraften bakom förändringar i resursallokeringarna i ett samhälle är möjligheten att öka intäkter eller minska kostnader, vilket förutsätter jämförelser. De som förvaltar kapital ser en möjlighet att öka avkastningen genom en förändring av portföljen. Anställda ser en möjlighet att öka sin lön genom att med sin aktuella kompetens byta arbete. På konsumtionssidan påverkas på samma sätt valet av varor och tjänster av jämförelser med andra. Varken en kapitalförvaltare eller en anställd kan utan referenspunkt ange vad som är rimlig avkastning på kapital eller arbete; allt kräver jämförelser.

Det vore mot den bakgrunden märkligt om inte den välfärd som en människa upplever påverkades av vilken nivå andra i omgivningen har. Denna upplevelse av den relativa positionen kan i sin tur få effekter på både handlandet, hälsotillståndet och annat. Effekterna kan beroende på situationen vara positiva eller negativa. I skolan kan

¹⁷ Macinko et al. (2003), Lynch et al. (2004), Subramanian and Kawachi (2004), Kondo et al. (2009), Fritzell et al. (2013), Pickett and Wilkinson (2015), Bergh et al. (2016).

¹⁸ Schjelderup-Ebbe (1921).

¹⁹ de Waal (2007).

²⁰ Se kapitel 3.

jämförelser med elever som presterar bättre sporra vissa till att själva prestera bättre.²¹ Kamrateffekter kan emellertid också vara negativa, som när elever med höga förväntningar på egna resultat hamnar i grupper där de inte hävdar sig så väl som de hade väntat.²² Effekterna kan bli långvariga.

På hälsoområdet finns en omfattande litteratur från djurvärlden om sambanden mellan rangordning och stress med negativa konsekvenser för hälsan.²³ Effekter som har belagts är generellt en förhöjd risk för hjärtkärlsjukdomar och bland honor negativa effekter på den reproduktiva hälsan. Beträffande mänskliga samhällen är mycket av den ovannämnda litteraturen om kollektiva effekter av ojämlikhet relevant. Ett argument för att den relativa positionen och inte bara absolutnivån i tillgångar spelar roll för hälsan är att den upplevda socioekonomiska positionen förutsäger hälsotillståndet bättre än objektiva indikatorer på socioekonomisk status.²⁴ Tillgången till sjukvård kan påverka utfallet, men effekterna syns också beträffande sjukdomar vars förekomst inte påverkas av tillgången till förebyggande vård.²⁵

Sammanfattningsvis finns det argument för att det bör finnas en kollektiv effekt av fördelningen av materiella tillgångar, status och andra välfärdsdimensioner på hälsotillståndet hos en befolkning. Den dominerande effekten kan trots det förväntas ligga i den nedre delen av fördelningen av välfärden och då utgöras av de direkta och samlade effekterna av låga inkomster, begränsat inflytande över arbetssituationen och andra för hälsan ogynnsamma levnadsvillkor.

5.4 Ekonomisk tillväxt

Beträffande sambandet mellan jämlikhet och ekonomisk tillväxt finns argument för orsakssamband i olika riktningar. Den traditionella ekonomiska litteraturen hävdar att ojämlikhet i inkomster och förmögenheter skapar incitament för konkurrens och humankapitalbildning och därmed bör vara positiv för tillväxten.²⁶ Mot detta har anförts att ojämlikhet i dessa avseenden riskerar att leda till ojämlik-

²¹ Se avsnitten 4.4, 8.3 och 8.4.

²² Göllner et al. (2018).

²³ Sapolsky (2004).

²⁴ Adler and Ostrove (1999), Singh-Manoux et al. (2003).

²⁵ Ibid., s. 409.

²⁶ Mirrlees (1971).

heter också vad gäller möjligheter till utbildning, bostadsförsörjning, yrkesval och positioner på arbetsmarknaden, vilket verkar i motsatt riktning. Restriktioner för unga från låginkomsthushåll på möjligheterna att låna pengar försvårar humankapitalbildningen.²⁷ Detta påverkar då den sociala rörligheten negativt.²⁸

Koncentration av förmögenheter till höginkomsthushåll kan hävdas gynna sparandet och därmed investeringarna, eftersom personer med högre inkomster tenderar att ha högre sparkvot, men detta argument gäller bara i en sluten ekonomi.²⁹ På en globaliserad finansmarknad är det inte säkert att dessa investeringar gynnar hemlandet. En hög koncentration av förmögenheter kan också leda de övre skikten i fördelningen att koncentrera sina politiska ansträngningar på att behålla dessa positioner snarare än att utveckla landets ekonomi.³⁰

En annan politisk mekanism som har förts fram är att stora skillnader i inkomster och förmögenheter leder till starkare polarisering och fler konflikter i samhället, vilket kan skapa låsningar i det politiska systemet.³¹

Med så många mekanismer som verkar i olika riktningar är det knappast förvånande att empiriska undersökningar har kommit till skilda resultat. Att jämlikhet är gynnsam för den ekonomiska tillväxten har hävdats till exempel i publikationer från IMF, Världsbanken och OECD.³² Kritik mot denna uppfattning framförs exempelvis av Fuest et al. (2018), som hävdar att sambandet mellan ojämlikhet och inkomst i utvecklade ekonomier är det omvända men samtidigt att detta samband inte kan tolkas som ett orsakssamband.³³ Bakom skillnader i slutsatser om ojämlikhetens effekter på den ekonomiska tillväxttakten kan ligga olika urval av länder, skillnader i val av tidsperiod och val av förklaringsvariabler (fördelning av inkomster, humankapital eller mark), olika datakällor, olika definitioner och mått på ojämlikhet, rensning för olika bakgrundsfaktorer påverkan eller annat.

²⁷ Galor and Zeira (1993).

²⁸ Se avsnitt 5.2; vidare Banerjee and Newman (1993), Fershtman et al. (1996), Owen and Weil (1998), Maoz and Moav (1999), Checchi et al. (1999) och Hassler et al. (2007).

²⁹ Kaldor (1955), Bourguignon (1981).

³⁰ Se analysen av Latinamerika i World Bank (2005).

³¹ Persson and Tabellini (1994), Alesina and Perotti (1996).

³² Berg and Ostry (2011), Ostry et al. (2014), World Bank (2005), Cingano (2014).

³³ Fuest et al. (2018).

Neves och Silva har i en forskningsöversikt³⁴ analyserat resultaten från 28 undersökningar, till vilka kan läggas den nämnda studien av Fuest et al. och en studie från IMF av Dabla-Norris et al.³⁵ De flesta studier omfattar både utvecklingsländer och industriländer, medan andra bara omfattar de senare. Tidsperioden varierar men ligger inom intervallet 1960–2000. Måttet på ojämlikhet är till övervägande del ginikoefficienten, men några studier använder andra mått, som inkomstandelen för den tredje eller fjärde inkomstkvintilgruppen, kvoten mellan median och nedersta inkomstdecilgruppen eller liknande. Ginikoefficienten är som konstaterats tidigare³⁶ ett tämligen trubbigt mått på fördelningen, eftersom mycket olika fördelningar kan ge upphov till en och samma ginikoefficient.

Resultaten av genomgången kan sammanfattas på följande sätt. Inom den större grupp som utnyttjar ginikoefficienten som mått på ojämlikhet finner vissa inga signifikanta resultat över huvud taget. Bland dem som registrerar signifikanta effekter finner en del en positiv effekt av ojämlikhet på tillväxten i rika länder och en negativ i fattiga, medan andra finner en generellt negativ effekt av ojämlikhet. I den mindre gruppen, som lyfter fram enskilda kvintilgrupper eller inkomstkvoter pekar resultaten med ett undantag på att jämlikhet gynnar tillväxten; undantaget gäller en studie av 21 utvecklade länder, där ojämlikhet i toppen är positiv för tillväxten, medan ojämlikhet i botten är negativ.³⁷

Den mest detaljerade studien vad avser måttet på inkomst-
ojämlikhet är dock Dabla-Norris et al. (2015), som behandlar både utvecklingsländer och utvecklade ekonomier och vars resultat sammanfattas i tabellen nedan.

³⁴ Neves and Silva (2014).

³⁵ Dabla-Norris et al. (2015).

³⁶ Avsnitt 2.2.

³⁷ Persson and Tabellini (1994), Clarke (1995), Perotti (1996), Voitchovsky (2005), Castelló (2010), Cingano (2014).

Tabell 5.1 Effekten av inkomstfördelningen på den ekonomiska tillväxttakten

Variabler	Beroende Variabel: BNP-tillväxt					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Förskjuten BNP-tillväxt	0.145*** (0.033)	0.112*** (0.030)	0.118*** (0.031)	0.113*** (0.031)	0.097*** (0.030)	0.114*** (0.031)
BNP Per Capita nivå (logaritmerad)	-1.440*** (0.361)	-2.198*** (0.302)	-2.247*** (0.307)	-2.223*** (0.308)	-2.122*** (0.304)	-2.222*** (0.307)
Netto Gini	-0.0666* (0.034)					
1:a kvintilgruppen		0.381** (0.165)				
2:a kvintilgruppen			0.325** (0.146)			
3:e kvintilgruppen				0.266* (0.152)		
4:e kvintilgruppen					0.0596 (0.180)	
5:e kvintilgruppen						-0.0837* (0.044)
Konstant	17.34*** (3.225)	18.82*** (2.579)	18.12*** (2.713)	17.45*** (3.058)	19.41*** (4.203)	25.32*** (3.496)
Fixa landeffekter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Tidsdummyvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
# observationer	733	455	455	455	455	455
# länder	159	156	156	156	156	156

Not: Standardfel inom parentes, *p < 0.1; **p < 0.05; ***p < 0.01.

Källa: Dabla-Norris et al. (2015).

Av diagonalen i tabellen framgår att en hög inkomstandel för det översta inkomstskiktet (5:e kvintilgruppen) påverkar tillväxten negativt, medan effekten är den motsatta för övriga kvintilgrupper och dessutom blir starkare ju längre ner i inkomstfördelningen man kommer (större positiv påverkan på tillväxttakten). Den rapporterade analysen avser både utvecklade och utvecklingsländer, men författarna har genomfört en analys för enbart utvecklade ekonomier, och den positiva effekten av en hög inkomstandel för de lägre inkomstskikten visade sig då vara ännu starkare.³⁸ Slutsatserna i Cingano (2014) är desamma.

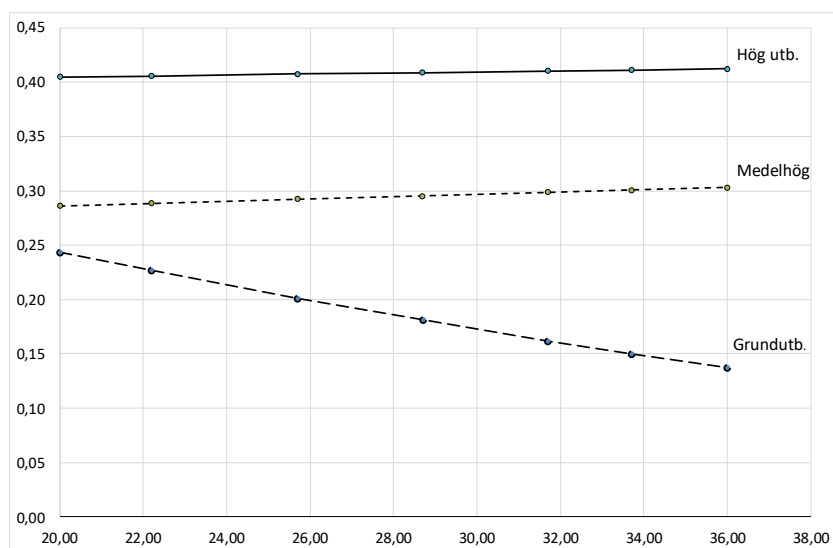
Humankapital och inkomster hänger nära samman. Castelló och Castelló och Domenech har undersökt specifikt hur fördelningen av humankapital påverkar tillväxten.³⁹ De finner resultat med samma tendens som för inkomsten; en jämn fördelning gynnar tillväxten eller har som sämst ingen signifikant effekt. Cingano (2014) visar dessutom

³⁸ E. Dabla-Norris (e-post 2019-09-17).

³⁹ Castelló (2010), Castelló and Doménech (2002).

samspelet mellan ojämlikhet och humankapitalbildning; ju mer ojämlik fördelningen är, desto lägre är sannolikheten att barn från mindre gynnade utbildningsbakgrund går till högre utbildning. Benägenheten hos barn från gynnade eller måttligt gynnade miljöer att genomgå högre utbildning är tämligen oberoende av ojämlikheten.⁴⁰ Sambandet illustreras i nedanstående figur, som visar sambandet mellan föräldrars och barns utbildningsnivå i OECD-länder med olika nivå på inkomstojämlikheten. Kurvorna visar hur hög sannolikheten är för barn med olika förädrabakgrund är att genomgå högre utbildning. I alla länder är denna sannolikhet som förväntat högre ju högre föräldrarnas utbildning är, men det stannar inte vid detta. Rörligheten för barn till föräldrar med medellång eller lång utbildning är tämligen oberoende av ojämlikheten i samhället. Det är för barn till föräldrar med kort utbildning som ojämlikheten har betydelse; ju högre ojämlikhet, desto lägre rörlighet.

Figur 5.3 Intergenerationell rörlighet i utbildning i OECD-länder med olika inkomstojämlikhet: ju högre ojämlikhet, desto lägre sannolikhet att barn till föräldrar med endast grundutbildning genomgår högre utbildning



Not: Diagrammet visar hur sannolikheten för barn från olika miljöer för att genomgå högre utbildning beror av inkomstojämlikheten i samhället för tre olika utbildningsnivåer hos föräldrarna (hög, medelhög, grundutb.). Ojämlikheten mäts med ginikoefficienten på en skala mellan 0 och 100. Föräldrarnas utbildningsnivå (PEB) visas i tre kategorier (uppfifrån: hög, medelhög och grundutb.).

Källa: Cingano (2014).

⁴⁰ Cingano (2014), figur 5.

Likartade samband gäller för läs- och skrivkunnighet och risken för arbetslöshet. Som konstaterades inledningsvis i kapitlet kan orsaks-samband gå i olika riktningar – från ojämlikhet till rörlighet i utbildningshänseende eller från rörlighet till jämlikhet, eventuellt i båda riktningarna. Att förändra inkomstojämlikheten är en långsam process; det är dessutom föga troligt att ett skatte- och transfereringssystem med hög omfördelningsgrad i sig skulle leda till en stabil ökning av rörligheten i ett samhälle. Mer realistiskt är att se det offentligt finansierade utbildningssystemet som ett instrument för att öka jämlikheten i samhället. Denna tolkning av sambandet stöds av att länder med en ambitiös utbildningspolitik, mätt som andelen av BNP som läggs på den offentliga utbildningsbudgeten, har en högre rörlighet.⁴¹

En robust slutsats av litteraturgenomgången är alltså att en hög nivå för de lägre skikten i fördelningen av inkomster och utbildning är gynnsam för den ekonomiska tillväxten. Detta är egentligen inget som bör förvåna. Det är en fördel för ekonomin i stort om alla i ett samhälle har god läs-, skriv- och räknekunnighet och inte plågas av permanent ekonomisk stress i vardagslivet.

Om alltså utjämnande åtgärder alltså kan vara gynnsamma för den ekonomiska tillväxttakten, måste frågan än då ställas hur långt denna utjämning ska drivas. De statistiska analyser vars resultat har redovisats ovan beskriver en sorts historiskt medelvärde över de länder som ingår i den studerade gruppen under den studerade tidsperioden. Med de rådande förutsättningarna var det i genomsnitt möjligt att samtidigt öka jämlikheten och höja den ekonomiska tillväxttakten under den aktuella perioden. Detta innebär inte att det oberoende av utgångsläget går att finna sådana åtgärder. Arthur Okun har i ett ofta citerat arbete hävdat att det föreligger ett inneboende avvägningsproblem mellan jämlikhet och tillväxt,⁴² vilket alltså nu har konstaterats vara felaktigt. I en bilaga till 2019 års långtidsutredning har Torben M. Andersen genomfört en modernare analys av samma problem.⁴³ Ansatsen bygger på tanken att fördelningsspolitiken kan vara mer eller mindre effektiv och att olika länder ligger mer eller mindre långt från den effektivitetsfront som beskriver bäst möjlig avvägning mellan jämlikhets- och tillväxtbefrämjande åtgär-

⁴¹ Narayan et al. (2018), fig. 4.6.

⁴² Okun (1975).

⁴³ Andersen (2019).

der.⁴⁴ En invändning är att det kan finnas åtgärder som inte har tillämpats inom något av de studerade länderna och att avvägningsproblemet alltså är mindre än det framställs. Sverige framstår i analysen som ett av de mer effektiva länderna. Inte desto mindre kan konstateras att den nivå på BNP per capita som rådde 2014 (det sista året i analysen) var förenlig med den nivå på jämlikheten som rådde 1982, ett av de år då inkomstfördelningen var som jämnast.⁴⁵

5.5 Brottslighet

Sambandet mellan ojämlikhet och brottslighet beror på vilken typ av brottslighet man har i åtanke som åsytas. Den helt dominerande delen av litteraturen behandlar våldsbrott och annan traditionell brottslighet, och det är också den som relateras nedan. Kvalificerad ekonomisk brottslighet som penningtvätt och skatteundandragande, framför allt med juridiska personer i rollen som förövare, kan förväntas ha andra bestämningsfaktorer och därmed också uppvisa ett annat samband mellan fördelning och kriminalitet.

En omfattande litteratur visar att det finns ett samband mellan ojämlikhet i samhället och kriminalitet.⁴⁶ Daly and Wilson (1997) och Daly (2016) har visat att den viktigaste bestämningsfaktorn för ett lands mordfrekvens är dess inkomstojämlikhet.⁴⁷ Även variation i brottslighet inom länder förklaras av ojämlikhet. Bland USA:s delstater finns ett starkt samband mellan inkomstojämlikhet mätt med ginikoefficienten och mordfrekvens.⁴⁸ Ett liknande samband för Sverige har visats av Nilsson (2004), som fann att ju högre nivå på arbetslösheten är, desto högre är förekomsten av både brott i allmänhet och egendomsbrott.⁴⁹

Daly förklarar sambandet med att en högre ojämlikhet medför starkare konkurrens bland unga män i den nedre delen av fördelningen, vilket ofta tar sig uttryck i kriminalitet av olika slag.⁵⁰ På aggregerad nivå samvarierar arbetslöshet och absolut fattigdom med

⁴⁴ Ibid., figur 4.4. Analysmetoden erinrar om vad som har använts för att jämföra produktiviteten hos olika anläggningar inom en och samma bransch, s.k. *data envelope analysis*.

⁴⁵ Ibid., figur 4.5.

⁴⁶ Kawachi et al. (1999).

⁴⁷ Daly and Wilson (1997), Daly (2016).

⁴⁸ Den statistiska förklaringsgraden uppgår till 0,72 (Daly 2016). Enamorado et al. (2016) har visat motsvarande samband för Mexikos delstater.

⁴⁹ Nilsson (2004). Se också Dahlberg and Gustavsson (2005).

⁵⁰ Även om Daly främst studerar våldsbrottslighet.

kriminaliteten i samhället, men Daly gör troligt att ojämlikheten är en starkare förklaringsvariabel än den absoluta fattigdomen.

5.6 Miljö

Det finns argument för samband mellan ojämlikhet och miljöförstöring.⁵¹ Några av länkarna kan se ut på följande sätt:

- Hushåll i den övre delen av inkomst- och förmögenhetsfördelningen drar större nytta av den produktion och konsumtion som leder till miljöförstöring och kan samtidigt lättare undvika de negativa konsekvenserna.⁵²
- Boendesegregation ökar i sig risken för att vissa områden får en sämre miljö men kan också leda till längre arbetsresor och därmed ökad miljöpåverkan.⁵³
- Bättre bemedlade hushåll sätter standarden för vad som är hög status och lockar därmed andra att arbeta och konsumera mer än vad de skulle göra i ett jämlikare samhälle.⁵⁴
- Inkomstojämlikhet försvårar spridningen av ny grön teknologi från de högre inkomstskikten.⁵⁵ Den nya tekniken är i allmänhet dyrare än den etablerade och kan helt enkelt vara ekonomiskt oåtkomlig för låg- och medelinkomstskikten, om ojämlikheten är hög.

Den lägre nivå på tilliten i samhället som följer med högre ojämlikhet försvårar produktionen av kollektiva nyttigheter som positiva miljöåtgärder och insatser för en bättre hälsa.⁵⁶

Cushing et al. visar i sin litteraturöversikt att det starkaste stödet för ett samband mellan fördelning och miljö finns för lokala miljöförstöringar som dålig luft, vattenföroreningar och dåliga sanitära förhållanden, medan stödet är svagare för mer diffusa miljöförstöringar. Effekten är också starkare inom ett och samma land, exempelvis vid

⁵¹ Cushing et al. (2015).

⁵² Boyce (1994).

⁵³ Morello-Frosch and Jesdale (2006).

⁵⁴ Veblen (1934), Frank (2012).

⁵⁵ Vona and Patriarca (2011).

⁵⁶ Wisman (2011), Kawachi and Kennedy (2006).

jämförelse mellan USA:s delstater, eftersom regelverk och andra förutsättningar då är mer lika.

5.7 Tillit

Tillit är en komplex företeelse, som beror av många faktorer och som i sin tur påverkar många andra. Ett högt mått av tillit i ett samhälle är en genuint kollektiv tillgång, som har påtagliga konsekvenser också för materiella variabler som inkomsterna i ett samhälle.

Tillit kan definieras på olika nivåer.⁵⁷ Med *partikulär* tillit menas den tillit som man känner gentemot familj, vänner och bekanta. *Generell* tillit avser den tillit som man känner mot vem som helst som man kommer i kontakt med – främlingar, kontakter i arbetslivet och andra. Till det generella perspektivet hör också tilliten till samhällsinstitutioner som det politiska systemet, förvaltningen och medierna. En mellanform är *lokalsamhällestilliten*, som av vissa forskare hänförs till den ena eller andra kategorin men som kan hävdas vara en egen kategori.

Den klassiska metoden för att mäta den generella tilliten är att ställa frågan om man i allmänhet kan lita på de flesta eller om man inte kan vara nog försiktig i umgänget med andra.⁵⁸ Eftersom det bara finns två svarsalternativ, får man ett klart svar. Vid jämförelser mellan länder kan det uppkomma problem med formuleringen, eftersom det är svårt att hitta översättningar som återger exakt samma attityder, men för registreringar av förändringar över tid har detta mindre betydelse, och frågan blivit ett standardinstrument i internationella jämförelser.

De olika formerna av tillit är relativt oberoende. Man kan alltså hysa hög tillit i ett avseende och låg i ett annat. Ett objektiva mått som graden av engagemang i föreningar gäller närmast lokalsamhällestillit och kan inte direkt översättas till generell tillit.

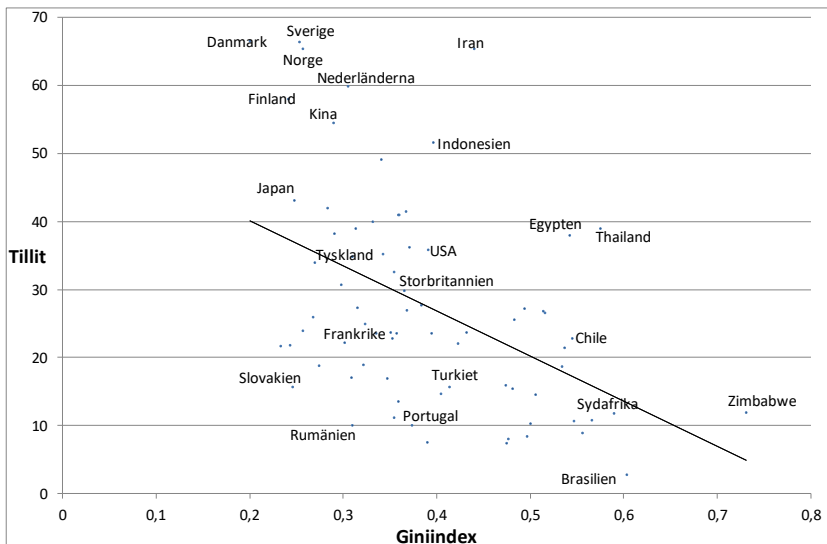
⁵⁷ Trägårdh m.fl. (2013).

⁵⁸ Rosenberg (1956).

Jämlikhet och tillit

Att hög jämlikhet korrelerar med hög tillit i samhället är en stabil observation.⁵⁹ Ett exempel visas nedan.

Figur 5.4 Samband mellan ojämlikhet mätt med giniindexet och tillit på nationell nivå



Not: Tilliten mätt med standardfrågan huruvida man har förtroende för andra människor.

Källa: Jordahl (2009).

Som konstaterades inledningsvis är det svårt att avgöra i vilken riktning orsakssambanden går. En enskild individ kan inte observera ginkoefficienten. Det krävs en karaktärisering av ojämlikheten som gör den gripbar för den enskilda människan på ett sätt som kan tänkas påverka hur hon uppfattar sin livsmiljö och agerar i vardagslivet.

En jämförelse mellan regioner i Sverige indikerar att det framför allt är ojämlikheten i den nedre halvan av inkomstfördelningen som är viktig för tilliten.⁶⁰ Kvoten mellan medianinkomst och den lägsta decilgruppen är den indikator som ger starkast (negativ) effekt på tilliten.

Stämmer då medborgarnas bild av det samhälle de bor i med verkligheten? Larsen (2013) har fördelat hushållen i fyra länder –

⁵⁹ Uslaner and Brown (2005), Jordahl (2009), Rothstein (2011), Barone and Mocetti (2016).

⁶⁰ Gustavsson and Jordahl (2008).

USA, Storbritannien, Sverige och Danmark – på sju klasser i relation till medianinkomsten och jämfört den faktiska inkomstfördelningen med den som medborgarna tror råder i deras samhälle. Skillnaderna mellan länderna är märkbara framför allt i den översta och den nedersta delen av inkomstfördelningen. I det översta skiktet (personer som har mer än den dubbla medianinkomsten) återfinns man mer än 4 procent i USA och Storbritannien, mellan ½ och 1 procent i Sverige och Danmark. I den nedre delen – hushåll med mindre än 50 procent av medianinkomsten – finns närmare 20 procent i USA, 11–12 procent i Storbritannien och 5–6 procent i de båda nordiska länderna.

Dessa siffror är naturligtvis inte kända för flertalet medborgare i de aktuella länderna. De har bilder av inkomstfördelningen som kan stämma mer eller mindre väl med verkligheten. I enkäter har man undersökt hur denna bild varierar inom och mellan länderna med hjälp av typfördelningar, stiliserade samhällsstrukturer som respondenterna får reagera på. Vissa typfördelningar med huvuddelen av hushållen i mellanskikten kan kallas ett medelklasssamhälle och är alltså de som ligger närmast verkligheten i alla de undersökta länderna. Medborgarnas bilder av inkomstfördelningen varierar dock kraftigt. I USA och Storbritannien tror 57 respektive 55 procent att de bor i ett samhälle med ett stort nedersta skikt i inkomstfördelningen, medan motsvarande siffror för Sverige och Danmark är 30 respektive 12 procent.

Det visar sig att människors bild av hur samhällets medborgare är fördelade på olika inkomstkikt har stor betydelse både för hur de upplever sitt samhälle och vilken tillit de känner.⁶¹ Av stor betydelse för analysen av förhållandet mellan ojämlikhet och tillit är att det statistiska sambandet mellan hur många som tror sig bo i ett medelklasssamhälle och nivån på tilliten är väsentligt starkare än motsvarande samband mellan ginikoefficienten och nivån på tilliten, 0,81 att jämföra med 0,66.

Det är också så att tilliten i ett givet land är högre bland dem som anser sig bo i ett medelklasssamhälle.⁶² De som har denna bild av inkomstfördelningen upplever också samhället som ett samhälle med lika möjligheter för de flesta, vilket är ett annat sätt att formulera samma sak.

⁶¹ Framställningen följer här i stor utsträckning Larsen (2013).

⁶² Larsen (2013), s. 108.

En intressant komplettering till den faktiska inkomstfördelningen är vad invånarna i de olika länderna uppfattar som ett samhälleligt ideal. Det visar sig att det typiska medelklasssamhället är det mest uppskattade i alla fyra länderna (mellan 49 och 60 procents stöd).⁶³ Detta indikerar att det liberala samhällsidealet med någotsånär lika möjligheter för alla och hög rörlighet är gemensamt för befolkningen i länder med tämligen stora skillnader i fördelningspolitik och faktisk inkomstfördelning.

Attityden till välfärdspolitiken och omfördelning till förmån för personer som av olika anledningar hör till de nedre inkomstskikten har visat sig hänga starkt samman med bilden av dessa nedre skikt.⁶⁴ De som är mest negativa till fördelningspolitik har, förenklat uttryckt, en bild av gruppen som är huvudförmånstagare som stor, hotfull och oförtjänt. Kopplingen till tilliten ligger i bilden av att denna grupp är opålitlig därför att den står utanför samhället, har sina egna normer ("främmande kultur", "gängbildningar") och lever geografiskt separerad ("getton", "no-go areas").⁶⁵ Omvänt kommer de som upplever att den absoluta huvuddelen av befolkningen hör till samma medelklass att känna större tillit, både generellt och gentemot dem som av olika anledningar blir mottagare av sociala förmåner.

Hur skapas då denna bild av samhället omkring oss? Personliga upplevelser bestämmer bara en liten del.⁶⁶ Viktiga byggstenar får man från bekantskapskretsen, från sociala medier och massmedier och från normsändare som politiska ledare och andra opinionsbildare. Även utformningen av välfärdspolitiken är betydelsefull för bilden av samhället; en generell välfärdspolitik gör det svårare att skilja mellan mottagare och bidragsgivare än vad en selektiv sådan gör och den bidrar därmed till att större delen av befolkningen uppfattas som hörande till en och samma medelklass.

En potentiell nackdel med den generella politiken är att den leder till en hög offentlig utgiftsnivå. Som kommer att visas i kapitel 6 är dock utgiftskvoten (utgiftsnivån i relation till BNP) inget bra mått på de offentliga ingreppens omfattning och effekter på samhälls-ekonomin.

⁶³ Larsen (2013), s. 19. Siffrorna avser 2009–2010.

⁶⁴ Gilens (1996 a), Gilens (1996 b), Clawson and Trice (2000).

⁶⁵ Larsen (2013), kapitel 8.

⁶⁶ Uslaner (2002).

Mångfald och tillit

Förekomsten av olika minoriteter med lägre socioekonomisk status ökar risken för en indelning av befolkningen i ingrupper (den egna gruppen) och utgrupper (andra) och utgör därmed ett potentiellt hot mot tilliten. I USA har de svarta fått spela rollen av en sådan utgrupp;⁶⁷ i Europa kan olika etniska minoriteter tilldelas samma roll i den politiska debatten. Om detta blir fallet eller inte beror i stor utsträckning på hur bilden av samhället formas.

Enligt Allports teori om fördomar bestäms attityden mellan olika grupper till betydande del av hur intensiv kontakten är mellan de olika grupperna.⁶⁸ Om de arbetar tillsammans och löser gemensamma uppgifter på lika villkor, finns goda förutsättningar för att fördomar ska kunna hållas på en låg nivå. En studie baserad på data från European Social Survey har undersökt detta i en jämförelse mellan 22 europeiska länder.⁶⁹ På tre olika nivåer – länder, grannskap och arbetsplatser – undersöks hur tilliten beror av den etniska mångfalden. Skillnaden mellan dessa nivåer är att på de två första har den enskilda människan begränsade möjligheter att uppleva kontakter med personer av annat etniskt ursprung och kan i alla händelser undvika dem om hon så önskar. På en arbetsplats däremot är hon normalt tvungen att arbeta tillsammans med kollegor oavsett ursprung, så sannolikheten för att Allports villkor ska uppfyllas blir högre. Studien bekräftar hypoteserna. På nationell nivå och grannskapsnivå sjunker tilliten med ökande diversitet, men på arbetsplatser ökar den i stället. Vikten av en tillräckligt intensiv integration bekräftas också av att mångfald på arbetsplatser och mångfald i grannskap kan förstärka varandra.⁷⁰

Medier, både massmedier och sociala medier, spelar en central roll för vilken samhällsbild som formas. Bilden i massmedia av välfärdspolitikens nettoförmånstagare är också väsentligt negativare i amerikansk och brittisk press än i skandinavisk.⁷¹

Lika viktig för bilden och normbildningen på detta område blir politiska ledares och andra opinionsbildares ideologi och attityd till välfärdspolitikens utformning. De som ser samhällsbyggandet som ett gemensamt projekt som ska inkludera alla oberoende av ekonomisk

⁶⁷ Gilens a.a.

⁶⁸ Se avsnitt 4.2.

⁶⁹ Kokkonen et al. (2014).

⁷⁰ Ibid., tabell 6.

⁷¹ Larsen (2013), kapitel 7.

status eller etniskt ursprung bidrar till att upprätthålla den traditionellt höga nivån på tilliten i de nordiska länderna. En opinionsbildning med motsatt inriktning blir i stället till ett hot mot denna tillit. Som framgått finns det inget entydigt samband mellan etnisk mångfald och social sammanhållning; samhällen präglade av hög mångfald kan upprätthålla en hög nivå på sammanhållning under de rätta betingelserna – att olika grupper uppfattas som någorlunda jämlika, att det finns gemensamma uppgifter att lösa och att normsignalerna från det politiska ledarskapet är tydliga och rätt inriktade. Om man i ett samhälle lyckas uppfylla dessa villkor, finns förutsättningar för att tilliten ska kunna hållas på en hög nivå.

Tillitens stabilitet över tid

En viktig fråga för ett land som likt Sverige har haft en stark invandring är hur tilliten hos dem som migrerar påverkas av själva migrationen. Den allmänna bilden är att nivån på tilliten är stabil över tiden, ibland över flera generationer, men att det också kan ske intressanta värderingsskiften i den nya miljön. Flera analyser har gjorts av hur tilliten i olika delar av USA varierar med immigranternas ursprungsländer.⁷² Den internationellt sett höga nivån på tilliten hos migranterna från de nordiska länderna har lämnat ett bestående avtryck; andelen nordiska immigranter är den enskilt viktigaste faktorn bakom tillitsnivån i USA:s delstater i dag.⁷³

Graden av anpassning varierar dock. I en brett upplagd internationell undersökning omfattande 130 länder visar sig tillitsnivån i mottagarlandet vara viktigare än nivån i ursprungslandet.⁷⁴ Migration från lågtillitsländer till högtillitsländer leder dock till en relativt sett svagare anpassning än en migration i motsatt riktning, vilket är en nackdel ur svenskt perspektiv.⁷⁵ Å andra sidan anpassar sig nivån på både generositet och förtroende för myndigheter och politiskt styre snabbt till mottagarlandets.⁷⁶

⁷² Se t.ex. Rice and Feldman (1997) och Uslaner (2008).

⁷³ Putnam (2001).

⁷⁴ Helliwell et al. (2016).

⁷⁵ Ibid., tabell 5. Se också om anpassning hos utlandssvenskar Bergh and Öhrvall (2018).

⁷⁶ Helliwell et al. (2016), avsnitt 4.2 och 4.3.

Intressant nog får arvet från ursprungsländerna också både politiska och realekonomiska konsekvenser. I en europeisk studie visar det sig att åsikterna om behovet av omfördelning i samhället har ett starkt samband med de åsikter som dominerar i ursprungslandet.⁷⁷ Detta kommer till uttryck också i hur man röstar. Men effekterna av värderingsarvet avspeglas också i den reala ekonomin. En analys av den sociala rörligheten i USA:s delstater visar tydliga avtryck av immigrationshistorien, såtillvida att stater med starkt inslag av skandinaviska och i viss mån tyska immigranter också uppvisar högre social rörlighet, både för vita och för svarta medborgare.⁷⁸

Tillitens följeslagare

Det finns som sagt en omfattande samhällsvetenskaplig litteratur om hur nivån på tilliten i ett samhälle samvarierar med olika välfärdsindikatorer. I enklare beskrivningar rör det sig bara om konstaterad samvariation mellan två statistiska mått, men betydande insatser har också gjorts för att fastställa orsakssamband. Vad som är både vetenskapligt intressant och policymässigt relevant är att tillit till skillnad från den abstrakt definierade jämlikheten upplevs av individer och därmed kan bilda den nödvändiga länken för att orsakssamband mellan vad som observeras på övergripande nivå och hur människor faktiskt handlar.

Några av de observerade sambanden med tillit är:⁷⁹

- *resiliens*: Samhällen med hög tillit klarar kriser bättre. Detta gäller också på individnivå.⁸⁰
- *hälsa*: En tidig koppling mellan tillit och hälsa är observationen av Williams et al. (1980) att en cynisk livshållning ökar risken för förtida död i hjärtkärlsjukdomar.⁸¹ Reciprocitet och utvecklade sociala nätverk är gynnsamma för hälsan. Ett orsakssamband från tillit till självrapporterad hälsa tycks föreligga.⁸²

⁷⁷ Luttmer and Singhal (2011).

⁷⁸ Berger and Engzell (2019).

⁷⁹ En aktuell litteraturoversikt är Uslander (ed.) (2018).

⁸⁰ Helliwell et al. (2018).

⁸¹ Williams et al. (1980).

⁸² Kawachi (2018) utnyttjar instrumentvariabler för att etablera orsakssamband.

- *upplevd välfärd*: Länken mellan fördelningen av upplevd välfärd och tillit är ännu starkare än länken mellan inkomstfördelning och tillit.⁸³ Effekten på den upplevda välfärden av hög tillit jämfört med låg motsvarar effekten av en fördubbling av inkomsten.⁸⁴
- *korruption*: Det finns en länk mellan tillit och korruption som går i båda riktningarna, men den starkaste kausaliteten förefaller gå i riktning från tillit till korruptionsnivå.⁸⁵
- *ekonomisk tillväxt*:⁸⁶ Många klassiska tänkare pekade på betydelsen av tillit i det ekonomiska livet, såsom Adam Smith och John Stuart Mill, i modern tid bland andra Kenneth Arrow⁸⁷. De mekanismer som tilliten kan verka genom är i) den direkta effekten på produktivitetstillväxten genom lägre transaktionskostnader,⁸⁸ bättre fungerande betalningssystem, delegering till medarbetare⁸⁹ och allmänt lägre krav på verifieringar; ii) den direkta effekten på investeringar,⁹⁰ trovärdigheten hos utbildningsintyg⁹¹ och trovärdigheten hos investeringsmäklare; iii) den indirekta effekten via det politiska systemet och den offentliga förvaltningen.⁹² – Empiriska tester bekräftar den positiva effekten av tillit på ekonomisk tillväxt, som dock är tydlig bara i demokratier.⁹³

5.8 Sammanfattning

Litteraturen om konsekvenserna av ojämlikhet kan kort sammanfattas på följande sätt:

- Det finns ett allmänt negativt samband mellan inkomstojämlikhet och olika välfärdsvARIABLE; ökad inkomstspridning leder till sänkt genomsnittlig välfärd.

⁸³ Goff et al. (2018).

⁸⁴ Helliwell et al. (2018).

⁸⁵ You (2018), Robbins (2012).

⁸⁶ Bjørnskov (2018).

⁸⁷ Arrow (1972).

⁸⁸ Knack and Keefer (1997), Williamson (2000), Bjørnskov and Méon (2015).

⁸⁹ Bloom and van Reenen (2010), Gur and Bjørnskov (2017).

⁹⁰ Zak and Knack (2001).

⁹¹ Bjørnskov (2009).

⁹² Boix and Posner (1998), Holmberg and Rothstein (eds.) (2012), Charron and Rothstein (2018).

⁹³ Bjørnskov (2018). USA:s delstater har analyserats av Dincer and Uslaner (2010).

- Barn drabbas generellt mer än genomsnittligt av ojämlikhet. I de flesta EU-länder är barnfamiljer överrepresenterade bland hushåll med låg ekonomisk standard. Den sociala rörligheten är lägre i länder med hög ojämlikhet, det vill säga barnens livschanser bestäms i högre utsträckning av vilka föräldrar de har i sådana länder.
- Hälsan är sämre i ojämlika samhällen, men mest därför att mindre gynnade grupper drabbas hårdare av sämre ekonomiska villkor.
- Sambanden mellan ojämlikhet och ekonomisk tillväxt är något blandade, men en robust slutsats är ändå att den ekonomiska tillväxten gynnas av att inkomstkikten under medianinkomsten har en relativt sett högre andel av de totala inkomsterna. I utvecklingsländer gynnas tillväxten generellt av en jämnare fördelning.
- Våldskriminaliteten ökar med växande ojämlikhet.
- I ojämlika samhällen finns en tendens att framför allt lokala miljöproblem är allvarigare i ojämlika samhällen inte får tillräcklig uppmärksamhet.
- Det finns ett starkt generellt samband mellan tillit och jämlikhet. Tilliten gynnas inte bara av den faktiska jämlikheten utan också av den subjektivt upplevda – att en stor del av befolkningen upplever att alla har goda möjligheter att påverka sin egen livssituation.
- Den i många sammanhang viktigaste ojämlikheten finns i den nedre halvan av inkomstfördelningen. Hälsa, tillit, social rörlighet och ekonomisk tillväxt gynnas alla av att de nedre skikten i inkomstfördelningen har en förhållandevis hög andel av det totala humankapitalet. Mått på ojämlikheten som fångar denna aspekt av fördelningen är att föredra framför den dominerande gini-koefficienten.

5.9 Appendix. Samband mellan ojämlikhet och hälsa m.m.

Anta att vi har en population vars inkomstfördelning kan beskrivas med frekvens-funktionen $f(x; m, \sigma)$, där m är medelvärde och σ standardavvikelsen. En utfallsfunktion $g(x)$ beskriver hur någon utfallsvariabel varierar med inkomsten. Funktionen $g(\cdot)$ kan beskriva

hälsa, tillfredsställelse eller någon annan variabel av intresse. Funktionen $g(\cdot)$ antas vara konkav, det vill säga uppfylla villkoren $g'(x) > 0$, $g''(x) < 0$ över hela sitt definitionsområde. Vi vill undersöka hur väntevärdet för $g(\cdot)$ påverkas, när ojämlikheten ökar, det vill säga σ växer.

Påstående: $E\{g\}$ minskar, när σ ökar.

Bevis: Vi kan utan inskränkning sätta $m = 0$ och får då en familj av fördelningar $f_\sigma(x; \sigma)$, som beror av parametern σ . Vi har

$$E_\sigma\{g\} = \int g(x) f(x; \sigma) dx.$$

Vi normaliserar frekvensfunktionen genom variabelbytet $x \rightarrow x/\sigma$ och får då

$$E_\sigma\{g\} = \int g(\sigma x) f(x) dx.$$

Vi antar att förutsättningarna för derivering under integraltecknet är uppfyllda och får

$$\partial_\sigma E\{g\} = \int \partial_\sigma g(\sigma x) f(x) dx = \sigma \int g'(\sigma x) x f(x) dx \quad (1)$$

Låt $H(x)$ vara den primitiva funktion till $xf(x)$ som antar värdet 0 då $x \rightarrow -\infty$, dvs.

$$H(x) = \int_{-\infty}^x tf(t) dt.$$

Eftersom $m = 0$, gäller också $H(+\infty) = 0$, dvs. $H(x) < 0$ för alla x . Med partialintegration av ekvation (1) får man

$$\partial_\sigma E\{g\} = \left| \sigma g'(\sigma x) H(x) - \sigma^2 \int g''(\sigma x) H(x) dx \right.$$

Den första termen är $= 0$, $g''(\cdot) < 0$ enligt antagandet, och $H(\cdot)$ har visats vara < 0 . Därmed är derivatan $\partial_\sigma E\{g\} < 0$, dvs. $E\{g\}$ avtar med σ . ■

6 Det offentliga åtagandet

Fördelningen av makt och tillgångar i ett samhälle påverkas av en mängd olika processer och mekanismer på många nivåer – inom hushåll, lokala nätverk och civilsamhälle. En del av dessa hör till vad som kallas marknader, medan andra verkar utanför marknader. Offentliga ingrepp syftar till att modifiera den fördelning av makt och tillgångar som skulle bli resultatet om det sociala samspelet fick verka fritt. Motiven kan variera.

Föreliggande kapitel behandlar motiven för offentliga åtaganden, både allmänt och ur specifikt fördelningspolitisk synvinkel. Eftersom åtgärder som vidtas av andra anledningar ofta har fördelningskonsekvenser, måste sådana aspekter vägas in i utformningen. Omvänt kan fördelningspolitiskt motiverade åtgärder ha effekter i andra dimensioner, vilket kan påverka både utformning och ambitionsnivå för fördelningspolitiken. Stor uppmärksamhet har ägnats åt frågan om den offentliga sektorns omfattning, eftersom en hög skattekvot ofta uppfattas som en belastning på ekonomin. Hithörande frågor behandlas i avsnitt 3 nedan. I det följande avsnittet beskrivs fördelningseffekter av olika ingrepp dels från ett övergripande perspektiv, dels sett ur ett individuellt perspektiv. Avsnitt 5 behandlar produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor – vad som har kallats Baumols problem – och avsnitt 6 oavsiktliga konsekvenser av offentliga ingrepp som läckage, dödviktsförluster och kapitalisering. I avsnitt 7 diskuteras frågan om ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn, medan gränssnittet mellan offentligt och privat analyseras i avsnitt 8.

6.1 Allmänt om motiv för offentliga åtaganden

Med hjälp av ekonomisk teori kan man identifiera en serie typsituationer i vilka ett decentraliserat beslutsfattande leder till ineffektiva eller ibland direkt skadliga resultat och där ett offentligt ingrepp kan övervägas. Sådana situationer brukar kallas *marknadsmisslyckanden*, även om de kan uppträda i helt andra sammanhang än på marknader. De kan sorteras på olika sätt. En klassisk indelning knyter ingreppen till begreppen *effektivitet*, *fördelning* och *stabilisering*.¹ Om decentraliserat beslutsfattande har konsekvenser för andra i omgivningen än dem som fattar beslutet, kommer utfallet ("marknadsjämvikten") inte att vara effektivt. I andra situationer kan det vara effektivt men inte uppfattas som fördelningsmässigt acceptabelt. Inom den tredje kategorin finner man situationer där utfallet är både effektivt och fördelningsmässigt acceptabelt men där konjunktursvängningar eller mer omfattande chocker motiverar offentliga ingrepp för att stabilisera ekonomin.

En annan tänkbar och mer detaljerad kategorisering av marknadsmisslyckandena bygger på de sex kategorierna kollektiva nyttigheter, negativa externa effekter, långsiktiga beslut, brister i information eller beslutsförmåga, fördelning och brister i marknadens funktionssätt.² *Kollektiva nyttigheter* är sådana tjänster som nyttjas av många men där en individs nyttjande av tjänsten inte hindrar någon annans konsumtion ("icke-rivalitet") och där det dessutom är svårt eller omöjligt att utestänga dem som inte bidrar till finansieringen (s.k. gratisåkare). Klassiska exempel är rättsväsen, försvar och stora delar av infrastrukturen. Om beslut om sådana nyttigheter inte fattas gemensamt, finns en risk för att produktionen blir för liten eller eventuellt inte blir av, trots att det finns en efterfrågan.

Negativa externa effekter kan vara knutna till produktion eller till konsumtion. Typexempel är här miljöstörningar av olika slag, som buller eller påverkan på mark, luft och vatten från skadliga kemiska ämnen. I avsaknad av offentliga ingrepp i form av regleringar eller skatter finns en risk att nivån på sådana störningar blir för hög.

Långsiktiga beslut avser sådana som har positiva eller negativa effekter med lång tidshorisont och som därför ofta fattas under stor

¹ Musgrave and Musgrave (1989).

² Något modifierat från Molander (1999).

osäkerhet. Erfarenhetsmässigt har människor svårt att hantera både osäkerheter och långsiktiga konsekvenser.³ Ett privatekonomiskt exempel är sparande inför pensionen, där enskilda ska väga konsumtion i nuläget mot sparande och framtida konsumtionsmöjligheter. I ett samhälle med en utbyggd välfärdspolitik kan även den som försummar sitt pensionssparande räkna med hjälp från omgivningen efter pensioneringen. Utöver osäkerheten finns här alltså ett gratisåkningsproblem; även den som inte har bidragit till välfärdssystemet kommer i åtnjutande av förmånerna. Lösningen på detta är ett obligatoriskt gemensamt pensionssystem.⁴ Ett annat exempel gäller naturresursförvaltning; den svenska skogsvårdslagen kom till som en reaktion på att skogsbruket i delar av landet inte bedrevs på ett uthålligt sätt.⁵

Problem som beror på *ofullständig information* eller *bristande beslutsförmåga* utgör en annan stor och viktig kategori. Man efterfrågar inte det man inte känner till, och även om efterfrågan har rätt allmän inriktning, riskerar den som har bristfällig information att fatta felaktiga beslut. Producenterna har alltid bättre information om sina varor och tjänster än konsumenterna, och i vissa sektorer, till exempel sjukvård, är denna asymmetri stark. Konsumentupplysning, tillsyn och krav på licens kan vara lösningar på sådana problem. I andra sammanhang kan konsumenten ha korrekt information men ändå vara oförmögen att fatta rätt beslut; beroende av alkohol, narkotika eller spel är exempel på det.

Fördelningspolitiskt motiverade ingrepp kan syfta till utjämning av livschanser, såsom är fallet med obligatorisk och kostnadsfri grundutbildning. Sociala försäkringar faller delvis under denna kategori, beroende på hur försäkringarna och avgifterna är utformade. Ett fundamentalt marknadsmisslyckande på detta område är att vissa personer, till exempel sådana som föds med funktionsnedsättningar, inte skulle kunna få någon försäkring på en privat försäkringsmarknad.⁶

³ Kahneman et al. (1982), Kahneman (2011), Thaler (2015).

⁴ Att detta inte är ett hypotetiskt problem visas av fallet med de s.k. undantagandepensionärerna, egenföretagare som i samband med ATP-reformen tillkämpade sig rätten att stå utanför ATP-systemet men som några decennier senare ändå kompensades för sina låga pensioner (se SOU 1989:58).

⁵ Holmberg (2005).

⁶ För en grundlig genomgång av motiven för offentliga ingrepp inom välfärdspolitiken, se Barr (2004).

Slutligen finns en grupp åtgärder som syftar till att garantera *marknadens funktionssätt*. För att marknaden ska vara effektiv krävs att konkurrensmekanismen vårdas, att karteller identifieras och beivras och så vidare. Konjunktursvängningar, kriser i betalningssystemet och andra störningar förebyggs och motverkas med tillsyn över det finansiella systemet, penning- och konjunkturpolitik.

I praktiken är problemen sällan så renodlade som i kategoriseringen ovan. Många åtgärder har mer än ett motiv. Utbildningspolitiken har ett fördelningspolitiskt grundmotiv – att utjämna livschanser – men hänger också samman med lång tidshorisont och bristande beslutsförmåga, om man ser beslutsproblemet ur barnets perspektiv. Utbildning är också i betydande utsträckning en produktionsfaktor för flera kollektiva nyttigheter – en bättre fungerande demokrati, lägre kriminalitet med mera – vilket är ännu ett argument för ett offentligt åtagande på detta område.

Ett marknadsmisslyckande är i sig inte tillräckligt för att motivera ett offentligt ingrepp. Kostnaderna för ingreppen och risken för ett politikmisslyckande måste vägas mot vinsterna med att reducera eller eliminera marknadsmisslyckandet. Detta kräver en konkret analys för varje område där ett offentligt åtagande övervägs.

Om man efter en sådan analys drar slutsatsen att ett offentligt ingrepp av något slag är motiverat, återstår frågan på vilken nivå som detta ingrepp i så fall ska förverkligas – stat, region, kommun eller någon kombination av dessa, byggd på delat ansvar.

6.2 Fördelningspolitiska aspekter på offentliga åtaganden

I fokus för kommissionens arbete står fördelningsfrågor. Även offentliga ingrepp som motiveras med andra marknadsmisslyckanden kan ha viktiga fördelningseffekter och måste därför analyseras ur ett fördelningsperspektiv. Investeringar i kollektiva nyttigheter som transportinfrastrukturen påverkar personer i olika inkomstskikt på olika sätt. Negativ miljöpåverkan får ofta olika hälsoeffekter på olika individer, och även miljöförbättrande åtgärder får därigenom fördelningseffekter.

Konsumentpolitik har fördelningseffekter. Normalfallet på en marknad är att antalet konsumenter är väsentligt större än antalet

producenter. Producenterna har av den anledningen mycket lättare att samordna sina intressen än konsumenterna. Konsumentlagstiftning och konkurrenstillsyn, som primärt kan sägas syfta till effektivare marknader, får därför också en fördelningspolitisk dimension; de förändrar maktbalansen mellan producenter och konsumenter till de senares fördel.

Ett annat viktigt exempel är regleringar av marknader för varor och tjänster som är knutna till olika former av beroenden, som alkohol och spel. Risker för beroende är inte densamma hos alla människor; den påverkas av genetiska förutsättningar, utbildning och andra faktorer. Lagstiftning som syftar till att skydda individer mot olika beroendeformer har därför fördelningsmässiga konsekvenser och bör analyseras också i detta perspektiv.

Utjämning av förutsättningar och utfall

Åtgärder med fördelningspolitiskt syfte kan, förenklat uttryckt, riktas mot förutsättningar eller mot utfall. Som påpekades redan i inledningskapitlet är denna uppdelning inte problemfri, eftersom utfall i ett visst skede av livet kan utgöra förutsättningar för ett senare skede. I vissa fall kan kategoriseringen ändå fungera som utgångspunkt för en diskussion. När det gäller inkomster kan exempelvis åtgärder som underlättar tillträdet till utbildning innebära en utjämning av förutsättningar, medan skatter beroende på utformning kan ha en utjämnande effekt på utfallet, den disponibla inkomsten.

Generellt sett råder bred politisk enighet om behovet av att utjämna förutsättningar, mot bakgrund av idealet att varje barn så långt möjligt ska ha samma eller likvärdiga livschanser. Oenigheten är större beträffande utjämning av utfall, eftersom felaktigt utformade åtgärder inom denna kategori medför samhällsekonomiska kostnader som av vissa grupper upplevs som för höga i förhållande till vinsterna. Det är dock viktigt att inse att en viss utjämning av utfall måste ske för att man ska kunna garantera någorlunda likvärdiga förutsättningar för den uppväxande generationen. Om bättre bemedlade grupper med goda politiska resurser tillåts ackumulera kapital utan omfördelade skatteingrepp, kommer möjligheterna att få tillträde till utbildningssystemet i ett längre perspektiv inte att vara likvär-

diga. En viss utjämning av utfall är alltså nödvändig för att rimlighet likhet i förutsättningar ska kunna råda.

Fördelningspolitiska ingrepp måste för att nå framgång hämtas från en rad olika politikområden – utbildning, arbetsmarknad, socialförsäkringar, boende, hälso- och sjukvård med flera. Diskussionen kan inte inskränkas till skatter och transfereringar, som främst påverkar utfall. Samtidigt är naturligtvis skatte- och transfereringssystem av central betydelse inte bara för den disponibla inkomsten utan också för hur det ekonomiska systemet i sin helhet fungerar. En viss utjämning av utfall krävs för en långsiktigt hållbar social utveckling.

Karaktär och omfattning hos ingreppen

Något allmänt samband mellan den offentliga sektorns omfång och den ekonomiska utvecklingen bör man inte förvänta sig, eftersom både de offentliga tjänsternas och skattesystemets utformning påverkar hushållens och företagens agerande. Med andra ord: konsekvenserna av ett offentligt ingrepp beror både på vad man gör och på hur denna aktivitet finansieras. Den ekonomiska politiken under efterkrigstiden byggde på en kombination av frihandel, snabb strukturomvandling och ett väl utbyggt transfereringssystem, som skulle kompensera dem som påverkades negativt av strukturomvandlingen. På detta sätt skapades bred acceptans för strukturomvandlingen, samtidigt som välfärdspolitiken mildrade de negativa effekterna för enskilda. Välfärdspolitiken var därmed en integrerad del av politiken för en stabil ekonomisk tillväxt.

Särbeskattning och utbyggt barnomsorg under 1970-talet ökade arbetsutbudet bland kvinnor och därmed även skattebaserna.⁷ Som konstaterades i kapitel 1 ledde detta till en ekonomisk expansion; enligt en rapport från OECD ligger bruttonationalprodukten i de nordiska länderna i nuläget mellan 9 och 20 procent högre än den skulle ha gjort i avsaknad av dessa jämställdhetsskapande åtgärder.⁸ Effekterna på samhällsekonomin av ett visst offentligt ingrepp måste alltså analyseras särskilt i varje situation.

⁷ Schwarz & Nyman (1991). Kalkylen avsåg ett tidigt skede i utbyggnaden. Effekterna på arbetsutbud och skattebasen kan förändras om utgångspunkterna är annorlunda.

⁸ OECD (2018 b). Kontrafaktiska kalkyler av detta slag är givetvis förknippade med osäkerhet.

6.3 Hur stor är den offentliga sektorn?

Den offentliga sektorns expansion under 1900-talet och i synnerhet under efterkrigstiden har givit upphov till en diskussion om de potentiellt negativa effekterna av denna expansion. Offentliga utgifter måste finansieras och då huvudsakligen med skatter, och skatter medför ofta en samhällsekonomisk kostnad. Själva skatteuppbörden är en ren transferering från den privata sfären till den offentliga. Skatter som korrigerar ett marknadsmisslyckande, exempelvis en koldioxidskatt, medför ingen extra kostnad utan är tvärtom välfärdshöjande. De flesta skatter har dock som syfte att finansiera offentliga utgifter, och då uppkommer en extra kostnad, den så kallade överskottsbördan.⁹ En skatt på en vara eller en tjänst leder inte bara till en prishöjning utan också till beteendeförändringar i form av lägre efterfrågan eller ett lägre arbetsutbud. Det är dessa förändringar som ger upphov till extrakostnaden. Något förenklat kan man säga att ju mindre ett beteende påverkas av skatten, desto lägre blir också överskottsbördan.

Hur stor denna extrakostnad är beror emellertid inte bara på skatten – skattebas och skattesats – utan också på användningen av skattemedlen.¹⁰ Att hävda att en skatt medför en viss överskottsbörda utan att man anger för vilka ändamål skatten ska användas är alltså felaktigt.

Det bör i sammanhanget också påpekas att den inom nationalräkenskaperna använda konventionen att alla offentliga utgifter för tjänster är att likställa med konsumtion riskerar att leda till felaktiga slutsatser. Offentligfinansierad utbildning och forskning har helt andra, långsiktigt gynnsamma, effekter på samhällsekonomin än exempelvis utgifter för en stadspark eller apanage till statsöverhuvudet. Omvänt kan det diskuteras hur man bör värdera vissa tjänster inom den privata sfären, exempelvis bank- och finanssektorn.¹¹

Även om det går att hjälpligt uppskatta samhällsekonomiska vinster och kostnader med offentliga ingrepp, är det svårt att ur sådana kalkyler beräkna någon optimal storlek på den offentliga sektorn. Diskussioner om utgifts- och skattekvoter bygger därför i stor utsträckning på internationella jämförelser. Det är viktigt att sådana

⁹ Eng. *excess burden of taxation*.

¹⁰ Hansson and Stuart (1985).

¹¹ För en grundlig diskussion av värderingarna av transaktioner inom privat och offentlig sfär, se Mazzucato (2018).

jämförelser görs på korrekta grunder, vilket inte alltid är fallet. Vid OECD-sekretariatet i Paris arbetar man sedan länge med att samordna och homogenisera statistiken från medlemsländerna för att jämförelser dem emellan ska bli meningsfulla. Några resultat från detta arbete visas nedan.

De offentliga utgifterna kan indelas i utgifter för *kollektiva tjänster*, *individuella offentligt tillhandahållna tjänster* och *transfereringar*. Den första kategorin avser sådana tjänster som inte kan fördelas ut på individer, såsom rättskipning, försvar och internationellt utvecklings-samarbete. Denna kategori är förhållandevis oproblematisks att redovisa och jämföra. Den kan knappast fördelas mellan medborgarna och lämnas därför ofta utanför redovisningen.

Individuella tjänster tillhandahållna av den offentliga sektorn omfattar tjänster för vilka det finns en identifierbar mottagare, såsom obligatorisk grundutbildning och frivillig högre utbildning, barnomsorg, sjukvård och äldreomsorg. Skillnader mellan länder uppkommer här inte bara på grund av skillnader i ambitionsnivå utan också genom den andel av kostnaden som mottagarna erlägger i form av brukaravgifter. Sverige har jämförelsevis höga offentliga utgifter till exempel för stöd till personer med funktionsnedsättningar, för subventioner i barnomsorgen och för fri utbildning på högskolenivå, vilket sammantaget bidrar till en hög utgiftsnivå för dessa offentliga tjänster, medan avgiftsandelen i sjukvården ligger i närheten av EU-genomsnittet för rikare länder inom unionen.¹²

De totala offentliga utgifterna i Sverige låg år 2018 på nivån 49,8 procent av BNP, att jämföra med 45,8 i EU-28.¹³ Gentemot OECD-området var skillnaden större, omkring 9 procent av BNP år 2015.¹⁴

Dessa siffror säger dock inte så mycket och kan i värsta fall vara vilsedande vid jämförelser mellan länder. Den redovisningsmässigt mest komplicerade posten är transfereringarna, till största delen redovisade under rubriken *Socialt skydd*. Anledningen är att länderna tillämpar helt olika tekniker för transfereringarna och att en direkt jämförelse mellan utgiftskvoterna därför blir starkt missvisande. Om man önskar genomföra en subvention från den offentliga sektorn till en individ, ett hushåll eller ett företag, kan detta ske på åtminstone

¹² Diagram 5.13 i OECD (2018).

¹³ Eurostat (2019).

¹⁴ Senast tillgängliga år från data.oecd.org.

tre olika sätt. Man kan betala ut ett obeskattat bidrag såsom görs med barnbidraget, och storleken på transfereringen blir då identisk med det utbetalade beloppet. Alternativt kan man betala ut ett bidrag som sedan beskattas, vilket i Sverige är huvudregeln för de socialförsäkringar som är knutna till arbetsmarknaden – sjukpenning, föräldrapenning med flera. Nettotransfereringen blir då det utbetalade beloppet med avdrag för skatten. En tredje möjlighet är att ge subventionen i form av ett skatteavdrag, vilket inte registreras som en utgift över huvud taget, om man inte har en separat redovisning av dessa så kallade skatteutgifter¹⁵. Dessa tre tekniker ger helt olika avtryck i den offentliga sektorns storlek; den andra modellen ger den största offentliga sektorn, medan den sistnämnda ger den minsta.

Det finns fler problem. I vissa länder tillämpas obligatoriska försäkringar som produceras av privata försäkringsbolag, på det sätt som den svenska fordonsförsäkringen är konstruerad. Sådana försäkringar kommer att registreras som en del av den privata sektorn, trots att utgiften för den enskilda medborgaren är lika obligatorisk som en offentlig avgift eller en skatt.

Härutöver kan staten subventionera försäkringar som betalas av arbetsgivarna, vilket i så fall också ska registreras som en social utgift för det offentliga men ofta försvinner i internationella jämförelser.

Av detta framgår att korrekta jämförelser mellan olika länders välfärdsutgifter kräver en omfattande insamling och bearbetning av data. Sådana jämförelser har under lång tid producerats av OECD.¹⁶ OECD:s definition av välfärdsutgifter (*social expenditure*) lyder ”offentliga och privata institutioners tillhandahållande av förmåner och finansiella överföringar till hushåll och individer som stöd i situationer där välfärden påverkas negativt, förutsatt att varken förmånen eller den finansiella överföringen utgör direkt betalning för en viss vara eller tjänst eller bygger på ett individuellt avtal eller överföring”. Denna definition av välfärdsutgifter sammanfaller inte med transfereringar, eftersom de bland annat innehåller utgifter för sjukvård, men bilden är ändå klagörande, eftersom den belyser den skillnad mellan bruttoutgifter och nettoutgifter som uppkommer till följd av skillnader mellan ländernas politik och administrativa val.

¹⁵ Eng. *tax expenditures*.

¹⁶ Se <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.

Med denna definition omfattas äldreförmåner som pensioner, äldreomsorg och hemtjänst, änkepensioner och begravningsbidrag, förmåner riktade till personer med funktionsnedsättningar, arbetskadelivränta, hälso- och sjukvård, läkemedelsförmåner, prevention, sjukpenning, familjerelaterade förmåner som barnbidrag och andra stödformer till barn före den obligatoriska skolåldern, föräldrapening, stöd till ensamstående föräldrar, aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, arbetslöshetsförsäkring, subventionerade anställningar, förtidspensioner (i Sverige sjukersättning), boendestöd och övriga stöd, såsom försörjningsstöd, rättshjälp, stöd till missbrukare med flera.¹⁷

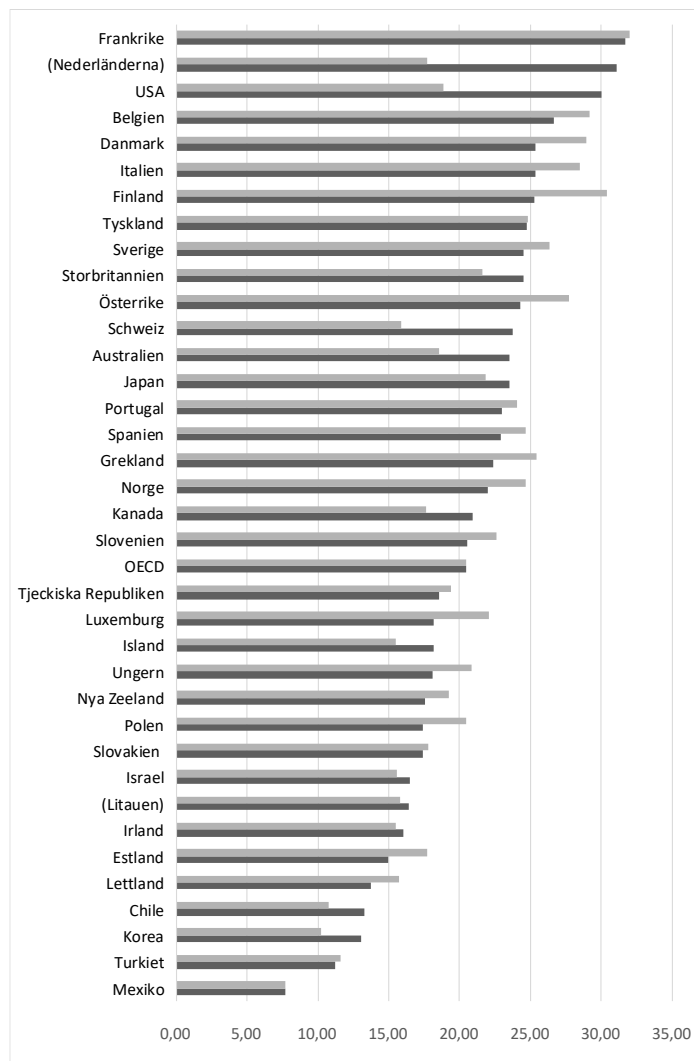
I figur 6.1 visas nettoutgifterna för trettio länder år 2015.¹⁸ Det för många kanske något överraskande resultatet är att de länder som har de högsta utgifterna inom det aktuella området är Frankrike, USA och Belgien. Sverige ligger på åttonde eller nionde plats i rangordningen. Det sker stora omkastningar i rangordningen, när redovisningen görs enhetlig. Så ligger exempelvis USA på tjuogoandra plats vad gäller ojusterade utgifter men på andra plats efter justering. Howard talar om en ”dold” välfärdsstat.¹⁹

¹⁷ Adema et al. (2011).

¹⁸ OECD (2019 b). Siffrorna för Nederländerna och Litauen är ofullständiga.

¹⁹ Howard (1997).

Figur 6.1 Sociala utgifter brutto (ljusgrå stapel) och netto (mörkgrå) i relation till BNP (%) till marknadspris för OECD-länder år 2015



Not: Länderna är rangordnade efter storleken på nettoutgifterna.
Siffrorna för Nederländerna och Litauen är ofullständiga.

Källa: OECD (2019 b).

De nordiska ländernas särart

Mot ovanstående bakgrund framstår mycket av diskussionen om den offentliga sektorns ingrepp i samhällsekonomin som baserat på felaktiga föreställningar. Även den ekonomiska forskningen påver-

kas. Ett återkommande tema i både forskning och politisk debatt är hur den offentliga sektorns storlek påverkar den ekonomiska tillväxttakten. Det normala sättet att mäta den offentliga sektorns omfattning är som kvoten mellan de offentliga utgifterna och bruttonationalprodukten (BNP) eller med kvoten mellan skatteinkomsterna och BNP. Som analysen ovan visar riskerar sådana mått att leda helt fel, eftersom de offentliga ingreppen kan vara betydande utan att detta återspeglas i utgifts- eller skattekvoten, eller omvänt vara mindre ingripande än de framstår vid en enkel jämförelse.

De nordiska länderna avviker i de flesta internationella jämförelser – genom högt arbetsutbud bland både män och kvinnor, höga offentliga utgifter i relation till BNP, omfördelade skatte- och transfereringssystem, en exceptionellt hög tillit och hög upplevd välfärdsnivå. Samtidigt har de visat sig ha hög internationell konkurrenskraft och hög social mobilitet, och vad gäller BNP per capita har de under lång tid legat i toppskiktet i världen. Detta har väckt intresse och förvåning bland utomstående betraktare, alltifrån Marquis Childs på 1930-talet²⁰ via Mancur Olson ett halvsekel senare²¹ till nu aktiva ekonomer²². Enligt gängse ekonomisk teori ska en hög skattekvot och ambitiös fördelningspolitik påverka incitamenten och den ekonomiska tillväxttakten negativt.

Som framgått bygger föreställningen om den höga skattekvoten i de nordiska länderna delvis på en statistisk synvilla. Fördelningspolitiken har dessutom i väsentlig utsträckning handlat om att skapa likartade förutsättningar och därmed bidragit till den höga sociala rörligheten, vilket påverkar tillväxten positivt. En viktig del av förklaringen till det som ur ett traditionellt ekonomiskt perspektiv upplevts som förbryllande torde dock vara just det sociala kapitalet, som saknas i den etablerade ekonomiska analysen. Om det totala kapitalet till mer än hälften består av socialt kapital,²³ är det knappast överraskande att den ekonomiska potentialen underskattas, om denna faktor utelämnas.

Eftersom tillitsnivån som tidigare framgått²⁴ beror starkt av både jämlikheten och den sociala rörligheten i samhället och dessa i sin tur förutsätter en aktiv stat och en förhållandevis stor offentlig sektor, är

²⁰ Childs (1936).

²¹ Olson (1990).

²² Se exempelvis Thakur et al. (2003), Kleven (2014).

²³ Avsnitt 2.1.

²⁴ Avsnitt 5.7.

dessa inslag i de nordiska välfärdsstaterna inte något som bör förbrylla. Det sociala kapitalet är väsentligen en kollektiv nytthet, och det offentliga åtagandet är därför nödvändigt för underhåll och utveckling av detta sociala kapital, som i sin tur är en förutsättning för det höga välståndet.

I nästa avsnitt behandlas frågan hur de sociala utgifterna påverkar fördelningen av disponibel inkomst. Utgångspunkten blir då, i enlighet med vad som har sagts ovan, nettoutgifterna enligt OECD:s definition.

6.4 Fördelningseffekter av offentliga ingrepp

Fördelningseffekterna av de offentliga ingreppen kan illustreras antingen på en övergripande nivå eller på individ- och hushållsnivå. I detta avsnitt illustreras båda dessa perspektiv, det första i internationell jämförelse, det andra som en jämförelse mellan individer i olika inkomstkikt.

Övergripande nivå

För att beskriva inkomstspridningen och effekterna av den offentliga sektorn på den används i detta avsnitt ginikoefficienten. Ett mått på de offentliga ingreppens jämlikhetsskapande effekt är skillnaden mellan ginikoefficienten för marknadsinkomsterna (g_{marknad}) och motsvarande för de disponibla inkomsterna (g_{disp}). Eftersom det är lättare att åstadkomma en synlig effekt om marknadsinkomsterna har stor spridning, är ett alternativ att som utfallsmått i stället använda den relativa förändringen av ginikoefficienten, enligt följande:

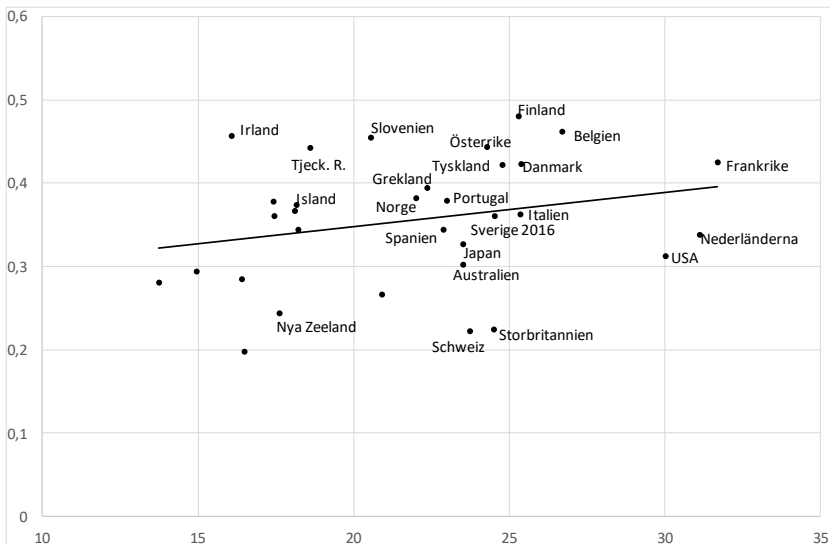
$$\text{Effekt} = (g_{\text{marknad}} - g_{\text{disp}}) / g_{\text{marknad}}$$

Som mått på de offentliga ingreppen används välfärdsutgifterna netto enligt den OECD-definition som redovisades i föregående avsnitt, vilka alltså huvudsakligen består av transfereringar.

Sambandet mellan välfärdsutgifterna och den offentliga sektorns omfördelande effekt visas i nedanstående figur. Den genomsnittliga effekten av de offentliga ingreppen på jämlikheten illustreras av den räta linjen (regressionslinjen) i figuren. Som synes är den bara svagt positiv; ju större de offentliga välfärdsutgifterna är, desto mer jämnas inkomsterna ut i relativa tal, men effekten är svag. Den omför-

delande effekten är mer beroende av åtgärdernas innehåll och utformning än av utgiftsnivån.

Figur 6.2 Den offentliga sektorns omfördelade effekt i relation till de totala välfärdsutgifterna (i relation till BNP, procent) enligt OECD:s definition (2014–2015)



Not: Den omfördelade effekten mäts som den relativa effekten på ginkoefficienten, då man går från marknadsinkomster till disponibla inkomster. Chile, Korea, Mexiko och Turkiet ingår inte.

Källa: Egna beräkningar baserade på OECD-data.

Vidare kan konstateras, föga överraskande, att i de länder som i större utsträckning använder sig av skattereduktioner som subventionsmedel kommer den utjämnande effekten av välfärdspolitiken att bli svagare. Länder som ligger under regressionslinjen utjämnar mindre än förväntat givet de offentliga utgifternas storlek, medan de som ligger över utjämnar mer än förväntat. De anglosaxiska länderna – USA, Storbritannien med flera – ligger under linjen, medan de nordiska och de övriga europeiska länderna tenderar att ligga över eller på linjen.

Värt att notera är att Sverige ligger strax under linjen, det vill säga politiken omfördelar i något mindre utsträckning än man skulle förvänta givet omfattningen av de offentliga välfärdsutgifterna.

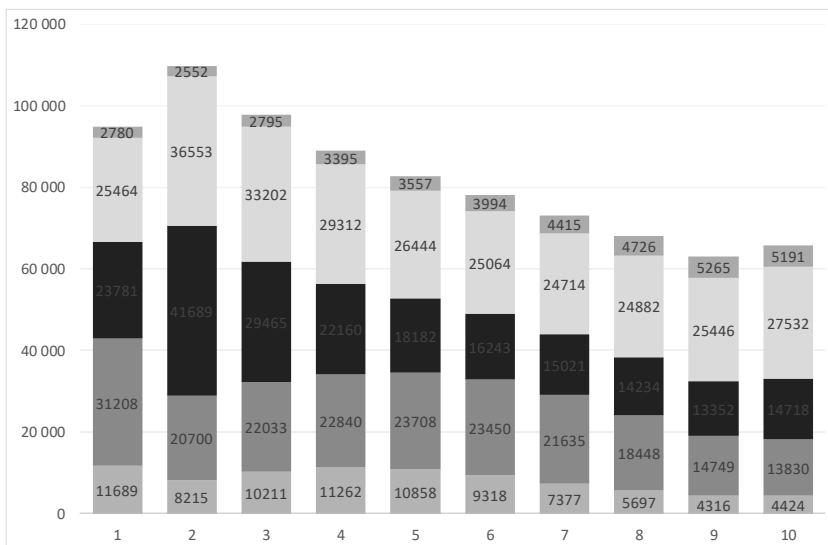
Fördelningseffekter av offentliga tjänster

Offentliga tjänster som skola, hälso- och sjukvård och äldreomsorg har fördelningseffekter, eftersom konsumtionen styrs av ålder och andra faktorer samtidigt som finansiering huvudsakligen sker med skattemedel. Rent kollektiva tjänster som försvar och rättsväsende låter sig inte fördelas och lämnas utanför analysen. De ekonomiska resurser som tillfaller äldre, som erhåller vård- och omsorgstjänster, ökar deras resurser i förhållande till resurserna för yngre och mindre vårdbehövande åldrar. Motsvarande gäller hushåll med barn och ungdomar, som erhåller subventionerad utbildning. Kvinnor mottar totalt sett mer subventionerade välfärdstjänster än män. Dessa tjänster bidrar därigenom även till att minska de ekonomiska skillnaderna mellan kvinnor och män.

I figuren nedan visas värdet av de offentliga tjänsterna fördelat på decilgrupper. Som synes har tjänsterna en utjämnande effekt, och fördelningen av den utökade inkomsten – ekonomisk standard utökad med offentliga tjänster – är därför jämnare. Ginikoefficienten för faktorinkomsten var år 2017 0,51, för ekonomisk standard 0,32 och för den utökade inkomsten 0,25.²⁵ En reservation är att värdet av tjänsterna inte självklart ska sättas lika för alla inkomstgrupper, eftersom betalningsförmågan varierar över hushållen.

²⁵ Prop. 2018/19:100, bilaga 2, s. 22.

Figur 6.3 Konsumtion av olika välfärdstjänster i decilgrupperna 1–10 (år 2017). Tjänsterna i varje stapel nerifrån och uppåt: barnomsorg, utbildning, socialt skydd, hälso- och sjukvård samt fritid och kultur



Not: Konsumtionen mäts i kronor.
 Källa: Prop. 2018/19:100, bil. 2, s. 22.

Längre tidsperioder och livscykelanalyser

Fördelningsanalyser av ovanstående slag avser enskilda år. För att fördjupa bilden av den offentliga sektorns omfördelande effekter kan man utsträcka tidsperspektivet till flera år eller till hela livs- cykeln. En utvidgning till flera år innebär normalt en viss minskning av inkomstspridningen, eftersom variationer över närliggande år jämnas ut. Ett exempel är kapitalinkomster från försäljning av privat- fastigheter. Björklund och Jäntti visar i en översikt att ginikoeffi- cienten minskar med 10 procent, när perioden ökas från ett enskilt år till 5–10 år, något varierande mellan länder.²⁶ En analys av svenska data visar att variationen i faktorinkomst tenderar att vara högst i de lägsta inkomstskikten. Variationerna i disponibel inkomst är som sig bör väsentligt lägre och minskar dessutom med stigande ålder.²⁷

Om man utsträcker perioden till en hel livscykel, blir bilden mer komplicerad, eftersom fler faktorer påverkar utfallet. Den förvän-

²⁶ Björklund & Jäntti (2011), tabell 3.1; se vidare Aaberge et al. (2002).
²⁷ Ibid., figurerna 3.2 a och 3.2 b.

tade livslängden varierar med både utbildning, inkomst och kön, vilket måste beaktas i jämförelsen. Statistiskt finns det också samband mellan inkomst och boendeform, ränteavdrag och andra boendesubventioner.

Brådvik har i ett kalkylexempel samlat vissa av dessa variationer och illustrerat utbytet mellan individ och offentlig sektor för tre olika utbildningsnivåer, uppdelat på kön.²⁸ De tre yrkesgrupperna är undersköterska, sjuksköterska och läkare. I livets olika skeden registreras inbetalningar till det offentliga i form av skatter och avgifter och utbetalningar i form av transfereringar och tjänster. En kalkyl av detta slag blir självklart ofullständig på en rad punkter, och vissa poster kan hanteras på mer än ett sätt. Avtalsbaserade förmåner finns exempelvis inte med i beskrivningen. Kollektiva tjänster som försvar har fördelats med samma belopp till alla, vilket kan ifrågasättas. Med dessa reservationer ger kalkylen ändå viss information om fördelningseffekterna i livscykelperspektivet.

Tabell 6.1 Utbytet mellan individer och offentlig sektor för tre olika yrken, fördelat på kön (2013)

Yrke	Negativa transaktioner		Positiva transaktioner	
	Kvinna	Man	Kvinna	Man
Undersköterska	5 297 000	5 199 000	9 305 000	8 128 000
Sjuksköterska	6 620 000	6 371 000	10 665 000	9 477 000
Läkare	14 628 000	15 132 000	12 408 000	10 942 000

Not: Med "negativa transaktioner" avses att personen för över värden till den offentliga sektorn, t.ex. i form av skatt. Med "positiva transaktioner" avses överföringar i motsatt riktning, t.ex. i form av fri utbildning eller utbetalningar från socialförsäkringen.

Källa: Brådvik (2015).

Av tabellen framgår att de båda första kategorierna under givna kalkylförutsättningar är nettomottagare, medan den tredje är nettogivare. Mellan kvinnor och män föreligger inga större skillnader på skattesidan, medan kvinnor inom alla kategorier har ett större positivt netto. Ett antal poster saknas som konstaterats i kalkylen, som därför inte ger en rättvisande bild av välfärdsnivåerna för de olika grupperna. Att välfärdsstaten är utjämnande är dock en robust slutsats, liksom att den utjämnar mer till förmån för kvinnor.

²⁸ Brådvik (2015).

6.5 Produktiviteten i offentlig sektor

Den offentliga sektorn har vuxit i industriländerna under större delen av 1900-talet. Det gäller både i absoluta tal och i förhållande till samhällsekonomin. Bakom denna utveckling ligger flera faktorer – teknisk utveckling, kostnadsökningar och höjd ambitionsnivå. Teknisk utveckling eller omorganisation inom exempelvis sjukvården kan öka effektiviteten i behandlingen av en viss sjukdom, vilket i så fall sänker kostnaden. Men teknisk utveckling kan också göra det möjligt att behandla sjukdomar som tidigare ansågs obotliga, och det kan vara politiskt svårt att avstå från en sådan möjlighet. Det resulterar i så fall i en höjning av ambitionsnivån.

William Baumol och William Bowen påpekade redan på 1960-talet i en uppsats att förutsättningarna för att öka produktiviteten ser helt olika ut i olika verksamheter.²⁹ Med exempel från konstens värld – en stråkkvartett av Schubert eller en pjäs av Shakespeare – visade de att man knappast kan ställa samma krav på ökat resultat per tidsenhet här som man kan göra i industriell produktion. Musikerna kan inte spela snabbare, och antalet skådespelare på scen kan inte minska utan men för den konstnärliga kvaliteten. Man kan invända att film, teve och grammofonskivor har gjort det möjligt för fler att ta del av en föreställning, men då rör det sig om andra tjänster än den direkta upplevelsen på plats av ett framförande på scen.

Baumol återkom senare med en bredare studie, i vilken han hävdade att verksamheter som lider av sådana svårigheter att öka produktiviteten har tenderat att samlas i den offentliga sektorn och att det är detta förhållande som ligger bakom en stor del av utgiftsökningarna här.³⁰

Baumols tes har gett upphov till en omfattande litteratur och mött både invändningar och stöd.³¹ I en diskussion om den offentliga sektorns förutsättningar att möta efterfrågan på olika insatser är det viktigt att ha en korrekt bild av grundläggande restriktioner. Vi genomför en kraftigt förenklad kalkyl för att illustrera effekterna av det problem som Baumol pekat på.

Anta att det bara finns två sektorer i ekonomin, O och P, och att den förra är skattefinansierad. Anta vidare att P uppvisar en viss produktivitetsökning per år, medan produktiviteten i O är konstant.

²⁹ Baumol & Bowen (1965).

³⁰ Baumol (1993).

³¹ Se exempelvis Cowen (1996), Colombier (2017).

Det är självklart ingen nödvändighet att produktivitetens utvecklingen är positiv i den privata sektorn; byggsektorn har under lång uppvärd visat ingen eller en svagt negativ produktivitetens utveckling,³² och en analys av frisörtjänster för 2003/04 års Långtidsutredning visade på en fördubbling av priserna mellan 1980 och 2002 utan någon uppenbar kvalitetens ökning som skulle kunna förklara denna prisökning.³³ En studie av den privata servicesektorn på EU-nivå visar att ett Baumol-problem finns också inom denna, därför att produktionen har tenderat att koncentreras till branscher som har den ogynnsammaste produktivitetens utvecklingen.³⁴

Omvänt kan den offentliga sektorn uppvisa produktivitetens öknings. Exempelvis har en detaljerad analys av Försäkringskassans handläggning av olika förmåner visat att området barn- och familjeförmåner hade en snabb produktivitetens ökning mellan 2005 och 2014 tack vare en ökad automatisering.³⁵ Men vi kan i en förenklad kalkyl anta att det råder en skillnad i produktivitetens utvecklingen mellan privat och offentlig sektor.

Nästa fråga är hur lönerna utvecklas. Vi antar för enkelhets skull att lönerna är den enda kostnadsposten i de båda sektorerna. Om lönerna följer produktivitetens, kommer lönevolymen i den privata sektorn att utvecklas i takt med produktivitetens, medan lönerna i den offentliga står stilla. Om lönerna är den enda skattebasen i ekonomin, kan skattesatsen då sänkas i takt med att produktivitetens ökar. Med dessa förutsättningar stämmer alltså inte Baumols hypotes.

I en verklig ekonomi ser utvecklingen dock annorlunda ut. Erfarenhetsmässigt följs lönerna i privat och offentlig sektor åt på lång sikt, oberoende av produktivitetens utvecklingen.³⁶ Under sådana förhållanden kommer de offentligt producerade tjänsterna att bli dyrare. Med en konstant skattekvot och ett antagande om att löneandelen i ekonomin också är konstant kan dessa tjänster ändå finansieras, eftersom lönevolymen i de båda sektorerna växer med samma hastighet. Inte heller under dessa förutsättningar gäller alltså Baumols hypotes.

³² Anjou (2019).

³³ SOU 2004:19, diagram 6.2.

³⁴ Fernandez and Palazuelos (2012).

³⁵ ISF (2016).

³⁶ Holmlund and Ohlsson (1992), Jacobson and Ohlsson (1994).

Vi kan sammanfatta slutsatserna på följande sätt:

- Med en positiv produktivitet utveckling i privat sektor och en konstant produktivitet i den offentliga kan den offentliga sektorn finansieras med ett konstant skatteuttag.
- Om ambitionsnivån i den offentliga sektorn höjs, krävs antingen en produktivitetökning i denna sektor som motsvarar den höjda ambitionsnivån eller en skattehöjning.

I verkligheten kompliceras kalkylen av en mängd faktorer. Både offentlig och privat sektor har andra utgifter än löner. Ökade resurser i den offentliga sektorn kan å andra sidan förväntas leda till ökat läckage till producenterna av insatsvaror och tjänster. Lönelägena i de båda sektorerna skiljer sig också. Den offentliga sektorn har andra utgifter, som kan vara mer eller mindre följsamma mot löneutvecklingen i den privata. Den starkt förenklade kalkylen ger dock en uppfattning om vari problemet består. Huvudförklaringen till den svenska offentliga sektorns utveckling under efterkrigstiden torde stå att finna i en höjning av ambitionsnivån.

En annan slutsats som kan dras av resonemanget är att tillväxt i ekonomin inte på något otvetydigt sätt löser problemet med den offentliga sektorns resursförsörjning.

6.6 Läckage, dödviktskostnader och kapitalisering

Mycket få om några offentliga ingrepp är helt träffsäkra. Beroende på i vilket sammanhang man söker påverka det sociala skeendet uppträder fenomen som läckage och dödviktskostnader. Med *läckage* avses att de summor som den offentliga avsätter för att subventionera en viss grupp mottagare till viss del hamnar hos andra. Om man exempelvis inte subventionerade hjälpmedel till personer med funktionsnedsättningar, skulle mycket få inom denna kategori ha råd med dem. Men när subventioner införs, kommer priserna på hjälpmedel att stiga, vilket innebär att en del av subventionerna hamnar hos producenter i form av ökade vinster. Hur stor andel som på detta sätt läcker till icke avsedda mottagare beror på efterfrågan, produktionsförutsättningar och subventionernas utformning.

En besläktad form av läckage är *dödviktskostnader*, som uppkommer inom samma kategori som de avsedda mottagarna. Det så kallade rot-avdraget utgör en subvention som ökar efterfrågan på vissa arbeten inom byggnadssektorn. Om man ställer frågan vad som skulle hända om subventionen avskaffades, kommer svaret att variera. Vissa skulle låta utföra arbetena ändå, helt oavsett om subventionen funnes eller ej. Andra skulle genomföra dem i samma omfattning men senarelägga dem till följd av likviditetsrestriktioner. En tredje grupp skulle genomföra dem i mindre omfattning, och några skulle helt avstå. Den del av subventionen som går till personer ur de båda första kategorierna är bortkastad, eftersom efterfrågan inte påverkas. Det är denna del som kan kallas för en dödviktskostnad.³⁷ Hur stor den är beror liksom läckaget på situationen, men den kan vara betydande.

En tredje form av önskad effekt är *kapitalisering*, som förekommer både på producent- och konsumentensidan i ekonomin. I detta fall rör det sig om åtgärder som temporärt kan se framgångsrika ut men som på längre sikt inte når sitt syfte. Politiska åtgärder som gynnar det ägda boendet – sänkt eller borttagen fastighetsskatt, räntesubventioner med mera – kommer omedelbart att kapitaliseras i form av högre fastighetspriser, vilket gynnar dem som äger fastigheter när förändringen genomförs men höjer tröskeln för dem som senare ska ta sig in på bostadsmarknaden.

Kapitalisering på produktionssidan innebär att subventioner visserligen ökar lönsamheten i en viss verksamhet men samtidigt fixeras i den minst rörliga produktionsfaktorn. Subventioner till jordbruket utöver vad producenterna faktiskt kräver för att fortsätta sin verksamhet leder till att priset på jordbruksmark stiger. Detta ökar förmögenheten hos de producenter som är aktiva när subventionen införs, men när nästa producent ska ta över, kommer lönsamheten inte att vara bättre än innan subventionen infördes.

I värsta fall kan kapitaliseringsmekanismer av det här slaget leda till successiva höjningar av subventionsnivåerna, stigande förmögenheter för dem som är inne i systemet men ökad skuldsättning för dem som kommer in sent i processen.

³⁷ Begreppet *dödviktskostnad* används ibland också för det som vi har benämnt skatters över-skottsbröda.

Analysen av dessa typer av politikmisslyckanden måste göras specifikt för varje ingrepp och situation. Risken för ineffektiva subventioner är högst påtaglig på många politikområden.

6.7 Den offentliga maktens struktur

Om man har kommit till slutsatsen att ett offentligt ingrepp av något slag är motiverat, måste lämplig nivå i den offentliga hierarkin för detta ingrepp bestämmas. Alternativen är flera; en invånare i Göteborg är i dag medborgare i en stadsdel, en kommun, en region, ett land och Europeiska unionen. Frågan om vad som är lämplig nivå kan analyseras med ekonomisk teori på samma sätt som marknadsmisslyckandena i avsnitt 6.1. Det innebär att auktoriteten över ett visst ingrepp vad gäller utformning och finansiering ska ligga på den nivå där ingreppet bli effektivast. Om det finns viktiga kollektiva nyttigheter på den högre nivån, måste beslut om produktion av dessa nyttigheter fattas där. Detsamma gäller hanteringen av negativa externa effekter, långsiktiga beslut av övergripande karaktär och så vidare.

Inom EU tillämpas denna princip sedan länge under namnet *subsidiaritetsprincipen*.³⁸ Termen har sin bakgrund i katolskt grundad samhällslära men används nu mer allmänt av EU-domstolen för att avgöra frågor som rör kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Bevisbördan ligger på den som förordar ingrepp på den högre nivån. I praktiken avgörs dock kompetensfrågor inom EU i stor utsträckning av det historiska arvet.

I detta betänkande kommer frågor om ansvarsfördelningen mellan EU och den nationella nivån inte att behandlas. Hur EU-regelverket implementeras i Sverige har dock direkt relevans för kommissionens uppdrag och kommer att därför att diskuteras på flera områden.³⁹

Sekvensen av nivåer från stadsdel till EU är inte en hierarki i den meningen att geografiskt större enheter har auktoritet över mindre. Kommuner och regioner är sidoordnade enheter med olika uppgifter men kan på vissa områden samarbeta, till exempel när det gäller näringslivsutveckling. I den mån ett auktoritetsförhållande föreligger, gäller det normalt två intilliggande nivåer.

³⁸ Molander & Gustafsson (2003), Begg (2009).

³⁹ Se vidare underlagsrapport till kommissionen av Jörgen Hettne.

Hur ser då en effektiv ansvarsfördelning av offentliga tjänster inom ett land ut?⁴⁰ Bred enighet råder om att exempelvis stabiliseringspolitik och fördelningspolitik hör till den nationella nivån. Innebörden av detta är att man nationellt beslutar om miniminivåer; ingenting hindrar att kommuner eller regioner har en högre ambitionsnivå än den gemensamt beslutade. Offentliga tjänster måste analyseras separat för varje tjänst. Försvar och rättskipning hör självklart till den nationella nivån, medan stadsplanering, lokala parker och idrottsanläggningar lika självklart hör till den lokala.

I andra fall måste tjänstens karaktär analyseras mer ingående för att söka svar på de grundläggande frågorna. Hur viktiga är de kollektiva nyttigheterna på nationell nivå knutna till en viss tjänst? Många offentliga tjänster har spridningseffekter utanför kommungränserna som måste beaktas för att tjänsterna ska dimensioneras rätt. Finns det viktiga negativa externa effekter eller långsiktiga konsekvenser som den lokala nivån kan ha svårt att hantera? Vattenresurser kan vara knappa och därför behöva hanteras i samarbete mellan kommuner – vilket också görs – liksom effekterna av miljöpåverkande utsläpp från industriell verksamhet.

Utjämningsystemet för kommuner och regioner syftar till att utjämna skillnader som finns i kommunernas skattebaser eller utgiftsstrukturer. Principen är att kommunerna ska kompenseras för sådana faktorer som de själva inte råår över. Det innebär att skillnader som beror på exempelvis hög andel barn eller hög andel äldre i befolkningen, gles bebyggelse eller andra kostnadspåverkande faktorer kompenseras med tämligen hög precision och således inte ska behöva påverka den kommunala utdebiteringen, om systemet fungerar som avsett. Däremot kan kommunens folkmängd påverka vilken effektivitet som kan uppnås i den kommunala verksamheten, vilken utbildningsnivå som finns att tillgå när man rekryterar och så vidare. Små kommuner kan ha svårt att hitta kompetens för alla de uppgifter som ska lösas, och i de små kommunerna blir specialisterna ofta ensamma på sin arbetsplats, om de kan rekryteras. Antalet befattningar inom den kommunala förvaltningen varierar mellan omkring 100 bland de minsta kommunerna och 500 bland de största.⁴¹ Bo-

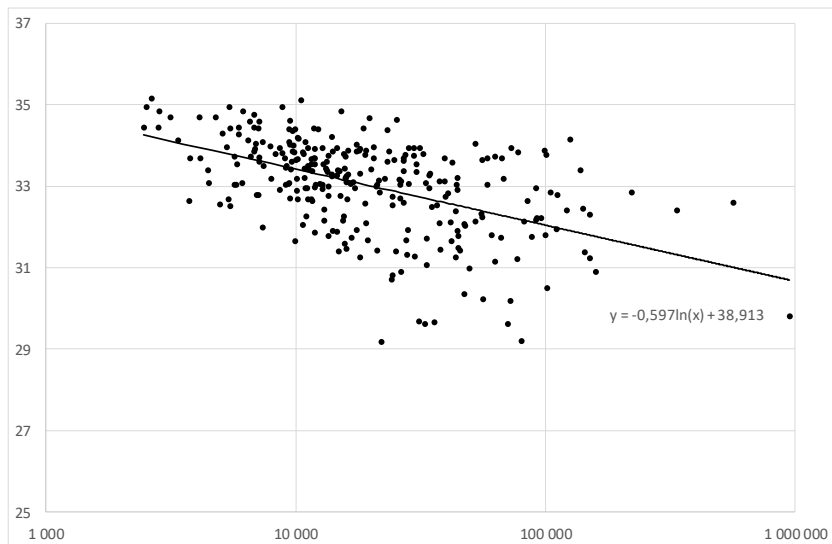
⁴⁰ För tillämpningar av det ekonomiska analysperspektivet, se Boadway & Mörk (2004), Rattso (1998), Ter-Minassian (ed.) (1997).

⁴¹ Häggroth (2016). För en bred diskussion av storleksproblematiken i kommunerna, se Lidström (2017).

stadsplaneringskommittén belyste svårigheterna för vissa kommuner att hålla tillräcklig kompetens inom området regional planering och bostadsförsörjning.⁴² Kommissionen har i sin utredning kunnat konstatera att liknande svårigheter finns på utbildningsområdet.

Att det råder ett samband mellan kommunstorlek och uttaxering, som framgår av nedanstående diagram, tyder på att storleken spelar roll utöver de faktorer som hanteras inom utjämningsystemet. Steget från en kommun med 10 000 invånare till en med 100 000 innebär i genomsnitt en sänkning av uttaxeringen med omkring 1,50 kronor.

Figur 6.4 Samband mellan folkmängden i kommunerna och den kommunala uttaxeringen. Avser situationen före den senaste förändringen av utjämningsystemet



Not: Horisontell axel: folkmängd, vertikal axel: utdebitering i procent.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB.

Nivå och legitimitet

Anledningen till avvikelser från den principiellt grundade ansvarsfördelningen är ofta, vid sidan av ett historiskt arv, krav på politisk legitimitet. Sådana aspekter kan få betydelse för ansvarsfördelningen både inom länder och på den övernationella nivån.

⁴² SOU 2015:59.

En vanlig föreställning är att den mindre gruppen eller enheten har högre politisk legitimitet. Att kollektiva beslut ska fattas så ”nära” människor som möjligt ges ofta ett egenvärde. Det finns dock viktiga motexempel till denna regel. Försvar av enskilda individers eller minoriteters rättigheter kan kräva insatser från högre nivåer i hierarkin. Exempelvis finns regler i aktiebolagslagen till skydd för aktieägarminoriteter. Staten kan behöva garantera en viss lägsta nivå på kvaliteten i de offentliga tjänster som produceras av kommuner genom lagstiftnings- och tillsynsinsatser. Europeiska unionen har inskridit mot medlemsstaters regeringar för att skydda universella värden som rättskipningens oberoende av den politiska makten.

Än mer dramatiska illustrationer finns i den amerikanska historien. Inbördeskriget ledde till slaveriets avskaffande, men de besegrade sydstaterna svarade med att införa lagstiftning som i praktiken innebar att svarta förnekades medborgerliga rättigheter.⁴³ Det var först efter det att Högsta domstolen i målet *Brown vs. Board of Education* 1954 slagit fast att segregation i skolor stod i strid med författningen och den federala nivån slutligen gripit in med vapenmakt som svartas medborgerliga rättigheter fick ett reellt skydd.

Också i dessa avseenden – legitimitet, minoritetsskydd och relaterade frågor – måste alltså en konkret analys av vad som är rätt nivå för ingreppen göras i varje situation.

6.8 Gränstytan mellan offentligt och privat

Vid sidan av problemet att bestämma lämplig nivå för det offentliga ansvaret – statlig, regional eller lokal – finns frågan hur gränssnittet mellan offentligt och privat ska läggas. Detta gäller oavsett var i den offentliga hierarkin som huvudansvaret har lagts – stat, region eller kommun. Ansvarsfördelningen måste beskrivas i tre olika dimensioner: *huvudmannaskap*, *finansiering* och *produktion*. I renodlad form, med offentligt och privat som enda alternativ, ger detta totalt åtta möjligheter, från helt privat ansvar till fullt offentligt ansvar i alla tre avseendena. Även i det helt privata alternativet är staten normalt närvarande genom olika typer av reglering, som i livsmedelslagstiftningen och andra typer av konsumentskydd. Antalet alternativ är dessutom större än dessa åtta renodlade fall; hybridlösningar

⁴³ Så kallad Jim Crow-lagstiftning; se Klarman (2004).

som kombinationer av avgifts- och skattefinansiering gör att antalet alternativ i praktiken är obegränsat.

Huvudmannaskap

Utgångspunkten när en uppgift har definierats som ett offentligt åtagande är att huvudmannaskapet är offentligt. Sedan kan detta ansvar delegeras på olika sätt. Inom exempelvis skolområdet har staten genom lagstiftning slagit fast att grundläggande utbildning är både en rättighet och en plikt. Det är också staten som genom lagar och förordningar definierar substansen i verksamheten via läroplaner och andra krav på undervisningen. Kommunala och fristående skolor kallas i de relevanta författningarna huvudmän, men detta bygger på att staten har delegerat ansvaret till dessa utförare. Både kommunala och fristående skolor blir därigenom delar av vad som kallas *det allmänna*.⁴⁴ Vissa delar av verksamheten är myndighetsutövning, till exempel betygssättning och orosanmälningar, och i dessa delar bör ställas i huvudsak samma krav på fristående som på kommunala skolor. Även i övriga delar av verksamheten (det s.k. faktiska handlandet med juridiskt språkbruk) bör ställas väsentligen samma krav, till exempel vad avser legalitet och objektivitet i yrkesutövningen. Det offentliga behåller ansvaret för att medborgarnas intressen skyddas också i de fall delegering har skett och ska genom tillsyn och sanktioner säkerställa att verksamheten uppfyller ställda krav.

Finansiering

Finansieringen kan vara helt offentlig som på skolområdet eller vara en kombination av offentliga medel och brukaravgifter, som inom sjukvården. Modellen för finansiering har tillsammans med andra faktorer – tjänsternas karaktär, regler för ersättning till producenter, etableringsvillkor med flera – betydande effekter på den totala offentliga budgetbelastningen. Inom sjukvården råder stark asymmetri mellan vårdgivare och patient i så måtto att vårdgivaren har ett starkt informationsövertag. Detsamma gäller inom utbildningsväsendet, givet att mottagaren här är ett barn. Föräldrar kan i viss

⁴⁴ Hirschfeldt och Lerwall (2016). Se också SOU 2016:4.

utsträckning företräda barnen men får bara indirekt information om vad som sker i skolan och kan dessutom inte i alla avseenden antas vara perfekta företrädare för barnens intressen.

Eftersom ersättning till skolorna för undervisningen sker med ett fixt belopp per elev och år, är den totala omslutningen på utbildningsbudgeten i en kommun bestämd, eftersom antalet elever är givet. Det innebär att den totala budgetomslutningen är känd i förväg, som produkten av antalet barn och skolpengens storlek. Skolpengen sätts efter den producent som har den högsta kostnadsnivån, eftersom alla måste få täckning för sina kostnader. Skolbudgetens omfattning skulle vara precis densamma, även om alla producenter hade samma kostnadsläge som den producent som har högst kostnadsläge.

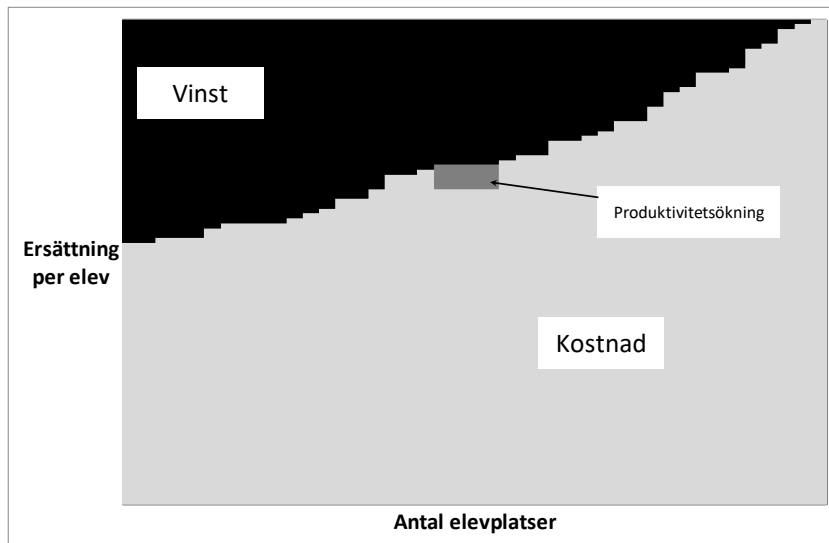
De privata producenterna kommer under sådana förutsättningar att inrikta sig på att öka avkastningen på sitt kapital genom att sänka kostnaden per barn. En annan möjlighet är att öka volymen på verksamheten för att därigenom uppnå skalfördelar. Detta kan dock komma i konflikt med andra mål hos producenterna, till exempel att upprätthålla en viss exklusivitet.

Samtidigt som ett system med skolpeng ger kommunen kontroll över den totala budgeten, har det nackdelen att vinsten med eventuella produktivitetsförbättringar helt och hållet stannar hos producenten. Om en skolledning i en fristående skola genom någon förändring i organisationen eller en teknisk innovation sänker kostnaden, kommer vinsten inte finansären (i detta fall kommunen) till del, eftersom ersättningsnivån är given. På en äkta marknad kommer effektiva producenter att expandera och eventuellt till och med konkurrera ut mindre effektiva producenter, och de uppnådda produktivitetsvinsterna kommer med viss tidsfördröjning konsumenterna till del. På den kvasimarknad⁴⁵ som skolan utgör sker inte detta. Den totala produktionsnivån är politiskt bestämd, eftersom alla elever inom kommunen har rätt till undervisning, och ersättningsnivån måste sättas på en sådan nivå att också den skola som har det högsta kostnadsläget får täckning för sina kostnader. De fristående skolor som har lägre kostnader har inget intresse av att denna högkostnadsproducent försvinner från den lokala marknaden – tvärtom, eftersom det är denna skola som avgör nivån på skolpengen och därmed

⁴⁵ Le Grand and Bartlett (eds.) (1993).

överskottet hos övriga producenter. Situationen illustreras i diagrammet nedan.

Figur 6.5 En lokal skolmarknad



Not: Nivån på skolpengen bestäms av att alla elever inom kommunen har rätt till undervisning och att också den skola som har det högsta kostnadsläget ska få ersättning för sina kostnader. Den totala skolbudgeten blir ytan av rektangeln (antalet elever multiplicerat med skolpengen). Ytan mellan rektangelns övre kant och utbudskurvan utgör det samlade överskottet hos producenter med lägre kostnader. En produktivitetsökning hos någon av dessa kommer inte att påverka nivån på skolpengen.

Vilken ersättningsmodell som tillämpas har också betydelse för hur offentliga och privata producenter agerar.⁴⁶ Vissa skolelever är mer krävande, vilket ska kompenseras med en högre ersättning. Variationen i denna merkostnadsersättning mellan kommunerna är dock stor.⁴⁷

Gränsytan mellan offentligt och privat inom utbildningsväsendet påverkas på gymnasienivån också av den bedömda lönsamheten i olika verksamheter. Det privata inslaget är här högre på de yrkesinriktade linjerna, eftersom ersättningen där är högre och möjligheterna att generera överskott därmed är större.

Situationen i sjukvården skiljer sig i flera avseenden från den i skolan. Fri etableringsrätt för vårdgivare i kombination med ersättning för listning av patienter och för olika ingrepp skapar osäkerhet

⁴⁶ För en allmän diskussion av ersättningsmodellernas betydelse, se SOU 2017:56.

⁴⁷ Holmlund m.fl. (2014), Holmlund m.fl. (2019).

om budgetutfallet. På grund av den tidigare nämnda asymmetrin mellan vårdgivare och patient finns här en risk för svårkontrollerad budgetexpansion. I det svenska vårdvalssystemet har man observerat tendenser till ökad vårdkonsumtion och därmed sammanhängande ökade utgifter.⁴⁸ Mycket större effekter av informationsasymmetrin och privata inslag ses dock i andra länder, framför allt i USA och Schweiz, där system med starka privata inslag funnits under lång tid. I diagrammet nedan visas sjukvårdsutgifterna i relation till BNP i ett antal OECD-länder.

Trots den höga kostnadsnivån i det amerikanska sjukvårdssystemet är en allmän bedömning att prestationsnivån är medelgod.⁴⁹

Liksom inom skolan påverkas självfallet också aktörerna inom sjukvården i sitt beteende av ersättningsmodellerna. Inom primärvården tillämpas en kombination av ersättning per listad patient och ersättning per besök och ingrepp enligt en given prislista. Om tyngdpunkten i ersättningen ligger på listningen, blir det lönsamt att lista så många patienter som möjligt och samtidigt hålla nere antalet besök och ingrepp. I det motsatta fallet söker man maximera antalet besök och ingrepp per patient, och informationsasymmetrin mellan vårdgivare och patient får större konsekvenser.

Ytterligare en illustration till effekterna av mjuka budgetrestriktioner i kombination med privata aktörer är utvecklingen av kostnaden för assistansersättningen. På detta område har inslaget av privata producenter vuxit starkt sedan ersättningen infördes 1993, i synnerhet efter införandet av en ersättningschablon 1997.⁵⁰ Parallellt med denna förändring har utgifterna vuxit och uppgår i nuläget till omkring 30 miljarder kronor årligen.⁵¹ En väsentlig del av denna ökning förklaras av att beloppet per mottagare har ökat, vilket i sin tur beror på att de privata anordnarna agerat mycket aktivt för en ökning av antalet beviljade timmar. Ersättning utgår med ett konstant belopp per timme, vilket ska täcka såväl administrativa kostnader som kostnaderna för själva tjänsten. Följden av detta är att nettointäkten för ytterligare timmar på marginalen blir hög.

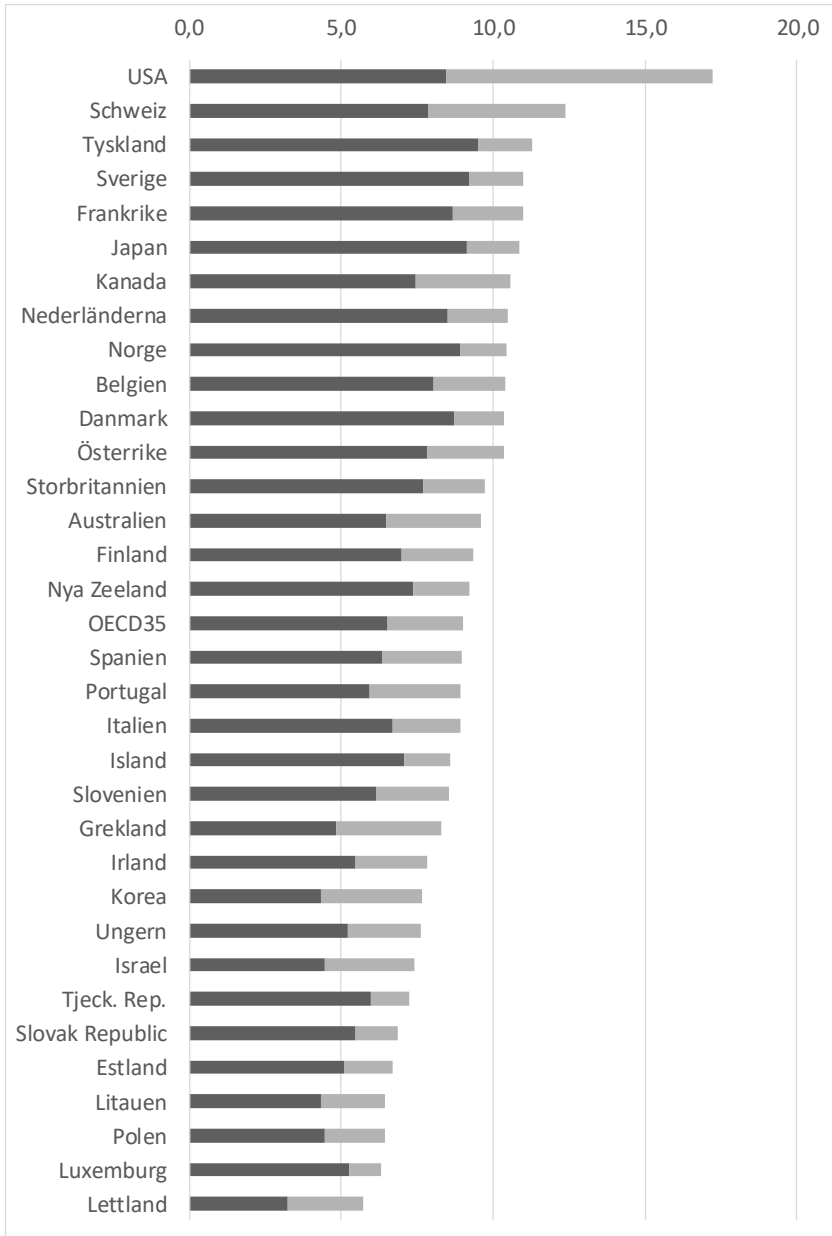
⁴⁸ Riksrevisionen (2014), Vårdanalys (2015).

⁴⁹ Bedömt exempelvis med förväntad livslängd eller självskattad hälsa; se OECD (2019 c).

⁵⁰ SOU 2018:88, kapitel. 12.

⁵¹ För analyser, se ISF (2015) och SOU 2018:88.

Figur 6.6 Sjukvårdsutgifter i relation till BNP (procent) inom OECD-området



Not: Avser 2016. Mörk stapel: statliga eller obligatoriska utgifter, ljus stapel: privata.

Källa: OECD (2017 a).

Produktion

Produktionen kan ske i offentlig eller privat regi eller bygga på en kombination av dessa. Dessa kombinationer kan dock se helt olika ut, beroende på verksamhet. Funktioner som är grundläggande för staten, som rättsväsen och skatteuppbörd, sköts av naturliga skäl i egen regi. Även inom dessa förekommer privata inslag för vissa stöd-tjänster, exempelvis personalrestauranger och städning. En central fråga är att avgöra vilka delar av verksamheten som ska anses utgöra kärnverksamhet och vilka som utan problem kan upphandlas från externa producenter. Inom hälso- och sjukvården har städning ofta betraktats som en stödfunktion, men vårdrelaterade infektioner står enligt statistik från Sveriges Kommuner och Regioner för drygt en tredjedel av skadorna i vården, och orsaken till dessa infektioner är åtminstone delvis en försämrad kvalitet på städningen. Både definition av uppdraget och tillsyn över städkvaliteten är tidsödande att bedriva. SKR har i skriften *Vårdrelaterade infektioner* angivit förbättrad städning som ett av nyckelområdena för att få bukt med problemet.⁵² Några regioner har också återtagit städning i egen regi.⁵³ Vad som har uppfattats som en stödfunktion har alltså direkta effekter på uppdraget i kärnverksamheten.

En annan gränsdragning mellan offentligt och privat i produktionen råder inom de ovan nämnda områdena skola, sjukvård och assistanstjänster, där offentliga och privata producenter arbetar sida vid sida i konkurrens. För att gränssytan ska bli korrekt definierad krävs i sådana fall att producenterna konkurrerar på lika villkor, vilket inte alltid gäller. Exempelvis har kommunala skolor skyldighet att hålla reservkapacitet för att ta emot elever för det fall att privata skolor skulle upphöra med sin verksamhet, till exempel på grund av konkurs.

Oavsett hur arbetsfördelningen mellan offentligt och privat ser ut måste det beaktas att förflyttningar av gränsen påverkar hur den offentliga debatten på området förs och därmed också hur politiken utvecklas. Det är inte så att privata producenter passivt inväntar beställningar från den offentliga sfären; tvärtom ligger det i uppdraget från ägarna att man aktivt söker öka utrymmet för sin verksamhet, när den en gång är etablerad. Den fria etableringsrätten på

⁵² SKL (2014). För forskning kring sambanden mellan städning och infektioner, se Dancer (2011), Donskey (2013) och Hughes et al. (2013).

⁵³ Bland andra Östergötland (Region Östergötland 2017).

skolområdet har skapat aktörer som har haft stort inflytande på både skoldebatten och besluten i riksdagen. Den amerikanska kriminalvården erbjuder en annan illustration. Mellan 15 och 20 procent av klienterna är internerade i privata fängelser. Detta får effekter på de intagnas situation – lägre yta per intagen – och också på intresset för att bedriva verksamhet för återanpassning, eftersom en framgångsrik återanpassning undergräver den egna framtida marknaden.⁵⁴ Väl så viktigt på sikt är dock att de privata fängelseproducenterna bedriver organiserad lobbyverksamhet gentemot landets kongressledamöter i syfte att förlänga straffsatser och därigenom öka efterfrågan på de egna tjänsterna.⁵⁵ Tillkomsten av privata fängelser har alltså skapat en ny aktör i den straffrättsliga debatten. Till bilden hör att det inom den kriminologiska forskningen råder relativt bred enighet om att längre straff inte bidrar till att öka sannolikheten för återanpassning efter avtjänat straff.⁵⁶

6.9 Sammanfattning

Utgångspunkt för analysen

- Inför beslut om offentliga ingrepp på ett område kan det vara lämpligt att genomföra en analys av vad som med ekonomiskt språkbruk kallas marknadsmisslyckanden på området i fråga, det vill säga vad som skulle hända i avsaknad av de offentliga ingreppen. Politiken bör utvärderas i relation till dessa marknadsmisslyckanden.

Offentlig sektor – stiliserade fakta

- Omfattningen av de offentliga ingreppen i samhällsekonomin kan inte beskrivas med enkla mått som de offentliga utgifterna eller skatterna i relation till bruttonationalprodukten. Det krävs detaljerade sammanställningar och analyser av utgifter, skatte-subsventioner och andra åtgärder för att ge en rättvisande bild av de offentliga ingreppen. Med sådana mer rättvisande mått sker

⁵⁴ Justice Policy Institute (2011).

⁵⁵ Ibid. och Cohen (2015).

⁵⁶ Se t.ex. översikten i Priks (2015) och avsnitten 8.9 och 10.7.

stora omkastningar i rangordningen av olika länder med avseende på omfattningen av de offentliga ingreppen. Mest omfattande inom OECD-området är de i Frankrike, USA och Belgien, medan de nordiska länderna kommer längre ner i rangordningen.

- Den omfördelande effekten av de offentliga ingreppen växer generellt sett med ingreppens omfattning, det vill säga att ju större ingreppen är, desto starkare blir den utjämnande effekten. Sambandet mellan omfattning och omfördelande effekt är dock svagt; utformningen av åtgärderna är viktigare.
- Vad som kallas Baumols problem – att offentlig sektor har svårare att nå samma produktivitetsökningar som den privata samtidigt som lönerna utvecklas i samma takt – innebär i sig inte att den offentliga sektorn växer snabbare än ekonomin som helhet. Det är ökad ambitionsnivå som ligger bakom huvuddelen av expansionen under efterkrigstiden.

Fördelningspolitiska åtgärder

- Fördelningspolitiken kan inte reduceras till en fråga om skatter och transfereringar. Fördelningspolitiskt verksamma åtgärder för att utjämna livschanserna måste hämtas från ett brett spektrum av politikområden.
- Risken för läckage, dödviktskostnader och kapitalisering måste beaktas när offentliga ingrepp utformas och kostnadsberäknas.

Gränssnittet mellan offentligt och privat

- För de verksamheter som har bedömts vara offentliga åtaganden är de centrala frågorna vilket uttryck huvudmannaskapet ska ges, hur finansieringen ska ske och i vilken regi produktionen ska utföras. Vad som är lämpliga lösningar beror på varje områdes-specifika förutsättningar.
- Ersättningsregler och budgetrestriktioner är avgörande för hur de offentliga utgifterna utvecklas. Mjuka budgetrestriktioner i kombination med vinstmaximerande producenter leder naturligen till kraftig budgetexpansion.

- För verksamheter som bedrivs huvudsakligen i offentlig regi är det av yttersta vikt att definitionen av vad som är kärnverksamhet och vad som är stödfunktioner görs med omsorg.
- En ökad användning av privata utförare inom den offentliga tjänsteproduktionen förändrar förutsättningarna för den offentliga debatten och därmed också policybildningen. Effekten kan bli expanderande budgetar och ineffektiv politik.

Ansvarsfördelning mellan nivåerna i den offentliga sfären

- Ansvarsfördelningen inom den offentliga sfärens olika nivåer kan analyseras på i princip samma sätt som gränssnittet mellan offentligt och privat. Vilken ansvarsfördelning som blir effektivast beror av tjänsternas karaktär. Vilken nivå i den offentliga hierarkin som är mest effektiva i att förverkliga nationellt beslutade politiska intentioner är därmed en öppen fråga. Beslut om ambitionsnivå när det gäller grundläggande rättigheter och fördelningspolitik – frågor som ligger i fokus för kommissionens diskussion – hör till den statliga nivån, vilket inte utesluter att man regionalt eller lokalt har en högre ambitionsnivå.

DEL II

Livscykeln

7 Det tidiga livet

Att det tidiga livet spelar stor roll för hur människan formas och utvecklas har varit känt länge. Under senare decennier har förståelsen för detta tidiga skedes betydelse ökat också inom humanvetenskaper där intresset tidigare i första hand riktats mot den vuxna människan. En allmän bedömning är nu att perioden upp till fem års ålder har konsekvenser för den vuxna människans kunskap och färdigheter som är jämförbara med utbildningssystemets.¹ Störningar av utvecklingen i det tidiga skedet, även under fosterstadiet, kan få livsvariga konsekvenser. Socioekonomiskt betingade skillnader både i miljön och i föräldrarnas respons på sådana störningar gör detta tidiga skede relevant för fördelningspolitiken.²

7.1 Prenatala villkor och livets början

Störningar av fosterutvecklingen kan få bestående konsekvenser i vuxenlivet. Vissa av dessa är dessutom latent och blir synliga först senare. De mekanismer som förmedlar effekterna är till viss del epigenetiska³, och fosterutvecklingen förefaller vara en särskilt känslig period för sådana effekter.⁴ De indikatorer som utnyttjas i ekonomiska studier – kognitiv förmåga, inkomst i vuxenlivet – visar sig i många fall vara känsligare än rent medicinska, som födelsevikt. Näringsupptaget är centralt och kan sedan kopplas till olika metabola sjukdomar i vuxenlivet som diabetes, övervikt med flera. Andra relevanta mekanismer är knutna till hormonella system och cellfunktion.⁵

¹ För en mycket generellt hållen översikt, se Tomasello (2019). Beträffande den ekonomiska litteraturen, se Almond and Currie (2011 b).

² Almond and Mazumder (2013).

³ Se avsnitt 4.1.

⁴ Petronis (2010).

⁵ Se Hoffman et al. (2017) och Arima and Fukuoka (2019).

Utifrån kommande stress

Höga stressnivåer (mätt med kortisolhalt) hos en gravid kvinna ger negativa effekter på barnets kognitiva förmåga, hälsa och studieresultat.⁶ Barn till mödrar med höga och variabla kortisolhalter, vilka kan förknippas med låga inkomster och kort utbildning, är dessutom känsligare för sådana stressfaktorer.

Stress kan utlösas av många faktorer i omgivningen, men en rad olika miljöfaktorer kan också ha mer direkta effekter på fostrets utveckling – infektionssjukdomar, miljögifter, undernäring och stimulantia som tobak och alkohol är några. Alla dessa funktioner har studerats, med tydliga effekter av de nämnda störningarna. Hos personer som befann sig i fosterstadiet under Koreakriget påverkades både hälsa och kognitiv förmåga, med konsekvenser för studieresultat, position på arbetsmarknaden och andra välfärdsindikatorer.⁷ För svenskt vidkommande är det viktigt att beakta risken för störningar i fosterutvecklingen som kan ha uppkommit under flykt från konfliktdrabbade områden, men även i utsatta arbetsförhållanden eller familjesituationer.

Den influensapandemi som drabbade världen 1918 och som går under namnet *spanska sjukan* fick långsiktiga effekter på hälsan hos dem som befann sig på fosterstadiet.⁸ Olika hälsoproblem – nedsatt syn, nedsatt hörsel, diabetes etcetera kan knytas till i vilket stadium fostret befann sig när modern drabbades av influensan.

Som exempel på miljögifters effekter på utvecklingen under fosterstadiet kan nämnas analyser av Shu m.fl. och Bornehag m.fl., som har visat på negativa hälsoeffekter på barnens hälsa, som störd könsutveckling och krupp, av att modern exponerats för ftalater under graviditeten, med ett tydligt dos-respons-mönster.⁹ Ftalater, som har bred användning i tillverkningen av bland annat förpackningar, hygienartiklar, golv och leksaker, kan läcka till omgivningen.

Frågan om stress i arbetslivet under graviditeten och dess konsekvenser för moderns och barnets hälsa behandlas i underlagsrapport (Fransson m.fl. 2020).

⁶ Graignic-Philippe et al. (2014), Aizer et al. (2016).

⁷ Lee (2014).

⁸ Almond and Mazumder (2005). För en allmänekonomisk analys av spanska sjukans effekter i Sverige, se Karlsson et al. (2014).

⁹ Bornehag et al. (2015), Shu et al. (2018).

Undernäring

Undernäring hos den blivande modern, både påtvingad och självförvållad genom fasta, har också varit föremål för många studier. En episod som kunnat studeras ingående tack vare god tillgång på data är hungersnöden i Nederländerna i slutet av andra världskriget.¹⁰ Exempel på komplikationer som belagts i vuxenlivet är fetma, typ-2-diabetes och schizofreni. Här har det också varit möjligt att belägga den epigenetiska länken.¹¹

Inom den muslimska världen är det under fastemånaden Ramadan påbjudet att avstå från fast och flytande föda mellan solens uppgång och nedgång. Koranen medger vissa undantag men annonserar samtidigt stränga straff, om denna undantagsmöjlighet missbrukas. Detta innebär en potentiell risk för foster under den aktuella perioden, och problemet har därför studerats ingående i ett stort antal länder världen över.¹² Effekter på födelsevikt och kognitiv förmåga har registrerats. Studier har genomförts både i muslimska länder¹³ och i länder med muslimska minoriteter, såsom familjer från Pakistan och Bangladesh boende i England,¹⁴ muslimer i Nederländerna¹⁵ och Tyskland¹⁶. Effekterna beror på hur starkt påbudet efterlevs och blir därför bland annat beroende av lokala religiösa ledares uppträdande. Effekterna är starkare i muslimska länder; bland muslimska minoriteter i Europa registreras svaga eller inga effekter på födelsevikt men däremot signifikanta effekter på kognitiv förmåga och studieresultat.

Alkohol och tobak

Alkoholintag under graviditeten kan få svåra konsekvenser för barnet, så kallade fetala alkoholspektrumstörningar.¹⁷ Effekterna av sådana störningar spänner över ett brett spektrum – tillväxthämningar,

¹⁰ Lumey et al. (2011).

¹¹ Tobi et al. (2018).

¹² Chen (2014). För en diskussion, se Susser and Ananth (2013).

¹³ Majid (2015).

¹⁴ Almond et al. (2014).

¹⁵ Oosterbeek and van der Klaauw (2013), Savitri et al. (2014).

¹⁶ Jürges (2015).

¹⁷ För översikter, se Sokol et al. (2003), Sarman and Rangmar (2017). Allmän information finns på FAS-portalen, www.fas-portalen.se.

försämrad kognitiv förmåga, hjärtkärlsjukdomar och störd ämnesomsättning – och kan också öka risken för alkoholmissbruk hos barnet¹⁸. Effekter finns också på förmågan att skjuta upp belöningar, vilket har visat sig ha viss betydelse för framgång i livet (testat i det s.k. marshmallow-experimentet).¹⁹ Två termer används i statistiken: fetalt alkoholsyndrom (*fetal alcohol syndrom*, FAS), som avser allvarligare skador, och fetala alkoholspektrumstörningar (*fetal alcohol spectrum disorder*, FASD). Det är av uppenbara skäl svårt att uppskatta antalet latent skador med effekter först i ungdom eller vuxenliv. Förekomsten av störningar i USA:s befolkning uppskattas till knappt 5 procent.²⁰ I Sverige har två övergripande studier gjorts. Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) avstod efter en litteraturgenomgång från att ange några siffror. En senare studie av Andreasson m.fl. uppskattar att antalet nya fall av FAS i Sverige till cirka 0,1–0,3 procent av alla födselar, eller cirka 100–300 fall per år, och för FASD till cirka 1–3 procent. Samhällskostnaden för FAS i Sverige har lågt uppskattats till 14 miljarder kronor per år.²¹ Alkoholens påverkan på gravida kvinnor och deras barn har ett samband med alkoholkonsumtion både bland män och icke-gravida kvinnor i hela befolkningen. Över 80 procent av svenska kvinnor dricker alkohol under året före graviditeten, och 14 procent dricker mycket. I allmänhet är det få kvinnor som minskar sin konsumtion innan de har fått besked om att de är gravida. Mäns alkoholkonsumtion innan graviditeten kan ge skador på fostret och möjligen också på följande generationer genom förändringar av spermiernas arvs massa.²²

Det har förts en diskussion om huruvida det skulle finnas riskfria nivåer under vilka några effekter inte skulle uppträda.²³ Skillnader i resultat från olika undersökningar kan bero på skillnader i allmänna förutsättningar, storleken hos de grupper som undersökts eller vilka indikatorer man har valt. Att man inte observerar några skillnader hos barn vid 5 års ålder innebär inte att det inte kan finnas skador

¹⁸ Alati et al. (2006).

¹⁹ Williams et al. (1994). Om marshmallow-experimentet, se Mischel (2014), och kritik i Watts et al. (2018). Kritiken mot forskningen om förmågan att skjuta upp belöningar går ut på att den inte intar någon särställning, när man gör en tillräckligt omsorgsfull kompensation för skillnader i socioekonomisk bakgrund mellan de barn som ingått i studierna.

²⁰ May et al. (2018).

²¹ SBU (2016), Andreasson m.fl. (2020).

²² Andreasson m.fl. (2020), s. 4.

²³ Wold, A., intervjuad i Svenska Dagbladet 2016-07-13, bl.a. med hänvisning till några danska studier (se exv. Kesmodel et al. (2015)).

som uppträder senare i livet.²⁴ Argument mot föreställningen om konsumtionströsklar under vilka det inte skulle finnas några negativa effekter generellt sett kan hämtas från en mycket omfattande litteraturoversikt över alkoholens skadeverkningar publicerad i tidskriften *The Lancet*.²⁵ Bakgrunden till detta omfattande syntesarbete är att studier av alkohols effekter på vissa sjukdomar inte påvisat några sådana vid låga konsumtionsnivåer, eller i vissa fall till och med en viss skyddseffekt. I den aktuella studien har den totala skadeeffekten från alla sjukdomar adderats (mätt med sjukdomsjusterade levnadsår²⁶), och med detta gemensamma mått medför all konsumtion förhöjda risker.

Mot denna bakgrund framstår det som riskabelt att hävda att det skulle existera några riskfria konsumtionsnivåer också under graviditeten. Viktigare för policydiskussionen är emellertid att enskilda individers alkoholintag inte går att styra med någon precision. Den kan i viss utsträckning påverkas genom rådgivning inom mödrhälsovården, men huvudinstrumentet för statsmakterna är att påverka tillgängligheten via försäljning och utskänkning. Det finns en detaljerad, långsiktig studie av liberaliserad alkoholförsäljning i Sverige, Peter Nilssons analys av det så kallade starkölsexperimentet i Västsverige 1967–1968.²⁷

Experimentet, som innebar att starköl fick säljas vanliga livsmedelsaffärer, genomfördes i Göteborgs och Bohus län och Värmlands län med början den 1 november 1967 och var tänkt att pågå i 14 månader. Det avbröts dock efter 8½ månader på grund av en kraftig försämring av nykterhetstillståndet särskilt bland ungdomar. I register kan man följa de individer som befann sig på fosterstadiet under experimentet med avseende på utbildning, inkomst och vissa andra utfallsvariabler fram till år 2000, då de alltså var drygt 30 år gamla. Analysen gäller barnen till dem som blev mödrar för första gången och som blev gravida före försökets inledning (dvs. sannolikheten för att bli gravid påverkades inte av försöket). Som kontrollgrupp fungerar motsvarande grupp i landets övriga län, som alltså inte påverkades av

²⁴ Som framgår av den i kapitel 4 citerade studien av nedfallet från Tjernobyli finns signifikanta effekter i tonåren även vid doser som av strålskyddsexperten hade bedömts som ofarliga (se avsnitt 4.4).

²⁵ GBD 2016 Alcohol Collaborators (2018).

²⁶ Så kallade DALYs, *disease-adjusted life-years*.

²⁷ Nilsson (2008), (2017).

försöket. Resultatet kan sammanfattas på följande sätt. De som befann sig på fosterstadiet i försökslänen under den aktuella perioden

- hade i genomsnitt 3½ månaders kortare skolgång
- hade 3,9 procentenheter lägre sannolikhet att ha gått ut gymnasiet
- hade 2,5 procentenheter lägre sannolikhet att ha en universitetsexamen
- hade i genomsnitt 24 procent lägre arbetsinkomster
- löpte 7,1 procentenheters högre risk att ha nollinkomst
- löpte 3,6 procentenheters högre risk att vara beroende av försörjningsstöd.

I linje med tidigare forskning om störningar i fosterstadiet påverkades män mer än kvinnor av försöket.²⁸

En invändning mot studiens användbarhet för policyutformning skulle kunna vara att kunskapen om alkoholens skadeverkningar på foster har ökat sedan experimentet genomfördes. Å andra sidan dröjer det viss tid innan en kvinna blir medveten om att hon är gravid. Dessutom är det en delvis öppen fråga vilken effekt information har på beteendet. Alkoholens skadeverkningar i samhället är kännbara också i dag trots ökad kunskap. Alkoholens sjukdomsburda är betydande.²⁹ Alkoholrelaterat våld är ett stort problem.³⁰ I trafiken har närmare var femte avliden motorfordonsförare haft en otillåten alkoholhalt i blodet under den senaste tioårsperioden. Mellan 40 och 50 procent av dem som omkommer i druckningsolyckor har alkohol i blodet.³¹ Kunskap om alkoholens skadeverkningar är uppenbarligen inte tillräckligt för att missbruket ska elimineras. Både information till gravida och begränsningar i tillgängligheten bör finnas med i den repertoar av åtgärder som vidtas för att begränsa risken för fosterskador.

Tobak innebär liksom alkohol risker för både gravida kvinnor och foster. Rökning innebär förhöjd risk för komplikationer under graviditeten, såsom spontanaborter och utomkvedshavandeskap. För

²⁸ Det finns biologisk-teoretiska argument för att så bör vara fallet; se Wells (2000).

²⁹ Se vidare kapitel 11.

³⁰ CAN (2017).

³¹ Ahlm et al. (2013).

barnet finns risker av samma slag som är förknippade med alkohol – kognitionsstörningar, missbildningar och förhöjd risk för en rad sjukdomar i vuxenlivet.³²

Även *narkotikabruk* före och under graviditet medför risker. Narkotiska droger som intas under graviditet riskerar att orsaka graviditetskomplikationer, och fostret kan påverkas negativt med risk för skador eller funktionsstörningar hos barnet senare i livet. Det gäller även vid läkemedelsassisterad rehabilitering vid beroende, det vill säga behandling med metadon eller liknande kan ha ogynnsamma effekter på barnet. Riskperioden för organmissbildningar är begränsad till de första 3 graviditetsmånaderna. Hittills har man inte verifierat att de vanligen förekommande drogerna ensamma orsakar strukturella missbildningar på det sätt som alkohol gör. Däremot kan tillväxten påverkas negativt vid kroniskt missbruk av narkotika.

Den främsta risken med samtliga droger är de långsiktiga konsekvenser som berör hjärnans mognad.³³ Det finns belägg för epigenetisk påverkan.

Livets början

Barn till gravida kvinnor med kort utbildning löper signifikant högre risk för perinatal död (dvs. att barnet är dödfött eller avlider under första levnadsveckan). Denna grupp av kvinnor har förhöjd risk också för vissa andra komplikationer i samband med födseln, till exempel förtida förlossning. Sambanden gäller även då hänsyn tas till faktorer som samvarierar med utbildningens längd, såsom BMI, ålder och rökning. Även kvinnor födda i vissa länder visar förhöjd risk.³⁴

Den förväntade livslängden vid födseln i Sverige var år 2017 84,0 år för kvinnor och 80,4 år för män. Den har vuxit för både män och kvinnor under lång tid, och avståndet mellan könen har krympt. Ökningen är numera långsam och Sverige har passerats av flera länder i den internationella statistiken.³⁵

En uppfattning om skillnaderna i sjuklighet och förväntad livslängd redan från födseln fås i en studie av adopterade barn av Björkegren

³² Cnattingius (2004), Einarson and Riordan (2009).

³³ Behnke and Smith (2013), Huizink (2014), Vassoler. et al. (2014).

³⁴ Socialstyrelsen (2016).

³⁵ SCB (2019b). Statistiken avser endast personer som är födda i Sverige.

m.fl.³⁶ Barnens förväntade livslängd och allmänna hälsa har ett visst, men ganska begränsat samband med de biologiska föräldrarnas,³⁷ och detta samband bestäms ju till stor del eller helt av faktorer som ligger före födseln. Självfallet har barnens livsmiljö efter adoptionen under de tidiga levnadsåren också stor betydelse för den förväntade livslängden.

7.2 Barnets tidiga utveckling

Barnets tidiga livsmiljö har starka effekter på den kognitiva utvecklingen. Ur ett fördelningsperspektiv är det av betydelse att föräldrar från olika socioekonomiska grupper uppfostrar sina barn på olika sätt enligt internationella översikter.³⁸ Föräldrar med högre socioekonomisk status tenderar att ge sina barn större handlingsfrihet och vara mindre begränsande och straffande i umgänget med barnet. Den närmiljö som erbjuds barnet tenderar också att vara mer stimulerande och inriktad på interaktion och färdighetsträning i sådana familjer.³⁹

Uppfostrans betydelse för språkinläringen är ännu större.⁴⁰ Föräldrar med högre socioekonomisk status kommunicerar mer med sina barn, använder ett större ordförråd och meddelar också mer information i sina samtal, till exempel genom att oftare förklara orsakssamband.

I båda dessa avseenden – allmän uppfostringsstil och språklig kommunikation – spelar föräldrarnas utbildning större roll än deras inkomster.

Problemet för barn med utländsk bakgrund är dubbelt. Det handlar dels om att trots ett ibland begränsat föräldrastöd förvärva tillräckliga kunskaper i det nya landets språk för att kunna hävda sig i skolan, dels om att förvalta och utveckla det språk som finns med från den föregående generationen. Frågan om hur tvåspråkigheten bäst ska hanteras – koncentration på majoritetsspråket eller grundlig inläring av föräldrarnas språk – är omstridd bland språkforskare.⁴¹

³⁶ Björkegren et al. (2019).

³⁷ Rangkorrelation 0,13–0,15.

³⁸ Hoff et al. (2002), Bradley and Corwyn (2002), Lareau (2002).

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Hoff (2006), Weisleder and Fernald (2013).

⁴¹ García et al. (eds.) (2017).

Tidiga stressupplevelser av olika slag sätter spår i hjärnan som blir bestående upp i vuxenlivet.⁴² Det rör sig ibland om epigenetiska förändringar som kan spåras fysiologiskt, men även andra mekanismer är aktiva.

Luftföroreningar och buller är exempel på negativa miljöfaktorer som har studerats ingående.⁴³ Exponering för bly i tidig ålder – ett problem som har minskat under senare år sedan blyad bensin fasats ut – leder till försämrad allmän förmåga som tar sig uttryck i bland annat kortare utbildning, ökad risk för kriminalitet och lägre livsinkomst. Effekten är mer uttalad för pojkar.⁴⁴ Mer allmänt har luftföroreningar en negativ effekt på barns hälsotillstånd i andningsorganen, vilket kan studeras under så kallade inversionsepisoder, då luftkvaliteten är sämre än normalt. Det visar sig att barn från socioekonomiskt svagare grupper är mer känsliga i detta avseende.⁴⁵ Buller från flyg- och vägtrafik kan ge bestående negativa effekter på läsförståelse och minnesfunktioner och också leda till ökad retlighet.⁴⁶

7.3 Familjeförhållanden

Barns hälsa

Barns hälsa påverkas av familjebakgrunden.⁴⁷ Barn i Sverige med hög socioekonomisk status har 40–45 procent lägre sannolikhet att bli inskrivna på sjukhus än barn med låg socioekonomisk status. För psykisk ohälsa och sjukdomar i andningsorganen ligger skillnaden mellan 60 och 85 procent, för skador och förgiftningar mellan 30 och 40 procent. Effekten är något starkare för flickor än för pojkar och blir starkare i tonåren, och då särskilt för psykisk ohälsa. Barn som lever under ekonomisk utsatthet löper 131 procent högre risk att dö under barndomen, vilket motsvarar knappt 24 barn fler per 100 000 barn. Den sociala skillnaden är stabil över tiden.

Ohälsa i barn- och ungdomsåren samvarierar med problem längre fram i livet. Ibland rör det sig om orsakssamband, medan det i andra

⁴² Harms et al. (2017).

⁴³ Currie (2013).

⁴⁴ Grönqvist et al. (2017).

⁴⁵ Jans et al. (2018).

⁴⁶ Stansfeld et al. (2005), Clark et al. (2012), med vidare referenser.

⁴⁷ För litteraturoversikter, se Sjögren och Svaleryd (2011) och Evertsson och Magnusson (red.) (2014).

fall kan vara problem i konstitutionen som visar sig tidigt i livet. Barn som blir inskrivna på sjukhus någon gång under barndomen har sämre meritvärde, lägre sannolikhet att gå ut gymnasiet, högre sannolikhet att få ekonomiskt bistånd och att sakna inkomst från arbete eller studier samt har sämre hälsa som unga vuxna. Det finns ett starkt samband mellan psykisk ohälsa å ena sidan och skolprestationer och välfärd som ung vuxen å andra sidan. Bara 60 procent av barn som har varit inskrivna på sjukhus för psykisk ohälsa uppnår gymnasiekompetens, att jämföra med 87 procent bland barn som aldrig har varit inskrivna på sjukhus. 17 procent av dem som varit inskrivna på sjukhus på grund av psykisk ohälsa har ekonomiskt bistånd vid 23 års ålder, medan andelen är 4,7 procent bland barn som inte varit inskrivna.

Barn med utländsk bakgrund får hantera flera specifika problem, såsom föräldrar som kan ha flytt och därmed kan ha stora psykiska problem i och med trauman, svårigheter med diskriminering med mera.⁴⁸ Många barn bär dessutom själva på traumatiska upplevelser.

Mödrhälsovård och barnhälsovård

Både mödra- och barnhälsovården är frivilliga, kostnadsfria verksamheter som vänder sig till alla gravida och nyblivna familjer. De allra flesta gravida kommer till mödrhälsovården för regelbundna undersökningar och kontroller. Nästan alla barn är inskrivna i barnhälsovården, som bistår med hälsouppföljningar inklusive bedömningar av utveckling och tillväxt, samt föräldraskapsstöd. Båda verksamheterna ska erbjuda föräldraskapsstöd, som förberedelse före förlossningen och under barnets första tid. I hälsokontrollen för 4-åringar ingår bland annat att uppmärksamma barnens språkliga utveckling. Fram till 2009 fanns i råden från Socialstyrelsen en uppmaning att göra språktester, och bedömningen är att detta sker på de flesta barnavårdscentraler.⁴⁹ Många språkligt avvikande 2,5–3-åringar uppvisar senare andra neuropsykiatriska eller intellektuella störningar, och en bedömning av kommunikations- och språkförmågan fyller därför ett bredare syfte inom barnhälsovården. Punktvisa kunskapsöversikter görs också exempelvis av Socialstyrelsen, men en

⁴⁸ Mellan 20 och 30 procent av dem som flyr från krigsdrabbade områden lider av psykisk ohälsa i någon form; se Bogie et al. (2015) och Tingham et al. (2016).

⁴⁹ Magnusson m.fl. (2011).

gemensam infrastruktur för att systematiskt identifiera de barn som är i behov av stöd, vilka insatser som ger resultat och vilka som är mest adekvata i olika situationer saknas.⁵⁰

Ett problem för både barnhälsovården och förskoleverksamheten är att nå fram till alla familjer för att kunna identifiera och stödja barn med olika språk- och kommunikationsproblem. Även om anslutningsgraden till de offentliga systemen är hög, finns det anledning att förmoda att barn med särskilda problem är överrepresenterade i den kategori som inte är ansluten. Barnhälsovårdens riktade insatser når inte i tillräcklig omfattning alla som är i behov av dem.⁵¹ Det gör det angeläget att pröva ytterligare metoder som uppsökande verksamhet för att nå barnen i dessa grupper. I Norge har man experimenterat med gratis barnomsorg för att på en gång öka anslutningsgraden och föräldrars engagemang på arbetsmarknaden.⁵² Försök med utökad hembesöksverksamhet har gjorts i bland annat Rinkeby.⁵³ Inom ramen för överenskommelsen *God och nära vård 2020* mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner stärker man barnhälsovårdens möjligheter att tillsammans med andra aktörer nå ut mer till barn och familjer med hälsofrämjande och förebyggande insatser.⁵⁴

Förskola

På samma sätt som mödrhälsovården är den relativt höga anslutningsgraden i förskolan en utjämnande faktor. Enligt statistiken från 2019⁵⁵ gick 77 procent av alla 1–3-åringar och 94 procent av alla 3–5-åringar i förskola. Ungefär 2 procent av alla 1–5-åringar deltog i stället i pedagogisk omsorg. Barnens ålder när de börjar i förskola eller pedagogisk omsorg är tämligen oberoende av föräldrarnas inkomst och utbildningsnivå. Däremot börjar barn som invandrat till Sverige generellt senare än andra.

⁵⁰ von Greiff m.fl. (2012).

⁵¹ Wallby and Hjern (2011).

⁵² Drange and Telle (2015).

⁵³ Marttila m.fl. (2016). För litteratur om hembesök, se: <https://www.rikshandboken-bhv.se/metoder--riktlinjer/hembesok/referenser/>.

⁵⁴ SKR (2020).

⁵⁵ Statistik från SCB.

Den integration av barn från olika miljöer som sker i förskolan är viktig för språkutveckling och annan social förmåga hos barn med mindre gynnad familjebakgrund.⁵⁶ Samtidigt bör man beakta att upptagningsområdet för förskolor ofta är lokalt och att det därmed påverkas av segregation i boendet.

Personalens kompetens är viktig för att säkerställa kvaliteten i verksamheten. Endast omkring 40 procent av de anställda i förskolan har i dag förskolelärarexamen, och andelen är sjunkande.⁵⁷ Detta beror bland annat på för få utbildningsplatser på förskolelärarutbildningen i relation till behoven. Bristen är störst i storstäder och i kommuner långt ifrån lärosätena. Även den yttre fysiska miljön för barnen och personalens arbetsmiljö är väsentliga. Förtätning av städer och växande behov av förskoleplatser riskerar att komma i konflikt med krav på välanpassade fysiska miljöer, både inomhus och utomhus.

Av särskild betydelse blir förskolan för barn med utländsk härkomst, och både segregation och brist på utbildad personal blir i det perspektivet allvarliga.⁵⁸

Ett anmärkningsvärt faktum är att det i Sverige med en sedan länge väl utbyggd förskola finns ytterst lite forskning om förskolans effekter både generellt och specifikt för nyanlända och utrikesfödda barn och familjer. Ett nationellt uppföljningssystem för mätning av förskolans likvärdighet är angeläget, liksom studier av effekter på lång sikt. Bland de faktorer som borde studeras finns exempelvis skillnader i personalens utbildningsnivå, personaltäthet och barngruppers storlek mellan områden med olika socioekonomiska förutsättningar.

Familjestruktur

Föräldrar och syskon definierar en stor del av barnens uppväxtmiljö under de tidigaste levnadsåren. Antalet syskon är viktigt liksom platsen i syskonskaran. Skillnader i mortalitet beroende på plats i syskonskaran har visats för personer födda under tidigt 1900-tal,⁵⁹

⁵⁶ För en forskningsöversikt med tillämpning på den lokala miljön i Malmö, se Persson (2012).

⁵⁷ Skolinspektionen (2018).

⁵⁸ Bris (2019).

⁵⁹ Modin (2002).

och skillnader i kroppslängd har registrerats från dagens Storbritannien.⁶⁰

Med stigande levnadsnivå blir avvägningsproblemet hur många barn man ska skaffa mindre akut.⁶¹ En viktigare potentiell källa till ojämlikhet är platsen i syskonskaran, även om bilden här är något splittrad. En ganska naturlig konsekvens av hur tid allokeras till barn gemensamt och sinsemellan, när syskonskaran växer, är att de senare födda får mindre tid med föräldrarna totalt sett.⁶² Å andra sidan kan barnen lära sig av äldre syskon, vilket verkar i motsatt riktning.⁶³ I en bred studie av Norges befolkning har visats att äldre syskon i genomsnitt uppvisar högre kognitiv förmåga, längre utbildning och högre livsinkomst.⁶⁴ En studie på svenska data visar att äldre syskon också får chefspositioner med högre sannolikhet.⁶⁵ Hälsoutfallet är mer varierat.⁶⁶

En faktor av viss betydelse är när på året man är född. Eftersom många administrativa system bygger på födelseår, kommer barn som är födda tidigt på året att vara äldre än genomsnittet och då ha vissa utvecklingsmässiga fördelar. Det får konsekvenser till exempel i skolan och i idrottssammanhang. De säsongsvariationer som finns har en viss koppling till sociala bakgrundsvariabler, även om denna koppling har försvagats under senare år.⁶⁷ Vi återkommer till detta i kapitel 8.

Splittrade familjer

Skilsmässor var förr relativt ovanliga i Sverige och förekom mest i de högre samhällsskikten. En allmänt höjd levnadsstandard, kvinnors ökade ekonomiska oberoende och deltagande i samhällslivet och en förändrad äktenskapslagstiftning åren kring 1970 har bidragit till att förändra bilden. Ett normalår ingås omkring 50 000 äktenskap, sam-

⁶⁰ Lawson and Mace (2008).

⁶¹ Lawson and Mace (2010).

⁶² Price (2008).

⁶³ Lawson and Mace (2010b).

⁶⁴ Black et al. (2005).

⁶⁵ Black et al. (2018).

⁶⁶ Black et al. (2016).

⁶⁷ Om försvagningen av säsongsvariationerna, se Dahlberg and Andersson (2019).

tidigt som omkring 25 000 upplöses genom skilsmässa. Skilsmässor är numera vanligare i låginkomsthushåll.⁶⁸

Gemensam vårdnad är numera normen efter en skilsmässa eller en separation efter ett samboförhållande. Antalet vårdnadstvister har parallellt med detta ökat, ibland med negativa konsekvenser för barnens psykiska välbefinnande.⁶⁹

Barn till föräldrar som har skilt sig har i vuxen ålder lägre psykiskt välbefinnande och kortare utbildning, kontrollerat för andra variabler.⁷⁰ Detta innebär inte nödvändigtvis att skilsmässan i sig är orsaken till barnens problem i vuxenlivet utan illustrerar snarare den negativa effekten av ett dysfunktionellt emotionellt klimat inom en familj. Eftersom skilsmässor nu är relativt sett vanligare inom låginkomstfamiljer, kan även försämrade ekonomiska förhållanden efter skilsmässan spela in.

7.4 Boende och närmiljö

Här presenteras bara en kort översikt över frågor knutna till boendets och grannskapets betydelse för det uppväxande barnet; för en grundligare genomgång, se kapitel 12.

Boende

Bostaden är viktig för individen under hela livet, och grundlagen slår fast det allmännas ansvar för att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning.⁷¹ För barn är ett tryggt och kontinuerligt boende av stor betydelse. Ständiga flyttar går ut över både sociala nätverk och senare skolgång. Antalet barn som berördes av vräkning har sjunkit under det senaste decenniet men ökade igen 2018, och ökningen har fortsatt under 2019.⁷²

Trångboddheten är större i Sverige än i övriga nordiska länder och vanligast i hushåll med låga inkomster.⁷³ Internationella studier

⁶⁸ Evertsson och Magnusson (2014), SCB(2013).

⁶⁹ SOU 2017:6.

⁷⁰ Amato (2001), Björklund and Sundström (2006).

⁷¹ Regeringsformen 1 kap., 2 §.

⁷² År 2019 berördes 467 barn av vräkningar (statistik från Kronofogdemyndigheten).

⁷³ Boverket (2016a).

visar att barn som delar rum har sämre skolresultat än barn som inte gör det. Svenska studier bekräftar dock inte den bilden, men den svenska studien säger inget om effekter av extrem trångboddhet, vilken har ökat över tid.⁷⁴ För barn och unga kan trångboddhet försvåra utveckling och underhåll av sociala relationer och möjlighet att sköta skolarbete, liksom möjligheten till återhämtning.

Uppväxtområde

Närmiljön spelar stor roll för barns utveckling, eftersom de tillbringar så stor del av sin tid denna miljö. Effekterna kan vara både positiva och negativa. Bland positiva miljöeffekter kan nämnas att grönområden i anslutning till boendet har en allmänt gynnsam effekt på hälsan.⁷⁵ God evidens finns för effekter på både självupplevd hälsa och mortalitet. Det förefaller som om den upplevda miljön måste vara tillräckligt komplex för att ha positivt inflytande på hälsan. Människans varseblivning har utvecklats i en naturlig miljö, och det kan vara svårt att skapa en tillräckligt naturlig komplexitet i en helt artificiell byggd miljö.⁷⁶ Tillgänglighet till grönområden kan också ge indirekta effekter på hälsan genom ökad vardagsmotion. Negativa miljöeffekter – luftföroreningar, buller med flera – behandlades ovan i avsnitt 7.1.⁷⁷

Segregation är en aspekt av närmiljön som påverkar barnens utveckling. Vilket grannskap man växer upp i har betydelse för vilka livschanser som erbjuds, och barn som växer upp i utsatta områden bor i hög grad i utsatta områden även som vuxna. Amerikansk forskning tyder på att tidig flyttning från utsatta områden minskar risken för negativa konsekvenser i vuxenlivet.⁷⁸ Segregation sker på basis av inkomst, etnicitet och demografiska faktorer som ålder, kön och hushållskategori.⁷⁹ Att växa upp i ett socialt utsatt område kan också innebära att växa upp i ett område präglad av otrygghet och våld. Barnombudsmannen har genomfört intervjuer och enkäter med barn i utsatta områden och i avlägsna kommuner, och denna sammanställ-

⁷⁴ Riksrevisionen (2019a).

⁷⁵ Kaplan (1995).

⁷⁶ Kaplan (1995), Hägerhäll et al. (2004).

⁷⁷ Se referenser i detta avsnitt; vidare Bornehag (2015).

⁷⁸ Andersson m.fl. (2017).

⁷⁹ Ibid.

ning visar att barn i utsatta områden upplever våld i sin vardag, i hemmet, på gården eller till och med i förskolan. Våldet får konsekvenser för barnen genom att begränsa deras liv och rörelsefrihet. Dessa barn upplever också att det är svårt att få studiero i skolan och att vuxenvärlden har låga förväntningar på dem.⁸⁰

Som framgår av kommissionens underlagsrapport i ämnet⁸¹ är segregationen ett komplext fenomen, som förutom de nämnda faktorerna också hänger samman med arbetsmarknaden och den offentliga servicen i närområdet. Boendesegregationen har inverkan också på skolsegregationen, med ytterligare konsekvenser för barnens framtida utveckling.

7.5 Policyfrågor

Faktorer som bidrar till ojämlika livschanser är aktiva redan i det prenatala skedet. Yttre faktorer som allmän stress hos den blivande modern, buller och miljögifter är ojämnt fördelade över befolkningen. Vissa av dess faktorer är svåra att påverka, men andra är åtkomliga genom politiska beslut. En allmän reservation till den citerade litteraturen är att förhållandena under graviditet och det tidiga livet skiljer sig mellan länder och att exempelvis resultat från amerikanska undersökningar inte direkt kan lyftas över till Sverige.

Mödra- och barnhälsovården

En viktig förutsättning i det svenska samhället vad gäller det prenatala skedet är den höga anslutningen till den offentliga mödravården. Det ger goda möjligheter till rådgivning beträffande levnadsvanor, födointag, alkohol, tobak och så vidare. Anslutningen är dock inte fullständig, och det finns anledning att ägna särskild uppmärksamhet åt grupper som riskerar att falla utanför. Mödrar med muslimsk bakgrund bör upplysas om riskerna för fosterutvecklingen med fastemånaden Ramadan.

Efter födseln är det särskilt för nyblivna föräldrar viktigt med allmän rådgivning, undervisning om barns utveckling, risker i vardagslivet och annat. Unga föräldrar och föräldrar med kort utbildning

⁸⁰ Barnombudsmannen (2018).

⁸¹ Andersson och Holmqvist (2019).

har inte lika mycket kunskaper och livserfarenheter som äldre med längre utbildning har hunnit förvärva. De båda faktorerna är kopplade; föräldrar med kort utbildning är generellt sett yngre när barnen föds.⁸²

Förskola

Förskolan är central för barns utveckling och har också en utjämnande effekt på barnens livschanser. Särskilt stor blir betydelsen för barn med utländsk bakgrund, men även för barn i allmänhet som får mindre stimulans och stöd i hemmiljön. Därför är kvaliteten i förskolans verksamhet särskilt viktig för dessa barn, och det finns en stor möjlighet att öka jämlikheten i barns livschanser genom att lägga mer resurser och kraft på förskolan och dess uppdrag att skapa mer likvärdiga möjligheter för barn, oavsett ursprung. Ett viktigt medel för detta är att stärka personalens grundläggande kompetensnivå, vidareutbildning och arbetsmiljö.

Bostad för barnfamiljer

Bostadspolitikerna är central också för detta tidiga skede i livet. Tryggt boende för barnfamiljer, av tillräcklig kvalitet till rimlig kostnad, framstår som ett av de angelägnaste målen på området. Även närmiljön utanför bostaden är viktig.

Barn till separerade föräldrar

Den ekonomiska politiken är av särskild vikt för ensamstående föräldrar med egen vårdnad av barn, en grupp som är starkt kvinno-dominerad. Här finns utrymme för politiken att förbättra den ekonomiska standarden för de familjer som har de svåraste ekonomiska förutsättningarna.

⁸² Se kapitel 7 i SCB (2018 b).

Tyngdpunkten i de offentliga insatserna

En återkommande observation i forskningen är att föräldrar och barn med mindre gynnsamma ekonomiska förutsättningar är känsligare för de störningar som uppträder, antingen det handlar om yttre stressfaktorer som buller och miljögifter eller om risker förknippade med alkohol, tobak och bristfälligt födointag. Detta illustrerar de självförstärkande mekanismer som behandlades i kapitel 4. Jämsides med riktade åtgärder utformade efter de specifika problem som är aktuella i en viss situation bör man alltså överväga allmänna resursförstärkningar till de hushåll som bedöms vara i riskzonen.

Som konstaterats får barn från resursstarka familjer en mer stimulerande uppväxtmiljö, det vill säga de kommer att kunna realisera en större andel av sin medfödda potential i olika dimensioner av personligheten. Resursstarka föräldrar har också bättre förmåga att kompensera för de störningar av olika slag som kan uppträda. Den viktiga policyslutsatsen är att det ur ett samhälleligt perspektiv finns en större orealiserad potential bland barn med mindre gynnad bakgrund. Detta förklarar också att de effekter som observeras av insatser i barnomsorg och förskola tenderar att vara störst för denna kategori barn.⁸³ Ekonomerna James Heckman och Dimitriy Masterov uttrycker det på följande sätt:⁸⁴

... den verkliga kreditrestriktionen som barn möter är inte otillräckliga resurser för undervisning och mat och husrum under collegeåren. Det är snarare barnens oförmåga att låna mot framtida inkomster för att köpa en föräldraomgivning som tillåter dem att realisera sin potential. Det är olyckan att ha fått fel föräldrar.

⁸³ Se avsnitt 8.1.

⁸⁴ Heckman and Masterov (2007).

8 Utbildningsåren

Perioden från tidiga barnår till vuxen ålder kring tjugo år kan hävdas vara den viktigaste för en människas utveckling. Personligheten dansas i samspel med omgivningen. Kunskaper och social förmåga växer, och hon lär sig efter hand orientera sig allt bättre i tillvaron. Skolan är mycket viktig för denna utveckling. Under femton till tjugo år, för dem med lång utbildning ännu längre, är lärandet den dominerande sysslan i vardagslivet. Både kognitiva och andra färdigheter utvecklas. Under de tidiga skedena är familjen den jämte skolan dominerande miljön; successivt blir kamratgrupper och föreningsliv viktigare som referenspunkter och normsändare i utvecklingen mot den autonoma vuxna människan.

Med ekonomiskt språkbruk är denna period den viktigaste för uppbyggnaden av ett lands humankapital. Grundläggande färdigheter som att kunna läsa, skriva och räkna är nödvändiga för vuxenlivet oavsett livsbana, men också kunskaper i historia, samhällskunskap och geografi för att man rätt ska kunna orientera sig i samhället. Kulturorienterade ämnen som litteratur, musik och skapande konst utvecklar andra sidor av personligheten. Med gymnastik, idrott och hälsokunskap grundläggs goda levnadsvanor med konsekvenser långt upp i vuxenlivet.

Det finns en viktig jämlikhetsaspekt på detta system. Barn med olika familjebakgrund har olika förutsättningar att utvecklas som människor, och en av skolans centrala uppgifter blir att jämna ut dessa förutsättningar genom att garantera en hög lägstanivå på kunskaper och färdigheterna. På längre sikt är skolan det viktigaste instrumentet för att skapa ett jämlikt samhälle befolkat av autonoma människor som kan orientera sig i tillvaron och försvara sina rättigheter. Tanken om en allmän och obligatorisk skola, som är ett arv från upplysningen, är därför ett bärande element i demokratin.

8.1 Vad påverkar utbildningsresultat och utbildningsval?

Individens utbildningsresultat och utbildningsval hänger samman med en rad olika faktorer, dels i hemmiljön, dels i skolan. Vi har i kapitlen 3 och 7 behandlat arv och miljö och visat betydelsen av den tidiga uppväxtmiljön för barns utveckling. Kombinationen av arv, hemmiljö, förskola, skolutbildningens innehåll, pedagogik och kvalitet och elevens eget bidrag formar utbildningsresultatet. För att bedriva framgångsrik utbildningspolitik måste man veta vilka faktorer som har störst betydelse för utbildningsresultaten och vilka bland dem som låter sig påverkas av policy. Detta betyder att det krävs ett omfattande statistiskt analysarbete för att särskilja effekterna av utbildningspolitik från andra faktorer. För att förstå utvecklingen av resultaten i skolan – både nivå och spridning – är det därför viktigt att ta hänsyn till förändringar i de demografiska förutsättningarna. På så sätt kan skolans betydelse för resultatutvecklingen renodlas och man får ett bättre underlag för att förstå hur skolan lyckas med sitt uppdrag.

Även individens utbildningsval påverkas av dessa bakomliggande faktorer. Utöver den direkta kopplingen mellan skolresultat och utbildningsval skiljer sig utbildningsvalen för elever med jämförbara skolprestationer men med olika kön och olika socioekonomisk bakgrund.¹

8.2 Förskola

Skillnaderna i barns tidiga uppväxtvillkor tar sig många uttryck – föräldrars utbildningsbakgrund, ekonomisk standard, bostadsstandard, fysisk miljö i grannskapet och annat. De får konsekvenser för barnens kunskaper, sociala förmåga och självförtroende. I dag går drygt en halv miljon barn i förskolan, vilken också är barnens första steg i utbildningsväsendet. Förskolan är en institution där jämnare förutsättningar kan skapas inför barnens fortsatta uppväxt i och utanför skolsystemet.

¹ Rudolphi (2013).

Det finns en omfattande forskning kring förskolans effekter både på kortare och längre sikt.² Dietrichson et al. (2019) är en syntes av 26 internationella studier som har utnyttjat naturliga experiment för att dra slutsatser om (kausala) effekter av universella förskolesystem för barn mellan 0 och 6 år. Effekter har mätts från tredje årskursen till vuxen ålder. Jämförelser med informell barnomsorg (t.ex. omsorg i hemmet av föräldrar, mor- och farföräldrar) visar på blandade effekter på tidiga utfall som mäter skolresultat, hälsa och välbefinnande. Utvärderingar i senare skeden – framgång i skolan, antal skolår, slutlig utbildningsnivå, sysselsättning och inkomster – visar dock på gynnsamma genomsnittseffekter av de universella förskoleprogrammen. De studier som har genomfört kostnads-nyttokalkyler visar på en klart positiv avkastning. Effekterna är störst för barn från familjer med låg socioekonomisk status. Studien finner inga systematiska skillnader mellan pojkar och flickor.

Som konstaterades i föregående kapitel har den svenska förskolan inte varit föremål för någon större utvärderings- och forskningsinsats, vilket delvis beror på brist på data. Dock finns några ekonometriska studier av den norska förskolan, som torde vara relevanta också för den svenska diskussionen.³ Analyserna bekräftar de allmänna slutsatserna ovan. Förskolan bidrar långsiktigt till barnens utbildningsnivå och minskar beroendet av transfereringssystem. Flickor och barn till mödrar med kortare utbildning gynnas särskilt.

Anslutningen till förskolan i Sverige är som tidigare konstaterats hög. Enligt SCB⁴ var andelen som gick i förskola hösten 2019 knappt 50 procent bland 1-åringar, 89 procent bland tvååringar och 94 procent bland 3–5-åringar. Andelen barn som går i förskola har ökat under det senaste decenniet, medan andelen barn i pedagogisk omsorg har minskat. Barnens ålder när de börjar i förskola eller pedagogisk omsorg⁵ är relativt oberoende av föräldrarnas inkomst och utbildningsnivå. Däremot börjar barn som invandrat till Sverige av naturliga orsaker generellt senare än andra. Drygt 23 000 barn i åldern 3 till 5 år är inte inskrivna i förskolan, vilket motsvarar 6 pro-

² För översikter, se Burger (2010), Havnes & Mogstad (2011), Ruhm & Waldfogel (2012) och Dietrichson et al. (2019). För en detaljerad genomgång av förskolans betydelse på lokal nivå, se Persson (2012).

³ Havnes, Mogstad (2011) resp. Havnes & Mogstad (2015).

⁴ SCB (2019c).

⁵ Ofta familjedaghem.

cent av alla barn i den åldern. Av dem är 20 procent utrikes födda. Det kan jämföras med att 7 procent av alla barn i Sverige mellan 3 och 5 år är utrikes födda.

Förskolan lyfts ofta fram som särskilt viktig för barn som invandrat till Sverige, eller vars föräldrar har invandrat. Evidensen på detta område är begränsad⁶, men eftersom en lång rad studier visat att förskolan har särskilt positiva effekter för barn från socioekonomiskt svaga hem är det rimligt att anta att barn med invandrarbakgrund är särskilt gynnade, då de i genomsnitt har en sämre ekonomisk standard än barn med svensk bakgrund. En särskild utredare har fått i uppdrag att lägga förslag som kan leda till ökat deltagande i förskolan för barn i åldern 3 till 5 år med syfte att stärka språkutvecklingen inom denna grupp.⁷

Deltagande i förskola bland barn med invandrarbakgrund kan också vara gynnsamt ur andra perspektiv. En norsk studie har visat att utökad förskola för barn med utländsk bakgrund om 4 timmar per dag också hade en positiv effekt på mödrarnas arbetsmarknadsutfall.⁸

Kvaliteten i förskoleverksamheten är viktig och starkt beroende av personalens utbildnings- och kompetensnivå. År 2019 hade 39,6 procent av de anställda i förskolan en förskollärarexamen. Andelen personal med förskollärarexamen hade då minskat med 2,9 procentenheter sedan 2014.⁹

Förskolan är en del av det svenska utbildningssystemet och den första skolform som barnen möter. Införandet av en egen skolform, reviderad läroplan med bland annat krav på skolchef för förskolan och ansvaret för tillsyn av både kommunala och fristående förskolor har ökat kompetensbehovet hos kommunerna, samtidigt som andelen utbildad personal minskar.

Förskolan som skolform riskerar att hamna i bakgrunden när nationella initiativ tas för att höja kvaliteten i den svenska utbildningen. Exempelvis har de riktade statsbidragen i huvudsak riktats till de andra skolformerna. Då har barnen i många fall redan befunnit sig i förskolans utbildningsverksamhet i 4–5 år, där tidiga insatser kan sättas in. När förskolans kvalitet är hög, kan den kompensera

⁶ Se dock Bris (2019) och Drange & Telle (2017).

⁷ Dir. 2019:71. Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska.

⁸ Drange & Telle (2017).

⁹ Skolverket (2019).

för brister i hemmiljön, ge möjligheter till bättre skolstart och förhindra eller bryta social exkludering.

8.3 Grundskola

Den svenska grundskolan har genomgått stora förändringar under de senaste tre–fyra decennierna, av både organisatorisk och substantiell natur. Skolan kommunaliserades i slutet av 1980-talet, och det statliga inflytandet minskade genom att länskolnämnder och läromedelsgranskning avvecklades, att sektorbidraget till skolan avskaffades och att uppdraget till de centrala myndigheter som fanns kvar förändrades.

Några år in på 1990-talet infördes så skolval (egentligen en möjlighet att uttrycka önskemål om skola i de kommuner som införde detta) och fri etableringsrätt för nya huvudmän inom skolan. Den offentliga finansieringen till fristående huvudmän blev år 1997 mer generös än tidigare och har kommit att utformats som en skolpeng som följer eleven till den skola den går på.

Parallellt med dessa förändringar ändrades också den dominerande pedagogiska doktrinen i riktning mot vad som i olika sammanhang har kallats elevcentrerad eller konstruktivistisk pedagogik.¹⁰ Betygssystemet har också reformerats, från ett relativt betygssystem till ett mål- och kunskapsrelaterat system.

Till dessa förändringar kommer vad som har skett i omvärlden med direkta och indirekta konsekvenser för skolan. Den starkt ökade migrationen har lett till att en stor andel barn i den svenska skolan nu har utländsk bakgrund. Vissa är födda i Sverige, andra utomlands. Språkbarriärer och skillnader mellan olika länders skolsystem har inneburit att den svenska skolan under senare decennier haft en svårare uppgift att lösa.

Mot det ökade inslaget av barn med utländsk bakgrund ska ställas den allmänt stigande utbildningsnivån i det svenska samhället. Det är väl känt att barn med minst en förälder som har eftergymnasial bakgrund har bättre förutsättningar att klara skolans krav. Från sekelskiftet till i dag har andelen barn med denna förutsättning vuxit från drygt 40 procent till drygt 60 procent. I detta avseende har villkoren för lärandet alltså blivit gynnsammare.

¹⁰ Läroplanen Lpo 1994.

Blotta mängden av förändringar – listan är långt ifrån komplett – gör det svårt att värdera vad de olika bidragen har betytt, när man dessutom tar hänsyn till de förändringar som skett i omvärlden – internationell migration, förändrade samlevnadsförhållanden, utbyggnad av elektroniska medier och annat. Denna komplexitet får dock inte stå i vägen för seriösa försök att analysera effekterna av fattade politiska beslut.

Den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD, som har följt och analyserat utbildningspolitiken inom de industrialiserade länder under många decennier, utvärderade svensk utbildningspolitik 1967, 1979 och en tredje gång 1992, då reformintensiteten var som högst.¹¹ Man konstaterade att Sverige hade ett internationellt rykte som ett föregångsland när det gällde utbildningspolitiskt tänkande. Utbildning var ett starkt offentligt åtagande, med förhållandevis höga offentliga utgifter, väl utbildade lärare och en idé om utbildning som både ett egenvärde och ett medel att hålla en hög kulturell nivå i befolkningen. Man lovordade också den starka egalitära traditionen, där en hög lägstanivå skulle garanteras oberoende av kön, region, social klass, etnisk bakgrund eller funktionsnedsättningar. Detta är för övrigt en stabil observation i OECD:s analyser genom åren; länder med framgångsrika utbildningssystem når denna framgång bland annat genom att hålla en hög lägstanivå.¹²

8.3.1 Att mäta kunskaper, resultatskillnader och skolors kvalitet

Skolan har ett kunskapsuppdrag, ett demokratiuppdrag och ett kompensatoriskt uppdrag. Hur skolsystemet presterar måste därför bedömas utifrån alla dessa delar. Kunskaper och färdigheter kan mätas med olika typer av kunskapsprov, men det är svårare att mäta hur skolan lyckas med att förmedla demokratiska värderingar och bidra till individens delaktighet i samhället. Uppföljningar av skolsystemet fokuserar därför oftare på de mätbara uppdragen, det vill säga kunskapsuppdraget och det kompensatoriska uppdraget.

Uppföljningar av skolsystemet i termer av elevers kunskaper behöver inte utgöras av totalundersökningar men måste vara representativa och jämförbara över tid, det vill säga proven måste konstrueras

¹¹ OECD (1992).

¹² Se exempelvis OECD (2017 b).

och rättas på ett sätt som gör att resultaten är jämförbara över tid. I Sverige genomfördes sådana undersökningar 1992 och 2003, de så kallade NU-undersökningarna. Därefter har resultatutvecklingen i Sverige främst kunnat följas genom de internationella kunskapsundersökningarna PIRLS, PISA och TIMSS. Diskussionen om resultatutvecklingen i den obligatoriska skolan bygger därför i stor utsträckning på dessa. De internationella undersökningarna har kritiserats från olika håll på metodologiska grunder, både inom den akademiska sfären och i den allmänna debatten.¹³ Det finns skillnader i de deltagande ländernas skolsystem som måste beaktas i jämförelser, exempelvis när det gäller ålder vid skolstarten och vid vilken ålder elever delas in i yrkesinriktad respektive teoretiskt inriktad utbildning. Testernas innehåll i förhållande till nationella läroplaner kan också påverka utfallet. Kritiken är främst inriktad mot svårigheter att jämföra resultat mellan olika skolsystem, men även inom ett och samma system kan resultaten vara svårtolkade om faktorer som elevernas motivation att prestera väl på proven förändras över tid.

De nationella proven är inte konstruerade för att följa upp resultatutvecklingen över tid. Betyg och poäng eller provbetyg från de nationella proven kan dock standardiseras årsvis på ett sätt som möjliggör relativa jämförelser inom ett visst betygssystem. På så sätt är det möjligt att undersöka hur skillnader i skolresultat mellan olika elevgrupper eller skolor har utvecklats över tid. En sådan jämförelse bygger dock på att man kan anta att betygssättningen är rättvisande. Ett flertal studier indikerar att skolor lokalt ger högre provbetyg än vad som ges vid en central omrättning av de nationella proven, och att det finns systematiska avvikelser mellan resultat på de nationella proven och elevers betyg.¹⁴

Skolors kvalitet kan mätas genom mått som fångar elevers resultat, efter det att hänsyn tagits till elevernas förutsättningar (t.ex. familjens socioekonomiska situation och migrationsbakgrund) och tidigare skolresultat. Måttet sammanfattar hur mycket eleverna på en skola har lärt sig under den tid de tillbringat i skolan, relativt elever i andra skolor.

¹³ Se t.ex. Kreiner & Christensen (2014).

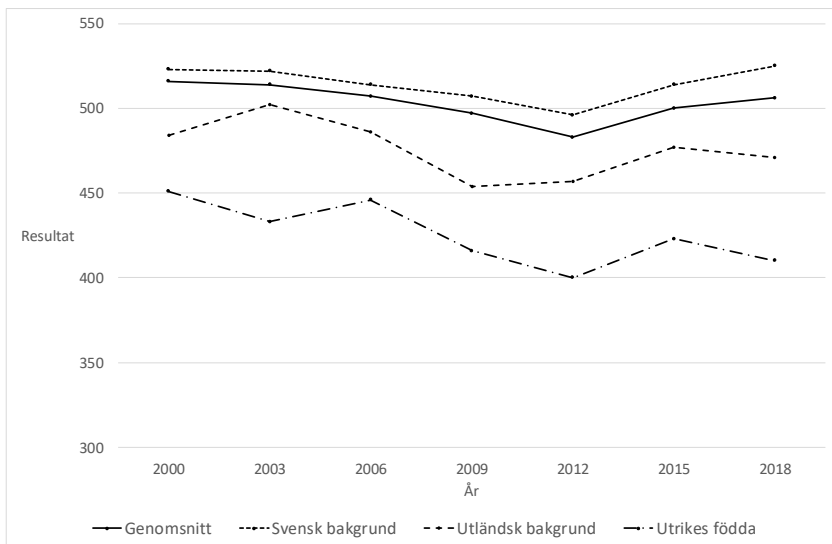
¹⁴ Se t.ex. Skolverket (2019 b).

8.3.2 Resultatutvecklingen i den svenska grundskolan

PISA-undersökningen, OECD:s internationella kunskapsundersökning, har genomförts i Sverige vart tredje år sedan år 2000. Undersökningen testar kunskaper inom tre områden: läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Figur 8.1 visar resultatutvecklingen bland svenska elever i PISA. Mellan 2000 och 2012 skedde en kraftig resultatförsämring och 2012 låg svenska elever under OECD-genomsnittet på alla områden. Därefter har resultaten förbättrats och 2018 ligger svenska elever på ungefär samma nivå som 2006; de ligger nu lika mycket över OECD-genomsnittet 2018 som de gjorde 2006. Det bör dock noteras att kretsen av OECD-länder har vuxit mellan 2000 och 2015 och att detta har bidragit till en mindre sänkning av OECD-medelvärdet.

Figur 8.1 Svenska elevers resultatutveckling i PISA 2000–2018

Uppifrån: svensk bakgrund, genomsnitt för alla elever, svenskfödda med utländska föräldrar respektive utlandsfödda med utländska föräldrar



Not: Kurvorna visar det samlade resultatet för läsförståelse, matematik och naturvetenskap.

Källa: Skolverket (2019).

Resultatutvecklingen beror som tidigare nämnts på hur väl skolan lyckas med sitt uppdrag, men också på elevers initiala förutsättningar. Den svenska skolan har under den period som mätningarna

gjorts sett en växande andel elever födda utomlands, och åldern vid invandring har stigit.¹⁵ Dessa elever har i genomsnitt sämre förutsättningar att prestera väl på kunskapstester, eftersom de först måste lära sig svenska och totalt sett har gått färre år i den svenska skolan. Därutöver kan många barn ha fått bristfällig undervisning i sitt ursprungsland, något som ibland förvärrats av politiska och militära konflikter.¹⁶

Det är därför motiverat att försöka få ett grepp om hur stor del av de förändrade skolresultaten som beror på denna ökning. Ett sätt att ta hänsyn till att de initiala förutsättningarna bland elever har förändrats över tid är att dela upp analysen utifrån elevers ursprung. Gruppen elever som vuxit upp i Sverige och har svensk bakgrund har sannolikt haft relativt jämförbara förutsättningar över tid. För denna grupp är resultaten i läsförståelse 2018 tillbaka på samma nivå som resultaten vid den första mätningen. Utifrån detta resultat kan man dra slutsatsen att den svenska skolan, givet elevers förutsättningar, har återhämtat sig resultatmässigt, åtminstone för gruppen med svensk bakgrund. För gruppen svenskfödda med utländsk bakgrund är tendensen osäker men snarast nedåtgående. För gruppen utlandsfödda sker en trendmässig nedgång under hela perioden.¹⁷ Elever i denna grupp har allt svagare förutsättningar över tid, och det är därför svårt att dra slutsatser om i vilken utsträckning nedgången kan förklaras av att skolans kvalitet har försämrats för denna grupp.¹⁸ Skolan har dock fått ett svårare uppdrag genom att den fått en större andel elever med svaga förutsättningar.

Tidigare studier har analyserat hur stor del av försämringen i PISA fram till 2012 som kan förklaras av den ökande andelen barn med migrationsbakgrund. Skolverket uppskattar att mellan 7 och 25 procent av försämringen kan förklaras av denna ökning, lägst för matematik och högst för naturvetenskap.¹⁹ Heller Sahlgren redovisar

¹⁵ Holmlund m.fl. (2019).

¹⁶ En granskning genomförd av tidningen Expressen under medverkan av Magnus Henrekson (publ. 2020-06-02) indikerar att alltför många elever med utländsk bakgrund har sällats bort i urvalet och att bilden som har spritts därför är alltför gynnsam för denna kategori och för svenska elever sammantaget. Detta bekräftar att integrationen av elever med utländsk bakgrund utgör en stor utmaning, även om bilden av de svenskfödda elevernas resultat inte påverkas. Se Henrekson & Wennström (2019).

¹⁷ Skolverket (2019 c) reserverar sig mot allt för långtgående slutsatser kring denna trend; PISA är en urvalsundersökning och därför är underlaget begränsat för gruppen utlandsfödda.

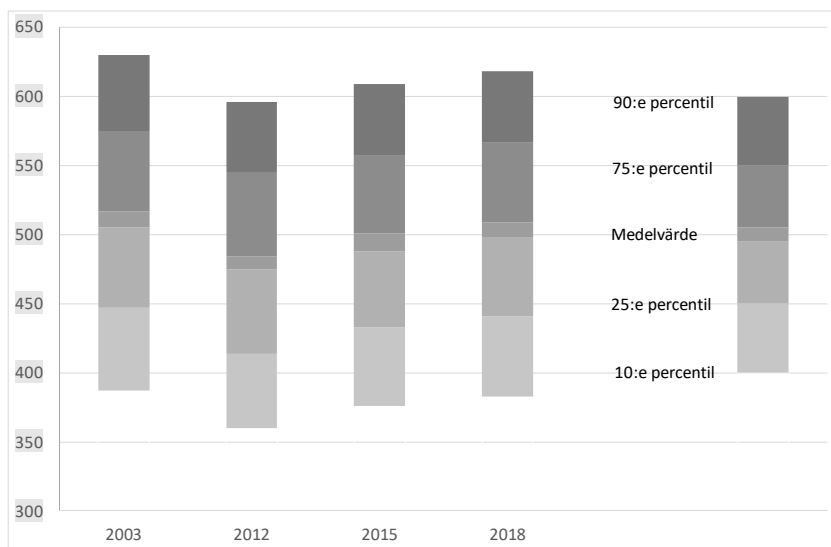
¹⁸ Skolverket (2019 c).

¹⁹ Skolverket (2016).

en något högre siffra, 29 procent.²⁰ Dessa siffror avser endast den direkta effekten. Till denna kommer dels påverkan på det totala undervisningsuppdraget, dels de extra resurser som har tillförts för att möta denna påverkan – vars effekter som är svåra att uppskatta.

Utifrån ett jämlikhetsperspektiv är det särskilt relevant att undersöka hur resultatförändringarna har fördelat sig över elevpopulationen. Figur 8.2 nedan visar utvecklingen över tid i matematik över hela resultatfördelningen och visar att nedgång och uppgång finns representerade i både botten och toppen av fördelningen. I läsförståelse (ej visat i diagrammet) har nedgången dock varit särskilt kraftig i den nedre delen av fördelningen. Att resultatnedgången drabbat elever både i toppen och botten av fördelningen indikerar att skolans problem inte kan förklaras enbart av brister i det kompensatoriska uppdraget – det är rimligt att också försöka finna andra förklaringar till utvecklingen. Generella resultatförsämringar kan dock särskilt drabba grupper som ligger i den nedre delen av resultatfördelningen, eftersom deras kunskaper och färdigheter faller från redan låga nivåer.

Figur 8.2 Resultatutvecklingen i PISA i olika delar av fördelningen – matematik, 2003–2018



Not: Intervallet kring medelvärdet är ett 95-procentigt konfidensintervall.

Källa: Skolverket (2019 c) PISA.

²⁰ Heller Sahlgren (2015).

Som tidigare nämnts har det riktats en del kritik mot PISA-undersökningen. Trots denna är resultaten vad gäller den långsiktiga utvecklingen för Sverige så entydiga att den allmänna slutsatsen om en resultatförsämring och uppgång för eleverna med svensk bakgrund knappast kan ifrågasättas. Visst stöd för att PISA-testernas bild är rättvisande fås också i de tester av vuxnas färdigheter i motsvarande kohorter som har genomförts, den så kallade PIAAC-undersökningen.²¹

I samband med resultatnedgången genomförde OECD återigen en analys av den svenska skolan.²² Man bedömde att skolan uppvisade brister i flera avseenden, bland annat avseende det kompensatoriska uppdraget och styrningen av skolan. OECD:s rekommendationer låg till grund för regeringens skolkommision, som tillsattes 2015.

Nuläge

Resultatnedgången i den svenska skolan har lett till skolpolitiska initiativ och åtgärder på en rad områden. Den återhämtning som har skett kan sannolikt förklaras delvis av detta. Tillsättandet av en skolkommision med ett brett uppdrag, många experter och representanter för olika intressenter bidrog till en nationell samling kring skolfrågorna. Att Sverige bjöd in experter från OECD till en extern genomlysning av den svenska skolan var ett tecken på krismedvetande.²³

Skolkommisionen sammanfattade problembilden i den svenska skolan på följande sätt:²⁴

- Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän.
- För svag kompensatorisk resursfördelning.
- Otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling.
- Brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet.
- Skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor.
- Problem i lärandemiljön.
- Splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan.

²¹ Gustafsson (2014).

²² OECD (2015b).

²³ Ibid.

²⁴ SOU 2017:35, s. 14.

Åtskilliga förbättringar har skett och sker, men mycket av problembeskrivningen är fortfarande giltigt.

Skolkommissionens betänkande blev utgångspunkt för ytterligare utredningar, exempelvis om lärarprofessionen, skolforskningen och en likvärdig skola.²⁵ Också på de olika områden som har berörts ovan finns signaler som tyder på självprovning och omorientering. Inom pedagogik och didaktik förs inomdisciplinära debatter i vilka tidigare positioner omprövas.²⁶ Krav på strukturerad undervisning under lärares ledning har skrivits in i läroplanen för grundskolan från 2011.²⁷

Krav på ett starkare statligt ansvar för skolans utveckling har också rests från olika håll – vissa politiska partier, lärarfack och i Leif Lewins utredning om kommunaliseringen av skolan.²⁸ Ett antal riktade statsbidrag har skapats för att förstärka kommunernas skolbudgetar, och Skolverket bedriver en stödverksamhet, ”Samverkan för bästa skola”, som bistår skolor med problem runt om i landet. Kursplaner har reviderats, förstelärare har införts och lärarfortbildningen stärkts för att höja kvaliteten i undervisningen.

Missförhållanden inom fristående skolor har bland annat lett till en lagändring som innebär en noggrannare provning av ansökningar om att få driva sådana skolor, så kallad ägar- och ledningsprovning. De fristående skolornas egna kösystem har ifrågasatts.²⁹

Tillströmningen av elever med utländsk bakgrund har också föranlett beslut om stödåtgärder av olika slag. Både denna fråga och den bredare problematiken kring skolans kompensatoriska uppdrag har lett till att ett antal utredningar initierats, exempelvis om en likvärdig skola (dir. 2018:71), likvärdiga fritidshem och pedagogisk omsorg (dir. 2018:102), fler barn i förskolan för bättre språkkunskaper (dir. 2019:71), planering och dimensionering av gymnasieskolan (dir. 2018:17), sfi och vuxenutbildning (2018:73), stärkta skolbibliotek och läromedel (2019:91) och ökade möjligheter för Skolinspektionen att stänga skolor vid allvarliga missförhållanden. Jämlikhetskommissionen har haft kontakter av varierande intensitet med flera av dessa utredningar.

²⁵ SOU 2018:17, SOU 2018:19 respektive SOU 2020:28.

²⁶ För ett exempel, se Linderöth (2016).

²⁷ ”Skolan ska erbjuda eleverna strukturerad undervisning under lärares ledning, såväl i helklass som enskilt.” Lgr 11 (rev. 2018), s. 11.

²⁸ SOU 2014:5.

²⁹ Förutom i Skolkommissionens betänkande också i SOU 2020:28.

Dessa utredningar och andra som redan har avslutats är fortsättningar av Skolkommissionens arbete. Även de förslag som presenteras i det följande kan ses som en del av denna vidarebearbetning, även om tonvikten och argumenten i vissa fall är annorlunda.

8.3.3 Skolornas resurser

Resurser kan mätas dels som de totala finansiella resurserna som läggs på skolan, dels konkreta delmåttn som lärartäthet, lokalkostnader och så vidare.

Totala resurser

Internationella jämförelser av resurserna i skolan är svåra av flera anledningar. Förutsättningarna skiljer sig i en rad avseenden, till exempel vad avser kostnadsläge för olika varor och tjänster, befolkningstäthet med mera. På basis av det material som årligen sammanställs av OECD kan man ändå dra slutsatsen att den svenska skolans resurser i stora drag motsvarar vad som kan förväntas av ett rikt land. Detta säger ingenting om huruvida resurserna används effektivt. En punkt där Sverige avviker är att antalet undervisningstimmar per år är lågt.³⁰

Mellan 1998 och 2018 växte utgifterna för grundskolan med 28,5 procent. Elevkullarna varierar emellertid sedan länge ganska kraftigt med en period av omkring 20 år, vilket leder till att kostnaderna per elev varierar mellan åren, eftersom vissa resurser är svåra att variera i takt med elevkullarnas storlek. Dessutom har inflödet av barn med utländsk bakgrund krävt mer än genomsnittliga resurser. Den behovskorrigerade resursinsatsen visar därför har sjunkit något under den aktuella perioden.³¹

De kostnader per elev som redovisas av kommunerna varierar starkt över landet. Kvoten mellan den högsta och den lägsta kostnaden är nästan 2, närmare 180 000 kronor respektive drygt 90 000 kronor per elev. Till viss del kan detta bero på att principerna för kostnadsredovisning varierar mellan kommunerna.³² Vissa skillnader beror på

³⁰ OECD (2019 d), indikator D1.1.

³¹ SOU 2020:28, s. 411.

³² Ibid., avsnitt 7.3.

elevunderlaget, andra på driftsförutsättningar, till exempel lokalt löneläge eller glesbygd. Kommunernas metoder för att beräkna tilläggsanslag för elever som kräver extra insatser varierar också starkt.

En dominerande faktor i kostnadsbilden hänger samman med elevkullarnas variation. Kommunerna har ansvar för att bereda plats för alla barn, även för dem som går i fristående skolor, och måste därför ha beredskap för att ta hand om ett större antal barn än som faktiskt går i de kommunala skolorna. När elevkullarnas storlek varierar, kommer också kostnaderna per elev att variera, eftersom de fasta kostnaderna slås ut på färre elever när elevkullarna är små. De fristående skolorna följer inte alls i samma grad med dessa variationer, varför den kommunala skolan bär den absoluta huvuddelen av den kostnad som följer med variationen.

Utgifterna för skolan påverkas också av kommunernas ekonomiska situation, som rimligen har betydelse för ambitionsnivån när skolans behov ska vägas mot andra sektorer. Det kan också finnas skillnader i effektivitet, även om de uppskattningar som har gjorts måste förses med reservationer på grund av de svårigheter med statistiken som nämndes ovan.

Lärraresursen

Inom utbildningsforskningen råder nu bred enighet om att skolans resurser påverkar elevernas resultat positivt. Bilden har också preciserats i ett antal avseenden.³³ Ett allmänt resultat är att resurser har avtagande avkastning; nyttan av ytterligare resurser minskar ju mer resurser som har tillförts. Ett annat stabilt resultat är att de positiva effekterna är större för elever som på grund av hemförhållanden eller socioekonomi har relativt svaga förutsättningar. Att omfördela resurser till skolor vars elever har svaga förutsättningar kan alltså förväntas höja de genomsnittliga resultaten, samtidigt som livschanserna utjämnas.

Lärraresursen är viktig, både vad avser lärartäthet och lärarkompetens. Volymfaktorn – lärartätheten – kan beräknas ur statistiken, medan kvaliteten – lärarkompetens – är svårare att mäta. Effekten av formell utbildning har varit svår att belägga, men erfarenhet har be-

³³ För en översikt, se SOU 2020:28, kapitel 7. Detta innehåller referenser till den forskning som återges i det följande.

tydelse, och lärarna på skolor med goda förutsättningar är i genomsnitt mer erfarna. Tidigare undersökningar tyder på att skolor vars elever har goda förutsättningar har lättare att rekrytera lärare.³⁴ Det är sannolikt att detta har konsekvenser för de svåråtkomliga aspekterna av lärarkompetensen.

8.3.4 Likvärdighet i den svenska grundskolan

Likvärdighetsbegreppet

Skollagen föreskriver i 1 kap. 9 §: ”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.” Begreppet definieras inte i lagtexten och kan tolkas på mer än ett sätt.³⁵

En svag tolkning (1) är att undervisningen ska hålla samma standard vad gäller lärarkompetens och andra resurser oberoende av region, skola, klass etcetera. En något starkare tolkning (2) utgår från lagens formulering i 4 § i samma kapitel: ”I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.” Lagens formulering är här ganska vag, eftersom anordnaren bara avkrävs en strävan efter att uppväga skillnader. Ytterligare en möjlighet (3) är att ta fasta på skolplikten och kräva att sådana kompensatoriska insatser ska göras att elever kan godkännas – alltså en plikt för anordnaren som motsvarar barnets plikt att gå i skolan. Den starkaste tolkningen (4) torde vara att kräva att effekten av alla bakgrundsvariabler som eleven själv inte råår över kompenseras, vilket är orealistiskt.³⁶ Sammanfattningsvis innebär de fyra olika tolkningarna:

³⁴ SOU 2019:40, avsnitt 4.3.

³⁵ För olika tolkningar av begreppet och empiriska undersökningar av likvärdighet, se Erikson & Unemo (red.) (2019).

³⁶ Statistiskt skulle det innebära att en regressionsmodell som innehåller sådana variabler inte skulle ge signifikant utslag för någon av dem.

1. Kvaliteten ska inte variera systematiskt med region, skola etcetera.
2. Påvisbara kompensatoriska resursförstärkningar ska göras till elever med större behov än genomsnittet.
3. Resursförstärkningarna till elever med större behov ska så långt möjligt säkerställa att alla elever klarar kunskapskraven för godkänt.
4. Resursförstärkningarna till elever med missgynnande bakgrundsfaktorer ska eliminera effekten av dessa faktorer.

Att mäta likvärdigheten i skolan

I och med skollagens skrivningar om att skolan ska uppväga skillnader i elevers förutsättningar blir en central fråga hur skolan löser sitt kompensatoriska uppdrag. Svaret kan sökas genom att studera antingen insats- eller utfallssidan. När det gäller insatssidan görs differentiering av resursinsatserna efter bedömt behov hos huvudmannen och kan bli beroende av politisk majoritet i kommunen eller prioriteringar hos privata anordnare. Sedan 2014 stipuleras i skollagen att kommuner ska fördela resurser efter elevers behov men inte närmare hur detta ska gå till. Det finns också statliga medel avsedda för stöd till elever med särskilda behov, men erfarenhetsmässigt fungerar sådana stödformer dåligt, då framför allt små kommuner ofta inte bedömer sig ha administrativa resurser för att söka.³⁷

På utfallssidan kan resultatet av det kompensatoriska uppdraget studeras genom att undersöka skillnader i skolutfall mellan skolor och mellan elever med olika familjebakgrund. Utifrån denna uppdelning i insats- och utfallsmått analyseras likvärdigheten ofta med tre olika indikatorer: i) resursfördelning utifrån elevers behov; ii) resultat skillnader mellan skolor, som fångar skillnader i kvalitet; och iii) familjebakgrundens betydelse, som fångar hur väl skolan lyckas utjämna skillnader i förutsättningar.

³⁷ Skolverket (2008). Se också Skolverket (2019 d).

Resursfördelning

Det finns en omfattande forskning om betydelsen av skolresurser mätt i termer av lärartäthet och klasstorlek. Den internationella forskningen visar blandade resultat, men en svensk studie har visat tydliga positiva effekter av minskad klasstorlek.³⁸ Effekterna är större för elever med svag studiesocial bakgrund, och dessutom märkbara upp i vuxen ålder i form av genomsnittligt längre utbildning och högre inkomst.³⁹ En annan svensk studie av klasstorlek visar att höginkomsttagare kompenserar sina barn mer med skolarbetet, när de går i en stor än i en liten klass. Barn till låginkomsttagare anser också att de har svårare att följa med i skolundervisningen när klassen är stor. Vårdnadshavarna har alltså olika möjligheter att kompensera för upplevd resursbrist.⁴⁰ Resursfördelningsfrågan är därmed viktig utifrån skolans utjämnande uppdrag.

Förändringen i skollagen 2014 tydliggjorde att *särskilt stöd* ska definieras som insatser av ingripande karaktär som normalt sett inte är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. I och med lagändringen om extra anpassningar minskade andelen elever med åtgärdsprogram kraftigt, från 13,9 procent läsåret 2012/2013 till omkring 5 procent de senaste läsåren.⁴¹

Grundsärskolan ger elever med utvecklingsstörning anpassad utbildning.⁴² Drygt 12 000 elever eller omkring 1,1 procent av landets grundskoleelever går i denna skolf orm.

I Sverige saknas nationell statistik över skolors budgetar; däremot är det möjligt att på ett jämförbart sätt följa upp lärarresursernas utveckling och fördelning under perioden 1995–2016. Figurerna 8.3 och 8.4 visar hur lärartäthet och lärarkompetens (ett index som väger samman bl.a. formell behörighet och erfarenhet) fördelar sig över elever som går på kommunala skolor med olika förutsättningar.

³⁸ Fredriksson & Öckert (2008).

³⁹ Fredriksson et al. (2013).

⁴⁰ Fredriksson m.fl. (2016).

⁴¹ Skolverket (2019e).

⁴² 11 kap. 2 § skollagen.

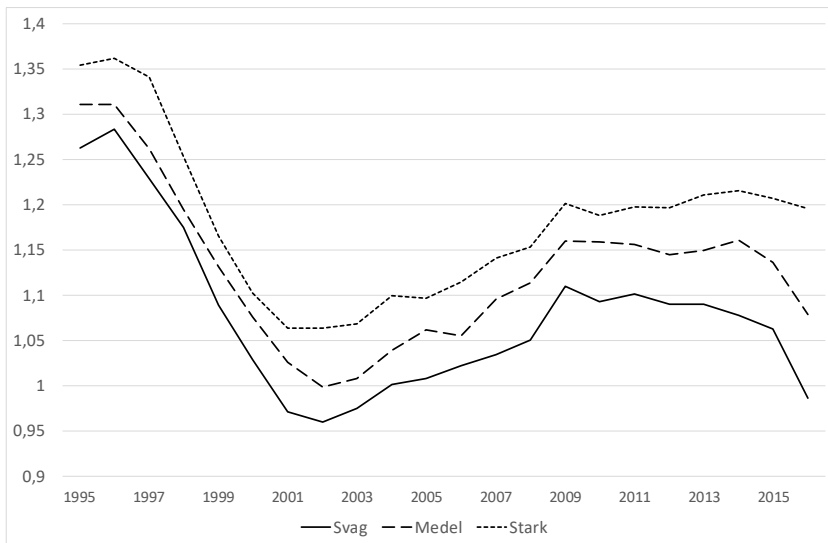
Figur 8.3 Lärartäthet i kommunala skolor med olika elevförutsättningar



Not: Avser 1995–2016. Figuren visar genomsnittlig lärartäthet på skolnivå (antal lärare per 100 elever) i tre elevgrupper utifrån skolornas förutsättningar: den tredjedel som går i skola med svagast, genomsnittliga och starkast förutsättningar. Elevförutsättningar beräknas med förväntade årskurs 9-betyg. Beräkningarna inkluderar enbart kommunala skolor med årskurs 9.

Källa: Holmlund m.fl. (2019).

Figur 8.4 Lärarkompetens i kommunala skolor med olika elevförutsättningar



Not: Avser 1995–2016. Figuren visar genomsnittlig lärarkompetens på skolnivå i tre elevgrupper utifrån skolornas förutsättningar: den tredjedel som går i skola med svagast, genomsnittliga och starkast förutsättningar. Elevförutsättningar beräknas med förväntade årskurs 9-betyg. Beräkningarna inkluderar enbart kommunala skolor med årskurs 9.

Källa: Holmlund m.fl. (2019).

Figur 8.4 visar att lärarkompetensen är känslig för elevkullarnas storlek; nedgången i kompetens under andra halvan av 1990-talet förklaras av att särskilt stora födelsekohorter då befann sig i grundskoleåldern och att skolan fick anställa obehöriga lärare för att möta behoven av nya lärare. Antalet lärare per elev har däremot uppvisat måttliga variationer under samma tidsperiod.

När det gäller differentiering av resurser utifrån elevers behov visar figur 8.3 att lärartätheten är högre i skolor vars elever har svagare studiesocial bakgrund och att det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen har ökat över tid, i och med att resurstillskotten framför allt har tillförts skolor med svaga förutsättningar. Skillnaderna i resurser beror dock inte bara på kommunernas omfördelningsnycklar, utan på att kommunala huvudmän måste ha en viss reservkapacitet och att denna ofta finns i de minst populära skolorna med svaga socioekonomiska förutsättningar.⁴³ Bakgrunden till att lärartätheten är högre i vissa skolor är alltså ibland en bieffekt av att dessa skolor håller reservkapacitet. Fristående skolor håller generellt lägre lärartäthet och har fler yngre och fler obehöriga lärare, samtidigt som elever från gynnad bakgrund är överrepresenterade i dessa skolor. Detta bidrar till att utjämna villkoren, men bör inte ses som ett resultat av kompensatorisk resursfördelningspolitik.

Fördelningen av lärares kompetens inom den kommunala sfären är däremot inte kompensatorisk utan förstärker tvärtom elevers initiala förutsättningar – elever på skolor med svagast studiesocial elevsammansättning har lägst lärarkvalitet, medan skolor med goda förutsättningar har högst lärarkompetens.⁴⁴ Ur ett fördelningsperspektiv är bristen på differentiering av lärarkompetens olycklig. Lärarkompetens är en faktor vars betydelse för utbildningsresultaten är belagd i både svenska och utländska analyser.⁴⁵ Slutsatserna i olika studier varierar något; vissa trycker framför allt på vad som händer i klassrummet och på lärarnas erfarenhet, medan exempelvis den citerade svenska studien får en signifikant effekt också av formella meriter.

⁴³ ”Hemkommunen ansvarar för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla som enligt denna lag har rätt att gå i grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt.” (10 kap. 24 § skollagen).

⁴⁴ Om fristående skolor inkluderas i analysen minskar skillnaderna i lärarkompetens mellan skoltyper, eftersom fristående skolor i genomsnitt har elever med goda studieförutsättningar och lärare med lägre kompetens (Holmlund m.fl. 2019).

⁴⁵ Hanushek & Rivkin (2006), Aaronson et al. (2007), Koedel (2008) och Andersson et al. (2011).

Fördelningen av lärarkompetens kan komma att bli en särskilt viktig policyfråga framgent. Eftersom Skolverket förutser en stor lärarbrist de kommande åren är fördelningen av de behöriga och erfarna lärarna en viktig jämlikhetsfråga.⁴⁶

Resultat- och kvalitetsskillnader mellan skolor

Med resultat kan avses dels skolresultat, dels mer långsiktiga utfall som framtida studiedeltagande, löner och risk för fattigdom.

Spridningen i skolresultat har ökat avsevärt mellan landets skolor under en lång period. En jämförelse mellan slutet av 1980-talet och 2017 visar att den skola en elev går på vid slutet av perioden förklarar 14–15 procent av de totala variationerna i elevresultat, vilket är mer än en tredubbling under perioden. Eftersom skolsegregationen har ökat kraftigt under samma period,⁴⁷ kan en bidragande orsak till ökade resultatsskillnader vara att förutsättningarna på olika skolor skiljer sig mer i dag än för 20–30 år sedan. Om man tar hänsyn till att elevsammansättningen också har förändrats blir ökningen av resultatsskillnaderna mer begränsad i absoluta (men inte i relativa) termer, men skolan tycks ha fått en något större betydelse för elevresultaten över tid. Detta kan tolkas som att kvalitetsskillnaderna mellan skolor har ökat något.

Även om den ökade skolsegregationen inte i sig tycks ha drivit isär skolresultaten mycket mer än vad som rent mekaniskt förklaras av elevers förutsättningar, innebär den att elever i dag möter en socialt och kulturellt mindre blandad kamratgrupp än tidigare. Segregationen kan därför betraktas som en policyfråga i sig själv, dels eftersom den kan påverka skolans demokrati- och värdegrundsarbete, dels eftersom elevgruppens sammansättning kan påverka ”sociala” utfall som beteenden, attityder och värderingar.⁴⁸

Analys av skolors kvalitet, det vill säga skolors mervärde som beskrivits tidigare, visar att det finns relativt stora skillnader i kvalitet mellan de bästa och sämsta skolorna. I Holmlund m.fl. (2019)

⁴⁶ Skolverket (2019 f). Prognosen är nedskrivnen sedan föregående tillfälle framför allt på grund av fallande födelsetal.

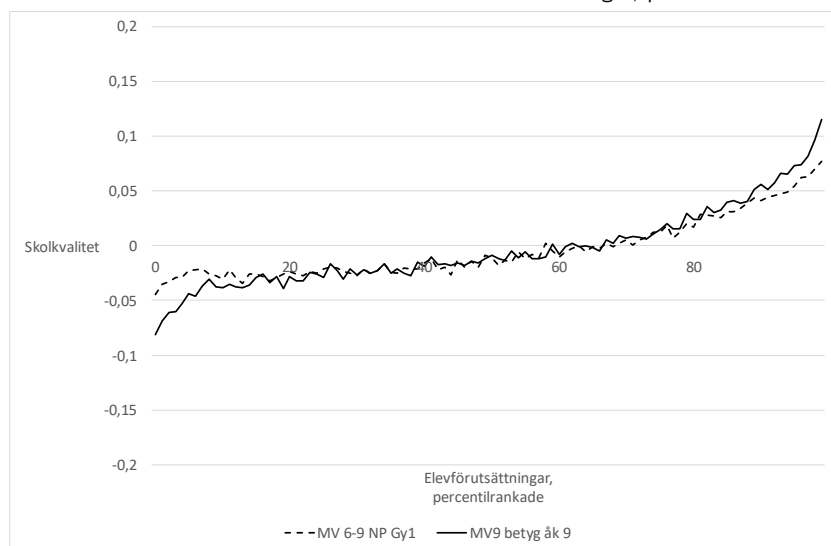
⁴⁷ Holmlund m.fl. (2019)

⁴⁸ Se Sacerdote (2014) för en forskningsöversikt om kamrateffekter, samt Paluck et al. (2018) för en metastudie om kontakthypotesen.

analyseras skolors kvalitet genom att beräkna hur väl skolor presterar i årskurs 9, efter att hänsyn tagits till elevernas förutsättningar och tidigare skolresultat i årskurs 6. Med denna metod finner man att skillnaden mellan bästa och sämsta skolan motsvarar cirka 1 standardavvikelse i resultatfördelningen för hela elevpopulationen.⁴⁹ Skolkvaliteten varierar på ett systematiskt sätt mellan elever med olika förutsättningar och mellan olika kommuntyper, men dessa systematiska skillnader är relativt små i förhållande till de totala skillnaderna i kvalitet. Figur 8.5 visar sambandet mellan elevers förutsättningar (rangordnade från lägst till högst på den horisontella axeln) och skolkvalitet. Elever med de bästa förutsättningarna går på skolor med högre kvalitet; skattningarna visar att skillnaden i kvalitet mellan elever med svagast och starkast förutsättningar motsvarar som mest 0,2 av en standardavvikelse vilket alltså är 20 procent av de totala skillnaderna.⁵⁰

Figur 8.5 Samband mellan elevförutsättningar och skolkvalitet

Skolkvalitet och enskilda elevers förutsättningar, percentilrankade



Not: Skolkvaliteten mäts dels med prestationerna i gymnasiets år 1 (streckad kurva) justerat för elevernas prestationer i år 6, dels med betygen i år 9 (heldragen). Det senare måttet tar alltså inte hänsyn till elevernas förkunskaper i kvalitetsmätningen.

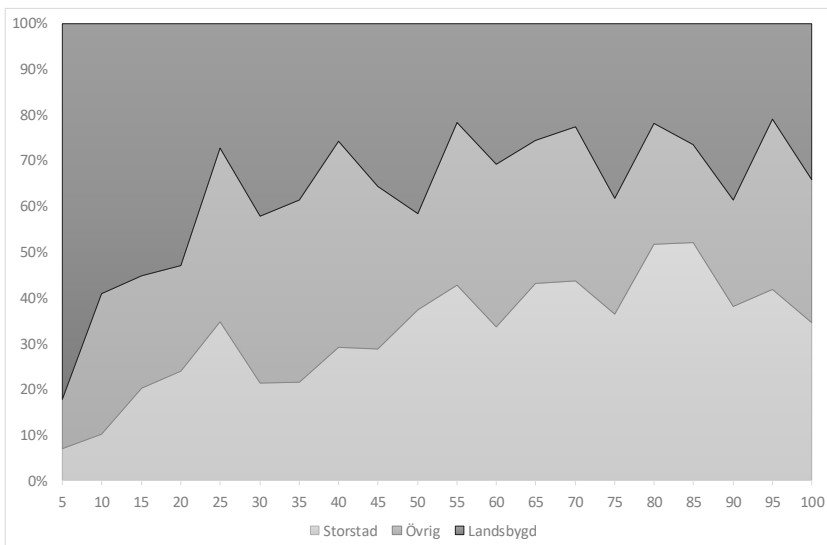
Källa: Holmlund m.fl. (2019).

⁴⁹ En standardavvikelse motsvarar cirka 69 meritpoäng.

⁵⁰ Notera att negativa värden på den vertikala axeln inte innebär negativ kunskapsutveckling, utan sämre relativ kvalitet i förhållande till genomsnittet, som är 0.

Figur 8.6 visar fördelningen av skolors kvalitet över olika kommuntyper. Landsbygdsskolor dominerar i den nedre delen av fördelningen – 60–80 procent av eleverna som går i skolor av sämst kvalitet bor i landsbygdskommuner. Genomsnittligt håller storstadsskolorna högst kvalitet, medan landsbygdsskolorna lyckas sämre. Skillnaden mellan genomsnittlig skolkvalitet i storstadskommuner och landsbygdskommuner uppgår till 0,10 av en standardavvikelse, det vill säga 10 procent av de totala kvalitetskillnaderna mellan skolor. Det är viktigt att understryka att det rör sig om genomsnitt och att de största variationerna i skolkvalitet återfinns inom kommuner. Det finns också skolor på landsbygden som lyckas hålla hög kvalitet i undervisningen.

Figur 8.6 Fördelningen av skolors kvalitet (ökande kvalitet åt höger i diagrammet) i olika kommuntyper (landsbygd, övriga städer resp. storstäder)



Not: Skolkvalitet mäts med ett mervärdesmått för högstadiet. Figuren visar andelen av skolorna vid en given punkt i fördelningen över skolors kvalitet som är belägen i olika kommuntyper. Andelarna är beräknade i tjugo lika stora grupper i fördelningen av skolors kvalitet, som rangordnas från svagast till starkast förutsättningar på den horisontella axeln.

Källa: Holmlund m.fl. (2019).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det finns en tendens till ökade resultatskillnader mellan skolor, även efter det att hänsyn tagits till den ökade skolsegregationen, och att det finns vissa systematiska

skillnader i kvalitet mellan elever med olika förutsättningar och mellan olika kommuntyper.

Uppväxtmiljöns betydelse

Barn växer upp med olika familjeförhållanden, olika boendeförhållanden och i olika grannskap, och det slår igenom i skolresultaten. Barn i låginkomsthushåll och med föräldrar med kort utbildning är missgynnade på mer än ett sätt. Trångboddhet gör hemarbete svårare för barnen. Föräldrar med kort utbildning kan inte ge samma hjälp med inläringen som föräldrar med längre. Barn med migrationsbakgrund har också svårare förutsättningar. Inom denna grupp är det tydligt att åldern när barnen kommer till Sverige spelar stor roll. Betygen hos utrikes födda elever som kommer till Sverige före skolstarten vid 7 års ålder ligger stabilt omkring 0,3 standardavvikelse under inrikes födda elevers, vilket är en skillnad av samma storleksordning som skillnaden mellan flickors och pojkars betyg. För den grupp som kommer senare ligger betygen i nuläget mer än en standardavvikelse under de inrikes föddas.

Dessa skillnader får stor betydelse för fortsättningen inom utbildningssystemet. Medan strax över 90 procent av alla inrikes födda elever uppnår gymnasiebehörighet, är motsvarande siffra för utrikes födda elever cirka 65 procent.⁵¹

Bilden är emellertid mer komplicerad än vad dessa siffror kan ge intryck av. Utrikes födda är en mycket heterogen grupp; störst svårigheter har barn från vissa afrikanska länder och ensamkommande ungdomar. I själva verket har de utrikes födda som grupp ett starkare föräldrastöd än inrikes födda med svag studiesocial bakgrund.⁵² En etniskt segregerad miljö är generellt ogynnsam, men ju fler högt utbildade det finns i ett område som har samma nationalitet som eleven själv, desto bättre blir skolresultaten. Särskilt för missgynnade grupper finns också långsiktigt positiva effekter på skolgången.⁵³

Skolans kompensatoriska uppdrag handlar om att skapa förutsättningar för dessa grupper att lyckas i skolan. En av indikatorerna på hur skolan lever upp till detta är därför styrkan i sambandet mel-

⁵¹ Grönqvist & Niknami (2017).

⁵² Jonsson & Treuter (2019). Generellt ligger föräldrastödet i Sverige något över genomsnittet inom OECD (figur III.1.4, part 2/2, OECD 2017 c).

⁵³ Åslund et al. (2011).

lan mått på familjebakgrund och skolresultat. Ju lägre sambandet är, desto bättre har skolan lyckats med sitt uppdrag. Om familjebakgrundens betydelse ökar eller minskar över tid, kan det ses som en indikation på att skolans utjämnande funktion har förändrats, men det är viktigt att komma ihåg att sambandet mellan familjebakgrund och skolresultat också kan påverkas av andra förändringar i samhället som ligger utanför skolans område.

Familjebakgrundens betydelse kan mätas på flera sätt, och olika metoder har sina styrkor och svagheter. De mått som används har ingen tydlig referenspunkt, utan måste jämföras antingen med motsvarande mått i andra länder, eller över tid inom ett och samma land för att kunna tolkas. Av dessa skäl är det viktigt att måttens kvalitet håller för sådana jämförelser.

Ett vanligt mått är sambandet mellan *mätbara* indikatorer på föräldrabakgrund och barns skolresultat, och mätbara indikatorer utgörs ofta av föräldrars inkomster eller utbildningsnivå. Sådana mått är lätta att tolka och möjliga att beräkna i många datamaterial. Dessa mått har dock svagheten att de dels påverkas av att innebörden av indikatorer på föräldrars bakgrund förändras över tid, dels att datakvaliteten både när det gäller föräldrars bakgrund och elevers skolresultat kan förändras över tid. Exempelvis är föräldrar med endast grundläggande obligatorisk utbildning i dag en annorlunda grupp än för 20–30 år sedan, vilket gör att en jämförelse mellan barn med hög- och lågutbildade föräldrar fångar upp att sammansättningen i utbildningskategorierna har förändrats över tid. Därför är det problematiskt att hänföra trender över tid endast till förändringar inom skolan.

Mätbara indikatorer på föräldrabakgrund fångar endast upp en delmängd av de bakgrundsfaktorer som samvarierar med elevens chanser att lyckas i skolan. Förutom dessa direkta mått på socioekonomisk status finns många andra faktorer i uppväxtmiljön som kan ha betydelse: föräldrars engagemang och ambitioner, bostadsområde och kamratgrupp.⁵⁴

En vanlig ansats som fångar upp betydelsen av uppväxtmiljö i bred bemärkelse är så kallade syskonkorrelationer i skolresultat. Syskon delar uppväxtmiljö i vid bemärkelse, både familjeförhållanden och grannskap, och de går ofta i samma skola. Genom att undersöka hur lika syskon är avseende skolprestationer får man ett sammanfattande

⁵⁴ Se Björkund & Jäntti (2020).

mått på betydelsen av uppväxtmiljö som inkluderar både de mätbara och de icke-mätbara faktorerna i hemmiljön.

Syskonkorrelationer har en metodmässig fördel i att de inte kräver jämförbara data på föräldrars socioekonomiska position, vilket underlättar tolkningen av trender över tid. De kan däremot vara känsliga för hur man mäter elevers skolprestationer, och påverkas av byte av betygssystem och liknande förändringar i utfallsmåtten.

Om sambandet mellan syskon (mätt som statistisk korrelation) har ökat, ses detta som ett tecken på att uppväxtmiljön har fått större genomslag och som att skolans kompensatoriska uppdrag fungerar sämre. Oavsett vilken metod som används är det tydligt att familjebakgrunden har stor betydelse för elevers skolprestationer.⁵⁵

Studier som fokuserar på mätbara bakgrundsfaktorer, visar att den mätbara socioekonomiska bakgrunden har fått ökad betydelse. Holmlund m.fl. visar att den senaste tioårsperioden har skillnader i skolresultat mellan barn med föräldrar i olika delar av utbildnings- och inkomstfördelningen ökat. Ökningen i betydelsen av mätbar familjebakgrund är särskilt tydlig bland utrikes födda elever, och relativt begränsad bland de svenskfödda. Skolverket finner också att familjeinkomsten fått större betydelse för skolresultaten och Skolverket visar att detta även gäller specifikt för elever med svensk bakgrund.⁵⁶ En ökad betydelse av familjeinkomst har också noterats i andra rapporter.⁵⁷ En annan studie som specifikt undersöker betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå finner att denna ökat även för elever med svensk bakgrund men att ökningen ägde rum främst under 1990-talet.⁵⁸

Syskonkorrelationer som fångar upp även de dolda uppväxtfaktorernas betydelse har länge visat på stabila samband över tid – och visar att omkring 50 procent av de totala skillnaderna i skolresultat kan förklaras av faktorer som delas av syskon.⁵⁹ Detta är en hög andel – enskilda indikatorer på föräldrars inkomst eller utbildningsnivå förklarar inte alls så stor andel av variationen. Detta innebär att ”dolda” faktorer i uppväxtmiljön är minst lika viktiga för att förklara elevers förutsättningar som exempelvis föräldrarnas utbildningsnivå.

⁵⁵ Holmlund m.fl. (2019), Skolverket (2018 b), Gustafsson m.fl. (2009).

⁵⁶ Skolverket (2018b), figur B.2.3 och B.2.3a; Holmlund m.fl. (2019), figur 6.13.

⁵⁷ Fredriksson & Vlachos (2011), s. 53.; Böhlmark & Holmlund (2012), s. 31 ff.; Holmlund m.fl. (2014), s. 157 ff.

⁵⁸ Gustafsson & Yang-Hansen (2018).

⁵⁹ Se t.ex. Björklund m.fl. (2003), Böhlmark och Holmlund (2012), Holmlund m.fl. (2014).

De senaste åren har dock den tidigare stabila trenden brutits, och syskonkorrelation i årskurs 9-betyg har stigit något i genomsnitt. Detta har dock skett under samma period som invandringen varit stor och invandringsåldern stigit, vilket är externa faktorer som kan påverka måtten. Det har därför varit relevant att undersöka syskonkorrelationerna för en mer homogen grupp elever som både gått i svensk förskola och skola, för komma närmare en tolkning om skolans utjämnade funktion.

Figur 8.7 visar syskonkorrelationen uppdelat på svenskfödda elever och utrikes födda elever. Omkring 50 procent av de totala skillnaderna i svenskfödda elevers årskurs 9-betyg kan förklaras av familj och uppväxtmiljö, och denna andel har varit konstant under lång tid. Bland utrikes födda elever har uppväxtmiljöns betydelse ökat över tid. Sammansättningen inom denna grupp har förändrats över tid, med en växande andel elever som invandrat efter skolstartsålder, vilket innebär att skolans fått mindre tid på sig för att utjämna skillnader i förutsättningar. Det kan dock inte uteslutas att skolans utjämnande funktion blivit sämre för just denna grupp.

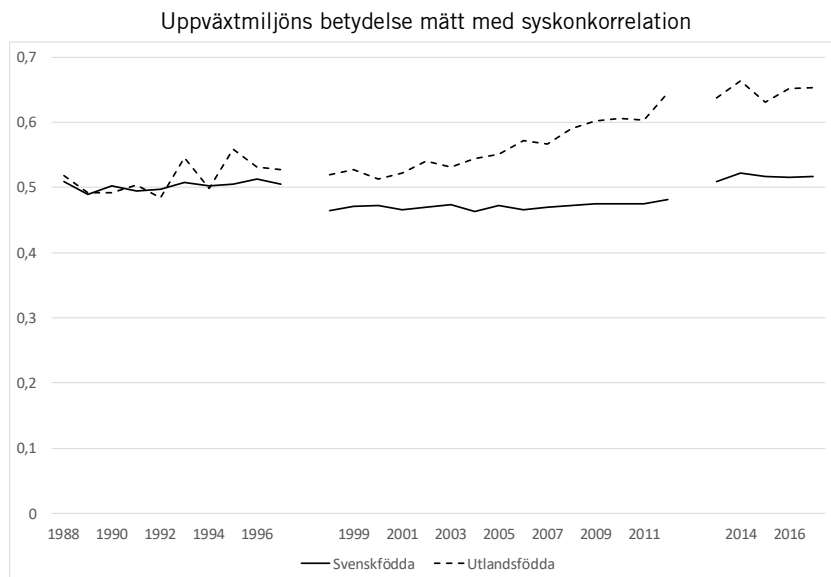
Mätbara bakgrundsfaktorer har alltså ökat något i betydelse över tid, samtidigt som syskonkorrelationerna är stabila för svenskfödda elever. Dessa resultat står inte i motsats till varandra, eftersom mätbara faktorer kan bli viktigare, samtidigt som ”dolda” faktorer tappar betydelse och den sammanlagda betydelsen av bakgrund förblir oförändrad.⁶⁰

Vid en bedömning av det totala kunskapsunderlaget om familjebakgrundens betydelse får syskonkorrelationerna stor tyngd, eftersom de fångar uppväxtmiljö i vid mening och är mindre känsliga för mätfel i familjebakgrundsvariablerna. Utifrån detta drar Långtidsutredningen slutsatsen att familjebakgrunden haft i stort sett konstant betydelse för svenskfödda, medan Skolverket bedömer att det finns en liten ökning även för elever födda i Sverige.⁶¹

⁶⁰ Holmlund m.fl. (2019) visar att betydelsen av ”dolda” faktorer har minskat över tid.

⁶¹ Skolverket (2018 b), figur 2.2. Möjligen beror de något olika resultaten på skillnader i definitionen av svenskfödda och att Skolverket i sin analys inkluderat bidragsberoende i den socioekonomiska bakgrunden.

Figur 8.7 Andel av variationen i betyg i årskurs 9 som kan förklaras av uppväxtmiljön, uppdelat på inrikes och utrikes födda elever



Not: Figuren visar syskonkorrelationer i betyg i kärnämnen i åk 9, uppdelat på elevernas födelseland. Analysen begränsas till syskon födda högst tre år ifrån varandra. Den första brottet i kurvan anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan, medan det andra avser införandet av nuvarande betygssystem.

Källa: Holmlund m.fl. (2019).

Sammanfattning – likvärdighetens utveckling

Sammanfattningsvis visar analyserna att likvärdigheten trots tydliga resursförstärkningar i svaga skolor över tid inte har omvandlats till högre lärarkompetens. Skolan har dessutom fått ett svårare uppdrag i och med en växande grupp elever med svaga förutsättningar. Skolsegregationen har ökat, vilket innebär att grundskolans elever i dag möter en mer socialt och etniskt mer begränsad kamratgrupp än tidigare.

Likvärdighet i bedömning

En till karaktären annorlunda likvärdighetsfråga, som inte i första hand handlar om skolans utjämnande uppdrag, är den om rättvis bedömning i skolan. Den svenska skolan har en lång tradition av decentraliserad bedömning och betygsättning, där ansvaret för rättvis

och likvärdig bedömning ligger på lärarprofessionen. I det relativa betygssystemet fanns inbyggda mekanismer som motverkade betygsinflation och som garanterade viss likvärdighet i betygssättningen på skolnivå. Betygssystemets relativa konstruktion innebar per definition att betygen höll sig inom en förutbestämd fördelning. På skolnivå var betygen förankrade vid resultaten på centralproven, vilket innebar att skolors genomsnittliga betyg inte kunde avvika från resultaten på de nationella proven.

Efter införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet har den svenska skolan fått större problem med betygsinflation och brister i likvärdig bedömning. Skolverket har i ett flertal rapporter visat på systematiska skillnader i bedömning mellan olika skoluttyper.⁶² Ett tydligt resultat är att det finns ett kompensatoriskt inslag i betygssättningen, eftersom det givet samma resultat på de nationella proven är lättare att få ett högt betyg på en skola med genomsnittligt svagare elever. Detta gynnar alltså elever på svaga skolor i genomsnitt. Samtidigt finns det klara belägg för att elever med utländsk härkomst diskrimineras i rättningen av prov.⁶³ Effekten är betydande; vid blind rättning, det vill säga när den som rättar ett prov inte känner till elevens identitet, höjs resultatet för barn med utländsk härkomst med i genomsnitt 0,2 standardavvikelse. Vi återkommer till frågan om likvärdighet i bedömningen i avsnitt 8.4.

8.3.5 Skillnader mellan pojkar och flickor

Vid sidan av de rent individuella skillnaderna som finns mellan elever har skillnaden i studieprestationer mellan flickor och pojkar studerats ingående. Denna har på global nivå ökat stadigt under flera decennier, medan den har varit tämligen stabil i Sverige.⁶⁴ Skillnaderna är i viss mån ämnesberoende, men pojkars försprång i matematik och naturvetenskap har krympt under senare år. Skillnaderna mellan medelvärden för pojkar och flickor är måttliga, men pojkar är överrepresenterade bland de lågpresterande eleverna.

Det finns i den internationella litteraturen indikationer på att flickor skulle vara gynnade i själva betygssättningen och att det alltså skulle finnas ett gap mellan faktiska kunskaper och betyg till flickors

⁶² Se t.ex. Skolverket (2019 b); vidare avsnitt 8.4.

⁶³ Tyrefors Hinnerich et al. (2015).

⁶⁴ World Bank (2017); Holmlund m.fl. (2019), avsnitt 6.2.3.

fördel. Här finns två möjligheter till diskriminering. Den första avser om prov rättas mer gynnsamt för flickor än för pojkar. En undersökning av provrättningen i svenska gymnasier gav inget belägg för att det skulle gälla i Sverige; provresultat bedöms lägre när de rättas externt, men skillnaderna är desamma för flickor och pojkar.⁶⁵ Där emot råder det konsensus om att skillnaden i betyg mellan flickor och pojkar är större än skillnaden i provresultat.⁶⁶ Det kan dock råda olika uppfattningar om vad som ligger bakom denna större skillnad. En förklaring kan vara att betygen mäter mer än vad som täcks av proven, och att flickor presterar systematiskt bättre i dessa avseenden. En annan förklaring är att pojkar av lärarna kan upplevas som mer svårhanterliga i klassrummet och detta leder till en negativ attityd som återspeglas i betygssättningen – en effekt som i så fall är mindre legitim än den förstnämnda.

Skillnaderna i resultat påverkas i betydande utsträckning av attityder. En studienegativ attityd är vanligare bland pojkar och unga män.⁶⁷

8.3.6 Skolstartsalder

Ett barns födelsetid på året kan ha långsiktiga konsekvenser. Många av barns aktiviteter inom skola och idrott bygger på att barnen sorteras efter födelseår, och de som är födda i början av året kommer då att ha fördelen av att vara äldre än merparten av sina kamrater. Inom idrott ger detta tydliga utslag.⁶⁸

Viktigare för de flesta barns framtid är emellertid hur ålder vid skolstart påverkar skolresultat, utbildning och inkomst. Både studieresultat och utbildningsnivå ökar vid en senare skolstart, men livsinkomsten minskar.⁶⁹ I genomsnitt medför en senarelagd skolstart med ett år att en person avancerar 5 procentenheter i betygsfördelningen. Effekterna på prestationerna i skolan är dessutom något större för barn till föräldrar med svagare studiebakgrund, och den är större för flickor. Resultatet beror mer på elevernas absoluta mognadsnivå än på deras ålder i förhållande till klasskamraterna. Föränd-

⁶⁵ Tyrefors Hinnerich et al. (2011).

⁶⁶ Se exempelvis Berg et al. (2019).

⁶⁷ Zimmerman (2018). Se också OECD (2015c) och SKL (2018).

⁶⁸ Cobley et al. (2009).

⁶⁹ Fredriksson & Öckert (2014). Likartade effekter på norska data har observerats av Ström (2004).

ringar av åldern vid skolstart får alltså konsekvenser för hur mycket barnen lär sig i skolan.

Kunskapseffekterna får också betydelse för elevernas fortsatta utbildning. En person som börjar skolan ett år senare får i genomsnitt mellan 1 och 2½ månaders längre utbildning.

Inkomsteffekterna är mer blandade. Barn som börjar i skolan senare lär sig mer och får längre utbildning, men å andra sidan kommer de ut på arbetsmarknaden senare. Effekterna på arbetsinkomsterna avspeglar nettot av dessa båda effekter. Med den högre utbildningsnivån följer emellertid också andra fördelar, som inte alla kommer till uttryck i högre lön. Den höjda livskvaliteten på individnivå kan väga upp den lägre livsinkomsten, och samhällsliga vinster med en högre bildningsnivå påverkar bedömningen i samma riktning. Ett högre pension och eventuellt också ett längre liv påverkar också kalkylen.⁷⁰ Effekterna blir liksom för skolprestationerna störst för kvinnor och för barn till föräldrar med kort utbildning.

Sammantaget pekar dessa resultat på vikten av att noggrant följa barns utveckling under förskola, förskoleklass och de första åren i skolan och sätta in stödande insatser av olika slag när så behövs. Oavsett om man är född sent på året, har föräldrar med kortare utbildning eller födda i ett annat land har alla barn samma rätt att utvecklas på bästa möjliga sätt. Detta kräver ett mer systematiskt arbete med tidiga kartläggningar för olika stödinsatser, vilket också tidigare utredningar pekat på.⁷¹

Från läsåret 2019/2020 genomförs *Läsa, skriva, räkna*, en garanti för tidiga stödinsatser, vilken bland annat inkluderar en obligatorisk kartläggning av läsning och matematik i förskoleklass. Riksdagen har uppdragit åt regeringen att låta utvärdera effekterna av detta⁷², och en utvärdering genomförs av Skolinspektionen. Denna utvärdering tycks dock i första hand fokusera på hur det genomförs, inte vilka effekter detta får för likvärdigheten i termer av resultat för olika grupper av barn.

⁷⁰ Kalkylen i Fredriksson & Öckert (2014) omfattar endast perioden fram till pensionen.

⁷¹ SOU 2016:59.

⁷² Utbildningsutskottets betänkande 2017/18:UbU10.

8.3.7 Skolans pedagogik och arbetsmiljö

En stor del av den offentliga debatten om skolan under senare decennier har handlat om institutionella frågor och mätbara karaktäristika som lärartäthet. Dessa är som framgång viktiga, men en fråga som inte får försummas är vad som händer i klassrummet och andra forum där lärandet äger rum. En aspekt av detta är vilka metoder som används i undervisningen – pedagogiken eller didaktiken, en annan vilken arbetsmiljö som råder under lärandeprocessen.

Pedagogiska val

Som framgår av kommissionens underlagsrapport om utbildningsfrågorna har pedagogik och didaktik varit ämne för tidvis animerade debatter inom professionen. Debattklimatet har varit polariserat, något förenklat mellan två läger som förordar en elevstyrd eller konstruktivistisk metodik respektive en mer traditionell metodik med en mer central roll för läraren. Ur kommissionens perspektiv är den intressanta frågan om det finns systematiska skillnader i utbildningsresultaten mellan dessa angreppssätt och om dessa skillnader i så fall har en fördelningsdimension, det vill säga gynnar eller missgynnar elever beroende på vilka förkunskaper de har med sig. I detta kapitel behandlas frågan om man i svenska skolan har tenderat att använda någon metodik i särskilt hög utsträckning; till frågan om det går att belägga skillnader i resultat återvänder vi i kapitel 17.

I OECD:s PISA-undersökning 2015 ingick bland annat frågor om vilken pedagogik som eleverna upplever att det tillämpas i skolan. På basis av svaren om hur ofta olika moment förekommer i undervisningen har man på OECD sammanfört olika undervisningsmetoder, inte i två utan i tre huvudansatser.⁷³ För de naturvetenskapliga ämnena (biologi, fysik etc.) karaktäriseras de följande sätt:

- *Elevstyrd undervisning* bygger på att eleverna själva ska söka kunskaper genom experiment som ska utmana dem att utveckla sin förståelse av vetenskapliga idéer. Eleverna ges möjlighet att diskutera vetenskap utifrån sina experiment. Läraren förklarar hur vetenskapliga idéer kan användas för att förstå olika fenomen i tillvaron.

⁷³ Se kapitel 2 i OECD (2016 a). En sammanfattning finns i OECD (2018 c).

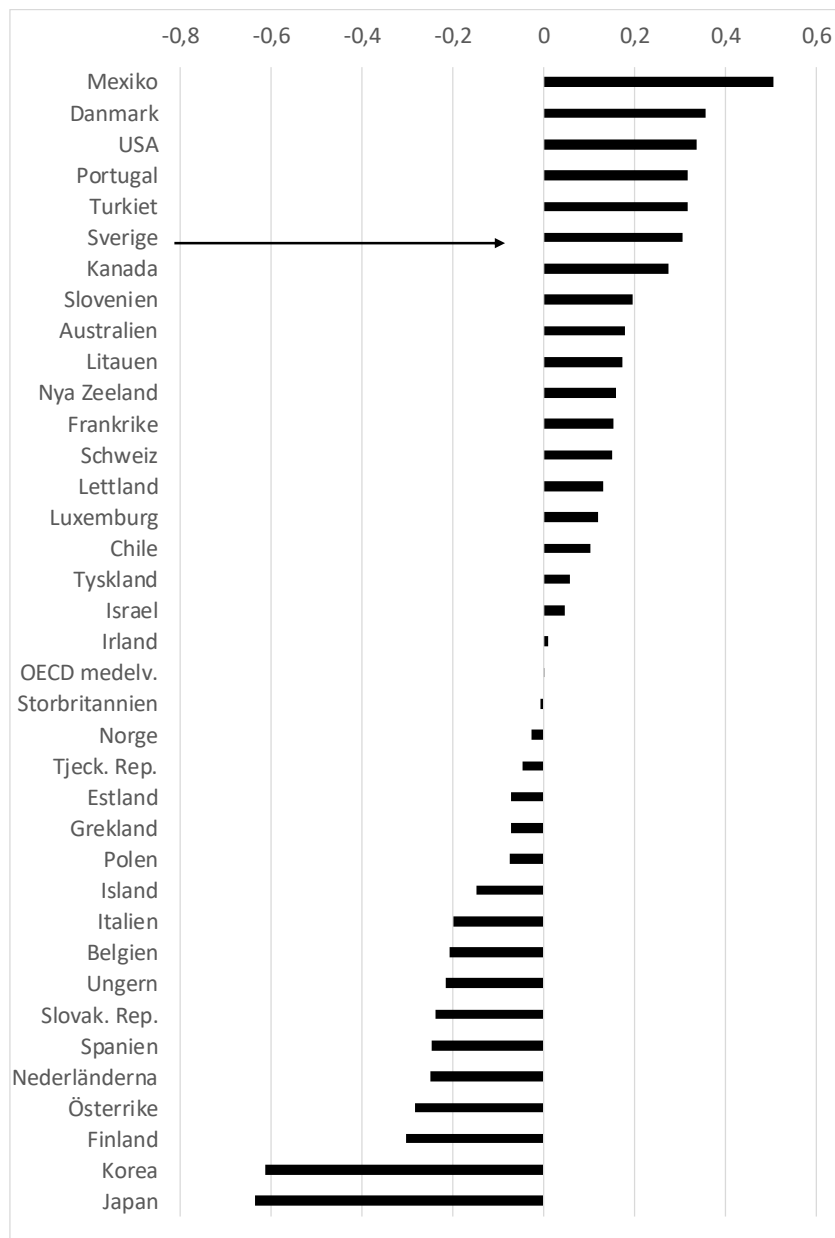
- *Lärlarledd undervisning* syftar till välstrukturerade, klara och informativa lektioner om ett ämne. Det omfattar bland annat förklaringar från läraren, klassdiskussioner och frågor från eleverna som ger läraren möjligheter att förklara idéer.
- *Adaptiv undervisning* är en variant av lärlarledd undervisning i vilken läraren lägger stor vikt vid att anpassa undervisningen till elevernas behov, förmåga och kunskapsnivå. Läraren ger individuell hjälp när elever har problem med att förstå ett ämne eller en uppgift och ändrar struktur på lektionen, när många elever har gemensamma problem.

De olika metoderna är inte varandra helt uteslutande, men det kan ändå vara lämpligt med en renodling som gör det möjligt att statistiskt analysera effekterna av olika undervisningsmetoder. I kort sammanfattning ger analysen följande resultat:

- Den elevstyrda undervisningen fungerar endast i välordnad studiemiljö och med förhållandevis avancerade elever. För normala miljöer och merparten av elevkollektivet leder den till sämre studieresultat. En fördel är att den kan locka fram intresse hos nya elevgrupper, särskilt hos flickor.
- Den lärlarledda undervisningen ger goda studieresultat och är inte känslig för inlärningsmiljön. Den befäster också tro på vetenskapliga ideal som objektivitet och sanning.
- Den adaptiva undervisningen leder liksom den föregående till goda studieresultat och fungerar också i mindre gynnade inlärningsmiljöer. Den befäster också liksom den tro på vetenskapliga ideal som objektivitet och sanning.

De olika metoderna är som sagt inte uteslutande, och i ett helt land finns alltid variationer. Sverige kan karaktäriseras genom en ovanligt hög användning av elevstyrd undervisning, en lärlarledd undervisning strax under genomsnittet inom OECD och en adaptiv undervisning över genomsnittet. Situationen vad avser den elevstyrda undervisningen framgår av figur 8.8.

Figur 8.8 Användningen av elevstyrd undervisning i Sverige jämfört med övriga OECD-länder (medelvärdet satt till 0)



Källa: OECD (2016 a), figur II.2.16.

Den landspecifika analysen indikerar att Sverige resultatmässigt skulle vinna på en ökad användning av den lärarledda undervisningen och då särskilt i den adaptiva formen.⁷⁴

Arbetsmiljön

Till uppdraget om en likvärdig skola hör att garantera en rimlig lägstanivå på arbetsmiljön i skolan. Bilden av denna i den svenska skolan är blandad. OECD sammanfattar i sin granskning från 2015 bilden på följande sätt:⁷⁵

Sammanfattningsvis: fastän svenska skolor är inkluderande och karaktäriseras av goda relationer mellan lärare och elever, har de många stora utmaningar när det gäller arbetsron. Fakta talar för att många svenska skolor och deras inlärningsmiljö i stort inte alltid gynnar inlärningen och inte är tillräckligt utmanande för att eleverna ska utveckla sin fulla potential.

Bilden är som sagt blandad. Relationerna mellan lärare och elever är goda, men alla faktorer som påverkar en elevs uppfattning av läraren positivt gynnar inte säkert elevens långsiktiga intresse. Svenska elever skolkar i lägre utsträckning än genomsnittet en hel skoldag men kommer oftare för sent till lektionerna. Arbetsron i svenska klassrum är sämre än OECD-genomsnittet. Mobbning förekommer i något lägre utsträckning än genomsnittet inom OECD.⁷⁶ Mycket tyder på att arbetsmiljön för både lärare och elever är bättre på skolor med starka elevförutsättningar.⁷⁷

8.3.8 Skolinspektionens iakttagelser

De analyser som presenterats ovan avser inriktning, styrning och resursfördelning och hur dessa återverkar på de resultat som uppnås. Skolinspektionen har i uppdrag att verka för att legaliteten i verksamheten upprätthålls, vilket kräver ett något annorlunda fokus.⁷⁸

⁷⁴ OECD (2016).

⁷⁵ OECD (2015b).

⁷⁶ Samtliga uppgifter från PISA-undersökningarna och föregående referens.

⁷⁷ Angående arbetsmiljön, se OECD (2019d), Table III. B1.3.5.

⁷⁸ Portalparagrafen i myndighetens instruktion inleds med orden "Statens skolinspektion ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö" (1 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion).

I sin årliga översikt konstaterar myndigheten att det finns problem med likvärdigheten i skolan.⁷⁹ Skolors kvalitet och huvudmäns förmåga att efterleva lagstiftningens krav varierar. I vissa skolor finns stora brister, och huvudmannen har inte säkerställt elevens rättigheter enligt skolförfattningarnas krav.

De områden som fortsatt har störst andel brister är elevhälsa, arbete med extra anpassningar och särskilt stöd till elever, samt trygghet och studiero. På huvudmannanivån finns brister i styrning och kvalitetsarbete. Huvudmän delegerar alltför ofta strategiskt viktiga frågor till rektorerna, utan stöd eller uppföljning. Det kan innebära att den garanterade undervisningstiden inte följs upp eller att skolornas arbete med kompetensförsörjning brister. En hög andel skolor har också brister när det gäller rektors styrning och utveckling av verksamheten. Konkret handlar det om en låg andel behöriga lärare, hög rektorsomsättning på skolorna och att elever inte fått ämnesundervisning i alla de centrala delarna av ämnesplanerna i de olika ämnena. Flera huvudmän hanterar inte olikheter i pedagogiska resurser (vad som ibland kallas *pedagogisk segregation*).

Flera skolor redovisar lärlösa lektioner inom undervisningstiden, i strid med gällande författning. Det förekommer också att undervisningstid faller bort på grund av att lärare av olika skäl inte utnyttjar hela lektionstiden.

8.4 Skolval och fristående skolor

De teoretiska argumenten för marknadsinslag i skolsystemet utgår ifrån att offentliga utövare utgör lokala monopol som saknar incitament att hålla en god kvalitet på undervisningen. Det bärande argumentet, som introducerades av Friedman (1962), är att konkurrens mellan privata och offentliga utförare i kombination med offentlig finansiering i form av en individuell skolpeng skulle kunna förbättra resultaten i skolsystemet och samtidigt undvika oönskade fördelnings-effekter.⁸⁰ Genom att finansieringen knyts till eleven, och eleven kan välja skola, är tanken att skolor ska konkurrera om elever genom att erbjuda utbildning av god kvalitet, och att vikande elevunderlag i dåliga skolor ska tvinga dessa skolor att stänga. Flera mekanismer

⁷⁹ Skolinspektionen (2019).

⁸⁰ Friedman (1962).

antas leda till förbättrade utbildningsresultat: privata aktörer skulle kunna ha lättare att hitta modeller för effektivt resursutnyttjande och kunna erbjuda utbildning till samma kvalitet men lägre kostnad, konkurrens skulle kunna leda till innovation och högre kvalitet, och matchningen mellan elevens behov och skolans inriktning skulle kunna förbättras.⁸¹ Även utan privata aktörer på marknaden kan ”hotet” om privata aktörers potentiella inträde leda till kvalitetsförbättringar i den offentliga sektorn.

Det finns dock en rad argument som talar emot att skolmarknaden fungerar som marknader för varor och tjänster. Det är svårt att mäta och observera kvalitet i utbildningen, och marknaden präglas av informationsasymmetrier. Den som är missnöjd med sitt barns skola kan inte utan kostnad (både social och utbildningsmässig) byta skola. Individens motiv vid skolval kan därtill avvika från samhällets motiv för utbildningsväsendet, och leda till att skolor försöker attrahera elever på oönskade sätt. Jämfört med närhetsprincipen erbjuder skolval en möjlighet att söka sig till skolor på större avstånd som har egenskaper som föräldrar och barn efterfrågar och därmed en möjlighet för barn från mindre gynnade miljöer att nå en mer stimulerande omgivning. Eftersom det är känt från andra system för val av tjänster att familjer med hög utbildning och goda ekonomiska resurser tenderar att utnyttja systemen mer aktivt, kan man dock förvänta sig att skolval leder till högre skelsegregation på systemnivå. Slutligen kan system som det svenska kräva detaljreglering för att garantera att vinstmaximerande aktörer inte gör avkall på skolans kvalitet. Omfattande regelstyrning kan motverka de potentiellt positiva effekterna av ett konkurrensbaserat system med fri etableringsrätt, genom att regelefterlevnad går före annat kvalitetsarbete och att heterogeniteten i skolutbudet minskar.⁸² Dessa teoretiska utgångspunkter kan utgöra ett stöd för att tolka och förstå de svenska reformernas konsekvenser.

8.4.1 Effekter av skolvalsreformerna i Sverige

Sedan reformerna i början av 1990-talet har en växande andel elever både i grundskola och gymnasieskola fått sin utbildning i fristående skolor. 15 procent av grundskoleeleverna går i dag i en fristående

⁸¹ Shleifer (1998), Gibbons et al. (2008), Hoxby (2003), MacLeod & Urquiola (2014).

⁸² Se Vlachos (2012) för en utförlig diskussion.

skola, och motsvarande siffra bland gymnasieelever är 26 procent. Trots att det är svårt att uttala sig om hur den svenska skolan hade utvecklats om dessa reformer inte hade genomförts, finns i dag en samlad bild av hur den fristående sektorn fungerar och vilka konsekvenser dess expansion och införandet av skolval har haft för skol-systemet som helhet.⁸³

Skolsegregation

Skolsegregationen har som konstaterats ovan ökat kraftigt i Sverige, och skolvalets bidrag till detta är inte obetydligt: knappt en tredjedel av den totala ökningen av skolsegregationen kan förklaras av skolvalet.⁸⁴ Skolvalet förstärker därför den segregation som redan finns – segregationen med ett skolvalssystem är starkare än den som råder i ett system baserat på närhetsprincipen, och där enbart bostadssegregation påverkar elevunderlagets sammansättning.⁸⁵ Detta förklaras av att elever med goda studieförutsättningar är överrepresenterade i fristående skolor, medan det däremot inte finns några sociala skillnader när det gäller sannolikheten att välja en annan kommunal skola än den närmaste.⁸⁶ Inom både svensk och internationell forskning finns en samstämmig bild av att skolval leder till segregation.⁸⁷

Att valmöjligheten får denna konsekvens kan ha flera förklaringar. Den förklaring som ligger närmast till hands är att urvalsgrunderna (ofta kötid) gynnar socioekonomiskt starka familjer med god information om skolor och om skolvalssystemet. En del av förklaringen handlar om ofullständig information i de hushåll som eventuellt skulle gynnas, liksom att en del familjer föredrar den närmast liggande skolan, trots att de har kunskap om alternativen. En bidra-

⁸³ Det s.k. skolvalet är inte ett val utan en möjlighet att uttrycka önskemål om vilken eller vilka skolor man önskar gå i. Hur ansökningarna hanteras för den händelse antalet ansökningar överstiger antalet tillgängliga platser är av kritisk betydelse för utfallet. Vi återvänder till denna fråga i kapitel 17.

⁸⁴ Holmlund m.fl. (2019). Enligt en annan analys beror hela ökningen i spridningen på skolvalet. Skillnaden i bedömning beror på olika antaganden om vad som skulle ha hänt i frånvaro av skolval; se Östh et al. (2013).

⁸⁵ Holmlund m.fl. (2014).

⁸⁶ Holmlund m.fl. (2019).

⁸⁷ Söderström & Uusitalo (2010), Andersson et al. (2019), Östh et al. (2013), Hsieh & Urquiola (2006), Hastings & Weinstein (2008). Se också översikten i OECD (2012).

gande orsak kan också vara att fristående skolor selekterar elever, i strid med gällande lagstiftning.⁸⁸

Det finns också en självförstärkande effekt av föräldrars och elevers val, som kan få långtgående konsekvenser för hur eleverna fördelas över de tillgängliga skolorna. Valet baseras inte bara på objektiva parametrar som skolresultat eller mervärde utan också på hur andra elever väljer. Sådana beslutsregler kan ge upphov till tröskeleffekter (s.k. *tipping points*)⁸⁹ och starkt segregerade fördelningar. I amerikansk forskning har fenomenet kallats *white flight*. Det typiska beteendet är att ett ökat inslag av någon minoritet, invandrare eller svarta, leder till viss minskning av majoritetsgruppen, men när minoritetsandelen når ett kritiskt värde, sker en radikal minskning av majoritetsandelen genom utflyttning och minskad inflyttning i kombination.

De flesta studierna både av skolval och bosättning har gjorts i USA.⁹⁰ En dansk studie av skolval indikerar att tröskeln bland danska hushåll ligger vid 35 procent elever med utländsk bakgrund.⁹¹ Effekten är starkare bland medel- och högutbildade. Hushåll där någon har utländsk bakgrund byter skola i mycket mindre omfattning, även om de talar danska i hemmet.

Svenska förhållanden har analyserats vad gäller boendeval – som har relevans för segregationen också i skolan – av Böhlmark och Willén och av Aldén m.fl.⁹² Aldén m.fl. studerar de 12 största kommunerna i landet under perioden 1990–2007.⁹³ I flertalet av dessa kan man identifiera tröskelvärden på ganska låg nivå, 9–10 procent för europeiska immigranter och 3–4 procent i relation till utomeuropeiska immigranter.⁹⁴ Effekten är å andra sidan måttlig, 5–6 procent fördelade på utflyttning och minskad inflyttning. Liksom i det danska fallet är benägenheten att flytta större bland dem som har hög utbildning.

⁸⁸ Ahmed et al. (2020). Även bland vissa kommunala skolor visade sig föreligga en svag diskriminering. Studien ger dock inget svar på vad som karakteriserar dessa kommuner. SVT Uppdrag granskning 2013-10-28 presenterade en liknande undersökning med likartat resultat.

⁸⁹ Clotfelter (1976).

⁹⁰ För exempel, se Clotfelter (2001) och Fairlie (2002).

⁹¹ Rangvid (2010).

⁹² Böhlmark & Willén (2020), Aldén et al. (2015).

⁹³ I Stockholms fall regionen.

⁹⁴ Ibid. tab. 4.

Någon studie av tröskeeffekter inom den svenska skolan liknande den danska som citerades ovan har veterligen inte gjorts. Erfarenheterna från Malmö och Nyköping visar dock att flykteffekter finns.⁹⁵

Varför elever från mindre gynnade miljöer inte utnyttjar möjligheten att välja har undersökts av Bunar i intervjuer med ungdomar från sådana miljöer.⁹⁶ Slutsatsen är att valet inte avgörs av informationsbrist, transportkostnader eller kulturella begränsningar utan av den relativa sociala trygghet som ligger i de nätverk man ingår i på det lokala planet. Att förlora denna trygghet och att hamna i socialt underläge som outsider upplevs av många som ett alltför högt pris för att vinna tillträde till en skola dominerad av svenskfödda medelklassbarn. Ett likartat beteende har observerats i Tyskland.⁹⁷

Det finns en kostnad också för dem som väljer att stanna kvar i samma skola, om några utnyttjar möjligheten att söka sig bort. Betydelsen av nätverk och den stabilitet de ger inte bara i allmänhet utan också specifikt för skolresultaten bekräftas i en brittisk studie av Gibbons m.fl.⁹⁸ En hög omsättning i ett grannskap försämrar resultaten för dem i en viss åldersgrupp som går kvar, även sedan kontroll gjorts för egenskaper hos individer, grannskap och skolor. Rörligheten har alltså i sig en kostnad på samhällsnivå, även om den skulle gynna dem som söker sig bort.

Betygsinflation och systematiska skillnader i bedömning

Sverige har decentraliserat bedömning och betygssättning till lärarprofessionen; det finns inte någon helt extern bedömning av elevers och skolors resultat eftersom även de nationella proven rättas lokalt på skolorna. Detta, i kombination med skolkonkurrens där skolor har incitament att uppvisa goda resultat, innebär uppenbara risker för systematiska skillnader i betygssättning mellan skolor och för betygsinflation.

Som tidigare nämnts visar flera studier glapp mellan faktiska kunskaper (mätt med nationella prov) och betyg, som bland annat beror

⁹⁵ Se avsnitt 8.4.3.

⁹⁶ Bunar (2010).

⁹⁷ Kristen (2008).

⁹⁸ Gibbons et al. (2017).

på skoltyp.⁹⁹ Fristående skolor har konstaterats vara mer generösa med betygen än kommunala.¹⁰⁰ Även centrala omrättningar av de nationella proven har visat att fristående skolor är mer generösa i rättningen av dessa prov.¹⁰¹ Slutligen finns det också indikationer på att betygsinflationen har varit högre på mer konkurrensutsatta skolmarknader, det vill säga i kommuner där friskolesektorn vuxit som mest. Skillnaderna i betygsinflation mellan kommuner med mer eller mindre skolkonkurrens är dock relativt små.¹⁰²

Skolresultat

Forskningen om effekter av generella skolvalssystem som det svenska är relativt begränsad, eftersom det finns få länder som genomfört liknande reformer. Att uppskatta effekterna av friskole- och skolvalsreformerna är svårt, eftersom det egentligen kräver en bild av hur skolan hade utvecklats om dessa reformer inte hade genomförts, den så kallade kontrafaktiska utvecklingen. Dels har många andra skolreformer genomförts samtidigt, dels påverkas skolan av vad som händer i omvärlden, till exempel ekonomiska kriser och migrationsströmmar. Utvärderingarna försvåras också av avsaknaden av objektiva resultatmått, och av att de mekanismer som förväntas leda till högre skolresultat också kan förväntas leda till högre betygsinflation. Studierna av det svenska systemet måste därför tolkas med viss försiktighet.

Eftersom den kontrafaktiska utvecklingen inte kan observeras, utnyttjar de studier som genomförts på området regionala jämförelser – jämförelser mellan regioner eller områden som påverkats olika mycket av ökad konkurrens eller ökat skolval. I grova drag har detta inneburit jämförelser mellan storstadsregioner och större städer å ena sidan och mindre orter och landsbygd å den andra. Eftersom dessa regioner skiljer sig åt i många olika avseenden, är det av vikt att metoderna så långt det är möjligt tar hänsyn till sådana skillnader.

I den internationella forskningslitteraturen är resultaten från Chile mest informativa för svensk del, eftersom man där haft ett generellt skolvalssystem som liknade det svenska. Hsieh & Urquiola

⁹⁹ Skolverket (2019b).

¹⁰⁰ Vlachos (2018).

¹⁰¹ Tyrefors Hinnerich & Vlachos (2017).

¹⁰² Vlachos (2010).

(2006) fann att införandet av skolpeng och skolkonkurrens inte hade några effekter på skolresultaten, däremot ökade skolsegregationen. I övrigt visar forskningen blandade effekter. Vissa studier har rapporterat positiva effekter på resultaten (Hoxby 2000, Lavy 2010, 2015), några har inte funnit några effekter (Cullen et al. 2006), medan andra har observerat en negativ effekt (Abdulkadiroglu et al. 2018). Det bör noteras att de effekter som har uppmätts ibland avser hela systemet, ibland endast dem som väljer.

Böhlmark & Lindahl (2015) studerar effekterna av de svenska reformerna genom att utnyttja variation i utbyggnaden av den fristående sektorn i kommunerna och skattar effekten på genomsnittsresultaten i hela skolsystemet.¹⁰³ De finner att resultatutvecklingen i genomsnitt har varit relativt sett bättre i kommuner där den fristående sektorn vuxit mer, jämfört med kommuner där den fristående sektorn inte vuxit. De härleder den positiva genomsnittseffekten i första hand till konkurrensen mellan skolorna. Genom att deras metod utnyttjar förändringar över tid på kommunnivå tar den hänsyn till att kommuner kan skilja sig åt i många olika avseenden (även sådana som inte går att observera i data), så länge dessa skillnader är konstanta över tid. Böhlmark & Lindahl beräknar att effekten av en tioprocentig ökning av andelen elever i fristående skola leder till en resultatförbättring motsvarande 1,7 percentilpoäng i årskurs 9.

I en tidigare version av Böhlmark och Lindahls studie¹⁰⁴ undersöktes om effekterna skiljer sig mellan elever med olika familjebakgrund. De fann att effekterna inte skiljer sig mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund. Elever med högutbildade föräldrar tycks gynnas särskilt, medan elever med lågutbildade föräldrar inte uppvisar någon positiv eller negativ effekt.

Wondratschek et al. (2013) och Edmark et al. (2014) studerar vilken betydelse det har för skolresultaten att eleven har många skolor inom pendlingsavstånd.¹⁰⁵ Innan skolvalet introducerades gav antalet skolor i närområdet inte upphov till större valmöjligheter; däremot kunde det finnas skillnader i andra (t.ex. socioekonomiska) avseenden mellan bostadsområden med olika befolkningstäthet eller olika stadsplanering. Studien undersöker skolvalets effekter genom att studera hur betydelsen av att ha många skolor i närområdet föränd-

¹⁰³ Böhlmark & Lindahl (2015).

¹⁰⁴ IZA WP <http://ftp.iza.org/dp2786.pdf>.

¹⁰⁵ Wondratschek et al. (2013), Edmark et al. (2014).

rades i takt med att skolval blev vanligare och det uppstod en reell möjlighet för eleven att få tillgång till någon av dessa skolor. Studien beräknar genomgående elevens valmöjligheter utifrån antalet skolor innan skolvalsreformen genomfördes, eftersom nyetableringar kan vara ett direkt resultat av reformerna eller av resultatutvecklingen i området. Resultaten i Wondratschek et al. (2013) och Edmark et al. (2014) indikerar att det på kort sikt, innan skolvalet hade slagit igenom, inte fanns några resultatskillnader mellan elever med olika grad av valmöjligheter. För elevkullar som genomgått större delen av sin grundskoletid efter skolvalets införande ger studierna ett blandat intryck när det gäller effekter av större valmöjligheter. Wondratschek et al. (2013) finner att en ökning i valmöjligheterna motsvarande en standardavvikelse har lett till en resultatförbättring motsvarande 1,2 procentpoäng i genomsnitt. Flera av de positiva effekterna i studierna visar sig dock känsliga för val av specifikation; i vissa fall blir effekterna noll, och i några enstaka fall även negativa, när den empiriska modellen tar hänsyn till att betydelsen av elevernas familjebakgrund kan variera över tid. Studiernas resultat måste därför tolkas med viss försiktighet.

Eftersom effekterna är känsliga för val av specifikation, är det svårt att dra slutsatser om effekternas riktning och storlek. Ett resultat som är robust är dock att det inte finns några betydande skillnader i effekten utifrån elevens socioekonomiska bakgrund eller migrationsbakgrund – enligt Edmark et al. (2014) finns alltså inte något som tyder på att skolvalet har lett till ökad ojämlikhet mellan elever med olika bakgrund.

Ytterligare ett bidrag är Hennerdal et al. (2018).¹⁰⁶ Precis som Böhlmark och Lindahl (2015) undersöks hur andelen elever i fristående skola på kommunnivå är relaterad till skolresultaten. Denna studie tar hänsyn till detaljerad geografisk information om var bostäder och skolor är belägna och tar därmed hänsyn till skolkaraktäristika. Studien använder dock en i grunden annorlunda metod än Böhlmark och Lindahl, en metod som inte tar hänsyn till underliggande (icke-observerade) skillnader mellan kommuner. Studien finner inte några effekter, varken positiva eller negativa, av utbredningen av friskolor.

En annan men relaterad förändring har varit de gradvis ökade möjligheterna att söka fritt till gymnasieskolan. Placeringen på gym-

¹⁰⁶ Hennerdal et al. (2018).

nasier har tidigare liksom för grundskolan styrts av närhetsprincipen, men friheten att söka både inom och utanför den egna kommunen har successivt ökat. År 2000 införde Stockholm och Malmö intagning på basis av betyg. Förändringarna innebär alltså ökade valmöjligheter och ett starkare inslag av konkurrens och är i så måtto intressanta för den allmänna diskussionen om skolvalets effekter. En tydlig och väntad effekt av antagningsreformerna var att de ökade elevsorteringen till gymnasieskolor utifrån årskurs 9-betyg.¹⁰⁷ Därutöver tycks detta även ha gett upphov till att lärarrörligheten ökade på de skolor som fick ett svagare elevunderlag som en konsekvens av Stockholmsreformen.¹⁰⁸ Antagningsreformernas effekter ska alltså tolkas som resultatet av ökad skolkonkurrens, förändrad elevsammansättning och ökad lärarrörlighet på skolor med svaga elever.

Reformerna har analyserats av Riksrevisionen och Molin.¹⁰⁹ Riksrevisionen finner inte att antagningsreformerna har påverkat elevernas sannolikhet för att ha en inkomst, ha varit arbetslösa eller ha genomgått högre studier 10 år efter avslutat gymnasium men däremot lett till en något högre lön än för jämförbara elever. I fördelningshänseende finner man också en viss utjämnings effekt såtillvida att föräldrarnas utbildningsnivå spelar mindre roll. Däremot missgynnas elever med utländsk bakgrund.

Riksrevisionens analys studerar dock endast elever som gått ut gymnasieskolan vilket innebär att effekterna på de svagaste eleverna inte finns med i studien, och denna grupp är särskilt relevant att ta i beaktande ur ett fördelningsperspektiv. I Molins studie ingår hela den relevanta populationen, det vill säga alla elever som gått ut årskurs 9, och den fångar därför effekterna på hela skolsystemet (allmän-jämvikts-effekter). Liksom Riksrevisionen finner Molin vissa positiva långsiktiga effekter på utbildning och förväntad inkomst av skolvalet, men fördelningen av denna genomsnittliga effekt är ojämn. Barn till föräldrar med högre utbildning gynnas, medan ingen effekt registreras för andra barn. Detsamma gäller för barn med svensk respektive utländsk bakgrund; på denna punkt uppvisar studierna alltså samma resultat. Därtill finner Molin att pojkar gynnas, medan det inte finns någon signifikant effekt på flickor.

¹⁰⁷ Söderström & Uusitalo (2010), Molin (2019).

¹⁰⁸ Karbownik (2014).

¹⁰⁹ Riksrevisionen (2018), Molin (2019).

En relaterad fråga är om skolkvaliteten mätt som mervärde skiljer sig mellan kommunala och fristående skolor och mellan vinstdrivande och ideella skolor inom den senare kategorin. Holmlund m.fl. (2019) finner en mindre skillnad i mervärde mellan fristående och kommunala skolor (0,07 standardavvikelse) men gör samtidigt reservationen att denna skillnad också kan uppkomma på grund av selektering med avseende på dolda variabler eller på grund av kamrateffekter.¹¹⁰ Det kan i det senare fallet handla om att elever med goda förutsättningar sporrar varandra, eller omvänt, att en hög koncentration av elever med ogynnsamma förutsättningar leder till en sämre arbetsmiljö och sämre resultat. En bidragande orsak kan också vara att de fristående skolorna i genomsnitt har mer resurser per elev (se avsnitt 8.4.2).

Till bilden hör att dessa analyser använder genomsnittsresultat som utfallsvariabler. Vad konsekvenserna blir för elever i olika delar av fördelningen framgår inte. Mot bakgrund av hur skolornas mervärde fördelar sig över elevkollektivet (se figur 8.5 ovan) är det inte osannolikt att merparten av eventuella vinsten tillfaller elever i den övre delen av fördelningen, och att förändringen därmed bidrar till en ökad spridning i resultaten. Som den tidigare citerade studien av Gibbons m.fl. (2017) visar uppstår en negativ effekt för dem som blir kvar, när vissa elever med relativt bättre förutsättningar flyttar.¹¹¹

8.4.2 De fristående skolornas resurser

Kommunerna har som skolhuvudmän ett större ansvar än de enskilda huvudmännen. De viktigare skillnaderna sammanfattas i tabell 8.1.

Uppskattningen av vilka skillnader i resurstilldelningen mellan offentliga och fristående skolor som dessa skillnader motiverar har varierat. Den ursprungliga resurstilldelningen till de fristående skolorna efter införandet 1992 var 85 procent av den offentliga resursen per elev i kommunen. En offentlig utredning 1992 indikerade att kostnadsläget i de fristående var 75–85 procent av den offentliga i genomsnitt.¹¹² Nivån 85 procent behölls dock. År 1997 höjdes ersättningsnivån till 100 procent efter krav från Miljöpartiet som ett inslag i en allmänpolitisk uppgörelse. Något nytt underlag fanns inte

¹¹⁰ Holmlund m.fl. (2019), s. 253.

¹¹¹ Gibbons et al. (2017). En uppföljning av de svagaste elevernas resultat fanns i en tidigare version av Böhlmark & Lindahls uppsats, men den har utgått i slutversionen.

¹¹² SOU 1992:38.

för denna förändring. Till detta har kommit en möjlighet i skolförordningen att subventionera lokaler för en fristående skola, om kommunledningen anser att det finns ett särskilt intresse av att en sådan etableras.¹¹³

Ett ambitiöst försök att beräkna kostnadsskillnaderna har gjorts i SOU 2020:28. Den kommunala redovisningen är svårgenomtränglig, och statistiken över de fristående skolornas kostnader framstår som osäker.¹¹⁴ En slutsats av analysen som förefaller stabil är dock att den dominerande posten i sammanställningen ovan härrör från variationerna i storleken på elevkullarna. Det är kommunerna som bär kostnaderna för variationerna, och kostnader finns i både upp- och nedgång. När elevkullarna är stora, utnyttjas infrastrukturen mer effektivt, och kostnaden per elev blir lägre. Samtidigt innebär detta en lägre lärartäthet, vilket som konstaterats ovan påverkar studie-resultaten negativt.

Tabell 8.1 Kommunala huvudmäns ansvar

Kategori	Komponenter
Verksamhet	Skolskjuts
Myndighetsutövning	Information och antagning till kommunal skola
	Erbjuda allmänheten insyn i fristående skolor i kommunen
	Skolpliktsbevakning
	Beslut om tilläggsbelopp
Planeringsansvar	Placering vid grundsärskola
	Lokalförsörjning grundskola
	Platstillgång grundskola
Beredskap	Ta över elever vid nedläggning av fristående skola
	Platsgaranti
Andra skillnader	Skolor i glesbygd
	Högre krav på anpassning till elever med funktionsnedsättningar*

*Den sista punkten tillagd här.

Källa: SOU 2020:28, tabell 7.6.

¹¹³ 14 kap. 6 § skolförordningen (2011:85). Motsvarande bestämmelse finns i 13 kap. 5 § gymnasieförordningen.

¹¹⁴ SOU 2020:28, kapitel 8.

8.4.3 Fri etableringsrätt

Det är viktigt att skilja mellan *skolval* och *fri etableringsrätt* inom skolsystemet. Skolval kan existera också inom ramen för ett offentligt administrerat system, med eller utan privata inslag (där de senare i förekommande fall upphandlas). Detta är den ordning som råder inom den högre utbildningen, där studenter har möjlighet att söka till vilken läroanstalt de önskar men där det inte råder frihet att starta ett nytt universitet eller en ny högskola.

Den fria etableringsrätten ställde fram till 2019 tämligen svaga krav på den som önskade bjuda ut tjänster inom området. Dessa krav har nu skärpts, men det är alltså en svår uppgift för tillsynsmyndigheten Skolinspektionen att bedöma kompetens och finansiell stabilitet på lång sikt hos dem som anmäler intresse av att bedriva undervisning.

Den fria etableringsrätten kan försvåra för det offentliga att motverka segregationstendenser på lokal nivå. I Nyköping fanns i början av 2010-talet några kommunala skolor med måttliga eller starka segregationsproblem. För att råda bot på situationen beslöt kommunen att slå samman de kommunala skolorna till en enhet och fördela de elever som tidigare gick i de segregerade skolorna jämnt över hela elevpopulationen. Detta genomfördes framgångsrikt, men samtidigt öppnade två nya fristående skolor i kommunen, och antalet elever i de fristående skolorna steg med 400, från drygt 600 till drygt 1 000.¹¹⁵ En liknande erfarenhet gjordes i Malmö, när en grupp elever flyttades mellan två skolor, liksom i den danska kommunen Holstebro i ett liknande försök att motverka segregationen.¹¹⁶ De nya skolorna utmärkte sig inte genom någon speciell profil, varför det torde vara svårt att genom restriktioner på urvalsgrunderna för elever förhindra denna typ av initiativ.

Den fria etableringsrätten är också kostnadsdrivande, eftersom kommunen måste ha beredskap att ta över eleverna för samma population som tidigare, samtidigt som kostnaderna slås ut på färre elever.

¹¹⁵ Bender & Kornhall (2018).

¹¹⁶ Ang, Malmö, se Wigerfelt (2010), ang. Holstebro, rektor Ole Priess, pers. medd. 2019-12-13.

8.4.4 Sammanfattning

Resultaten från den svenska forskningen om skolval och fristående skolor kan sammanfattas på följande sätt:

- Reformerna har bidragit till ökad skolsegregation.
- Den uppskattade effekten på de genomsnittliga skolresultaten är i de flesta fall noll eller svagt positiv, i något fall svagt negativ, i de regioner som har påverkats mest av skolvalet.
- Någon studie finner inga fördelningseffekter, medan andra finner att skolvalet gynnar de elever som har bäst förutsättningar. I den mån det senare är korrekt, står det i strid med skolans uppdrag att kompensera för skillnader i förutsättningar.
- De fristående skolorna är finansiellt överkompenserade.

Sammanfattningsvis ger de svenska studierna ingen anledning att avvika från de slutsatser som har dragits i en internationell litteraturöversikt från OECD:¹¹⁷

Som framgått motiveras skolvalsmöjligheter ofta som en strategi för att förbättra utbildningsmöjligheterna. Detta bygger på tanken att missgynnade föräldrar blir offer för villkoren i dåliga skolor, så att om man erbjuder dem en väg ut ur dessa skolor, till exempel genom skolcheckar eller öppen registrering, får dessa föräldrar en möjlighet att sätta sina barn i bättre skolor. Men vi har också sett empirisk evidens för att detta inte blir fallet i praktiken. Till och med i de fall då skolvalsprogram har utformats specifikt för att rätta till orättvisor (som Milwaukees voucherprogram) är de föräldrar som utnyttjar valmöjligheten också de som har längre utbildning och högre inkomster (inom låginkomst kategorin) och mer engagerade i sina barns utbildning än de föräldrar som inte deltar i dessa program.

8.5 Skolan och värdegrunden

Diskussionen har hittills gällt kunskaper och färdigheter av det slag som prövas i tester och nationella prov. Skolan har emellertid också som ett av sina uppdrag att grundlägga och befästa vissa värderingar. I 1 kap. 4 § skollagen anges: ”Utbildningen ska också förmedla och

¹¹⁷ OECD (2012).

förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.”

Skolans uppdrag som rör demokratisk fostran är som tidigare nämnts svårt att följa upp. Det finns dock viss kunskap även på detta område. Sverige har deltagit i den internationella undersökningen ICCS (*International Civic and Citizenship Education Study*), som undersöker hur väl ungdomar i olika länder förbereds för att delta som medborgare i samhället. Enligt denna undersökning har svenska elever 2016 goda kunskaper i demokrati- och samhällsfrågor: inget land i undersökningen har ett statistiskt säkerställt högre resultat än Sverige.¹¹⁸

Även på detta område är dock bilden något splittrad. Var tionde elev i Sverige tycker att män är mer lämpade än kvinnor att vara politiska ledare, och var tionde elev i Sverige håller inte med om att alla människor ska uppmuntras att ställa upp i politiska val, oavsett etnisk tillhörighet. 18 procent av eleverna i Sverige håller inte med om att invandrare ska ha möjlighet att fortsätta tala sitt eget språk, och 17 procent håller inte med om att invandrare ska ha möjlighet att fortsätta med sina egna seder och bruk. Elever med gynnad studiebakgrund visar genomgående större respekt för demokrati och rättigheter.

Den splittrade bilden bekräftas i andra undersökningar. I en enkät genomförd år 2017 på uppdrag av studieförbunden ansåg totalt 40 procent av de intervjuade att det vore ganska eller mycket bra om politiska beslut överlämnades från politiker till experter.¹¹⁹ Bland de yngre var siffran 48 procent. En stark ledare som inte behöver bry sig om riksdag eller allmänna val ansåg 9 procent vara ett ganska eller mycket bra alternativ. Att det är viktigt att stötta organisationer som arbetar för att utveckla och stärka demokratin ansåg 91 procent av de tillfrågade, men bara 55 procent var själva beredda att engagera sig för det.

I en annan analys, baserad på en enkät gjord i anslutning till World Values Survey i Sverige 2011, visade det sig att var femte svensk mellan 18 och 29 år kan tänka sig att sälja sin röst för en mindre summa pengar. Var fjärde ung svensk tyckte inte att det är så viktigt att de får leva i en demokrati och tycker att det vore bra, eller mycket bra, om Sverige styrdes av en stark ledare som inte be-

¹¹⁸ Skolverket (2017).

¹¹⁹ Studieförbunden (2017).

höver bry sig om riksdagen eller allmänna val. Nästan 15 procent av de unga ansåg i denna undersökning att det vore bra, eller mycket bra, om Sverige styrdes av militären.¹²⁰ Analysen visade stor spridning över olika grupper. Den enda bakgrundsvariabeln med klar signifikans var utbildningsnivån – ju högre utbildningsnivå, desto större respekt för demokratiska värden.

Den positiva slutsatsen är att utbildning är ett verksamt medel mot demokratifientliga värderingar. Den negativa slutsatsen är att den grundläggande utbildningen i Sverige i dag inte fullt ut klarar sitt uppdrag att förankra respekt för demokratiska värderingar.

En del av skillnaderna mellan dessa undersökningar kan förklaras av hur frågorna är ställda. Det är en allmän observation från enkäter att de som deltar har en tendens att svara på ett sätt som de tror förväntas av den som ställer frågorna.¹²¹ Men bortom denna effekt kan finnas ett större problem knutet till utbildningssystemets organisation. Som Meira Levinson konstaterar i en diskussion av utbildningen i ett liberalt samhälle är det ”inte tillräckligt att barnen diskuterar den liberala demokratins principer abstrakt utifrån ömsesidigt uteslutande positioner. I stället hävdar jag att man måste skapa ett offentligt rum där barnen deltar gemensamt och som de kan identifiera sig med.”¹²² Den splittrade bilden i demokratiundersökningarna kan alltså återspegla att barnen i och för sig har lärt sig vilka normer som råder i samhället men att den praxis som Levinson efterlyser blir alltmer sällsynt i en skola som präglas av växande segregation.

Det finns empiriska undersökningar som styrker denna slutsats. Den tidigare citerade litteraturen om etnisk mångfald och social sammanhållning är relevant också för skolområdet.¹²³ Förutsättningar för en framgångsrik integration blir, översatt till skolområdet, att elever med olika bakgrund har någorlunda jämbördiga utgångspunkter, att de har nära kontakt i det dagliga livet och löser gemensamma problem och att ledningen – rektor, lärare och annan personal – ger tydliga signaler om att likabehandling är normen. Det finns också specifika undersökningar från skolmiljön med likartade slutsatser.¹²⁴

¹²⁰ Lindberg & Svensson (2011).

¹²¹ Så kallad *response bias*.

¹²² Levinson (1999).

¹²³ Se avsnitt 5.7.

¹²⁴ Rao (2014). Se också Johnson & Nazaryan (2019).

8.6 Gymnasieskolan

Gymnasieskolan är frivillig men har samtidigt stor betydelse både för möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden och för chanserna senare i livet. I den meningen kan valet inför gymnasiet vara livsavgörande.

Gymnasiet består av nationella program och introduktionsprogram, alla treåriga. I de nationella programmen ingår totalt tolv yrkesprogram och sex högskoleförberedande program. Läsåret 2018/2019 följde drygt 300 000 elever något av dessa program, två tredjedelar högskoleförberedande och en tredjedel yrkesprogram.

Utöver de nationella programmen finns även fem introduktionsprogram, som ska ge obehöriga elever möjlighet att komma in på ett nationellt program eller att få ett arbete. Utbildningen är på heltid och eleven följer en individuell studieplan. Omkring 45 000 elever följde denna utbildning läsåret 2019/2020, motsvarande 12–13 procent av det totala antalet gymnasieelever.

Valen till gymnasiet följer i hög utsträckning bakgrundsfaktorerna kön och social bakgrund.¹²⁵ Av de 18 programmen är 6 mansdominerade, 8 kvinnodominerade och 4 balanserade. Könsfaktorn slår dock igenom mer eller mindre starkt beroende på hur prestigefyllt utbildningen är, framför allt i betydelsen vilka möjligheter den öppnar på sikt, på så sätt att de mest prestigefyllda programmen har jämnare könsfördelning. Yrkesprogrammen uppvisar ett kraftigt genomslag, styrt av vilket kön som dominerar inom respektive yrke i nuläget. De högskoleförberedande programmen ekonomi och naturvetenskap är också de mest balanserade.

Frågan vad som styr dessa val på individnivå har studerats och diskuterats länge under rubriken *social snedrekrytering*. Eriksons och Jonssons utredning från 1993 är fortfarande aktuell, även om mycket i omvärlden har ändrats.¹²⁶ Utredarna identifierar två källor till snedrekrytering: att barn med viss social bakgrund presterar bättre i skolan men också att barn på samma prestationsnivå väljer olika beroende på den sociala bakgrunden. Dessa båda faktorer är ungefär lika starka, vilket bekräftar den hypotes som kommissionens uppdrag vilar på, nämligen att det finns en outnyttjad potential som skulle kunna mobi-

¹²⁵ Lidegran m.fl. (2014).

¹²⁶ SOU 1993:85.

liseras, om andra förutsättningar för valet av utbildning och livsbana skapades. Både jämlikhet och effektivitet skulle därmed gynnas.

Vidare konstateras att snedrekryteringen är en process som pågår under lång tid men som blir synlig i gränsytan mellan olika faser i livet. I det äldre skolsystemet var valet mellan realskola och fortsatt folkskola en sådan viktig förgreningspunkt. Med grundskolans införande försvann denna, och valet till gymnasielinje blir i stället en motsvarande viktig punkt.

De dominerande bakgrundsfaktorerna är föräldrarnas samhällsklass, utbildning och ekonomiska situation. Av dessa är utbildning något viktigare än de andra för barnens val. Men utredarna noterar att andra faktorer bidrar; exempelvis kan förflyttning till en annan skola ge andra förebilder och bidra till att eleven frigör sig från sin sociala bakgrund – ett exempel på en kamrateffekt.¹²⁷

I en bilaga till 2008 års långtidsutredning uppdateras analysen, och påfallande många av de tidigare observationerna står sig.¹²⁸ Den sociala bakgrunden är alltså av stor betydelse. Betingat på denna bakgrund förefaller ekonomiska incitament spela roll, mer så för män än för kvinnor. Liksom tidigare konstateras att barn med invandrarbakgrund är mer benägna att välja lång utbildning, allt annat lika. Författarnas slutsats att insatser för att få barn och ungdomar att välja ”rätt” utbildningsväg, det vill säga en väg som givet deras förutsättningar har hög sannolikhet att i efterhand upplevas som lyckat, måste göras tidigt i livet.

I en uppföljning av introduktionsprogrammen (exklusive språkprogrammen) konstaterar Skolverket att en majoritet av eleverna som följt dem, 74 procent, är sysselsatta efter sina gymnasiestudier, antingen i förvärsarbete eller i fortsatta studier. Andelen sysselsatta varierar mellan de olika programmen. Högst sysselsättning har elever som började på programinriktat individuellt val, 84 procent; lägst har elever som började på individuellt alternativ, 65 procent. De flesta av eleverna som arbetar efter avslutat introduktionsprogram är sysselsatta inom vård och omsorg, oavsett vilket introduktionsprogram de började på.

Att inte ha avgångsbetyg från gymnasiet är en nackdel, när man söker arbete. Förändringar i gymnasieskolan under senare decennier

¹²⁷ Ibid., s. 20.

¹²⁸ Johansson m.fl. (2008).

har bidragit till att andelen elever utan avgångsbetyg har ökat. En sådan förändring var när samtliga yrkesutbildningar förlängdes till tre år och fick ett mer teoretiskt innehåll. Tanken var att underlätta övergång till högre studier och mer generellt att öka möjligheterna att få anställning, när ekonomin förändras. I stället bidrog reformen till att andelen elever som inte slutför sin gymnasieutbildning ökade. Det tredje året hade däremot ingen effekt på övergången till högre studier och tycks inte heller ha minskat arbetslöshetsrisken i lågkonjunktur.¹²⁹

En annan förändring under 1990-talet var att det relativa betygssystemet ersattes med ett mål- och kunskapsrelaterat system. Eftersom kunskapskraven var kopplade till varje kurs, innebar de målrelaterade betygen också att elevernas slutbetyg i lika stor del kom att baseras på kursbetygen under första, andra och tredje året. Björklund m.fl. (2010) visar att införandet av de nya målrelaterade kursbetygen minskade andelen elever som fick ett slutbetyg på utsatt tid, och att elever i yrkesförberedande program med svag studiebakgrund var särskilt drabbade.¹³⁰ Dessa elever var dock i stor utsträckning närvarande i skolan, men uppnådde inte kraven för slutbetyg.¹³¹

En ny gymnasiereform 2011 syftade till att öka genomströmningen på gymnasiet. Det teoretiska innehållet i yrkesutbildningarna minskades, och de ger inte längre automatiskt högskolebehörighet. Dessutom skärptes inträdeskraven till de nationella programmen i syfte att endast anta de elever som är väl förberedda för sina gymnasiestudier. Det individuella programmet ersattes med fem individanpassade introduktionsprogram avsedda enbart för elever som inte uppfyller behörighetskraven. Andelen elever på yrkesprogrammen har minskat kraftigt, medan den i stället har ökat på de högskoleförberedande programmen och på introduktionsprogrammen. I den sista kategorin ingår nyanlända elever som följer språkintruktionsprogrammet.

Syftet med denna senare reform har inte heller uppnåtts. Andelen elever med yrkesexamen minskar för elever med både höga och låga betyg. Minskningen bland de elever som hade låga grundskolebetyg beror på att betydligt färre fullföljer gymnasiet. För dem med högre betyg är orsaken i stället att de tar en studieförberedande examen.

¹²⁹ Hall (2012), (2013).

¹³⁰ Björklund m.fl. (2010).

¹³¹ Holmlund m.fl. (2014).

Andelen elever som inte slutför gymnasiet på utsatt tid tycks dock ha ökat för båda grupperna. Sammantaget sammanfaller 2011 års gymnasiereform med en relativt kraftig minskning av genomströmningen i gymnasieskolan.

8.7 Kulturskolor

Liksom på många andra områden grundläggs intressen och beteendemönster under uppväxtåren. Den som inte har utvecklat ett kulturintresse kring tjugooårsåldern har svårare att komma över trösklarna till ett kulturaktivt liv senare i livet.

Något lagstadgat krav på kulturskolor i landets kommuner finns inte i dag, men sådana finns trots det i de allra flesta kommuner. Kulturskolorna har spelat och spelar ännu en viktig roll för utvecklingen av barns och ungdomars kulturintresse, och det stora flertalet kommuner har också kulturskolor med musik som dominerande inslag i utbudet. Musikindustrin har varit en näringspolitisk framgång som delvis hämtat näring från de kommunala musikskolorna. Även andra generella färdigheter som att stå på scen och framträda inför publik utvecklas i denna miljö.¹³²

Totalt fanns närmare 238 000 elevplatser i kulturskolan 2018.¹³³ Antalet barn i kö uppskattas till 45 000. Bland de unga i åldrarna 6–19 år i kulturskolan hade 78 procent minst en förälder eller vårdnadshavare med någon eftergymnasial utbildning. Motsvarande andel i landet som helhet var 59 procent. Barn och unga med föräldrar med längre utbildning är alltså överrepresenterade. Av eleverna hade 18 procent utländsk bakgrund, medan motsvarande andel i befolkningen var 27 procent. Det råder alltså en underrepresentation, men skillnaderna minskar med den tid som personerna varit i landet. På elevplatserna i samtliga ämnen fanns 62 procent flickor och 38 procent pojkar.

¹³² För en översikt över forskningen om kulturskolorna i Norden, se Rønningen (red.) (2019).

¹³³ Denna och följande siffror från Kulturrådet (2019).

8.8 Högre utbildning

Mycket av vad som tidigare sagts om val till gymnasielinjer går igen i beslutet om man ska gå vidare till högre utbildning, och i så fall med vilken inriktning. Man kan teckna en bild av högskolefältet som reproducerar den tidigare skissen av gymnasiefältet. Kön och social bakgrund är dominerande variabler bakom valet av inriktning, men de är viktigare för kortare och mer yrkesinriktade utbildningar. Kvinno-dominansen är markant i antagningen till högre utbildning; inför höstterminen 2019 vara andelen kvinnliga antagna 62 procent.¹³⁴

Inom ramen för högskoleutbildningen är bakgrundsfaktorerna märkbara. Till nyare universitet och högskolor är antagningen relativt bred, medan de äldre universiteten och mer prestigefyllda högskolorna domineras av barn till högutbildade. Lidegran m.fl. urskiljer tre olika sfärer, en manligt dominerad som i stor utsträckning återfinns på tekniska utbildningar, en kvinnlig motsvarighet, där utbildningar inom vård och utbildning dominerar och en mer könsneutral sfär, som rymmer en större social spännvidd och där studenter med större resurser samlas.¹³⁵

Bland dem som går vidare till högre utbildning är barn med utländsk bakgrund överrepresenterade, givet deras sociala bakgrund.¹³⁶ De väljer också längre utbildningar i högre utsträckning än svenskfödda.

Det finns en geografisk dimension i rekryteringen, synlig som en skillnad mellan centrum och periferi eller mellan stad och land. Unga män på landsbygden är minst intresserade av högre utbildning.¹³⁷ I detta perspektiv är det ett viktigt resultat att geografisk närhet spelar roll. Forskning har visat att expansionen av universitet och högskolor till nya orter har lett till en breddning av rekryteringen till högre utbildning.¹³⁸ Även om de nyare högskolorna och universiteten generellt har en tydligare fackinriktning, innebär den ökade tillgängligheten till högre utbildning att produktionen av humankapital har spritts till nya grupper och regioner. Samtidigt finns tendenser på övergripande nivå till koncentration av den ekonomiska aktiviteten, vilket drar i en annan riktning; vi återvänder till denna problematik i kapitel 12.

¹³⁴ UHR (2019).

¹³⁵ Lidegran m.fl. (2014), s. 26.

¹³⁶ UHR (2017).

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Eliasson (2006), Tano (2014).

Högre utbildning som investering

I ekonomiska analyser av utbildningsbeslut spelar ekonomiska incitament stor roll. Man föreställer sig då att beslutet att välja en viss utbildning ses som en investering, där kostnaden framför allt i form av utebliven lön vägs mot lönevinster längre fram i livet, den så kallade utbildningspremien. Så argumenterar fackliga organisationer, och så genomförs också analyser av OECD på området.

De nordiska länderna Danmark, Norge och Sverige har jämte Nya Zeeland låga utbildningspremier.¹³⁹ Höga utbildningspremier återfinns i länder med hög ojämlikhet och i östeuropeiska, tidigare kommunistiska länder. Inte desto mindre kan konstateras att andelen av befolkningen i Sverige med högre utbildning i dag uppgår till 48 procent, att jämföra med OECD-genomsnittet 44 procent.¹⁴⁰ Förklaringen ligger i att kalkyler av det här slaget i flera avseenden är ofullständiga. Med högre utbildning följer genomsnittligt en bättre hälsa och en ökad förväntad livslängd. En högre lön leder till en högre pension, som dessutom bärs upp under fler år till följd av den ökade livslängden. Till detta kommer en normalt högre status. Men utöver dessa värden kan utbildningen och det yrke som är kopplat till den upplevas ha ett egenvärde av den som väljer den; med ekonomiskt språkbruk har utbildningen och yrket ett konsumtionsvärde. Alstadsaeter har beräknat detta egenvärde för lärarutbildning i Norge med utbildning till företagsekonom som referens, betingat på studenter med samma betygsnivå då de lämnade gymnasiet.¹⁴¹ Resultatet är att konsumtionsvärdet av lärarutbildningen – egenvärdet som vissa studenter tillskriver läraryrket – uppgår till så mycket som en tredjedel av den förväntade framtida inkomsten.

Här ligger en del av förklaringen till att ekonomiska analyser bara ger begränsade insikter i vilka faktorer som påverkar valet av utbildning och levnadsbana. Av samma anledning kommer diskussioner om åtgärder för att minska snedrekryteringen som bygger enbart på ekonomiska incitament – subventioner och skatter – att vara ofullständig. Det handlar om ett väsentligt bredare spektrum av åtgärder – information, påverkan på attityder, förebilder och annat – som dessutom måste sättas in i tidiga skeden, långt innan barn och ungdomar kan förväntas börja göra kalkyler över framtida livsinkomster.

¹³⁹ OECD (2011 b). Sverige har tyvärr inte bidragit till jämförelserna under senare år.

¹⁴⁰ OECD (2019 d).

¹⁴¹ Alstadsaeter (2009).

Även om man ser den högre utbildningen i första hand som en investering, finns det systematiska skillnader mellan kvinnor och mäns hantering av detta humankapital. Som Lidegran m.fl. konstaterar, görs det val *inom* respektive utbildningsväg som påverkar framtida positioner inom arbetslivet.¹⁴² En del av förklaringen är att det finns en kostnad förknippad med att bryta etablerade könsroller.

Avhopp

Avhopp från utbildning innebär förluster både för enskilda och för utbildningsanstalterna. UKÄ har i en rapport analyserat avhoppet från de tio största yrkesexamensprogrammen.¹⁴³ Andelen tidiga avhopp varierar stort – från 8 procent på läkarprogrammet till 35 procent på ämneslärarprogrammet. Några av slutsatserna är förväntade. Män hoppar överlag av i högre utsträckning än kvinnor, särskilt på kvinnodominerade utbildningar. En något högre andel yngre än äldre nybörjare hoppar av. Variationen är dock stor mellan programmen. Studenter med utländsk bakgrund har på vissa program högre risk för avhopp, tydligast på lärarutbildningar; på jurist- och läkarprogrammen är dock skillnaderna mycket små.¹⁴⁴ Låga gymnasiebetyg ökar risken att hoppa av på alla program utom socionomprogrammet.

Social bakgrund har i undersökningen mätts som den högst utbildade föräldrarnas utbildningsnivå. Något förvånande är det bara inom civilingenjörsprogrammet som social bakgrund spelar roll. Den positiva slutsatsen av detta är att en aktiv breddning av underlaget till högskolan med studenter från mindre studievana miljöer inte behöver påverka genomströmningen negativt, så länge kraven på förkunskaper vidmakthålls.

8.9 Andra konsekvenser av utbildning och skolmiljö

En stor del av detta kapitel har ägnats åt olika faktorer som bidrar till ojämlikhet i kunskaper och kompetenser på ett sätt som har direkta konsekvenser för inkomster och inkomstojämlikhet. Men skolgången och skolmiljön har också andra konsekvenser som påverkar framtida

¹⁴² Lidegran m.fl. (2014), s. 36 f.

¹⁴³ UKÄ (2017).

¹⁴⁴ Ibid. s. 22.

möjligheter till arbete och inkomst. Detta gäller i synnerhet olika slags skolmisslyckanden som ofullständiga betyg och avhopp, men även bland dem som klarar skolan bra finns det tecken på negativa bieffekter med konsekvenser för inkomsterna på längre sikt. Detta avsnitt behandlar två sådana områden, psykisk ohälsa och kriminalitet, där skolan och skolmiljön ibland spelar en problematisk roll. Detta får sannolikt störst konsekvenser för grupper av barn och ungdomar som redan har sämre förutsättning i skolan.

Psykisk ohälsa

Psykisk ohälsa hos barn och unga är ett växande problem i samhället.¹⁴⁵ Eftersom barnen och ungdomarna tillbringar en så stor del av sin tid i skolan, har mycket av diskussionen kring problemet kretsat kring skolan. Problemet är emellertid bredare än så.

Beteckningen *psykisk ohälsa* avser både mindre psykiska problem som oro och nedstämdhet och mer allvarliga symptom som uppfyller kriterierna för psykiatrisk diagnos. Symptomen kan vara både psykiska (sömnsvårigheter, nedstämdhet, irritation, nervositet) och somatiska (huvudvärk, ont i magen, ont i ryggen, yrsel).

Källor till ohälsa hos de unga kan finnas inom familjen, specifikt i dess ekonomiska situation, i skolmiljön eller i mer övergripande samhällsförändringar. Enligt Folkhälsomyndighetens bedömning har den genomsnittliga familjemiljön åtminstone inte försämrats. Antalet separationer ligger på relativt stabil nivå, och gemensam vårdnad har blivit vanligare. Det finns en allmän rörelse mot mindre auktoritära uppfostringsmetoder, vilket minskar risken för psykiska problem, men vad som i verkligheten sker i hushållen är naturligtvis svårt att bedöma.

Den ekonomiska situationen har förbättrats i absoluta tal, men andelen hushåll i utsatt situation definierat på basis av relativ inkomst har ökat.¹⁴⁶ Osäkra boendeförhållanden kan skapa särskilda problem.

Vad gäller generella samhällsförändringar som villkoren på arbetsmarknaden, den ökade användningen av elektronisk utrustning och liknande breda samhällsprocesser är forskningsläget för närvarande

¹⁴⁵ Folkhälsomyndigheten (2018 b).

¹⁴⁶ Se avsnitt 3.4.

för osäkert för att man ska kunna säga något säkert om effekterna på den psykiska hälsan.

Huvudintresset har därför riktats mot skolan och dess betydelse på olika nivåer. Psykiska symptom är vanligare bland barn som har problem att klara skolan, och de allmänt försämrade resultaten i skolan är alltså en tänkbar källa till ohälsa. Flickor rapporterar problem oftare än pojkar, trots att de generellt presterar bättre i skolan.¹⁴⁷ Mobbning är en känd orsak, men det finns ännu så länge inga indikationer på att mobbning har blivit vanligare, även om det blivit mer uppmärksammat.

Kungliga Vetenskapsakademien har på basis av en omfattande inventering av forskningen sökt formulera en uppsättning stiliserade fakta om sambanden mellan problem i skolan och psykisk ohälsa.¹⁴⁸ Huvudresultaten kan sammanfattas på följande sätt:

- Det finns tydliga och stabila samband mellan barns framsteg i skolan och deras psykiska hälsa. Psykisk ohälsa uppvisar ett brett spektrum av somatiska och psykosomatiska reaktioner.
- Sambanden är ömsesidiga, det vill säga misslyckanden i skolan kan leda till psykisk ohälsa, vilken i sin tur ytterligare försämrar resultaten. Särskilt om barnen upplever att de anstränger sig samtidigt som framstegen uteblir, finns risk för depression.
- Problem kan uppkomma tidigt. I synnerhet om läsförståelsen brister, finns risk för både inåtvända och utagerande reaktioner, som i viss utsträckning är könsrelaterade.
- Framsteg i skolan stärker självkänslan. Självkänsla leder i sig inte till bättre resultat men är förbunden med egenskaper som påverkar resultaten positivt.
- Kamratgrupper och relationer till lärarna påverkar hur skolresultaten samspelar med den psykiska hälsan. Denna påverkan kan vara positiv eller negativ, beroende på omständigheterna.
- Problemen tenderar att minska, när eleverna når gymnasienivån och deras sociala arenor expanderar.

¹⁴⁷ Folkhälsomyndigheten (2018 b).

¹⁴⁸ Gustafsson et al. (2010).

Utifrån dessa fakta drar författarna några policyslutsatser:

- Åtgärder för hjälpa upp brister måste sättas in tidigt för att förhindra negativa spiraler av ohälsa och otillräckliga framsteg i skolan.
- Stödåtgärder måste baseras på bedömningar av barnens individuella utveckling, men det är viktigt att dessa bedömningar inte blir stigmatiserande och att de kopplas till åtgärder där sådana behövs. Negativa utlåtanden i tidig ålder som överläts åt föräldrar och barn att hantera gör mer skada än nytta.

Problem i ungdomen och kriminalitet

De flesta kriminella karriärer inleds i tonåren, men endast en mindre del av dem som begår brott i ungdomen fortsätter denna bana upp i vuxenåldern.¹⁴⁹ Flertalet får en ordnad tillvaro med arbete och familj, även om välfärden mätt med gängse mått utvecklas sämre. Utvecklingen påverkas av en kombination av personlig läggning, händelser i tidig barndom och under skolåren. Styrkan i sambandet mellan fäders och söners benägenhet att begå grott är något svagare än sambandet när det gäller utbildning (uttryckt som fullbordat gymnasium eller eftergymnasial utbildning).¹⁵⁰ Fäders förebild spelar stor roll; om föräldern har dömts för brott eller inte är, jämte familjestrukturen, viktigare än utbildningsbakgrund och inkomst.¹⁵¹

Betydelsen av skolmisslyckanden har vuxit över tid.¹⁵² Effekten är dock uttalad bara för män.¹⁵³ Ibland utvecklas en problematisk relation mellan elever som har svårigheter å ena sidan och andra elever och lärare å den andra. I en enkät gjord hösten 2018 uppgav 14 procent av eleverna i årskurs 9 att de inte känner sig trygga i skolan. Siffran för åk 5 och gymnasieskolans år 2 är 10 respektive 9 procent. Närmare sex av tio elever uppgav att andra elever stör ordningen i klassrummet. Nästan var tredje elev uppgav att de inte har studiero på lektionerna.¹⁵⁴ Exkluderande åtgärder mot dem som stör riskerar emellertid att leda till mycket negativa konsekvenser på sikt.

¹⁴⁹ För en analys av kriminella karriärer, se Nilsson & Estrada (2009) och Sivertsson (2018).

¹⁵⁰ Hjalmarsson & Lindquist (2012).

¹⁵¹ Hederos Eriksson et al. (2016).

¹⁵² Bäckman m.fl. (2013).

¹⁵³ Bäckman (2017).

¹⁵⁴ Skolinspektionen (odat.).

Av en analys på amerikanska data framgår att elever som placeras i en skola som har en standardavvikelse högre benägenhet att suspendera elever löper 15 till 20 procents högre sannolikhet att dömas till fängelse som vuxna. Effekten är starkast för män och för olika minoriteter.¹⁵⁵

Ett återvändande till skolan minskar risken för en fortsatt kriminell karriär, vilket illustrerar betydelsen av vuxenutbildning för en komplettering av de delar av grundutbildningen som saknas.

Ekonometriska studier av sambandet mellan utbildning och brottslighet bekräftar utbildningens betydelse för att reducera brottsligheten. Hjalmarsson m.fl. har utnyttjat den svenska grundskolereformen som instrument och funnit att ett extra år i den grundläggande utbildningen minskat risken för att dömas med 6,7 procent och risken för fängelsedom med 15,5 procent.¹⁵⁶ I en annan studie fokuserades i stället utvidgningen av den gymnasiala yrkesutbildningen med ett tredje år.¹⁵⁷ Den berörda elevgruppen har en högre brottsfrekvens än genomsnittet, vilket gör förändringen särskilt intressant. Det tredje året visade sig minska antalet egendomsbrott men hade ingen effekt på våldsbrotten. Endast manliga elever påverkades. Huvuddelen av effekten inföll under det tredje året, vilket indikerar att det är vistelsen i skolan och dess ordnade tillvaro som har betydelse.

8.10 Policyfrågor

Förskola

- En bred och samstämmig forskning om barnomsorg och förskolor i åldrarna upp till 6 år visar på positiva resultat för barnens utveckling på både kort och längre sikt. Särskilt viktiga är sådana verksamheter för barn från mindre gynnad bakgrund. De fyller alltså en funktion för att jämna ut barns uppväxtvillkor.
- I Sverige har förskolan relativt hög anslutningsgrad, åtminstone från 4 års ålder, vilket alltså ur ett jämlikhetsperspektiv är positivt. Samtidigt är det sannolikt att vissa riskgrupper återfinns just i den kategori som inte är ansluten. En viktig policyfråga blir där-

¹⁵⁵ Bacher-Hicks et al. (2019). Studien har en kvasiexperimentell uppläggning som säkerställer att orsakssambandet går från skolregim till långsiktiga konsekvenser.

¹⁵⁶ Hjalmarsson et al. (2014).

¹⁵⁷ Åslund et al. (2018).

för hur dessa riskgrupper ska identifieras och nås med åtgärder för ökat deltagande. Forskningen om sambanden mellan problem i skolan och psykisk ohälsa tyder på att problemen börjar tidigt, och tidiga insatser är därför motiverade ur både det individuella och samhälleliga perspektivet.

- Kvaliteten i förskolan är viktig. Andelen utbildade förskolelärare är relativt låg och dessutom avtagande.
- Förbättrade förutsättningar för en ökad likvärdighet och kunskapsutveckling i förskolan skulle gynna barns lärande och utveckling samt minska och förebygga behovet av insatser i grundskolan. Förskolan som skolform står ofta i bakgrunden när det presenteras nationella satsningar för att lyfta den svenska utbildningen. Utöver satsningar på att fler barn ska gå i förskolan, behöver förskolans styrka och särart speglas i den nationella utbildningspolitiken.

Grundskolan

- Den obligatoriska skolan fyller en viktig funktion för att utjämna uppväxtvillkor. Ännu på 1980-talet var den svenska skolan ett internationellt föredöme i kraft av goda utbildningsresultat generellt och en hög lägstanivå. Den kraftiga resultatförsämringen under 2000-talets första decennium har dock lett till en reviderad syn på den svenska skolan, och många av de reformer som genomförts under 1990-talet har kommit att ifrågasättas. Ett antal motåtgärder har också vidtagits.
- De senaste två PISA-mätningarna har visat att kunskaperna hos inrikes födda elever med svensk bakgrund har återhämtat sig relativt väl. För elever med utländsk bakgrund är situationen mindre gynnsam. Till en del beror detta på att barn och ungdomar kommit till Sverige i högre åldrar, men det finns indikationer på att de resurser som har satts in för att möta den större uppgiften inte har varit tillräckliga.¹⁵⁸
- Resultatskillnaderna mellan kommuner och skolor har ökat. Detta förklaras framför allt av ökade skillnader i elevers studieförutsättningar, det vill säga en ökad sortering, och mindre av ökade kva-

¹⁵⁸ SOU 2020:28, s. 411.

litetsskillnader mellan skolor. Det finns dock vissa systematiska skillnader i skolkvalitet; de mindre kommunerna har genomsnittligt sämre kvalitet i skolorna än de större. Huvudorsaker till den ökade spridningen mellan skolor är dels en ökad boendesegregation, dels en ökad både medveten och omedveten sortering av eleverna till följd av skolvalet.

- Lärarresurstilldelningen är kompensande vad avser lärartäthet men inte när det gäller kompetens. De skolor som har minst gynnsamma förutsättningar har visserligen fler lärare per elev men också de minst kvalificerade lärarna. I genomsnitt finns en tydlig differentiering av resurser både på skolnivå och individnivå. Skolan lyckas dock inte omvandla resurserna till högre lärarkompetens på de skolor som har störst behov. Det finns alltså utrymme för att ytterligare förstärka det kompensatoriska inslaget i skolans resursfördelning.
- Familjebakgrunden och de uppväxtvillkor som är förknippade med den påverkar resultaten i skolan starkt; mer än hälften av variationen i resultat förklaras av bakgrunden. Den ökning av familjebakgrundens betydelse som har observerats under senare år beror dock på att familjebakgrunden fått större betydelse bland utrikes födda barn. Bland svenskfödda har uppväxtmiljöns betydelse varit oförändrad under lång tid. Föräldrarnas inkomster har dock kommit att spela en ökande roll för barnens resultat.
- Skolvalets effekter på den allmänna prestationsnivån varierar i gjorda uppskattningar mellan noll och svagt positiva, i något enskilda fall negativa. De eventuella positiva effekterna fördelar sig i någon studie neutralt men förefaller i andra komma elever med gynnsamma förutsättningar till del, vilket i så fall motverkar skolans kompensande uppdrag. Tydliga effekter finns som nämnts på segregationen, liksom på betygsinflationen.
- De fristående skolorna har enligt en uppskattning ett något högre mervärde än de offentliga, vilket kan bero på antingen högre kvalitet i undervisningen eller på selektion och kamrateffekter. De är också finansiellt överkompenserade.
- Den fria etableringsrätten försvårar kommuners försök att motverka segregation. Den verkar också kostnadsdrivande.

Gymnasiet

- Valet till gymnasiet har avgörande betydelse för den fortsatta utbildningen och yrkesvalet. Det styrs i stor utsträckning av bakgrundsfaktorer som kön och föräldrars utbildning, i synnerhet för de utbildningslinjer som är yrkesinriktade.
- Denna tröghet i rekryteringsmönstren indikerar att olika subventioner och andra åtgärder i ett senare skede inte får så stora effekter. Slutsatsen stärker den allmänna bilden att tidiga åtgärder i livscykelns har bäst förutsättningar att påverka skeendet.

Högre utbildning

- Även valen till den högre utbildningen påverkas starkt av familjebakgrunden och därmed sammanhängande uppväxtvillkor. Mönstret att de mest generella och prestigefyllda utbildningarna också är de som är minst styrda av bakgrundsfaktorerna går igen. Inom respektive utbildningar finns vissa könsbundna mönster kvar.
- Utbyggnaden av nya högskolor och universitet i landet har dock inneburit en viss breddning av rekryteringen och därmed också av humankapitalbildningen i landet. Samtidigt verkar starka krafter i näringslivets utveckling i motsatt riktning och bidrar till en koncentration av humankapitalet till storstadsområdena.

Utbildningsgapet

- Flickor presterar bättre än pojkar i skolan, och skillnaderna mellan kvinnor och män tenderar att växa också vad gäller högre utbildning.¹⁵⁹ Det växande utbildningsgapet mellan kvinnor och män är ett mångdimensionellt problem som på sikt rymmer sociala och politiska risker.

¹⁵⁹ OECD (2019 a), kapitel A.

Värdegrunden

- Värderingsundersökningar visar att demokratiska grundvärderingar är svagt förankrade bland en förhållandevis stor grupp svenskar i allmänhet och särskilt bland yngre.

Andra konsekvenser av skolmiljön

- En omfattande forskning har etablerat samband mellan psykiska diagnoser och därmed sammanhängande problem, svårigheter i skolan och kriminalitet. Åtgärder för att tidigt identifiera riskgrupper och ge nödvändigt stöd för att minska främlingskap och förebygga kriminella karriärer är angelägna.
- Exkluderande åtgärder i händelse av brott begångna av unga är kontraproduktiva genom att öka risken för avhopp från skolan, minska sannolikheten för framtida integrering på arbetsmarknaden och åtminstone inte minska risken för återfall.

9 Arbetslivet

Inträde och etablering på arbetsmarknaden är viktig för delaktighet och integration i det svenska samhället. Etablering och en fast förankring på arbetsmarknaden ger en marknadsinkomst som möjliggör egen försörjning, egen kapitalbildning och därmed möjligheter att fatta långsiktiga livsbeslut som att skaffa barn, köpa bostad etcetera, med en hög nivå av trygghet via de arbetsbaserade försäkringssystemen. Högt ställda välfärds- och utbildningsambitioner ger även möjligheter att löpande utveckla färdigheter för ett långt och hållbart arbetsliv. För invandrade i vuxen ålder har inträdet och etableringen på arbetsmarknaden till och med större betydelse, då det utöver ekonomisk trygghet och identifiering med samhället för dem själva påverkar hur det går för deras barn.

Föregående kapitel fokuserade på utbildning och utvecklingen över tid inom detta politikområde. Arbetsmarknaden och arbetslivet utgör den fas i livet där misslyckanden inom utbildningsområdet blir tydliga och kännbara för såväl individ som samhälle. Arbetsmarknadens förväntningar på utbildningssektorn är i Sverige högt ställda, eftersom det på den svenska arbetsmarknaden finns relativt få arbeten med låga kvalifikationskrav. Utbildningsprofilen hos invandrade överensstämmer ofta inte med kvalifikationskraven på den svenska arbetsmarknaden. I den mån nya arbeten inte kan tillskapas är huvudalternativen utbildning och subventioner. Såväl jämlikhets- som effektivitetsskäl talar för investeringar i utbildning, men en andel av de invandrade kan komma vara i behov av lönesubventioner under lång tid.

Den svenska arbetsmarknaden fungerar väl för det stora flertalet i vuxen ålder. En stor majoritet av befolkningen kommer att efter avslutad utbildning kunna se fram emot 40 till 50 års arbetsliv, möjligen med kortare avbrott för föräldraledighet, sjukdom, semester, utbildning eller arbetslöshet. Heltid och tillsvidareanställningar är

fortfarande normen för både kvinnor och män, vilket medför att majoriteten av den vuxna befolkningen spenderar en femtedel av all tillgänglig tid under de yrkesverksamma åren på arbetet. Detta får därmed stor betydelse inte bara för den egna försörjningen på kort och lång sikt utan också för identitet, trygghet, status, sociala nätverk och utvecklingsmöjligheter. En god arbetsmiljö är en förutsättning för att kunna orka arbeta fram till pension.

Staten har således ett stort ansvar för att tillse att den valda marknadsmodellen såväl skapar jämlikhet i förutsättningar som att olika delar av arbetsmarknaden fungerar effektivt.

9.1 Den svenska arbetsmarknadsmodellen

Den svenska arbetsmarknadsmodellen, som är en central del av den politiskt bredare så kallade svenska modellen, har visat sig vara en styrka för ekonomin i en kontinuerligt pågående strukturomvandling. Lagstiftningen är förhållandevis översiktlig, med ett betydande utrymme för arbetsmarknadens parter att reglera villkoren. Genom kollektivavtal i stället för lagstiftning har anpassning till olika branschers och sektors specifika villkor kunnat ske. Centrala löneförhandlingar och under senare decennier en strikt penningpolitik har drivit på en kontinuerlig och relativt stabil strukturomvandling. Omställningsåtgärder har medfört att strukturarbetslöshet och sjunkande arbetskraftsdeltagande i stor utsträckning har kunnat undvikas.

Valet av arbetsmarknadsmodell har kommit att innebära att den arbetsrättsliga tillsynen och till viss del även tillsynen av arbetsmiljön på arbetsmarknaden bedrivits av de fackliga organisationerna. Statens uppgift i denna fördelning av makt och ansvar har varit att tillse att de rättsliga regler som finns efterföljs av arbetsmarknadens parter. Primärt gäller detta att tillse att arbetsmiljön håller en sådan nivå att arbetsgivaren inte kan använda dålig arbetsmiljö som ett konkurrensmedel och att kostnaderna för statens åtaganden i socialförsäkringen till följd av arbetsmiljöproblem hålls på en låg nivå. I det statliga ansvaret ligger även att medla mellan parterna, när de inte kan nå en överenskommelse.

Den dominerande uppgiften för staten i arbetsmarknadsmodellen har varit att tillhandahålla det skyddsnät för anställda som på grund av lågkonjunktur eller strukturomvandling förlorat sin anställ-

ning. Det innebär att mildra de negativa ekonomiska och sociala effekterna av att bli uppsagd och förlora sin inkomst men också att tillse att den arbetskraft som finns ledig i ekonomin så snart som möjligt finner ny sysselsättning för att undvika arbetskraftsbrist och upprätthålla en hög nivå av sysselsättning. Det senare har staten löst genom en utbyggd *aktiv* arbetsmarknadspolitik, väsentligen de insatser som görs av Arbetsförmedlingen.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är, till skillnad från exempelvis arbetsmarknadspolitiken i stort eller utbildningspolitiken, en marginalpolitik och ett försök att på nationell nivå förena tre olika ekonomiska mål: effektivitet, fördelning och stabilitet. Med andra ord är den ett försök att intervensera och bedriva insatser som på marginalen förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt genom att bidra till att förse arbetsgivare med den arbetskraft dessa efterfrågar, samtidigt som den enskildes förmåga till egen försörjning förstärks och ekonomin genom en generös arbetslöshetsförsäkring ger individer en inkomstrygghet. Detta verkar samtidigt som en finanspolitisk stabilisator vid nationella eller regionala ekonomiska chocker. Arbetslöshetsförsäkringen spelar en central roll för att bidra till att upprätthålla köpkraften i ekonomin vid större internationella ekonomiska kriser som finanskrisen 2008–2009 och kommer även ha en betydande roll att spela i den nu pågående pandemin. Sett ur ett något annat perspektiv utgör även förekomsten av arbetsmarknadspolitiska insatser ett skydd för överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen, då insatserna inte bara avser att underlätta reguljära anställningar utan även se till att bara de som aktivt söker arbete kan ta del av försäkringen.

Effekterna av de arbetsmarknadspolitiska verktygen är relativt väl kända. Kort uttryckt har subventionerad anställning relativt gott utfall på individnivå, men med betydande undanträngningseffekter.¹ Arbetsmarknadsutbildning har svagt positiva eller inga nämnvärda effekter. Kommunala program för unga har haft blandade resultat med små eller till och med negativa individeffekter och samtidigt undanträngning.² Den största effekten av arbetsmarknadspolitiska program har dock visat sig vara den indirekta och preventiva; risken

¹ Forslund och Vikström (2011) och Forslund (2018).

² Forslund och Nordström Skans (2006), Hartman (2000) Carling and Larsson (2005).

för att tvingas delta i arbetsmarknadspolitiska program eller förstärkt matchning påverkar sökintensiteten och ökar sannolikheten för arbete.³

Kopplat till den aktiva arbetsmarknadspolitiken har man även infört *generella* subventioner, arbetsmarknadsmotiverade skattereformer, som varit riktade till olika grupper eller arbetsgivare som för tillfället uppfattas som svaga i syfte att öka sysselsättningen. Ofta har detta skett via nedsättningar av de sociala avgifterna för anställning. Gentemot arbetsgivare har sådana subventioner kommit att rikta sig bland annat till småföretagare och stödområden, med i stort sett små eller inga effekter på sysselsättningen, men med stora kostnader för samhället i uteblivna skatteintäkter.⁴ Generella arbetsmarknadsmotiverade reformer gentemot grupper med hög arbetslöshet har företrädevis varit riktade till invandrare, långtidsinskrivna vid Arbetsförmedlingen och unga. I den utsträckning dessa har kunnat utvärderas uppvisar även de låg effekt på sysselsättningen och höga kostnader i uteblivna skatteintäkter.⁵

En nyare studie pekar dock på att nedsättning av de sociala avgifterna för unga på längre sikt lett till en högre sysselsättning i gruppen, även efter det att subventionen tagits bort.⁶ En komplikation är att flera reformer jämfördes samtidigt med den som analyseras i studien, till exempel sänkt moms på hotell- och restaurangtjänster och förändrad beskattning av fåmansföretag, vilka kan ha haft asymmetriska effekter på arbetskraftsefterfrågan. Hotell- och restaurangbranschen har en arbetskraft vars medelålder hör till de lägsta på arbetsmarknaden. Det är således i viss mån en öppen fråga om generella lönesubventioner i form av bidrag eller minskade arbetsgivaravgifter riktade till breda grupper eller arbetsgivare är en kostnadseffektiv politik jämfört med mer selektiva nedsättningar av inkomster som sker med aktiv arbetsmarknadspolitik. Det finns dock utrymme för förbättringar vad avser subventionernas träffsäkerhet och negativa effekter på ekonomin i stort.

En förhållandevis stor del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken har haft ett jämlikhetsskapande mål. Dessa insatser har, till skillnad från insatser riktade till arbetssökande på den reguljära arbetsmarknaden, varit inriktade på att tillvarata restarbetsförmåga hos dem som på grund av funktionsnedsättning eller sjukdom har mer lång-

³ Hägglund (2009).

⁴ Benmarker m.fl. (2008), Riksrevisionen (2008).

⁵ Riksrevisionen (2008).

⁶ Saez et al. (2019).

siktigt nedsatt arbetsförmåga och därmed svårigheter att såväl på kort som lång sikt motsvara arbetsmarknadens krav på produktivitet. Denna del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken har även haft högt ställda välfärdsambitioner och för enskilda syftat till att skapa förutsättningar för egen försörjning och delaktighet i samhället. Arbetsmarknadspolitiska verktyg för att uppnå detta är primärt kraftigt subventionerad sysselsättning under förhållandevis lång tid, individuellt stöd samt rehabiliterande insatser.

Det kan finnas jämlikhets- och delaktighetargument för att denna typ av långsiktigt och relativt omfattande stöd även skulle kunna rikta sig till arbetssökande vars kvalifikationer är låga i relation till arbetsmarknadens krav och där satsningar i det reguljära utbildningssystemet inte bedöms vara kostnadseffektiva. Bland annat skulle detta kunna omfatta flykting- och anhöriginvandrare vars utbildning är mycket låg och där övriga kvalifikationer inte bedöms kunna matchas mot de lediga arbetena i ekonomin. Eventuella undanträngningseffekter måste dock beaktas.

Under lågkonjunktur, då även relativt kvalificerad arbetskraft kan komma att friställas, är ett viktigt mål med politiken att försöka överbrygga nedgången och samtidigt upprätthålla arbetskraftsutbudet. Under de senaste decennierna har det i stället varit stora externa inflöden i arbetslöshet som arbetsmarknadspolitiken haft att hantera, och de tillkommande arbetslösa som skrivs in och kvarstår har i genomsnitt haft låga kvalifikationer i förhållande till arbetsmarknadens krav. Primärt beror detta på en ökad asyl- och flyktinginvandring och på att relativt stora grupper unga inte har fullständiga betyg från grund- och gymnasieskola. Under de senaste fem åren har även personer som fått avslag på sin sjukförsäkring kommit att höra till denna grupp.

En del av välfärdsambitionererna i den svenska modellens framväxt under efterkrigstiden motiverades inte bara som välfärds- eller jämställdhetsreformer utan även utifrån arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Efterkrigstiden präglades av brist på arbetskraft, och det uppstod ett politiskt och ekonomiskt tryck för att bryta upp den historiska uppdelningen av hemarbetande kvinnor och lönearbetande män. Genom en utökad barn- och äldreomsorg samt en successiv övergång från folkskola till 9-årig grundskola skapades förutsättningar för ett ökat kvinnligt arbetskraftsdeltagande och därmed självförsörjning. Med avskaffandet av de så kallade kvinnolönerna i kollektivavtalen (1965) och införandet av individuell beskattning

(1971) förstärktes drivkrafterna för kvinnor att delta på arbetsmarknaden. Vårldsfärd- och jämställdhetsreformerna kom således att stärka kopplingen mellan den generella vårldsfärdstaten, och de politiska och ekonomiska målen med arbetsmarknadspolitik. Neddragningar i vårldsfärdsektorn i dag kan komma att ha negativ påverkan på antalet arbetade timmar i ekonomin, kopplad till ett minskat arbetskraftsutbud framför allt bland kvinnor som ofta tar ett större ansvar för hem och familj.

9.2 Jämlikhetsproblem på den svenska arbetsmarknaden

Analysen av jämlikhetsproblemen på den svenska arbetsmarknaden i det följande baserar sig på den situation som rådde på arbetsmarknaden fram till mars 2020 och behandlar endast perifert konsekvenserna av den nu pågående pandemin.⁷

Den svenska arbetsmarknaden har, generellt sett, fungerat väl de senaste 10 åren och var vid inbromsningen av ekonomin i mars 2020 i ett relativt starkt läge. Sysselsättningen och arbetskraftsdeltagande var i Sverige bland de högsta i hela EU,⁸ antalet lediga arbeten i ekonomin på en hög nivå,⁹ och antalet personer i öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program har varit relativt konstant.¹⁰ Att den totala arbetslösheten inte minskat över tid har mindre berott på att personer inte fått arbete än på att arbetskraften ökat i storlek till följd av att allt fler av de flykting- och anhöriginvandrade som kom i mitten och senare delen av 2010-talet skrivits in som arbetsökande. Ett annat stort inflöde består av personer som fått avslag på sin sjukpenning och blivit arbetslösa, eftersom de inte kunnat återgå till sin tidigare anställning på grund av sjukdom och nedsatt arbetsförmåga.

Ungdomsarbetslösheten kan betecknas som hög i ett internationellt perspektiv, men denna siffra beror delvis på sättet på vilket arbetslöshet beräknas. Sett till hur stor andel av unga, 20–24 år, som varken är i

⁷ För allmänna översikter över jämlikhetsproblemen på arbetsmarknaden, se exempelvis Eriksson m.fl. (2017) samt SOU 2019:65 (Långtidsutredningen 2019, huvudbetänkandet).

⁸ OECD Statistics: Labour force participation rates.

⁹ Arbetsförmedlingens statistik.

¹⁰ Ibid.

arbete eller utbildning (UVAS) har Sverige bland de lägsta andelarna i OECD.¹¹ Utmärkande för Sverige är även att spridningen mellan unga män och kvinnor också är låg jämfört med övriga OECD-länder.

På arbetsmarknaden sker en kontinuerlig utjämning i lön och inkomst mellan män och kvinnor. De så kallade oförklarade löneskillnaderna¹² och skillnaden i arbetade timmar mellan män och kvinnor sakta sjunker¹³. Arbetsmarknaden är dock kraftigt könssegregerad i Sverige, vilket gör att analyser som snarare ser till ansvar i arbetet, krav på utbildning etcetera pekar på fortsatt stora skillnader mellan män och kvinnor.¹⁴

Det goda arbetsmarknadsläget har även medfört att statens kostnader för arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen de senare åren varit relativt låga i ett historiskt perspektiv. Detta har drivits både av att de som har tillräckliga kompetenser för att få ett reguljärt arbete har haft lätt att finna anställning och att många som har skrivits in på Arbetsförmedlingen saknat tillräcklig etablering på arbetsmarknaden för att uppfylla villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och därmed i stället belastat det kommunala försörjningsstödet. Sammansättningen av gruppen arbetslösa har därför över tid förändrats, och andelen med svårigheter eller betydande svårigheter att finna ett arbete på egen hand har ökat, vilket i hög grad även förändrat Arbetsförmedlingens förutsättningar och målet för den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Detta återspeglas i att endast 37 procent av dem som är inskrivna som öppet arbetslösa vid Arbetsförmedlingen hade ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under 2019. En stor del av dessa uppbar endast grundbeloppet, och en annan stor del hade deltids- eller timanställningar.

Sedan tidigt 2000-tal har det i stort sett rått arbetsfred på den svenska arbetsmarknaden. Trots lagfästa rättigheter till strejk respektive lockout för svenska arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer råder samförstånd mellan parterna. Sverige har den senare tiden drabbats av såväl av få strejker som att de strejker och lockouter har antingen varit begränsade eller kortvariga.

Arbetsmarknaden har således på ett generellt plan fungerat tillfredställande. Samtidigt har detta lett till att existerande ojämlik-

¹¹ OECD Data: Youth not in employment, education or training.

¹² Medlingsinstitutet (2019).

¹³ Antalet arbetade timmar fortsätter att öka. Statistiknyhet från SCB 2019-02-14.

¹⁴ SOU 2015:50, s. 191–195.

heter och effektivitetsbrister i trygg- och välfärdssystemen blivit tydliga. Det finns ett flertal tänkbara reformer som inte bara skulle förbättra jämlikheten utan även effektivisera arbetsmarknaden genom att bättre ta tillvara på arbetskraftsutbudet i ekonomin. Arbetsmarknaden är tudelad; för det stora flertalet har den fungerat bra, för andra har det visat sig svårt att komma in trots många lediga jobb. De flesta arbetar heltid eller deltid i enlighet med önskemål, men det finns stora grupper av individer som arbetar mindre än de önskar. Skillnaderna i lagstadgat skydd mellan den som har fast anställning och den som är tillfälligt anställd har ökat, och det finns indikationer på att detta, precis som underinvestering i arbetsmiljöarbetet, utnyttjas för att vinna konkurrensfördelar.

9.3 Inträde, etablering och förankring på arbetsmarknaden

Under den högkonjunktur som pågick fram till årsskiftet 2019/2020 fanns det tydligt identifierbara, och i viss mån överlappande, grupper som har betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden oavsett konjunkturläge och geografi: unga utan fullständiga gymnasiebetyg, unga med funktionsnedsättningar, unga med utländsk bakgrund¹⁵, flyktingar och anhöriginvandrare som kommit i vuxen ålder, personer med vikande hälsa samt äldre individer som förlorat sin anställning.

Unga på arbetsmarknaden

Trots att Sverige har en arbetsmarknad med internationellt sett låg andel (även unga) som står utanför utbildning eller arbete, har de unga som saknar slutbetyg från gymnasiet en svag ställning på arbetsmarknaden. Inträdet på arbetsmarknaden sker i genomsnitt betydligt senare än för dem som saknar ett slutbetyg. Deras etablering är också trög. Unga som tillhört gruppen som varken arbetar eller studerar kvarstår med hög sannolikhet utanför arbetsmarknaden och utbildningsväsendet under långa perioder eller hamnar under perio-

¹⁵ För en översikt, se Engdahl och Forslund (2015).

der återigen utanför. Niknami och Schröder fann att cirka 30 procent av de unga som varken arbetade eller studerade år 2000 inte heller var i arbete eller studier 10 år senare.¹⁶

Bland de unga som saknar grundläggande behörighet till gymnasieskolans ordinarie utbildningsprogram och som hänvisas till det så kallade Individuella programmet är det få som lämnar gymnasieskolan med slutbetyg. Slutbetyget från gymnasiet har ett egenvärde på arbetsmarknaden; när man kontrollerar för föräldrarnas utbildningsnivå, ursprung och andra bakgrundsfaktorer, visar sig betydelsen av att ha slutbetyg för framgång på arbetsmarknaden vara hög.

Även de betyg som individen får i grundskolan förutsäger relativt väl hur eleverna lyckas med etableringen på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden för dem som tillhör de 20 procent som har lägst betyg är mer än 10 procentenheter lägre vid 33 års ålder.

Förändringar i gymnasieskolan under senare decennier har bidragit till att andelen elever utan avgångsbetyg har ökat.¹⁷ En sådan förändring var när samtliga yrkesutbildningar förlängdes till tre år och fick ett mer teoretiskt innehåll. Tanken med reformen var att underlätta övergång till högre studier och mer generellt att öka möjligheterna att få anställning, när ekonomin förändras. I stället bidrog reformen till att andelen elever som inte slutför sin gymnasieutbildning ökade, vilket fick en betydande negativ effekt på arbetsmarknaden. Det tredje året hade ingen effekt på övergången till högre studier och tycks inte heller ha minskat arbetslöshetsrisken i lågkonjunktur.¹⁸

Personer med funktionsnedsättningar

Det stora flertalet personer som har en funktionsnedsättning deltar på den svenska arbetsmarknaden. Men graden av funktionshinder varierar kraftigt och påverkar förutsättningarna till arbete på olika sätt. Individer med funktionsnedsättningar är därför överrepresenterade bland dem som har betydande svårigheter på arbetsmarknaden, även när arbetsmarknaden är god. Ser man till dem som vid något tillfälle registrerats med ett funktionshinder på Arbetsförmedlingen, uppstår sjuk- eller aktivitetsersättning eller handikappersätt-

¹⁶ Niknami och Schröder (2014).

¹⁷ Se kapitel 8.

¹⁸ Hall ((2012, 2013).

ning är förutsättningarna på den reguljära arbetsmarknaden svåra.¹⁹ Detta gäller i synnerhet för unga med funktionshinder, och sedan några decennier har arbetsmarknadsutvecklingen för denna grupp dessutom varit negativ. Allt färre från dessa kategorier har slutbetyg från gymnasieskolan, och anknytningen till arbetsmarknaden har därtill försvagats kraftigt. Denna grupp överlappar till viss del med den tidigare redovisade, eftersom utbildningsnivån bland dem som har funktionsnedsättningar är lägre än i befolkningen i stort. De låga utbildningsnivåerna är dock inte alltid konsekvenser av funktionsnedsättningen i sig utan beror i viss – okänd – omfattning på barriärer som hindrar individer med funktionsnedsättning att få tillgång till utbildningsväsendet.²⁰ Gruppen unga med funktionsnedsättning, mätt som antal unga med aktivitetsersättning, har vuxit under senare decennier, vilket är en internationell utveckling.²¹ Antalet mottagare av ersättning har ökat kraftigt under senare år och uppgick till 39 000 i december 2016. År 2018 uppskattades andelen unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga till 6,7 procent av befolkningen i samma åldersintervall.²² En majoritet hade en psykiatrisk diagnos, och de flesta var män.

Deltagandet på arbetsmarknaden – sysselsatta eller arbetssökande – är trots omfattande insatser och starka ekonomiska drivkrafter lägre för individer med funktionsnedsättningar. I befolkningen som helhet mellan 16 och 64 år tillhörde 85 procent arbetskraften under 2018, medan motsvarande siffra för individer med funktionsnedsättning var 71 procent. Från 2013 har sysselsättningsgraden ökat i befolkningen från 76 procent till 80 procent, medan andelen sysselsatta bland individer med funktionsnedsättning legat stabilt på drygt 60 procent.²³ Den starka arbetsmarknaden de senaste åren har inte kommit denna grupp till del i samma utsträckning som andra grupper. Detta medför en betydande risk att situationen även kan komma att försämrans snabbare, när konjunkturen vänder och konkurrensen om arbetena i ekonomin ökar.

Uppemot två tredjedelar av dem som får aktivitetsersättning blir mottagare av sjukersättning, när aktivitetsersättningen upphör vid

¹⁹ Ersätts successivt av merkostnadsersättning från den 1 januari 2019.

²⁰ Socialstyrelsen (2010).

²¹ ISF (2013).

²² SCB (2019 f).

²³ Ibid.

30 års ålder.²⁴ Inspektionen för socialförsäkringen konstaterar i en analys att tiden med aktivitetsersättning, namnet till trots, inte i tillräcklig utsträckning innehåller aktiviteter och gör bedömningen att en del av dem som beviljas sjukersättning hade kunnat återfå åtminstone någon arbetsförmåga, om rätt aktiviteter och insatser satts in redan i ett tidigare skede.

Utrikes födda

Sverige har även en stor andel utrikes födda, varav en stor andel invandrat till Sverige som flyktingar eller skyddsbehövande samt som anhöriga till dessa. Vanliga ursprungsländer för migranterna på senare tid är Irak och Syrien, som nu är större än de tidigare stora ursprungsländerna Finland och Polen.²⁵ Dessa har kommit av andra skäl än primärt för att delta på arbetsmarknaden eller genomgå utbildning.²⁶ Andelen utrikes födda i Sveriges befolkning, en femtedel, är i dag internationellt sett mycket hög efter att de senaste 20 åren stigit med närmare en miljon.²⁷ Gruppen är i genomsnitt yngre än den svenskfödda befolkningen.

Generellt sett har de som invandrat en svagare anknytning till arbetsmarknaden, och mönstren är stabila för individer som kommit under olika tidsperioder och förutsättningar. Den första arbetsgivarkontakten är för många en väg till en mer stabil anställning. De första arbetena återfinns jämförelsevis ofta i små låglöneföretag, som över tid koncentrerats mer till tjänstesektorn.²⁸

Skillnaden i förvärvsfrekvens mellan inrikes och utrikes födda är hög, cirka 15 procentenheter, men den bör ställas i relation till den allmänt höga förvärvsfrekvensen i Sverige. Sysselsättningsgraden hos utrikes födda är högre än den i Danmark och Finland men lägre än den i Norge. I internationella jämförelser måste man beakta också immigrationens omfattning och hur den fördelar sig på arbetskraftsinvandring och flyktinginvandring.

Sysselsättningsgraden för inrikes och utrikes födda inom OECD-området framgår av figur 9.1.

²⁴ ISF (2017).

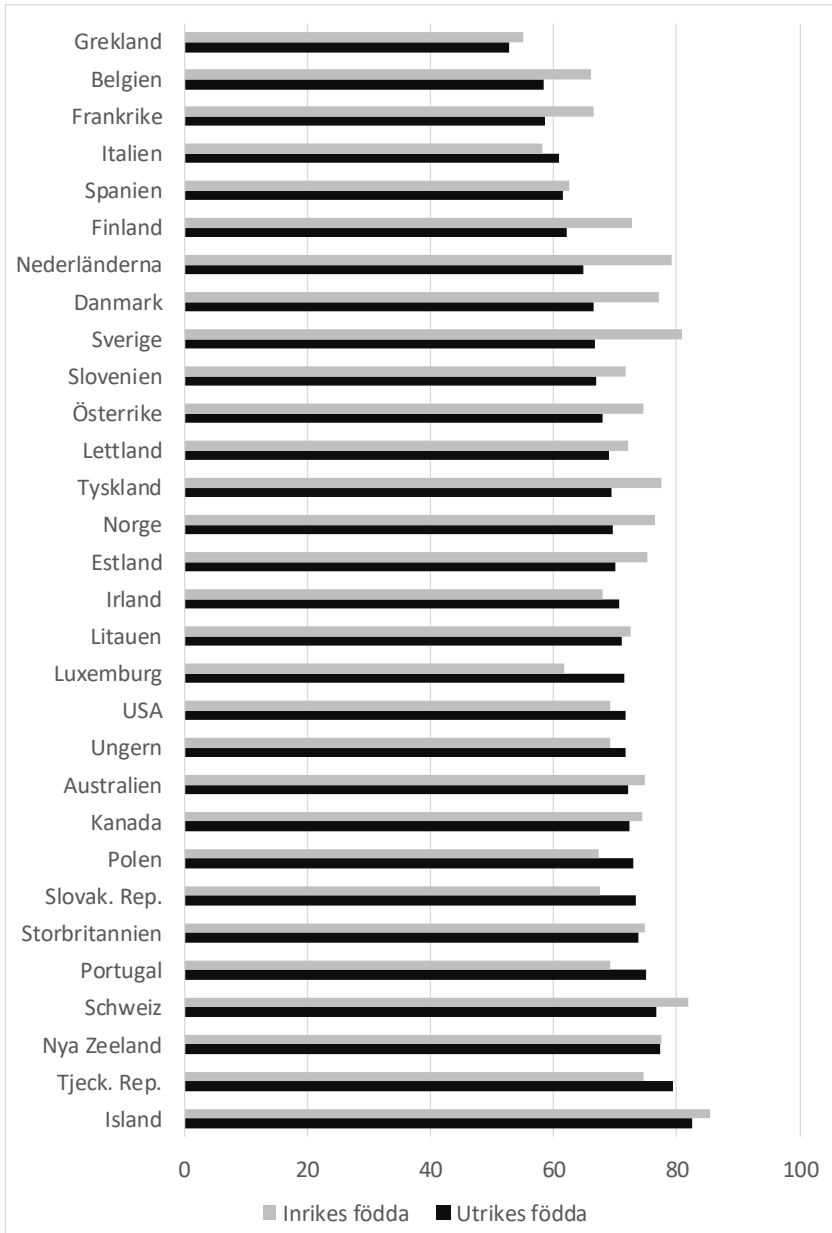
²⁵ Migrationsverket: Beviljade uppehållstillstånd.

²⁶ Denna grupp:s första tid i Sverige – under asylprocessen och som nyanlända – diskuteras i kapitel 13.

²⁷ SCB: Befolkningsstatistik.

²⁸ Forslund m.fl. (2017).

Figur 9.1 Sysselsättningsgrad bland inrikes och utrikes födda inom OECD, 15–64 år



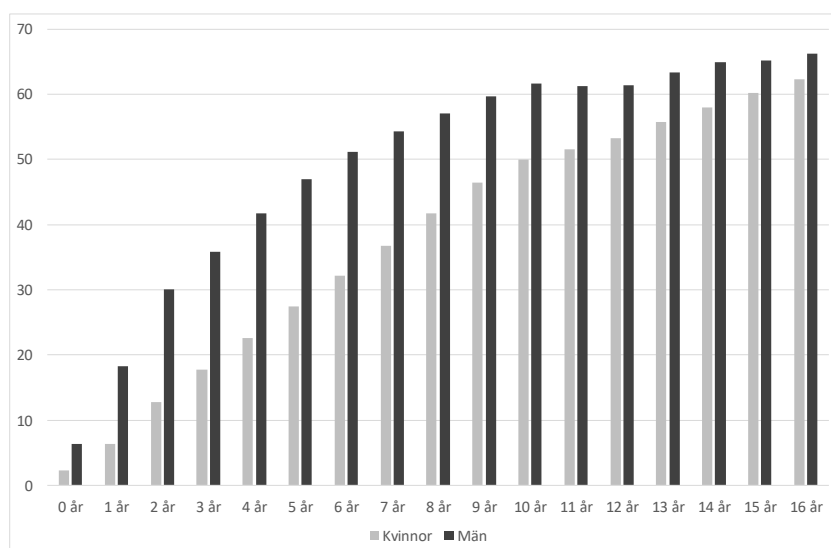
Not: Länderna är ordnade efter sysselsättningsgraden hos de utrikes födda.

Källa: OECD Data: Foreign-born and native-born employment.

I en ekonomi som den svenska och övriga nordiska länder, där stora delar av välfärdssystemen är baserade på arbetskraftsdeltagande, är en hög sysselsättningsgrad förväntad. Den stora skillnaden innebär emellertid att en stor andel av den invandrade befolkningen inte kommer i åtnjutande av detta skydd.

En förklaring till skillnaderna i sysselsättning mellan inrikes födda och invandrade är att det tar lång tid, innan invandrade kommer i sysselsättning.

Figur 9.2 Sysselsättningsgrad bland flyktinginvandrare och deras anhöriga efter vistelsetid, fördelad på män och kvinnor



Not: Avser kommunmottagna flyktingar och anhöriga under perioden 2000–2016.

Källa: SCB: Statistikdatabasen.

Som framgår av figur 9.2 etableras män betydligt snabbare och i högre grad än kvinnor, även om skillnaderna minskar med antalet år i Sverige. Det tar dock 6 år innan hälften funnit sysselsättning.

Sysselsättningsgraden visar dock inte hela bilden. Arbetslöshetsnivån bland utrikes födda är i ett internationellt perspektiv betydligt högre än i de flesta andra OECD-länder. Endast Grekland och Spanien, vilka till skillnad från Sverige haft dåligt fungerande arbetsmarknader, uppvisar högre arbetslöshetsnivåer för utlandsfödda. En förklaring till diskrepansen mellan sysselsättningsgraden och en hög

arbetslöshet kan vara att de som invandrat har fler arbetslöshetsperioder och att en stor del av välfärdssystemen kräver närvaro på arbetsmarknaden för att kunna ta del av dem, vilket ökar arbetskraftsdeltagandet hos grupper med dåliga förutsättningar att finna en anställning. Vidare har de invandrade som är sysselsatta betydligt lägre inkomster, vilket beror på både lägre löner och färre arbetade timmar.²⁹

En indikation på detta är att det, utöver krav på omställning i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna, i socialtjänstlagen finns krav på att mottagaren ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Detta har lett till att nära hälften av dem som i dag är inskrivna vid Arbetsförmedlingen är födda utanför Europa.³⁰

Många faktorer påverkar etableringen på arbetsmarknaden. Födelse-land, skäl för migration, ålder och utbildning vid ankomsten är några av de viktigare som är knutna till individen.³¹ Men också konjunkturläget, arbetsmarknaden på bosättnings- eller placeringsorten, attityder hos arbetsgivare, nätverk och kommunikationer spelar roll, liksom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken och tillgången till arbetsmarknadspolitiska program.

Äldre på arbetsmarknaden

Även äldre som förlorat sitt arbete har betydande problem att återinträda och återetableras på arbetsmarknaden. De är dock färre. De äldres situation behandlas vidare i kapitel 11.

Olika hinder för inträde

En gemensam faktor bakom svårigheterna att finna en anställning ligger i bristande utbildningsnivå i grupperna. Utöver utbildning finns även andra egenskaper som *i genomsnitt* innebär att de har lägre produktivitet än andra grupper – funktionsnedsättning med en arbetsförmågebegränsning eller begränsade kunskaper i svenska språket, vilka båda utgör begränsningar för att kunna konkurrera om

²⁹ Se avsnitt 9.2.3.

³⁰ Arbetsförmedlingens statistik; november 2019.

³¹ Engdahl och Forslund (2015); Böhlmark et al. (2015).

arbete. Sverige har relativt höga ingångslöner,³² och andelen enkla arbeten i den svenska ekonomin i internationell jämförelse är därför låg.³³ Den traditionella arbetsmarknadspolitiken kan endast på marginalen påverka detta; för en diskussion om andra sätt att möta dessa problem, se kapitlen 8 och 13.

Anknytningen till arbetsmarknaden kan också påverkas av relationen mellan arbetsinkomster och inkomster från transfereringssystem, alltså hur lönsamt det är att söka och ta ett arbete i relation till möjligheterna till annan försörjning, till exempel ekonomiskt bistånd.³⁴ Detta påverkar, till skillnad från ovan angivna problem, beteendet hos den potentiella arbetskraften. Den disponibla inkomsten beror inte bara på lönen utan också på hur mycket man arbetar, det vill säga både tröskeleffekter och marginaleffekter kan vara av betydelse. För nyanlända som har etableringsersättning är den genomsnittliga ersättningsgraden ungefär 70 procent; den disponibla inkomsten vid deltagande i etableringsprogrammet motsvarar i genomsnitt ungefär 70 procent av en arbetsinkomst. Variationen är dock stor och beror på hushållets sammansättning. Hushåll utan barn har lägre ersättningsgrad, cirka 60 procent i genomsnitt, och hushåll med barn högre. Ytterst få nyanlända flyktingar får arbetslöshetsersättning under första året. Däremot är aktivitetsstöd en vanlig ersättning, vid sidan av etableringsersättning. Många av dem som lämnat etableringsprogrammet går över till jobb- och utvecklingsgarantin och får då aktivitetsstöd som ligger på en så låg nivå att det ofta behövs kompletterande försörjningsstöd. För sammanboende med barn ger försörjningsstödet en nivå som kräver lön i närheten av ingångslönen för ett låglöneyrke för att den som börjar arbeta ska få ett positivt netto. Med etableringsersättning blir det ekonomiska utbytet av arbete högre för den första personen i hushållet som börjar arbeta. Eftersom detta regelmässigt är mannen utgör detta ett jämställdhetsproblem.

De genomsnittliga marginaleffekterna är sådana att det lönar sig bättre för nyanlända flyktingar än för befolkningen i genomsnitt med en extra arbetsinsats.

I en diskussion om transfereringarna till utrikes födda under etableringsperioden måste man anlägga ett bredare perspektiv än det

³² Skedinger (2005).

³³ Enligt Eriksson m.fl. (2017) är den cirka 5 procent (figur 14).

³⁴ Löfbom (2018).

snävt offentligfinansiella och de kortsiktiga ekonomiska incitamenten. En dansk studie av effekterna av kraftigt sänkta transfereringar till denna mottagarkategori visar på å ena sidan ökad sysselsättningsgrad och ökade arbetsinkomster men å andra sidan starkt minskat kvinnornas arbetskraftsdeltagande och en kraftig inkomstminskning för berörda hushåll. Dessutom ökade antalet egendomsbrott bland både män och kvinnor, barnens deltagande i barnomsorg och förskola minskade, och tonårskriminaliteten ökade.³⁵

Problemen med inträde och etablering på arbetsmarknaden förstärks av att individer i ovan redovisade grupper kan mötas av diskriminering eller negativ särbehandling på arbetsmarknaden. Diskriminering på etniska eller andra grunder är ett faktum på svensk arbetsmarknad, vilket har visats i olika undersökningar baserade på registerdata eller experiment.³⁶ Registerbaserade studier kan baseras på namnbyten³⁷ eller andra metoder att isolera diskriminerings-effekten³⁸ men är alltid behäftade med viss osäkerhet, eftersom resultatet kan påverkas av bakomliggande faktorer som inte observeras. Experiment är i det avseendet säkrare. Carlsson och Rooth har visat att sannolikheten att kallas till anställningsintervju är 50 procent högre om man har ett svenskklingande efternamn än om man har ett arabiskt.³⁹ Resultaten visar också att män med personalansvar och arbetsplatser med färre än 20 anställda i lägre utsträckning än andra, kallar ansökande med arabiskt klingande namn till intervju.

Utöver renodlad diskriminering kan grupperna drabbas av negativ särbehandling baserad på andra grunder, och den behöver inte heller vara medveten. I en studie baserad på associationstester har man mött omedvetna attityder hos studenter och arbetsgivare gentemot arabmuslimska män relativt infödda svenska män och motsvarande stereotyper gentemot överviktiga individer relativt normalviktiga.⁴⁰ Resultaten visar att studenter och arbetsgivare på implicit nivå associerar arabmuslimska män och överviktiga med lägre prestation jämfört med infödda svenska män och normalviktiga män, och

³⁵ Andersen, L.H. (2019).

³⁶ För en översikt, se Carlsson och Rooth (2007).

³⁷ Arai and Vilhelmsson (2004).

³⁸ Le Grand and Szulkin (2002).

³⁹ Carlsson and Rooth (2007). Se också Bursell (2012).

⁴⁰ Agerström and Rooth (2009).

att de har en mer negativ attityd till arabmuslimska män än till infödda svenska män.

I en annan experimentell studie har fler diskrimineringsgrunder undersökts.⁴¹ Arbetsgivarna får först beskriva en anställd som nyligen har slutat och därefter välja mellan två hypotetiska sökande att kalla till en anställningsintervju eller anställa som ersättare för den tidigare anställda. De sökande skiljer sig med avseende på kön, ålder, utbildning, erfarenhet, etnicitet, religiös trosuppfattning, familjesituation, vikt och hälsa. Det visar sig att arbetsgivare väljer bort sökande som är äldre, icke-européer, muslimer eller judar, som har flera barn, som är överviktiga eller har en historik av sjukfrånvaro. I denna studie var skillnaderna i graden av diskriminering mellan olika typer av rekryterare och företag små. Ett uttryck för detta kan vara att chefer tenderar att anställa individer med en bakgrund som liknar deras egen – invandrade anställer därför andra invandrade, infödda anställer andra infödda.⁴² Dessa mönster kvarstår när man jämför arbetsplatser som är helt lika vad avser verksamhetsområde, storlek och personalsammansättning. Detta gäller också på olika arbetsplatser inom samma företag och bekräftas på arbetsplatser där man byter chef. Sambanden är starkast på de minsta arbetsplatserna, och starkare i privat än i offentlig sektor. Anställda med en annan bakgrund än chefens lämnar också oftare arbetsplatsen under anställningens första två år. Ingångslönerna påverkas dock inte. Underrepresentationen av invandrade i chefsposition kan därför vara en ytterligare förklaring till invandrades svårigheter på arbetsmarknaden.

Långtidsutredningen 2015 redovisade resultat som gav ett mer positivt perspektiv på diskrimineringen av utrikes födda.⁴³ Genom att kontrollera för resultat uppnådda i tester av vuxnas färdigheter (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*, PIAAC) visade man att löneutvecklingen för utrikes födda ungefär motsvarar de individuella färdigheterna, det vill säga att det inte finns någon särskild diskrimineringsfaktor. Detta gäller alltså i genomsnitt och på sikt. För den enskilda person som inte blir kallad till intervju och får en möjlighet att visa sina färdigheter kan det lika fullt upplevas som ett problem.

⁴¹ Johansson et al. (2016).

⁴² Hensvik et al. (2014).

⁴³ SOU 2015:104, s. 12.

Drygt var fjärde individ med funktionsnedsättning menar sig ha utsatts för diskriminering de senaste fem åren, 33 procent av kvinnorna och 22 procent av männen.⁴⁴ Bland individer med nedsatt arbetsförmåga har 37 procent upplevt att de utsatts för diskriminering, jämfört med 10 procent bland dem som inte har nedsatt arbetsförmåga. Detta gäller oftare bland kvinnor än bland män.⁴⁵ Det är viktigt att dessa grupper trots i genomsnitt låga kvalifikationer fortsätter att söka arbete och att de får hjälp med att matchas mot de arbeten som faktiskt genereras i ekonomin.

Etablering på arbetsmarknaden

Nätverk och kontakter med arbetslivet viktiga för ungdomars etablering på arbetsmarknaden, och familjebakgrunden spelar stor roll. Arbetslivserfarenhet och referenser underlättar för arbetsgivare att bedöma de sökandes förmågor. Ungdomar med svenskfödda föräldrar som har fått arbete via sina föräldrars kontaktnät fick det betydligt snabbare än andra ungdomar.⁴⁶ Även sommar- och extrajobb underlättar väsentligt.⁴⁷ Effekter finns för alla unga, men är störst för dem vars föräldrar saknar anställning. Effekterna av ett sommarjobb förklarar cirka 30 procent av direkta övergångar mellan utbildning och arbete, och effekterna kvarstannar i tio år.⁴⁸ Detta kan ses som ett skäl för det offentliga att kompensera svaga grupper med förstärkt förmedlingsverksamhet på grund av skillnader i kontakter.

När individer i dessa grupper själva, med stöd från Arbetsförmedling eller i förekommande fall kommunala arbetsmarknadsenheter, inte finner anställning, finns det för att öka anställningsbarheten i huvudsak två övergripande alternativ. Det första är att stärka individens humankapital genom utbildning eller andra erfarenheter för att öka sannolikheten att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden – det andra är att påverka arbetsgivaren kalkyl för att göra anställningen lönsam. Här finns i huvudsak tre handlingsalternativ – att sänka ingångslöner, att sänka arbetsgivarnas lönekostnader tempo-

⁴⁴ SCB (2019 f).

⁴⁵ Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2019).

⁴⁶ Kramarz and Nordström Skans (2013).

⁴⁷ Hensvik et. al. (2017).

⁴⁸ Ibid.

rärt med tillfällig lönesubvention och att genom långvariga subventioner eller skyddade arbeten kraftigt sänka kostnadsnivån.

Forskning tyder på att sänkta lägstalöner har förhållandevis små effekter på sysselsättningen som helhet, men sammansättningen av gruppen anställda förefaller förändras i en riktning som kan försvåra för de mest studiesvaga ungdomarna. Avtalade löneökningar inom avtalsområden som anställer förhållandevis många unga bidrar till att relativt sett färre anställningar avslutas bland individer med höga betyg, och fler anställningar avslutas bland individer med låga betyg.⁴⁹

Ett annat sätt att möta de lågutbildades svårigheter är subventioner väl anpassade för den osäkerhet som det innebär att anställa individer ur grupper med i genomsnitt lägre kvalifikationer. Ett krav är dock att sådana subventioner riktas till just de grupper som står längst ifrån arbetsmarknaden, för att undvika undanträngningseffekter och onödiga kostnader.

Efter regeringsskiftet 2006 genomfördes en rad riktade skatte-reformer för att öka efterfrågan på arbetskraft, såsom sänkt arbetsgivaravgifter för unga och sänkt egenavgift för unga egenföretagare. Sänkningen av arbetsgivaravgiften tycks dock inte ha påverkat ungdomars sysselsättning och löner i någon större utsträckning.⁵⁰ Det finns också så kallade yrkesintroduktionsavtal, som dock har utnyttjats i mycket liten omfattning, delvis beroende på otillräcklig information, delvis beroende på att andra stödformer är attraktivare och att kvalifikationskraven i vissa fall har satts högt.⁵¹

För individer med varaktigt nedsatt arbetsförmåga har Arbetsförmedlingens insatser riktats mot att på olika sätt subventionera arbetsgivare som anställer individer ur denna grupp. Subventionerna skiljer sig i belopp och varaktighet, men som regel är de mer långvariga än subventioner till anställningar för arbetslösa utan funktionsnedsättningar. Subventioner kan också avse arbetshjälpmedel. Trots att en stor del av Arbetsförmedlingens totala arbete är riktad till denna grupp, finns det relativt få utvärderingar av arbetsmarknads-politiska program för individer med funktionsnedsättningar. Angelov och Eliasson har studerat lönebidrag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare och anställning hos Samhall.⁵² Författarna fann betydande effekter för programdeltagarna – högre förvärvsinkomst, dis-

⁴⁹ Forslund m.fl. (2014).

⁵⁰ Egebark och Kaunitz (2013).

⁵¹ Statskontoret (2015); Konjunkturinstitutet (2016).

⁵² Angelov och Eliasson (2014).

ponibel inkomst och sysselsättning på både kort och medellång sikt – men också negativa effekter på osubventionerad sysselsättning, vilket tyder på att programmen hade inlåsningseffekter.

Regnér (2014) fann en positiv effekt för individer med funktionsnedsättningar som gått en arbetsmarknadsutbildning – snabbare väg till arbete, högre inkomster och minskat beroende av ekonomiskt bistånd.⁵³

En experimentell utvärdering av stöd till unga med aktivitetsersättning har genomförts av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.⁵⁴ Projektet byggde på en randomiserad försöksverksamhet, där drygt 1 000 deltagare erbjöds att delta och slumpvis erhöll någon av tre insatser (*Förstärkt samarbete*., *Supported Employment* eller *Case Management*). Slutsatsen var att Supported Employment lyckades bäst med att få deltagare i arbete, vilket sammanfaller med slutsatser från utländska studier. Femton månader efter insatsens start för respektive deltagare var 26 procent av deltagarna i den insatsen i arbete, medan motsvarande siffror för deltagarna i Case Management och Förstärkt samarbete var 18 respektive 20 procent.

Vad gäller arbetsmarknadspolitiska program och insatser påverkas unga med utländsk bakgrund självfallet av alla åtgärder som berör unga, men därutöver finns ett antal insatser som i dag delvis ligger utanför den aktiva arbetsmarknadspolitiken och som är avsedda specifikt för individer med utländsk bakgrund, unga eller gamla. Dit hör bland andra etableringsinsatserna för nyanlända, svenska för invandrare (SFI), validering och ett antal arbetsmarknadspolitiska insatser.

Det finns ganska få utvärderingar av insatser inom detta område. Ett vanligt resultat när man jämför effekter på inrikes och utrikes födda är att rangordningen av olika insatsers effekter för utrikes födda liknar rangordningen för inrikes födda.⁵⁵ Vidare tycks intensifierad arbetsförmedling vara effektiv för utrikes födda.⁵⁶ Resursförstärkningar inom Arbetsförmedlingen skulle göra det möjligt för arbetsförmedlarna att odla arbetsgivarkontakter, så att de i viss utsträckning kan kompensera de utrikes föddas mindre utvecklade nätverk.

⁵³ Regnér (2014).

⁵⁴ Arbetsförmedlingen (2017).

⁵⁵ Calmfors (2004); Forslund och Vikström (2011).

⁵⁶ Johansson och Åslund (2006a); Johansson och Åslund (2006b); Andersson Joona and Nekby (2012).

Egenföretagande har lanserats som en väg in på arbetsmarknaden som alternativ till anställning.⁵⁷ Utrikes födda driver inte företag i väsentligt annorlunda omfattning än inrikes födda, men de tenderar att anställa fler utrikes födda.⁵⁸ Det finns emellertid problem med denna typ av åtgärd. Bland utrikes födda har män med låg utbildning svårt att få lån i bank, om det inte råkar finnas någon bankanställd med samma ursprung som bedömer låneansökan.⁵⁹ Otillräckliga kunskaper om kraven på bokföring med mera gör också att många individer med denna bakgrund fälls för bokföringsbrott, som är ett av de vanligaste brotten inom kategorin ekonomisk brottslighet.⁶⁰

Även det så kallade rut-avdraget har motiverats med att det skulle skapa arbetstillfällen för individer med utländsk bakgrund och då särskilt kvinnor. Företag som subventionerats på detta sätt anställer dock ungefär samma andel kvinnor med flyktingbakgrund som privat sektor i allmänhet. Andelen är högre inom övrig lokalvård och inom hemtjänsten. Många av de sysselsatta inom rut-subventionerade företag är visserligen kvinnor, men merparten av de utrikes födda kommer från europeiska länder och saknar flyktingbakgrund.⁶¹

Den stora friheten vad gäller tidsbegränsade anställningar kan förväntas leda till att sådana anställningar avbryts innan de övergår i tillsvidareanställningar, vilket minskar sannolikheten för en starkare etablering på arbetsmarknaden. De potentiella vinster som kan finnas för ekonomin vad avser flexibiliteten med tidsbegränsade anställningar och inträde på arbetsmarknaden kan samtidigt ha negativa effekter för individernas möjligheter att få fotfäste på arbetsmarknaden.

9.4 Anställningsvillkor

Tillfälliga anställningar och deltidsanställningar utgör båda anställningsformer som underlättar för enskilda att göra inträde och etablera sig på arbetsmarknaden samt att själv avgöra i vilken omfattning man vill stå till arbetsmarknadens förfogande. Samtidigt är de attraktiva anställningsförhållande för arbetsgivaren, då det är betyd-

⁵⁷ <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/kompetensforsorjning/utrikes-fodda-och-foretagande.html>.

⁵⁸ Hammarstedt and Miao (2018).

⁵⁹ Eliasson (2014).

⁶⁰ Ekobrottsmyndigheten (2019).

⁶¹ Rickne (2019).

ligt lättare att avsluta en visstidsanställning eller, som vid deltid, billigare att beordra anställda att arbeta mertid.

Det senare kan leda till att dessa typer av anställningar överutnyttjas, vilket kan leda till negativa effekter för den enskilde och för samhället i stort.

Tillfälliga anställningar

Andelen tidsbegränsade anställningar varierar vanligtvis över konjunkturen. Ofta stiger andelen när konjunkturen förstärks och det finns fler lediga arbeten, vilka ofta inleds som tillfälliga anställningar. Andelarna brukar därefter sjunka igen när konjunkturen avmattas eller sviktar. Anledningarna till att tidsserien betar sig på detta sätt är att de tillfälliga anställningarna över tid antingen omvandlats till tillsvidareanställning eller att individerna sägs upp, eftersom det på grund av lagstiftningen är lättare att säga upp tillfälligt anställda. Tillfälliga anställningar sänker tröskeln något för inträdet, men kan samtidigt både vara en väg till ökad etablering och därmed trygghet samtidigt som det kan skapa en rundgång mellan olika tillfälliga arbete. En underliggande och generell förändring som skett på arbetsmarknaden är ett ökat arbetskraftsdeltagande bland individer över 67 års ålder. Sådana anställningar faller i enlighet med LAS under tillfälliga anställningar. Över en längre tidsperiod har andelen tillfälligt anställda ökat och ligger i dag 4 procentenheter högre än för 30 år sedan.⁶² En bidragande faktor till denna ökning är den stora expansionen av högre utbildning som skett och de konsekvenser detta har haft på tidpunkten för arbetsmarknadsinträdet.

I den omfattning tillfälliga anställningar fungerar som en språngbräda till arbetsmarknaden och kan utgöra möjligheter för arbetsgivare att såväl bedöma medarbetares produktivitet, som att anpassa personalstocken till rådande konjunktur och efterfrågan är förekomsten effektiv för ekonomin. Det finns dock en rangordning mellan de olika typerna av tillfälliga anställningar vad avser sannolikheten att den leder till tillsvidareanställning.⁶³ Provanställningar och vikariat leder med högre sannolikhet till tillsvidareanställning än andra former. Ser man i stället till egenskaper hos de arbetande gäller att män

⁶² SCB: AKU.

⁶³ Berglund (2017).

och individer med hög utbildning har bättre utsikter än säsongsanställda, kvinnor och individer med låg utbildning. När alla andra faktorer hålls konstanta, har kvinnor ungefär hälften så stor chans att övergå till fast anställning under en tvåårsperiod. För de senare grupperna är risken större att den tidsbegränsade anställningen varvas med andra tidsbegränsade anställningar och perioder av arbetslöshet.⁶⁴ Mellan yrkeskategorierna arbetare och tjänstemän råder stora skillnader. Andelen arbetare med tillfälliga anställningar är närmare 10 procentenheter (21 procent) högre än bland tjänstemän (12 procent), och det är skillnader som visat sig vara relativt konstanta över tid.⁶⁵ Skillnaden i andelarna är som störst, 15 procentenheter, mellan män i tjänstemannayrken och kvinnor i arbetaryrken. I detta kan det ligga en förklaring till varför andelen tillfälligt anställda inte sjönk dramatiskt under krisåren 2008–2009, eftersom denna kris i stort sett enbart påverkade arbetslösheten och sysselsättningen i mansdominerade och privata sektorer.⁶⁶

Personer med utländsk bakgrund är i högre grad än inrikes födda utsatta för dessa risker.⁶⁷ Utrikes födda förlorar sina anställningar i högre grad, är tidsbegränsat anställda i betydligt högre grad och blir uppsagda i högre utsträckning än de svenskfödda. Utrikes födda har ofta kort anställningstid. Skillnaderna är störst i de minst kvalificerade yrkena. Effekterna kan bero på indelning i turordningskretsar och bedömning av kvalifikationer, avtalsturlistor, frivillig avgång och rätten till återanställning, varför förbud mot etnisk diskriminering sällan ger tillräckligt skydd.

Nya anställningsformer

Bakom denna bild finns även en mer generell rörelse mot ännu lösare anställningsliknande former under rubriker som gig-ekonomi, plattformar med flera, vilka inte är reglerade i lag. Att produktionen är rumsligt splittrad är i och för sig inget nytt; i industrialismens barndom var det vanligt att delar av textilproduktionen var spridd på ett större antal hushåll inom så kallade förlagssystem. Dagens föränd-

⁶⁴ Håkansson (2001).

⁶⁵ LO (2017).

⁶⁶ Statistik från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

⁶⁷ Calleman (2003).

ringar har emellertid andra drivkrafter och bygger på annan teknologi.

Osäkerhet medför kostnader för arbetsgivare, eftersom vissa kostnadsposter i produktionsbudgeten är fasta. Gig-ekonomin bygger på att delar av arbetskraften ska ha ständig beredskap att rycka när efterfrågan är hög och dra sig tillbaka när den viker. Den kostnadsminskning som detta innebär registreras hos arbetsgivaren som en ökning av produktiviteten, men det är inte fråga om någon genuin produktivitetsökning i traditionell mening utan om en övervältring av risker och kostnader på arbetskraften.⁶⁸

Andra inslag i den nya bilden är *crowdworking* och *work on demand via apps*. Det kan till exempel röra sig om delvis kvalificerade uppgifter inom it-sektorn, där kommunikation sker via internet och de som utför arbetsuppgifterna arbetar enskilt och levererar sina tjänster via nätet. Ofta står den arbetande för en del av kapitalkostnaden, som kan avse ett fordon eller en dator.

Omfattningen är svår att ange, eftersom det är svårt, om inte omöjligt, att i statistiken särskilja dessa typer av anställning från egenföretagande som kan vara påtvingat eller mellanformer i vilka mäklarfirmer tar mer eller mindre arbetsgivaransvar för dem som arbetar.

De lösare anställningsliknande formerna kan försvåra facklig organisering och kan därmed på sikt få effekter på lönebildning och inkomstfördelning.⁶⁹ Även kollektivavtal blir svårare att sluta. Både internationellt och i Sverige har de fackliga organisationerna dock gjort vissa framsteg med organisering och avtal för de kategorier som kan betecknas som falskt egenföretagande, alltså egenföretagande men med endast en kund.

Förändringarna får konsekvenser också för arbetsbaserade trygghetsförsäkringar, som har utvecklats med avseende på andra anställningsformer än dem som diskuterats här. Vi återkommer till detta i avsnitt 9.5.

Nära kopplat till de tidsbegränsade anställningarna är deltidarbete. Liksom dessa kan det underlätta inträdet på arbetsmarknaden men kan samtidigt innebära ökad osäkerhet, svagare etablering på arbetsmarknaden och ett sämre försäkringsskydd i de offentligt finansierade försäkringarna. Drygt var femte anställd i åldern 20–64 år i Sverige är deltidanställd, och förekomsten av deltidanställ-

⁶⁸ För en översikt över området, se De Stefano (2016).

⁶⁹ Hyman and Gumbrell-McCormick (2017); Palm (2017).

ningar är en möjlighet för personer att under delar av sitt liv, småbarnsåren, studier etcetera, anpassa sitt utbud av arbetade timmar efter egna önskningar. För arbetsgivare kan det vara en tillgång att ha anställda som enklare än heltidsanställda har möjlighet att under perioder av ökad efterfrågan gå upp i tid.

Deltidsanställningarna är inte jämnt fördelade över branscher, sektorer, klass, kön eller inkomstgrupp utan utgör normen vid anställningar i många kvinnodominerade branscher. I detaljhandeln är 69 procent av de anställda deltidsanställda, och i bristyrken som vård och omsorg är drygt 50 procent deltidsanställda.⁷⁰ Ser man till bransch, inkomstklasser och kön, är det tydligt att det finns både en jämlikhetsaspekt och en jämställdhetsaspekt på deltidsarbetet.

En stor del av denna deltid – omkring 30 procent – inom arbetaryrkena är ofrivillig.⁷¹ Utöver att många har svårigheter att försörja sig på sina inkomster och är beroende av makes eller makas inkomst eller kompletterade ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen, innebär detta att det tillgängliga arbetskraftsutbudet i den svenska ekonomin inte allokeras effektivt. Samtidigt finns en stor mängd lediga arbeten,⁷² och arbetsmarknadsprognoser tyder på att vissa sektorer kommer att vara allvarligt underförsörjda på arbetskraft.⁷³

I arbetstidslagstiftningen finns regleringar som ur ett arbetsgivarperspektiv främjar deltidsanställningar före heltid. Detta beror på att personer som är deltidsanställda kan kommenderas till arbete i 200 timmar per år (drygt en månads arbete) med ersättning som är betydligt lägre än den som heltidsanställda erhåller vid övertid, så kallad mertid. Det är således lönsamt att endast erbjuda deltidstjänster, eftersom deltidsanställda när behov uppstår är billigare och ofta enklare att kommendera in än heltidsanställda. Kostnaden för osäkerheten i efterfrågan övervältras på detta sätt på de anställda. I någon mån dämpas denna kostnad av möjligheterna till deltidsarbetslöshet. Nuvarande utformning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen medför att det är lönsamt att kombinera deltidsarbete med deltidsarbetslöshet.

⁷⁰ LO (2019).

⁷¹ Ibid.

⁷² Nivån på nyanmälda platser (lediga arbeten) till Arbetsförmedlingen har de senaste åren i genomsnitt överstigit 100 000 per månad, vilket fyra gånger fler sedan 1990-talet och en fördubbling från de höga nivåerna på 2000-talet.

⁷³ SOU 2015:104, s. 265 f.

9.5 Löner och inkomster

Det stora flertalet som arbetar är anställda med heltid eller önskad deltid eller är tillsvidareanställda. Det har heller inte skett några dramatiska ökningarna av tillfälliga anställningar⁷⁴, och antalet med ofrivillig deltid har minskat i takt med det förbättrade arbetsmarknadsläget under de senaste 10 åren.⁷⁵ På så sätt fungerar den svenska arbetsmarknaden även inom detta område väl i det stora hela. Inte desto mindre föreligger skillnader i löner och inkomster som beror på faktorer som enskilda har begränsat eller inget inflytande över – kön, social bakgrund och annan förhistoria. För de grupper som har svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden – unga utan fullständiga gymnasiebetyg, unga med funktionsnedsättningar och unga med utländsk bakgrund – kvarstår problem även efter det första mötet med arbetsmarknaden. Många ur de båda första grupperna har svårt att över huvud taget göra inträde och etableras på arbetsmarknaden, som den stora grupp med aktivitetsersättning som övergår till att motta sjukersättning vid 30 års ålder.

Bland dem som är utrikes födda är det sällsynt att man når samma genomsnittliga nivåer på sysselsättning och inkomster som hos inrikes födda. Nivåerna ökar med vistelsetiden, men är ännu efter 15–20 år i Sverige klart lägre än inrikes föddas. De som fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av asyl- eller skyddsskäl har efter 5 år i Sverige en sysselsättningsgrad på 35–40 procent, beroende på vilket år gruppen invandrat. Sysselsättningsgraden stiger för att stabiliseras på 60–65 procent.⁷⁶ Sättet att mäta sysselsättningsgraden på döljer dock det faktum att den arbetstid, löner och därmed de arbetsinkomster denna grupp erhåller är betydligt lägre än för övriga sysselsatta. Skillnaden mellan svenskfödda och invandrades förmåga till självförsörjning är större än skillnaderna i sysselsättningsgrad. Lägst självförsörjningsgrad uppvisar invandrade från Afrika och Mellanöstern, där självförsörjningsgraden är 38 respektive 36 procent, jämfört med 73 procent för personer födda i Sverige eller i våra nordiska grannländer.⁷⁷

Skillnader i sysselsättningsgrad förklarar en del, men en stor del av förklaringen ligger i antalet arbetade timmar, som är lägre bland

⁷⁴ SCB (2020 b).

⁷⁵ Konjunkturinstitutet (2017).

⁷⁶ Forslund och Åslund (2016).

⁷⁷ Eklund och Larsson (2020).

invandrade än bland personer födda i Norden. De som är födda utanför Europa har även i genomsnitt lägre lön än svenskfödda. Detta gäller såväl vid en enkel jämförelse av medelvärden som när hänsyn tagits till andra bakgrundsfaktorer. Löneskillnaderna minskar med vistelsetid i Sverige, men det går långsamt.⁷⁸ Lönegapet mellan inrikes och utrikes födda med samma utbildningsnivå är störst för dem som har en eftergymnasial utbildning. Det är också denna grupp som får den högsta relativlöneökningen, från minus 19 procent av de svenskföddas löner till omkring minus 11 procent efter 30 år. Inom denna grupp ökar relativlönen genom bättre lönetillväxt huvudsakligen på arbetsplatserna och inom yrken och mindre genom byte av anställning, som är en viktig faktor bakom lönehöjningar för inrikes födda. Till en del beror detta självfallet på objektiva faktorer som bättre språkkunskaper och allmänt ökat kunnande om hur svenskt arbetsliv fungerar, men delvis bör det ses som att diskrimineringsfaktorn försvagas i takt med att arbetsgivare får en bättre bild av de anställdas faktiska kompetens.

Skillnader i löner och inkomster mellan män och kvinnor

Vid sidan av de skillnader i sysselsättning och inkomster som ovan nämnda grupper upplever består skillnaden mellan kvinnor och män. Som framgått av avsnitt 3.4 har konvergensen mellan mäns och kvinnors inkomster under senare år avstannat, trots att skillnaderna i arbetad tid mellan män och kvinnor över tid har minskat. Huvudsakligen beror detta på kapitalinkomsternas ökade betydelse, vilken i sin tur till en del förklaras av att löneinkomster har omvandlats till kapitalinkomster. Men även lönerna i sig uppvisar tröghet i utjämnningen mellan könen.

Hederos et al. har behandlat könsproblematiken i en analys av generell ojämlikhet i förutsättningar.⁷⁹ Som bakgrundsfaktorer, det vill säga sådant som ligger utom räckhåll för individen att påverka, används i analysen föräldrars ackumulerade inkomst, föräldrars utbildning, familjestruktur, resultat på kognitiva tester, skattningar av icke-kognitiva färdigheter samt kön. Författarna finner att 38 procent av variationen i lönenivå kan hänföras till de nämnda bakgrunds-

⁷⁸ Eliasson (2014).

⁷⁹ Hederos et al. (2017).

faktorerna. Kön är den viktigaste av dessa och förklarar 13 procent av variationen.

I Medlingsinstitutets analys av löneskillnaderna mellan kvinnor och män för år 2018 har kvinnor i genomsnitt 89,3 procent av mäns lön, vilket är en fortsatt minskning med 0,6 procent.⁸⁰ Löneskillnaden mellan män och kvinnor är alltså 10,7 procent, vilket motsvarar närmare 4 000 kronor i månadslön. Variationen mellan olika sektorer är stor. Störst genomsnittlig löneskillnad finns inom landstingen, där löneskillnaden är 20,0 procent. Minst är den inom kommunerna, där den är 2,8 procent. När man tar hänsyn till de skillnader som uppstår mellan könen på grund av att kvinnor och män fördelar sig olika över yrke, sektor, utbildning, ålder och arbetstid, återstår en statistiskt oförklarad löneskillnad på 4,4 procent. Efter en sådan vägning är det inte längre landstingen som har den största löneskillnaden år 2018 utan tjänstemän i privat sektor.

Även efter dessa justeringar kvarstår frågor. Om den normerade lönen i en viss sektor eller ett visst yrke är lägre än den genomsnittliga, beror det då på att sektorn eller yrket är kvinnodominerat? Om kvinnor med en viss tid i yrket når en lägre genomsnittlig lönenivå än män med samma erfarenhet och detta förklaras av att de mindre ofta innehar chefspositioner, tillsätts dessa chefstjänster på basis av faktiska meriter? I vilken utsträckning styrs kvinnors val av arbetstid av sociala normer rörande ansvarsfördelningen för barn och hem?

Som konstaterades i föregående kapitel har kvinnor, mätt i antal utbildningsår, generellt längre utbildning än män. Ju högre utbildningsnivån är, desto mer jämställd är den också. Men inom kategorin utbildningsstarka studenter tenderar de manliga studenterna att välja de utbildningar och inriktningar som är de mest prestigefulla vägarna genom högskolan.⁸¹ Även om det råder numerär balans mellan könen, kan dessa utbildningar hävdas vara manligt dominerade. Dels förbereder de för yrkeskarriärer inom områden där männen intar mer dominant positioner, dels väljer männen i högre utsträckning inriktningar i anslutning till eller inom utbildningarna som har hög status, som kirurgi på läkarutbildningen och finansiell ekonomi på civilekonomprogrammet. Kvinnliga studenter tenderar att göra ut-

⁸⁰ Medlingsinstitutet (2019).

⁸¹ Lidegran (2009). Exempel är civilekonomutbildningen på Handelshögskolan i Stockholm, läkarutbildningen på Karolinska Institutet och civilingenjörsutbildningarna i teknisk fysik och industriell ekonomi på Kungliga Tekniska högskolan.

bildningen mer samhällsorienterad, mindre professionsinriktad och i högre grad förberedande för offentliga tjänster, medan männen i större utsträckning siktar mot en arbetsmarknad inom det privata näringslivet. Även om kvinnor avancerat i utbildningssystemet, talar mycket för att män fortfarande definierar värdehierarkin inom utbildningsväsendet och därmed också vad som ytterst ska räknas som utbildningskapital.⁸²

Dock förklarar inte detta helt varför olika, till synes innehållsmässigt likartade, yrken värderas olika och det i dessa jämförelser tydligt framgår att yrken som domineras av kvinnor har lägre löner. Sådana analyser saknas i dag i den offentliga löneanalysen. Vid systematiskt genomförda jämförelser av löner mellan könen, där hänsyn tas till ansvar, krav i yrket etcetera framträder ett annat mönster, och större skillnader, än vad som kan förklaras av enklare regressioner över oförklarade skillnader.⁸³ Genomförda yrkesvärderingar pekar på att löneskillnader mellan män och kvinnor inom den största gruppen på arbetsmarknaden är 30 procent, vilket motsvarar drygt 12 000 kronor.⁸⁴ Även bland yrken med stort ansvar och höga krav på kvalifikationer råder stora skillnader i lön, cirka 20 procent.

En annan infallsvinkel på den bestående löneskillnaden mellan könen kan hämtas från analyser av hur värderingen av kognitiva och icke-kognitiva förmågor har förändrats under senare decennier. Vad som definieras som sociala förmågor värderas allt högre i förhållande till kognitiva förmågor, speciellt inom den privata sektorn och i de högre löneskikten. Detta är ett internationellt fenomen som belagts också i Sverige.⁸⁵ Personer med högre social förmåga har i ökande utsträckning rekryterats till yrken med arbetsuppgifter som uppfattas som abstrakta och icke rutinmässiga. Edin m.fl. tolkar detta som att den optimala kombinationen av förmågor inom yrken har ändrats över tiden och att arbetsgivarnas sortering av arbetskraften baseras på komparativa fördelar. Brynjolfson och McAfee (2014) hävdar att fortsatt teknisk utveckling leder till att allt fler arbetsuppgifter kan utföras av datorer och därmed har blivit rutinstyrda, medan arbetsuppgifter som förutsätter social interaktion inte låter sig datoriseras i samma utsträckning.

⁸² Ibid.

⁸³ SOU 2015:50.

⁸⁴ Exemplet är hämtat ur Lönelotsarna (2018).

⁸⁵ Edin m.fl. (2018).

Möjligen är detta att rationalisera en utveckling som kan ha ett delvis annat ursprung. Inom många sektorer dominerar män fortfarande chefspositioner och har därmed det avgörande inflytandet över vem som ska anställas. Om då kvinnor successivt har flyttat fram sina positioner vad avser det klassiska humankapitalet som i huvudsak bygger på kognitiva färdigheter, kan en uppvärdering av icke-kognitiva förmågor vara ett sätt att söka bevara en manlig dominans. Sådana förmågor låter sig inte dokumenteras med samma precision som de kognitiva och lämnar därför ett större bedömningsutrymme vid anställningen.

Ett belägg för regelrätt könsdiskriminering i karriären är Wennerås och Wolds analys av Medicinska forskningsrådets rangordning av ansökningarna om forskningsanslag.⁸⁶ Dominerande förklaringsfaktorer bakom rådets rangordning var, förutom självklart den vetenskapliga produktionen, kön och anknytning till individer i bedömningsgrupperna. Kvinnliga forskare visade sig behöva vara omkring 2,5 gånger så produktiva som manliga för att rangordnas på samma nivå.⁸⁷ Analysen avser forskningsanslag, så effekten på inkomstutvecklingen är indirekt.

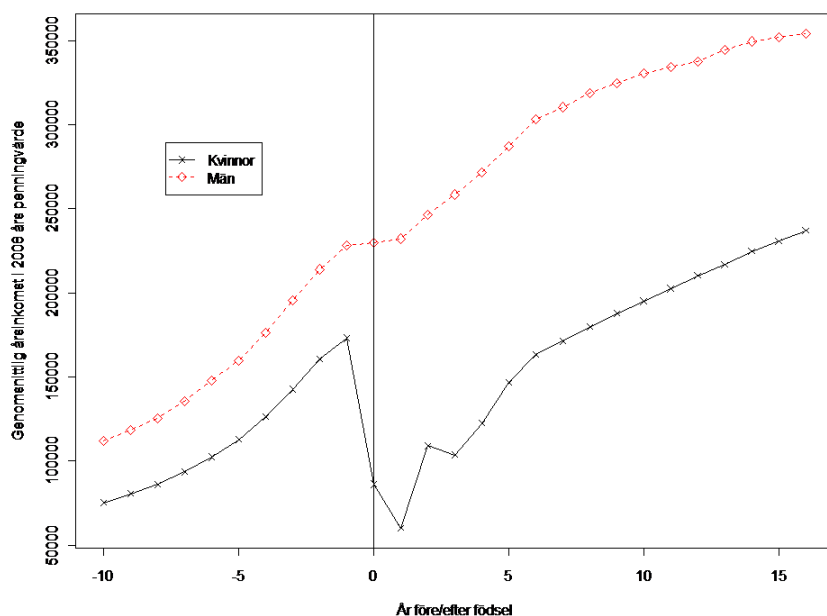
Fördelningen av mäns och kvinnors ansvar för familjen förefaller också förklara en del av skillnaden mellan mäns och kvinnors löner och inkomster. En jämförelse mellan kvinnors och mäns inkomst- och löneutveckling före och efter första barnets födelse visar att skillnaderna är små före barnens födelse, men efter 15 år har köns-gapet i löner med 10 procentenheter och gapet i inkomster med hela 35 procentenheter.⁸⁸ Inkomstutvecklingen visas i figur 9.3.

⁸⁶ Wennerås and Wold (1997).

⁸⁷ En uppdaterad analys visar att nepotismfaktorn fortfarande var betydelsefull ett drygt decennium senare; se Sandström and Hällsten (2008).

⁸⁸ Angelov et al. (2016).

Figur 9.3 Inkomstutvecklingen för kvinnor och män före och efter det första barnets födelse.



Källa: Angelov et al. (2016).

Ökningen är störst i par där kvinnan även utan barn skulle ha haft en långsammare inkomst- och löneutveckling än mannen. Författarna tolkar detta som att kvinnor tar ett större familjeansvar, och att skillnaden är särskilt uttalad i de hushåll där kvinnan har lägre förväntad relativ inkomst- och löneutveckling och där kostnaderna för hushållet därför blir lägre med denna ansvarsfördelning.⁸⁹

9.6 De arbetsbaserade trygghets- och välfärdssystemen

En stor del av trygghets- och välfärdssystemen i Sverige baserade på en aktiv delaktighet på arbetsmarknaden. Mest uppenbara och utnyttjade arbetsbaserade trygghetssystemen är arbetslöshetsförsäringen och aktivitetsstödet, som är en central del i den svenska

⁸⁹ Vi återkommer till denna problematik i kapitel 10.

arbetsmarknadsmodell och syftar till att ge individer ekonomisk trygghet när de drabbas av arbetslöshet och under den tid de ställer om till ett nytt arbete. Sjukförsäkringen och pensionssystemet har motsvarande syfte, ekonomisk trygghet vid nedsatt arbetsförmåga och ålderdom. De flesta som är aktiva på den svenska arbetsmarknaden får någon gång under livet ersättning från dessa försäkringar. Även om arbetstagaren sällan eller aldrig tar del av försäkringen ger själva vetskapen om att vara försäkrad en trygghet.

Staten har successivt tagit en allt mer passiv roll för försäkringarna, trots att den ekonomiska integrationen har fortsatt och fördjupats under hela efterkrigstiden. Export- och importvolymerna i relation till BNP ligger väl över 50 procent. Medlemskapet i EU sedan 1995 har bidragit, men både handel och finansiell integration intensifieras också på global nivå. Mot denna bakgrund och att det finns en bred politisk enighet bakom att de offentligt finansierade försäkringarna ska ha en uttalad inkomstbortfallsprincip⁹⁰ borde de arbetsbaserade trygghetssystemen behållit sin relativa styrka. Detta är dock inte vad som har skett; tvärtom har den offentliga försäkringen under senare decennier försvagats mätt med ersättningsnivån.⁹¹ Mellan 1992 och 2013 ökade reallönerna med omkring 50 procent i genomsnitt, samtidigt som merparten av de arbetsbaserade trygghetsförsäkringarna var reellt oförändrade. Arbetslöshetsförsäkringen minskade till och med något i reala termer.

Under den senaste mandatperioden har en viss återställning av ersättningstaken skett under delar av ersättningsperioden, men huvudbilden förändras inte av detta.

Löntagarnas organisationer har inte passivt accepterat denna utveckling utan har förhandlat fram kompletterande avtalsbaserade försäkringar (sjukförsäkringen) och gett medlemmar möjligheten att via medlemskap i en facklig organisation teckna en tilläggsförsäkring (arbetslöshetsförsäkringen). Man har alltså avstått löneutrymme för att finansiera tilläggsförsäkringar och på så sätt försöka realisera en inkomstbortfallsprincip, vars skydd dock varierar över branscher och fackförbund.

Avtals- och de av fackförbunden erbjudna försäkringarnas växande betydelse är problematisk ur flera perspektiv. Effektiviteten och stabiliteten i en försäkring påverkas negativt, när riskspridningen

⁹⁰ Se SOU 2015:21, s. 48.

⁹¹ ISF (2014 a).

sker över ett mindre kollektiv. Att det krävs två administrativa system för att förvalta en försäkring ökar kostnaden, vid sidan av den kostnad som själva förhandlingen leder till.

Än mer problematiskt ur ett fördelningsperspektiv är att tilläggsförsäkringarna inte utjämnar på det sätt som den offentliga försäkringen gör. Premiesättningen i det offentliga systemet är oberoende av faktisk utnyttjandegrad, vilket i sig innebär en utjämning, eftersom exempelvis sjukfrånvaron är högre i de lägre inkomstskikten. Uppdelningen över olika avtalsområden och branscher bidrar i samma riktning, eftersom premierna sätts efter risk på respektive avtalsområde. En effekt som är svår att värdera är att avtalsförsäkringarna finansieras genom avstått löneutrymme, medan de i stor utsträckning har kommit de högre inkomstskikten till del, eftersom den drivande kraften har varit att många löntagare haft inkomster över taket i den offentliga försäkringen. För att uppskatta denna effekt krävs att man på något sätt skulle rekonstruera löneutvecklingen i en situation utan avtalsförsäkringar, vilket är svårt.

De fackförbundsspecifika försäkringarna har ett inbyggt problem med negativ selektion. Individer inom kollektivet som anser sig ha låg risk för arbetslöshet väljer att stå utanför systemet, vilket gör försäkringen dyrare. Tilläggsförsäkringarna har även ett mycket stort problem i underutnyttjandet då de, i olika grad, ställer de krav på enskilda att de måste ansöka om dem. Har man inte kunskap om detta, uteblir försäkringen. Underutnyttjandet av de kollektivavtalade försäkringarna är omfattande.⁹² Inom offentlig sektor (stat, kommun och region) var det mer än var femte ersättningsberättigad (22,6 procent) med ett sjukfall som översteg 120 dagar som inte lyfte ersättning från de kollektivavtalade försäkringarna under åren 2003–2014. Detta motsvarar att ersättning inte betalades ut till de försäkrade i 74 000 fall.

Underutnyttjandet har varierat något över tid men utan någon tydlig tendens till ökning eller minskning. En relevant aspekt är dock att underutnyttjandet varierar över olika grupper bland de offentligt anställda. På en övergripande nivå är underutnyttjandet av försäkringen störst i primärkommunal sektor, men gemensamt för samtliga sektorer är att underutnyttjandet är störst bland de unga, bland män, bland dem som har lägst inkomst och bland invandrare från länder utanför Europa. Individer som är sjukskrivna för psykiska

⁹² ISF (2018 a); LO (2017).

sjukdomar och beteendestörningar går miste om sin avtalsersättning i högre utsträckning än individer med andra diagnoser under perioder med sjukpenning. Något förvånande har individer med eftergymnasial utbildning och höga inkomster högt underutnyttjande.

Uppgifterna ovan avser offentlig sektor, men det finns ingen anledning att tro att problemet är mindre inom den privata. I den enda studie som tidigare undersökt underutnyttjandet i avtalssjukförsäkringen studerades privatanställda arbetare och anställda inom den kommunala sfären.⁹³ Det konstaterades att underutnyttjandet år 2004 i dessa grupper uppgick till 25–30 procent för dem som hade sjukpenning.

Okunnigheten är ett problem, eftersom ersättningen från avtalssjukförsäkringen utgör en stor och ökande del av inkomstskyddet, särskilt viktig för den som blir sjukskriven under en längre period. Detta gäller framför allt för individer som inte väntas kunna återvända till arbetslivet, det vill säga individer med sjukersättning.

Försäkringen och den ekonomiska politiken

I Sverige har det under lång tid rått relativt bred enighet på arbetsmarknaden om fördelarna med en öppen ekonomisk politik, baserad på omfattande handelsutbyte och snabb strukturomvandling. Samtidigt som en rikligt öppen ekonomi bedöms vara gynnsam för teknisk utveckling och ekonomisk tillväxt, innebär den risker för de hushåll och företag som drabbas av strukturomvandlingens negativa sidor, arbetslöshet och nedläggning. En väl utbyggd socialförsäkring blir därför ett nödvändigt komplement till den ekonomiska politiken för att denna ska uppfattas som legitim och ha brett stöd i befolkningen. Detta bekräftas av ett stabilt samband som är belagt på internationell nivå: ju öppnare ekonomierna är, desto större är också den offentliga sektorn.⁹⁴

Kvalificering för de arbetsbaserade trygghetsförsäkringarna

En grundläggande princip för de svenska arbetsbaserade trygghetsystemen är att man kvalificerar sig för förmåner genom arbete. Beröende på system, sjukförsäkring eller arbetslöshetsförsäkring, be-

⁹³ Sjögren Lindquist och Wadensjö (2007).

⁹⁴ Rodrik (1998); Bertola and Lo Prete (2008).

stäms rätten till förmånen och förmånens ersättningsnivå av arbetsinkomsten respektive den arbetade tiden och lönen. På detta sätt kan man ha ett generöst system och samtidigt bevara ett starkt incitament till arbete. En svaghet i systemet är emellertid att individer med sämre möjligheter att kvalificera sig för förmånerna då får ersättning på en mycket låg nivå eller blir helt utan.

Individer med en svag ställning på arbetsmarknaden, exempelvis timanställda och behovsanställda, har ett begränsat skydd i sjukförsäkringen. Detta gäller oavsett hur mycket de arbetat historiskt och bidragit via skattsedeln. Anledningen till detta är att den sjukpenninggrundande inkomsten, vilken ligger till grund för beräkning av sjukpenning och andra försäkringar, i sin konstruktion är framåtblickande, vilket medför att den anställningsform den försäkrade har vid insjuknandet kan komma att påverka såväl rätten till som nivån på ersättningen.

Försäkringsskyddet i arbetslöshetsförsäkringen baseras däremot primärt på historiskt arbetad tid, vilket gör att det i detta trygghetsystem förutsätts en hög nivå av arbete för att omfattas. Därutöver förutsätts medlemskap i en arbetslöshetskassa för att ersättningen ska kopplas till ovan nämnda arbetade tid.

Reglerna i sjukförsäkringen är olika för anställda och arbetslösa. Om en individ anses som anställd eller inte, kan därför ha stor betydelse både för rätten till sjukpenning och för ersättningsnivån på sjukpenningen. Vid prövningen av rätten till sjukpenning är det inte alltid är tydligt när tidsbegränsat anställda ska betraktas som anställda och när de ska betraktas som arbetslösa. Det gäller framför allt dem som är tim- eller behovsanställda. Detta medför att skyddet för inkomstbortfall vid sjukdom kan se olika ut beroende på anställningsform.

Konsekvensen av detta kan då bli att individer inom denna kategori saknar en anställning om de insjuknar eller skadar sig.⁹⁵ Individer med tidsbegränsade anställningar i kommun och region nekas i större omfattning sjukpenning eller har generellt färre ersättningsdagar i sjukförsäkringen, även när hänsyn tagits till ålder, yrke och kön. I den mån dessa resultat för de kommunala sektorerna skulle vara representativa även för andra sektorer har detta en jämställdhetsaspekt, eftersom de sektorer som har högst andel tidsbegränsade anställningar också är kvinnodominerade.

⁹⁵ ISF (2016 a).

Andra kategorier som får svårt att kvalificera sig är de som har problem att överhuvudtaget ta sig in på arbetsmarknaden, liksom de som kommit till Sverige i vuxen ålder och då inte hinner arbeta upp pensionsrättigheter som är tillräckliga för att säkerställa en pension på rimlig nivå.

9.7 Arbetsmiljö

Arbetsmiljöns utveckling innehåller i ett länge perspektiv både positiva och negativa inslag. Ny teknik och förändrad organisation har reducerat eller eliminerat många klassiska risker som tunga lyft och kemisk exponering. Å andra sidan har nya organisationsformer och breda samhällsförändringar ibland bidragit till ökade risker. Det senare har varit märkbart inte minst inom vårddyrken i offentlig sektor.

Efter en period med fallande tendens har antalet arbetsplatsolyckor med sjukskrivning under senare år ökat. Även antalet olyckor med dödlig utgång har ökat och de senaste åren legat på 50 per år.⁹⁶ Även bland unga har antalet arbetsplatsolyckor ökat.⁹⁷ Problemens karaktär har förändrats över tid.⁹⁸ Av tradition har inresset och det förebyggande arbetet riktats mot vissa typer av risker, som fallolyckor, olyckor med verktyg och fordon och så vidare. Kvinnor och män råkar ut för olika typer av arbetsolyckor. Antalet anmälda arbetssjukdomar är för kvinnor störst inom vård och omsorg och för män inom tillverkning. Psykiska problem kopplade till hot och våld eller dåliga relationer på arbetsplatsen ökar i omfattning. De olika riskbilderna för kvinnor och män förklaras till stor del av könssegregationen i arbetslivet. En konsekvens av denna segregation och av eftersläpningen i forskningen är att kvinnor har svårare att få ersättning för arbetsskada.⁹⁹ Den psykosociala arbetsmiljön har vuxit i betydelse för riskpanoramats, men forskningen kring orsaksamband är mer komplicerad på det området och har släpat efter. Sverke m.fl. (2016) identifierade i en systematisk litteraturöversikt ett antal olika organisatoriska och psykosociala faktorer som har betydelse för arbetsrelaterade och hälsorelaterade utfall. De psyko-

⁹⁶ Arbetsmiljöverket (2019 a).

⁹⁷ Arbetsmiljöverket (2019 b).

⁹⁸ För översikter över riskpanoramats förändring, se Arbetsmiljöverket (2015) och SCB (2018 h).

⁹⁹ ISF (2011). För ett genusperspektiv på arbetsmiljöfrågorna, se också Arbetsmiljöverket (2017 a).

sociala faktorerna delas in i ett antal krav och resurser förknippade med arbetet. En större andel kvinnor än män arbetar deltid (en organisatorisk faktor), har skiftarbete och anger höga krav och lägre resurser. En större andel män har långa arbetstider (organisatorisk faktor). För övriga faktorer var andelarna relativt jämförbara mellan kvinnor och män. De drar slutsatsen att faktorerna är ungefär lika viktiga för arbete och hälsa för kvinnor och män; kvinnor är inte ”känsligare” än män.¹⁰⁰

Den ökande andelen tillfälliga anställningar och ett växande inslag av utländsk arbetskraft hör till bilden.¹⁰¹ Tillfälligt inhyrd arbetskraft har i mindre grad möjlighet att medverka i utformningen av sin arbetssituation och är överrepresenterad i arbeten som kan beskrivas som stressgenererande (låg egenkontroll, höga krav). Inhyrning är mer utbredd inom verksamheter som har en riskfylld arbetsmiljö. Med osäkra anställningsförhållanden får anställda också svårare att ställa krav på skyddsutrustning och andra arbetsvillkor.

Den utländska arbetskraften har särskilda problem.¹⁰² Språkhinder kan göra det svårt att tillägna sig innehållet i manualer, skyddsföreskrifter med mera. Efter inträffad olycka har arbetskraftsinvandrarerna ofta återvänt hem, när skador eller sjukdomar blir kända. Trots ett relativt tunt forskningsunderlag på området är en övergripande slutsats ändå att arbetskraftsinvandrare jämfört med den inhemska arbetskraften har sämre arbetsrelaterad hälsa, sämre arbetsvillkor och sämre socioekonomiska livsvillkor.

Mot bakgrund av det växande inslaget av arbetskraft med svag ställning på arbetsmarknaden ökar riskerna för att dålig arbetsmiljö blir ett konkurrensmedel och att antalet arbetsmiljöbrott ökar.¹⁰³ Omkring hälften av de tillfrågade i en enkät¹⁰⁴ svarade att det är vanligt att arbetsgivare föredrar att anlita egenföretagare, konsulter, bemanningsföretag eller andra entreprenörer i stället för att anställa samt att arbetstagare bryter mot arbetsmiljöregelverket. Mer ovanligt är det att arbetsgivare betalar ut svarta löner till sina arbetstagare, något vanligare att arbetsgivare har arbetstagare som inte har tillstånd för att arbeta i Sverige.

¹⁰⁰ Sverke m.fl. (2016).

¹⁰¹ Arbetsmiljöverket (2013 a).

¹⁰² Arbetsmiljöverket (2012).

¹⁰³ Arbetsmiljöverket (2013 b).

¹⁰⁴ Arbetsmiljöverket (2017 b).

Arbetsmiljöverket gör bedömningen att antalet ”grå” företag ökar, det vill säga företag som systematiskt bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar. Även kopplingarna till kriminell verksamhet ökar i omfattning. För att möta dessa utmaningar genomförs i dag bredare och mer samordnade insatser i samverkan med andra myndigheter för att på så sätt få större genomslag i insatserna – Skatteverket, Konkurrensverket, Ekobrottsmyndigheten och Polisen med flera.

9.8 Arbetsliv i förändring, livslångt lärande

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken – hjälp att söka arbete genom information om lediga arbete eller aktiv förmedling, generell utbildning eller mer specifik arbetsmarknadsutbildning, olika sorters praktik och subventionerade arbeten – används i många länder för att förbättra de arbetssökandes chanser på arbetsmarknaden. Sådana åtgärder blir särskilt viktiga på en arbetsmarknad där förändringstrycket är starkt och kraven på kompetensutveckling är höga.

Forskningen om effekterna av aktiv arbetsmarknadspolitik är omfattande och bygger på både registerstudier och experiment. Vissa stabila slutsatser kan dras, medan det på andra områden finns divergerande observationer som kan bero på olika förutsättningar vid skilda tidpunkter eller olika länder.¹⁰⁵

Den internationella erfarenheten av arbetsmarknadsutbildning visar på svaga positiva effekter på kortare sikt. I länder där det kvinnliga arbetskraftsdeltagandet är lägre är effekterna större för kvinnor än för män. En anledning till att utbildningen inte ger några stora kortsiktiga effekter på sysselsättningen är att de som går en utbildning söker arbete i mindre utsträckning och därför blir de kvar i arbetslöshet en längre tid än de som är öppet arbetslösa.

Svenska erfarenheter är positivare. Forslund och Vikström (2011) sammanfattar med att arbetsmarknadsutbildningen fungerar bra. Reglerna för utnyttjandet av insatserna påverkar dock sannolikheten för övergång till arbete, och utformningen av dem är därför viktig.

En analys av de kort- och långsiktiga effekterna av den svenska arbetsmarknadsutbildningen under åren 1996–2010 visar att den leder

¹⁰⁵ För översikter, se Forslund & Vikström (2011) och van den Berg and Crépon (2016).

till högre arbetsinkomst som kvarstår under en lång tid.¹⁰⁶ Under hela perioden fanns en positiv effekt på den årliga arbetsinkomsten tre år efter året att utbildningen startade, men med varierande effekt över tid.

I en annan analys studerade den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen under åren 1999–2013. I den tidigare delen av perioden kom deltagarna snabbare i arbete och fick en stabilare ställning på arbetsmarknaden av att delta. Från 2007 och framåt har resultaten försämrats. Det sammanfaller i tid med att fler arbetssökande som stod längre ifrån arbetsmarknaden deltog i programmet och att kursutbudet förändrades. Det finns dock inget stöd för att den förändrade deltagarsammansättningen eller de ändrade kursvolymerna i sig skulle ha drivit den allmänna nedgången i resultaten. Effekterna minskar både för arbetssökande relativt nära arbetsmarknaden och för långtidsarbetslösa. För de flesta deltagargrupper och för de flesta kursinriktningarna leder programmet fortsatt till en högre andel sysselsatta efter två år, men andelen i arbete minskar över tid och andelen som är kvar vid Arbetsförmedlingen ökar. För deltagare med en funktionsnedsättning är nedgången mindre.

En viktig fråga är vilket innehåll utbildningen ska ges. Det finns internationellt en uppfattning bland både forskare och politiker att arbetsmarknadspolitisk utbildning bör vara yrkesinriktad. Tanken är att en specifik kunskap ska förenkla övergången från arbetslöshet till arbete. Även svensk arbetsmarknadsutbildning har historiskt sett varit yrkesinriktad. Ett undantag från regeln var det så kallade Kunskapslyftet 1997–2002, då arbetslösa även kunde välja teoretiska studier vid Komvux. Teoretiskt sett kan generella eller mer teoretiska kunskaper öka flexibiliteten inför förändringar på arbetsmarknaden, och därför på lång sikt vara en mer effektiv utbildningsåtgärd. I en studie har man jämfört arbetsinkomster 1990–2010 för individer som 1997 deltog i program med yrkesinriktad respektive mer generell utbildning.¹⁰⁷ Slutsatsen är att yrkesutbildning är förknippad med högre inkomster 5–7 år efter påbörjade program. I ett längre tidsperspektiv skiljer sig effekterna mellan olika grupper. För kvinnor med korta utbildningar är generell utbildning förknippad med högre arbetsinkomster än för dem som deltog i yrkesutbildningar.

¹⁰⁶ Vikström och van den Berg (2017).

¹⁰⁷ Stenberg och Westerlund (2014).

Subventionerade anställningar har ofta en positiv effekt för den individ som får subventionen, men effekten avtar snabbt när subventionen tas bort. Denna typ av åtgärd tränger också undan arbetstillfällen för individer som kunde ha fått anställning i stället. Subventionerade arbeten i privat sektor har internationellt sett visat sig effektivare än motsvarande arbeten i offentlig sektor. Det finns dock problem med att jämföra grupperna som får subventionerade arbeten i de båda sektorerna.

Även om effekterna av den aktiva politiken är begränsade i genomsnitt, är utfallen bättre för vissa grupper. Genom profilering, inriktade åtgärder och matchning mellan arbetssökande och arbetstillfällen söker man öka träffsäkerheten och effekten.¹⁰⁸ Exempelvis bör de som löper större risk att bli långtidsarbetslösa eller att inte kunna göra ett arbetsmarknadsinträde bli föremål för intensivare och längre insatser än de som hittar en anställning utan assistans utifrån.

Vid en värdering av effektiviteten i åtgärderna är det viktigt att få med de totala samhällsekonomiska kostnaderna, inklusive hur de påverkar de arbetssökandes hälsa, kriminalitet och de berörda familjernas allmänna situation.

9.9 Hinder för ett fullt deltagande på arbetsmarknaden

Vissa välfärdsreformer som genomfördes på 1950-, 1960- och 1970-talen hade som delmålsättning att utjämna ekonomiska förutsättningar mellan män och kvinnor samt skapa ett större arbetsutbud för att minska inflationstrycket i ekonomin. Två av dessa var utbyggnaden av barnomsorgen och omsorgen av de äldre, som har bidragit till att Sverige i ett internationellt perspektiv har ett högt arbetskraftsdeltagande och sysselsättning bland kvinnor. Trots omfattande reformer kvarstår en hel del brister som såväl skapar jämlikhets-, jämställdhets- som effektivitetsproblem.

Arbetsgivare har rätt att besluta när på dygnet arbetet ska utföras, så länge arbetsuppgifterna faller inom den anställdas arbetsskyldighet. Det står således arbetsgivaren relativt fritt att omplacera en arbetstagare avseende arbetsuppgifter, arbetsplats och förläggningen av arbetstid om inget annat reglerats. Det som faller inom arbets-

¹⁰⁸ Jansson Dahlén (2009).

skyldigheten regleras främst i kollektivavtalet, vilket anger ramarna för hur arbetsschema tas fram, och mer specifikt i anställningsavtalet. Det står dock inte arbetsgivaren helt fritt att ändra arbetstidens förläggning, utan besked om förändringar ska ske minst två veckor före förändringen.¹⁰⁹ Arbetsgivaren får inte heller använda denna makt till att provocera fram uppsägning hos den anställda.

En dryg tredjedel av de sysselsatta arbetar i varierande grad på obekvämt arbetstid, och en majoritet av dessa är kvinnor, företrädesvis yngre kvinnor.¹¹⁰

Samtidigt som krav på anpassningsförmåga läggs på den arbetstagare, är inte det omgivande samhällets välfärdsambitioner anpassat för att stödja arbetstagaren vid förändringen av exempel arbetsschemaförändringar eller andra förändringar av arbetsmarknadskarakter som kraftigt påverkar individens möjligheter att fortsätta arbeta och samtidigt ta ansvar för hushållet.

Det mest uppenbara problemet uppstår för ensamstående med barn, vilka redan i genomsnitt har en ekonomiskt utsatt situation¹¹¹ och vilka företrädesvis är kvinnor, men även för föräldrar där båda arbetar skift uppstår problem. För dessa grupper finns inte någon rätt till omsorg om barnen, när föräldrar arbetar på obekvämt arbetstid. Högsta förvaltningsdomstolen fastslog år 2007 att barnomsorg under obekvämt arbetstid inte är en rättighet, och i senare lagstiftning ska kommunerna *sträva efter* att erbjuda omsorg under tid då förskola inte erbjuds.¹¹² Statsbidrag lämnas enligt förordningen (2012:994) om statsbidrag för omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds. Syftet med statsbidraget är att stimulera kommunerna att i ökad utsträckning erbjuda omsorg under kvällar, nätter och helger. Statsbidrag lämnas ett kalenderår i sänder i mån av tillgång på medel.

Enligt en rapport från Skolinspektionen 2016 var det cirka 70 kommuner som inte erbjöd sådan omsorg, och vissa av dessa hade till och med fattat beslut om att inte erbjuda omsorg på obekvämt tid.¹¹³ Det bör observeras att kommuner som bedriver barnomsorg på obekvämt tid inte infört detta som en rättighet, utan det erbjuds i mån av plats. En tredjedel av kommunerna hade inte undersökt behovet av om-

¹⁰⁹ Arbetstidslag (1982:673) 12 §. Lagen är dock semidisponibel och kan förhandlas bort i kollektivavtal.

¹¹⁰ SCB (2019 g).

¹¹¹ Försäkringskassan (2017).

¹¹² Skollagen (2010:800) 8 och 25 kap.

¹¹³ Skolinspektionen (2016).

sorg på obekvämtid, och kvaliteten på de tjänster av detta slag som erbjuds varierade. Kommunernas olika tillämpning av skollagen innebär stora konsekvenser för familjer som bor i kommuner där det inte finns möjlighet att få omsorg på obekvämtid. Det finns en risk för att kommunernas otillräckliga tillhandahållande av omsorg när förskolan är stängd särskilt drabbar vissa grupper, framför allt ensamstående föräldrar och personer med utländsk bakgrund.¹¹⁴ Dessa har oftare än andra oregelbundna arbeten och arbeten på obekvämtid och ofta sämre möjligheter än andra att ordna barnomsorgen privat.

Välfärdsstaten bör ge alla samma förutsättningar och drivkrafter att försörja sig själva och se till att ett effektivt arbetsutbud upprätthålls. Detta kan regleras genom ändring i skollagens ovan nämnda delar. Kommunerna behöver också bättre kartlägga behov och skapa beredskap för att tillhandahålla tjänsten med tillräcklig kvalitet.

Omsorg om äldre

Ett närbesläktat problem är vuxna barns omsorg om behövande föräldrar. Den svenska välfärdsmodellen lämnade tidigare mer offentligt finansierad omsorg, vilket bidragit till att anhöriga kunnat behålla anknytningen till arbetslivet. Sedan 1990-talet har allt färre äldre fått omsorg, något som framför allt ersatts av döttrars anhörigomsorg; se vidare avsnitt 10.2.

Szebehely m.fl. (2014) visade att drygt 40 procent av kvinnor och män i åldern 45–66 år minst en gång i månaden ger omsorg till en anhörig. Ju mer omsorg som ges, desto större psykisk belastning. Av dem som gav omsorg var det i undersökningen 13 procent av kvinnorna och 8 procent av männen som gått ner i arbetstid, sagt upp sig eller gått i pension tidigare än planerat.

Socialstyrelsen (2014) har undersökt hur omsorg om föräldrar påverkar möjligheterna att förvärvsarbeta. Närmare tre fjärdedelar av de medelålders barn som hade gått ner i arbetstid, lämnat arbetet, blivit sjukskrivna eller haft svårt att få arbete är kvinnor. Även när det gäller psykisk påfrestning drabbas kvinnor mer än män.¹¹⁵

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Szebehely m.fl. (2014).

För att den svenska välfärdsmodellen ska fortsätta att ge god omsorg efter behov, lika möjligheter till betalt arbete och anhörigomsorg på frivillig basis, bör den offentligt finansierade äldreomsorgen enligt kommissionens mening inte minska i omfattning eller kvalitet. Internationell forskning visar att en universell välfärdsmodell innebär att anhörigomsorgen blir frivillig från både givare och mottagares sida. I andra välfärdsmodeller, där det offentliga överlåter omsorgen åt anhöriga, frivilligorganisationer respektive marknaden är det färre anhöriga som ger omsorg, men de ger betydligt mer och intensivare och omsorgsarbetet är betydligt mer ojämnt. ¹¹⁶ En fortsatt nedtrappning av offentligt finansierad äldreomsorg, framför allt i form av äldreboende och hemtjänst, skulle få ogynnsamma jämlikhets- och jämställdhetskONSEKVENSER.

Daly (2002) anför att välfärdsstaten kan påverka anhörigomsorgens effekter genom att ge olika policysvar på det omsorgsbehov som existerar: tid, pengar och tjänster. Rätt till ledighet, med eller utan betalning, för olika lång tid är ovanligt i Europa. Att ge pengar till den omsorgsbehövande eller omsorgsgivaren för att kunna köpa tjänsten privat är vanligare i europeiska länder.

Reglerna för arbetslöshetsersättningen påverkar arbetstagarens förutsättningar

Bristerna i omsorg kan komma att ställa arbetstagare inför svåra val. Kan en ensamstående med barn som schemalagts på nattsift inte själv ordna barnomsorg eller få arbetet förlagt på andra tider, ställs han eller hon inför ett mycket svårt val – att lämna barnet utan tillsyn eller att säga upp sig från sitt arbete. Regelverket i arbetslöshetsförsäkringen tar samtidigt ingen hänsyn till ett sådant dilemma, utan en individ som säger upp sig själv drabbas, utöver de sex dagarnas karens även av en avstängning på 40 ersättningsdagar, vilket i kalendertid sammantaget motsvarar utebliven inkomst i nästan 3 månader.

Det finns skäl att inte bara se på omsorg av äldre och av barn som välfärds- eller utbildningspolitik, utan de utgör även i stor utsträckning arbetsmarknadspolitik. Med höga välfärdsambitioner och med relativt stora grupper som har problem att etablera sig på arbets-

¹¹⁶ Colombo et al. (2011).

marknaden är Sverige beroende av att de som har förutsättningar att arbeta också ges möjlighet till detta.

9.10 Kort om pandemin

Det kan generellt konstateras att de grupper som redan hade betydande problem på arbetsmarknaden när pandemin bröt ut kommer att drabbas hårdare än andra grupper. De som haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden kommer att få svårare, då både antalet lediga arbeten i ekonomin kommer minska och konkurrensen från personer som nyligen har arbetat ökar. Personer som har en tillfällig anställning löper större risk att drabbas av arbetslöshet. Vissa sektorer kommer att drabbas mer än andra.

Det är vidare svårt att i inledningsskedet av denna kraftiga ekonomiska nedgång uttala sig om de kort- och långsiktiga effekterna på jämlikheten. Det finns en risk att nedgången kommer att påskynda strukturomvandlingen med strukturarbetslöshet som följd och leda till att det uppstår nya grupper med stora svårigheter på arbetsmarknaden.

9.11 Policyfrågor

En allmän kommentar till det arbetsmarknadspolitiska området är att vad som hänförs dit har begränsade effekter på hur arbete och liv formas i det stora hela för majoriteten av befolkningen. För den beror de fundamentala avvägningarna mer på befolkningens utbildningsnivå, värdering av arbete kontra fritid, pensionssystemets utformning och andra faktorer. För de grupper som har svårigheter att vinna inträde på arbetsmarknaden, oavsett orsak, kan arbetsmarknadspolitiken göra desto större skillnad. I ett fördelningspolitiskt perspektiv är detta ett viktigt politikområde.

Brister i utbildningen och utfall på arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknadsmodellen driver på flera sätt fram allt högre krav på arbetskraftens kunskaper och färdigheter. Samtidigt har en betydande andel av dem som går ut grundskola och gymna-

sium kunskapsbrister. Lösningar på detta problem står i liten grad att finna inom arbetsmarknadspolitiken, utan insatser måste sättas in tidigare.

Subventioner och deras träffsäkerhet

Flera delvis överlappande grupper har problem med arbetsmarknadsinträdet. I allmänna ordalag handlar åtgärderna om att stärka individernas humankapital, kompensera för svaga nätverk och, i den utsträckning det handlar om permanenta problem, olika former av subventioner. En del av åtgärderna hör därmed hemma i utbildningssystemet snarare än i arbetsmarknadspolitiken i egentlig mening. En allmän erfarenhet, även om det kan finnas undantag, är att generella åtgärder som sänkta ingångslöner och gruppbaseade sänkta arbetsgivaravgifter inte har särskilt stor effekt. Riktade åtgärder, där så är möjligt baseade på profilering av de arbetssökande, har bättre förutsättningar att vara samhällsekonomiskt effektiva. Detta innebär att träffsäkerheten i de subventioner som ges måste var hög och sällan kan avgöras på en variabel, exempelvis att vara född utomlands, då det finns stor variation i såväl utbildningsnivå som andra kompetenser inom så grovt definierade grupper.

Diskriminering och negativ särbehandling

Den svenska arbetsmarknaden fungerar i det stora hela väl, men med problem för vissa grupper. Unga utan slutbetyg från grundskola och gymnasium, individer med funktionsnedsättningar och individer med utländsk bakgrund har genomgående större problem att ta sig in på arbetsmarknaden än andra. Effekter kvarstår för dessa grupper under lång tid, även om de så småningom vinner insteg på arbetsmarknaden, och kan i allvarigare fall bli livslånga.

Till stor del beror problemen på objektiva sämre förutsättningar att hitta arbetsuppgifter som motsvarar förmågan vid den aktuella tidpunkten, men diskriminering eller negativ särbehandling – att arbetsgivare väljer bort arbetssökande utan att fullt ut undersöka möjligheterna – utgör ett problem på den svenska arbetsmarknaden framför allt vid inträdet.

Kvinnor diskrimineras fortfarande på arbetsmarknaden i ett antal avseenden – tillsättning av tjänster, löner och inkomster. Bakgrunden är mångfacetterad; det finns inga enkla förklaringar och därmed inte heller några enkla motåtgärder. Till en del handlar det om kvinnors val – inriktning av utbildningen är ett exempel – och i sådana fall bör åtgärderna inriktas mot att exponera unga kvinnor för fler alternativ snarare än att försöka korrigera i vuxenlivet. I andra fall står åtgärderna att söka i familjepolitik och skattepolitik. Men huvudinriktningen bör ändå vara att arbeta för förändringar av strukturer och attityder i själva arbetslivet.

Arbetsvillkor och arbetsmiljö

Arbetsvillkor och arbetsmiljöfrågor hänger samman. Andelen tidsbegränsade anställningar och andra osäkra anställningsformer, exempelvis gig-anställningar, är betydande, med negativa effekter på stabiliteten i inkomsterna, på försäkringsskyddet och i vissa fall också på arbetsmiljöriskerna. I många fall rör det sig om en övervältring av risker och osäkerheter på den enskilde och inte om några produktivitetökningar i egentlig mening. Grupper som redan har en svag ställning på arbetsmarknaden – individer med kort utbildning, utrikes födda – drabbas i särskilt hög utsträckning.

Brister i de arbetsbaserade trygghetsförsäkringarna

Problemen med de arbetsbaserade trygghetssystemen gäller emellertid inte bara utsatta grupper. Det dominerande problemet är en allmän försvagning av den offentliga försäkringen, som har lett till framväxten av en komplicerad mängd av avtalsförsäkringar. Den hybridförsäkring som på detta sätt har uppkommit är administrativt kostsam, har sämre utjämningseffekt och är dessutom underutnyttjad av framför allt de grupper som är i störst behov av inkomstförstärkningar – individer med kort utbildning och utrikes födda.

10 Vuxenlivet

Mönstren för familjebildning och familjeliv har under lång tid förändrats i Sverige. Förbättrad hälsa och stigande medellivslängd, längre utbildning och kvinnors ökade förvärvsfrekvens är några av de viktigare faktorerna. Som för alla större förändringar gäller att de ser olika ut i olika delar av befolkningen. Också på detta område lämnar faktorer som kön, utbildning och inkomst avtryck.

Utbyggnaden av den offentliga sektorn under den senare delen av 1900-talet har radikalt förändrat livsvillkoren. Särbeskattning, utbyggd barnomsorg och föräldraförsäkring har framför allt för kvinnorna ökat möjligheterna att kombinera yrkesliv med föräldraskap.

10.1 Förutsättningarna för familjebildning

Sveriges drygt 10 miljoner invånare lever i 4,7 miljoner hushåll. Drygt 1,8 miljoner av dessa består av en person. Antalet personer i ensamhushåll motsvarade 18 procent av befolkningen, ungefär lika många män som kvinnor. En del av dessa var änkor eller änklingar – dödsfall är alltjämt den dominerande orsaken till att äktenskap upplöses – medan andra var separerade eller aldrig hade gift sig. Ensamhet är kopplad till ohälsa med orsakssamband som kan gå i båda riktningarna. Den återstående förväntade livslängden vid 65 års ålder är drygt 3,5 år för kvinnor som aldrig har gift sig och för män med samma bakgrund drygt 4 år.¹

¹ SCB Befolkningsstatistik.

Familjebildning

Familjebildningen styrs av många faktorer, både beständiga och mer tillfälliga. Även i ett modernt samhälle spelar männens försörjningsförmåga stor roll för både självkänsla och attraktivitet², fastän förutsättningarna är helt annorlunda än under den långa tidsrymd under vilken normer och värderingar har utvecklats.

Längre utbildningstid bidrar till senare parbildning och barnafödande. Föräldraförsäkringen har dessutom gjort det ekonomiskt fördelaktigt att etablera sig på arbetsmarknaden innan man skaffar barn, vilket ytterligare bidrar till en senareläggning. Under 2019 var medelåldern för kvinnor som fick sitt första barn 29,6 år och för män 31,8 år.³

Också konjunkturläget påverkar familjebildningsprocessen.⁴ Kvinnor med låga betyg går in i varaktiga förhållanden och skaffar barn tidigare, när arbetslösheten är hög. De bildar då ofta par med män som har lägre betyg och lägre arbetsinkomster. Bland dessa par är separationer vanligare, mödrarna blir ofta ensamstående och därigenom oftare beroende av ekonomiskt bistånd, en effekt som kvarstår ännu tjugo år efter examen.

Antalet giftermål i Sverige har under lång tid legat kring 50 000 per år, med variationer som framför allt styrts av antalet personer i de åldrar då varaktiga förhållanden bildas. Från mitten av 1960-talet minskade antalet giftermål, när samboförhållanden blev vanligare. Samboendet ökade snabbt i popularitet, särskilt bland yngre. Under 1980-talet utgjorde sambor mer än 60 procent av alla sammanboende i 25-årsåldern, en siffra som varit stabil.⁵ Samboalternativet har inneburit att giftermålet har senarelagts eller helt ersatts; av dem som föddes i början av 1900-talet hade hälften gift sig vid 29 års ålder, medan motsvarande ålder för dem som föddes 1975 var 36 år.⁶

Män är i genomsnitt 2–3 år äldre än kvinnor när par bildas, och så har det varit under lång tid. Det är sannolikt inte bara åldern i sig som har betydelse; för en person i 25-årsåldern betyder några år mycket för ställningen på arbetsmarknaden. Tydligt blir detta när

² Buss (1989).

³ SCB Föräldrars ålder i Sverige.

⁴ Engdahl m.fl. (2018).

⁵ SCB (2014).

⁶ Ibid. tabell 5.1.

man beaktar utbildningsnivån och därmed inkomspotentialen. För akademiskt utbildade är sannolikheten för män i den yngre medelåldern att leva i ett hushåll med barn högre än för män med kort utbildning.⁷ För kvinnor i samma åldersgrupp är sannolikheten att leva i ett hushåll med barn oberoende av utbildningsnivån, omkring 75 procent. Betydelsen av ställningen på arbetsmarknaden blir ännu tydligare, om man inkluderar arbetslösa och långtidssjukskrivna; i dessa grupper är sannolikheten för att leva i äktenskap eller samboförhållanden ännu lägre.

Bakom svårigheter på arbetsmarknaden ligger som vi tidigare sett ofta misslyckanden i skolan. Till detta kommer alltså en ökad risk för utebliven familjebildning eller för separation för dem som inte motsvarar förväntningarna på försörjningsförmågan.

Ju högre utbildningsnivån är, desto högre är också sannolikheten att man får barn. Låg sannolikhet att skaffa barn har personer i arbetslöshet, deltidsanställning eller en livssituation som upplevs som osäker eller bara kortsiktigt trygg.⁸

10.2 Familjeliv, föräldraansvar och anhörigomsorg

Förvärvsarbete

I början av 1960-talet var en majoritet av de gifta kvinnorna hemarbetande och skötte i stort sett allt hushållsarbete. I dag arbetar mycket få kvinnor i Sverige hemma på heltid. I stället utgör kvinnorna hälften av förvärvsarbetskraften, och fördelningen av omsorgs- och hushållsarbetet i familjen är jämnare än den var för femtio år sedan. Samtidigt kvarstår betydande könsskillnader i arbetstid och lön, liksom i fördelningen av omsorgs- och hushållsarbetet. Även om kvinnor sedan flera decennier utgör ungefär hälften av arbetskraften, är de fortfarande inte heltidsanställda i samma utsträckning som män och har betydligt längre frånvaroperioder från arbetslivet än män.

Med ökningen av kvinnors förvärvsarbetstid och utjämningen av könslönegapet på arbetsmarknaden från 1960-talet ökade också kvinnors ekonomiska oberoende. Det fortsatte att öka under 1970-talet i något långsammare takt under de följande två decennierna.

⁷ Rothstein (2013); för en uppdatering, se SCB (2019).

⁸ SCB (2015).

Under 2000-talets första årtionde tycks dock minskningen av detta beroende ha avstannat. I par där båda förvärvsarbetar bidrar i dag kvinnan i genomsnitt med cirka 40 procent av hushållsinkomsten.⁹

Betalt och obetalt arbete

Den svenska välfärdsmodellen är som konstaterats ämnad att göra det möjligt för varje människa att försörja sig själv på lika villkor. Ett väl utbyggt socialt system med socialförsäkringar, barnomsorg till låg kostnad för förvärvsarbetande föräldrar, en utbyggd offentligt finansierad omsorg om äldre och andra behövande och individuell beskattning ska ge lika drivkrafter till förvärvsarbete och möjligheter till inkomstskydd vid nedsatt arbetsförmåga. Välfärdsstatens utformning spelar stor roll för hur arbete och omsorg fördelas, dels mellan det offentliga och individerna, dels inom familjer. Genom att tillhandahålla omsorg om barn och äldre bidrar den nordiska välfärdsstaten till ett högre kvinnligt arbetskraftsdeltagande och ett i internationell jämförelse relativt jämställt föräldraskap.¹⁰

Men det är inte bara välfärdsmodellen som påverkar individens drivkrafter och val. Normer om arbete, omsorg och kön inverkar också. Historiskt har de allra flesta samhällen tilldelat kvinnor ett omfattande omsorgsansvar för barn och andra anhöriga och för hushållsarbete. Män har i stället haft ett mer ekonomiskt försörjningsansvar.¹¹ Föreställningar om en sådan grundläggande könsmässig arbetsfördelning påverkar fortfarande enskilda människors och grupper normer, liksom de samhälleliga normerna. Det gäller till exempel vad som är lämpliga karriärvägar för flickor respektive pojkar, vad som förväntas av mammor respektive pappor i hemmet och i arbetslivet och vad som förväntas av anhöriga till omsorgsbehövande vuxna. Traditionella genusnormer kan alltså motverka de ekonomiska drivkrafter till förvärvsarbete och delat ansvar för omsorg och försörjning som skapats i och med det moderna samhället och utbyggnaden av den offentliga sektorn.

Könsskillnader när det gäller förvärvsarbete – såsom arbetskraftsdeltagande, yrke, arbetstid – som beskrevs i föregående kapitel, kan därför förklaras med att kvinnor och män fattar olika individuella

⁹ Boye och Evertsson (2014).

¹⁰ Se Stanfors och Welanders Tärneberg (2020), s. 19–22.

¹¹ Se t.ex. Inglehart and Norris (2003).

beslut baserat på individuella preferenser, ekonomiska drivkrafter och normer (egna, inom familjen, bekantskapskretsen, på arbetsplatsen och i samhället i stort). Detta leder till att många kvinnor tar huvudansvaret för hem och omsorg, och när det blir omfattande, minskar många av dem tiden för förvärvsarbete. Om många kvinnor tar huvudansvar för hem och familj, kan det vara rationellt för arbetsgivare att diskriminera alla kvinnor på basis av att man kan vänta att de i genomsnitt kommer att vara mindre produktiva på grund av familjeansvaret. Samtidigt kan förhållandena på arbetsmarknaden också påverka engagemanget. Den som kan förvänta sig sämre villkor, får lägre incitament att satsa på arbetslivet och kanske därför tar mer tid för hem och föräldraskap. I praktiken är det svårt att urskilja effekter av individuella val (där normer spelar in) respektive förhållanden i arbetslivet.¹²

Det obetalda hemarbetet sätter villkor för förvärvsarbetet

Kvinnor och män fördelar sin tillgängliga tid mellan förvärvsarbete, obetalt hemarbete, personliga behov, studier och fritid.¹³ Hur tidsanvändningen ser ut bland svenska folket undersöks av SCB ungefär vart tionde år i den så kallade Tidsanvändningsundersökningen. Den första genomfördes 1990/1991 och den senaste 2010/2011. Det obetalda hemarbetet består av produktiv sysselsättning som utföraren inte får ersättning för. Hit räknas framför allt hushållsarbete, underhållsarbete, inköp, omsorg om barn och andra anhöriga samt resor i samband med hemarbetet. Sedan 1990/1991 års undersökning har svenska kvinnor minskat sin tid i obetalt hemarbete, medan män, framför allt pappor, har ökat sin. Den totala mängden hemarbete har minskat. Under samma tid har kvinnorna ökat sitt förvärvsarbete, medan männen minskat sitt.¹⁴ Trots denna utjämnande utveckling kvarstår relativt stora könsskillnader i betalt och obetalt arbete. Kvinnor utför i genomsnitt drygt 5,5 timmar mer obetalt hemarbete i veckan. Både hushållsarbete – disk, tvätt, matlagning och städning – och omsorg om egna barn bidrar till könsskillnaden, som framgår av tabell 10.1.

¹² Magnusson och Nermo (2014).

¹³ Dessa följer internationell standardkategorisering för tidsanvändningsstudier.

¹⁴ Se t.ex. Stanfors och Welander Tärneberg (2020), s. 17–18 och 30–34.

Tabell 10.1 Genomsnittlig tid för obetalt arbete för kvinnor och män 20–64 år, 2010/2011

Efter aktivitet. Timmar och minuter per vecka

	Kvinnor	Män	Differens
Hushållsarbete	12:20	7:14	5:06
<i>Därav: Matlagning</i>	4:25	2:58	1:27
<i>Diskning, avdukning</i>	1:50	1:04	0:46
<i>Städning av bostaden</i>	3:46	2:08	1:38
<i>Tvätt, strykning</i>	1:37	0:31	1:06
Underhållsarbete	2:23	4:16	–1:53
Omsorg om egna barn	3:57	2:26	1:31
Omsorg om andra	0:52	0:53	–0:01
Inköp av varor och tjänster	3:11	2:26	0:45
Annat hemarbete	0:59	0:46	0:13
Resor i samband m hemarbete	3:10	3:12	–0:02
Totalt	26:52	21:14	5:38

Källa: SCB: Tidsanvändningsundersökningen 2010/2011.

Tendensen att kvinnor utför mer hemarbete än män förstärks när de sammanbor (utom för de yngre) och framför allt när de har små barn hemma, som framgår av tabell 10.2. Med småbarn hemma ökar inte bara tiden för omsorg utan även för andra slags hushållsarbete; både mammor och pappor med småbarn hemma utför mer än 10 timmar mer hemarbete än barnlösa par.

Tabell 10.2 Genomsnittlig tid för obetalt arbete för kvinnor och män 20–64 år, 2010/2011

Efter livscykel, timmar och minuter per vecka

	Kvinnor	Män	Differens
Ensamstående 20–44 år utan barn	16:17	11:07	5:10
Sammanboende 20–44 år utan barn	18:56	18:58	–0:02
Ensamstående 45–64 år utan barn	22:04	23:08	–1:04
Sammanboende 45–64 år utan barn	28:02	22:06	5:56
Ensamstående småbarnsföräldrar	43:30
Sammanboende småbarnsföräldrar	39:55	32:20	7:35
Ensamstående föräldrar med barn 7–17 år	27:06
Sammanboende föräldrar med barn 7–17 år	28:25	22:53	5:37
Genomsnitt	26:52	21:14	5:38

Not: ".." indikerar för få observationer för att redovisa.

Källa: SCB: Tidsanvändningsundersökningen 2010/2011.

Föräldraledighet och föräldrapenning

Uttaget av föräldrapenning har blivit alltmer jämnt fördelat mellan mammor och pappor, och 2019 tog män ut 29 procent av all föräldrapenning. Om man ser till hur fördelningen ser ut när barnet är litet, innan det börjat på förskola, är mönstret inte lika jämställt. För barn födda 2008 använde mammorna 83 procent av de föräldrapenningdagar som togs ut före 2-årsdagen. Nästan hälften av pappors totala uttag av föräldrapenningdagar togs ut efter det att barnet fyllt två år.¹⁵

Både kvinnor och män kombinerar föräldrapenningen med obetald föräldraledighet. En något äldre enkätstudie från Försäkringskassan undersökte detta. Under barnets första två år var de tillfrågade kvinnorna i genomsnitt föräldralediga 15,5 månader, varav 9,5 med föräldrapenning. Männerna var föräldralediga 3,8 månader i genomsnitt, varav 2,2 månader med föräldrapenning. Framför allt kvinnornas frånvaroperioder från arbetet var således mycket längre än vad föräldrapenninguttaget antyder. Pappor tog också i högre utsträckning ut sin föräldraledighet på deltid.¹⁶

Hur enskilda föräldrar väljer att dela föräldraledigheten varierar; ju högre utbildning och inkomst kvinnan har, desto jämnare blir fördelningen, och motsvarande för män. Kvinnor i statlig sektor delar jämnare.¹⁷ Föräldrapenninguttaget bland kvinnor och män med utländsk bakgrund skiljer sig markant från inrikes föddas; kvinnorna tar ut mer föräldrapenning och männen mindre.¹⁸

Tidsanvändningsundersökningen är statisk, det vill säga den följer inte individer över tid. Annan forskning visar dock att fördelningen av det obetalda arbetet under första föräldraledigheten blir bestående även efteråt.¹⁹ Kvinnor som tagit ut lång föräldraledighet fortsätter att ta ett huvudansvar för hemarbetet och deltidsarbete är en vanlig strategi för att hantera detta.

¹⁵ SOU 2017:101.

¹⁶ Försäkringskassan (2013).

¹⁷ SOU 2017:101.

¹⁸ SOU 2016:73.

¹⁹ Boye och Neramo (red) (2014). Se också Duvander m.fl. (2015).

Omsorg om äldre anhöriga

Forskning visar att välfärdsstatens insatser för dem som behöver omfattande omsorg medför att deras anhöriga förvärvsarbetar mer samtidigt som fler anhöriga ger omsorg. Den anhörigomsorg som ges är också mer jämställt fördelad. I länder där mer av omsorgen överläts åt anhöriga, frivilligorganisationer och marknaden, är det färre anhöriga som ger omsorg, men de ger betydligt mer och intensivare omsorg och omsorgsarbetet är betydligt mindre jämställt fördelat. Omsorgsgivarna avstår ofta helt från förvärvsarbete.²⁰ I internationell jämförelse finns i Sverige en relativt omfattande offentligt finansierad omsorg om behovande, för äldre i form av hemtjänst och äldreboenden. Den offentligfinansierade omsorgen är alltså viktig för ett högt arbetskraftsdeltagande hos kvinnor och avlastar från den omsorg som framför allt kvinnor utför i andra delar av Europa.²¹ De flesta äldre i Sverige föredrar offentlig hjälp framför hjälp från anhöriga. Preferenser hos hjälpbehövande äldre följer varken utbildning eller kön. Det finns inga bra undersökningar på omsorgspreferenser och etnicitet.²²

Den svenska äldreomsorgen byggdes ut under 1950-, 1960- och 1970-talen med äldreboenden och hemtjänst, men har sedan 1980-talet minskat. Under 1990-talet minskade framför allt hemtjänstens täckningsgrad, vilket fick till följd att anhörigomsorgen ökade, framför allt bland döttrar till lågutbildade äldre.²³ Äldre med högre utbildning började köpa tjänster på marknaden i växande grad. Under 2000-talet minskade antalet äldreboendeplatser med en fjärdedel, något som inte till fullo komparerades med ökad hemtjänst. Detta medförde att anhörigomsorgen till både högutbildade och lågutbildade ökade ytterligare; trots rut-avdrag kunde privat köpt hjälp inte kompensera neddragningen fullt ut.²⁴ Denna utveckling innebär en påtaglig risk för att anhörigomsorgens grad av frivillighet har minskat.²⁵ vilket mest har missgynnat döttrar till lågutbildade äldre.²⁶

²⁰ Se Stanfors och Welander Tärneberg (2020), s. 45–58 för en utförlig översikt över sambandet mellan anhörigas omsorg, dess karaktär, normer, välfärdsinstitutioner och arbetsmarknad.

²¹ Colombo et al. (2011).

²² Szebehely (2017), s. 41. Ungefär en tiondel av de äldre föredrar dock att få hjälp av en anhörig utanför det egna hushållet.

²³ Samtidigt som täckningsgraden minskade, ökade resursinsatsen; se Börjesson (2008).

²⁴ Ulmanen and Szebehely (2015).

²⁵ Ulmanen (2013).

²⁶ Ulmanen & Szebehely (2015).

Som framgår av tabell 10.1 utgör omsorg om andra än egna barn mellan en femtedel och en fjärdedel av hushållens totala omsorg. Bland personer i 45–64-årsåldern är den vanligaste anhörigomsorgen riktad till föräldrar, medan personer över 65 år oftare ger omsorg åt sin make eller maka.

När en anhörig blir sjuk eller behöver omsorg av annan anledning, kan valmöjligheterna för den anhöriga upplevas som begränsade. Det gäller dels när behovet uppstår oväntat och plötsligt och inte kan planeras i tid och omfattning, dels när känslor av ansvar och förpliktelse väger tungt, därför att det handlar om en anhörigs behov. De senare kan ofta vara knutna till normer och förväntningar, inte minst relaterade till kön.²⁷ Att anhörigomsorgen på detta sätt kan vara ett begränsat val innebär att den blir en given förutsättning när individen ska besluta om sin användning av övrig tid, framför allt förvärvsarbete och fritid. Sammantaget visar forskning om Europa och Nordamerika att relationen mellan anhörigomsorg och arbetsmarknadsutfall mätt med sysselsättning, arbetade timmar eller lön är negativ. Möjliga tolkningar av detta samband är att omsorgsansvar tränger ut förvärvsarbete eller att de som i högre grad har arbetsmarknadsanknytning inte tar på sig omsorgsansvar.²⁸

I en underlagsrapport till kommissionen visar Stanfors och Welander Tärneberg att i länder med mer offentlig omsorg och stöd till anhöriga blir det lättare att kombinera anhörigomsorg och förvärvsarbete, vilket gynnar kvinnor och bidrar till jämställdhet. Kvinnor i dessa länder utför visserligen även de mer obetalt hemarbete och arbetar deltid i högre utsträckning än män, men skillnaderna i könsarbetsdelning är mindre än i länder med mindre offentlig omsorg.²⁹ I underlagsrapporten skattas tidsanvändningen för svenska kvinnor och män i åldern 44–65 år utifrånindividuella- och hushållskaraktäristika. Resultatet visar att bland äldre kvinnor och män finns betydande skillnader i tidsanvändning; kvinnor utför mer obetalt arbete, mindre betalt arbete och har mindre fri tid än män. Resultaten indikerar att detta tidsanvändningsmönster styrs av könsnormer snarare än ekonomiska faktorer på hushållsnivå.³⁰ För undergruppen

²⁷ Stanfors och Welander Tärneberg (2020) ger en översikt av anhörigomsorg och normer om kön, s. 50–51.

²⁸ Stanfors och Welander Tärneberg, s. 51.

²⁹ Ibid, s. 54–55.

³⁰ Ibid, s. 74.

som har ett omsorgsansvar för en anhörig, är ansvaret däremot förknippat med likartade effekter för både kvinnor och män, framför allt i form av mindre fri tid än för personer utan omsorgsansvar.³¹

Anhörigomsorg är ofta krävande, dels därför att den inte helt kan planeras i tid och omfattning, dels på grund av relationen mellan givare och mottagare. Den skapar därmed mer stress och har visat sig förknippad med sämre psykisk hälsa, vilket i sin tur är negativt för den fysiska hälsan. Sammantaget visar litteraturen att kvinnor som ger omfattande omsorg till nära anhörig drabbas mest.³²

Som beskrivits tidigare innebär den förväntade demografiska utvecklingen i Sverige att människor lever allt längre och att färre i arbetsför ålder ska försörja fler yngre och äldre. För att möta utvecklingen har bland annat pensionsåldern höjts. I och med att andelen äldre och äldre äldre i befolkningen ökar, ökar även behovet av äldreomsorg. Om inte det offentliga möter utvecklingen med åtminstone en reall bibehållen offentligt finansierad äldreomsorg i form av hemtjänst och äldreboenden, kommer pressen öka på anhöriga. Som vi sett från länder med mindre offentlig omsorg riskerar kvinnor att få ta merparten av anhörigomsorgen, samtidigt som de förväntas förvärvsarbeta både fler timmar och fler år. Risken för ökad ohälsa i samband med en sådan utveckling är stor. Mer resurser till den offentligt finansierade äldreomsorgen innebär ökade offentliga utgifter men kan också bidra till anhöriga kvinnors arbetsutbud genom minskad sjukfrånvaro. Även för dem som arbetar i äldreomsorgen kan det medföra ökad sysselsättning och bättre hälsa. Konjunkturinstitutet har beräknat att om alla som arbetar ofrivillig deltid skulle få heltidsarbete, skulle antalet arbetade timmar öka med 1,6 procent i offentliga sektorn och 0,4 procent i hela ekonomin.³³

Ett förslag som har diskuterats är ett system för ledighet med ersättning vid tillfälliga behov av omsorg hos anhöriga. Det skulle innebära lättnader för dem som har mest anhörigansvar men skulle förmodligen bli kostsamt. Dessutom föreligger stor risk att uttaget skulle förstärka ekonomisk ojämlikhet mellan kvinnor och män. Det är svårt att tänka sig en konstruktion som skulle kunna motverka

³¹ Ibid.

³² Ibid, s. 57–58 sammanfattar litteraturen.

³³ Konjunkturinstitutet (2017). I uppgifterna ingår dock även annan ofrivillig deltid än den som orsakats av anhörigvård.

detta. Trenden att allt fler kvinnor förvärvsarbetar mer och längre bör inte brytas på grund av otillräckliga omsorgstjänster.

Rut-avdraget innebär enligt en beräkning att uppskattningsvis 60 procent av den tid som frigörs av tjänsten leder till ökat lönearbete.³⁴ Skattereduktioner har dock en regressiv fördelningseffekt; de kan utnyttjas i mindre utsträckning av personer med låga inkomster, vilket utvecklingen av anhörigomsorg efter sekelskiftet visade (se ovan). Utökade rut-tjänster är därför enligt kommissionens bedömning inte någon lösning för jämlik omsorg efter behov.³⁵

10.3 Separation

Att en parrelation upplöses ska inte nödvändigtvis ses som ett problem. Både makar och barn kan må sämre av att fortsätta att leva i en dysfunktionell relation än att ta de problem som en separation trots allt innebär. Eftersom en skilsmässa kan få långsiktiga konsekvenser får både föräldrar och barn, är det viktigt att ha en korrekt bild av både motiven bakom separationen och vilka följderna kan bli.

Synen på separation har som konstaterades i kapitel 7 genomgått stora förändringar under det senaste århundradet.³⁶ Det är en högre andel separationer i samboförhållanden än bland gifta, både i Sverige och internationellt. Statistik från 1990-talet och 00-talet visar att sambopar med gemensamma barn uppvisar ungefär dubbelt så hög risk att separera som gifta par med barn. Effekten torde främst bero på selektion, det vill säga att de par som väljer ett samboförhållande i stället för äktenskap också tenderar att uppfatta relationen som mindre bindande.³⁷

Med ökat lönearbete blev kvinnor i större utsträckning ekonomiskt oberoende, och det blev möjligt att klara ekonomin även efter en separation. Den traditionella arbetsfördelningen luckrades samtidigt upp.³⁸

Högre utbildningsnivå hos parterna har blandade effekter; hos män minskar det risken för separation, medan effekten av ökad utbildningsnivå hos kvinnor beror på både relationerna inom äktenskapet och normerna i det omgivande samhället. I länder som domineras av

³⁴ Halldén och Stenberg (2014).

³⁵ Utöver tidigare angivna referenser, se Szebehely (2014). Se också Takter (ed.) (2015).

³⁶ Sandström (2012).

³⁷ SCB statistik Barn och familj; Hovde Lyngstad and Jalovaara (2010).

³⁸ Oláh and Gähler (2014).

traditionell rollfördelning mellan könen ökar risken, medan det motsatta gäller i mer moderna kulturer.

Lagstiftningen har självfallet betydelse. Att det blev lättare att skilja sig i och med en ny skilsmässolag i Sverige 1974 är en av orsakerna till att separationer har blivit mer vanliga. Även föräldraförsäkringen förefaller ha spelat en roll.³⁹ Bland par som delade föräldraledigheten mer lika efter införandet av en mer individualiserad försäkring ökade sannolikheten att separera inom 3 år med omkring 10 procent. Separationerna ökade mest i par som före reformen karaktäriserades av en traditionell rollfördelning.

Konsekvenserna av en separation beror i hög utsträckning på hur lagstiftningen är utformad, vad avser både skilsmässolagstiftning och socialförsäkringen. Av internationella jämförelser mellan europeiska länder framgår att skilsmässor i allmänhet har negativa ekonomiska effekter och att kvinnor drabbas av mer negativa ekonomiska effekter än män. Det finns dock skillnader mellan länderna, och Sverige hävdar sig väl i jämförelsen vad avser både effekterna generellt och skillnaden mellan könen.⁴⁰

Föräldraansvaret efter separationen blir i växande utsträckning gemensamt, men kvinnor har oftare ansvaret i de fall vårdsnaden inte är gemensam.⁴¹ Ensamstående med barn är en grupp där risken för låg ekonomisk standard är hög. Beräkningen av standarden i hushållet försvåras av att alla transfereringar mellan parterna inte registreras och också av att nya relationer som inte registreras kan förbättra den faktiska hushållsekonomin.

Barn som har upplevt separationer har i vuxen ålder i genomsnitt kortare total utbildningstid, men den effekten förefaller bero på selektion och ska inte tolkas som en konsekvens av själva separationen.⁴²

Våld i nära relationer

Om gemensam vårdnad blir det valda alternativet efter en separation, tyder det på att eventuella konflikter kan hanteras i ordnade former. I vissa relationer leder konflikterna dock till våld. I Sverige uppger

³⁹ Avdic and Karimi (2018).

⁴⁰ Uunk (2004), Andreß et al. (2006).

⁴¹ SCB Barn och familj.

⁴² Björklund and Sundström (2006).

sig 14 procent av kvinnorna och 5 procent av männen ha utsatts för våld i en nära relation.⁴³ Negativa konsekvenser för kvinnor och barn av våld i nära relationer som har observerats är missfall, depression, posttraumatisk stress och ökad risk för självmord.⁴⁴ På global nivå är en uppskattning av de totala kostnaderna 5 procent av BNP.⁴⁵ Siffran kan vara en överskattning och är lägre i utvecklade länder, men en rimlig uppskattning av kostnaderna här ligger i intervallet ½ till 1 procent av BNP.⁴⁶ Individuella konsekvenser av att utsättas för våld är bland annat lägre arbetsinkomster, högre sjukfrånvaro och ökad självmordsrisk. Kostnaderna på individnivå uppskattas till i genomsnitt 1,5 miljoner kronor.⁴⁷

10.4 Hälsa i vuxenlivet

Sveriges befolkning har i internationell jämförelse en god hälsa. Det finns dock betydande skillnader knutna till kön, yrke, inkomst, region och andra bakgrundsfaktorer.⁴⁸ Skillnaderna blir särskilt tydliga för kombinationer av dessa faktorer.

Inkomst, utbildning, social status

Mätt med ett standardmätt på hälsa – sannolikheten att en person avlider inom de närmaste tre åren – är ojämlikheten i dödsrisker större bland män än bland kvinnor. Detta beror framför allt på könskillnader längst ned i inkomst- och utbildningsfördelningen. Sambandet mellan disponibel inkomst och dödlighet är särskilt starkt för låga inkomster, mer än för låga utbildningsnivåer. Sambandet mellan inkomst och hälsa går i båda riktningarna; dålig hälsa kan vara en orsak till låga inkomster.

Dödsrisken har minskat över befolkningen sedan mitten av 1990-talet med ett undantag: kvinnor med de lägsta inkomsterna. Den sociala ojämlikheten i dödsrisker har ökat bland kvinnor med 30 till

⁴³ NCK (2014).

⁴⁴ Hydén m.fl. (2016).

⁴⁵ Hoeffler (2017).

⁴⁶ Dvs. 25–45 miljarder kronor; Durewall (2018).

⁴⁷ Se Ornstein (2017).

⁴⁸ För en översikt, se Hartman och Sjögren (2017). Uppgifterna i den text som följer är hämtade från denna, där inte annat anges.

36 procent mätt över inkomstfördelningen och mellan 11 och 30 procent mätt över utbildningsfördelningen. Bland män finns ingen lika tydlig ökning.

Samma tendens återfinns när befolkningen indelas i utbildningskategorier. Skillnaden i återstående förväntad livslängd vid 30 års ålder mellan högutbildade och personer med högst förgymnasial utbildning uppgick år 2017 till 6 år. Mellan 2012 och 2017 steg den återstående förväntade livslängden vid 30 års ålder för högutbildade män med 1 år, medan den sjönk med 0,2 år för kvinnor med högst förgymnasial utbildning.⁴⁹ I ett längre tidsperspektiv har kategorin med endast förgymnasial utbildning krympt, så det kan finnas en viss selektionseffekt här. Att det inte endast rör sig om en selektionseffekt är dock klart, eftersom den negativa utvecklingen härrör från åldersgruppen 40–64 år bland kvinnorna, medan både yngre och äldre kvinnor har utvecklats positivt.⁵⁰

Det finns flera orsaker till att det uppstår skillnader i dödlighet mellan exempelvis högutbildade och dem som har kortare utbildning, eller mellan gifta och skilda. Det kan gälla kunskaper om hur risker för ohälsa kan undvikas, skillnader i levnadsvanor eller skillnader i stöd från nätverk och andra sociala resurser som varierar med utbildningsnivå och civilstånd och som påverkar den förväntade livslängden.

Begreppet socioekonomiska skillnader används ofta som en samlingsbeteckning för skillnader i utbildning, klass, social status och inkomst.⁵¹ En noggrann analys av effekterna i dessa dimensioner visar emellertid att det finns skillnader dem emellan.⁵² Medan utbildning är kopplad till bättre hälsa för båda könen, finns det en oberoende effekt av klass och inkomst för män (men inte för kvinnor) och en oberoende effekt av social status för kvinnor (men inte för män).

Den ökade ojämlikheten i hälsa gäller alla åldersgrupper. Bland männen har ojämlikhet i dödsrisker entydigt ökat i yngre åldersgrupper. Man får samma resultat om man endast studerar den del av befolkningen som är född i Norden; detta är alltså inte en förändring som förorsakas av invandringen.

⁴⁹ SCB (2018 c). Siffrorna gäller endast kvinnor som är födda i Sverige.

⁵⁰ SCB (2016 b).

⁵¹ Medan utbildning, inkomst och det yrkesrelaterade klassbegreppet förhållandevis väl återspeglas i objektiva mätbara indikatorer, avser status mer en upplevd känsla av jämlikhet och är mer relaterad till likheter i livsstil.

⁵² Torssander and Erikson (2010).

Regionala skillnader

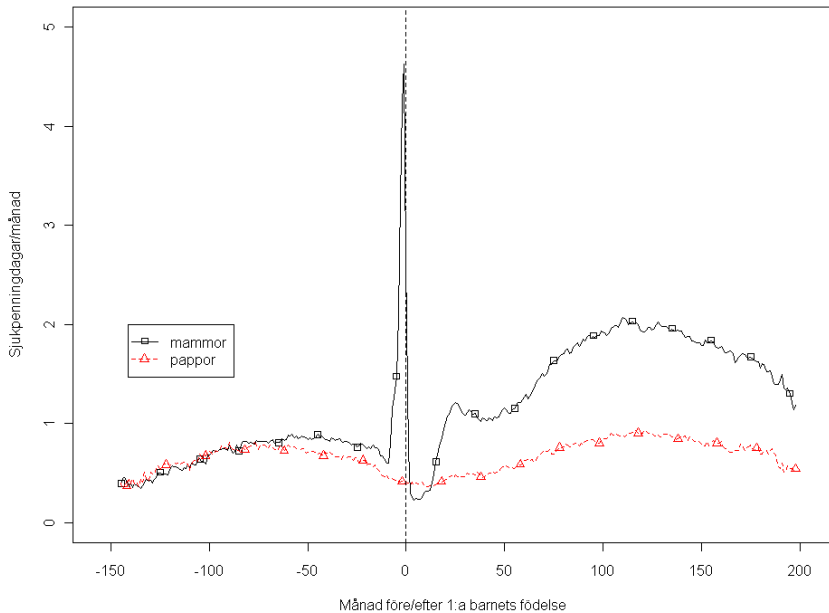
Ojämligheten i hälsa – mätt som skillnad i dödlighet mellan den socioekonomiskt svagaste och den starkaste gruppen – varierar också över landet. Framför allt varierar dödligheten bland fattiga och personer med kort utbildning. Liksom i USA⁵³ finns en tendens att dödsrisker för fattiga kvinnor och män och lågutbildade kvinnor är lägre på platser med allmänt högre välstånd, utbildning och mer positiva livsstilsfaktorer. Mönstren för lågutbildade män är mer komplicerade. Av den kommunala variationen i dödsrisker bland fattiga och lågt utbildade kan grovt sett hälften förklaras av kommunala skillnader i demografi, utbildning, ekonomi och arbetsmarknad, folkhälsopolitik, vårdtillgång och livsstilsfaktorer. Generellt sett har de regionala skillnaderna i dödlighet bland fattiga och lågutbildade minskat, vilket medför att de övergripande regionala skillnaderna i ojämlikhet också har minskat.

Kvinnors och mäns hälsa

Det är ett gammalt diskussionsämne att kvinnor har sämre hälsa och är sjukskrivna i större omfattning än män, samtidigt som de har högre förväntad livslängd. Olika hypoteser har framförts, med anknytning till både fysiologiska skillnader mellan könen och sociala faktorer som fördelningen av familjeansvaret inom hushållet. Som framgår av figur 10.1 är skillnaden i sjuktal mellan kvinnor och män ganska liten före det första barnets födelse men blir väsentligt större när barn har fötts och föräldraledigheten har passerats. I diagrammet nedan visas skillnaden mellan kvinnor och män med hjälp av indikatorn sjuk-skrivning.

⁵³ Chetty et al. (2016).

Figur 10.1 Effekten av barnafödande på skillnaden mellan kvinnor och män i sjukskrivning



Källa: Angelov et al. (2018), fig. 4.

Det finns dock ingen större skillnad mellan könen i sjukhusinläggning efter barnens födelse (ej visat i figuren), vilket författarna tolkar som att skillnaden i sjukfrånvaro beror på kvinnors tyngre ansvar för familj och hushåll.

Värt att notera är att skillnaden i sjuktal är större när kvinnan har en förhållandevis låg lön, vilket kan tolkas på olika sätt. Om exempelvis hela familjen drabbas av en virusinfektion och barnen ska stanna hemma och föräldrarna har möjlighet att välja vem som ska vara hemma, är det rationellt att den lägst avlönade tar på sig detta, eftersom inkomstbortfallet ofta blir lägre då.

Men skillnaden kan också återspegla en djupare obalans i hushållet. En ojämn fördelning av inkomsterna mellan makarna skapar en ojämn maktrelation, vilket har visat sig vara en riskfaktor för både psykisk och fysisk ohälsa.⁵⁴ Det innebär att det eventuellt finns ett orsakssamband av ett annat slag, från inkomstskillnad till ohälsa.

⁵⁴ Cassidy and Davies (2003).

Mot sjukhusinläggning som indikator kan man invända att all ohälsa inte leder till sjukhusinläggning. Att barnafödande innebär en belastning på kropp och hälsa blir klart, när man ser barnafödande i ett längre historiskt perspektiv där många barn förr var vanligt. Bland de kvinnor som levde tillräckligt länge för att kunna fullborda sitt barnafödande var livslängden högre för dem som födde få barn. Utbytesförhållandet mellan många barn och ett långt liv var särskilt uttalat i fattigare hushåll.⁵⁵ I tidsserier som är så långa att man kan följa den så kallade demografiska transitionen, under vilken både dödlighet och barnafödande gick ner till moderna nivåer, kan man konstatera att kvinnors högre medellivslängd är ett modernt fenomen.⁵⁶

Sammanfattningsvis råder det knappast någon motsättning mellan de båda förklaringsperspektiven. Barnafödande innebär en belastning på kropp och hälsa som kan göra kvinnor i genomsnitt mer predisponerade för ohälsöepisoder.⁵⁷ Ett större ansvar för familj och hushåll, eventuellt kombinerat med en asymmetrisk relation inom hushållet, får effekter i samma riktning. Kvinnors genomsnittligt högre medellivslängd är av allt att döma ett resultat av evolutionen och har mindre att göra med moderna sociala relationer och socialförsäkringssystem.

Åtgärder för bättre hälsa

Vad gäller konkreta åtgärder identifieras i regeringens folkhälsopolitik åtta målområden som avgörande för hälsoutvecklingen. Dessa är:

- Det tidiga livets villkor
- Kunskaper, kompetenser och utbildning
- Arbete, arbetsförhållanden och arbetsmiljö
- Inkomster och försörjningsmöjligheter
- Boende och närmiljö
- Levnadsvanor
- Kontroll, inflytande och delaktighet
- En jämlik och hälsofrämjande hälso- och sjukvård.⁵⁸

⁵⁵ Westendorp and Kirkwood (1998), Lycett et al. (2000).

⁵⁶ Bolund et al. (2018).

⁵⁷ Se vidare underlagsrapport till kommissionen av Fransson m.fl. (2020).

⁵⁸ Prop. 2017/18:249.

En komplex fråga är på vilket sätt utbildning påverkar hälsan positivt. Som framgått föreligger ett klart statistiskt samband mellan utbildning och hälsa. Ett sådant samband kan ha olika förklaringar: utbildning kan leda till bättre hälsa, ohälsa i barndom och ungdom kan lägga hinder i vägen för utbildning, och det kan finnas gemensamma faktorer bakom hälsa och utbildning. Det finns både argument och empirisk evidens för alla tre förklaringsfaktorerna.

För den första förklaringsfaktorn talar att utbildning ger formell kompetens för ett visst yrke, vilket ökar sannolikheten för att man ska få ett arbete och dessutom ett arbete med mer självbestämmande och lägre stress; detta är inte omstritt. Utbildning ger också en allmänt användbar förmåga att ta till sig information om hälsosamma levnadsmönster, undvika risker och försvara sina intressen på olika nivåer i vardagen. Styrkan i evidensen varierar. Två studier på svenska data tyder på vissa men tämligen svaga effekter.⁵⁹ Oreopoulos & Salvanes drar i en översikt slutsatsen att det finns ett orsakssamband från utbildning till hälsa, men att styrkan i sambandet varierar.⁶⁰ Mazumder trycker i en annan översikt på de metodologiska svårigheterna och menar att evidensen för effekter generellt sett är svag.⁶¹ I en kommentar konstaterar Salvanes att med exempelvis mortalitet som utfallsvariabel kommer effekterna med nödvändighet att bli svaga i OECD-länder, eftersom mortaliteten är låg utom i de höga åldrarna.⁶² Det är dessutom relativt sällsynt med situationer som skapar de experimentliknande förhållanden som är önskvärda för att ett odiskutabelt kausalt samband ska kunna visas.

Även den andra länken är uppenbarligen relevant i vissa fall. Barn som drabbas av olyckor eller svår ohälsa kommer i vissa fall inte att ha möjligheter att uppnå en genomsnittlig utbildningsnivå. En gemensam bakomliggande faktor – den tredje länken – kan vara genetiken. En forskargrupp menar sig ha funnit en sådan genetisk länk; på det studerade materialet motsvarade en ökning med en standardavvikelse i benägenheten för utbildning hos de studerade personerna en ökning av den förväntade livslängden hos deras föräldrar med 2–3 procent.⁶³ Även här finns emellertid utrymme för olika tolkningar av orsakssambanden.

⁵⁹ Lager and Torssander (2012), Meghir et al. (2017).

⁶⁰ Oreopoulos and Salvanes (2011).

⁶¹ Mazumder (2012).

⁶² Salvanes (2012).

⁶³ Marioni et al. (2016).

Med kommissionens uppdrag i åtanke finns det två aspekter som är särskilt relevanta för policydiskussionen. Den första är att immigrationen har ökat spännvidden i utbildningsnivåerna hos den svenska befolkningen och att det därför kan vara motiverat att se till erfarenheter från utbildningsinsatser utanför kretsen av OECD-länder.⁶⁴

Den andra viktiga aspekten gäller effekten på nästa generation. Barnen till mer välutbildade föräldrar tenderar att ha bättre hälsa, och denna bättre hälsa ökar i sin tur sannolikheten för framgång i studier och på arbetsmarknaden.⁶⁵

Ojämlik tillgång till vård och ojämlikt vårdutnyttjande

De senaste tio åren har antalet vårdcentraler ökat, men nyetableringen av vårdcentraler har varierat kraftigt mellan regionerna.⁶⁶ Det finns också skillnader i uppsökande av vård, där grupper med enbart grundskoleutbildning och utrikes födda i lägre utsträckning söker vård trots ett upplevt behov.⁶⁷ Generella stöd från vården såsom föräldrastöd når i lägre utsträckning låginkomsttagare, personer födda i utlandet och ensamstående.⁶⁸

Hälso- och sjukvårdslagen stipulerar att den som har det största behovet av vård ska ges företräde till vården. Studier av vårdvalsreformen inom primärvården ger inget entydigt svar på frågan om reformen har påverkat olika socioekonomiska gruppers tillgång till vård. Däremot kan reformen ha bidragit till större regionala skillnader.⁶⁹

Det har skett en stor ökning av antalet privata sjukvårdsförsäkringar under de senaste 20 åren. Frågan hur köer hanteras hos privata vårdgivare har utretts av Myndigheten för vårdanalys.⁷⁰ Myndigheten drar slutsatsen att personer med sjukvårdsförsäkringar ges vård snabbare, sannolikt utan att det finns skillnader i medicinska behov, men har svårt att bedöma hur stor effekten är för patientkollektivet i stort. Kombinationen av offentliga och privata vårdgivare inom delvis samma system skapar en brist på transparens.

⁶⁴ Se diskussionen i Cutler and Lleras-Muney (2012).

⁶⁵ Currie (2009).

⁶⁶ SOU 2018:55.

⁶⁷ SOU 2017:47.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ SOU 2019:42.

⁷⁰ Vårdanalys (2020).

10.5 Alkohol, tobak, narkotika och spel

Alkohol, tobak, narkotika och spel medför alla risker för beroenden, som på olika sätt är kopplade till ojämlikhet. Beroendet kan i sig leda till försämrad ekonomi och hota relationer till närstående, arbetsförmåga och så vidare. Men personer med olika inkomster och andra resurser löper också olika risker att hamna i problematiska situationer, och de har också olika möjligheter att hantera svårigheter när de väl uppträder.

Ett beroende påverkar en människas beslutskraft och försvagar rationaliteten. En person som drabbas av beroende kan mycket väl vilja ändra sitt beteende men sakna egen kraft att komma ur det. De underliggande mekanismerna är av neurobiologisk natur och är förhållandevis väl kartlagda.⁷¹ Den brist på autonomi som blir resultatet är, vid sidan av skadeverkningar och negativa konsekvenser för människor i omgivningen, en grund för att diskutera offentliga ingrepp av olika slag för att begränsa både bruket i sig och skadeverkningarna på brukare och omgivning.

Missbruk i olika former har alltid följt med människan, även om substanser och former har skiftat genom historien. Av de fyra problemen som nämns i rubriken förenas de tre förstnämnda – alkohol, tobak och narkotika – av att man fysiskt intar främmande substanser som har skadliga effekter på kroppen, medan spel handlar om ett beteende som har indirekta effekter på hälsa och omgivning. Konsekvenserna av spelmissbruk kan inte desto mindre vara lika negativa som konsekvenserna av andra former av missbruk.

Alkohol, tobak och narkotika

Både konsumtionsmönster och skadeverkningar skiljer sig mellan alkohol, tobak och narkotika. *Alkohol* konsumeras någon gång av 86 procent i befolkningen, snus och cigaretter av 13 respektive 12 procent och narkotikaklassade preparat används av 8–9 procent.⁷² Bland narkotikaklassade preparat är cannabis det mest förekommande. Skillnaderna mellan substanserna är mindre om man fokuserar på dem som använder dem mer frekvent. Både narkotika och dopnings-

⁷¹ För en översikt över det aktuella forskningsläget, se Heilig (2019).

⁷² Siffrorna som följer är hämtade från CAN (2017) och från Sundin m.fl. (2018).

preparat används dock frekvent av väsentligt färre personer, omkring 1 procent av befolkningen.

Problembilden ser också olika ut. Totalt hade 4 procent av befolkningen ett alkoholberoende enligt gängse kriterier, medan 14 procent hade påverkats negativt av någon närståendes drickande och 12 procent av en okänd persons drickande. Fler män än kvinnor är alkoholberoende, medan fler kvinnor påverkas mer negativt av andras alkoholkonsumtion. Yngre har generellt mer problem än äldre både vad gäller beroende och utsatthet för andras alkoholkonsumtion. Alkoholkonsumtionen har minskat något under senare år, men andelen alkoholberoende i befolkningen var densamma 2017 som 2013.

Omkring var femte motorfordonsförare som är involverad i en olycka har otillåten halt av alkohol i blodet, och detsamma gäller förare som avlider i trafiken.⁷³ Det finns en stark koppling mellan alkohol och brott. Andelen gärningspersoner som är berusade vid misshandel är 62 procent (män mer än 70 procent), vid sexualbrott 55 procent och vid hot och rån 52 procent.⁷⁴

Alkohol orsakade cirka 84 000 förlorade år i för tidig död och sjukdom 2010 bland män och kvinnor tillsammans, vilket motsvarade 3,4 procent av den totala sjukdomsördan, det vill säga förlusten i form av förlorad hälsa och för tidig död.⁷⁵ Bruk i ungdomsåren ökar risken för missbruk i vuxen ålder, för beroende av försörjningsstöd och för psykiska störningar.⁷⁶ Det finns vissa sjukdomar för vilka ett begränsat alkoholintag kan utgöra ett visst skydd, men som visats i den tidigare citerade internationella översiktsrapporten är nettoeffekten när samtliga sjukdomar tas i beaktande negativ för alla intagsnivåer.⁷⁷

Den totala *tobakskonsumtionen* har sjunkit stadigt under en följd av år som en konsekvens av både förändrade normer och skärpta restriktioner på rökning. Kvinnors konsumtion har under samma tid ökat och är numera högre än männens. Snus har expanderat på bekostnad av cigaretter. Trots den avtagande konsumtionen står tobaken för den största sjukdomsördan av de tre substanserna,

⁷³ Trafikanalys (2016).

⁷⁴ Brå (2015b).

⁷⁵ Agardh m.fl. (2015). Sjukdomsördan mäts med funktionsjusterade levnadsår, *disability adjusted life years* (DALY).

⁷⁶ Thern et al. (2017).

⁷⁷ GBD 2016 Alcohol Collaborators (2018).

7,7 procent av den totala sjukdomsördan i samhället. Den övervägande delen berodde på för tidig död.

Narkotikabruk har bedömts öka något under senare decennier. Det förorsakar 1,3 procent av den totala sjukdomsördan, huvudsakligen bland män och genom sjukdom snarare än för tidig död. Till de externa effekterna hör trafikolyckor; illegala droger uppskattas förekomma hos 6 procent och narkotikaklassade läkemedel hos 9 procent av förarna av lastbilar och bussar, vilket är ungefär samma nivåer som för personbilar.⁷⁸ Narkotika är också starkt kopplad till organiserad brottslighet.

Missbruket varierar mer eller mindre starkt med sociala bakgrundsfaktorer. Gemensamt för de tre kategorierna är dock att förmågan att hantera missbruk är bättre hos personer med större ekonomiska och sociala resurser till sitt förfogande. Över tid har det också skett en koncentration av missbruket till personer med svagare socioekonomisk ställning.⁷⁹

Spel

Spelberoende är sedan 2013 klassificerat som ett beroendesyndrom. Diagnoskriterier är att man spelar för allt större summor, lider av rastlöshet eller irritabilitet vid försök att sluta ("abstinenssymtom"), gör upprepade misslyckade försök att sluta, ständigt tänker på spel, spelar när man mår psykiskt dåligt, försöker vinna tillbaka förluster, ljuger om spelandets omfattning och riskerar arbete och relationer på grund av spelande och ekonomiskt beroende av andra.⁸⁰ Samsjukligheten med andra beroenden och med sjukdomar är hög. Tillståndet har mycket gemensamt med substansberoenden (alkohol etc.) när det gäller epidemiologi, genetik, psykiatrisk samsjuklighet och neurobiologi.

Omkring 2 procent av befolkningen lider av beroende, och 0,4 procent har svårt beroende. Beroende är vanligare hos kvinnor. Inberäknas närstående som på olika sätt påverkas av missbruket, stiger andelen berörda till 8,3 procent av den vuxna befolkningen (omkring 600 000 personer). Antalet berörda barn uppgår till drygt

⁷⁸ Ekström och Forsman (2018).

⁷⁹ Spika et al. (2018).

⁸⁰ Widinghoff och Håkansson (2018).

80 000.⁸¹ Mer än en tredjedel av dem som är spelberoende utsätter andra för våld eller utsätts för våld.⁸²

Utslaget per vuxen medborgare i landet är spelet inte särskilt omfattande, men spelet är inte jämt fördelat över den vuxna befolkningen. En stor del av befolkningen (40 procent) spelade inte alls om pengar under år 2017. Bland dem som spelade stod 2 procent för omkring 50 procent av den totala omsättningen på spelmarknaden. En knapp fjärdedel av de spelande stod för 80 procent av omsättningen.

Det har i svenska data inte etablerats något enkelt samband mellan inkomst och risken för att drabbas av spelmissbruk och problemspel. ⁸³ I förhållande till den disponibla inkomsten kan skillnaderna dock vara stora mellan låg- och medelinkomsttagare. Personer med högre inkomster eller förmögenheter har självfallet lättare att hantera förluster till följd av spel, men om spelet blir omfattande, kan konsekvenserna också för medelinkomsttagare bli kännbara. Om en person med relativt goda inkomster tillhör de 2 procent av befolkningen som spelar mest, innebär detta att man i genomsnitt årligen spelar bort närmare 200 000 kronor av sin disponibla inkomst. Detta motsvarar hela den disponibla inkomsten i decilgrupp 4 och cirka 50 procent av den disponibla inkomsten i decilgrupp 9. Ekonomiskt starka individer kan alltså på grund av sitt missbruk få en låg ekonomisk standard.

Internationella studier tyder på att den mest riskabla spelformen är så kallade nätkasinon. Inte i någon annan beroendeform kan en människa på så kort tid utsätta sig själv och sina närmaste för så stor skada på så kort tid. Den socioekonomiska profilen är den förväntade: personer med högre inkomster spelar i genomsnitt för större belopp, men i relation till inkomsten är låginkomsttagare mer utsatta.⁸⁴ Svenska data ger stöd åt att det internetbaserade spelet representerar ett betydligt större problem än det traditionella. Andelen av dem som har problemspelande utgör 24 procent av alla som spelat kasinospel, men dessa står för 79 procent av den totala omsättningen.⁸⁵

⁸¹ Folkhälsomyndigheten (2018). För internationella litteraturoversikter, se Riley et al. (2018) och Williams et al. (2012).

⁸² Dowling et al. (2016).

⁸³ Detta innebär inte att det inte finns sådana, utan att spel, än så länge, är relativt obeforskat. Folkhälsomyndigheter har i uppdrag att förbättra kunskapsläget.

⁸⁴ Williams et al. (2011).

⁸⁵ Se Folkhälsomyndighetens webbsida för statistik från undersökningarna Swelog.

Den tekniska utvecklingen har gjort att utbudet av spel har ökat, vilket har lett till både ett ökat spelande och en uppkomst av oreglerat spelande. Därmed har statens möjligheter att kontrollera hur spelandet bedrivs minskat. Den gemensamma marknaden inom EU har försvårat den nationella regleringen.⁸⁶ Spellagen (2018:1138) har syftat till att samtidigt liberalisera spelmarknaden och att få en något bättre kontroll över det spelande som tidigare skedde oreglerat.

Spelandet har negativa ekonomiska konsekvenser på det individuella planet men är samtidigt något vissa personer väljer att göra. Det kan gälla spänningsmomentet men torde ofta också röra sig om överdrivna föreställningar om möjligheterna att göra nettovinster på spelandet, föreställningar som underhålls och förstärks av de kommersiella aktörerna. Det reglerade spelandet ger inkomster till staten i form av skatter och avgifter samt vinstutdelning. Intäkterna motsvarar inte de samhällsekonomiska kostnaderna. Den av Jämlikhetskommissionen och Folkhälsomyndigheten beställda underlagsrapporten ”Samhällets kostnader för spelproblem i Sverige” som använder en sjukdomskostnadskalkyl, indikerar att de samhällsekonomiska kostnaderna 2018 var cirka 14,4 miljarder kronor, vilket är drygt dubbelt så mycket som de statliga intäkterna från spelverksamheten.

Det är de indirekta kostnaderna, produktionsbortfall i ekonomin, som medför de största kostnaderna. I dessa kostnader ingår bland annat frånvaro från arbetet, arbetslöshet och för tidig död. Direkta kostnader är kostnader som det offentliga hanterar, såsom vård, rättsväsende med mera. De materiella kostnaderna är en skattning av de förluster spelandet innebär för både den spelande och närstående. Även påfrestningar för brottsoffer till följd av spelmissbruk kan föras till denna kategori.

På samma sätt som med alkoholpolitiken behöver politiken inriktas på att genom avvägda insatser förhindra missbruk snarare än att begränsa allt spelande. Alltför starka restriktioner eller höga skatter kan leda till ökad andel av oreglerat spelande. Detta förutsätter dock att det offentliga har möjligheter att utveckla metoder och får tillgång till data för att med bättre precision identifiera och studera riskgrupper och därmed kunna utveckla preventiva och behandlande metoder för att minska de individuella och samhälleliga kostnaderna.

⁸⁶ Se underlagsrapport till kommissionen av Jörgen Hettne, kap. 5.

10.6 Föreningsliv och civilsamhälle

Begreppet *det civila samhället* används för de delar av samhället som inte utgörs av staten, marknaden eller enskilda hushåll. I området ingår allt från informella nätverk och idrottsföreningar till trossamfund och välgörenhetsorganisationer. Begreppet fick ett uppsving efter Berlinmurens fall, eftersom regimerna i Östeuropa medvetet hade undertryckt organisationer som inte kontrollerades politiskt och dessa organisationer därmed kom att förknippas med demokratiskt motstånd. Statsvetaren Robert Putnam bidrog till denna föreställning genom att hävda att ett starkt civilsamhälle är liktydigt med en stark demokrati.⁸⁷ Tesen har kritiserats, bland andra av Sheri Berman, som i en studie av Weimarrepubliken har visat att ett starkt civilsamhälle i kombination med svaga politiska institutioner i själva verket är en del av förklaringen till det nazistiska maktövertagandet.⁸⁸ Reflexen att förknippa begreppet *civilsamhälle* med allt som är samhällsnyttigt är uppenbarligen fel, eftersom det inkluderar bildningar som kriminella motorcykelorganisationer, maffian och Ku Klux Klan.

Inte desto mindre lämnar civilsamhället viktiga positiva bidrag till samhället i stort, samtidigt som det skapar delaktighet och mening för dem som deltar i det. Statistiska centralbyrån har på regeringens uppdrag uppskattat det ekonomiska värdet av den civila sektorns arbete i Sverige.⁸⁹ Totalt fanns det 2016 drygt 250 000 föreningar i Sverige, varav 95 000 var ekonomiskt aktiva. Det civila samhällets produktion hade år 2014 ett förädlingsvärde på 126 miljarder kronor 2014 eller 3,2 procent av BNP. De kategorier som bidrog mest var organisationer med social inriktning och idrottsorganisationer. Läger man till detta värdet av den arbetade tid som inte registreras i de ordinarie nationalräkenskaperna, får man ett totalt värde motsvarande 6,3 procent av BNP. Detta kan jämföras exempelvis med handeln, som år 2014 hade ett förädlingsvärde på 3,3 procent av BNP.

Inom Europa är det de nordiska länderna jämte Nederländerna och Schweiz som har den högsta andelen av befolkningen engagerad i ideellt arbete.⁹⁰

⁸⁷ Putnam (1993).

⁸⁸ Berman (1997). Se också Putzel (1997) och Carothers (2000).

⁸⁹ SCB (2018d) och SCB (2018e).

⁹⁰ SCB (2018f).

Det offentliga stödet till organisationer uppgick 2014 till 54 miljarder kronor. Det finns olika motiv för sådana stöd.⁹¹ Ett argument är att verksamhet i föreningar ökar både ungdomars och vuxnas förmåga att samverka i grupp och respektera kollektiva beslutsformer och därigenom bidrar till den demokratiska infrastrukturen i landet. Ett annat, rent produktionsekonomiskt argument är att det offentliga genom stöd till organisationer kan få högre utväxling på resurser som sätts in för att lösa politiskt beslutade uppgifter. Oavsett motiv är det mot bakgrund av det offentliga stödets storlek väsentligt att undersöka hur den faktiska fördelningen ser ut.

Idrott är som framgått en viktig fritidsaktivitet, i synnerhet för ungdomar och då särskilt de yngre. I åldrarna 16–24 år är det runt 17 procent av männen och 15 procent av kvinnorna som aktivt deltar i en idrotts- eller friluftsförening som tränare, ledare eller som annan stödande funktion. En gynnsam socioekonomisk bakgrund ökar sannolikheten för att aktivt delta i olika former av idrott.⁹² Deltagande i föreningsidrott är starkast kopplat till socioekonomiska resurser. Även kön och bostadsområde påverkar engagemanget. Ungdomars etniska ursprung förefaller inte ha någon betydelse för medlemskap i en idrottsförening. Personer med någon form av funktionsnedsättning idrottar i lika hög utsträckning som andra, kvinnor något mer än män; däremot förefaller risken för stillasittande vara större bland dem som inte idrottar inom denna kategori.⁹³

Andra aktiviteter som engagerar ungdomar är scouterna, teater, musikskola eller körsång. En fjärdedel av ungdomar mellan 12 och 15 år och 14 procent av ungdomar mellan 16 och 18 år deltar minst en gång i veckan i sådana aktiviteter.⁹⁴

Fritidsgården kan vara en viktig mötesplats för ungdomar, där många spenderar delar av sin fritid. Den besöks frivilligt av ungdomar, utan direkta krav att delta i särskilda aktiviteter. Avsaknad av krav men också stöd från vuxna och jämnåriga är viktiga motiv för ungdomar att komma till fritidsgårdarna. Fritidsgårdar som är belägna i socioekonomiskt utsatta bostadsområden får en kompensatorisk roll där många ungdomar får tillgång till bland annat internet.⁹⁵

⁹¹ Bohm (1985).

⁹² Larsson (2008).

⁹³ SCB (2017) respektive Lobenius Palmér (2017).

⁹⁴ SCB (2017 b).

⁹⁵ Geidne et al. (2016).

Vissa gårdar har en könsjämn fördelning, medan andra besöks främst av pojkar.

Ser man till personer från de övre tonåren och uppåt är det 36 procent som ägnar sig åt ideellt arbete någon gång under en 12-månadsperiod. Det är vanligare att personer med hög utbildning arbetar ideellt. Det gäller både män och kvinnor och även internationellt. I Sverige hade 28 procent av dem som har högst förgymnasial utbildning ägnat sig åt någon form av ideellt arbete, jämfört med 41 procent bland dem som har en eftergymnasial utbildning på minst två år. Man kan sammanfattningsvis konstatera att barn och ungdomar från socioekonomiskt gynnade hushåll får större del av organisationsstödet men att detta motsvaras av en högre arbetsinsats av föräldrar med hög utbildning, som hör till denna kategori.

10.7 Kulturliv

Begreppet *kultur* används med olika mer eller mindre generella betydelser. I den allmännaste meningen, som ibland används inom antropologin, kan det avse levnadsmönster i samhället på alla nivåer. En mer avgränsad innebörd med en kvalitetsdimension är olika former av andlig odling – litteratur, konst, musik, teater och så vidare – som ofta, men inte alltid, är knutna till institutioner.

De nationella kulturpolitiska målen⁹⁶ anger att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

⁹⁶ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10: KrU5, rskr. 2009/10:145.

De kulturpolitiska målen anger att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Det kan förstås som att kön, funktionsnedsättningar, utländsk bakgrund eller hemort i landet inte ska påverka delaktighet. Delaktighetsmålet motiverar också att betydelsen av socioekonomiska faktorer som exempelvis utbildning och inkomst analyseras.

Det grundläggande motivet för ett offentligt åtagande på kulturområdet är att hitta fram till och aktivera grupper som annars inte skulle efterfråga kulturupplevelser. Som konstaterades i kapitel 8 grundläggs kulturvanor liksom många andra av vuxenlivets vanor i barn- och ungdomsåren. Både den obligatoriska skolan och kulturskolorna är därför centrala för det kulturpolitiska uppdraget.

De uppföljningar och utvärderingar som görs återkommande av Myndigheten för kulturanalys tyder dock på att politiken behöver utvecklas för att uppfylla målet att nå fram till nya grupper.⁹⁷ Stabila observationer är att kvinnor i högre utsträckning än män är delaktiga i kulturlivet, att yngre är mer aktiva i kulturlivet än äldre, att social härkomst, uppnådd klass och inkomst påverkar i vilken utsträckning människor deltar i kulturlivet och att kulturdeltagandet är högre i städer.

10.8 Brottslighet

Brottslighet i vuxen ålder grundläggs som framgått av tidigare kapitel ofta i unga år.⁹⁸ Både individuella faktorer och bakgrund i närmiljö och samhället i stort påverkar risken för ett kriminellt livsmönster. En del av dessa faktorer, till exempel utbildning, kan påverkas med politiska beslut. Längre utbildning och en andra chans i vuxenutbildningen underlättar inträdet på arbetsmarknaden och minskar risken för brott. Insatser för att bryta länken mellan föräldrars och barns benägenhet att begå brott kan också vara effektiva.

Mycket av diskussionen under senare år har handlat om det rättsvårdande systemets förmåga att klara upp och beivra brott och om påföljder. Forskningen inom området är inte i alla avseenden entydig, men vissa stiliserade fakta kan trots allt sägas vara etablerade.⁹⁹

I ett rationalistiskt perspektiv – mest relevant när det handlar om egendomsbrott – bestäms benägenheten att begå ett brott av vinsten med brottet i relation till sannolikheten för upptäckt och påföljden.

⁹⁷ Kulturanalys (2018 a), (2018b).

⁹⁸ Se avsnitt 8.9.

⁹⁹ För en översikt, se Priks (2015).

Det som gör att benägenheten varierar mellan olika personer under i övrigt lika förutsättningar är att de värderar kostnader och nyttor på kort och lång sikt på olika sätt; den som har ett kort tidsperspektiv kommer att vara mer benägen att begå brott. Empirisk forskning ger stöd för kopplingen mellan en kort tidshorisont och benägenheten att begå brott.¹⁰⁰ Samma observation har gjorts i näringslivet, där verkställande direktörer och finanschefer som har ett kriminellt förflutet – vilket gäller i ungefär samma omfattning som befolkningen i stort – visar sig ha hög riskbenägenhet och vissa andra särdrag, vilket i sin tur påverkar hur företagen sköts.¹⁰¹

Redan denna enkla observation leder till två allmänna preliminära slutsatser. Den första är att risken för upptäckt är betydelsefull, eftersom upptäckten normalt kommer nära i tiden, om den sker. Den andra slutsatsen är att längre straff inte kan förväntas ha någon stark effekt; 4 eller 5 års fängelse spelar mindre roll för en person med ett kort tidsperspektiv. För denna senare slutsats talar också att straffsatserna i många fall inte torde vara kända av dem som överväger att begå brott.

Erfarenheten ger stöd för dessa slutsatser. En hög sannolikhet för upptäckt och tydlighet beträffande konsekvenserna minskar risken för brott mer än förlängningar av redan långa straff.¹⁰² Konkret betyder det att resurser på polisiär närvaro, övervakningskameror, tillgång till elektroniskt lagrad information och snabb lagföring bör vara att föredra framför mer resurser till Kriminalvården för att hålla dömda personer inspärrade under längre tid.

Psykisk ohälsa bland intagna

Psykisk ohälsa i olika former och därmed sammanhängande misslyckanden i skolan kan få långsiktiga, mycket negativa följder. I en kartläggning av olika riskfaktorer för kriminellt beteende konstaterar Kriminalvården att diagnosen ADHD, traumatisk hjärnskada och lägre generell kognitiv förmåga (IQ) är viktiga individanknutna faktorer.¹⁰³ Diagnoser av detta slag ökar sannolikheten för skolmisslyckanden. Det innebär att åtgärder för att förebygga kriminella kar-

¹⁰⁰ Åkerlund et al. (2014).

¹⁰¹ Blickle et al. (2006), Amir et al. (2014).

¹⁰² Durlauf & Nagin (2011).

¹⁰³ Kriminalvården (2013).

riärer måste sättas in på ett tidigt stadium i livet. Indikationer på de nämnda problemen finns också tidigt.

Den psykiska hälsan är betydligt sämre bland Kriminalvårdens inskrivna än i befolkningen i stort. Nästan hälften av dem som varit intagna på anstalt har fått en diagnos för psykisk sjukdom, syndrom eller beteendestörningar under sin tid i Kriminalvården. Noteras bör att Kriminalvården inte låter undersöka klienter generellt, utan dessa diagnoser har tillkommit efter det att de inskrivna själva sökt vård under verkställigheten.¹⁰⁴ ADHD är enligt Ginsberg (2013) 10 gånger vanligare bland fängelseintagna män än bland män i befolkningen.¹⁰⁵ Även hos de intagna kvinnorna finns en överrepresentation. Bland Kriminalvårdens klienter finns också en överrepresentation av personer som har rätt till insatser enligt LSS.

Internationell forskning från olika länder ger vid handen att två tredjedelar av unga lagöverträdare har ADHD, liksom hälften av den vuxna fängelsepopulationen. Självmordsförsök och självmordsuttryck är överrepresenterade bland klienterna jämfört med befolkningen i stort.

Multiproblematik är vanlig. Endast 5 procent av Kriminalvårdens klienter hade inga kända problem inom något av de kartlagda problemområdena utbildning, försörjning, fysisk hälsa, psykisk hälsa, missbruk, nätverk, bostad och tidigare kriminalitet. Bland de övriga var psykisk ohälsa, kort utbildning, missbruk och försörjning de vanligaste problemen. Tre fjärdedelar av klienterna hade minst tre av dessa fyra problem.¹⁰⁶

Vissa identifierade faktorer som ökar risken för kriminellt beteende, till exempel hög ålder hos fadern eller låg ålder hos modern när barnet föds, kan inte påverkas när de väl föreligger. För andra, exempelvis ADHD, finns läkemedel som påverkar symptomen och som dessutom visat sig vara mycket effektiva och överlag säkra, när de kombineras med Kriminalvårdens återfallspreventiva program, skolundervisning och yrkesutbildning.

Vilken påföljd som unga brottslingar ådöms har betydelse för den fortsatta utvecklingen. De som döms till öppna påföljder, exempelvis elektronisk fotboja eller samhällstjänst, har högre sannolikhet att

¹⁰⁴ Ibid. s. 26.

¹⁰⁵ Ginsberg (2013).

¹⁰⁶ Kriminalvården (2013), s. 29.

senare fullborda skolgången och att få en plats på arbetsmarknaden.¹⁰⁷ Slutet ungdomsvård eller fängelse i unga år minskar inte risken för återfall utan kan tvärtom öka risken, enligt både svenska och utländska erfarenheter.¹⁰⁸ Sänkt straffålder från 15 till 14 år visade sig i en dansk studie inte avhålla från brott utan ökade i stället risken för avhopp från skolan bland dem som berördes.¹⁰⁹

Det finns en omfattande litteratur om effekterna av olika påföljder i allmänhet, främst i valet mellan fängelse och mindre ingripande påföljder som samhällstjänst och elektronisk fotboja. Den dominerande bilden är att de senare alternativen är att föredra när så är möjligt. En ofta framförd förklaring till den negativa effekten av en fängelsevistelse är att gruppträck förstärker den kriminella samhällssynen och i någon mån också att det sker en viss kunskapsuppbyggnad på det brottsliga området.¹¹⁰ Denna slutsats har ifrågasatts i en norsk studie, som tillämpar en mer sofistikerad statistisk metodik i analysen än vad som ofta varit fallet tidigare.¹¹¹ Metoden, som dock inte är ny,¹¹² utnyttjar att olika domare gör olika bedömningar av vad som är lämplig påföljd. Om målen fördelas slumpmässigt, skapar detta en experimentliknande situation, som gör det möjligt att värdera effekterna av strafftiden. Den norska forskargruppens slutsats, baserad på norska data, är att fängelsevistelse leder till en signifikant minskning av risken för återfall.¹¹³ Det är dock viktigt att notera dels att fängelse också inkluderar öppna anstalter, dels att effekten härrör enbart från interner som inte hade någon kontakt med arbetsmarknaden före intagningen; för dem som hade arbete noterades ingen effekt. Fängelsevistelsen hjälper alltså de intagna genom återanpassningsprogram och utbildning att öka sin kompetens och kapacitet att strukturera vardagstillvaron. Ett alternativ till fängelse skulle därmed kunna vara en mindre ingripande metod för övervakning kombinerad med yrkesutbildning. Just erfarenheten av arbetsmarknaden före intagning visar sig vara en viktig faktor vid

¹⁰⁷ Larsen (2017), Apel & Sweeten (2010).

¹⁰⁸ Pettersson (2017 a), svensk sammanfattning Pettersson (2017 b). Vidare Mulvey et al. (2010), McGrath & Weatherburn (2012).

¹⁰⁹ Damm et al. (2017).

¹¹⁰ Se t.ex. Bayer (2009),

¹¹¹ Bhuller et al. (under publ.).

¹¹² Se t.ex. Kling (2006).

¹¹³ Den ofta använda minsta-kvadrat-metoden ger tvärtom ett positivt samband mellan fängelsevistelse och risk för återfall, vilket illustrerar betydelsen av vilken statistisk metod som används.

jämförelser mellan olika länder, och även inom den nordiska gruppen av länder finns viktiga skillnader i detta avseende.¹¹⁴

Den norska forskargruppen har också analyserat effekter på barnen till dömda.¹¹⁵ För den grupp som har barn finner man ingen effekt på återfallsrisken av fängelsevistelsen men däremot en minskning av arbetsutbudet med 20 procent. Man finner ingen effekt på barnens skolresultat eller brottsbenägenhet. En studie genomförd på svenska data med precis samma metodik visar tvärtom klart negativa effekter av fängelsevistelsen.¹¹⁶ Risken för brottslighet och graviditet i tonåren ökar, och inträdet på arbetsmarknaden försenas. Effekterna är märkbara främst i familjer med ogynnsamma levnadsvillkor, medan barn med gynnad bakgrund inte uppvisar några effekter av att föräldern hamnar i fängelse. Mekanismen förstärker sambandet mellan generationer och bidrar därmed till minskad rörlighet. Denna slutsats stämmer också med internationella erfarenheter.¹¹⁷ Även makor till dömda med små barn påverkas negativt genom ökad risk för depressiva perioder.¹¹⁸

Ytterligare en aspekt på valet av påföljd som analyserats med hjälp av de norska data är effekterna på kriminella nätverk.¹¹⁹ Man finner här betydande effekter av att någon döms till fängelse; risken för att yngre bröder och andra i de dömdas nätverk ska begå brott minskar väsentligt. Detta stöder vad som ovan sagts om demonstrations-effekten – att en närstående på samma nivå drabbas av en påföljd synliggör konsekvenserna av brott. Den positiva effekten måste vägas mot de negativa på makor och eventuella barn, samtidigt som alternativa behandlingsformer övervägs.

10.9 Policyfrågor

Jämställdhet

Den dominerande frågan på det familjepolitiska området är fortfarande bristen på jämställdhet mellan män och kvinnor. Stora framsteg har gjorts när det gäller kvinnors utbildning, deltagande i arbets-

¹¹⁴ Aaltonen et al. (2017).

¹¹⁵ Bhuller et al. (2018).

¹¹⁶ Dobbie et al. (2018).

¹¹⁷ Se exempelvis från Danmark Wildeman & Hald Andersen (2017).

¹¹⁸ Wildeman et al. (2012).

¹¹⁹ Bhuller et al. (2018b).

livet, löner och ekonomisk självständighet, men många problem kvarstår. Ansvaret för hem och familj vilar fortfarande i högre utsträckning på kvinnor, vilket med den ökande arbetsinsatsen på den formella arbetsmarknaden riskerar att leda till stress och sjukskrivning. I de fall kvinnan kompenserar det större ansvaret för familjen med deltidsarbete eller ett lägre betalt arbete närmare hemmet får det långsiktiga effekter på inkomstutveckling och pension.¹²⁰

Det finns också frågetecken när det gäller löneutveckling. I de jämförelser som görs mellan mäns och kvinnors löner kompenserar man för skillnader i utbildning, ålder, yrke och sektor som objektivt sett bör påverka löneläget. Men om tillsättningen av högre tjänster lider av en slagsida till kvinnors nackdel, riskerar man att på detta sätt dölja en faktisk diskriminering.

Det råder också stabila skillnader i lönenivåer mellan mans- och kvinnodominerade yrken även efter justeringar för skillnader i utbildningstidens längd, ansvar och andra faktorer som bör påverka lönen.

Det obetalda arbetet

Det obetalda arbetet sätter villkor för förvärvsarbete och könsbundna mönster etablerar sig och blir bestående i samband med familjebildning. Det leder till att kvinnor får långa frånvaroperioder från arbetslivet och arbetar deltid i högre utsträckning än män som en strategi för att hantera huvudansvaret för hemarbetet. Fördelningen av hemarbete är svår att påverka med offentliga ingrepp, men ett mer jämställt och koncentrerat uttag av föräldraledighet skulle kunna bidra.

Många äldre i arbetskraften – företrädesvis kvinnor – har omsorgsansvar för anhöriga, framför allt äldre föräldrar. Samtidigt förväntas de arbeta längre. För att de ska orka detta krävs en hög ambitionsnivå beträffande den offentliga vården och omsorgen.

Män med sämre resurser

På ett område – utbildning – har kvinnor i dag genomsnittligt en position som är klart överlägsen männens. Flickor lyckas bättre i skolan och går i väsentligt högre utsträckning till högre utbildning.

¹²⁰ Lundborg m.fl. (2018).

Eftersom mäns försörjningsförmåga därmed försämras relativt, minskar också deras attraktivitet vid familjebildning. Det tredubbla misslyckande som drabbar många pojkar och – i skolan, på arbetsmarknaden och på äktenskapsmarknaden – riskerar att skapa en stor grupp män vars liv präglas av isolering och hopplöshet.¹²¹ Det innebär inte bara en förlorad resurs i samhället utan också sociala och politiska risker.

Ett modernt samhälle och traditionella normer

Forskning visar att risker för konflikter i hushållet, separation och i värsta fall våld är störst i de miljöer där traditionella levnadsmönster och värderingar bryts mot moderna krav på jämställdhet. På det här området har invandrarkvinnor från många länder stora hinder att övervinna, även om migranterna i genomsnitt har värderingar som avviker från dem som dominerar i hemländerna och i vissa fall har lämnat sina hemländer just av det skälet.¹²²

Hälsa

Hälsan är ojämnt fördelad och följer kända socioekonomiska skiljelinjer. Ojämligheten är störst bland män och då kopplat till inkomst. Ojämligheten har å andra sidan ökat mer bland kvinnor, och kvinnor med kort utbildning har uppvisat en ökad dödlighet. Det finns också skillnader mellan könen; kvinnor har högre sjuktal men å andra sidan högre förväntad livslängd. Vilken roll barnafödandet spelar här är inte helt klarlagt.

En stor del av de påverkbara bestämningsfaktorerna för hälsan ligger utanför det rent sjukvårdspolitiska området. Det innebär att åtgärder inom flera delar av det här betänkandet har relevans för målet jämlik hälsa. De åtgärder som diskuteras med direkt hänvisning till den jämlika hälsan presenteras i kapitel 23.

¹²¹ Rothstein (2013).

¹²² Puranen (2019).

Beroenden – alkohol, tobak, narkotika och spel

Beroenden av olika slag skapar stora problem i samhället och ligger bakom en betydande del av ohälsan och brottsligheten. Det finns många likheter mellan de olika typerna, men politiken på de berörda områdena skiljer sig. Tobaksbruket har reducerats väsentligt under några decennier till följd av strängare lagstiftning i ett antal avseenden, men står fortfarande för den största sjukdomsördan. Konsumtionen av alkohol har sjunkit något, medan narkotikaanvändningen har ökat. Kommersiella spel är för närvarande det snabbast växande problemet, med aggressiv marknadsföring och hög risk för snabbt raserad hushållsekonomi i många familjer.

Civilsamhället

Det civila samhället i Sverige – om man begränsar perspektivet till de delar som bidrar positivt till samhället i stort – står starkt i internationell jämförelse. Anknytningen till civilsamhällets olika delar – föreningsliv, ideellt arbete med flera – varierar dock med den socioekonomiska bakgrunden. Med tanke på betydelsen för nätverk och social samhörighet finns alltså ett utrymme för en mer inkluderande politik.

Kulturpolitik

Ett uttalat mål för kulturpolitiken är att nå och aktivera grupper som annars inte skulle efterfråga kulturupplevelser. Uppföljningar visar att politiken kan utvecklas i detta avseende.

Brottslighet

Att öka sannolikheten för upptäckt och tydligheten beträffande konsekvenserna av brott är effektivare än att förlänga strafftiderna. Mindre ingripande påföljder med träning för arbetsmarknaden är att föredra, när så är möjligt. Konsekvenserna för eventuella makar och barn måste också beaktas, så att inte påföljden bidrar till att permanenta dysfunktionella handlingsmönster inom en familj.

11 De äldre i arbetslivet¹

Ojämligheter i de medelålders och äldres situation liknar på många sätt de ojämlikheter som präglar tidigare skeden av livscykel. Samma mekanismer är aktiva här, vid sidan av de problem som är knutna till åldern i sig. Pensionssystemet är konstruerat för att spegla vad som har hänt under hela arbetslivet och reproducerar därmed de skillnader som råder där. Detta gäller för löneskillnader mellan män och kvinnor, skillnader i ansvarstagande för obetalt hemarbete, omsorg för åldrande föräldrar med mera.

I kommissionens uppdrag ligger marknadsinkomsterna i fokus. De skillnader som råder bland pensionärer och mellan pensionärer och andra grupper i samhället faller därmed utanför uppdraget. I detta kapitel behandlas därför enbart de äldres situation på arbetsmarknaden och övergången från arbetsliv till pensionärliv. Två problem är särskilt viktiga: dels vilka förutsättningar som finns att arbeta vidare på den arbetsplats där man är, dels vilka förutsättningarna är för att finna en ny anställning om man som äldre skulle friställas.

Pandemin påverkar också de äldres situation på arbetsmarknaden. Det är dock för tidigt att uttala sig om hur effekterna fördelar sig på olika åldersgrupper inom arbetskraften, varför kommissionen avstår från analyser i detta avseende.

11.1 De äldre och arbetsmarknaden

I internationell jämförelse fungerar den svenska arbetsmarknaden för äldre tämligen väl. Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen är relativt höga. Samtidigt är de äldres arbetsmarknad mindre dyna-

¹ Med termen *de äldre* på arbetsmarknaden brukar avses personer över 55 år som fortfarande arbetar, vilket skiljer sig från användningen av begreppet *äldre* på andra områden, där ofta personer över 65 år avses, ibland preciserat till *äldre-äldre* för dem som är över 80 år.

misk. De äldre med fast anställning har ett starkare anställningskydd på grund av turordningsreglerna, men om en äldre person förlorar sitt arbete till följd av arbetsbrist, är sannolikheten att få ett nytt lägre än för genomsnittet. Den genomsnittliga arbetslöshets-tiden är lång för äldre, som framgår av tabell 11.1.²

Tabell 11.1 Arbetsmarknadssituationen för olika åldersgrupper 2015

	Sysselsätt- ningsgrad, %	Relativ arbetslöshet, %	Långtids- arbetslöshet, %	Genomsnittlig tid i arbets- löshet, veckor	Utanför arbetskraften, %
25–54 år:					
Alla	85,6	5,8	39,6	39,7	9,1
Män	87,9	5,8	42,6	43,5	26,7
Kvinnor	83,3	5,8	36,1	35,3	11,7
55–64 år:					
Alla	74,6	5,3	55,6	63,9	21,2
Män	77,0	6,0	56,3	69,7	18,0
Kvinnor	72,3	4,6	55,0	55,6	24,3

Not: Med långtidsarbetslöshet avses > 6 månader.

Källa: Eriksson m.fl. (2015).

Som framgår av tabellen är den genomsnittliga tiden i arbetslöshet omkring 40 procent längre för personer i åldersgruppen 55 till 64 år. Drygt dubbelt så stor andel av befolkningen i denna åldersgrupp står också utanför arbetsmarknaden.

Äldres arbetsmarknadssituation kan påverkas av faktorer hos personerna själva, av arbetsgivarnas uppträdande och av arbetsmarknadspolitiken. Förbättrad hälsa och högre utbildningsnivå talar generellt för ett längre arbetsliv, men normer och regler på arbetsmarknaden spelar också en betydande roll.³

Individuella faktorer

I den första kategorin handlar det framför allt om de äldres human-kapital: utbildning, yrkeserfarenhet, andra färdigheter och nätverk. Den formella utbildningen är genomsnittligt lägre i de äldre grupperna,

² Eriksson m.fl. (2017), kap. 5.

³ Laun & Palme (2019).

vilket kan bli ett problem om de lediga arbetena finns i branscher där arbetsgivarna ställer krav på att de sökande ska ha en viss formell utbildning. Andelen som enbart har förgymnasial utbildning är ungefär dubbelt så hög bland de äldre (omkring 10 procentenheter), och andelen med längre eftergymnasial utbildning är motsvarande lägre.⁴

Värdet av tidigare yrkeserfarenhet och andra kompetenser kan vara svårt att överföra till andra branscher, om kunskapen är företags- eller branschspecifik. På en arbetsmarknad som den svenska, där 95 procent av arbetena förutsätter goda eller höga kvalifikationer, blir det svårt för äldre med kort utbildning att finna ett arbete.

Äldres möjligheter att vidareutbilda sig begränsas av vissa restriktioner på åldern i studiestödssystemet. Förslag om höjda åldersgränser har dock presenterats av regeringen.⁵ Beträffande arbetsmarknadsutbildning finns inga formella hinder, men det finns indikationer på att äldre beviljas sådana insatser i mindre utsträckning än yngre arbetssökande.⁶ Även när det gäller kompetensutveckling via arbetsgivaren för dem som har ett arbete eller via de kollektivavtalsbaserade omställningsförsäkringar, finns en naturlig tendens att äldre anställda får ta del av detta i lägre utsträckning än yngre anställda, eftersom utbildningsinvesteringen inte kan återbetalas under lika lång tid som för yngre.

Relativt få studier som undersöker effekterna av utbildningsinsatser är specifikt riktade mot äldre. Sådana insatser har av allt att döma en viss men begränsad effekt på chansen att få ett jobb.⁷ Problemet är naturligtvis att den tid under vilken utbildningen kan ge avkastning blir kortare ju äldre personen är; samhällsekonomiskt kan ändå kortare insatser löna sig.

En viktig faktor är viljan och förmågan att stanna kvar på arbetsmarknaden. Besluten påverkas både av individuella egenskaper, preferenser och livssituation. Viljan att stanna kvar på arbetsmarknaden efter den lagstadgade pensionsåldern är enligt en undersökning relativt låg i Sverige.⁸ Bland EU-länder utmärker sig Sverige i den aktuella undersökningen genom att det är en låg andel som önskar arbeta så länge som möjligt, 5 procent av arbetstagarna jämfört med EU-genomsnittet på 20 procent. De upplevda möjligheterna att fortsätta

⁴ SCB: Befolkningens utbildning.

⁵ Utbildningsdepartementet (2019 a).

⁶ Statskontoret (2007).

⁷ Mayhew et al. (2008), Midtsundstad et al. (2012).

⁸ Eurofound (2017).

arbeta är dock högst i EU, till i genomsnitt 68 års ålder för män och 67 år för kvinnor. Detta medför att politik som hindrar arbetskraftsdeltagande har en negativ effekt på möjligheterna att arbeta i den omfattning vissa önskar och därmed på arbetsutbudet. En växande sådan problematik gäller anhörigvård, riktad antingen till maka eller make eller till föräldrar. Som beskrivs i kapitel 9 och 10 är det ofta kvinnor som i högre utsträckning än män tar detta ansvar, vilket kan påverka också deras egen framtida pension.⁹

Arbetsgivarsidan

Bland faktorer knutna till arbetsgivarna är risken för åldersdiskriminering viktig. Arbetsgivare har mer eller mindre välgrundade uppfattningar om äldres produktivitet jämfört med yngres och kan tillämpa statistisk diskriminering, eller helt enkelt ha en allmänt skeptisk inställning till äldre när de ska anställa.¹⁰ En studie visar att åldersdiskriminering förekommer redan i väsentligt lägre åldrar än de som är aktuella här.¹¹ En annan studie bekräftar att åldersdiskrimineringen startar så tidigt som i 45-årsåldern, och i åldrar nära pensioneringen är sannolikheten att bli kallad till anställningsintervju mycket låg.¹² Även en bredare upplagd diskrimineringsstudie finner stöd för att svenska arbetsgivare väljer bort personer över 55 år.¹³ Sammantaget visar detta att åldersdiskriminering är ett stort problem på den svenska arbetsmarknaden.

Det finns också enkäter bland arbetsgivare eller arbetstagare om diskriminering. De mäter upplevd snarare än faktisk diskriminering men kan ändå ge en indikation på om diskriminering förekommer. En enkätstudie riktad till arbetsgivare gjord av Pensionsmyndigheten visade att många, men inte alla, arbetsgivare i undersökningen sade sig vara relativt positivt inställda till äldre arbetskraft i allmänhet men att de samtidigt uttryckte farhågor om att äldre är mindre anpassbara och sämre på att ta till sig ny kunskap.¹⁴ För de yngre ansågs

⁹ Se underlagsrapport av Stanfors och Welander Tärneberg.

¹⁰ För en översikt, se Carlsson och Eriksson (2019).

¹¹ 46-åringar diskriminerades jämfört med 31-åringar; Ahmed et al. (2012).

¹² Carlsson and Eriksson (2019b).

¹³ Eriksson et al. (2017).

¹⁴ Pensionsmyndigheten (2012).

tala att de är bättre utbildade i genomsnitt, för de äldre att de kan vara både mer produktiva och mer motiverade.

Diskriminering är en komplex fråga. Även om det finns en diskrimineringslagstiftning som i vissa delar är tillämplig, är denna av allt att döma inte tillräcklig; information och attitydpåverkan måste också till.¹⁵

Arbetsgivarens kostnader för att anställa äldre personer beror till en del på i vilken utsträckning lönen motsvarar den anställdes produktivitet. Det empiriska underlaget för att bedöma hur produktiviteten varierar med stigande ålder är blandat. I yrken där problemlösningsförmåga, fysisk styrka och förändringskapacitet är viktiga har yngre en fördel, medan krav på erfarenhet och verbal förmåga gynnar äldre.¹⁶ Något överraskande förefaller bilden inte signifikant skilja sig mellan sektorer; den allmänna näringslivsstrukturen är alltså av mindre betydelse för de äldres situation.¹⁷

I många OECD-länder stiger lönen med åldern, men svenska kollektivavtal innehåller sällan regler om att lönen ska stiga med anställningstiden. Det finns inte heller några tecken på att äldre personer betalas högre löner av rena senioritetsskäl i Sverige. Däremot kan kostnader för premier till kollektivavtalsbaserade tjänstepensioner på vissa avtalsområden göra det dyrt för arbetsgivaren att anställa äldre arbetslösa.¹⁸ Vissa av dessa avtal innehåller regler som gör att premierna stiger med den anställdes ålder.¹⁹

Av den tidigare citerade enkäten från Pensionsmyndigheten framgår att omkring 20 procent av de tillfrågade arbetsgivarna i vissa branscher anser att tjänstepensionspremier gör att det är för dyrt att anställa och behålla äldre arbetskraft.²⁰ Pensionspremierna innebär alltså en risk för att en del arbetsgivare avstår från att anställa äldre arbetssökande på grund av höga förväntade kostnader. För närvarande pågår dock en övergång från förmånsbestämda till avgiftsbestämda pensioner, vilket kommer att på sikt minska detta problem.

¹⁵ Svensson (2020).

¹⁶ Skirbekk (2008). Se också Vingård (2019).

¹⁷ Göbel & Zwick (2012); studien gjord på tyska data.

¹⁸ För en genomgång, se Baroni (2020).

¹⁹ För en översikt, se ISF (2018b). Jfr dock Baroni a.a.

²⁰ Pensionsmyndigheten (2012).

Arbetsmarknadspolitik för den äldre arbetskraften

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och regler som berör äldres arbetsmarknad vid sidan av möjligheter att vidareutbilda sig, är anställningssubventioner och olika obligatoriska åtgärder. Äldre långtidsarbetslösa är alltså en grupp med svag ställning på arbetsmarknaden för vilken subventioner kan vara motiverade. Dessa är framför allt de så kallade nystartsjobben (som är en rättighet för den som uppfyller villkoren) och särskilt anställningsstöd (som beslutas i varje individuellt fall av Arbetsförmedlingen). Reglerna för nystartsjobb är speciellt förmånliga för äldre arbetslösa, som kan få stöd under dubbelt så lång tid som de har varit arbetslösa. Nystartsjobben har haft viss effekt men är inte analyserade specifikt för de äldre arbetslösa.²¹ Särskilt anställningsstöd kan uppgå till 85 procent av lönekostnaden upp till ett takbelopp, och ges i 12 månader med möjlighet till förlängning i ytterligare 12 månader.

Ännu en möjlighet är sänkta arbetsgivaravgifter för äldre personer oavsett arbetslöshetshistoria. En utvärdering av effekten av den sänkning av arbetsgivaravgiften för personer över 65 år som genomfördes 2007 tillsammans med införandet av det förstärkta jobbskatteavdraget för äldre visar att totaleffekten på sysselsättningen var positiv, men det är inte möjligt att särskilja effekten av arbetsgivaravgifts- och inkomstskattesänkningen.²²

Också obligatoriska aktiveringsåtgärder kan ha positiva effekter på äldre arbetslösas sannolikhet att få ett nytt jobb.²³

11.2 Utträdet från arbetsmarknaden

Det finns olika möjligheter för äldre att lämna arbetskraften, till exempel via deltidsarbete, tidigt pensionsuttag och avtalspension, eventuellt i kombination. En del äldre som förlorar sin anställning kan föredra att partiellt eller helt lämna arbetsmarknaden, om dessa alternativ är tillräckligt attraktiva. Omvänt kan personer som uppnått normal pensionsålder se sig tvingade att arbeta vidare helt enkelt därför att den pension de skulle få ut inte räcker för att täcka vad de

²¹ Sjögren & Vikström (2015).

²² Laun (2017).

²³ Benmarker et al. (2013).

uppfattar som rimliga levnadsomkostnader.²⁴ Problemet är vanligare bland kvinnor.

Hälsoläget är självklart viktigt. Hälsoproblem är ett skäl att lämna arbetsmarknaden, och arbetsgivare är ovilliga att anställa om det finns indikationer på sådana.

Även sociala normer påverkar vad som förväntas på arbetsmarknaden och vad som uppfattas som en naturlig pensionsålder.

Medelpensioneringsåldern, definierad som medelåldern för uttag av ålderspension, stiger för närvarande långsamt. Det relativt stabila uttaget av pension döljer dock det faktum att man kan ta ut ålderspension och samtidigt fortsätta att arbeta. Sedan år 2005 har antalet personer som arbetar efter att de fyllt 65 år nästan tredubblats,²⁵ vilket tyder på att gruppen äldre, trots uttag av ålderspension, bidrar med betydligt fler arbetade timmar i ekonomin än tidigare.

Pensionsåldersutredningen förordade starkt ett längre arbetsliv med olika argument som förbättrad hälsa, ökad förväntad livslängd och finansiell stabilitet i pensionssystemet mot bakgrund av förutsedda demografiska förskjutningar.²⁶ Utredningen konstaterade att forskningen inte ger något entydigt stöd för att tidig pensionering generellt förbättrar hälsan, minskar dödligheten eller höjer livskvaliteten för de äldre. Det finns inte heller något stöd för att personer som fortsätter att arbeta tränger ut yngre från arbetsmarknaden. I ett samhälle där allt fler hushåll blir ensamhushåll betyder arbetet mycket för delaktighet i sociala nätverk. En högre inkomst än den som pensionen ger ökar självfallet också individens självbestämmande. Utredningen lämnade också en rad förslag med effekter på kort och längre sikt.

Som framgått av tidigare kapitel är bilden inte så entydig som den framstår i den korta sammanfattningen av Pensionsåldersutredningens beskrivning ovan. Medellivslängden för kvinnor med kort utbildning har i själva verket sjunkit något under åren sedan utredningens betänkande.²⁷ Det är förvisso korrekt att arbetsplatsen betyder mycket för många sociala nätverk, men samtidigt står en del av orsakerna bakom ökande ohälsa att söka just på arbetsplatsen.

Incitamenten för fortsatt arbete är positiva för det stora flertalet arbetande. Dels ökar pensionen vid fortsatt arbete, eftersom det

²⁴ Pensionsmyndigheten (2018 a).

²⁵ SCB, AKU.

²⁶ SOU 2013:25.

²⁷ SCB (2018 c). Siffrorna gäller endast kvinnor som är födda i Sverige.

ökar den intjänade pensionsrätten, dels får man ett fördelaktigare skatteavdrag på pensionen vid ett uttag från och med januari det år personen fyller 66 år jämfört med om pensionen tas ut tidigare. Dessutom är tid med lön oftast en tid med högre inkomst än vad tiden som pensionär blir, vilket i sig också är en fördel. Skillnaderna framgår av Pensionsmyndighetens beräkningar för ett antal typfall, se tabell 11.2.²⁸

Tabell 11.2 Inkomster och skatt vid olika kombinationer av pension och arbete

Typfall vid 62 och 66 års ålder

Typfall	Ålder	Inkomstbrutto per månad	Skatteavdrag per månad	Skatt i %
1. Ta ut pension och sluta arbeta	62 66	15 000 15 000	3 950 2 600	26 17
2. Fortsätta arbeta och inte ta ut pension	62 66	15 000 15 000		17 7
3. Fortsätta arbeta och ta ut pension	62 66	30 000* 30 000*	7 880 5 820	26 19
4. Fortsätta arbeta och ta ut pension	62 66	40 000** 40 000**	10 860 9 020	27 23

Not: * 50 % lön, 50 % pension. ** Cirka 80 % lön, 20 % pension.

Källa: Pensionsmyndigheten (2019).

För den som fortsätter att arbeta i stället för att ta ut pension blir skatten i vissa fall negativ; man får lön från arbetsgivaren men också betalt av staten för att arbeta, eftersom inkomsten ligger till grund för pensionsrätt. Först vid en inkomst över 370 000 kronor betalas skatt som överstiger pensionsrättens värde.

Det är framför allt för personer som endast omfattas av pensions-systemets grundtrygghet som incitamenten till arbete kan bli svaga, antingen därför att de har haft låga inkomster eller inte arbetat under ett helt arbetsliv, till exempel därför att de har kommit till Sverige i vuxen ålder. En annan grupp som kan drabbas är de som efter det att de blivit föräldrar har gått ner i arbetstid för att vara hemma med barn och som i ett senare skede känt sig tvingade att återigen gå ner i tid för att ta om hand om åldrande föräldrar.²⁹ Företrädesvis gäller

²⁸ Pensionsmyndigheten (2018 b).

²⁹ Se kapitel 9 och kapitel 10.

detta kvinnor i arbetaryrken som fortsätter att vara sysselsatta, men sysselsättningsnivån och därmed deras inkomster blir låga.

Personer som har tjänat in relativt lite till sin allmänna pension och som kommer att ha rätt till bostadstillägg vid 65 års ålder kan under vissa förutsättningar vinna på att börja ta ut sin allmänna pension så tidigt som möjligt.³⁰ En lönsam variant för den som kan arbeta vidare kan vara att ta ut pensionen från 62 års ålder och arbeta vidare till 65 års ålder, med dagens regler för garantipension och bostadstillägg.³¹

Sedan 2000-talets början har andelen som täcks av olika avtalsbaserade delpensionslösningar ökat.³² Tanken med delpensioner är att arbetstagaren ska kunna gå ned i arbetstid och arbeta deltid fram till hel pension.

Sammanfattningsvis kan sägas att flexibiliteten i valet av pensionsålder ökar, med olika kombinationer av fortsatt arbete på hel- eller deltid och pensionsutbetalningar från olika källor. Men problem finns för grupper som har låga intjänade pensionsrätter, som inte omfattas av kompletterande avtalslösningar eller har problem med hälsan.

Pensionsåldersutredningens förslag

De allmänna tendenserna till bättre hälsa och högre utbildningsnivå och en successivt mer problematiskt demografisk situation har skapat politisk samsyn kring en önskan att förlänga den yrkesverksamma perioden i livet. Pensionsåldersutredningen sammanställde befintlig forskning och utredning kring detta problemkomplex och presenterade en rad förslag med detta syfte. Utredningens förslag lyder i korthet:³³

- *Stärk de äldres förmåga att arbeta längre:* Arbetsmiljöverkets arbete förstärks bland annat vad gäller tillsyn och tillsynsutveckling, det systematiska arbetsmiljöarbetet, samt att återkommande rapportera om arbetsmiljöns utveckling. En kunskapssatsning för skyddsombud föreslås, och att grundläggande arbetsmiljökunskap ska ingå i vissa högskoleutbildningar. En ny funktion inrättas för

³⁰ Pensionsmyndigheten (odat.).

³¹ Bostadstilläggen är för närvarande under utredning.

³² ISF (2018).

³³ SOU 2013:25.

forskning om samband mellan arbetsmiljö, hälsa och arbetsförmåga och för utvärdering av arbetsmiljöpolitiken.

- *Stärk skyddet mot åldersdiskriminering:* Lagstiftningen mot åldersdiskriminering förstärks. Läget när det gäller frågor som rör åldersdiskriminering bör regelbundet undersökas och rapporteras. Olikheter i lagar, regler och avtal som gäller behandlingen av äldre och åldersregler som styr mot pensionering bör kartläggas och följas upp. En forskningssatsning för ökad kunskap om frågor som rör åldersdiskriminering behövs.
- *Bättre villkor för kompetenshöjning bland äldre:* Höjda åldersgränser och generösare villkor i studiestödet. Utveckling av kursutbudet anpassat till äldres efterfrågan. Resurser till Arbetsförmedlingen för karriärrådgivning till äldre. Ökade möjligheter till arbetsmarknadsutbildning för äldre.
- *Tjänstepensioner som bidrar till ett längre arbetsliv:* Treparsamtal med arbetsmarknadens huvudorganisationer bör genomföras, i vilka man systematiskt prövar hur de avtalade tjänstepensionerna och lagstiftningen avseende tjänstepensioner kan utvecklas för att bidra till ett längre arbetsliv.
- *Ökade möjligheter till flexibel arbetstid:* Treparsamtal med denna inriktning.
- *Höjd LAS-ålder:* En arbetstagare har enligt lagen om anställningskydd (LAS) rätt att kvarstå i anställningen med fullt anställningskydd till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år. LAS-åldern 67 år höjs till 69 år och anpassas sedan till riktåldern (se nedan).
- *Informationsinsatser:* Förbättrad information om pensionssystemets regler, jämte utvärderingar av hur sådan information påverkar det faktiska arbetsutbudet.
- *Höjda åldersgränser:* Ett icke-valsalternativ för dem som inte kan eller vill analysera effekterna av olika pensioneringstidpunkter och fatta egna beslut. Styrning av åldersgränser i pensionssystemet och andra näraliggande försäkringssystem med hjälp av ett nytt begrepp, *riktålder*. Det innebär att åldern för när man tidigast kan ta ut allmän pension, eller få garantipension och bostadstillägg, kommer att kopplas till medellivslängdens utveckling. Årlig juster-

ing med medellivslängdens utveckling för personer i 65-årsålder. 61-årsgränsen för uttag av pension höjs successivt till 63 år. 65-årsgränsen för uttag av garantipension höjs i takt med riktåldern, i praktiken till 67 år.

- *Garantipensionärer ska också tjäna på fortsatt arbete:* Inkomster intjänade efter 65 år ålder eller riktåldern bör inte påverka garantipensionen eller bostadstillägget. Personer med färre än 40 bostättningsår bör få möjlighet tjäna in mer pensionsrätter efter 65 års ålder.
- *Följdändringar i socialförsäringen:* Andra förmåner i socialförsäringen som har varit knutna till 65-årsmärket bör följdändras.
- *55-årsgränsen i inkomstskattelagen höjs:* Arbetsgivarnas kostnader för pensioner till anställda är avdragsgilla enligt inkomstskattelagen (IL) under förutsättning att pensionen inte betalas tidigare än vid 55 års ålder. Tjänstepensionsavtalen har därför vanligen 55 år som lägsta ålder för uttag av pension. Samma kvalifikationskrav gäller för privat pensionssparande. 55-årsgränsen höjs till 62 år.

Utredningens förslag framstår enligt kommissionen som välgrundade och har också vunnit bred politisk anslutning i den så kallade Pensionsarbetsgruppen och utvecklats mer i detalj.³⁴ Principbeslut finns nu om en successiv höjning av pensionsåldern i systemets olika delar, med de följdändringar som krävs i övriga delar socialförsäringen och om höjd LAS-ålder. Låginkomsttagarnas intressen har tillgodosetts i så måtto att fortsatt rätt till garantipension från 65 års ålder om personen under minst 44 år har haft pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av åren har uppgått till lägst två inkomstbasbelopp. Arbete pågår för att förbättra incitamenten för personer med låga pensioner. Även utbildnings- och arbetsmiljöfrågorna har uppmärksammats.

³⁴ Ds 2019:2.

11.3 Policyfrågor

- Att den äldre arbetskraftens arbetsförmåga utnyttjas så långt det är möjligt är önskvärt både ur enskildas och samhällsekonomins perspektiv. Men enskilda måste kunna, vilja och ges möjlighet att arbeta för att detta ska lyckas.
- För att kunna arbeta längre måste man ha god hälsa och nödvändiga kunskaper och färdigheter. Det förutsätter i sin tur aktivt arbete med arbetsmiljön, både den fysiska och den psykosociala. För att kunskapskravet ska uppfyllas krävs återkommande kompetensutveckling.
- För att vilja arbeta längre behöver människor dels ha ett tillräckligt attraktivt arbete att gå till, dels uppleva att fördelarna i andra avseenden är tillräckliga – känsla av mening, ett bibehållet nätverk och ekonomiska fördelar. Incitamenten måste vara tillräckliga i alla inkomstskikt. Regler för tjänstepension och andra system utanför den offentliga sektorn får inte skapa incitament i fel riktning.
- Äldre måste också ges möjligheter att arbeta i den omfattning som de vill och kan. Pensionsåldersutredningens förslag i detta avseende är rimliga, men det handlar också om attityder hos arbetsgivare och omvärld.
- Inrättandet av en riktålder i pensionssystemet och därmed en knytning till medellivslängden är också rimlig, men man bör hålla i åtanke att medellivslängden inte utvecklas homogent över befolkningen; för kvinnor med kort utbildning har den i själva verket sjunkit något under senare år. Låginkomsttagarnas intressen behöver bevakas, både generellt och med ett jämställdhetsperspektiv, i den fortsatta utvecklingen av pensionssystemet och andra villkor för äldres deltagande i arbetslivet.

12 Den rumsliga dimensionen

Var människan befinner sig rent rumsligt påverkar hennes livsförutsättningar i livets alla skeenden. Ett boende som ger trygghet och goda uppväxtvillkor gör det möjligt att delta aktivt i samhällslivet. Även närområdet och den region man lever i spelar stor roll för en människas utveckling. I närområdet skapas och upprätthålls lokala kulturer, normer och värderingar som påverkar handlingsmönster både i skolvärlden och på arbetsmarknaden. Dessutom är närområdet den plats där flera av de sociala nätverken utvecklas, med inverkan på framtida möjligheter. Kvaliteten på den samhälleliga servicen har betydelse, och avståndet från den ort där man växer upp till högre lärosäten kan påverka sannolikheten för att man går vidare till högre utbildning.

12.1 Boende

Bostadens betydelse för människans deltagande i samhällslivet är oomtvistlig. Men en välfungerande bostadsförsörjning är också av stor betydelse för samhällsekonomin genom sin påverkan på flexibiliteten på arbetsmarknaden och tillgängligheten till högre studier. Enligt en uppskattning uppgår de uteblivna årliga skatteintäkterna på grund av bostadsbristen i Stockholmsregionen till 4 miljarder kronor och kostnaden för utebliven tillväxt till 36 miljarder kronor årligen.¹ För att människor ska kunna ta de arbeten och utbildningsmöjligheter som erbjuds måste det finnas en bostad på rimligt avstånd från arbetet eller högskolan.

Utöver detta är bostaden för många i dag den enskilt största tillgången, och värdeutvecklingen på det ägda boendet under de senaste

¹ Utredning gjord av konsultföretaget WSP för Stockholms handelskammare: www.chamber.se/nyheter/over-fyra-miljarder-i-tappade-skatteintakter.htm, 2020-03-09.

decennierna har gynnat dem som har ägt sitt boende under tiden. De ökande bostadspriserna har bidragit till ökade kapitalinkomster, vilka i sin tur har bidragit till den ökade inkomstspridningen.²

Bostadsbristen är ett av de stora samhällsproblemen i dag, och i en situation med ökad inkomstspridning har den också gett upphov till social utsatthet. Både ägt och hyrt boende har inträdeshinder. För ägt boende handlar det framför allt om kapitalinsatsen och bankernas kreditvillkor. För det hyrda boendet handlar det både om de krav som hyresvärdarna kan ställa på hyresgästerna och om att unga och nyanlända missgynnas, när kötiden avgör tillgången till en lägenhet. Människor med låga eller oregelbundna inkomster har på dagens bostadsmarknad svårt att efterfråga en bostad och hamnar därför i hemlöshetsituationer där de lever med korttidskontrakt, illegala andra- eller tredjehandslösningar eller sociala kontrakt från kommunernas socialtjänster. Hemlösheten har ökat, och en femtedel av alla akut hemlösa i Socialstyrelsens senaste kartläggning är så kallat strukturellt hemlösa; de har alltså inget annat behov än att de saknar en bostad.³

Nedan presenteras översiktligt de problem som råder i dag, hur de påverkar människors möjligheter och hur bostadspolitiken har bidragit till den uppkomna situationen. Det bör understrykas att det faktum att stora grupper har svårt att efterfråga ett boende på marknaden i dag inte är ett misslyckande enbart för bostadspolitiken utan ett resultat också av ojämlikheter i försörjningsmöjligheter som diskuteras i andra delar av betänkandet. Ojämlikheten i boendet kan alltså inte lösas separerat från inkomstojämlikhetens problem.

12.1.1 Bostadsbrist

Bakom behovet av nya bostäder ligger både en starkt ökande befolkning och en urbaniseringstrend. Sedan sekelskiftet har befolkningen vuxit med drygt 1,4 miljoner personer. En stor del av befolkningsökningen förklaras av att invandringen har varit större än utvandringen, framför allt de senaste åren, då det har kommit fler människor till Sverige än någonsin tidigare.⁴ Detta har bidragit till en ökad befolkning i alla regioner, men befolkningsökningen har i de glesare

² Prop. 2018/19:100, Fördelningpolitisk bilaga.

³ Socialstyrelsen (2017).

⁴ SCB befolkningsstatistik.

regionerna motverkats av ett negativt födelsenetto och flyttning inom landet.

De demografiska förändringarna ställer sammantaget stora krav på bostadsförsörjningen framför allt i växande regioner. Enligt Boverkets prognos från 2019 krävs 64 000 färdigställda bostäder per år mellan 2018 och 2027 för att möta behovet från befolkningsökningen. Av dessa behöver 3 av 4 tillkomma i storstadsområdena.⁵ Under 2019 färdigställdes 58 800 bostäder, men den fortsatta utvecklingen är svår att bedöma.⁶ Boverkets bedömning är att byggandet under 2020 ökar totalt sett mest i de större städerna utanför storstadsområdena. I Stockholm bedöms byggandet öka något 2020, i Göteborg är det i stort sett oförändrat medan byggandet spås minska i Malmö. I mindre kommuner bedöms bostadsbyggandet minska under 2020.

Det råder fortsatt underskott på bostäder i 240 av landets 290 kommuner, framför allt i centralorterna.⁷ Men bristen är inte lika påtaglig för alla grupper. Framför allt drabbar bostadsbristen de grupper som har oregelbundna eller låga inkomster och därmed svårt att få tillgång till de bostäder som finns. Unga och nyanlända har det svårast på bostadsmarknaden, då det generellt sett finns för få bostäder som dessa hushåll kan efterfråga.⁸ Den specifika bostadssituationen för asylsökande och nyanlända diskuteras mer utförligt i kapitel 13.

En bostadsmarknad där en stor grupp människor har svårt att ta sig in har lett till att andelen unga som bor hemma har ökat. Enligt Hyresgästföreningens undersökning av unga vuxnas boende som görs vartannat år har andelen hemmaboende unga vuxna ökat från 15 till 27 procent sedan 1997. Av dessa bor omkring 85 procent hemma ofrivilligt, vilket motsvarar 238 000 unga vuxna.⁹ Bostadsbristen har också lett till att människor har svårt att bosätta sig där arbeten och utbildningsmöjligheter finns.¹⁰ Cirka en av fem mellan 20 och 40 år uppger i en enkät från banken SBAB att de har låtit bli att söka en utbildning på grund av bostadssituationen. En lika stor andel har låtit bli att söka ett arbete.¹¹ Dessa siffror bör tolkas med försiktighet, eftersom datainsamlingen i de två undersökningarna har skett med

⁵ Boverket (2019 c).

⁶ SCB (2020) respektive Boverket (2019 a).

⁷ Boverket (2019 b).

⁸ Boverket (2018 a).

⁹ Hyresgästföreningen (2019).

¹⁰ Andersson, L.F. (2017).

¹¹ SBAB (2019).

hjälp av en webbpanel (Hyresgästföreningen) och en digital enkät (SBAB), varför det inte är säkert att de svarande utgör ett representativt urval av dagens unga. Trots osäkerheten ger det en indikation om att många unga påverkas negativt av dagens bostadssituation.

Att man som student kan få tag i en bostad där man får en studieplats är av stor betydelse för att alla grupper ska kunna utbilda sig på lika villkor. Sveriges förenade studentkårer (SFS) sammanställer i sin årliga bostadsrapport bostadsläget för Sveriges studenter. År 2019 kan inte ett långsiktigt tryggt boende erbjudas nya studenter under höstterminen i de fyra största studentstäderna. Kötiden till studentbostad är i genomsnitt 3,5 år i Uppsala. I de andra stora studentstäderna är kötiderna kortare, men i Lund får man vänta mellan 6 och 12 månader, innan man kan få tillgång till ett korridorrum, och i Stockholm är väntetiden cirka 13 månader. Över tid har bostads-situationen för studenter förbättrats på vissa orter och försvårats på andra.¹²

De bostäder som finns används inte heller alltid effektivt. De är ojämnt fördelade, och trångboddhet är vanlig bland hushåll med låga inkomster. Lösningar på bostadsbristen behöver därför omfatta både byggande och ett effektivare och mer jämlikt nyttjande av det befintliga beståndet. De faktorer som kan påverka användningen av beståndet diskuteras mer i detalj under avsnitten om den hyrda och den ägda marknaden. Nedan fokuseras på finansiering och förutsättningar för nyproduktionen.

Förändrade förutsättningar för bostadsbyggandet

Hur bostadsbyggandet finansieras får betydelse för nivån på byggandet och vilken sorts fastigheter som byggs, vilket i sin tur inverkar på olika gruppers tillgång till boende. Fram till början av 1990-talet hade Sverige ett system med frikostig kreditgivning, höga statliga räntesubventioner och statliga topplån. Detta gjorde att det togs gynnsamma lån för att bygga fastigheter som sedan i vissa fall möttes av en låg efterfrågan. Staten drog sig från början av 1990-talet tillbaka från bostadsmarknaden, både finansiellt och genom en minskad re-

¹² Sveriges förenade studentkårer (2019).

glering av bostadsbyggandet.¹³ De statliga bostadslånen ersattes av statliga kreditgarantier, som i praktiken innebar lägre stödnivåer.¹⁴

Subventionerna till bostäder trappades ner samtidigt som fastighetsskatten ökade. Detta var en del av 1990-talets skattereform, vilken var tänkt att vara inkomstneutral för befolkningen, då de höjda boendekostnaderna skulle kompenseras av den sänkta inkomstskatten. För dem som hade en låg beskattningsbar inkomst blev det dock i praktiken en kännbar försämring av ekonomin.¹⁵

Genom den minskade statliga finansieringen valde det offentliga att förlita sig på marknaden för att tillgodose bostadsbehovet.¹⁶ Bostäder skiljer sig dock i viktiga avseenden från andra varor, dels därför att de utgör ett grundläggande behov för människor, dels för att de är praktiskt taget orörliga. Ett kraftigt ökat lokalt bostadsutbud kan därför leda till lägre intäkter för bostadsbolagen, vilket ger befintliga fastighetsägare incitament att hålla nere byggtakten. Dessutom är privata aktörer bundna av krav på marknadsmässig avkastning och bygger därför inte gärna i tider av ekonomisk nedgång.¹⁷ Minskat statligt ansvar för bostadsinvesteringarna har därför lett till dels att byggandet blivit starkt konjunkturberoende, dels att priserna har ökat. Produktiviteten i byggbranschen har också visat sig minska i tider av stark byggkonjunktur.¹⁸

Mycket av det som byggs ligger också utom räckhåll för hushåll med lägre inkomster.¹⁹ Under senare år har det främst byggts bostadsrätter, framför allt i Stockholm, där tillskottet av nya bostäder skett nästan uteslutande inom bostadsrättssegmentet. För 30 år sedan byggdes i hela landet cirka 3 gånger fler hyresrätter än bostadsrätter, men i dag utgör upplåtelseformerna var för sig ungefär halva nyproduktionen inom flerbostadsbeståndet.²⁰ För att kunna efterfråga en bostadsrätt krävs en kapitalinsats som många hushåll har svårt att klara av, vilket gör att dessa bostäder inte blir tillgängliga för stora grupper av hushåll.

¹³ SOU 2017:108.

¹⁴ Bengtsson, B. (2015).

¹⁵ SOU 2017:108.

¹⁶ SOU 2017:108.

¹⁷ Lind (2015).

¹⁸ Andersson, L.F. (2017).

¹⁹ Hyresgästföreningen (2017).

²⁰ SCB (2020).

Även de hyresrätter som byggs har höga hyror och är därför svårtillgängliga för grupper med lägre inkomster.²¹ Här har sannolikt lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, som stipulerar att allmännyttan ska drivas i enlighet med affärsmässiga principer, fått betydelse.²² För att kunna bygga nytt i mindre attraktiva områden kan man som fastighetsägare behöva göra en direktnedskrivning av fastighetens värde efter färdigställande, vilket innebär att en sådan investering inte säkert anses affärsmässig och att den därmed blir svår att genomföra. I svagare marknadslägen är det också, som en konsekvens av den lägre marknadsvärderingen, svårare att få finansiering för byggande. Detta gäller i mindre orter med en större osäkerhet kring hur bostadsefterfrågan ska utvecklas framöver.²³

Trots detta syntes det en förskjutning mot ett ökat antal påbörjade hyresrätter under 2018, vilket kan bero på investeringsstödet för byggande av hyresrätter med överkomlig hyra, som infördes 2016 och utökades 2018.²⁴ Stödet avvecklades i och med budgeten för 2019, men genom vårandringsbudgeten 2019 återinfördes det och bemyndiganderamen höjdes.²⁵

Totalt sett i landet har cirka 22 procent av de nybyggda hyresrätterna 2018 byggts med hjälp av investeringsstödet, och hyrorerna i dessa är lägre än i andra nybyggda lägenheter.²⁶ Investeringsstödet kan vara anledningen till att den inbromsning som skett under 2020 i påbörjat bostadsbyggande framför allt gäller bostadsrätter.²⁷

Förutsättningarna för att bygga bostäder förändrats har på senare år också på grund av de högre hållbarhetskrav som ställs på nyproduktionen. Det finns en risk att en konflikt uppstår mellan målet att bygga bra bostäder från miljömässig hållbarhetssynpunkt och målet att bygga billigt för breda grupper. Enligt forskning från Centrum för Boendets Arkitektur vid Chalmers och Boinstitutet är det dock möjligt att bygga ekologiskt hållbara bostäder som kan vara ekonomiskt överkomliga genom att de miljömässigt bättre materialvalen leder till mindre underhållsbehov och därmed längre avskrivningstider för investeringarna.²⁸

²¹ Hyresgästföreningen (2017).

²² SFS 2010:879; diskuteras vidare under avsnittet om Allmännyttan.

²³ SOU 2017:108.

²⁴ Förordning 2016:881 om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

²⁵ Prop. 2019/20:1, Utgiftsområde 18, s. 47, respektive prop. 2019/20:100.

²⁶ SCB (2019 e).

²⁷ Boverket (2019 a).

²⁸ Kurvinen (2020).

Kommunernas planering för bostäder för olika grupper

Den internationella forskningen kring städer indikerar att städer ibland konkurrerar med varandra om de mest attraktiva företagen och invånarna.²⁹ I ett svenskt perspektiv skulle det innebära att kommunerna har större incitament att planlägga mark för att locka höginkomsttagare som förbättrar skattebasen än att planlägga för hyresrätter med lägre hyror, som kan ge upphov till en annan befolkningssammansättning och en svagare skattebas. Dock innebär inkomstutjämnningen mellan kommunerna att dessa mekanismer troligen är av mindre vikt i Sverige än i andra länder. Ett exempel på hur nära förknippad bostadsfrågan är med kommunernas ekonomi är dock de larm om social dumpning som har kommit från kommunerna och via media under hösten 2019. Social dumpning innebär att kommuner aktivt verkar för att kommunmedborgare ska bosätta sig i en annan kommun. Många av de fall som har uppmärksammats gäller medborgare som har behov av insatser från samhället sida, som befinner sig långt från arbetsmarknaden eller är nyanlända. Ett sådant agerande kan motiveras av bostadsbrist för människor med lägre inkomster i den exporterande kommunen, men kan också innebära att kostnader för försörjningsstöd eller andra sociala insatser förs över från en kommun till en annan.³⁰

Låg produktivitetsutveckling i byggbranschen

Mellan 1995 och 2014 har priserna inom byggsektorn ökat med 2,4 procent mer per år än priserna i den övriga ekonomin. Det innebär att byggandet har blivit 60 procent dyrare de senaste 20 åren.³¹ Till stor del kan den relativa prisökningen förklaras av en lägre produktivitetsutveckling i byggbranschen, men det finns andra faktorer som bidrar. Både materialpriser (som utgör en stor kostnadspost inom byggbranschen) och löner har stigit mer än konsumentprisindex sedan 1980.³²

Mikael Anjou, tidigare VD på ett av Sveriges större byggföretag, menar i sin bok *Den ineffektiva byggbranschen* att den negativa pro-

²⁹ Se exempelvis Listerborn (2018) för en översikt över denna litteratur.

³⁰ Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utreda omfattningen av detta problem; se regeringsuppdrag till Statskontoret 2020-02-13.

³¹ Andersson, L.F. (2017).

³² Ibid.

duktivitetsutvecklingen beror mer på strukturella problem än på konkurrensbrist. Anjou lyfter faktorer som att kollektivavtalen inom byggbranschen inte premierar kompetensutveckling, att kommunerna använder sig av särkrav som gör det svårt att bygga standardiserat och att de också i många fall direktanvisar markrätter i stället för att auktionera ut dem till högstbjudande. Upphandlandet av underleverantörer och tjänster inom varje specifikt byggprojekt motverkar också ett rationellt byggande och långvariga relationer mellan leverantörer, vilka skulle kunna leda till lägre kostnader. Slutligen betonar han att det faktum att hyran vid nyproduktion av hyreslägenheter sätts utifrån produktionskostnaden (presumtionshyra) inte heller ökar företagets incitament att sänka kostnaderna.³³

Allmän bostadsbrist eller en ineffektiv och ojämlik fördelning av det befintliga beståndet?

Ofta framförs att inte bara bostadsbyggandet behöver öka utan att nyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet också måste förbättras. Graden av felallokering av bostadsbeståndet kan dock vara svår att beräkna. En indikation är att man har en relativt stor kvadratmeteryta per person i Sverige³⁴, men att dessa boytor är ojämnt och i viss mån också ineffektivt fördelade. Av SCB:s undersökning av levnadsvanor framgår att medan 15 procent av alla med utländsk bakgrund är trångbodda enligt norm 2 (dvs. mer än två boende per sovrum), gäller detta enbart 2 procent av alla med svensk bakgrund. Äldre har i Sverige i dag i hög utsträckning hög utrymmesstandard, vilket definieras som att det i bostaden finns mer än ett sovrum per person. Medan 19 procent av personer mellan 25 och 34 år har hög utrymmesstandard, har 62 procent av alla mellan 65 och 74 år det.³⁵ Att äldre har så hög utrymmesstandard kan också tyda på en ineffektiv användning av bostadsbeståndet, då de ibland bor kvar i större bostäder efter det att bostadsbehovet har förändrats. Detta kan vara mer eller mindre frivilligt, då alternativet till att bo kvar kan innebära högre löpande boendekostnader.

³³ Anjou (2019).

³⁴ Enligt SCB:s data över hushållens boende var kvadratmeterytan per person 41 kvm år 2018, och den har varit så gott som oförändrad sedan 2012.

³⁵ SCB:s undersökning av levnadsförhållanden, boende.

Dessutom används en stor andel av befintliga bostäder inte som permanentboende. År 2018 fanns det i Sverige cirka 4,7 miljoner bostäder i flerbostadshus, småhus och i övriga fastigheter. Utöver detta fanns cirka 580 000 fastigheter där ingen var folkbokförd.³⁶ En del av dessa skulle möjligen kunna fungera som permanentboende.

12.1.2 Bostadsjämlighet

Ett samhälle med både ojämlika inkomster och bostadsbrist har lett till en situation med bostadsjämlighet, där olika grupper har olika trygghet och kvalitet i boendet. En stor andel av hushållen med genomsnittliga inkomster har i dag svårt att ta sig in på marknaden för ägt boende, då de inte har något uppbyggt kapital. Det gör att stora grupper är hänvisade till hyresrätten, en boendeform som utgör en mindre andel av vårt bostadsbestånd i dag än för 30 år sen.³⁷ Mest begränsade i valet av boende är självklart de hushåll som har låga inkomster. År 1980 bodde 30 procent av både de mest resursstarka och de mest resurssvaga hushållen i hyresrätt. I dag är det fyra gånger vanligare att låginkomsthushåll bor i hyresrätt än att hushåll med de högsta inkomsterna gör det. Av de boende i allmännyttan utgör låginkomsttagarna en ännu större andel.³⁸

Sverige har, i motsats till många andra länder, inte en social bostadspolitik med särlösningar för utsatta grupper. I stället har man ända sedan 1940-talet fört en generell bostadspolitik, som i princip inte har fördelat boende utifrån behov.³⁹ Systemet har inneburit subventioner till bostadsmarknaden och bostadsbidrag till dem som har behövt det för att kunna efterfråga bostäder i hela beståndet. Den generella politiken motiverades utifrån negativa erfarenheter från de tidigare behovsprövade barnrikehusen, som många ansåg leda till förslumning.⁴⁰

Trots att hyresrätten för många är den mest tillgängliga boendeformen, utgör fastighetsägarnas regler för vilka inkomster som räknas för blivande hyresgäster ett hinder för stora grupper. Hyresvärden avgör själv vilka krav som ska ställas på framtida hyresgäster. I Bo-

³⁶ SCB: Lägenhetsregistret.

³⁷ Andersson, L.F. (2017).

³⁸ Grander (2018 c).

³⁹ Bengtsson (2015).

⁴⁰ Ibid.

verkets kartläggning från 2017 räknar 15 procent av de allmännyttiga och 30 procent av de privata fastighetsbolagen inte försörjningsstöd som inkomst, vilket får konsekvenser för de hushåll som har försörjningsstödet som inkomstkälla åtminstone under perioder. Vidare godkänner 25 procent av de privata bolagen och 4 procent av de allmännyttiga bolagen inte a-kassa som inkomst. Bostadsbidraget, som delvis har som syfte att förbättra särskilda hushålls möjlighet att efterfråga en bostad, godkänns inte som inkomst av 14 procent av de privata och 10 procent av de allmännyttiga bolagen. Det finns dock indikationer på att allmännyttiga hyresvärdar delvis lättat på sina inkomstkrav mellan en undersökning gjord 2016 och den som utfördes 2017.⁴¹ Kötid som fördelningsinstrument missgynnar unga och nyanlända, som normalt inte har väntat så länge.

Förutom det hinder som inkomstkraven på blivande hyresgäster utgör för vissa grupper finns det internationella studier som tyder på att personer med arabisk klingande namn i västländer diskrimineras av privata hyresvärdar. De studier som har gjorts i Sverige visar blandade resultat, men de flesta indikerar att de som har svensk klingande namn i större utsträckning får svar på sina intresseanmälningar för hyreslägenheter än de som har arabisk klingande namn.⁴²

Då fler och fler hänvisas till en krympande hyressektor, uppstår också en sekundär bostadsmarknad. Här återfinns både en legal och en illegal andrahandsmarknad.⁴³ Utöver detta finns en framväxande social boendeform, där kommunerna hyr ut lägenheter via sociala kontrakt med socialtjänsten som hyresvärd. Dessa kontrakt används för att ge möjlighet till boende för hushåll med låga inkomster och svårigheter att få ett kontrakt på den reguljära bostadsmarknaden. År 2017 utställdes cirka 26 000 sociala kontrakt i Sveriges kommuner, fler än någon gång tidigare.⁴⁴ Detta har varit ett sätt för kommunerna att motverka den ökande trenden av strukturell hemlöshet. Boverket skattar 2014 kommunernas kostnader för boendelösningar för hemlösa i stadigvarande boendelösningar ordnade av

⁴¹ Boverket (2017).

⁴² Ahmed (2015).

⁴³ Boverket (2018 b). Boverket uppskattar att ungefär 150 000 hushåll vid varje givet tillfälle har ordnat sitt boende via andrahandsmarknaden, men uppskattningarna bygger på undersökningar bland boende och säger ingenting om i vilken utsträckning det är legala andrahandskontrakt som de boende har.

⁴⁴ SOU 2018:35.

kommunen till cirka 1,4 miljarder kronor. Av de hemlösa i denna boendesituation bedöms en tredjedel vara strukturellt hemlösa.⁴⁵

På ett sätt kan det ökande antalet sociala kontrakt tolkas som att det i dag finns ett system med socialt anpassat boende för de grupper som har särskilda behov, men att detta inte är en konsekvens av något nationellt bostadspolitiskt beslut. De som får ett boende via kommunens sociala kontrakt är de som har sämst förutsättningar att själva ta sig in på bostadsmarknaden. Den grupp som har en inkomst, men som inte uppfyller hyresvärdarnas krav, kan inte få tillgång till en lägenhet på det sättet och riskerar därför att hamna i ett tomrum. Den gruppen lyckas varken få tillgång till bostad på den reguljära eller på den sociala bostadsmarknaden.⁴⁶

Boendekostnader

Under perioden 2006 till och med 2013 har den genomsnittliga disponibla inkomsten ökat för alla grupper, oavsett boendeform. Under samma period har även boendekostnaderna ökat. För boende i hyresrätt har inkomsterna endast ökat 2 procentenheter mer än boendeutgifterna, medan samma siffra för dem som bor i bostads- och äganderätt är cirka 20 procentenheter.⁴⁷

Ovanstående innebär att de boende i hyresrätt i genomsnitt använder en större del av den disponibla inkomsten till boendeutgifter än boende i andra boendeformer. En etablerad norm är att bostadskostnaden inte bör uppgå till mer än 30 procent av hushållsbudgeten. År 2015 gick ungefär 28 procent av den disponibla inkomsten för hushåll i hyresrätt till boendet. För hushåll i bostadsrätt var andelen 21 procent och för hushåll i ägt småhus 15 procent.⁴⁸ Den skillnad som bostadskostnaderna spelar för hushållsekonomin för boende i hyresrätt och ägt boende kan spegla det faktum att de som bor i hyresrätt har lägre disponibla inkomster i genomsnitt. Men en undersökning från Boverket visar att för dem som har lägst inkomster ligger kostnaderna för boende i hyresrätt 23 procent högre än för boende i likvärdig bostadsrätt.⁴⁹ Även inom hyressektorn skiljer sig

⁴⁵ Boverket (2015 a).

⁴⁶ Grander (2018 c). För illustrationer av detta, se också intervjuer i Esaiasson (2019).

⁴⁷ Boverket (2016 a).

⁴⁸ SCB: Hushållens boendeutgifter.

⁴⁹ Boverket (2016 a).

boendekostnaderna mellan äldre lägenheter och nyproducerade lägenheter, de senare med väsentligt högre hyror.

Boverkets undersökning visar också att av de 40 procent av hushållen som har de lägsta inkomsterna är det 42 procent som lägger mer än 30 procent av sin inkomst på boende och 46 procent som har svårt att klara en baskonsumtion. Detta motsvarar att cirka 770 000 hushåll eller 1,5 miljoner personer har svårt att klara en baskonsumtion. Marginalerna är minst för dem som bor i andra hand, följt av dem som bor i hyresrätt.⁵⁰

Höjningen av det maximala beloppet i bostadsbidraget och inkomstgränserna har under många år understigit utvecklingen av löner men även av KPI, vilket har gjort att grupperna som är berättigade inte har följt med utvecklingen av disponibel inkomst. Det krävs allt lägre reala inkomster för att kvalificera sig för bidraget, och de som får bidraget får i dag större bidragsbelopp och under en längre tid. Ungefär en tredjedel av alla som får bostadsbidrag får också ekonomiskt bistånd.⁵¹ Att de som får bostadsbidrag i dag har allt lägre inkomster ger bidraget en tydligare progressiv profil, men att färre kan få bidraget gör att den totala omfördelningen har minskat.⁵² Den högsta bidragsgrundande boendekostnaden har inte ändrats sedan 1997, och ersättningsgraden sänktes 2006, vilket gör att bostadsbidraget i dag bara i liten utsträckning kompenserar för höga boendekostnader.

En stor andel av hyresbeståndet står inför renoveringar. I dagsläget ger lagen rätt till hyreshöjning vid renovering men inte vid löpande underhåll, vilket har lett till eftersatt underhåll och renoveringar som är kostsamma när de genomförs. En kartläggning har visat att en stor andel av de boende inte har råd att bo kvar vid renoveringar, som i många fall innefattar mer standardhöjningar än vad som är nödvändigt. Att behöva flytta från sitt hem kan få svåra sociala konsekvenser och påverkar särskilt barnfamiljer.⁵³

Vissa privata fastighetsägare använder sig av konceptrenovering som affärsmodell, vilket innebär att lägenheter renoveras vid vakanter. Ofta innehåller en sådan renovering nya ytskikt och nytt kök och badrum, men inte alltid renovering av stammar och andra tekniskt motiverade underhållsinsatser. Den nya hyresgästen får en

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Riksrevisionen (2017 a).

⁵² Ibid.

⁵³ Boverket (2014 b).

markant högre hyra än den föregående hyresgästen. Det har argumenterats för att man genom denna affärsmodell kan höja marknadsvärderingen av beståndet relativt snabbt och att företagen då kan göra stor vinst genom att sälja beståndet vidare.⁵⁴ FN varnade Sverige i ett öppet brev i mars 2019 för utvecklingen av bostaden som en finansiell investering i Sverige, den så kallade ”finansialiseringen”. FN:s rapportörer uttrycker en oro över att bostaden i Sverige har gått från att ses som en mänsklig rättighet till att ses som en vara bland andra.⁵⁵

Fördyringar av tidigare tillgängliga bostadsområden kan också leda till ytterligare segregation efter inkomst (och därmed också etnisk segregation) i områden längre ut. För de områden där en stor andel boende behöver flytta som en följd av högre boendekostnader uppstår en lägre kontinuitet i boendet, vilket kan påverka de sociala nätverken negativt.

Trångboddhet och hemlöshet

För dem som har allra lägst inkomster och störst sociala svårigheter utgör bostadsbristen en risk för utsatthet. Det gäller familjer som trängs ihop i för små lägenheter och dem som inte har möjlighet att få tag i ett varaktigt boende och som därför lever i olika sorters tillfälliga boendelösningar. Sådana påfrestningar gör det svårt att fokusera på arbete och utbildning eller omsorg om barn.⁵⁶

Trångboddhet är vanligare i Sverige än i övriga nordiska länder och vanligast i hushåll med låga inkomster.⁵⁷ För denna grupp är trångboddhet fyra gånger vanligare än för hushåll med höga inkomster.⁵⁸ Bland personer födda utanför Europa är cirka 20 procent trångbodda, medan bara 2 procent av personer födda i Sverige är trångbodda.⁵⁹ De som har kommit till Sverige från länder utanför Europa och som har vistats kortare tid än tio år i Sverige är mer trångbodda än de som har varit längre tid i Sverige.⁶⁰ Möjligheten för asylsökande

⁵⁴ Hyresgästföreningen (2017).

⁵⁵ Farha and Deva (2019). En likartad bild fås från Landshypotek Bank (2016). Tendensen är tydligast i storstadsområdena.

⁵⁶ Framkommer t.ex. i de intervjuer som finns i Listerborn (2018).

⁵⁷ Boverket (2016 a).

⁵⁸ Boverket (2016 b).

⁵⁹ SCB (2018 g).

⁶⁰ SCB (2019 a).

att ordna eget boende har bidragit till trångboddheten bland nyanlända.⁶¹

Internationella studier visar att barn som delar rum har sämre skolresultat än barn som inte gör det.⁶² Svenska studier bekräftar dock inte den bilden. Tvärtom har man i Sverige inte sett några effekter på skolresultat, hälsa och sjukfrånvaro av trångboddhet enligt norm 3. Norm 3 är dock relativt generös, och ett hushåll med två vuxna och två barn behöver bo i minst 4 rum och kök för att inte betraktas som trångbott. Det innebär att den svenska studien inte kan uttala sig om potentiella konsekvenser av den mer extrema trångboddheten, vilken har ökat över tid.⁶³

Den akuta hemlösheten har ökat mellan Socialstyrelsens kartläggningar 2011 och 2017. Detta gäller även för föräldrar med omvända barn, särskilt bland utrikes födda.⁶⁴ De hemlösa kan delas in i de socialt hemlösa, som har annan problematik som grund för hemlösheten, och de strukturellt hemlösa som enbart har bostadsproblematiken som grund för hemlösheten. I Socialstyrelsens kartläggning från 2017 är det ungefär en femtedel av de akut hemlösa som inte har något annat problem än att de saknar boende. En tredjedel av föräldrarna med hemmavarande i barn i Socialstyrelsens kartläggning hade inget annat problem än bostadsbrist som grund för hemlösheten. I absoluta tal handlar det om ungefär 1 700 föräldrar som under mätveckan 2017 befann sig i någon av Socialstyrelsens fyra hemlöshets-situationer och som inte hade annat skäl för hemlösheten än att de har haft svårt att finna en bostad på den reguljära marknaden.⁶⁵

Antalet kvinnor i akut hemlöshet ökar, och en tredjedel av dessa kvinnor har angett våld i nära relationer som bidragande orsak till hemlösheten.⁶⁶ Socialstyrelsens kartläggning, som görs vart sjätte år, är den enda nationella mätningen av hemlösheten, vilket gör det svårt att få en bild av hemlösheten. Stadsmissionen har granskat hur kommunerna kartlägger hemlösheten och funnit att ett 20-tal kommuner kartlägger varje eller vartannat år hemlöshets-situationen i kommunen, men att resultaten från dessa kartläggningar ofta skiljer

⁶¹ Se diskussion i kapitel 13.

⁶² Se Boverket (2016 b) för en översikt av den internationella litteraturen.

⁶³ Riksrevisionen (2019 a).

⁶⁴ Boverket (2018 a).

⁶⁵ Socialstyrelsen (2017).

⁶⁶ Boverket (2018 a).

sig från resultaten i Socialstyrelsens kartläggning på grund av att kommunerna mäter och definierar hemlöshet på olika sätt.⁶⁷

Vräkningsstatistiken kan ge ytterligare en bild av omfattningen av otrygga boendesituationer. Antalet barn som berördes av vräkning har sjunkit under det senaste decenniet men ökade igen 2018, och ökningen har fortsatt under 2019. I absoluta tal rör det sig om 467 barn som berördes av vräkning under 2019.⁶⁸ Men forskning visar också att siffrorna för verkställd vräkning underskattar det antal barn som befinner sig i den akuta situationen att de står inför hot om vräkning, eftersom många familjer lämnar ett boende före en avhysning och då inte kommer med i statistiken.⁶⁹

De barn som växer upp under otrygga boendeförhållanden påverkas negativt på flera sätt. De har små möjligheter till avskildhet för läsläsning och rum för vila och lek.⁷⁰ Barnombudsmannen pekar på att äldre barn ibland hoppar av skolan när familjen vräks.⁷¹

12.1.3 Det ägda och det hyrda boendet

Ungefär 40 procent av de svenska hushållen bor i småhus, cirka 22 procent i bostadsrätt och cirka 30 procent i hyresrätt. Hur människor bor varierar dock stort över landet. I Stockholms län bor cirka 24 procent i småhus, medan andelen hushåll i småhus är cirka 56 procent i Dalarnas län. Andelen hushåll i bostadsrätt är störst i Stockholm, där den uppgår till omkring 39 procent av hushållen. I Blekinge och Kronoberg utgör däremot de som bor i bostadsrätt enbart cirka 10 procent av alla hushåll. Även andelen hushåll i hyresrätt skiljer sig åt, med den högsta andelen i Östergötland på 37 procent och den lägsta i Uppsala på 21 procent.⁷²

Det har sedan millennieskiftet skett en omfattande ombildning av hyresrätter till bostadsrätter, framför allt i Stockholm. Mellan 1991 och 2015 minskade hyresrättbeståndet i Storstockholm med en fjärdedel på grund av ombildningar och en nyproduktion som under-

⁶⁷ Stockholms stadsmision (2019).

⁶⁸ Statistik från Kronofogdemyndigheten, *Barn berörda av verkställd avhysning*.

⁶⁹ Kjellbom (2014).

⁷⁰ Rädde barnen (2017).

⁷¹ Barnombudsmannen (2016).

⁷² SCB, Hushållens boende. I Uppsala bor dock en större grupp i specialbostäder, troligen studentbostäder.

steg det antal som ombildades.⁷³ Från och med 2012 har dock andelen hushåll i hyresrätt totalt sett i riket varit näst intill konstant, medan andelen i bostadsrätt enbart har ökat med ungefär en procentenhet.⁷⁴ Nedan diskuteras några aspekter av hur bostadsmarknaderna fungerar vad gäller både det hyrda och det ägda boendet.

Hyressättning

Den modell med kollektivt förhandlade hyror som tillämpas i Sverige har växt fram gradvis under lång tid. Modellen innebär att hyrorna inom både det allmännyttiga och det privatägda beståndet bestäms genom kollektiva förhandlingar mellan fastighetsägarna och Hyresgästföreningen. Fram till och med 2011 var hyrorna i allmännyttan starkt normerande för hyressättningen inom det privata beståndet, men i och med lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (SFS 2010:879) förlorade allmännyttan sin hyresnormerande roll. Vid nyproduktion kan i dag en så kallad presumtionshyra användas, vilket innebär att hyran förhandlas utifrån produktionskostnaden och gäller under 15 år. Under den perioden ingår inte lägenheten som jämförelseobjekt i hyresförhandlingarna.

Det kollektivt förhandlade hyressystemet varierar mellan de lokala bostadsmarknaderna, och många orter (främst de större) har i dag varianter av systematisk hyressättning, vilket innebär att faktorer som läge, storlek och skick ska ha en tydlig koppling till hyresnivån. Det innebär att det kollektivt förhandlade systemet har rört sig närmare en marknadsanpassning.⁷⁵ Från år 2020 ska också hyrorna inom de kommunala bostadsbolagen i Stockholm börja fasas in enligt den nya modellen, kallad Stockholmshyra, som ska ge större differentiering utifrån läge av hyrorna inom hyresbeståndet i Stockholm.

Trots detta system med kollektivt förhandlade hyror (som kan ses som hyresmarknadens motsvarighet till de kollektivt förhandlade lönerna på arbetsmarknaden) förs debatten ofta i termer av *hyresreglering* kontra marknadshyror. Ofta lyfts friare hyressättning fram som en lösning för att öka rörligheten på bostadsmarknaden och leda till ett bättre utnyttjande av beståndet. På sikt antas utbudet av lägenheter öka.

⁷³ Finanspolitiska rådet (2017).

⁷⁴ SCB: Hushållens boende.

⁷⁵ Grander (2015).

Finanspolitiska rådets analys från 2017 av hur hyrorna i Storstockholm skulle förändras vid en övergång till marknadshyra tyder på att hyrorna i nästan alla studerade områden skulle höjas med marknadsprissättning. I Storstockholm skulle de i genomsnitt höjas med omkring 33 procent, men i innerstaden med cirka 54 procent.⁷⁶

I en analys från 2019 studerar Finanspolitiska rådet i en liknande modell hur marknadshyror skulle förändra boendekostnaden i orter av olika storlek. Studien visar att det främst är i storstadsområdena som en övergång till marknadshyror skulle få de stora konsekvenser som kunde ses i studien av Stockholm. I tätortskommuner skulle hyresökningarna vara ungefär 20 procent, och i kommuner i övriga landet skulle ökningarna vara omkring 2 procent.⁷⁷

I analysen från 2017 över Storstockholm studeras fördelningseffekter av de hypotetiska marknadshyrorna. Boendekostnadens andel av den disponibla inkomsten skulle öka och då framför allt för ensamstående, med eller utan barn. Bland dessa hushåll är det de som har lägst inkomster som skulle få den största ökningen av hyran relativt den disponibla inkomsten. Bland hushåll med två vuxna ser man inte en lika tydlig fördelningseffekt.⁷⁸

Det finns fördelningseffekter även av dagens kollektivt förhandlade hyressystem. Under den period som priserna på bostadsrätter har ökat i framför allt storstäderna har hyresökningarna varit väsentligt lägre.⁷⁹ Det innebär att de som har varit inne på hyresmarknaden och bostadsrättsmarknaden, så kallade *insiders*, har varit gynnade jämfört med dem som har stått utanför bostadsmarknaden (*outsiders*) i den bristsituation som har uppstått i tillväxtorterna.

Efterfrågeöverskottet innebär också att en andel av hyresrättsbeståndet hyrs ut i andra hand, både vitt och svart. Boverket uppskattar att ungefär 150 000 hushåll vid ett givet tillfälle har ordnat sitt boende via andrahandsmarknaden.⁸⁰ Hyrorna vid andrahandsuthyrning är i många fall redan i närheten av vad den marknadsmässiga hyran skulle vara. Siffror från 2016 visar att totalt sett i landet är

⁷⁶ Rådet studerar ett stort antal hushåll i Storstockholm och jämför bruksvärdeshyran (härladd från uppgifter från Bostadsförmedlingen) för dem som bor i hyresrätt i dataunderlaget med vad en marknadshyra skulle vara i samma läge. En marknadshyra definieras som den boendekostnad som en bostadsrättsinnehavare med samma storlek och läge på lägenheten har.

⁷⁷ Finanspolitiska rådet (2019).

⁷⁸ Finanspolitiska rådet (2017).

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Boverket (2018 b).

andrahandshyrorna av hyreslägenheter cirka 50 procent högre än förstahandshyrorna, och i Stockholm är de 70 procent högre.⁸¹ Detta är hyror som anses vara oskäligen enligt gällande lagstiftning, och i och med de skärpningar av reglerna som började gälla oktober 2019 kan hyresavtal sägas upp vid oskäligen andrahandshyra.⁸²

Då de höga hyrorna på andrahandsmarknaden troligen bestäms främst av bostadsbristen, vilken inte påverkas av marknadshyror på kort sikt, är det inte troligt att en övergång till marknadshyror skulle förbättra denna situation nämnvärt.

Hyressättningen påverkar även var hushåll bosätter sig och därmed också segregationen. Med dagens system syns en tydlig skiktning bland de folkbokförda i hyresrätt i Storstockholm. De som har de högsta disponibla inkomsterna bor i hyresrätt i innerstaden, sedan följer de som bor i hyresrätt i närförort, och de lägsta inkomsterna har de som bor i hyresrätt i norrförort och söderförort.⁸³ En studie av segregationen i Stockholm (med avseende på inkomst, utbildning, ålder och etnisk bakgrund) visar däremot att inkomstsegregationen är lägre i hyresbeståndet än inom bostadsrättsbeståndet.⁸⁴ I stället är det utbildningsnivå, ålder och utländsk bakgrund som varierar mer med avståndet till centrum inom hyresbeståndet än inom bostadsrättsbeståndet. Det är i viss mån i linje med de ekonomiska teorierna om effekter av reglerade hyror, där människor förväntas stanna längre i sina bostäder. Det minskar rörligheten och missgynnar nykomlingar på bostadsmarknaden, som unga och utrikes födda.⁸⁵

Ett annat argument för marknadshyror har varit att de kan förbättra rörligheten på arbetsmarknaden. Argumentationen förefaller rimlig, då det är troligt att mer marknadsanpassade hyror skulle kunna underlätta för företag i expansiva regioner att få tag i kvalificerad personal som i och med sin position på arbetsmarknaden skulle kunna betala marknadshyran. Den vinsten som den förbättrade arbetskraftstillgången skulle innebära för företagen bör dock vägas mot den potentiellt försämrade tillgången till lägre betald arbets-

⁸¹ SOU 2017:86.

⁸² Prop. 2018/19:107.

⁸³ Finanspolitiska rådet (2017).

⁸⁴ Studien fokuserar på hur faktorer såsom inkomst, utbildning, ålder och etnicitet varierar med avstånd till centrum inom hyres- och bostadsrättsbeståndet. Författarna gör tolkningen att i de fall det inte finns något samband mellan den studerade faktorn och avstånd till centrum inom det beståndet så är bostadsbeståndet heller inte segregerat i just den faktorn.

⁸⁵ Enström Öst m.fl. (2014).

kraft, som också är av betydelse för välfärdssektorn och tjänstesektorn i stort.

Finanspolitiska rådet diskuterar i sin analys av marknadshyrorna i Stockholmsområdet hur de negativa effekterna på hushållens disponibla inkomster av höjda hyror skulle kunna begränsas. Rådet skissar på en modell med ytterligare beskattning av fastighetsägarna som skulle kunna bekosta höjningar av bostadsbidraget och bostadstillägget för pensionärer. Taket i bostadsbidraget skulle i det scenariot behöva höjas för att kompensera för höjda bostadskostnader, eftersom enbart 5 procent av hyreshushållen har en bruksvärdeshyra som ligger under taket för att berättiga till ytterligare bostadsbidrag.⁸⁶

Allmännyttan

Allmännyttiga bostadsbolag började bildas på bred front av de större kommunerna i slutet av 1940-talet med syftet att motverka spekulation och bidra till en stabilare och mindre konjunkturkänslig bostadsproduktion.⁸⁷ Ungefär hälften av alla som bor i hyresrätt i dag bor i en allmännyttig fastighet. Fram till och med början av 1990-talet hade de allmännyttiga bolagen särskilda beskattnings- och finansieringslösningar som skilde dem från de privata bolagen. Dessa togs bort i och med 1990-talets förändringar av bostadspolitik, vilket ledde till ökade krav på de bostadssökandes ekonomi.⁸⁸ Omläggningarna av politiken under 1990-talet ledde till en allmännytta som i större utsträckning än tidigare fick bära risken för vakanser och som därför i flera fall upplevde att den behövde agera mer affärsmässigt. I och med dessa förändringar höjdes hyrorna markant.⁸⁹ Enligt lagstiftningen drevs bolagen fortfarande enligt principen om självkostnad, och det var först i och med den nya lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som trädde i kraft 2011 som det fastslogs att allmännyttan skulle drivas i ett allmännyttigt syfte och enligt affärsmässiga principer.⁹⁰ Bolagen ålades också marknadsmässiga avkastningskrav i och med denna lag.⁹¹ Den nya

⁸⁶ Finanspolitiska rådet (2017).

⁸⁷ Bengtsson, B. (2015).

⁸⁸ Bengtsson, B. (2013).

⁸⁹ Grander (2018 c).

⁹⁰ Grander (2018 c), s. 112 f.

⁹¹ Prop 2009/10:185, s. 43.

lagstiftningen tillkom med hänvisning till EU:s konkurrenslagstiftning, då statsstödsreglerna innebär att bostadspolitiken måste utformas så att den inte försvårar för utländska företag eller snedvrider konkurrensen.⁹²

Bakgrunden var följande. Redan 2002 reste Fastighetsägarna Sverige genom sin europeiska paraplyorganisation ett klagomål till EU-kommissionen med innebörden att skillnaderna i förutsättningar för de kommunalägda allmännyttiga bolagen och de privatägda bolagen utgjorde ett brott mot EU:s konkurrensregler. Ett ytterligare klagomål inkom, men efter det att de båda klagomålen dragits tillbaka, lades ärendet ner av EU-kommissionen. Processen ledde dock till att man i Sverige påbörjade en utredning om hur bostadspolitiken skulle kunna anpassas för att inte strida mot EU-lagstiftningen. Utredningen lämnade två förslag med olika grad av förändring av det dåvarande systemet. Det ena förslaget hade stora likheter med hur systemet tidigare hade varit uppbyggt, medan det andra innebar att allmännyttan skulle drivas i enlighet med affärsmässiga principer.⁹³ Det var det andra förslaget som förordades av utredningen, då det ansågs troligast att det skulle accepteras enligt EU:s statsstödsregler.⁹⁴

Remissinstanserna var negativa till utredningens förslag, vilket föranledde Hyresgästföreningen och SABO att tillsammans inkomma med ett kompromissförslag. Lagen som trädde i kraft 2011 utgick i stort från detta kompromissförslag. Enligt förslaget skulle allmännyttan drivas affärsmässigt, och allmännyttans hyresnormerande roll skulle avskaffas och ersättas av kollektivt förhandlade hyror generellt. Däremot skulle företagen fortsatt främja kommunens bostadsförsörjning och erbjuda bostäder till alla typer av hushåll.⁹⁵

Därmed hade Sverige genomfört en långtgående anpassning av bostadspolitiken till EU:s statsstödsregler, men detta gjordes alltså utan att invänta EU:s bedömning av i vilken utsträckning den allmännytta som hade varit modellen fram till dess faktiskt stod i strid med EU-lagstiftningen. Inom EU ansågs det oproblemiskt med stöd till aktörer som tillhandahåller behovsprövat boende för en definierad målgrupp, så kallat ”social housing”, eftersom dessa kunde

⁹² Hettne (2020).

⁹³ Grander (2018 c), s. 106 f.

⁹⁴ Hettne (2020).

⁹⁵ Bengtsson (2015).

definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och de var därför inte var föremål för statsstödsreglerna⁹⁶. En möjlig anpassning till EU-reglerna hade således kunnat vara att fortsatt driva allmännyttan utan krav på affärsmässig avkastning men att begränsa den målgrupp för vilken allmännyttan var tänkt och därmed definiera allmännyttans bostadsförsörjning som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Nederländerna, som har en modell där icke-vinstdrivande bostadsbolag med särskilt samhällsansvar agerar på samma marknad som vinstdrivande bostadsbolag, tog strid för sin modell i diskussionen med EU-kommissionen. De icke-vinstdrivande bostadsbolagen kunde erhålla förmånliga kommunala lån och beviljas offentligt stöd, vilket kunde anses stå i strid med statsstödsreglerna, och diskussionen som Nederländerna sedan förde med kommissionen handlade om i vilken utsträckning som dessa bolags tjänster kunde anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Efter det att Nederländerna hade gått med på att begränsa målgruppen för detta boende till dem med inkomst under 33 000 Euro⁹⁷, vilket vid tidpunkten var 43 procent av befolkningen, fick landet klartecken från kommissionen att behålla sin modell med stöd till en social bostadssektor. Att Nederländerna prövade detta mot Kommissionen innebar alltså att man kunde behålla en ordning där allmännyttiga bostadsbolag kunde verka på samma marknad som vinstdrivande.⁹⁸

Enligt kommissionens underlagsrapport från Jörgen Hettne kan Sveriges EU-anpassning av villkoren för allmännyttan ses som en överanpassning. Sverige har i den nationella lagstiftningen gått längre än vad EU-rätten kräver, när det gäller att marknadsanpassa bostadspolitiken. Detta handlar till del om att Sverige inte har valt att definiera bostadsförsörjningen som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, vilket hade inneburit att vi i högre grad hade kunnat upprätthålla en icke-vinstdriven allmännytta.⁹⁹

Vad har då den förändrade lagstiftningen fått för konsekvenser för allmännyttan? Som konstaterats ovan drevs de allmännyttiga

⁹⁶ EU-kommissionen har utformat ett EU-gemensamt gruppundantag som anger att denna typ av stöd är tillåten, eftersom det har en minimal inverka på marknaden (enligt gruppundantagsförordningen 651/2014). Se Hettne (2020).

⁹⁷ I praktiken var det ytterligare ett antal anpassningar som gjordes av systemet med de icke-vinstdrivande bostadsbolagen. Se Hettne (2020) för en översikt av dessa.

⁹⁸ Hettne (2020).

⁹⁹ Ibid.

bolagen i många fall som kommersiella företag redan före denna lagstiftning, även om de formellt drevs enligt självkostnadsprincipen.

Att allmännyttan nu uttryckligen ska drivas enligt affärsmässiga principer kan påverka de samhällsinsatser, såsom bostadsområdesutveckling och sponsring av lokala fritidsaktiviteter, som företag utför i de områden där de verkar, såväl som hyresnivåer och takten i nyproduktion och renoveringar. Forskning visar att den nya lagstiftningen inte behöver betyda speciellt stora förändringar i allmännyttans handlingsutrymme, men också att den har inneburit stora lokala variationer, då anpassningarna till lagen tolkas olika av de olika kommunala ägarna till bolagen.¹⁰⁰ Det är dock främst stora kommuner med bostadsbrist och stor allmännytta som uppfattar sig ha ett relativt stort handlingsutrymme trots kravet på affärsmässighet. Det beror på att det för allmännyttiga bolag i dessa kommuner är lättare att motivera insatser genom att de ger positiv inverkan på värderingen av hela beståndet.¹⁰¹

Det är främst bostadsförsörjningen för vissa grupper som förefaller påverkad av den nya lagstiftningen. Detta styrs av redovisningsprinciper som gör att värdet på fastigheter i mindre attraktiva lägen måste skrivas ner kort efter färdigställandet. Därmed blir dessa investeringar inte affärsmässiga, och de kommer därför inte till stånd i samma utsträckning under den nya lagen.¹⁰² Dessutom kan lagen ha bidragit till de strikta krav som många allmännyttiga hyresvärdar, i likhet med privata hyresvärdar, ställer på blivande hyresgäster. Grander menar i sin studie av de allmännyttiga bostadsbolagens anpassning till den nya lagen att inkomstkrav på hyresgäster används i princip av alla bostadsbolagen och att de har blivit vanligare efter 2011 års lagstiftning.¹⁰³

De samhällsinsatser som bolagen fortsatt ska utföra i och med den nya lagen är dock förenliga med marknadsmässighet. Många allmännyttiga bolag utför samhällsinsatser där de verkar, men även flera privata bolag utför sådana insatser, vilket tyder på att dessa insatser anses vara i linje med affärsmässighet. Vad som anses affärsmässigt ändras över tiden, och i ett modernt varumärkesbyggande ingår ofta att bidra till det samhälle man agerar i.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Grander (2015).

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Grander (2015), Grander (2018 c), artikel 3, Westerdahl (2015).

¹⁰³ Grander (2018 c), artikel 2.

¹⁰⁴ Windell (2015).

Avsaknad av en nationell social bostadssektor

Som konstaterats ovan har Sverige valt att inte definiera en andel av bostadssektorns som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, vilket hade kunnat öppna upp möjligheter för offentligt stöd. De flesta andra länder har någon form av social bostadssektor för specifika målgrupper. Sverige har i stället valt en generell bostadspolitik, där bostadsbidragen och bostadstilläggen är de behovsprövade delarna som ska göra att alla har möjlighet att efterfråga en bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Dagens situation med en ökande strukturell hemlöshet och ökade kostnader för kommunernas sociala boendelösningar kräver ett antal olika åtgärder, vilket bland annat har aktualiserat diskussionen om huruvida det krävs en nationell social bostadssektor i Sverige.

Marknaden för ägt boende

Under lång tid har de som har ägt ett boende upplevt en värdestegring, vilken över tid har ökat ojämlikheten mellan dem som är inne på ägandemarknaden och dem som inte är det. I samtliga stora städer i Sverige har fastighetsprisindexet i runda tal fyrdubblats under perioden 1990–2016, medan KPI har ökat med 50 procent.¹⁰⁵ Samtidigt som fastigheterna har ökat i värde har också hushållens skulder ökat. År 2016 motsvarade skulderna i genomsnitt cirka 180 procent av disponibel inkomst.¹⁰⁶

De värdeökningar som har ägt rum de senaste 20 åren har tillfallit dem som köpte ett hus eller en bostadsrätt i gynnsamt läge. En studie av bostadskarriärerna mellan 1995 och 2010 för en kohort födda i början på 1970-talet visar att de största värdeökningarna har tillfallit dem som har högst inkomster¹⁰⁷ och att invandrade har gjort lägst kapitalvinster på sitt boende under perioden.¹⁰⁸ Även om bostadspriserna har ökat stadigt under de senaste 20 åren, är det inte säkert att denna utveckling kommer att fortgå. Priserna på bostadsmarknaden påverkas av konjunkturen i övrigt, och exempelvis under 1990-talskrisen påverkades bostadspriserna kraftigt negativt. Även

¹⁰⁵ Andersson, L.F. (2017).

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Definierat som individens genomsnittliga disponibla inkomst mellan 2008 och 2010.

¹⁰⁸ Hedman & Wind (2018).

under finanskrisen 2008 var utvecklingen svag. Det är därför svårt att på förhand avgöra vilka bostadsköp som kommer att generera kapitalvinster eller förluster, och ett ägt boende innebär alltid en viss risk.¹⁰⁹

Ojämligheterna i boendekostnader och möjlighet till kapitalackumulation mellan ägt och hyrt boende kan i stor utsträckning hänföras till ränteläget och till de olika skattereglerna för de två upplåtelseformerna. En viktig beståndsdel i den svenska bostadspolitiken historiskt har varit att de olika boendeformerna ska beskattas och subventioneras neutralt, alltså att staten inte ska gynna någon viss boendeform. De senaste decennierna har den skatteneutraliteten urholkats. I dag räknar EU-kommissionen Sverige som ett land med mycket gynnsamma ekonomiska regler för dem som äger sin bostad, vilket kan förklaras av en rad politiska åtgärder som har totalt sett har minskat skatten avsevärt på bostadsrätter och småhus.¹¹⁰ Hyresbostäder är i dag skattemässigt missgynnade i jämförelse med ägt boende.¹¹¹

År 2008 avskaffades fastighetsskatten till förmån för en fastighetsavgift med lägre skattesats och med ett lågt satt tak. Fastighetsavgiften är regressiv och omfördelande från glesare regioner till storstad, då taxeringsvärdena i de större städerna ofta ligger långt över taket på avgiften och skattesatsen alltså blir lägre för boende i attraktiva lägen i tillväxtregionerna.

Inträdeshinder på marknaden för ägt boende

Prisutvecklingen på fastigheter bidrar till en förhöjd tröskel att ta sig in på marknaden för dem som står utanför.¹¹² Två av tre unga tjänstemän som har köpt en bostad i Stockholm har fått hjälp ekonomiskt av föräldrar eller andra närstående.¹¹³ Det visar att de unga som inte har möjlighet att få ekonomisk hjälp hemifrån också har stora svårigheter att ta sig in på bostadsmarknaden i Stockholm, och att de därmed har större svårigheter att ta del av både arbets- och utbildningsutbud i den tillväxtregion som Stockholm är.

¹⁰⁹ Om kapitaliseringens betydelse på olika marknader, se avsnitt 6.6.

¹¹⁰ European Commission (2018).

¹¹¹ SOU 2014:1.

¹¹² Salvi del Pero et al. (2016).

¹¹³ Meddelande från fackförbundet Unionen, 2019-09-06.

Att prisökningar och skuldsättning håller sig på en rimlig nivå har stor betydelse för den samhällsekonomiska stabiliteten. Men många av de åtstramningar av regelverket som har gjorts skapar inträdes hinder för dem som inte har kommit in på ägandemarknaden. Samtidigt som begränsade prisökningar förbättrar förutsättningarna att ta sig in på ägandemarknaden för dem som står utanför, kan de åtgärder som används för att uppnå detta också leda till en motsatt effekt. Det skärpta bolånetaket, amorteringskraven och bankernas kvar att leva på-kalkyler med en hög kalkylränta och schablonkostnader hindrar vissa grupper från att kunna låna för att köpa en bostad.¹¹⁴ Även begränsningar av ränteavdraget som åtgärd för att begränsa prisstegringen drabbar främst dem som har behövt ta stora lån för att kunna få tillgång till det ägda boendet.

12.2 Närområdet

Det område man bor och lever i påverkar levnadsvillkoren under alla skeden av livet. Platsen får inverkan genom sin fysiska utformning, tillgången till service, arbetsplatser och skolor av god kvalitet och genom den sammansättning av människor som man delar området med.

I Sverige finns i dag ett stort antal bostadsområden med en hög koncentration av personer med låga inkomster eller en hög andel arbetslösa. Det finns även ett stort antal områden med en låg andel svenskfödda. Det betyder att många barn i Sverige i dag växer upp på platser där den sociala sammansättningen i sig kan inverka negativt på barnets framtida livschanser. Sverige avviker inte internationellt i termer av vare sig etnisk eller social boendesegregation. En studie av etnisk boendesegregation i Belgien, Danmark, Nederländerna och Sverige visar att segregationen i Sverige (med avseende på personer födda utanför Europa) ligger på ungefär samma nivå som i övriga länder.¹¹⁵ Den etniska segregationen i Sverige är högre än den inkomstbaserade, men medan den förra är stabil över tid, ökade den senare i 70 av 100 lokala arbetsmarknadsregioner mellan 1990 och 2010.¹¹⁶

¹¹⁴ Finansinspektionen (2019).

¹¹⁵ Wimark (2018).

¹¹⁶ Andersson och Holmqvist (2019).

*Grannskapseffekter*¹¹⁷

Effekterna av den sociala sammansättningen i ett bostadsområde på framtida utfall brukar benämnas grannskapseffekter. Grannskapet kan påverka individens framtida livschanser på ett antal olika sätt. Nätverksteorierna betonar att personer som växer upp i socialt utsatta områden kan ta till sig lokala sociala normer, enligt vilka arbete och utbildning inte premieras. De kan också sakna sociala nätverk som förmedlar kontakter och information om vägar mot arbete och utbildning. I socialt utsatta områden håller också den offentliga servicen ofta lägre kvalitet, då det kan vara svårt att rekrytera personal. Det kan även råda brist på affärer och övrigt utbud i områden med låg köpkraft. Den socioekonomiska sammansättningen kan också påverka möjligheterna till arbete för boende i området.

En sammanfattning av internationell och svensk forskning visar att boende i socioekonomiskt svaga områden har sämre skolresultat, utbildningsnivå, arbetsmöjligheter, hälsa och levnadsvanor, även när hänsyn tas till individernas egna bakgrundsfaktorer som social bakgrund och utbildning.¹¹⁸ Omvänt visar forskningen också att de som växer upp i resursstarka områden tenderar att få mer gynnsamma livsförutsättningar. Det är sällan möjligt att utifrån kvantitativa studier härleda vad som orsakar det observerade sambandet, varför de mekanismer genom vilka närområdet får betydelse för människors framtida utfall fortfarande är oklara.

Många områden som kallas utsatta har också en hög andel boende med utländsk bakgrund, och sambandet mellan områdets koncentration av låginkomsttagare och koncentration av utomeuropeiska invandrare har förstärkts.¹¹⁹ Men en uppväxt i ett område med låg andel svenskfödda kan innebära något annorlunda utfall än en uppväxt i ett socialt utsatt område. I dessa områden kan unga ha svårigheter att lära sig språket och övriga kulturella koder som gäller i landet. De som växer upp i ett område där de vuxna upplever sig diskriminerade på arbetsmarknaden kan också ha förväntningar om diskriminering och därmed lägre utbildningsambitioner.

Det finns dock studier som under vissa förutsättningar visar på positiva effekter av koncentration av individer födda i samma land i

¹¹⁷ Det här avsnittet bygger i stor utsträckning på underlagsrapporten till kommissionen av Roger Andersson och Emma Holmqvist.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.

närområdet. En studie av Åslund m.fl. indikerar att medan en hög andel utlandsfödda i grannskapet riskerar att försämra skolresultaten för flyktingbarn generellt, förbättras resultaten för barn i flyktingfamiljer med kort utbildning av en högre andel från den egna gruppen i närområdet. Om dessutom de egna landsmännen har hög utbildning, är den positiva inverkan ännu större.¹²⁰ Samma mönster kan ses gällande arbete; en hög lokal koncentration av den egna gruppen kan vara positiv för arbetsmarknadsutfallet för invandrade med kort utbildning, när de från den egna gruppen som är bosatta i området har god förankring på arbetsmarknaden.¹²¹

Nyare forskning om flyktingar från Iran, Irak och Somalia som har bosatt sig i etniskt segregerade områden visar tydliga köns-mönster, där kvinnorna upplever negativa effekter av den rumsliga segregationen, medan man inte ser samma effekter för männen.¹²² Internationella studier visar att grannskapets sammansättning påverkar barn i störst utsträckning, då de spenderar mest tid i sitt när-område, och att effekterna kan vara långvariga. Barn som är uppväxta i utsatta områden bor i hög grad i utsatta områden även som vuxna. Amerikansk forskning tyder på att tidiga flyttningar till ”bättre områden” får stor inverkan på framtida livsmöjligheter.¹²³ För unga kan en del av områdets inverkan på framtida möjligheter gå via den skola som är lokaliserad i närområdet. Från 1990 har skillnaden i skolresultat mellan skolor ökat, och 60 procent av ökningen kan hänföras till ökad boendesegregation. Övriga 40 procent kan förklaras av skolvalet.¹²⁴

En ofta framförd slutsats från forskningen om grannskapseffekter är att områdets påverkan på framtida livsmöjligheter är liten jämförd med den betydelse för framtida utfall som familjebakgrund och egen förmåga har. En reservation mot denna slutsats är dock att det är svårt att skilja familjebakgrundens effekter från grannskapets. Om familjebakgrundens effekt mäts med hjälp av syskonkorrelationer, kommer grannskapseffekterna att inkluderas.¹²⁵ Det är möjligt att de negativa effekterna av grannskapets sammansättning uppstår främst

¹²⁰ Åslund et al. (2011).

¹²¹ Edin m.fl. (2003).

¹²² Andersson, R. et al. (2018).

¹²³ Andersson, R. m.fl. (2017).

¹²⁴ Holmlund m.fl. (2019).

¹²⁵ Se avsnitt 8.3.

vid en hög grad av social exkludering. De europeiska studier som har gjorts av detta visar blandade resultat.¹²⁶

Närområdet kan också påverka individers livschanser genom sitt geografiska läge, om området är lokaliserat på långt avstånd från arbetstillfällen. En svensk studie har visat att invandrade bor i områden med färre arbetstillfällen i närområdet än svenskfödda, och att för invandrare är tillgången till lågkvalificerade jobb i närområdet av betydelse för sannolikheten att ha ett arbete.¹²⁷ Att det är främst de som söker arbete inom lågkvalificerade yrken som påverkas av arbetstillgången lokalt är väntat, då det är lågkvalificerade arbeten som annonseras ut lokalt och drivkraften att pendla långt för dessa arbeten är lägre.

Utsatta områden

Polisen bedömer 2019 att det i landet finns ett 60-tal så kallade utsatta områden, varav 22 definieras som särskilt utsatta.¹²⁸ Ett utsatt område definieras som ett geografiskt avgränsat område med låg socioekonomisk status, där kriminella aktörer har en inverkan på lokalsamhället. Ett särskilt utsatt område kännetecknas av en allmän ovilja att bistå det allmänna i rättsprocesser. Polisen bedömer det som mycket svårt att utreda och förebygga brott i dessa områden.¹²⁹ Utöver dessa definieras vissa av de utsatta områdena som riskområden till att bli ett särskilt utsatt område.

Det bodde 2018 cirka 556 000 personer i de 61 områden som polisen 2017 betraktade som utsatta. Detta motsvarar 5,4 procent av befolkningen.¹³⁰ De boende i dessa områden är yngre än i resten av Sverige, och cirka 155 000 personer är yngre än 20 år. Andelen med utländsk bakgrund i dessa områden är mycket högre än i det omgivande samhället, och allra högst är andelen i de särskilt utsatta områdena. Drygt 16 procent av alla med utländsk bakgrund i Sverige bor i ett av dessa utsatta områden. Befolkningen här utmärker sig också genom att de har kort utbildning och låg förvärvsgrad. Det är också större skillnader mellan män och kvinnors förvärvsgrad och

¹²⁶ Andersson och Holmqvist (2019).

¹²⁷ Zenou m fl (2006).

¹²⁸ Polisen (2019).

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Stiftelsen The Global Village (2019). Baserat på statistik från SCB. Statistiken gäller för befolkningen 2018 för de områden som definierades som utsatta av Polisen 2017.

medianinkomster i dessa områden än i det omgivande samhället. Av kvinnorna i dessa områden förvärvsarbetade 2018 bara 57 procent, medan 65,5 procent av männen var förvärvsarbetande. Motsvarande siffror för hela Sverige var 2018 77,9 procent för kvinnor och 80,3 procent för män.¹³¹

Barnombudsmannen har genomfört en studie av uppväxtförhållanden i det som den myndigheten definierar som utsatta områden. Detta är områden som har en högre grad av trångboddhet, större otrygghet, sämre ekonomi, sämre hälsa och sämre skolresultat än den stad som de ligger i. Barnombudsmannens sammanställning visar att uppväxt i ett socialt utsatt område ofta präglas av otrygghet och våld. Barnen i studien upplever våld i sin vardag, i hemmet, på gården eller till och med i förskolan. Våldet får konsekvenser för barnen, då det begränsar deras liv och rörelsefrihet. Barnen upplever också att det är svårt att få studiero i skolan och att vuxenvärlden har låga förväntningar på dem.¹³²

Politik mot segregation

År 2018 antog regeringen en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation och skapa jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla.¹³³ I strategin definieras segregation som ett relationellt fenomen som innefattar hela staden, där även de delar som har en hög andel höginkomsttagare anses som segregerade då människorna där lever skilda från människor i andra delar av staden. På sätt och vis markerar strategin alltså ett avsteg från en tidigare politik, som ofta har inneburit riktade insatser till socioekonomiskt utsatta områden. Regeringen konstaterar att det inte räcker med någon enskild åtgärd för att uppnå målet, utan att det krävs ett strukturellt arbete inom områdena boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle och brottslighet. Att motverka segregation genom ett strukturellt arbete som involverar flera sektorer i samhället är i linje med forskningen, som visar att segregationen är starkast i samhällen med hög inkomstojämlikhet.¹³⁴ Däremot fokuserar strategin främst på att åtgärda de aspekter av segregationen

¹³¹ Ibid.

¹³² Barnombudsmannen (2018).

¹³³ Regeringen (2018 a).

¹³⁴ Andersson och Holmqvist (2019).

som har negativ inverkan på människors livsmöjligheter, och inom områdena arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle och brottslighet är de formulerade delmålen tydligt riktade mot förbättrade förutsättningar i socioekonomiskt utsatta områden.¹³⁵ Det är alltså framför allt inom områdena utbildning och bostad som regeringen definierar delmål som i större utsträckning handlar om relationen inom hela staden.

Politik mot segregation handlar om att minska inkomstskillnaderna, om att motverka den geografiska koncentrationen av vissa befolkningsgrupper och om att minska de negativa effekterna av att människor bor segregerat. För att konkret motverka det segregerade boendet har man på vissa orter fört en politik för blandad bebyggelse. Det är dock inte säkert att blandad bebyggelse alltid leder till en blandad befolkning.

Kort sammanfattat tyder forskningen på att det bästa alternativet för att påverka segregationen är att använda blandningsverktyget allmänt över hela staden och i relation till befintlig bebyggelse. För att kommunerna ska kunna bedriva denna politik krävs det att de har tillgång till mark, vilket inte alla kommuner har.¹³⁶ Eftersom segregationen drivs främst av dem som har möjlighet att välja sitt boende, leder inte alltid ensidiga åtgärder i resurssvaga områden till en blandad stad. Som konstaterats tidigare styrs människors val i stor utsträckning av hur andra människors agerar. I en studie av så kallade *tipping points*¹³⁷ observeras att redan när andelen europeiska immigranter är omkring 9–10 procent eller andelen utomeuropeiska immigranter är omkring 3–4 procent, påbörjas en ökad utflyttning från, och minskad inflyttning till, området. De som flyttar har högre utbildning än de som stannar kvar.¹³⁸ Det mest effektiva medlet för att åstadkomma blandad befolkning i stadens olika områden verkar vara att förbättra möjligheterna för de resurssvaga att bosätta sig i resursstarkare områden.¹³⁹

I andra länder har blandningspolitik i många fall inneburit att man har rivit bostäder i socialt utsatta områden, men då dessa inte har ersatts med bostäder i mer gynnade områden, har politiken snarare

¹³⁵ Regeringen (2018 a).

¹³⁶ SOU 2018:67.

¹³⁷ Se avsnitten 4.2 och 8.4.

¹³⁸ Se vidare i avsnitt om skolegregation i kapitel 8.

¹³⁹ Andersson och Holmqvist (2019).

förstärkt koncentrationen av låginkomsthushåll till de områden som fortfarande är tillgängliga för dem.¹⁴⁰

Det förs även ibland en politik för att förhindra låginkomsttagare att flytta in i vissa områden. Ett långsiktig studie av en sådan blockeringsstrategi i Rotterdam visar att området snarast har utvecklats negativt genom denna blockering.¹⁴¹ I Sverige är ett exempel på en liknande strategi de införda begränsningarna avseende asylsökandes rätt till eget boende, vilka innebär att asylsökande som väljer eget boende i ett av de utpekade områdena i 32 olika kommuner går miste om sin dagarsättning. Begränsningarna har som syfte att minska den etniska segregationen och trångboddheten som finns i dessa områden och som asylsökandes möjlighet till egenbosättning har bidragit till.¹⁴²

Eftersom de som väljer att bosätta sig i eget boende under asyltiden inte är föremål för kommunplacering i enlighet med bosättningslagen vid uppehållstillstånd, har bosättningen under asyltiden stor betydelse för samhällets möjlighet att solidariskt sprida ansvaret för de nyanländas etablering över hela landet. Som ovanstående diskussion av studier av rivning i resurssvaga områden visar är det viktigt att strategier som innebär begränsningar för låginkomsttagare eller andra utsatta grupper att bosätta sig var de vill kombineras med insatser för att öka gruppernas möjligheter att bosätta sig på andra ställen.

För att minska de negativa effekterna av segregationen har man ofta genomfört områdesbaserade interventioner. Utvärdering av dessa har visat att de många gånger leder till att enskilda individer får det bättre men att dessa då flyttar från området, och deras boende tas över av personer med lägre inkomster. Området som sådant ändras alltså inte, även om de som initialt bodde i området kan ha fått bättre förutsättningar. Ett mindre vanligt utfall av områdesbaserade interventioner är att området gentrifieras, vilket innebär att områdets status höjs och att låginkomsttagare i viss mån lämnar plats för boende med högre inkomster. Här sker alltså en förändring av området, medan de låginkomsttagare som har svårt att bo kvar när området renoveras och hyrorna höjs flyttar vidare till andra, mindre

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Se diskussion om dessa regler i kapitel 13 och 19.

välstånd, områden. Slutsatsen som forskarna drar om områdesbaserade interventioner är att de inte leder till en markant ökning av genomsnittsinkomsterna för dem som ursprungligen bor i området, vilket oftast är insatsernas uttalade mål.¹⁴³

12.3 Regionala frågor

Tillväxten, som under mer än ett sekel har varit geografiskt spridd över landet, koncentreras nu i högre grad till storstadsregionerna och inkomstklyftorna mellan städerna och landsbygden växer. De ökande inkomstskillnaderna mellan storstadsregionerna och de glesare delarna av landet riskerar att få konsekvenser i form av ökad polarisering och minskat förtroende för samhällets institutioner.¹⁴⁴

Högre tillväxt i tätare regioner kan delvis förklaras av att kunskapsspridning och matchning av kompetenser leder till högre produktionsvärden. Men till stor del kan också de divergerande inkomsterna mellan regioner förklaras av att yngre välutbildade lämnar mindre och perifera regioner och flyttar till större regioner.¹⁴⁵ Den demografiska effekten av att unga lämnar glesare regioner och flyttar till de mer tätbefolkade regionerna är att födelsetalen blir lägre i de glesa regionerna och andelen i arbetsför ålder minskar. Som ett resultat av invandring har befolkningen vuxit i alla regioner, men i glesare regioner motverkas befolkningsökningen av inrikes utflyttning och negativa födelseton.¹⁴⁶ Det är främst unga med goda studieresultat eller välutbildade föräldrar som flyttar, vilket utöver regionala skillnader i åldersfördelning leder till ökande skillnader i human kapital mellan regionerna.¹⁴⁷

Antalet arbeten ökar främst i storstäderna, vilket är en utveckling som återfinns i flera andra europeiska länder.¹⁴⁸ Sverige utmärker sig dock genom den höga andelen av det totala antalet arbetstillfällen som finns i huvudstadsregionen. I Sverige finns i dag cirka 25 procent av alla arbetstillfällen i huvudstadsregionen, vilket är ungefär dubbelt så

¹⁴³ Andersson och Holmqvist (2019).

¹⁴⁴ SOU 2019:65 refererar till en litteratur på detta område. Se också Dal Bó et al. (2018).

¹⁴⁵ Eliasson (2018).

¹⁴⁶ SOU 2019:65.

¹⁴⁷ Eliasson (2018).

¹⁴⁸ Eurofound and European Commission Joint Research Centre (2019). Rapporten studerar utvecklingen av arbetstillfällen i nio europeiska länder.

stor andel som i övriga studerade EU-länder. Däremot är andelen arbetstillfällen i de andra svenska storstadsregionerna närmare det europeiska genomsnittet. Stockholm utmärker sig dessutom gentemot resten av Sverige genom den högre andelen högkvalificerade och den lägre andelen lågkvalificerade arbeten.¹⁴⁹

Den ekonomiska standarden¹⁵⁰ i Stockholmsregionen är högst i landet och var 2013 omkring 19 procent högre än i den regionen som hade lägst ekonomisk standard. År 1995 var samma skillnad 13 procent. Till viss del kan en del regioners lägre ekonomiska standard kompenseras av lägre boendekostnader, men när hänsyn tas till boendekostnader i olika regioner minskar skillnaden i ekonomisk standard mellan Stockholm och Norra Mellansverige bara från 22 till 20 procent.¹⁵¹

Den ekonomiska standarden skiljer sig dock i regel mer inom regioner än mellan regioner. År 2017 hade de 20 procenten med högst ekonomisk standard i Stockholm ungefär 6 gånger så hög ekonomisk standard som de 20 procent som hade lägst ekonomisk standard. Samtidigt hade den genomsnittliga stockholmarens ungefär 1,4 gånger högre ekonomisk standard än en genomsnittlig person i en landsbygdsregion långt från en större tätort.¹⁵² Den stora skillnaden inom Stockholm mellan dem som har högst och dem som har lägst ekonomisk standard härrör från höga kapitalinkomster bland de förstnämnda. Ett alternativt mått på inkomstfördelning mäter kvoten mellan den ekonomiska standarden i den 80:e percentilgruppen och den 20:e. För Stockholms län var denna kvot 2,27 år 2018, således lägre än den ovannämnda.¹⁵³

Skillnaderna mellan regionerna i Sverige ger inte hela bilden av hur levnadsvillkoren skiljer sig, då det även inom regionerna råder stora skillnader mellan olika kommuntyper. Många små kommuner, främst de som ligger utanför pendlingsavstånd till urbana centrum, krymper i dag befolkningsmässigt och ställs inför stora demografiska problem.¹⁵⁴ Konsekvensen för dem som bor i dessa kommuner blir att underlaget för service minskar.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Mätt som disponibel inkomst justerat för försörjningsbörda.

¹⁵¹ Korrigeringen för boendekostnader görs på data från 2012. Prop. 2014/15:100, Bilaga 2.

¹⁵² SOU 2019:65.

¹⁵³ SCB: Inkomststatistiken efter region.

¹⁵⁴ Gränsen för pendlingsavstånd går kring en timmes pendling (något längre för högutbildade; se Tillväxtanalys 2016).

Skattenivån i många av Sveriges små kommuner är väsentligt högre än i de stora städerna trots ett utjämningsystem som ska utjämna för förutsättningarna.¹⁵⁵ Det kommunalekonomiska kostnadsutjämningsystemet ändrades den 1 januari 2020, då det bland annat tidigare inte i tillräcklig utsträckning har kunnat kompensera för merkostnaderna i glesbygd. En rapport från Riksrevisionen indikerar dock att de förändringar som gjorts inte fullt ut kommer att kompensera mindre och glesbebyggda kommuner och regioner för deras merkostnader.¹⁵⁶ På grund av det växande välfärdsbehovet skulle mycket avlägsna glesbygdskommuner, i en framskrivning i en bilaga till Långtidsutredningen 2015, till år 2040 behöva höja skattesatsen med 6 procentenheter för att upprätthålla samma service som 2013. Storstadskommunerna skulle i samma framskrivning behöva höja kommunalskatten med 1 procentenhet.¹⁵⁷

Förutom merkostnaderna för produktion av välfärd i glesbygd lider de minsta arbetsmarknadsområdena (s.k. FA-regioner¹⁵⁸) också av problem med kompetensförsörjning. I en framskrivning kring kommunernas utmaningar 2040 framstår de minsta FA-regionerna som de som kommer att ha störst problem med kompetensförsörjningen, både med högskoleutbildad arbetskraft och med arbetskraft med motsvarande treårigt gymnasium.¹⁵⁹ Strukturomvandlingen i form av minskad tillverkningsindustri till förmån för tjänstenäringar kan också leda till regionala obalanser i arbetskraftsutbud och efterfrågan.¹⁶⁰

Långtidsutredningen 2019 har studerat risken för att arbetstillfällena ska ersättas av digital teknik och störst i de glesaste regionerna. Digitaliseringen kan leda till högre produktivitet och kan alltså vara en möjlighet till inkomstförbättringar i de glesare regionerna, men strukturomvandlingen kan också innebära ett högt tryck på omställning och omskolning.¹⁶¹

En del mindre kommuner har redan i dag problem med kompetensförsörjningen inom skolan,¹⁶² vilket kan vara en bidragande orsak till

¹⁵⁵ Se avsnitt 6.7.

¹⁵⁶ Riksrevisionen (2019 b).

¹⁵⁷ SOU 2015:101, s. 203.

¹⁵⁸ En funktionell analysregion (FA-region) är en region, inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor. Den senaste indelningen gjorde Tillväxtanalys 2015 och den delar in Sverige i 60 FA-regioner.

¹⁵⁹ SOU 2015:101.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ SOU 2019:65.

¹⁶² SOU 2017:1.

att betygsskillnaderna mellan skolor i små och stora kommuner har ökat de senaste decennierna.¹⁶³ Mellan 60 och 80 procent av de elever som går i de svagaste skolorna (mätt som mervärde för högstadiet baserat på nationella provresultat i gymnasiet) bor på landsbygden.¹⁶⁴

Medan kommuner med generellt sett hög utbildningsnivå, låga ohälsotal och höga inkomster har en hög grad av ungdomar med gymnasiebehörighet, minskar andelen unga med sådan i kommuner med mindre gynnsamma förutsättningar. Detta sammanfaller till viss del med en ökning av andelen födda utanför EU/EFTA i kommunerna, men nedgången i gymnasiebehörighet har pågått de senaste 12 åren, och det är först under de senaste åren som invandringen har varit förhållandevis hög.¹⁶⁵

Statlig närvaro

Viktig för människors livschanser är att kvaliteten på välfärden kan upprätthållas i alla Sveriges kommuner. En avgörande faktor för möjligheten att upprätthålla en välfärd av god kvalitet är tillgången till service. Under perioden 2008 till 2014 lades statlig verksamhet ner i alla tätortsstorlekar, men i absoluta tal minskade de statliga arbetsställena mest i de allra minsta tätorterna. Detta är ett potentiellt problem; statlig närvaro representerad av myndigheter som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polisen har betydelse för statsförvaltningens legitimitet. Sådan närvaro är av allt att döma mer betydelsefull än vad som kan uppnås med utlokalisering av specialistmyndigheter som Strålsäkerhetsmyndigheten eller E-hälsomyndigheten.

Under samma period har mer avlägsna orter och glesbygder sett både apoteks- och postombud samt dagligvarubutiker stänga.¹⁶⁶ Driftskostnaderna för service i glesbygd är högre än i städerna, och kostnadsbesparingar har gjorts genom indragen service. Vid avregleringar har man förlitat man sig på att marknaden ska leverera tjänster i hela landet, men exempelvis avregleringar av post och apotek har

¹⁶³ SOU 2019:40, kapitel 6.

¹⁶⁴ SOU 2019:40, s. 227.

¹⁶⁵ Forsberg (2019).

¹⁶⁶ SOU 2017:1.

inte ökat tillgängligheten till tjänsterna i de avlägsna landsbygds-kommunerna.¹⁶⁷

För att främja jämlika livschanser över hela landet är det också viktigt att uppväxtorten inte avgör möjligheten att utbilda sig på högskola. Studier har visat att längre avstånd till högskola kan motverka övergång till högre studier.¹⁶⁸ Dessutom finns det studier som indikerar att avstånd till högskolan spelar större roll i högskolebeslutet för unga från studieovana hem än för unga med välutbildade föräldrar, varför frågan om högskolans lokalisering även kan ha koppling till den sociala snedrekryteringen till högskolan.¹⁶⁹

12.4 Policyfrågor

Bostadsbrist

Det råder i dag stor bostadsbrist i tillväxtorterna, särskilt för unga och nyanlända. Finansieringen av bostadsbyggandet kommer fortsatt att vara av stor vikt för stabilitet i byggandet över konjunkturer. I mindre attraktiva lägen kommer det att krävas ett starkare offentligt engagemang eller förändrade avkastningskrav hos fastighetsbolagen.

Många av de värden som skapas genom tillgängliga bostäder, i form av förbättrad matchning och därmed tillväxt, tillfaller inte alltid den kommun inom vilken bostaden finns. Ansvar för bostadsförsörjningen kan därför inte enbart läggas på kommunerna, varför vissa problem med bostadsförsörjningen bara kan lösas på regional nivå.

Tillgängliga bostäder i det befintliga beståndet

För att öka resurssvaga grupperns möjlighet att efterfråga en bostad på den reguljära marknaden kan ett antal olika åtgärder behöva vidtas. Det handlar exempelvis om statliga insatser för att garantera rimliga hyresnivåer för inkomstsvaga hushåll och reglering av hyreshöjningar i samband med renoveringar. Bostadsbidragen behöver också återupprättas som bostadspolitiskt instrument. Utöver dessa

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ranehill (2002), Eliasson (2006).

¹⁶⁹ Resultaten pekar i olika riktningar. SOU 1993:85 fann inga belägg för breddad social rekrytering, medan Ranehill (2002) och Eliasson (2006) redovisar sådana.

konkreta åtgärder finns det också, i ett läge med ett ökande antal kommunala sociala bostadskontrakt, anledning att föra en diskussion om den generella bostadspolitikens för- och nackdelar i jämförelse med en modell med en social bostadssektor. I detta sammanhang bör även det handlingsutrymme som allmännyttan har för att föra social bostadspolitik tydliggöras.

Bostadsbeskattning

Det ägda boendet har under lång tid uppvisat en betydande värdestegring, som dock har avtagit på senare år. Kapitalvinsterna från fastigheter har bidragit till växande inkomstskillnader. En åtgärd som skulle verka återhållande på prisutvecklingen men få positiva fördelningseffekter är en proportionell fastighetsskatt. En sådan åtgärd skulle också bidra till att marknadsvärderingen av det ägda boendet slog igenom i boendekostnaden i större utsträckning, vilket kan få effekter på rörligheten och hur effektivt beståndet utnyttjas. Bostadsbeskattningen bör också vara neutral mellan upplåtelseformerna.

Marknadshyror

Förändringarna av hyresmarknaden under senare decennier har inneburit ett statligt tillbakadragande och en allmän rörelse mot marknadsstyrning, både i det bestånd som förvaltas av allmännyttan och i det privata. Detta har skapat problem framför allt för låginkomsthushåll. Det är svårt att se hur en generell övergång till marknadsprissättning skulle lösa bostadsförsörjningsfrågan för dessa grupper.

Segregation

Då segregationen till del drivs av inkomstjämligheten kommer en stor del av betänkandets förslag att ha bäring på segregationsfrågan.

Förutom generellt minskade socioekonomiska skillnader förefaller det mest effektiva medlet för att åstadkomma blandad befolkning i stadens olika områden att vara förbättrade möjligheter för de resurssvaga att bosätta sig i resursstarkare områden. De förslag som

presenteras inom det bostadspolitiska avsnittet kommer i stort att fokusera på detta, både genom riktad nyproduktion och genom tillgängliggörande av boenden i befintligt bestånd. En viktig åtgärd för att minska de negativa konsekvenserna av segregationen är att säkerställa att skolan, vården och övrig offentlig service håller en hög kvalitet i alla områden.

Möjligheten för asylsökande att bosätta sig var de vill har bidragit till ökad segregation och trångboddhet och försvårat ett solidariskt flyktingmottagande mellan kommunerna. Den möjligheten bör därför begränsas.

Statlig närvaro i hela landet

Kvaliteten i lokal service och tillgänglighet till myndigheter inverkar på medborgarnas tilltro till det offentliga. Statlig lokal närvaro genom myndigheter som Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polisen är i det avseendet effektivare än utflyttning av expertmyndigheter.

Kommunalekonomisk utjämning

För att utjämna förutsättningarna för att bedriva välfärd i alla Sveriges kommuner är det angeläget att det kommunalekonomiska utjämningsystemet uppdateras för att bättre kompensera för faktiska kostnadsskillnader i demografi och avstånd. Situationen är dock sådan att det på lång sikt krävs strukturella åtgärder avseende kommundsystemet och kommunernas arbetsuppgifter för en långsiktigt hållbar situation i landets kommuner.

Tillgång till utbildning i hela landet

För att öka antalet arbetstillfällen i hela landet bör högre utbildning tillgängliggöras i alla delar av landet. Digitaliseringen kan vara till hjälp i ett sådant program. Sådana insatser har också potential att förbättra arbetskraftsförsörjningen i glesare regioner.

13 Invandring, mottagande och integration

Antalet utrikes födda personer i Sverige var 2 020 000 personer i december 2019, och ytterligare 615 000 personer har två utrikes födda föräldrar. Sverige har varit ett invandringsland sedan 1930-talet, men särskilt under senare år har utvecklingen gått fort. Sedan 2000 har andelen utrikes födda personer i befolkningen ökat från drygt 11 till närmare 20 procent.¹

De som invandrat till Sverige är inte någon homogen grupp; människor har sökt sig hit vid olika tidpunkter, av olika orsaker och med olika förutsättningar. De delar dock erfarenheten av att ha migrerat, att initialt inte behärska svenska och att inte känna till samhällsinstitutioner och koder. För att de som kommer till Sverige ska ges möjlighet att etablera sig i samhället och på goda villkor skapa sig ett liv med arbete och egen försörjning krävs därför betydande ansträngningar av alla berörda parter.

För barn och ungdomar som kommer till Sverige är det framför allt skolan som är vägen in i det svenska samhället. Vuxna får ta del av svenskundervisning och andra etableringsinsatser där målet är att komma i arbete. En egen försörjning är vägen in i det svenska samhället.² Men integrationsfrågorna sträcker sig också över fler politikområden som är relevanta ur ett jämlikhetsperspektiv: bostadsförsörjning, hälso- och sjukvård, socialtjänst och andra. För att ge utrikes födda i Sverige goda och likvärdiga möjligheter krävs att systemen har adekvata resurser och fungerar väl. De flesta samhällsområden berörs och behöver tillämpa ett integrationsperspektiv.

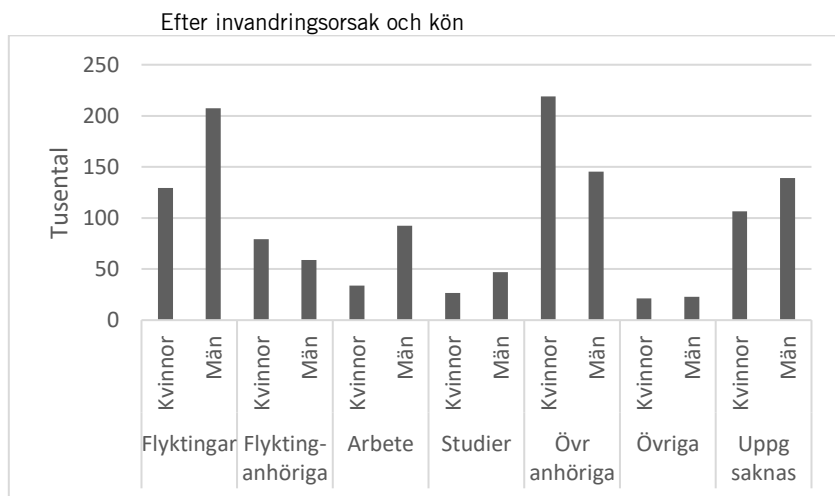
¹ SCB: Befolkningsstatistik, utländsk/svensk bakgrund.

² Se t.ex. Reg.skr. 2008/09:24, *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*.

13.1 Invandringen till Sverige

Sedan 2004 har 1 329 000 personer invandrat till Sverige. De har haft olika skäl för att flytta hit; vissa kommer under en begränsad tid för att studera, andra för att arbeta, och många har också flytt från krig och förföljelse i hemlandet. Till dessa grupper kommer också anhöriginvandrare. Omfattningen av de olika grupperna beskrivs i figur 13.1. Kvinnor är i högre utsträckning anhöriginvandrare, medan män utgör en större andel av övriga kategorier. Sedan 2014 registreras inte invandringsorsak för EU/EES-medborgare; dessa utgör merparten i kategorin *Uppgift saknas*.

Figur 13.1 Total invandring till Sverige 2004–2019, tusental personer



Not: Kategorin *Uppgift saknas* omfattar till största delen EU/EES-medborgare som inte registreras med grund för bosättning.

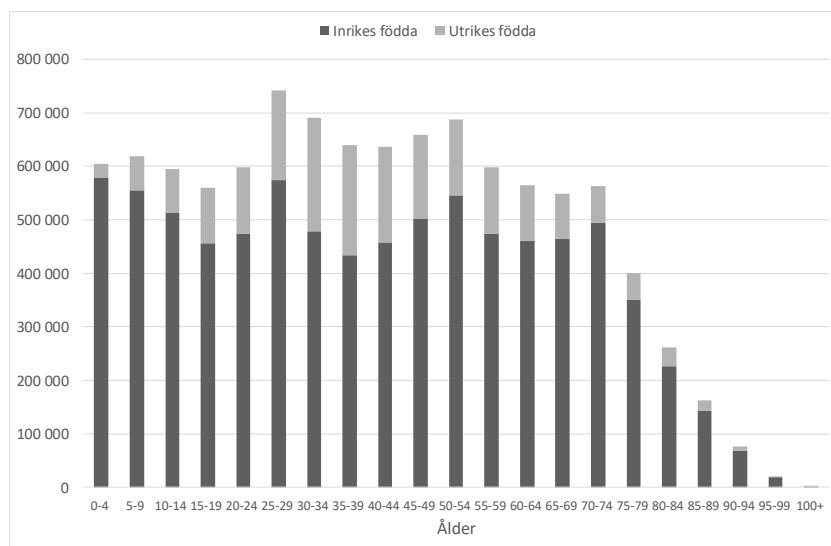
Källa: SCB: Befolkning: Invandringar efter grund för bosättning.

De människor som invandrat till Sverige har i genomsnitt varit betydligt yngre än totalbefolkningen. I figur 13.2 visas de invandrades åldersfördelning jämfört med inrikes föddas, och man kan konstatera att utrikes födda är överrepresenterade i arbetsföra åldrar. Flest utrikes födda i Sverige har kommit från Syrien, Finland, Irak, Polen och Iran. Största andelen kvinnor fanns bland dem som var födda i Thailand, 78 procent, medan 65 procent av afghanerna i Sverige är män.

Den så kallade försörjningskvoten – andelen barn och äldre som ska försörjas av den arbetande delen av befolkningen – är 15–16 procent lägre med de utrikes födda inräknade än utan. Därmed finns det en potential för att invandrade genom egen försörjning bidrar till samhällsekonomisk balans och till att möta arbetskraftsbrist i olika sektorer på arbetsmarknaden. För att den gynnsammare demografiska potentialen ska kunna utnyttjas krävs emellertid att etablering och integration fungerar. I annat fall kan förbättringen av försörjningsbalansen utebli och förbytas i sin motsats.

Pandemin har hittills medfört minskad invandring och ett minskat återvändande, och effekterna bedöms kvarstå under året. Effekterna på längre sikt är dock svårbedömda.

Figur 13.2 Befolkningen 2019, efter ålder och bakgrund



Källa: SCB: Befolkning: utländsk/svensk bakgrund, 2019.

Flyktingar och deras anhöriga

Flyktingar³ kommer till Sverige av andra orsaker och är annorlunda rustade än de som kommer för att arbeta eller studera. Deras väg in i det svenska samhället är därför längre än andra grupper. Först ska

³ Här avses människor som flytt från hemlandet av olika skäl. I juridiska termer består kategorin av ett antal grupper som anges i 4 kap. 1–3 §§ utlänningslagen.

deras asylansökan behandlas, vilket tar tid. De som sedan får stanna i Sverige behöver i regel mottagande- och etableringsinsatser för att stödja och rusta dem för ett självständigt liv i Sverige.

Anhöriga till flyktingar som fått uppehållstillstånd i Sverige kan också få uppehållstillstånd och omfattas då av samma stödsystem.

Sedan kulmen på flyktingvägen år 2015 har regering och riksdag genom införandet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten till uppehållstillstånd i Sverige begränsat inflödet både av asylsökande och anhöriga. Den tillfälliga lagen medförde vissa förändringar, dels genom att som huvudregel bevilja tillfälliga uppehållstillstånd (mot tidigare permanenta), dels genom ett skärpt försörjningskrav för anhöriga. Försörjningskravet innebär att anknytningspersonen ska kunna försörja sig själv och den anhöriga och ha en bostad av tillräcklig standard och storlek. Det finns dock flera undantag från försörjningskravet, exempelvis när anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller är ett barn.⁴

Tredjelandsmedborgare med arbetstillstånd i Sverige

Utrikes födda som inte är EU/EES-medborgare, så kallade tredjelandsmedborgare, kan sedan 2005 få arbetstillstånd i Sverige, om de har ett anställningsavtal med en arbetsgivare. Anställningen ska motsvara en lön som arbetskraftsinvandrarerna ska kunna försörja sig på, och lön och övriga anställningsvillkor ska inte vara sämre än de villkor som följer av kollektivavtalsvillkor eller praxis i yrke eller bransch.⁵ Arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket och är bundet till ett visst yrke och en viss arbetsgivare.⁶ Före 2005 prövades anställningen mot arbetsmarknadens behov. Mellan åren 2005 och 2009 ökade antalet uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl med 200 procent och har sedan dess legat på en stadig nivå om cirka 20 000 per år. Något mer än en tredjedel av arbetstillstånden rör kvalificerade arbeten såsom ingenjörer, programmerare med flera. En stor andel av arbetskraftsinvandringen rör dock relativt lågkvalificerade arbeten i branscher som lokalvård, hotell och restaurang och omsorg.⁷

⁴ 9–10 §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av uppehållstillstånd i Sverige.

⁵ 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

⁶ 6 kap. 2 a § utlänningslagen.

⁷ Migrationsverkets statistik: Beviljade arbetstillstånd 2019.

Vid årsskiftet 2019/2020 fanns 71 600 personer i Sverige som hade arbetstillstånd eller var anhöriga till person med arbetstillstånd. Drygt 31 000 var arbetstagare; övriga omfattade artister, företagare och anhöriga.⁸

Under senare år har ett antal fall inträffat där personer med arbetstillstånd utvisats, därför att deras arbetsgivare inte uppfyllt anställningsvillkoren.⁹ Mycket talar också för att denna möjlighet till arbetstillstånd i Sverige är en grund för missbruk och kriminalitet.¹⁰

Övriga anhöriga

Som anhörig till någon som är bosatt i Sverige kan man också få uppehållstillstånd. Den bosatta ska kunna försörja den anhöriga och ha en tillräcklig bostad.¹¹ Anhöriginvandrare har rätt att studera samhällsorientering och svenska för invandrare, sfi, inom den kommunala vuxenutbildningen och har också rätt att få vissa arbetsmarknadsinsatser som extratjänster. Hemkommunen ska aktivt verka för att nå anhöriginvandrarerna och motivera dem att delta i samhällsorientering,¹² men det är oklart i vilken grad detta görs, och i många kommuner går det inte att urskilja vilka deltagare som är anhöriga ("den utökade målgruppen") och vilka som är flyktingar och flyktinganhöriga.¹³ Det finns därmed en risk att anhöriginvandrare isoleras och hamnar i beroendeställning till anknytningspersonen.¹⁴

13.2 Asylsökande och mottagandet i Sverige

Mellan åren 2010 och 2019 har drygt 500 000 personer sökt om asyl i Sverige.¹⁵ Som framgår av figur 13.3 ökade antalet asylsökande stadigt efter 2010 för att under 2015 uppgå till 163 000 personer, varav nära 36 000 ensamkommande barn.

⁸ Uppgift från Migrationsverket, e-post, 2020-01-02.

⁹ Se t.ex. Migrationsöverdomstolen, mål nr 10747-16.

¹⁰ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019).

¹¹ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Flytta-till-nagon-i-Sverige/Gift-registrerad-partner-eller-sambo/For-dig-som-ar-anhorig-i-Sverige/Forsorjningskrav.html>

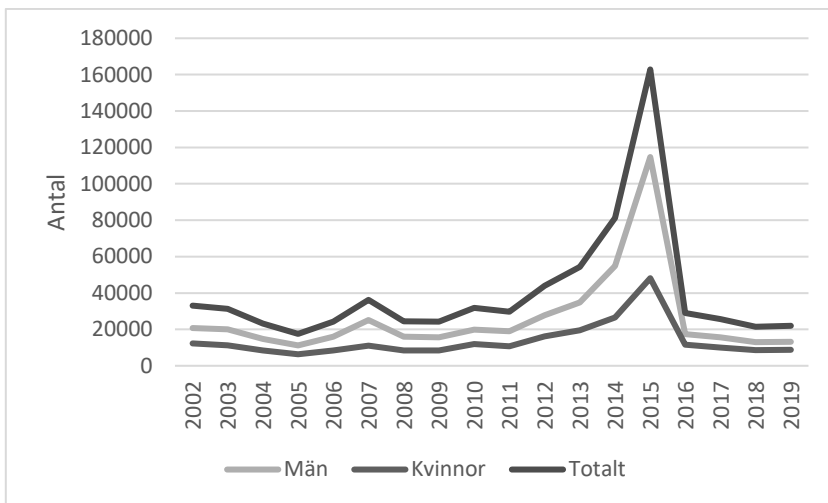
¹² 4–5 §§ i lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, samt 4 § i förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

¹³ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018), s. 9.

¹⁴ Se t.ex. SOU 2012:45, som kartlägger förekomsten av våld, hot och kränkningar som drabbar utländska kvinnor och deras barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning.

¹⁵ SCB:s statistikdatabas: Asylsökande.

Figur 13.3 Antal asylsökande till Sverige, åren 2002–2019



älla: SCB: Befolkningen: asylsökande, 2002–2019.

Beviljandegraden, det vill säga andelen som får bifall på sin asylansökan, har varierat relativt kraftigt över tid. År 2016 var den 60 procent, medan den 2019 var endast 27 procent.¹⁶ För ensamkommande barn har beviljandegraden generellt sett varit högre; de senaste fyra åren har den legat mellan 38 och 73 procent.¹⁷

Den som fått avslag på sin asylansökan ska frivilligt lämna landet. Mellan 2010 och 2019 avvek sammanlagt nära 85 000 personer¹⁸ under asylprocessen i Sverige. Hur många som stannat kvar i Sverige illegalt efter avslagsbeslut respektive rest hem är inte känt. Sådana, så kallat papperslösa personer, liksom vissa EU-migranter och andra, lever utanför samhället under svåra villkor i ett delvis oreglerat arbetsliv.¹⁹ Seriosa företag riskerar att konkurreras ut.²⁰

¹⁶ Migrationsverkets statistik: Avgjorda ärenden, respektive årgångar. Beviljandekvoten beräknas som antal bifall/totalt antal ansökningar, dvs. Dublin-ärenden och övriga oprövade ärenden ingår.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Uppgift från Migrationsverket, e-post, 20-02-13. Den omfattar personer som fått en vistelsestatuskod för avviken. Det finns ingen egentlig koppling till asylbeslutet; personen kan ha avvikit även före beslutet. Vanligast är dock att man gör det efter avslag, antingen efter beslut i första instans eller efter avslag i domstol.

¹⁹ För några inblickar i denna tillvaro, se Torp (2018).

²⁰ Se vidare avsnitt 9.2.5.

13.2.1 Asyltiden

Ansökan om asyl kan lämnas vid gränsen, på poliskontor eller till Migrationsverket. Migrationsverket genomför asylutredningen: granskar handlingar, genomför intervjuer med mera. Under asyltiden kan de sökande ordna eget boende (EBO), eller också erbjuds de att bo på något av Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO). Migrationsverket fattar beslut i asylärendet. Den som bor i anläggningsboende och får uppehållstillstånd erbjuds bostad i en kommun (enligt bosättningslagen). De som får avslag kan överklaga eller ska annars lämna Sverige.

Inflödet av asylsökande, Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas handläggningstider, kommunernas mottagande och de sökandes vilja att återvända vid ett avslag påverkar alla den genomsnittliga vistelsetiden inom mottagandet. Under de senaste åren har handläggningstiderna i asylprövningen lett till ökade vistelsetider för i stort sett samtliga kategorier inom asylprövningen.²¹ Enligt Migrationsverket var den genomsnittliga handläggningstiden runt 500 dagar åren 2017–18. Under 2019 hade den minskat till 288 dagar.²²

Vistelsetiderna innebär i stor utsträckning passiv väntan för de flesta asylsökande. Under väntetiden erbjuds de sökande så kallade *tidiga insatser* i form av språkträning och samhällsinformation (frivilligt tillhandahållet av civilsamhälle, kommuner eller regioner) samt en kompetenskartläggning (som Arbetsförmedlingen erbjuder digitalt). Aktiviteterna täcker bara en mindre del av tiden. Det är därmed i hög grad individens eget ansvar att göra väntetiden meningsfull. Tillgången på tidiga insatser har varierat, och kvinnor har deltagit i lägre utsträckning än män. Lång väntan kan innebära försämrad hälsa och förlorad kompetens.²³

Asylprocess och mottagande av ensamkommande barn

Ensamkommande barn följer en relativt annorlunda asylprocess. När de har lämnat in sin asylansökan, placeras de i en kommun som Migrationsverket anvisar.²⁴ Anvisningskommunen ansvarar för barnets boende och sociala stöd. Boendet kan upphandlas i andra kom-

²¹ Prop 2019/20:1, utgiftsområde 8, s. 14.

²² Migrationsverkets statistik: Avgjorda asylärenden, respektive årgångar.

²³ Se exempelvis Tingshög m.fl. (2016).

²⁴ 3 §, lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

muner, som då blir barnets vistelsekommun. Vistelsekommunen ansvarar för skolgång och god man. Ansvarsfördelningen för de ensamkommande barnen mellan offentliga aktörer har kritiserats för att inte vara ändamålsenlig.²⁵ Det uppstår ofta problem, när ensamkommande barn av anvisningskommunen placeras i en annan kommun.

Under 2015 sökte nära 36 000 ensamkommande barn asyl i Sverige. 92 procent var pojkar, och lika många var över 12 år. 22 800 var pojkar från Afghanistan.²⁶ De drabbades extra hårt av långa väntetider, inte minst på grund av problemen med åldersutredningar. Enligt den så kallade gymnasielagen tillåts vissa ensamkommande barn stanna kvar i Sverige under förutsättning att de tar del av en gymnasieutbildning. Även för dem som fått stanna enligt gymnasielagen kan situationen dock bli svår; exempelvis har de inte längre rätt att bo i Migrationsverkets anläggningsboenden under studietiden.²⁷

Många unga som fått avslag på sin asylansökan respektive ansökan enligt gymnasielagen har avvikit, och myndigheterna känner ofta inte till vilka som är kvar i landet och vilka som flyttat till andra länder.

13.2.2 Boende under asyltiden

ABO och EBO under asyltiden

Som tidigare nämnts kan asylsökande sedan 1994 välja att ordna eget boende under asyltiden. En stor andel av de asylsökande har också valt detta alternativ. Syftet med att uppmuntra till eget boende var att integrationen skulle snabbas upp och förbättras om människor får bosätta sig hos släkt eller vänner. Men det har visat sig att möjligheten till eget boende även bidragit till ökad segregation, olaglig andrahandsuthyrning, trångboddhet och andra problem, liksom att de ökade boendekostnader för asylsökande har kommit att drabba kommunernas socialtjänst.²⁸ Bland de inskrivna i asylmottagningen har andelen med egen bosättning varierat över tid. Under de senaste åren har den ökat och låg åren 2018 och 2019 på 57 procent.²⁹ En

²⁵ Zetterqvist Nelson & Hagström (2016).

²⁶ SCB:s statistikdatabas: Asylsökande.

²⁷ Kammarrätten i Jönköping, mål nr 3270-18.

²⁸ Boverket (2008).

²⁹ Uppgifter från Migrationsverket, e-post, 20-01-23.

asylsökande kan byta mellan boendeformerna under asyltiden och detta förekommer relativt ofta. Under 2018 flyttade drygt 7 800 personer från Migrationsverkets anläggningsboenden till eget boende, och nära 5 000 personer gjorde den omvända flyttningen.³⁰

Under asylutredningens gång har vuxna asylsökande rätt till dag-ersättning med 71 kronor (för ensamstående) respektive 61 kronor (för sammanboende) i eget boende. För dem som bor i anläggningsboende där mat ingår är motsvarande ersättning 24 respektive 19 kronor. Beloppen är oförändrade sedan 1994.³¹

Från och med 1 januari 2020 finns begränsningar där vissa kommuner med särskilt utsatta områden är undantagna från egen boställning. Asylsökande som bosätter sig där mister rätten till dagersättning.³²

13.2.3 Vilka asylsökande har fått stanna i Sverige?

Under de senaste 10 åren har 110 000 asylsökande kvinnor och 178 000 asylsökande män fått uppehållstillstånd i Sverige. Utöver det har drygt 65 000 kvinnor och 49 000 män fått uppehållstillstånd som anhörig till någon som fått asyl i Sverige. Summerat innebär det att under de senaste 10 åren har det tillkommit drygt 400 000 personer (175 000 kvinnor och 225 000 män) i kategorin flyktingar och deras anhöriga.³³

De grupper av flyktingar som fått uppehållstillstånd kommer, i storleksordning, från Syrien, Afghanistan, Eritrea, statslösa, Somalia och Irak.³⁴ Flyktingarna är förhållandevis unga; en tredjedel är under 18 år och ungefär hälften är under 39 år.³⁵ Integrationsförutsättningarna påverkas inte bara av ursprungsland och ålder; även utbildningsbakgrund, kön och social bakgrund hos de nyanlända spelar en viktig roll.

³⁰ Uppgift från Migrationsverket, e-post, 20-02-11.

³¹ 6 § Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

³² Prop. 2019/20:10, *Ett socialt hållbart boende för asylsökande*, Bet. 2019/20:SfU11, rskr 2019/20:73.

³³ Migrationsverkets statistik: Avgjorda asylärenden samt uppgifter från Migrationsverket, e-post, 19-11-21.

³⁴ Migrationsverket: Beviljade asylansökningar 2009–2018.

³⁵ Ibid.

13.3 De första åren i Sverige

Bosättning i en svensk kommun

De som bor i anläggningsboende när de får beslut om uppehållstillstånd får ett erbjudande om bostad i en kommun av Migrationsverket. Kommunerna är skyldiga att ta emot anvisade nyanlända. Principen om ett flyktingmottagande efter bärkraft styr bosättningen; kommunens arbetsmarknadsläge och tidigare mottagande vägs in och därefter den sökandes behov. Ett problem som följt migrationspolitiken länge, men som accentuerats på senare tid, är att det i kommuner där det finns bättre arbetsmarknadsutsikter råder bostadsbrist och tvärtom. Principen om ett proportionellt mottagande har också urholkats till följd av att så många asylsökande har valt eget boende.

Ännu ett problem med bosättningslagen är att den lämnar ett tolkningsutrymme för hur länge kommunen är skyldig att ordna bostad åt de kommunplacerade nyanlända. Färre än hälften av kommunerna erbjuder permanenta bostadskontrakt, och bland övriga varierar kontraktens längd. Det finns indikationer på att kommuner och andra aktörer aktivt medverkar till att individer bosätter sig i en annan kommun.³⁶

13.3.1 Nyanlända elever i svensk skola

År 2015, när drygt 160 000 människor sökte asyl i Sverige, var nära hälften av dem barn. Över 90 procent av barnen var 13 år eller äldre.³⁷ Ungefär hälften av barnen kom utan vårdnadshavare, så kallade ensamkommande barn, av vilka 92 procent var pojkar.

Den centrala integrationsinsatsen för barn och unga är naturligt nog det svenska skolsystemet. Skolan, inklusive förskolan, lär barnen svenska och andra skolämnen, och den är också viktig för att skapa struktur i vardagen och ge barn och unga möjlighet att utveckla sociala nätverk.³⁸ Antalet nyanlända elever i den svenska grundskolan har fördubblats sedan 2012 och ligger för närvarande på

³⁶ Se regeringsbeslut om uppdrag rörande social dumpning till Statskontoret 2020-02-13, Fi2019/03535/K, Fi2019/03928/K, Fi2020/00543/K.

³⁷ Migrationsverkets statistik: Asylsökande 2015.

³⁸ Zetterqvist Nelson & Hagström (2016), s. 33.

cirka 80 000 elever, vilket motsvarar närmare 8 procent av alla elever.³⁹ Skillnaderna är stora mellan kommunerna; vissa små kommuner på stort avstånd från storstadsområdena har tagit emot förhållandevis många nyanlända elever.

När en nyanländ elev kommer till en skola, ska kunskaperna kartläggas. Därefter fattar rektor beslut om placering i undervisningsform: förberedelseklass eller direktintegrering. När elevens kunskaper kartlagts och hen behärskar svenska tillräckligt väl, ska överflyttning till en ordinarie skolklass ske. Eleven har rätt till modersmålsundervisning samt studiestöd på modersmål. Andra insatser som skolan kan göra för nyanlända elever omfattar prioriterad timplan (studier i svenska prioriteras framför andra ämnen) och anpassad timplan (skolämnen prioriteras bort till förmån för de ämnen som ger gymnasiebehörighet samt hälsa och idrott).

Det är främst äldre nyanlända elever som tas emot i förberedelseklass, medan yngre barn direktintegreras i vanliga undervisningsgrupper.⁴⁰ De äldre får ofta stanna i förberedelseklass under längre perioder, vilket till övervägande del styrs av skolans organisatoriska behov snarare än elevernas behov. Övergången till ordinarie undervisningsgrupp, det vill säga en vanlig skolklass, försenas ofta på grund av brist på modersmålsstödjare och andra organisatoriska förhållanden. Tidigare forskning visar att förseningen är negativ både pedagogiskt och socialt. De nyanlända eleverna riskerar att få en parallell vardag i sina förberedande grupper.

Ju äldre ett barn är vid ankomsten till Sverige, desto sämre blir i genomsnitt skolresultaten.⁴¹ Flyktinginvandringens sammansättning under senare år har medfört att gruppen nyanlända barn som kommer efter skolstart har ökat. Även andelen elever som kommer från länder med svaga utbildningssystem har ökat.

Det finns ett antal utmaningar i arbetet med nyanlända elever: brist på lärare, modersmållärare och studiestödjare på modersmål.⁴² Ett annat problem rör undervisningen i svenska. Den svenska skolan ger relativt få timmar språkundervisning för utrikes födda elever, vilket främst beror på att den svenska skolan har få undervisnings-

³⁹ Mörtlund (2020).

⁴⁰ Zetterqvist Nelson & Hagström (2016). Se även Skowronski (2018).

⁴¹ Holmlund, H. m.fl. (2019), s. 281–283.

⁴² Mörtlund (2020), s. 26 ff.

timmar generellt.⁴³ Enligt Nationellt centrum för svenska som andraspråk råder det också stor brist på behöriga lärare i svenska som andra språk.⁴⁴ Andra problem är brist på ekonomiska resurser och lokaler, liksom skolornas samverkan med vårdnadshavare respektive med Migrationsverket.⁴⁵

13.3.2 Nyanlända vuxna

Etableringsprogrammet och dess deltagare

Personer som fyllt 20 men inte 65 år och som nyligen har fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller anhörig kan ta kontakt med Arbetsförmedlingen för en eventuell anvisning till etableringsprogrammet.⁴⁶ Efter en inledande kartläggning⁴⁷ av individens kompetenser ska insatserna inom etableringsprogrammet i normalfallet omfatta heltidsaktiviteter under upp till två år. En handlingsplan ska omfatta samhällsorientering, som ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället. Svenska för invandrare, sfi, kan ges på olika nivåer beroende på behov och förutsättningar. Förutom sfi och samhällsorientering ska individen ta del av insatser som kan underlätta och påskynda arbetsmarknadsetablering.⁴⁸ *Arbetsmarknadspolitiska program* omfattar exempelvis så kallad förberedande eller orienterande utbildning, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, och arbetsträning med handledare. Så kallade *arbetsförberedande insatser* omfattar arbetsförberedande aktiviteter, sociala aktiviteter inför arbete samt att söka arbete. En inskriven kan också *arbeta* parallellt med etableringsinsatser. De allra flesta som arbetar har något slags subvention. Ett fåtal har ett osubventionerat arbete. Inskrivna kan också delta i *reguljär utbildning*, oftast i form av kommunal vuxenutbildning.⁴⁹ Sedan 2018 kan inskrivna som har kort utbildning och som bedöms inte kunna matchas mot arbete under

⁴³ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), s. 171.

⁴⁴ <https://www.andrasprak.su.se/om-oss/aktuella-nyheter/problematiskt-d%C3%B6lja-bristen-p%C3%A5-sva-l%C3%A4rare-1.247521>, hämtad 2019-12-20.

⁴⁵ Mörtlund (2020).

⁴⁶ 2 och 4 §§ lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁴⁷ Kartläggningen kan ha skett under asyltiden, se avsnitt 13.2.1.

⁴⁸ 15 § förordning (2017:820) om vissa etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁴⁹ Se Arbetsförmedlingen (2019) för en mer detaljerad beskrivning av de olika insatser som ryms inom etableringen.

de två åren anvisas till *utbildningsplikt*. Det innebär att de under tiden i etableringsprogrammet ska närma sig den svenska arbetsmarknaden genom att ta del av reguljär utbildning.

Nyanlända inom etableringsprogrammet får etableringsersättning under två år.⁵⁰ Ersättningen är individuell för att ge kvinnor och män lika incitament att delta i programmet, men det finns relativt stora tillägg för barn och bostad, som är hushållsbaserade.⁵¹

Under sommaren 2017 nådde antalet inskrivna i etableringen hos Arbetsförmedlingen en topp om 76 000 personer, varefter deltagarantalet stadigt har minskat. Minskningen beror framför allt på att färre nyanlända tas emot i kommunerna, men ett nytt regelverk för vem som skrivs in bidrar också.⁵² Sedan den tillfälliga lagen infördes och tillfälliga uppehållstillstånd blivit vanligare är det också fler, framför allt kvinnor, som väljer att inte skriva in sig. Arbetsförmedlingen bedömer i en rapport att de kvinnor som avstår är de som bäst skulle behöva stöd för sin etablering.⁵³

Liksom de asylsökande är de nyanlända unga jämfört med hela befolkningen. Många har emellertid svag utbildningsbakgrund; av dem som deltagit i etableringsuppdraget sedan 2010 har mer än hälften endast förgymnasial utbildning.

Tabell 13.1 Utbildningsnivå för deltagare i etableringsuppdraget 2010–2018

	Antal kvinnor	andel	Antal män	andel
Förgymnasial utbildning	38 689	57	46 986	51
Gymnasial utbildning	13 026	19	19 517	21
Eftergymnasial utbildning < 2 år	2 868	4	4 499	5
Högskoleutbildning > 2 år	13 650	20	20 745	23
Summa	68 233	100	91 747	100

Källa: Arbetsförmedlingen (2019), tabell 4.2.

Kategorin *Förgymnasial utbildning* omfattar allt från ingen utbildning alls till 9–10-årig grundskola. År 2017 var det 7 procent av alla

⁵⁰ 2 kap. 12 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁵¹ 3 kap. 10 och 13 §§ i förordning (2017:819).

⁵² Prop. 2019/20:1, *Utgiftsområde 14*, s. 35. Det är framför allt föräldralediga och sjuka som inte längre skrivs in i etableringsprogrammet.

⁵³ Wickström Östervall (2019).

kvinnor och 3 procent av alla män i etableringen som helt saknade grundläggande utbildning.⁵⁴ Ytterligare en fjärdedel av både kvinnor och män hade förgymnasial utbildning kortare än 9 år.⁵⁵

Allt fler kommer i arbete och studier, men problem kvarstår

Utvärderingar har visat att något fler nyanlända får arbete under eller efter etableringsprogrammet än före 2010, då kommunerna stod för integrationsinsatserna för de nyanlända. Etableringsreformens införande från december 2010 förbättrade möjligheten att följa resultatet efter insatser. Haodong m.fl. (2019) visar också att den positiva effekten av etableringsprogrammet ökar över tid. För män ger programmet positiv sysselsättningseffekt oavsett tidigare utbildning, medan det för kvinnor främst är de som har högre utbildning som drar fördel av etableringsprogrammet.⁵⁶ Andelen som var i arbete eller studier 90 dagar efter avslutad etablering har ökat över tid sedan 2010, men det råder en klar skillnad mellan könen – 50 procent av männen mot 23 procent av kvinnorna. I vilken utsträckning det är etableringsinsatserna som blivit bättre eller om det är den allmänt goda konjunkturen som orsakat förändringen är inte klarlagt.⁵⁷

Några grundläggande problem har identifierats inom etableringen. Den initiala kartläggningen av individens färdigheter och kompetenser håller inte alltid önskvärd kvalitet, vilket påverkar effektiviteten i den efterföljande planeringen av etableringstiden.⁵⁸ Det råder också brist på adekvata insatser, så att vissa inskrivna tvingats delta i aktiviteter som inte passar deras behov eller gå om samma insats flera gånger.⁵⁹ Statskontoret (2019) konstaterade att 20 procent av deltagarna i etableringen inte hade fått något beslut om någon aktivitet.⁶⁰ Över tid har också arbetsförmedlarna som arbetar med etableringen fått allt fler inskrivna per handläggare, vilket lämnar mindre tid för

⁵⁴ Dahlin (2017).

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Haodong, Q. m.fl. (2019).

⁵⁷ Forslund m.fl. (2017) och Andersson Joona (2018).

⁵⁸ Riksrevisionen (2015) och Cheung m.fl. (2017).

⁵⁹ Larsson, J.K. (2019), s. 24.

⁶⁰ Statskontoret (2019).

tidkrävande men effektivare uppgifter som personliga möten.⁶¹ Utbudet av insatser varierar också över landet.

Slutligen brister det i likvärdighet i insatser för kvinnor och män. Ett antal undersökningar, däribland från Arbetsförmedlingen, visar att myndigheten inte behandlar nyanlända kvinnor och män likvärdigt; kvinnorna får sämre stöd och insatser för sin integration.⁶² Liknande förhållanden råder internationellt; kvinnliga flyktingar och flyktinganhöriga som kommer till de nordiska länderna respektive OECD-länder har inte fått adekvata, likvärdiga integrationsinsatser.⁶³ Flera studier visar att detta delvis beror på att arbetsförmedlare arbetar utifrån stereotypa föreställningar om utrikes födda kvinnor och män. Inte minst när det är ont om tid och adekvata resurser samverkar stereotypa föreställningar med resursbristen på ett sätt som leder till att män får träffa arbetsförmedlare tidigare och oftare än kvinnorna.⁶⁴ Under vissa omständigheter är det också en nackdel när nyanlända kvinnors makar följer med dem till möten på Arbetsförmedlingen.⁶⁵

Några allmänna slutsatser

Andersson Joonas (2018) har sammanfattat forskningen om arbetsmarknadspolitiska insatser för nyanlända och angivit tre områden för framtidens prioriteringar inom etableringsinsatserna.⁶⁶ För det första behöver de nyanländas humankapital förbättras, framför allt genom utbildning men också validering av befintliga utbildningar och kompetenser. Enligt Andersson Joonas (2020) finns det skäl att tro att kortare arbetsmarknadsutbildningar skulle kunna ha en positiv effekt för nyanlända. Dessa kräver dock oftast relativt goda språkkunskaper.⁶⁷

För det andra behöver man öka arbetsgivarnas efterfrågan på att anställa nyanlända. Eftersom subventionsgraden redan är hög, är inte

⁶¹ Larsson, J. K. (2019). I rapporten intervjuas arbetsförmedlare som arbetar inom etableringen och många ger uttryck för en hög och växande arbetsbelastning.

⁶² Se t.ex. Riksrevisionen (2015), Dahlin (2017), Wickström Österwall (2017, 2019), Cheung (2018), Larsson, J. K. (2019).

⁶³ Se t.ex. Nordiska Ministerrådet (2018) för evidens från Norden och för OECD-länder Liebig & Tronstad (2018).

⁶⁴ Larsson, J. K. (2019).

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Andersson Joonas (2018).

⁶⁷ Andersson Joonas (2020).

högre ersättning till arbetsgivarna effektivt. I stället förordas förenklade subventionsmodeller och en reducering av arbetsgivarens risk, exempelvis genom att Arbetsförmedlingen eller ett bemanningsföretag tar över personalansvaret för den stödanställda. En tredje slutsats från forskningen är att intensifierad matchning kan spela stor roll för nyanlända med kort utbildning och begränsade formella färdigheter.⁶⁸ I denna matchning kan såväl kommuner som Arbetsförmedling och privat sektor medverka.

13.4 Integrationsutfall

I detta avsnitt beskrivs kort utfallet på några viktiga områden för integrationen; utbildning, arbetsmarknad, hälsa, boende levnadsförhållanden samt självupplevd integration. Framställningen bygger på olika källor, vilket innebär att observationerna gäller olika grupper med utländsk bakgrund i olika stycken. Svårast är integrationen av flyktingar och deras anhöriga, framför allt dem med utomeuropeisk bakgrund, så fokus ligger i möjligaste mån på dem.

13.4.1 Utbildning

Barn och ungdomar

Ungas skolresultat är viktiga för deras möjligheter till fortsatt utbildning och arbete senare i livet. Ojämliga studieresultat kommer därför att leda till ökad ekonomisk ojämlikhet längre fram. En studie av skolresultaten för inrikes och utrikes födda elever konstaterar att elever som invandrat efter 7 års ålder, elever med svagare socioekonomisk bakgrund, ensamkommande barn samt elever födda i Afrika når sämre skolresultat än andra elevgrupper.⁶⁹ Gapet mellan utrikes födda och inrikes födda elever minskar med den tid de tillbringat i skolan, det vill säga skillnaden är mindre mellan samma elever i årskurs 9 än vad den är i årskurs 6. I sammanhanget är det värt att nämna att samtliga grupper av flickor utom de utomeuropeiskt födda med mindre än 9 år i Sverige har högre genomsnittligt

⁶⁸ För studier av effekten av arbetsnära insatser såsom jobbcoacher, arbetspraktik och subventionerade anställningar, se t.ex. Andersson Joona & Nekby (2012) och Liljeberg m.fl. (2012).

⁶⁹ Grönqvist & Niknami (2017).

meritvärde än inrikes födda pojkar med minst en inrikes född förälder.⁷⁰ Drygt 90 procent av inrikes födda elever uppnår gymnasiebehörighet, medan endast 65 procent av de utrikes födda eleverna når dit.⁷¹ Gapet kan till stor del statistiskt förklaras av att de utrikes födda elevernas föräldrar har mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund, att de bor i andra områden och av skolsegregationen.⁷²

När det kommer till att avsluta en gymnasieutbildning är det framför allt de som är födda utanför Europa med mindre än 9 års vistelsetid som lyckas i lägre utsträckning än övriga grupper. Andelen som klarar av att fullfölja en gymnasieutbildning inom fem år är endast hälften av motsvarande andel bland inrikes födda.⁷³ Även när det gäller gymnasiebehörighet och avslutat gymnasium presterar flickor signifikant bättre än pojkar.

För ensamkommande barn, som oftast kommer till Sverige i övre tonåren, är skolresultaten ännu blygsammare. Få ensamkommande når examen från en treårig gymnasieutbildning, fastän många av dem studerar inom gymnasieskolan eller på gymnasial nivå inom vuxenutbildningen.⁷⁴ Detta påverkar kraftigt möjligheterna på arbetsmarknaden, och bland 27-åringar som tidigare kommit ensamma till Sverige är väsentligt färre i arbete än inrikes födda.⁷⁵

En faktor som är av betydelse för barns integration är föräldrarnas socioekonomiska ställning. OECD (2017) studerar den sociala rörligheten hos immigranter och deras barn. Ett tydligt resultat är att det för utomeuropeiskt födda kvinnor finns en korrelation mellan deras förvärvsarbete och barnens utfall, och då särskilt för döttrar.⁷⁶ OECD (2016) argumenterar för att relativt omfattande investeringar i vuxna med låga kvalifikationer ska ses som en investering med avkastning på nästa generations skolresultat.⁷⁷

Vissa ungdomar varken arbetar eller studerar.⁷⁸ Problemet är betydligt större bland unga med utländsk bakgrund och särskilt för

⁷⁰ SCB (2019 a).

⁷¹ Grönqvist & Niknami (2017). Språksvårigheter spelar rimligen en roll i sammanhanget. Något som dock maskeras när elevernas bostadsområde tas med i analysen.

⁷² Ibid.

⁷³ SCB (2019 a). Uppgiften avser elever som påbörjat gymnasiet läsåret 2012/2013, s. 24.

⁷⁴ Çelikaksoy & Wadensjö (2018).

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ OECD (2017 d).

⁷⁷ OECD (2016 b).

⁷⁸ S.k. UVAS, ungdomar som varken arbetar eller studerar (eng. NEET, not in employment, education or training).

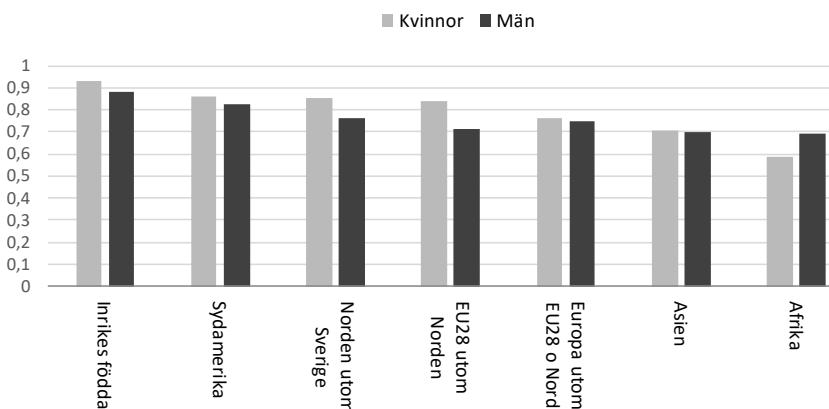
ensamkommande ungdomar.⁷⁹ Störst andel inaktiva finns bland de unga kvinnorna. I gruppen 25–29 år står var fjärde utrikes född kvinna utanför arbete och studier, att jämföra med drygt var femte utrikes född man och knappt var tionde inrikes född kvinna eller man.⁸⁰ Föräldrars inkomster, sysselsättning och utbildning påverkar om ungdomar blir inaktiva eller inte.⁸¹

Vuxnas utbildning och färdigheter

Som framgick av avsnitt 13.3.2 har en stor andel av de nyanlända vuxna kort utbildning. För hela gruppen utrikes födda ser det bättre ut, men det finns ett fortsatt utbildningsglapp gentemot inrikes födda, framför allt hos dem som är födda i Afrika och Asien, se figur 13.4. Kvinnor födda i Afrika har lägst andel med gymnasieutbildning och är den enda grupp där kvinnorna har lägre andel än män.

Figur 13.4 Andel med minst gymnasieutbildning, 2018

Folkbokförda i Sverige efter födelseregion och kön



Källa: SCB: Utbildningsregistret, uppgifter för 2018.

⁷⁹ Çelikalaksoy & Wadensjö (2018), s. 34–36. De jämför ensamkommande med ungdomar som kommit med föräldrar och inrikes födda ungdomar.

⁸⁰ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2017b).

⁸¹ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2017a), s. 27–31, ger en översikt över institutionella, individuella och strukturella faktorer som enligt litteraturen ökar sannolikheten för att unga ska bli inaktiva.

Enligt Långtidsutredningen 2015 är grundläggande färdigheter – förmåga att kunna läsa, räkna, tala och skriva samt problemlösningsförmåga, samarbetsförmåga och noggrannhet – avgörande för att en individ ska komma in på arbetsmarknaden.⁸² OECD:s program för internationell mätning av vuxnas färdigheter, PIAAC, mäter läskunnighet, beräkningsfärdighet samt problemlösning med dator och internet. Sverige har den största skillnaden i färdigheter mellan inrikes och utrikes födda bland de 24 länder som undersöktes. Det förklaras både av en genomsnittligt hög nivå bland inrikes födda och en genomsnittligt låg nivå bland de utrikes födda, vilket i sin tur beror på ett högre flyktingmottagande. Färdighetsmåttan reflekterar en sämre bild av arbetsmarknadsförutsättningarna än vad utbildningsmåttan gör; även bland utrikes födda med hög utbildning finns en ansenlig andel med svaga färdigheter.⁸³

13.4.2 Arbetsmarknadsetablering

Etablering för de vanligaste utomeuropeiska invandrargrupperna

I en studie från IFAU 2017 kombinerar författarna inkomstdata med uppgifter från Arbetsförmedlingen för att beräkna hur lång tid det tar för invandrare från de vanligaste icke-västliga ursprungslanderna att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.⁸⁴ I genomsnitt tar det drygt 5 år innan hälften av en kohort invandrare nått denna etableringsstatus och 15 år tills 80 procent har etablerat sig. Om något ser det ut som om detta framgent kan komma att gå något fortare.⁸⁵ Hur lång tid arbetsmarknadsetableringen tar varierar emellertid med konjunktur, ursprungsland, kön, ålder vid ankomsten och utbildning.

Det tar betydligt längre tid för kvinnor att komma i sysselsättning, vilket bland annat kan förklaras av att många flyktingar är i familjebildande ålder när de kommer till Sverige och att det oftast är kvinnorna som tar ansvar för hem och familj. Däremot når de i

⁸² SOU 2015: 104, s. 197 ff.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Forslund m.fl. (2017). Den person som har minst hälften av medianinkomsten för en 45-åring räknas som etablerad på arbetsmarknaden.

⁸⁵ Ibid. Se även budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 13, Andelen nyanlända i arbete eller studier 90 dagar efter etableringsprogrammet har ökat under senare år. Pandemin kan få effekter i motsatt riktning.

många fall slutligen upp till mäns sysselsättningsgrad, även om detta tar mer än 10 år. Även för äldre invandrare ökar sysselsättningen långsammare. Som för andra grupper är utbildning central för både tiden till arbetsmarknadsinträde, uppnådd sysselsättning och inkomst.⁸⁶ Särskilt för kvinnor födda utanför Europa innebär kort utbildning svårigheter på arbetsmarknaden.⁸⁷

De ovan beskrivna integrationsmönstren har varit stabila i Sverige, trots att många enkla jobb har försvunnit och att antalet utrikes födda har ökat markant. De sektorer där de nyanlända från de vanligaste flyktingländerna får sitt första arbete är för kvinnor framför allt omsorg, företagstjänster, utbildning samt tillverkning och för män tillverkning, företagstjänster samt hotell och restaurang.⁸⁸ Enligt regeringen har tiden för arbetsmarknadsetableringen förbättrats under det senaste året; mer än hälften är i arbete efter 5 år i Sverige,⁸⁹ och allt fler kommer i arbete eller studier efter etableringstiden (se avsnitt 13.3.2 ovan).

Samtidigt är utrikes föddas anknytning till arbetsmarknaden sämre än vad sysselsättningssiffrorna visar. Även som sysselsatta har utrikes födda en svagare anknytning till arbetsmarknaden; de har i lägre grad fast anställning och arbetar i mindre omfattning heltid.⁹⁰ När det kommer till arbetets villkor har utrikes födda i högre utsträckning än inrikes födda enformiga arbeten, saknar inflytande över sin arbetssituation och oroar sig för att bli arbetslösa. Detta gäller särskilt för unga och kortutbildade utrikes födda.⁹¹

Utanför arbetskraften står den som inte arbetar eller aktivt söker arbete. Vanliga orsaker till att vara utanför arbetskraften är studier, långvarig sjukdom och hemarbete. Mellan 2010 och 2018 minskade andelen som står utanför arbetskraften bland flyktingar och deras anhöriga, övriga utrikes födda och inrikes födda. Minskningen var störst bland de utrikes födda. Stora skillnader mellan grupperna kvarstår dock, och kvinnor står utanför arbetskraften i högre utsträckning än män i samtliga grupper. År 2018 stod 15,0 respektive 28,4 procent flyktingar och flyktinganhöriga män respektive kvinnor utanför arbetskraften.

⁸⁶ Forslund m.fl. (2017) och SCB (2019 b).

⁸⁷ SCB (2019 b), s. 32.

⁸⁸ Forslund m.fl. (2017).

⁸⁹ Prop. 2019/20:1, *Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering*.

⁹⁰ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), s. 115–148, Calmfors m.fl. (2018), s. 40–63.

⁹¹ SCB (2019 b), s.38–40. Uppgifterna var inte uppdelade på kön.

Tabell 13.2 Andel utanför arbetskraften 2018

Efter bakgrund och kön, procent

	Flyktingar och anhöriga till flyktingar	Övriga utrikes födda	Inrikes födda
Kvinnor	28,4	18,8	12,3
Män	15,0	10,6	9,3

Källa: SCB (2019 a).

De vanligaste orsakerna till att stå utanför arbetskraften bland flyktingar och flyktinganhöriga var studier och sjukdom; 58 procent av kvinnorna och 74 procent av männen. Den tredje vanligaste orsaken bland kvinnor var hemarbete: var sjätte kvinna utanför arbetskraften ägnade sig åt hemarbete, något som endast 2 procent av männen gjorde. För männen var arbetssökande (utan att vara inskriven hos Arbetsförmedlingen) den tredje vanligaste orsaken: nära 10 procent.⁹² Heltidsstudier var betydligt vanligare bland flyktingar och flyktinganhöriga med eftergymnasial utbildning än bland dem med kortare utbildning; 43 procent jämfört med 28 respektive 30 procent för dem med förgymnasial respektive gymnasial utbildning.

Det finns en omfattande forskning som visar att det förekommer diskriminering av utrikes födda och personer med utländsk bakgrund på den svenska arbetsmarknaden.⁹³

13.4.3 Hälsa

Utrikes föddas hälsa kan skilja sig från majoritetspopulationens hälsa på grund av omständigheter i ursprungslandet, själva migrationen eller livsvillkoren i mottagarlandet. I många europeiska länder är det en större andel personer med utländsk bakgrund som har hälsoproblem som diabetes, hjärt- och kärlsjukdomar, högt blodtryck, kronisk njursjukdom, fetma och metabolt syndrom än i majoritetsbefolkningen.

Nyanlända invandrare har generellt sätt bättre hälsa än migranter som har bott i mottagarlandet i några år. Detta fenomen har observerats i flera länder, inklusive Sverige. Det tyder på att livet under de första åren i ett nytt land påverkar hälsan negativt. I Sverige är väl-

⁹² SCB (2019 a), s. 54–58. Uppgifterna är hämtade från AKU.

⁹³ Se tex. Aldén & Hammarstedt (2015). Se vidare kapitel 9.

färdssjukdomar som diabetes, högt blodtryck och fetma vanligare bland dem som har bott mer än fem år i landet än bland dem som har varit här kortare tid.⁹⁴ Något som också talar för att omständigheterna i Sverige påverkar hälsan är att andra generationens invandrare, inrikes födda med två utrikes födda föräldrar, har högre dödlighet än resten av befolkningen.⁹⁵ Däremot förbättras tandhälsan generellt efter en tid i Sverige.⁹⁶

Både barn och vuxna som har flytt från krig har i större utsträckning psykiska problem som posttraumatiskt stressyndrom och depression. Asylprocessen kan också bidra till psykiska besvär, speciellt om väntetiden är lång och om de asylsökande behöver flytta inom Sverige och därmed gå miste om de trygghetsskapande plattformar som skola, vård och sociala kontakter som de har byggt upp. Det är också, som förväntat, vanligare med psykisk ohälsa hos migranter, om de har låg socioekonomisk status eller lever i utanförskap i mottagarlandet.⁹⁷

13.4.4 Boende

Nyanlända är, tillsammans med unga, den grupp som har störst svårighet att få tag i boende. Boverkets bedömning är att denna bristsituation kommer att bestå under många år framöver.⁹⁸ Svårigheterna att tillgodose bostadsbehovet har att göra både med gruppens svårigheter på arbetsmarknaden, och därmed deras svaga ekonomiska ställning, och med att de hyresrätter som fördelas efter kötid blir svåruppnåeliga för dem som är nya i landet. Till det ska läggas att studier har visat att ett arabisk klingande namn minskar sannolikheten att få svar från en hyresvärd vid en intresseanmälan.⁹⁹

Bostadsbristen och de ojämlika resurserna ger en situation där omkring 45 procent av dem som har utländsk bakgrund bor i hyresrätt, jämfört med omkring 19 procent bland dem som har svensk bakgrund.¹⁰⁰ 16 procent av alla med utländsk bakgrund bor också i

⁹⁴ Folkhälsomyndigheten (2019).

⁹⁵ SCB (2019 b).

⁹⁶ Folkhälsomyndigheten (2019).

⁹⁷ Folkhälsomyndigheten (2019).

⁹⁸ Boverket (2020 b).

⁹⁹ Ahmed (2015).

¹⁰⁰ SCB: Hushållens boende, uppgifter för 2018.

ett så kallat utsatt område. I de utsatta områdena utgör personer med utländsk bakgrund nära tre fjärdedelar av befolkningen.¹⁰¹ För gruppen utrikes födda föräldrar med barn under 18 år har den akuta hemlösheten också ökat under de senaste åren¹⁰², och personer födda utanför Europa är överrepresenterade i trångboddhet. Bland dem som vistats mindre än tio år i Sverige var 36 procent av kvinnorna och 28 procent av männen trångbodda. Möjligheten att ordna eget boende bidrar till detta; för nyanlända med mycket begränsade nätverk kan alternativet till att bo trångt med släkt eller bekanta vara att inte få någon egen bostad över huvud taget. Minst trångbodda är inrikes födda med minst en inrikes född förälder: 2 procent.¹⁰³

13.4.5 Ekonomiska förhållanden

Enligt SCB:s rapport om integrationsläget är utrikes födda och personer med utländsk bakgrund överrepresenterade bland dem som har låg ekonomisk standard, mätt som mindre än 60 procent av medianen. Bland dem i åldern 30–64 år hade närmare hälften av utomeuropeiskt födda som varit mindre än 10 år i Sverige en sådan ekonomisk standard.¹⁰⁴ Även andelen i gruppen som har ekonomiska problem¹⁰⁵ är hög; det är 4 gånger vanligare än i hela befolkningen (16 respektive 4 procent).

Ekonomisk utsatthet i barndomen, ”barnfattigdom”, är särskilt allvarlig, eftersom den inverkar på livschanserna. 9 procent av Sveriges barn är födda utomlands, och ytterligare 15 procent har utländsk bakgrund.¹⁰⁶ Enligt SCB:s rapport om uppväxtvillkoren för barn med utländsk bakgrund tillhör 64 procent av de utrikes födda barnen hushållen med de 20 procent lägsta inkomsterna. För inrikes födda barn med utländsk bakgrund var det 43 procent, och bland barn med

¹⁰¹ Se vidare avsnitt 12.2.

¹⁰² Boverket (2018 a).

¹⁰³ SCB (2019 a), s. 57–58.

¹⁰⁴ SCB (2019 a), s. 46. Andelen varierar över åldersgrupperna. Åldersgruppen 30–64 år har lägst andel med låg ekonomisk standard, eftersom flest arbetar i den gruppen. Andelen varierar också med olika bakgrund; utomeuropeer har lägre ekonomisk standard än de som är födda i Europa.

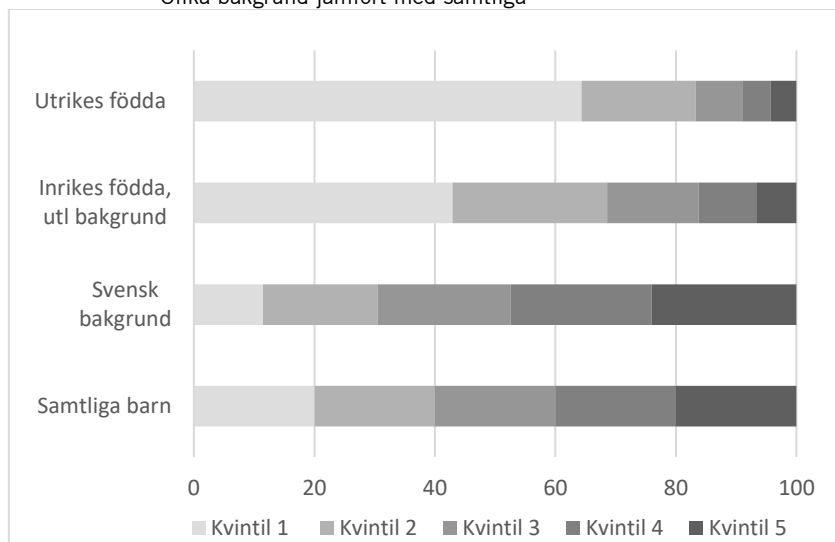
¹⁰⁵ Ekonomiska problem definieras som att den svarande låtit bli att betala räkningar i tid till följda av ekonomiska svårigheter (SCB 2019 b).

¹⁰⁶ SCB (2020 c). Utländsk bakgrund definieras här som inrikes fött barn med två utrikes födda föräldrar.

svensk bakgrund var det 11 procent,¹⁰⁷ se diagram 13.5. Jämfört med 2014 hade andelen inrikes födda barn med utländsk bakgrund minskat i den lägsta kvintilen. För barn med utländsk bakgrund varierar familjens inkomstnivå framför allt med hur länge föräldrarna har bott i Sverige och av vilken orsak de invandrat. 79 procent av utrikes födda barn till flyktinginvandrare återfinns i den lägsta kvintilen.¹⁰⁸

Figur 13.5 Familjens inkomstnivå (kvintiler) för barn 0–17 år, 2018

Olika bakgrund jämfört med samtliga



Källa: SCB 2020:3, diagram 8.

Föräldrars brist på arbete är den största källan till ekonomisk utsatthet. Utöver själva försörjningen är det också normerande för barn att se sin mamma och pappa gå till arbetet eller studier. År 2019 hade nära var femte barn en mamma som var arbetslös eller stod utanför arbetskraften (6 resp. 13 procent).¹⁰⁹ Utrikes födda kvinnor är överrepresenterade i båda dessa kategorier.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid, s. 20–21.

¹⁰⁹ SCB: Barn- och familjestatistik: föräldrars sysselsättning, uppgifter för 2019.

13.4.6 Självrapporterad integration och värderingar

Subjektiv integration – att känna sig hemma, delaktig och stolt

Enligt SCB:s (2019 a) beskrivning av integrationsläget i Sverige finns det inga statistiskt säkerställda skillnader mellan dem som har utländsk bakgrund och dem som är födda i Sverige när det gäller andelen som känner sig delaktiga i samhället och är lyckliga. Också enligt forskning baserad på World Values Survey känner sig de flesta migranter sig som hemma i Sverige, identifierar sig med landet och känner stolthet över sitt nya land.¹¹⁰ Där visas dock att det finns ett bestående könsgap, som innebär att män rapporterar en högre subjektiv integration (mätt på detta sätt). En hypotes är att det kan förklaras av att situationen för män som familjeförsörjare förbättras för många som kommer till Sverige. För kvinnor, som oftast tar hand om hemmet, barn och äldre släktingar, ändras situationen mindre.¹¹¹

Värderingar och attityder

Även om värderingar är något subjektivt, kan de beskrivas som gemensamma normsystem på gruppnivå, exempelvis inom socio-ekonomiska grupper. Även på landnivå kan man tala om gemensamma samhällliga normer. Inglehart och Welzel (2005) kartlägger världens länder efter dess värderingar längs två skalor: sekulära – religiösa värderingar respektive frihetliga – patriarkala värderingar.¹¹² Sverige och övriga Norden uppvisar de mest sekulära och frihetliga samhällliga värderingarna av alla undersökta länder. Dessa värderingar avspeglas bland annat i den nordiska välfärdsmodellen (beskriven på annan plats i betänkandet). På ett liknande sätt kopplar Inglehart och Norris (2003) länders könsnormer till samhällets tekniska och ekonomiska utveckling.¹¹³ Där framkommer att Sveriges befolkning har bland de mest jämställda könsnormerna i världen. Flera av Sveriges stora migrantgrupper kommer från länder där normerna är betydligt mer könskonservativa.

¹¹⁰ Norris & Puranen (2020, forthcoming).

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Inglehart & Welzel (2005). Boken beskriver hur utvecklingen av länders värderingar kan förklaras av deras ländernas grundläggande förhållanden och utveckling.

¹¹³ Inglehart & Norris (2003).

Enligt tidigare undersökningar anpassar sig migranternas värderingar till det nya hemlandets. Enligt undersökningarna ligger de ungefär mittemellan det gamla hemlandets och det nya hemlandets.¹¹⁴ Detta bekräftas också i den svenska vågen av Migrant Values Survey. Migranternas värderingar på olika områden visar sig dock vara olika benägna att ändras i det nya landet. Områden där migranternas värderingar inte ändras lika mycket och därmed i genomsnitt skiljer sig mer från de inrikes föddas är kvinnors rättigheter (exempelvis skilsmässa och abort) respektive barns rättigheter (barnaga, könsstympning, val av utbildning, fritid, partner osv.).¹¹⁵

En extrem yttring av religiösa och patriarkala värderingar är så kallat hedersrelaterade normer, vilka är de som ändrats minst hos migranterna under tiden i Sverige.¹¹⁶ Hedersnormerna handlar om att upprätthålla en grupp, till exempel en familj, släkts eller landsmäns, heder genom att begränsa framför allt kvinnors och flickors sexuella handlingsfrihet, fri- och rättigheter. Hedersrelaterat våld och förtryck¹¹⁷ omfattar barn- och tvångsgifte, könsstympning och i extremfallet mord, men även vardagliga begränsningar som att inte få välja kläder, utbildning eller umgänge. Om en flicka eller kvinna bryter mot hedersreglerna, måste hedern återupprättas genom att familjemedlemmar eller släktingar bestraffar henne. Hederskulturen medför alltså både kontroll, förtryck och våld mot flickor och kvinnor. Normerna innebär ett maktsystem där flickor och unga kvinnor befinner sig längst ner. Det faktum att det är hela släkten eller klanen som hävdar hedersnormerna gör att den utsatta blir än mer skyddslös. Även pojkar och män kan drabbas.¹¹⁸

Långt ifrån alla familjer i Sverige med utländsk bakgrund omfattar hedersnormer. För att mäta förekomsten av hedersnormer ställdes i en enkät riktad till samtliga elever i årskurs 9 i kommunala skolor i Uppsala frågan om familjen förväntade sig att de skulle vänta med sexuellt umgänge tills de gifte sig. Två tredjedelar av alla flickor med två föräldrar födda utanför Norden svarade att detta stämde helt och hållet eller ganska bra. Bland flickor med inrikes födda föräldrar var motsvarande siffra 3 procent. Bland flickor som med detta mått mätt

¹¹⁴ Litteratur refererad i Norris och Puranen (2020 forthcoming). Se också avsnitt 5.7.

¹¹⁵ Puranen (2019), s. 57 ff.

¹¹⁶ Puranen (2019), s. 260.

¹¹⁷ Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck diskuteras i relation till andra våldsbegrepp i SOU 2015:55, s. 49–54. Stycket bygger på Ghadimi & Gunnarsson (2019), s. 17–19.

¹¹⁸ SOU 2015:55, s. 89–90.

lever under hedersnormer var det vanligt med krav gällande föräktenskapliga relationer som i stort sett inte förekommer för övriga ungdomar. En femtedel av flickorna kände oro för att inte få bestämma över sin utbildning, fritid och vänner. Dubbelt så många, drygt 40 procent, kände oro över att inte få bestämma själva vem de ska gifta sig med. Även pojkar i familjer med hedersnormer var begränsade i dessa avseenden. Av de senare uppgav en stor andel att de kommer att tvingas till äktenskap om de blir tillsammans med någon som familjen eller släkten inte accepterar.¹¹⁹ Flickor som lever under hedersnormer rapporterar att de är utsatta för fysiskt, psykiskt och socialt våld signifikant mer än flickor som inte levde med sådana normer.¹²⁰ En nationell kartläggning visar liknande resultat.¹²¹

Problemen för de drabbade skiljer sig väsentligt från annan problematik som samhällets institutioner som förskola, skola, socialtjänst, rättsväsende har mer erfarenhet av. Därför finns en nationell stödtelefon för rådgivning i ärenden rörande hedersrelaterat våld för yrkesverksamma. Erfarenheter från den visar att det ofta rör sig om ärenden där den utsatta är ett barn och med flera förövare såsom föräldrar, syskon och andra släktingar. De professionella har mindre erfarenhet av utredning och insatser i sådana ärenden än exempelvis vuxna utsatta för våld i nära relationer.¹²² En undersökning inom Kriminalvården pekar mot samma slutsats; gärningspersoner dömda för brott som kan härledas till hedersnormer skiljer sig markant från andra dömda.¹²³

Regeringen har antagit en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, och i den ingår hedersrelaterat våld och förtryck. Vikten av förebyggande insatser understryks bland annat. Vidare har regeringen tillsatt en utredning som ska lämna förslag på om och hur hedersbrott kan bli en egen brottsrubricering.¹²⁴

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid. Däremot var frekvensen sexuellt våld likartad mellan grupperna: 3 respektive 4 procent sade sig ha utsatts, s. 41–42. Pojkar som lever under hedersnormer rapporterar signifikant mer sexuellt våld än andra pojkar: 5 respektive 1 procent.

¹²¹ Jernbro och Landberg (2018).

¹²² Länsstyrelsen i Östergötland (2020), s. 15.

¹²³ Yourstone m.fl. (2018).

¹²⁴ Dir. 2019:43, *Straffansvar för hedersrelaterat våld och förtryck*.

13.5 Offentliga intäkter och utgifter för flyktinginvandringen

Varje människa i ett land bidrar till de offentliga finanserna och till samhällsekonomin med både intäkter och kostnader över sin livstid. I unga och äldre åldrar är man nettomottagare och under arbetsföra år nettoinbetalare till de offentliga finanserna. Beroende på vars och ens olika förutsättningar bidrar människor olika mycket, men i genomsnitt går det i stort sett jämnt upp. Som konstaterades i kapitlets inledning har den utrikesfödda delen av befolkningen en gynnsam åldersprofil, såtillvida att en större andel är i arbetsför ålder än befolkningen i övrigt.

Ruist (2018) har beräknat de offentligfinansiella kostnaderna och intäkterna för Sveriges flyktinginvandrare och flyktinganhöriga.¹²⁵ Flyktinginvandrare lever i Sverige i genomsnitt 58 år. Särskilt under de första åren, då få av dem arbetar, innebär invandringen offentliga kostnader; därefter ökar intäkterna när allt fler kommer i arbete, betalar skatt och bidrar till sin egen försörjning. Baserat på integrationsutfallet för tidigare flyktinginvandrare gör Ruist en prognos för flyktinginvandringens långsiktiga påverkan på de offentliga finanserna. Kalkylen bygger på historiska integrationsutfall för olika grupper flyktingar och antagandet att den fortsatta politiken på området kommer att ha samma karaktäristika som den tidigare. Enligt den beräknas flyktinginvandringen komma att kosta i genomsnitt 74 000 kronor netto per flykting och år. Som jämförelse var den offentliga sektorns bruttoutgifter cirka 240 000 kronor per capita och BNP 488 000 kronor per capita år 2019. Flyktinginvandringen kan också medföra dynamiska effekter som är svåra att mäta. På arbetsmarknaden kan de som får arbete antingen tränga undan andra eller möjliggöra att det skapas bättre arbeten för andra.¹²⁶

Rapporten beräknar att även om flyktinginvandrarnas integrationstakt skulle höjas avsevärt, kommer det att kvarstå betydande offentligfinansiella kostnader för Sveriges flyktinginvandring.¹²⁷ Eklund och Larsson (2020) beräknar att det tog 12–13 år innan hälften av de utrikes födda i åldern 20–64 år blivit självförsörjande i

¹²⁵ Ruist (2018). Forsättningsvis sammantaget benämnda "flyktinginvandrare".

¹²⁶ Ruist (2018), s. 65.

¹²⁷ Ibid. s. 79.

Sverige.¹²⁸ Ökade offentliga utgifter är nödvändiga under flykting-
invandrarnas etableringsperiod i Sverige, men med effektiva integra-
tionsinsatser bör fler kunna få arbete fortare, inte minst i bristyrken,
så att den demografiska potentialen utnyttjas bättre.

Enligt kommissionens mening bör den här typen betraktas som
räkneexempel som illustrerar kostnader och effekter av den hittills
förda politiken och inte uppfattas som normerande. Liknande kalky-
ler kan genomföras för andra grupper vars genomsnittliga produk-
tivitet ligger under medelvärdet för befolkningen i stort. Kalkylerna
kan dock ha viss relevans för diskussionen om hur åtgärderna ska
finansieras; vi återkommer till detta i kapitel 29.

Kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna

Staten ansvarar för kostnaderna för flyktingmottagningen under
asyltiden och under de två första åren efter uppehållstillstånd. Den
ersätter alltså kommunerna för kostnader i samband med mottagan-
det enligt bosättningslagen. När många nyanlända kommit ut i kom-
munerna, har kötiden för att kunna skriva in sig i etableringsprogram-
met hos Arbetsförmedlingen och därmed få etableringsersättning
ökat. Under denna väntetid krävs försörjningsstöd, och kostnaderna
för detta har ökat för berörda kommuner. Även de som inte fått egen
försörjning efter de två åren i etableringsprogrammet är hänvisade
till försörjningsstöd. Kommunernas utgifter i detta avseende har
ökat.¹²⁹

13.6 Policyfrågor

De utrikes födda som demografisk tillgång

Åldersstrukturen bland de utrikes födda är gynnsam och skulle där-
för kunna bidra till att mildra en framtida utveckling där allt färre i
arbetsför ålder ska försörja allt fler unga och gamla. För det krävs
det dock att en större andel kan få arbete och egen försörjning.
Arbete och egen försörjning är också något som skyddar individen
själv mot olika slags ekonomiska och sociala risker. En betydande

¹²⁸ Eklund & Larsson (2020). Författarna sätter gränsen för självförsörjning till 4 prisbas-
belopp, ungefär i nivå med de bidrag man kan få och under kollektivavtalade minimilöner.

¹²⁹ SKL (2019), s. 28–30.

andel av de utrikes födda och särskilt de nyanlända saknar dock de kvalifikationer och färdigheter som behövs på svensk arbetsmarknad. Det ska vara både en rättighet och skyldighet att skaffa sig sådana färdigheter så att man kan få ett arbete på svensk arbetsmarknad. För att lyckas med detta kommer det att krävas ett större och tydligare statligt ansvar, effektiviseringar av mottagandet och etableringen och tydligare samverkanstrukturer samt mer finansiella och reala resurser.

Utan sådana åtgärder riskerar man i stället förstärka ojämlikheten med en växande grupp utrikes födda som inte fått reella möjligheter att komma in i samhället och bidra och som i stället kommer att upplevas som en samhällsekonomisk belastning. Enskilda har ett stort eget ansvar, men det nya hemlandet måste bistå, framför allt med ett ordnat och effektivt mottagande i form av behövlig information, språkundervisning och arbetsmarknadsinsatser, liksom bostäder. Det är kommissionens bedömning att detta inte kan ske utan ett betydande resurstillskott. Uteblir det, riskerar ojämlikheten att öka under lång tid framöver till följd av misslyckad integration.

Men finansieringen är bara en del av utmaningen. Svårare är att fylla de faktiska behov som uppstår på samhällets olika områden; det saknas bostäder, lärare, gode män, läkare med flera. Såväl när det gäller skolan som arbetsmarknaden och bostaden är det tydligt att det inte finns några enkla lösningar. I stället gäller det att arbeta med ett brett spektrum av åtgärder för att utnyttja alla möjligheter som kan bidra till snabbare integration på de olika samhällsområdena.

Ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna

Det har uppstått ett antal obalanser i relation till flyktinginvandringen. Mottagandet är ojämnt fördelat över Sveriges kommuner, och tillgången till bostäder och goda arbetsmarknadsförutsättningar är också ojämn. Inom skolan råder liknande förhållanden; elever med utländsk bakgrund är koncentrerade till vissa skolor. Det utbildningsbehov som finns hos flyktinginvandrarna ställer omfattande och framgent växande krav på skolan, vuxenutbildningen och arbetsmarknadspolitiken.

Samtidigt är det inte realistiskt att tro att två år med statligt finansierade integrationsinsatser, ersättning och bostäder kommer att vara

tillräckliga för en stor andel av de nyanlända. Många flyktinginvandrare och deras anhöriga kommer inte på den tiden att ha kunnat uppnå en nivå där de kan jämföras med motsvarande grupper inrikes födda, så att samhällets generella system blir ändamålsenliga och tillräckliga. Det har resulterat i ökande kommunala kostnader för försörjningsstöd, vilket även nedläggningarna av lokala Arbetsförmedlingskontor har gjort.¹³⁰

Detta talar för att staten bör ta ett större finansiellt ansvar under en längre period och för att få fungerande system på plats, så att den demografiska potentialen hos flyktinginvandrarna kan tas tillvara bättre.

Asylmottagande och bosättning

Asylmottagningssystemet var ansträngt redan tidigare, och under den stora strömmen av flyktingar under senare halvan av 2015 utsettes det för stora påfrestningar. Även om Migrationsverket nu har kommit ifatt med den ärendebalans som följde i spåren av flyktingvågen, är väntetiderna i asylsystemet fortfarande långa, och väntetider över ett år är vanliga. Detta är värdefull tid som skulle kunna användas för att förbereda för framtiden på ett mer konstruktivt sätt än i dag. Mottagandet av asylsökande och av nyanlända invandrare är i dag komplexa system med många offentliga aktörer inblandade, liksom civilsamhället. Effektiviserad asylprövning och mottagning genom centralisering och ärendesortering skulle kunna vara en väg framåt.

Asylsökandes rätt att bosätta sig var man vill under asyltiden motiverades av att man menade att det skulle underlätta integrationen, men den har skapat problem både i asylsystemet och i kommuner där många bosatt sig.

Skolan

En gymnasieutbildning ökar sannolikheten för att man ska få ett arbete. Samtidigt har den svenska skolan fått ta emot stora grupper utrikes födda elever som kommer till Sverige i högre åldrar. Detta ställer relativt nya krav både på skolan och sedermera på vuxen-

¹³⁰ SKL (2019).

utbildningen, dit många som inte klarat av ordinarie skolgång hänvisas. Samtidigt råder brist på kvalificerade lärare, modersmålsstödjare och andra professioner, liksom på ekonomiska resurser och lokaler.

Hur nyanlända elever som kommit till Sverige efter skolstart tas emot i skolan är viktigt för att skapa jämlika livsvillkor. En grupp med särskilda svårigheter är de som kommit under tonåren, med eller utan föräldrar.

Etableringsinsatser och övrig arbetsmarknadspolitik

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan påverka nyanländas och utrikes föddas arbetsmarknadsetablering genom effektiviseringar och förbättringar på flera olika områden inom politiken som leder till små förbättringar i utfallet.¹³¹ Det rör sig om insatser för att validera den kompetens som finns från ursprungslandet och att stärka de utrikes föddas utbildning och kvalifikationer. Arbetsgivarernas efterfrågan på utrikes föddas arbetskraft kan också ökas något, framför allt genom förenklingar och riskreducering i olika slags subventionerade anställningar. Forskning visar också att utrikes födda gynnas mer än andra grupper av arbetsförmedlarens stöd och hjälp, vilket talar för att utökade insatser av den typen för nyanlända och övriga utrikes födda kan vara effektiva.

Inom forskningen framhålls också vikten av att tala svenska och av fullgjord gymnasieutbildning för att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Både inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen finns utbildningar som leder till medelkvalificerade jobb exempelvis inom industrin och välfärdssektorn. Sådana arbeten innebär självförsörjning i motsats till lågkvalificerade arbeten, där staten måste betala en mellanskillnad i bidrag, antingen till arbetsgivaren eller arbetstagaren, under en lång tid.¹³²

Arbetsförmedlingsfunktionen skulle behöva stärkas för att kunna ge fler inskrivna utrikes födda adekvata insatser. Detta bör påverka aktuella planer på förändringar av organisation och gränssnitt mellan offentlig och privat sfär. Vi återvänder till dessa frågor i kapitel 18.

¹³¹ Andersson Joona (2019); se även Forslund m.fl. (2017).

¹³² Resonemanget hämtat från Sanandaji (2017), s. 308–309.

Jämställd integration

Arbetsmarknadsintegrationen är avhängig av ursprungslandets utbildningssystem och arbetsmarknad.¹³³ På samma sätt kan faktiska arbetsdelningsmönster och värderingar om jämställdhet från ursprungslandet också påverka arbetsmarknadsintegreringen – takten och slutpunkten – framför allt för kvinnor.¹³⁴

Det svenska samhället har samtidigt en viktig uppgift i att leva som man lär och ta emot och stödja kvinnor och män på ett likvärdigt sätt. Kvinnor och män, oavsett om de är flyktingar eller anhöriga, ska få del av adekvat information om hur det svenska samhället fungerar, om rättigheter och skyldigheter och om att såväl kvinnor som män förväntas bidra till sin egen försörjning.

Många nyanlända är i familjebildande ålder, och det är vanligt att de får barn under första åren i Sverige.¹³⁵ I praktiken innebär det att mammornas arbetsmarknadsetablering pausas. Det är viktigt att inte förlora mer tid för integrering än nödvändigt på detta. Frågan om tidig och ändamålsenlig samhällsinformation blir allt viktigare, eftersom allt färre nyanlända kvinnor anvisas till Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Etableringsinsatserna för de första åren måste utformas flexibelt nog för att kunna erbjudas även till kvinnor med små barn. Tillgången till förskola och fördelarna med den behöver nå alla föräldrar.

Fler unga kvinnor än män med utländsk bakgrund är så kallat ”inaktiva”, det vill säga de varken arbetar eller studerar. För inrikes födda ungdomar är könsskillnaden liten. Många unga med utländsk bakgrund hämmas av hedersrelaterade normsystem, som ibland tar sig repressiva och våldsamma uttryck. Flickor och kvinnor drabbas mest, men även pojkar och män kan drabbas. Det är en viktig jämlikhets- och framtidsfråga att flickor och pojkar med utländsk bakgrund också i praktiken får samma fri- och rättigheter som alla andra. Ett problem i sammanhanget är att kunskap om hedersnormer och hedersrelaterat våld och förtryck i offentliga institutioner som skola, socialtjänst och rättsväsende ibland är låg. Liksom på

¹³³ Se t.ex. Forslund m.fl. (2017), Ruist (2018), Aldén och Hammarstedt (2015).

¹³⁴ Exempelvis visar Bredtmann & Otten (2014) och Neuman (2018) att kvinnors arbetskraftsdeltagande i det nya landet återspeglar det i ursprungslandet. Det avtar dock med tiden i det nya landet.

¹³⁵ Liebig & Tronstad (2018).

många andra områden är det viktigt att arbeta förebyggande och att brott beivras.

Offentliga finanser

Flyktinginvandringen kommer att påverka Sverige under lång tid framöver. Som nämndes ovan finns det stora investeringsbehov som kan kräva omprövningar både inom ett antal sektorer och inom den makroekonomiska politiken. Detta diskuteras närmare i kapitel 29.

14 Enskildas rätt gentemot starka ekonomiska intressen

En av huvudpunkterna i kommissionens uppdrag är att lägga fram förslag som kan bidra till att stärka enskildas rätt gentemot starka ekonomiska intressen. Formuleringen är abstrakt, men tre tillämpningsområden ligger nära till hands: anställdas intressen på arbetsmarknaden, konsumenters intressen gentemot producenters och mellanhänders på konsumentmarknaderna och slutligen enskildas resurser, deltagande och inflytande i det politiska systemet. Arbetsmarknadens problem behandlades i kapitel 9 och ska därför bara kort rekapituleras här, medan diskussionen om de båda andra områdena är ny.

14.1 Arbetsmarknaden

Det finns en grundläggande asymmetri mellan arbetsgivare och anställda i den meningen att arbetsgivaren i normalfallet disponerar väsentligt mer resurser än anställda. Skillnaden kan vara större eller mindre, beroende på företagsstorlek och andra faktorer. En generell tendens under senare decennier är att denna skillnad har ökat. Internationaliseringen av marknaderna för kapital, arbetskraft, varor och tjänster har öppnat nya möjligheter, men rörligheten för kapitalet har ökat mer än för arbetskraften, eftersom den inte begränsas av språkbarriärer, sociala restriktioner och liknande hinder. Fyra problemområden framstår som särskilt viktiga:¹

- *diskriminering*: Diskriminering bedrivs på arbetsmarknaden med avseende på kön, etnisk bakgrund, ålder, religion, funktionsnedsättningar och andra avvikelser från det som uppfattas som norm.

¹ Se kapitel 9 för referenser.

- *anställningsförhållanden*: I Sverige är skillnaden i villkor för personer med tillsvidareanställning och tidsbegränsad anställning stora, vilket har gjort det attraktivt för arbetsgivare att anställa med sämre anställningstrygghet, utan kollektivavtal och åtföljande svårigheter för de anställda att kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner. Personer med utländsk bakgrund är särskilt utsatta.
- *arbetsmiljö*: Den har i viktiga avseenden förbättras i ett längre perspektiv, men på senare år finns indikationer om försämringar. Problemen hänger delvis samman med osäkra arbetsförhållanden, eftersom sådana försämras de anställdas förhandlingsituation. Även på detta område är personer med utländsk bakgrund särskilt utsatta.
- *egenföretagande*: En relaterad problematik gäller små kontra stora företag. Inte alla som startar företag gör det av fri vilja, utan vissa tvingas till det av de större företag som använder deras arbetskraft. På så sätt undviker de större företagen administration och kostnader för sociala försäkringar, samtidigt som ersättningen blir en förhandlingsfråga med den enskilda individen.

14.2 Konsumentfrågor

Även på konsumentmarknader råder en asymmetri, i detta fall i relationen mellan konsumenter å ena sidan och producenter och mellanhänder å den andra. Producenter och mellanhänder vet alltid mer om de varor och tjänster som bjuds ut än konsumenterna. Asymmetrin är mer eller mindre utpräglad, beroende på vilka varor och tjänster det handlar om.

Bostadsmarknaden

För mindre produkter som omsätts snabbt är asymmetrin mellan konsument och producent inte något stort problem. Den konsument som finner produkten otillfredsställande kan lätt byta till en annan. Problemen är större på områden där köp sker sällan och till höga priser eller där kostnaderna för att byta är höga. Bostaden är ett exempel på detta, där problemen också skärps till följd av den allmänna obalansen mellan efterfrågan och tillgång. Kreditrestrik-

tioner kan för vissa köpare skapa ytterligare problem. Även för den som hyr är kostnaden för att byta bostad hög, inte bara vad gäller själva flyttkostnaden utan också för de sociala nätverk som går förlorade och måste byggas upp på nytt.

Finansmarknaden

Finansiella tjänster är ett annat problemfyllt område. Finansiella kalkyler och transaktioner upplevs av de flesta som inte har specialkunnande på området som komplicerade, och risken för felaktiga beslut och dyra lösningar är hög. Hälften av den vuxna befolkningen i Sverige klarar inte att svara på enkla frågor om procenträkning och räntekostnader inom området.²

Personer med låga inkomster och små marginaler väljer ofta kortsiktiga och dyra lösningar. Lån utan säkerhet har ofta höga kostnader, och lån utökas ofta eller läggs om till konsumentens nackdel, så att den totala kostnaden för lånet ofta ökar vid omläggningen.³ De flesta konsumtionslån är små och dyra och kan dessutom vara början på en skuldspiral. Det är relativt vanligt att lån ersätts eller utökas i stället för att avbetalas. På sikt kan det leda till att konsumenten blir överskuldssatt.

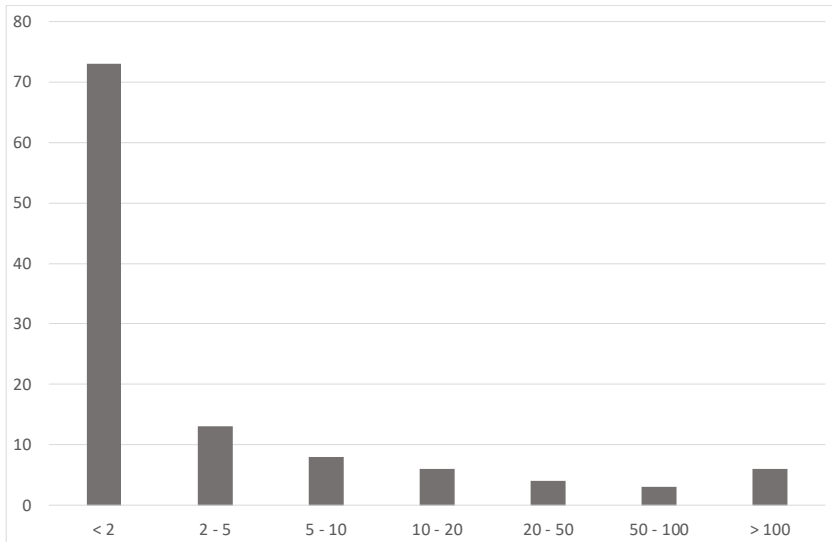
Ett räntefritt lån kan framstå som gratis för en konsument. Men räntefria lån har ofta olika avgifter. En revolverande kredit är ett utrymme som låntagaren kan använda, till exempel, genom köp med kreditkort eller kontokredit på internet och i fysisk butik. Utrymmet kan vara bestämt på förhand, men behöver inte vara det. En revolverande kredit har oftast ingen amorteringsplan eller förfalldag. Dessa krediter är räntefria, om de betalas tillbaka före förfalldatomet. De minsta inrapporterade revolverande krediterna som inte betalats tillbaka i tid har under de fem första månaderna en genomsnittlig kostnad, inklusive den ränta som uppstår, som motsvarar 70 procent av lånet.⁴ Situationen illustreras i figur 14.1.

² Finansinspektionen (2015). Siffran var något bättre i Tyskland men sämre i andra OECD-länder där samma frågor ställdes.

³ Finansinspektionen (2018).

⁴ Ibid.

Figur 14.1 Totala räntekostnader (%) för revolverande krediter fördelade efter lånets storlek (tkr)



Not: Kostnaderna avser de första fem månaderna.

Källa: Finansinspektionen (2018).

Personer med högre inkomster tar i genomsnitt större lån. Som framgår av figur 14.1 innebär det att låginkomsttagare har väsentligt högre kostnader per lånad krona.

Finansinspektionen har utfört stresstester som tyder på att andelen låntagare som kan få problem att klara sin ekonomi i en stressad situation ökar. Dessutom blir många låntagares marginaler i sådana situationer små. Även de som fortfarande har goda marginaler kan få ökade skuldbetalningar i relation till inkomsten. Det gäller framför allt låntagare med både bolån och andra stora lån.

I sin Konsumentskyddsrapport 2020 efterlyser Finansinspektionen förbättrade möjligheter att få en helhetsbild över låntagares skuldsituation.⁵ Ett skuldregister skulle öka säkerheten i kreditgivningen och har efterfrågats också av branschföreträdare.⁶ Pandemin kan förväntas öka behovet av ett register.

⁵ Finansinspektionen (2020).

⁶ Se exempelvis Redhe och Eliasson (2020).

Infrastruktur tjänster

Vissa infrastruktur tjänster har karaktären av lokala eller regionala monopol. Elförsörjning och vatten och avlopp är typiska exempel. Av tradition har sådana system ägts och förvaltats i offentlig regi med självkostnadsprissättning. Privatiseringen av elförsörjningen har skapat en mer utsatt position för konsumenterna, eftersom prissättningen då sker på rent kommersiella grunder. Problemet behandlas mer utförligt i kapitel 27.

Offentlig tjänsteproduktion

System för val av tjänsteproducent inom den offentliga sektorn har under senare decennier tillkommit som ett område som ställer krav på brukarens förmåga att bedöma även ganska kvalificerade tjänster. Sjukvård är som tidigare konstaterats⁷ en sektor präglad av mycket stark informationsasymmetri mellan vårdgivare och patient, och där risken för överbehandling eller onödigt kostsamma insatser är hög, när producenterna är vinstdrivande.

Skolval är en annan komplicerad uppgift, där få föräldrar och skolbarn torde ha den kompetens som krävs för att bedöma kvaliteten på de tjänster som erbjuds. De som har vana att läsa diagram och statistik kan tillgodogöra sig betygsstatistik, men den är svårbedömd som mätare av kvaliteten på undervisningen. Från årsskiftet 2018/2019 har den skärpningen skett att Skolinspektionen och inte föräldrar ansvarar för bedömningen av den finansiella stabiliteten hos dem önskar driva skolor. Att bedöma långsiktig finansiell stabilitet är emellertid ett svårt problem även för aktörer på finansmarknaden som har detta som huvuduppgift i sitt arbete, som erfarenheten visar. Ett problem är att de föräldrar eller barn som av olika skäl avstår från att välja kan drabbas av utträngning från den skola som ligger närmast, om denna är efterfrågad av dem som väljer aktivt.

Ytterligare en komplikation när det gäller kvalificerade välfärdstjänster är att kostnaderna för att byta är högre än när det gäller normal konsumtion av varor och tjänster. Ett byte av skola kan innebära att en elev förlorar en stor del av sitt sociala nätverk.

⁷ Avsnitt 6.8.

Kunskap, beslutsförmåga och andra resurser

Utbildning har självklart stor betydelse för ställningen som konsument. Personer med längre utbildning har lättare att ta till sig och bedöma information, göra kalkyler över räntor och andra kostnader och så vidare. Personer med låga inkomster löper större risk att hamna i utsatta ekonomiska situationer och blir då som framgår av tidigare citerad litteratur sämre beslutsfattare.⁸ De som har både kort utbildning och låga inkomster – en vanlig kombination – blir alltså dubbelt drabbade.

De varor och tjänster som är kopplade till olika former av beroenden utgör en speciell kategori, där konsumenten riskerar att förlora sin autonomi. På detta område kan därför också finnas motiv för offentliga insatser av olika slag.⁹

14.3 Demokrati och politiskt deltagande

Den ideala demokratin är tänkt för fysiska personer. Torget i det klassiska Aten får ofta fungera som modell. Den atenska demokratin omfattade förvisso endast fria män, men föreställningen att man träffas fysiskt på ett torg och diskuterar politiska frågor, låter olika argument brytas mot varandra och sedan fattar välgrundade beslut är ändå en tankefigur som påverkar vad som uppfattas som ett demokratiskt ideal. Modellen innehåller ett antal komponenter: involvering av alla röstberättigade på lika villkor, en öppen beslutsprocess, argument som framförs och kommenteras i ordnade former och beslut där majoritetens åsikt faller avgörandet.

Verkligheten avviker naturligtvis från detta ideal på många punkter. Redan i små grupper bestående av en handfull personer finns skillnader i inflytande, och det är inte alltid kunskaper och omdöme som avgör vilka som påverkar de kollektiva besluten mest. På torget i Aten skulle potentiellt tusentals personer fatta gemensamma beslut, och det är fysiskt omöjligt att låta alla yttra sig och dessutom bereda alla möjligheter till kommentarer och genmälen. När demokratin så småningom kom att omfatta hela nationer, blev idealet än mer orealistiskt. Lösningen blev den representativa demokratin, som

⁸ Shah et al. (2012), Mani et al. (2013), Mullainathan and Shafir (2013).

⁹ Se avsnitt 10.5.

gjorde beslutsfattandet hanterligt men samtidigt skapade problem med representativiteten.

Successivt har det offentliga åtagandet vuxit i både omfattning och komplexitet. Det innebär att framtagning och bearbetning av beslutsunderlaget, som idealt ska föregå den demokratiska debatten, också har blivit mer komplicerade operationer. Debatten har i växande utsträckning kommit att föras via massmedia, vilket i sin tur innebär andra villkor för opinionsbildningen.

Faktorer som påverkar det politiska deltagandet

Sverige är ett land med förhållandevis hög politisk aktivitet. Valdeltagandet är traditionellt högt, delvis beroende på gynnsamma förutsättningar för deltagande i själva valet (ingen förhandsregistrering, liberala regler för poströstning, valdag på en söndag m.m.). Valdeltagandet i riksdagsvalet 2018, totalt sett 87,2 procent, varierar dock över befolkningsgrupperna. Ser man till utbildningsnivå röstade 95 procent bland personer med eftergymnasial utbildning, 88 procent bland dem med gymnasial och 80 procent bland dem med förgymnasial utbildning. Valdeltagandet var därmed 15 procentenheter högre bland dem som har högskoleutbildning än bland dem som endast har förgymnasial utbildning. Skillnaden mellan låginkomsttagare och höginkomsttagare är av samma storleksordning.¹⁰

Även mellan andra befolkningsgrupper finns tydliga skillnader. Andelen röstande är lägre bland ensamstående än bland gifta och sammanboende. Kvinnor röstar i större utsträckning än män, men skillnaden är liten. Personer med funktionsnedsättningar röstar i lägre utsträckning än andra, men skillnaden varierar inom denna grupp.

Inrikes födda deltog i större utsträckning än utrikes födda, 90 procent jämfört med 74 procent valdeltagande. Det finns skillnader beroende på ursprungsland, men generellt ökar röstandet med vistelse-tiden i Sverige.¹¹

De geografiska skillnaderna är också betydande. På kommunnivå skilde det 21 procentenheter mellan högsta och lägsta valdeltagande. Bland landets drygt 6 000 valdistrikt var valdeltagandet över 90 procent i 1 000, medan det var under 50 procent i några.

¹⁰ SCB (2019 k).

¹¹ För en grundlig genomgång av utrikes föddas politiska deltagande, se Bevelander och Spång (red.) (2017).

Valdeltagande är självklart inte den enda indikatorn på en demokratis livskraft. Deltagande i politiska partiers verksamhet, offentliga samråd, demonstrationer eller protester är andra relevanta aktiviteter, som dessutom växer i betydelse. I europeisk jämförelse har Sverige även i sådana avseenden en ledande plats, tillsammans med Finland, Frankrike, Island, Nederländerna och Schweiz. Det politiska deltagandet fördelar sig dock inte jämnt över befolkningen. Det skiljer sig mellan kvinnor och män och beror dessutom ganska starkt av utbildningsnivå.¹²

Intresset för att ta på sig politiska uppdrag är ytterligare en indikator.¹³ Mönstret skiljer sig något från valdeltagandet bland olika befolkningsgrupper. Män är förhållandevis mer benägna, och yngre mer än äldre. Utbildningsnivån slår igenom med stor tydlighet; benägenheten att ta på sig uppdrag ökar med utbildningsnivån.

Intresset för politiska frågor och politiskt engagemang är en del av personligheten, och det är därför knappast förvånande att det finns indikationer på att gener spelar roll för det politiska engagemanget och för ideologisk inriktning.¹⁴ Som väntat finns det ingen särskild gen som kan pekas ut som särskilt viktig, utan utfallet beror i liten grad av ett mycket stort antal genvariationer. Benägenheten att kandidera till politiska poster påverkas starkt av familjebakgrunden, och gjorda analyser indikerar att gener och påverkan genom uppfostran har ungefär lika stor betydelse. Som i andra studier visar sig mödrar vara särskilt viktiga.¹⁵

Att det finns en genetisk faktor innebär självfallet inte att det inte finns möjligheter att genom politiska beslut påverka förutsättningarna för den enskilde. En analys av grundskolereformen visar att den innebar ökade möjligheter för individer med bakgrund i socioekonomiskt svaga förhållanden att både engagera sig politiskt och att få förtroendeposter i det politiska systemet.¹⁶

¹² Marien et al. (2010).

¹³ Johansson (2010).

¹⁴ Hatemi et al. (2014).

¹⁵ Oskarsson et al. (2017).

¹⁶ Lindgren et al. (2017). Se också Dinesen et al. (2016).

Opinionsbildning

Den som har engagerat sig i den demokratiska processen möter där likasinnade i de forum där den utspelar sig. Villkoren för dessa möten bestäms av tekniska förutsättningar, organisation och resurser. När demokratin i modern tid kom att utvidgas till stora grupper eller hela länder, ändrades förutsättningarna för opinionsbildningen. Massmedia som tidningar och böcker, så småningom radio och tv, blev avgörande för hur opinion bildades och spreds. Det innebar att makten över massmedia blev en hävstång för politisk påverkan; den som behärskar en kanal agerar grindvakt och avgör vilka fakta och åsikter som ska ges spridning.¹⁷

Med framväxten av Internet skapades nya mediekanaler, och förhoppningar om en spridning av mediemakten väcktes. Exempel på effekterna av en sådan spridning var spridningen av den så kallade arabiska våren. Erfarenheterna från länder där den digitala infrastrukturen har nått mognad indikerar dock att traditionella makthavare förmår utnyttja den nya tekniken bättre och att teknikutvecklingen kan komma att konservera ojämlika maktstrukturer i stället för att förändra dem.¹⁸

Tanken att det nya medielandskapet skulle demokratisera tillgången och användningen av tillgänglig information har inte heller den förverkligats. Snarare har informationsanvändandet polariserats, så att kvalificerade användare nu utnyttjar tillgängliga källor mer, medan den andel av befolkningen som inte har kontakt med kvalificerade källor har ökat.¹⁹

Ojämlig påverkan på den politiska processen

Nästa fas i den demokratiska beslutsprocessen är den som äger rum inom de politiska institutionerna, där de valda representanterna fattar de beslut som så småningom ska förverkliga de politiska intentionerna. I den representativa demokratin är ett centralt krav att de politiska besluten återspeglar uppfattningarna hos de väljare som beslutsfattarna representerar. Med statsvetaren Robert Dahls ord:

¹⁷ Medieutvecklingens betydelse för den politiska jämlikheten analyseras i en underlagsrapport till kommissionen skriven av Lars Nord.

¹⁸ Norris (2001), Hindman (2009), Schradie (2019).

¹⁹ Strömbäck et al. (2013).

”... ett kännetecknande drag för demokratin är att regeringen troget styrs av medborgarnas åsikter, och att medborgarna därvid är jämlikar.”²⁰

Frågan hur väl medborgarnas åsikter återspeglas i de politiska beslut som faktiskt fattas har varit förvånansvärt lite undersökt av statsvetare. En expertgrupp tillsatt av den amerikanska statsvetarorganisationen American Political Science Association konstaterade i sin rapport 2004: ”... vi vet föga om sambanden mellan den förändrade ekonomiska ojämlikheten och förändringar i politiskt beteende, styrande institutioner och förd politik”.²¹ Sedan dess har några klagörande studier publicerats. Bartels analyserade besluten i den amerikanska senaten i tre kongresser under perioden 1989–1994 och fann att höginkomsttagarnas intressen tillgodosågs väsentligt bättre än medelinkomsttagarnas och att låginkomsttagarnas intressen helt ignorerades.²²

Likartade slutsatser har dragit av Gilens i en mycket omfattande analys av beslut i den amerikanska kongressen.²³ I en jämförelse mellan olika aktörer i det politiska systemet – genomsnittsmedborgaren, ekonomiska eliter, massbaserade respektive näringslivsstyrda påtryckningsgrupper – finner man att ekonomiska eliter och näringsliv har ett betydande inflytande över den förda politiken, medan de båda andra lämnar små eller inga avtryck.

I Sverige har veterligen bara begränsade insatser gjorts på detta område. På basis av SOM-institutets mångåriga undersökningar av svenska väljares åsikter har dock Nilsson identifierat viktiga skillnader i frågan om vinstdrivande företags verksamhet i välfärdssektorn.²⁴ Stabiliteten i väljares åsikter är påfallande hög när det gäller den offentliga sektorn i allmänhet. Specifikt när det gäller vinstdrivande verksamhet i välfärdssektorn finns en tydlig majoritet mot detta, även om man inkluderar borgerligt röstande väljare, medan riksdagsledamöterna i de borgerliga partierna hyser en starkt positiv inställning till sådan verksamhet. Undersökningen, som sammanfattas i figur 14.2, bygger på en enkät bland riksdagsledamöter från 2014. Efter detta byte Sverigedemokraterna i riksdagen position, varför gapet mellan väljares och riksdagsledamöter har ökat.

²⁰ Dahl (1971).

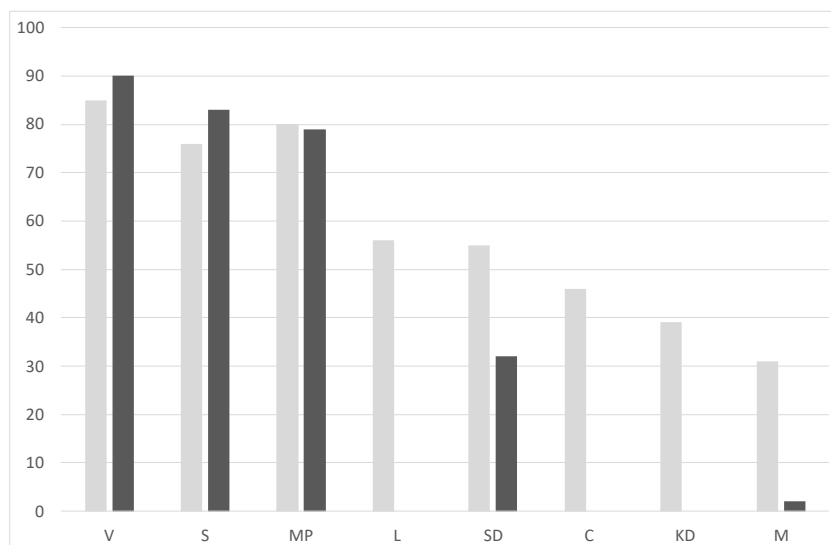
²¹ Task Force on Inequality and American Democracy (2004).

²² Bartels (2008), kap. 9.

²³ Gilens (2012), Gilens and Page (2014). För en något divergerande syn, se Erikson (2015).

²⁴ Nilsson, L. (2020).

Figur 14.2 Skillnaden mellan väljares och riksdagsledamöters åsikter i frågan om vinstdrivande verksamhet i välfärdssektorn. Staplarna visar andelen av väljarna (ljusgrå) respektive av riksdagsledamöterna (mörkgrå) som var kritisk till vinstdrivande verksamhet (%)



Not: Staplarna visar andelen bland partiernas väljare respektive riksdagsledamöter som stödde påståendet "Vinstutdelning ska inte tillåtas i skattefinansierad sjukvård, skola eller socialtjänst".

Källa: Nilsson, L. (2020).

En studie av invandrares politiska genomslag har gjorts av Larsson Taghizadeh.²⁵ Analysen visar att invandrare får sämre utdelning på sitt politiska engagemang än inhemska födda, i den meningen att de mindre ofta når framgång i sina frågor. Detta gäller även sedan kompensation har skett för invandrares generellt lägre deltagande i politiska processer. Studien avser lokala politiska frågor kring exempelvis grannskap och skolor. Även i detta avseende finns alltså ett glapp mellan medborgares intressen och den förda politiken.

14.4 Policyfrågor

Anställda kontra arbetsgivare

Behandlat i kapitel 9.

²⁵ Taghizadeh (2015). Se också kapitel i Bengtsson, B. (red.) (2015).

Konsument kontra producent

Det råder en asymmetri mellan konsumenter och producenter på alla marknader, eftersom producenterna har mer information om de varor och tjänster som bjuds ut. Asymmetrin kan vara mer eller mindre uttalad beroende på varornas och tjänsternas art, möjligheterna att hitta alternativ och andra faktorer. Exempel finns på bostadsmarknaden, kreditmarknaden och elmarknaden. Hälso- och sjukvården och skolan riskerar att bli exempel på liknande problem i den utsträckning som vinstdrivande aktörer vinner insteg i välfärdssektorn. Det offentliga kan bidra till att jämna ut förhållandet genom olika typer av konsumentskydd eller verksamhet i egen regi.

En huvudkälla för information om produkterna är producenternas marknadsföring. På denna råder vissa restriktioner – den får inte vara direkt vilseledande – men några objektivitetskrav av den typ som råder inom forskning eller förvaltning finns inte. Framför allt på de områden där konsumenterna kan råka ut för olika typer av beroenden (alkohol, spel etc.) finns det anledning att bevaka agerandet från producenternas sida.

Hushåll med små marginaler löper stora risker att råka in i permanenta skuldfällor, om de drabbas av oförutsedda utgifter. Reglerna för skuldhantering, preskription och relaterade frågor är betydelsefulla för dessa hushålls livssituation.

Politisk representation och representativitet

Demokratin bygger på ett ideal om politisk jämlikhet. Samhällsutvecklingen och utformningen av de demokratiska institutionerna har dock lett till betydande skillnader mellan enskilda medborgare och juridiska personer i detta avseende. Relationerna mellan de politiska partierna å ena sidan och väljare och olika intresseorgan å den andra måste bevakas. Det finns på viktiga områden ett glapp mellan väljarpreferenser och den förda politiken. Trots representativitetsproblemens betydelse för demokratins funktionssätt och utveckling är de otillräckligt kartlagda och utforskade.