

Bilaga 3

Fördelningpolitisk redogörelse



Bilaga 3

Fördelningspolitisk redogörelse

Innehållsförteckning

Utgångspunkter	7
Sammanfattning	9
Inledning	10
1 Inkomstutveckling och inkomstfördelning	11
1.1 Vad vill vi mäta?	11
1.2 Inkomstutveckling för olika grupper	13
1.3 Inkomstfördelningens utveckling	15
1.3.1 Fördelning av disponibel årsinkomst	15
1.3.2 Inkomstfördelning i ett internationellt perspektiv	17
1.3.3 Offentlig konsumtion	19
1.4 Hushåll med låg levnadsstandard	21
1.4.1 Låg disponibel årsinkomst som mått på ekonomisk utsatthet	22
1.4.2 Ekonomisk utsatthet i ett internationellt perspektiv	25
2 Effekter av regeringens politik	27
2.1 Ekonomiska drivkrafters betydelse för arbetskraftsutbudet	27
2.1.1 Marginaleffekter	28
2.1.2 Ersättningsgrader	28
2.1.3 Arbetsutbudseffekter	30
2.2 Fördelningseffekter av regeringens politik	31
2.2.1 Effekter på justerad disponibel inkomst	31
2.2.2 Effekter på individuella inkomster	32
2.2.3 Ökad inkomst för olika individer – typfall	33
Underbilaga	35
Begrepp och definitioner	35
Datamaterial och beräkningsmetoder	37

Tabellförteckning

1.1 Inkomstnivå 2009 samt utveckling över tiden.....	14
1.2 Olika inkomstslags betydelse för Gini-koefficientens utveckling	17
1.3 Relativa risker för långvarig ekonomisk utsatthet per kön och åldersgrupp 2009	24
2.1 Genomsnittlig marginaleffekt i olika ersättningssystem 2006 och 2011	28
2.2 Ersättningsgrader för kvinnor och män 2011	29
2.3 Jobbskatteavdragets långsiktiga arbetsutbudseffekter.....	30
2.4 Jobbskatteavdragets långsiktiga arbetsutbudseffekter i olika inkomstgrupper.....	30
2.5 Effekt av regeringens politik för hushåll med två heltidsarbetande 2011	34
2.6 Jobbskatteavdrag för olika månadslöner 2011.....	34
2.7 Effekt av regeringens politik 2007–2011 för en person med enbart garantipension	34
U.1 Svensk konsumtionsenhetskala	35
U.2 Nyckeltal 1991 och 1995–2009	40
U.3 Regeländringar som beaktats vid beräkning av politikens effekter	41

Diagramförteckning

1.1 Utveckling av justerad disponibel inkomst för olika åldersgrupper.....	14
1.2 Inkomstutveckling för olika inkomstgrupper	15
1.3 Inkomstfördelningens utveckling.....	16
1.4 Inkomstspridning inom EU 2009.....	18
1.5 Den översta tusendelens inkomstandel i ett internationellt perspektiv.....	18
1.6 Andel med låg ekonomisk standard 2006 när hänsyn tas till offentlig konsumtion – en internationell jämförelse.....	20
1.7 Utvecklingen av andel med låg ekonomisk standard.....	22
1.8 Låg relativ ekonomisk standard i olika åldersgrupper 2009.....	23
1.9 Olika gruppers bidrag till andelen med inkomster under 60 procent av medianinkomsten (relativ 60).....	23
1.10 Olika gruppers bidrag till andelen med inkomster under 60 procent av 1991 års medianinkomst (absolut 60).....	24
1.11 Utvecklingen av andel med långvarig ekonomisk utsatthet.....	24
1.12 Andel med låg relativ ekonomisk standard 2009 i ett internationellt perspektiv.....	25
1.13 Social exkludering, totalt och uppdelat på olika indikatorer, i olika länder inom EU 2009.....	26
2.1 Genomsnittliga marginaleffekter för olika inkomstgrupper 2006 och 2011	28
2.2 Marginalskatt och genomsnittlig skatt för ett vårdbidrag 2006–2011	28
2.3 Ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukskrivning samt sjuk- och aktivitetsersättning.....	29
2.4 Ersättningsgrader fördelade efter arbetsinkomstens storlek 2011	29
2.5 Andel personer med olika ersättningsgrader vid arbetslöshet 2006 och 2011	30
2.6 Effekter av regeringens politik 2006–2011 för olika inkomstgrupper	31
2.7 Effekter av regeringens politik 2012–2014 för olika inkomstgrupper	32
2.8 Effekter av regeringens politik 2006–2011 för vuxna kvinnor och män	33
2.9 Effekter av regeringens politik 2006–2011 för förvärvsarbetande 20–64 år i olika inkomstgrupper	33
2.10 Effekter av regeringens politik 2012–2014 för vuxna kvinnor och män	33
U.1 Antal konsumtionsenheter enligt olika skalor	35
U.2 Hypotetisk Lorenz-kurva	36

Utgångspunkter

Det övergripande målet för den ekonomiska politiken är att skapa en så hög varaktig välfärd som möjligt. Fördelningspolitiken ska bidra till att alla får del av den tillväxt och den välfärd som skapas.

Full sysselsättning och minskande utanförskap är långsiktigt den bästa fördelningspolitiken. När fler arbetar och färre försörjs av sociala ersättningar minskar inkomstskillnaderna i samhället gradvis.

Gemensamt finansierad utbildning, vård och omsorg av hög kvalitet bidrar också till att levnadsvillkoren och livschanserna utjämnas mellan människor.

Ett annat sätt att se till att alla får del av välfärden är att omfördela ekonomiska resurser genom skatter och offentliga transfereringar. Dessa bör vara utformade så att de inte hämmar drivkrafterna till arbete på ett sådant sätt att de riskerar att leda till bidragsberoende.

Sammanfattning

- Mellan 1991 och 2009 ökade hushållens ekonomiska standard med sammanlagt 35 procent, eller med 1,7 procent per år. Högst genomsnittlig standard 2009 hade sammanboende utan hemmaboende barn. Lägst standard hade ensamstående kvinnor med barn och ensamstående pensionärer.
- Trots stigande arbetslöshet och fallande kapitalvinster ökade medianen av hushållens reala disponibla inkomster med 2,7 procent mellan 2007 och 2009. Under 1990-talskrisen, mellan 1991 och 1995, föll medianinkomsten i fasta priser med drygt 8 procent.
- De senaste 20 åren har inkomstspridningen sakta ökat. Ökningen har olika förklaringar under olika tidsperioder. Sett över hela perioden 1991–2009 är det framför allt ökade kapitalvinster och kapitalinkomster som förklarar de ökade inkomstskillnaderna.
- Utvecklingen mot ökade inkomstskillnader är inte unik för Sverige utan gäller även för många andra länder. Jämfört med de flesta andra länder har Sverige fortfarande en mycket jämn inkomstfördelning.
- Utvecklingen av andelen individer med låg ekonomisk standard uppvisar olika mönster beroende på om andelen studeras i relativa eller absoluta termer. Med en relativ gräns för låg inkomst (60 procent av medianinkomsten) har andelen ökat gradvis 1991–2009. Med en absolut låginkomstgräns minskar i stället andelen ekonomiskt utsatta över tiden. Den reala inkomstökningen har varit lägre för grupper med låga inkomster än för grupper med högre inkomster. Därmed har andelen med inkomster under den relativa gränsen gradvis ökat trots att de i absoluta termer har fått det bättre.
- Andelen individer med inkomster understigande 60 procent av medianinkomsten minskar relativt kraftigt om det analyserade inkomstbegreppet utvidgas till att även omfatta värdet av den offentliga konsumtionen.
- Andelen av befolkningen med långvarigt låg ekonomisk standard är avsevärt lägre än den andel som observeras ett givet år. Om låg ekonomisk standard definieras med en relativ inkomstgräns har andelen långvarigt ekonomiskt utsatta dock ökat mer eller mindre kontinuerligt sedan 1998, med särskilt kraftiga ökningarna under 2008 och 2009. Med en absolut gräns för låg inkomst har andelen långvarigt utsatta i stället minskat i stort sett oavbrutet fram till 2009, då den ökade något.
- I EU:s Europa 2020-strategi för att motverka social exkludering ingår, vid sidan av inkomstbaserade mått, även olika direkta mått på levnadsstandarden (bl.a. indikatorer på svåra brister i materiell standard). Vid en jämförelse mellan EU:s medlemsländer 2009 hamnar Sverige på tredje plats avseende lägst andel socialt exkluderade.
- Regeringen har 2006–2011 genomfört många åtgärder för att göra det mer lönsamt att arbeta, i synnerhet för personer med lägre inkomster. Drivkrafterna till arbete har förbättrats påtagligt till följd av de vidtagna åtgärderna. Mellan 2006 och 2011 har den genomsnittliga margineffekten för dem som arbetar minskat med knappt 7 procentenheter. Under samma period har ersättningsgraderna, som beskriver trösklarna in på arbetsmarknaden, minskat med mellan 4 och 8 procentenheter, beroende på ersättningssystem.
- Regeringens reformer förväntas leda till ökad sysselsättning och minskat utanförskap. Ett minskat utanförskap leder i sin tur till en jämnare inkomstfördelning. Särskilt gäller detta om personer längst ner i inkomstfördelningen, som i dag lever på olika sociala ersättningar, börjar arbeta. Beräkningar av jobbskatteavdragets mer långsiktiga effekter visar att detta på sikt framför allt kommer att gynna personer med lägre inkomster.

Inledning

Finanspolitikens övergripande mål i Sverige är att skapa en så hög och varaktig välfärd som möjligt.¹ Det övergripande målet kan vidare indelas i strukturpolitiska, fördelningspolitiska och stabiliseringspolitiska mål. En väl utformad strukturpolitik kan bidra till att förbättra ekonomins funktionssätt och öka den långsiktiga tillväxten, bl.a. genom att skapa goda drivkrafter för arbete och företagande. Motivet till att bedriva fördelningspolitik är att åstadkomma en jämnare fördelning av välfärden än den som uppkommer utan politiska ingripanden och att tillse att den ekonomiska tillväxten kommer alla till del. Stabiliseringspolitiken syftar till att skapa förutsättningar för ett stabilt resursutnyttjande genom att utjämna konjunktursvängningar, vilka kan vara samhällsekonomiskt kostsamma.

I den akademiska diskussionen, och i viss mån även i praktisk politik, har fördelningsfrågor under en längre tid inte på ett naturligt sätt varit integrerade i den allmänna ekonomiska teorin och praktiken.² Istället har fördelningsfrågor oftast behandlats separat och utan tydlig koppling till övrig ekonomisk politik. I skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79) är regeringen dock tydlig med att de olika målen för finanspolitiken inte kan behandlas var för sig. Målkonflikter och avvägningsproblem kan uppstå som kräver att prioriteringar görs mellan de olika målen. Fördelningspolitiken kan därför inte frikopplas från stabiliseringspolitiken. När regeringen föreslår stabiliseringspolitiska åtgärder måste hänsyn även tas till fördelningspolitiska aspekter. På liknande sätt kan fördelningspolitiken inte heller frikopplas från strukturpolitiken. Vid utformningen av fördelningspolitiken måste exempelvis drivkrafterna för arbete och tillväxt beaktas.

På uppdrag av riksdagen lämnar regeringen sedan 1994 årligen en fördelningspolitisk redogörelse i anslutning antingen till den ekonomiska vårpropositionen eller till budgetpropositionen. Regeringen vill med denna, och med kommande fördelningspolitiska redogörelser, betona fördelningspolitikens plats i den ekonomiska diskussionen.

Fördelningspolitikens mål och medel

Det övergripande målet med all fördelningspolitik är att åstadkomma en fördelning som i någon mening kan betraktas som mer rättvis än en fördelning som uppstår utan politiska ingripanden. Rättvisbegreppet är dock värdeladdat och kan ges olika betydelse. Två huvudsakliga definitioner kan kontrasteras mot varandra. En definition är att var och en behåller avkastningen av sin egen produktion (behållarrättvisa). Den andra är att alla ska förfoga över lika stora resurser oavsett egen produktion (fördelningsrättvisa).³

Det finns argument för båda synsätten men samtidigt står dessa i princip i direkt motsatsförhållande till varandra. Den praktiska politiken handlar ofta om att hitta en fungerande kompromiss mellan de olika rättviseperspektiven. Verkligheten kompliceras dessutom ofta av andra politiska målkonflikter⁴, exempelvis mellan fördelning och effektivitet.

En fördelningspolitisk strategi som är kompatibel med såväl behållar- som fördelningsrättvisa är att försöka skapa så lika möjligheter som möjligt för medborgarna. På lång sikt styrs inkomstfördelningen i stor utsträckning av fördelningen av humankapital. En politik som syftar till att stärka och utjämna medborgarnas livschanser och ställning på arbetsmarknaden kan därför på längre sikt förväntas leda till en jämnare inkomstfördelning. En effektiv fördelningspolitik kan i detta perspektiv handla om utbildningsfrågor och uppväxtvillkor för barn och ungdomar. Offentligt finansierad vård och omsorg av hög kvalitet bidrar också till att levnadsvillkoren och livschanserna utjämnas.

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

Ett sätt att koppla ihop fördelningspolitiken med den ekonomiska politiken i allmänhet är att vidga synen på fördelning till att gälla välfärd snarare än inkomster. I utredningsbetänkandet Valfärdsbokslut för 1990-talet definierades väl-

¹ Skr. 2010/11:79 s. 4.

² Atkinson, A. B. (1997), *Bringing Income Distribution in From the Cold*, Economic Journal, Vol. 107, No. 441, Blackwell, March 1997.

³ Ds 2001:42.

⁴ SOU 2004:19 s. 26.

färd som de ”individuella resurser, med vars hjälp medborgarna kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor”.⁵ Utgångspunkten är alltså individens möjligheter att påverka sin egen situation. Detta vidgar synen på fördelningsspolitiken till att också omfatta tillväxtpolitik. Tillväxtpolitiken blir med detta synsätt en del av fördelningsspolitiken.

Ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning ger medborgarna ökade möjligheter att av egen kraft kontrollera och styra sina livsvillkor. En politik som förbättrar drivkrafterna och förmågan till arbete förbättrar också möjligheterna till ekonomisk tillväxt. På sikt kan en sådan inriktning av politiken förväntas leda till ökad sysselsättning och en jämnare fördelning av inkomsterna. Fördelningsspolitiken bör därför ses i ett långsiktigt perspektiv där fokus ligger på att minska utanförskapet och öka graden av egenförsörjning. När fler arbetar och färre försörjs av sociala ersättningar minskar inkomstskillnaderna i samhället gradvis. En politik som siktar in sig på hög sysselsättning och minskat utanförskap kan därför betraktas som en långsiktigt effektiv strategi för minskade inkomstskillnader.

Disposition

Årets redogörelse består av två delar. Den första delen beskriver hur hushållens disponibla inkomster och fördelningen av dessa utvecklats de senaste 20 åren. Vidare analyseras orsakerna bakom utvecklingen. Den svenska inkomstfördelningen analyseras även i ett internationellt perspektiv. I del två redovisas förväntade effekter av regeringens politik på drivkrafter till arbete, arbetsutbud och inkomstfördelning.

I en underbilaga beskrivs de datamaterial, modeller, metoder, begrepp och definitioner som används i redogörelsen.

1 Inkomstutveckling och inkomstfördelning

1.1 Vad vill vi mäta?

Fördelningsanalyser fokuserar i regel på fördelningen av disponibel inkomst erhållen under ett kalenderår och justerad för familjestorlek. En god översikt av mätningen av disponibel inkomst finns att läsa i Canberragruppens slutrapport.⁶ Fokuseringen på årlig disponibel inkomst kan kritiseras i flera avseenden. Bland annat anförs ofta att ett år är en alltför kort tid för att utvärdera ekonomisk välfärd. Med en längre mätperiod skulle tillfälliga fluktuationer i inkomster utjämnas och inkomstskillnaderna vara avsevärt lägre. Vidare påpekas att en del av inkomsten sparas. Det innebär att konsumtionsnivån för de personer som sparar överskattas av den disponibla inkomsten, medan de som har en tillfällig nedgång i inkomsten eventuellt kan finansiera en högre konsumtionsnivå med hjälp av besparingar. Ett annat problem med att använda årlig disponibel inkomst i fördelningsanalyser är att en stor del av den offentliga sektorns omfördelning, liksom en del av de privata överföringarna, sker i form av icke-monetära tjänster, som t.ex. skola och hälsovård. Därför underskattar disponibel inkomst välfärden.

Disponibel inkomst som grund för fördelningsanalyser har dock flera fördelar. Den disponibla inkomsten är förhållandevis lätt att mäta. I Sverige finns huvuddelen av den information som behövs för att mäta disponibel inkomst tillgänglig i olika administrativa register och datainsamling sker årligen och publiceras i exempelvis Statistiska centralbyråns (SCB) inkomstfördelningsundersökning (HEK). Den disponibla inkomsten på hushållsnivå ligger nära definitionen av disponibel inkomst i nationalräkenskaperna, som i sin tur är nära relaterad till hur vi bedömer den aggregerade ekonomiska utvecklingen. Delvis för att så mycket kritik riktas mot användningen av disponibel inkomst som mått på välfärd har forskningen en god bild över hur fördelnings slutsatserna förändras när kritiken beaktas, t.ex. genom att andra resurser, som konsumtion eller förmögenhet, också

⁵ SOU 2001:79 s. 9.

⁶ Expert Group on Household Income Statistics (The Canberra Group) (2001), Final Report and Recommendations, Ottawa.

beaktas, eller att mätperioden förlängs eller förkortas, eller att också icke-monetära överföringar beaktas vid sidan av inkomst.

Frågan om vilka resurser som ska beaktas i fördelnings-sammanhang är en mångfacetterad fråga som studeras inom många olika discipliner. Det finns omfattande forskningslitteratur om resursfrågan i moralfilosofi, sociologi, socialpolitik, statvetenskap och nationalekonomi.⁷ En del moralfilosofier betraktar jämnheter i möjligheter som det mest försvarbara.⁸ Andra ser jämnheter i personers kapaciteter som det mest relevanta.⁹ Många ekonomer har på senare år fäst uppmärksamhet vid upplevd lycka eller livstillfredsställelse.¹⁰ Då det är forskningens uppgift att argumentera om och för de mest lämpliga sätten att mäta välfärd är det viktigt att notera att det inte finns någon bred enighet om något bästa alternativ till inkomst som välfärdsindikator.

Utöver begreppsmässiga frågor förknippade med att mäta ekonomisk välfärd finns det praktiska överväganden. Det bör till exempel inte vara alltför dyrt för samhället att mäta. Det bör inte heller vara alltför tidskrävande för de individer som ingår i mätningarna att bidra med information till dataunderlaget. För utvärderingen av politikåtgärder är det viktigt att informationen är tillgänglig på regelbunden basis och att de som berörs av åtgärderna omfattas av statistiken.

Fördelningsanalyser av politikåtgärder bör utvärdera det som åtgärderna syftar till att påverka. Resultaten ska kunna förmedlas på ett för allmänheten begripligt sätt. De dimensioner av välfärd som beaktas bör också upplevas som väsentliga och angelägna. Skillnader i de resurser som beaktas bör vidare upplevas som viktiga och som offentliga, snarare än rent privata, angelägenheter.

Ekonomer har traditionellt betraktat nytta som det centrala måttet på välfärd trots att det sedan länge betraktats som mer eller mindre omöjligt att jämföra nyttonivåer mellan

personer.¹¹ Det inkomstbegrepp som ansetts komma närmast nytta är den så kallade permanenta inkomsten, den inkomstnivå som är förknippad med den konsumtionsnivå en person eller ett hushåll har möjlighet att upprätthålla på längre sikt. Tillfälliga fluktuationer i inkomster på grund av t.ex. arbetslöshet kan jämnas ut med hjälp av sparade eller lånade medel, vilka sedan återbetalas eller sparas igen under bättre tider. I den mån kapitalmarknaderna inte tillåter sådan utjämning av konsumtion, och/eller personer har svårt att förutse om ett inkomstbortfall blir kort- eller långvarigt, kan dock också tillfälliga inkomstfluktuationer vara förknippade med förändringar i välfärdsnivåer.

En möjlighet är att mäta konsumtion direkt, vilket också görs, om än mindre regelbundet än för inkomster. Det finns dock flera problem med denna ansats. Konsumtionen mäts huvudsakligen i syfte att räkna ut vikter för prisindex. Det är då viktigt att med god precision mäta hur mycket samtliga hushåll konsumerar av en viss grupp av varor snarare än hur mycket ett specifikt hushåll spenderar under en period på en viss varugrupp. Mätningen görs därför inom varje hushåll under en kort tidsperiod, vanligen två veckor eller en månad, snarare än under ett helt år. Vidare måste man skilja det flöde av tjänster som vissa varaktiga konsumtionsvaror, som t.ex. bilar, genererar från det penningbelopp hushållet betalar när de införskaffas. Den observerade konsumtionsnivån speglar inte heller nödvändigtvis hushållets egentliga nyttonivå, det är t.ex. mycket svårt att avgöra om en låg konsumtionsnivå beror på otillräckliga resurser eller på preferenser. En del hushåll och individer väljer helt enkelt en lägre konsumtionsnivå än vad de egentligen har råd med. Den mest väsentliga skillnaden mellan konsumtion och inkomst består inte i begreppen i sig, utan i sparandet och användningen av sparade medel.

Tidsaspekten har fått mycket uppmärksamhet i forskningen. Många ekonomer anser att en ett-årsperiod är alltför kort för att säga något om välfärden. Att den ekonomiska standarden i ett hushåll är låg ett visst år, t.ex. i samband med studier, behöver inte betyda att den är det under en längre period. Ett längre tidsperspektiv tar större hänsyn till förändringar i individers eko-

⁷ För en lättillgänglig introduktion till en del av litteraturen hänvisas till Bojer, H. (2003), *Distributive Justice: Theory and Measurement*, Routledge Frontiers of Political Economy.

⁸ Roemer, J. E. (1998), *Equality of Opportunity*, New York: Harvard University Press.

⁹ Sen, A. (1992), *Inequality re-examined*, Oxford: Clarendon Press.

¹⁰ Layard, R. (2005). *Happiness: Lessons from a New Science*, London: Penguin Books.

¹¹ Denna uppfattning har dock på senare år luckrats upp något till följd av det ökande intresset för lyckoforskning, se Layard (2005).

nomiska omständigheter över tid, och kan därmed bidra till att ge en mer fullständig bild av hur den ekonomiska välfärden fördelas.¹² Det finns dock vissa belägg för att förändringar av tidsperspektivet inte förändrar bilden av olika gruppers relativa position i inkomstfördelningen.¹³ Hur stora de uppmätta skillnaderna mellan olika grupper och individer blir påverkas dock av tidsperspektivet.

Trots att användningen av årlig disponibel inkomst i fördelningsanalyser kan kritiserats finns det, som påpekades ovan, ändå goda skäl att använda detta inkomstbegrepp. Disponibel inkomst är bl.a. lätt tillgänglig på regelbunden basis och dess egenskaper, och även dess brister, är väl kända och föremål för intensiv forskning. Samtidigt är slutsatsen från en stor del av forskningen kring andra mått på välfärd att de är mycket nära korrelerade med disponibel inkomst. Det kan även noteras att många politiska beslut i första hand syftar till att förstärka just den disponibla inkomsten. Det är därför meningsfullt att studera åtgärdens konsekvenser för den disponibla inkomstens fördelning.

Slutsatsen blir således att det är försvarbart att basera fördelningspolitiska analyser på disponibel inkomst. Analyserna i denna redogörelse baseras därför i huvudsak på detta inkomstbegrepp. Inkomsterna räknas samman på hushållsnivå och justeras för försörjningsbördan med hjälp av en ekvivalensskala (se underbilagan). Analysen avser individens ekonomiska välfärd, den justerade disponibla inkomsten påförs därför samtliga hushållsmedlemmar. Ett antal andra mått på fördelning av välfärd och individens möjligheter att förbättra sin välfärd redovisas också i redogörelsen.

Fram till 2009 baseras alla siffror på utfall från SCB.¹⁴ Från 2010 och framåt används simuleringsberäkningar baserade på prognoser. Prog-

noserna utgår från den bedömning av den makroekonomiska utvecklingen som görs i propositionen. I modellframskrivningen fångas utvecklingen på arbetsmarknaden och den generella utvecklingen av löner och priser väl, medan de processer som styr den fördelningsmässiga utvecklingen inte modelleras explicit. Den bedömning av inkomstnivåernas utveckling som redovisas är därför av hög kvalitet, medan de framskrivna fördelningsutfallen ska tolkas med stor försiktighet.

1.2 Inkomstutveckling för olika grupper

Inkomstutvecklingen i Sverige har varit gynnsam de senaste 20 åren (se tabell 1.1). Mellan 1991 och 2009 ökade den reala medianinkomsten i befolkningen med 34,8 procent, vilket motsvarar en ökning med i genomsnitt 1,7 procent per år. Om i stället 1995 väljs som referensår, dvs. om krisåren under första hälften av 1990-talet exkluderas, var ökningen 48,1 procent, eller 2,8 procent per år. Den ekonomiska standarden har förbättrats påtagligt för i stort sett samtliga grupper, men i olika stor utsträckning.

De senaste två decennierna har det skett vissa förskjutningar mellan olika åldersgruppers inkomster. För dem i yrkesaktiv ålder innebar 1990-talskrisen stagnerande eller sjunkande inkomster. Yngre vuxna mellan 20–29 år har sedan dess haft en relativt svag inkomstutveckling. En viktig orsak är att denna grupp under 1990-talet kraftigt ökade sina högskolestudier, vilket har höjt etableringsåldern för unga på arbetsmarknaden. Yrkesaktiva över 30 år har däremot haft en stabil inkomstökning sedan mitten av 1990-talet. Ökningen har, till följd av ökat förvärvsarbete, varit kraftigast för den äldre arbetskraften mellan 60–64 år. Pensionärsgruppens inkomster har också haft en stabil utveckling. Pensionärernas reala inkomstförbättring under perioden beror främst på att pensionärskollektivet hela tiden förnyas och att de nyblivna pensionärerna har högre pension än de redan pensionerade.

Kvinnor och män har haft en likartad inkomstutveckling mellan 1991 och 2009. De mellan 20–64 år som inte arbetar har haft en relativt svag inkomstillväxt under perioden. Detta kan förklaras av att många individer som ingår i denna grupp huvudsakligen försörjs av transfereringar. Transfereringarna är vanligen

¹² Samtidigt kan även kortare perioder med mycket låga inkomster ha betydande negativa effekter på välfärden, speciellt för dem med små resurser. Det finns förhållandevis lite forskning om välfärd under kortare perioder än ett år, se dock Iceland, J. (2003), *Dynamics of Economic Well-Being: Poverty 1996–1999*, Current Population Reports P70-91, Washington, D.C.: US Census Bureau.

¹³ Jäntti, M. (2009), *Mobility in the United States in Comparative Perspective*, i Cancian, M. och S. Danziger (Eds.), *Changing Poverty, Changing Policies*. Russell Sage Foundation, New York.

¹⁴ SCB följer regelbundet inkomstfördelningen i Sverige genom undersökningen av hushållens ekonomi, HEK. Analysen i följande avsnitt grundar sig huvudsakligen på denna undersökning. Se underbilagan för en beskrivning av de datamaterial som används i redogörelsen.

kopplade till prisutvecklingen och växer därmed långsammare än den genomsnittliga löneinkomsten. Den nuvarande regeringens reformer av arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen har tillsammans med jobbskatteavdraget bidragit till att öka skillnaden mellan att vara i arbete och att få sin försörjning från socialförsäkrings-systemet.

Tabell 1.1 Inkomstnivå 2009 samt utveckling över tiden

	Andel av befolkning 2009	Relativ inkomst 2009	Real utveckling per år		
			1991-2009	1995-2009	2009-2012
Samtliga	100,0	100,0	1,7	2,8	1,4
Hushållstyp					
Barn 0-19 år	23,3	92,3	1,7	3,0	1,5
Samboende med barn	20,5	103,8	1,8	3,2	1,5
Ensamstående med barn					
Kvinnor	2,5	68,1	0,8	1,6	0,3
Män	0,9	88,5	0,8	2,7	0,9
Samboende utan barn					
20-29 år	2,8	126,8	1,3	2,8	1,5
30-59 år	8,8	150,5	1,9	3,1	1,5
60-64 år	4,6	145,4	2,3	3,5	1,6
65-74 år	6,4	113,0	2,3	3,0	0,9
75+ år	3,6	85,9	2,2	2,1	0,7
Ensamstående kvinnor utan barn					
20-29 år	2,8	72,0	0,4	1,7	1,2
30-59 år	3,7	103,5	1,4	2,9	1,3
60-64 år	1,0	102,4	2,1	2,8	1,2
65-74 år	1,9	70,7	1,3	1,6	0,7
75+ år	3,7	66,0	1,6	1,6	1,1
Ensamstående män utan barn					
20-29 år	3,5	89,0	0,9	2,6	1,4
30-59 år	6,4	111,4	1,8	3,0	1,5
60-64 år	1,0	108,6	2,2	2,8	2,8
65-74 år	1,3	79,5	1,1	1,6	0,5
75+ år	1,3	73,4	2,1	2,0	0,7
Sysselsättningsstatus 20-64 år					
Arbetar	44,0	119,0	1,8	3,0	1,1
Arbetar ej					
studerande	2,2	57,9	0,0	0,3	1,2
övriga	12,2	70,1	0,4	0,5	0,3

Anm. 1: Utvecklingstakerna avser real förändring av median av justerad disponibel inkomst inom respektive grupp. Den relativa inkomstnivån avser gruppernas medianvärde jämfört med medianen i hela befolkningen.

Anm. 2: Utfall 2001-2009, prognos 2010-2012.

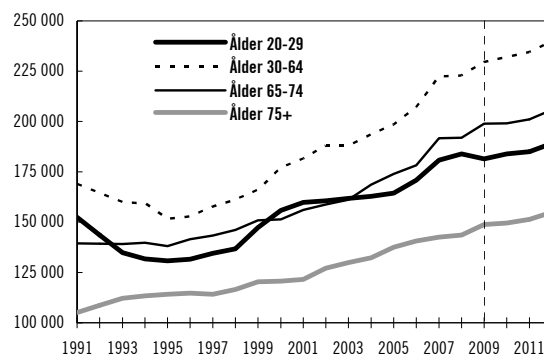
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av tabell 1.1 framgår också nivån på olika gruppers ekonomiska standard 2009 i förhållande till medianinkomsten i befolkningen. Kvinnor har lägre justerad disponibel inkomst än män. Om befolkningen delas in efter hushållstyp återfinns samboende utan barn 30-59 år i toppen av fördelningen med en inkomststandard som motsvarar ca 150 procent av medianinkomsten i befolkningen. Lägst standard har äldre ensamstående pensionärer och ensamstående kvinnor med barn.¹⁵

Den världsomspännande kris som präglade den ekonomiska utvecklingen sedan hösten 2008 orsakade en inbromsning av inkomstillväxten under 2008 och 2009 (se diagram 1.1). Trots stigande arbetslöshet och fallande kapitalinkomster ökade dock den reala medianinkomsten med 2,7 procent mellan 2007 och 2009.¹⁶ Som jämförelse kan noteras att 1990-talskrisen ledde till sjunkande inkomster. Mellan 1991 och 1995 föll medianinkomsten i fasta priser med drygt 8 procent.

Diagram 1.1 Utveckling av justerad disponibel inkomst för olika åldersgrupper

Kronor, 2011 års prisnivå



Anm. 1: Utvecklingstakerna avser real förändring av median av justerad disponibel inkomst inom respektive åldersgrupp.

Anm. 2: Utfall 2001-2009, prognos 2010-2012.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Pensionärernas inkomster utvecklades relativt gynnsamt mellan 2007 och 2009. En förklaring till detta är att pensionerna inte påverkas direkt vid en ekonomisk kris utan med en viss eftersläpning. Det innebär att pensionerna påverkades

¹⁵ Kategorin ensamstående med barn är problematisk att hantera då växelvis boende är vanligt. Det gör att inkomstnivån för ensamstående kvinnor med barn i statistiken kan te sig lägre än i verkligheten, då det fortfarande är vanligast att barnen är skrivna hos sin mamma.

¹⁶ Mellan 2007 och 2008 ökade justerad disponibel inkomst (medianvärde i fasta priser) i befolkningen med 0,6 procent. Mellan 2008 och 2009 var ökningen 2,0 procent.

först under 2010, när pensionssystemets automatiska balansering aktiverades.¹⁷

Under 2009 drabbade den stigande arbetslösheten framför allt grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. För yngre i yrkesaktiv ålder, lågutbildade och invandrare ökade arbetslösheten mer än för andra grupper. Denna utveckling resulterade som förväntat i en relativt svag inkomstillväxt för yngre mellan 20–29 år vars reala disponibla inkomster minskade med 1,4 procent mellan 2008 och 2009.

Perioden 2010–2012 präglas av återhämtning i ekonomin och en förväntad real ökning av inkomsten med i genomsnitt 1,4 procent per år (se tabell 1.1 och diagram 1.1).

1.3 Inkomstfördelningens utveckling

Inkomstfördelningens utveckling analyseras dels genom att studera inkomsterna i olika delar av fördelningen, dels med hjälp av den s.k. Gini-koefficienten. Gini-koefficienten är ett vanligt förekommande mått som sammanfattar hela inkomstfördelningen. Ju lägre värde, desto jämnare är fördelningen.¹⁸

I avsnitt 1.1. konstaterades att det finns goda skäl för att använda årlig disponibel inkomst som inkomstbegrepp i fördelningsanalyser, men att värdet av offentligt finansierad vård, omsorg och utbildning som hushållen nyttjar inte fångas av den disponibla inkomsten. I avsnitt 1.3.3 diskuteras hur inkomstfördelningen påverkas när hänsyn tas till den offentliga konsumtionen.

Valet av tidsenhet, dvs. årsinkomster, styrs snarare av tillgången på data än av teoretiska överväganden. Att studera inkomster under längre perioder skulle sannolikt ge en mer nyanserad bild av hushållens faktiska konsumtionsmöjligheter. I en tidigare fördelningspolitisk redogörelse visades att inkomstspridningen minskar kraftigt när man ändrar analysperspektiv från års- till livsinkomster. Gini-koefficienten för de disponibla inkomsterna minskade med

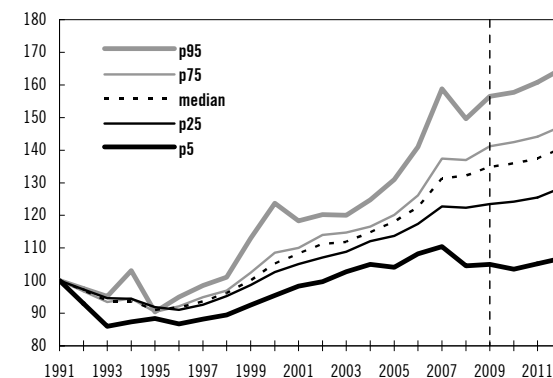
52 procent, från 0,27 till 0,13.¹⁹ Anledningen till att livsinkomster är mer jämnt fördelade än årsinkomster är att det finns en viss inkomströrlighet. Individer som har en låg inkomst vid ett tillfälle kan ha en högre inkomst vid ett senare tillfälle och tvärtom. Inkomströrligheten kan vara både kortsiktig, till exempel vid temporära arbetsuppehåll, och mer långsiktig, till exempel vid vidareutbildning och befordran. Effekterna av att skifta tidsperspektiv från årstills livsinkomster analyseras inte vidare i denna redogörelse, men regeringen avser att återkomma framöver med fördjupade analyser på detta område.

1.3.1 Fördelning av disponibel årsinkomst

Den ekonomiska standarden har förbättrats för samtliga inkomstgrupper mellan 1991 och 2009, men ökningen har varit större för dem med höga inkomster (se diagram 1.2). För den 95:e percentilen har den justerade disponibla inkomsten ökat med 57 procent mellan 1991 och 2009, eller med i genomsnitt 2,5 procent per år. Motsvarande ökning för den 5:e percentilen är 5 procent, eller 0,3 procent per år.²⁰

Diagram 1.2 Inkomstutveckling för olika inkomstgrupper

Index 1991=100



Anm. 1: Utvecklingstakterna avser real förändring av justerad disponibel inkomst.

Anm. 2: Utfall 1991-2009, prognos 2010-2012.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

¹⁷ Bland annat för att motverka denna minskning av pensionerna har grundavdraget höjts för pensionärer, vilket förväntas bidra till att ge pensionärerna en positiv inkomstutveckling även under 2010.

¹⁸ Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Om koefficienten är 0 har alla samma inkomst. Om den är 1 får en person alla inkomster medan övriga inte får något alls. I underbilagan redogörs mer i detalj för Gini-koefficientens definition.

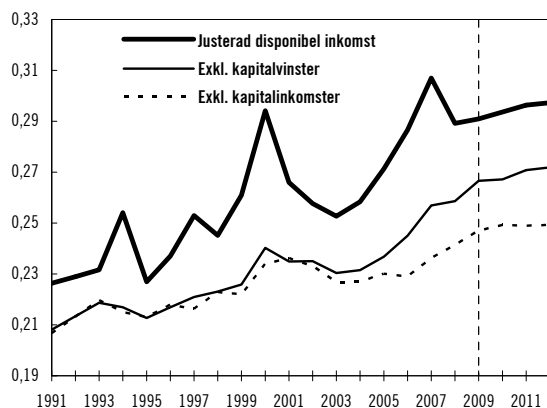
¹⁹ Se prop. 2006/07:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 3. Beräkningarna baseras på simulerade data och avser födelseårgångarna 2000–2005 som simulerats under perioden 2000–2010. Livsinkomsterna bildas genom att beräkna medelvärdet av individens årliga inkomster.

²⁰ Den 5:e percentilen är den inkomst som avgränsar de 5 procent av befolkningen som har lägst inkomster. Den 95:e percentilen är den inkomst som avgränsar de 5 procent av befolkningen som har högst inkomster.

En i förhållande till medianen snabb inkomsttillväxt i toppen av inkomstfördelningen och en något långsammare tillväxt i fördelningens nedre del har lett till ökade inkomstskillnader. Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst har ökat från 0,226 till 0,291 mellan 1991 och 2009 (se diagram 1.3). Detta innebär att inkomstskillnaderna, mätt på detta sätt, har ökat med 29 procent.

Diagram 1.3 Inkomstfördelningens utveckling

Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst



Anm.: Utfall 1991-2009, prognos 2010-2012.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den ekonomiska kris som inleddes 2008 innebar att inkomstspridningen föll tillbaka från 2007 års historiskt höga nivå. Personer i toppen av fördelningen upplevde den största försämringen 2008 (diagram 1.2). Det kan främst förklaras av att kapitalvinsterna föll kraftigt till följd av en svag utveckling på aktie- och bostadsmarknaden. Inkomstförändringen blev under 2008 också förhållandevis stor längst ner i fördelningen. Det berodde framför allt på att ett begränsat antal människor redovisade stora kapitalförluster eller negativa näringsinkomster. För dem som befann sig nederst i fördelningen på grund av att de saknade egna arbetsinkomster blev effekten mindre. Det sociala skyddsnetet i form av arbetslöshetsersättning, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd innebar att inkomsterna för dessa grupper inte försämrades i samma utsträckning som för dem som gjorde stora kapitalförluster i toppen och botten av fördelningen.

Trots stigande arbetslöshet och fortsatt fallande kapitalinkomster ökade den reala disponibla inkomsten 2009 över hela inkomstfördelningen (diagram 1.2). Ökningen var dock

störst i toppen av fördelningen, vilket innebar att inkomstspridningen mätt med Gini-koefficienten ökade något under 2009.²¹

Perioden 2010–2012 präglas av en stark återhämtning i ekonomin och inkomstspridningen förväntas fortsätta att öka fram till 2012 (se diagram 1.3). Denna bedömning tar dock inte hänsyn till de ökningarna av arbetsutbudet som väntas uppkomma genom jobbskatteavdraget. Effekterna av jobbskatteavdraget väntas vara störst i de lägre inkomstskikten (se avsnitt 2.1.3 nedan), vilket därmed bör ha en dämpande effekt på uppgången i inkomstspridningen.

Varför ökar inkomstspridningen?

I diagram 1.3 redovisas även utvecklingen exklusive kapitalvinster.²² Denna utveckling är av betydelse då kapitalvinsterna varierar kraftigt mellan åren och inte speglar individens avkastning på kapital på ett helt rättvisande sätt.²³ När kapitalvinsterna rensas bort blir variationerna mellan åren betydligt mindre och den trendmässiga ökningen något flackare. Den långsiktiga trenden mot ökade inkomstskillnader finns dock fortfarande kvar.

Om även övriga kapitalinkomster exkluderas från det analyserade inkomstbegreppet minskar uppgången i inkomstspridningen ytterligare (se diagram 1.3). Sett över hela perioden 1991–2009 är det tydligt att ökade kapitalvinster och övriga kapitalinkomster kan förklara en betydande del av de ökade inkomstskillnaderna. Med undantag för en nedgång 2002 och 2003 ökar dock inkomstspridningen gradvis mellan 1995 och 2009 även när samtliga kapitalinkomster exkluderas. Detta visar att utvecklingen av andra inkomstslag än kapitalvinster och övriga kapitalinkomster också har påverkat utvecklingen.

I tabell 1.2 görs en uppdelning av olika inkomstslags bidrag till förändringen av Gini-koefficienten mellan 1991 och 2009 samt 1991–2001 och 2001–2009. Bidragen kan vara både positiva och negativa, vissa bidrag kan därför

²¹ Att inkomstfördelningen var förhållandevis stabil mellan 2008 och 2009 betyder inte att enskilda hushåll och individer inte drabbades hårt av den ekonomiska nedgången och den stigande arbetslösheten. Det kan ske stora förändringar inom en given fördelning, genom att hushåll "byter plats" med varandra, utan att fördelningens sammantagna utseende påverkas.

²² Med kapitalvinster avses realiserade vinster vid försäljning av värdepapper, bostäder m.m.

²³ I underbilagan redogörs för de problem som kapitalvinsterna medför vid inkomstfördelningsanalyser.

dessutom vara större än den totala ökningen av Gini-koefficienten.²⁴

Tabell 1.2 Olika inkomstslags betydelse för Gini-koefficientens utveckling

Procentenheter

	1991-2001	2001-2009	1991-2009
Löner	6,6	-3,4	3,2
Transfereringar	0,5	-0,3	0,2
Kapital- och reavinstskatt	-0,4	-0,5	-0,8
Skatter övriga	-4,4	4,3	-0,1
Kapitalvinster och kapitalinkomster	2,0	2,2	4,1
Giniförändring	4,3	2,3	6,6

Anm.: Av metodtekniska skäl avviker Giniförändringarna något från de som återfinns i diagram 1.3 och i tabell U.2.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sett över hela perioden 1991–2009 är det framför allt ökade kapitalvinster och kapitalinkomster som förklarar de ökade inkomstskillnaderna. Ökade löneskillnader, och i viss mån även transfereringar, har också bidragit medan skatterna motverkat ökningen.

Löneinkomsternas bidrag till de ökade inkomstskillnaderna kan helt hänföras till 1990-talets senare del då lönespridningen ökade (se tabell U.2 i underbilagan). En stor del av den trend mot ökade inkomstskillnader, som i diagram 1.3 kvarstår även när såväl kapitalvinster som kapitalinkomster exkluderats, kan således förklaras av en ökad lönespridning. Under 2000-talet har lönespridningen stagnerat och lönerna har i stället bidragit till att utjämna inkomstspridningen under denna period.

Transfereringarna har bidragit relativt lite till de ökade inkomstskillnaderna. Under 2000-talet har transfereringarna bidragit till att utjämna inkomstspridningen.

Skatterna har sett över hela perioden 1991–2009 haft en utjämnande effekt och bidragit till att motverka ökade inkomstskillnader. Detta beror på de skattereformer som ägde rum under 1990-talet i kölvattnet av den ekonomiska krisen. Under 2000-talet har dock inkomstskatternas utjämnande effekt minskat, dels genom kompensationen för egenavgiften i början av 2000-

talet, dels genom införandet av jobbskatteavdraget 2007.

1.3.2 Inkomstfördelning i ett internationellt perspektiv

Trots att inkomstskillnaderna i Sverige har ökat under de senaste 20 åren har Sverige fortfarande en internationellt sett mycket jämn inkomstfördelning. Internationellt jämförbar statistik över inkomstfördelningen i olika länder produceras regelbundet av OECD, Eurostat och Luxembourg Income Study. Resultaten varierar något, men Sverige har enligt samtliga källor en av de jämnaste inkomstfördelningarna i världen. Den mest aktuella statistiken kommer från Eurostat och avser 2009. I diagram 1.4 redovisas Gini-koefficienten för samtliga EU-länder. Värdet för Sverige är 0,248 vilket kan jämföras med 0,304 för EU som helhet.²⁵

I avsnitt 1.3.1 konstaterades att inkomstskillnaderna i Sverige ökat under den senaste 20-årsperioden. Utvecklingen är inte unik för Sverige utan gäller även många andra länder.²⁶ En viktig förklaring är, även internationellt, att de högre inkomsterna har ökat snabbare än medianinkomsten. Detta fenomen har under senare tid uppmärksamats i den ekonomiska litteraturen.²⁷ Genom att studera utvecklingen av inkomstandelar för den högst betalda tiondelen, hundradelen eller tusendelen av befolkningen kan generella och landspecifika trender analyseras. Den översta tusendelens inkomstandel är lägre i Sverige, Finland, Japan och Frankrike än i USA och Storbritannien (se diagram 1.5). En indelning av de studerade länderna efter hur utvecklingen sedan början av 1980-talet sett ut ger samma resultat. Utvecklingen har varit ganska odramatisk i Sverige, Finland, Japan och Frankrike, medan fördelningen mätt på detta sätt blivit ojämna i USA och Storbritannien.

Från början av 1950-talet fram till 1986 varierade andelen mellan 2 och 3 procent i USA. Därefter har den ökat kraftigt och 2008 erhö-

²⁴ Gini-koefficienten för den justerade disponibla inkomsten har i en dekomponeringsanalys delats upp på bidrag från de ingående inkomstslagen. För en närmare beskrivning av dekomponeringsmetodiken, se underbilagan. Se även prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 4.

²⁵ Eurostats och regeringens beräkningar av Gini-koefficienten är inte helt jämförbara på grund av olikheter med avseende på data och metodval.

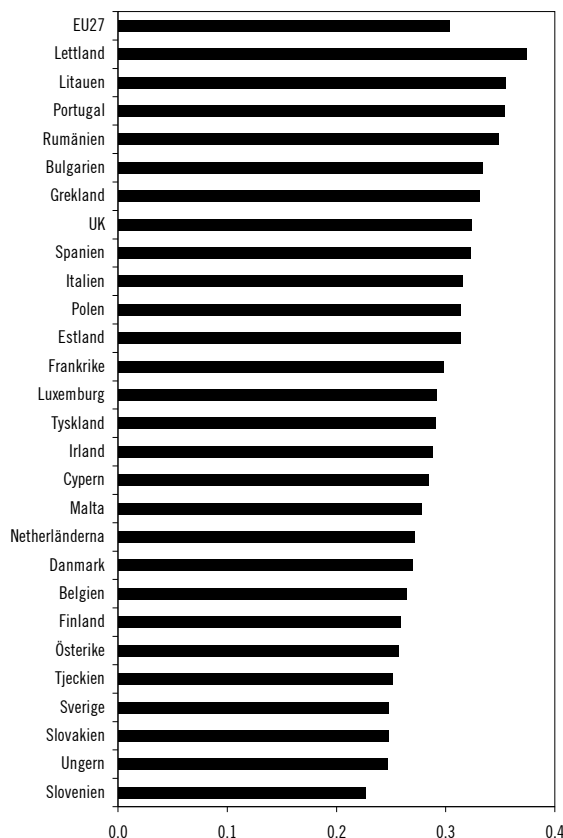
²⁶ OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris.

²⁷ Se t.ex. Atkinson, A. B. och T. Piketty (Eds.) (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century – A Contrast between European and English-Speaking Countries*, Oxford University Press.

den tusendel med högst inkomster 7,8 procent av inkomstsumman. I Sverige har de med högst inkomst en betydligt lägre andel av inkomstsumman och under 1970- och 1980-talen låg andelen på nivåer kring en procent. Sedan början av 1990-talet har andelen ökat även i Sverige, men i en betydligt lägre takt än i USA och Storbritannien.

Diagram 1.4 Inkomstspridning inom EU 2009

Gini-koefficient exklusive kapitalvinster



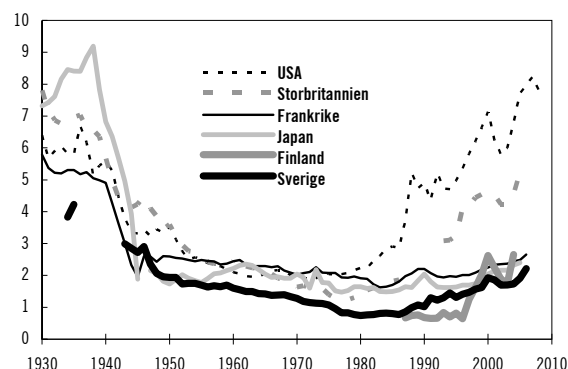
Källa: Eurostat (2011).

Även om ökningen i ett internationellt perspektiv framstår som liten ökade ändå den tusendel med högst inkomster sin andel av inkomstsumman i Sverige från 0,7 procent 1980 till 2,2 procent 2006. Denna uppmätta ökning på 200 procent kan till viss del förklaras av att inkomstbegreppet förändrades vid skattereformen 1990/1991.²⁸ Den egentliga ökningen var således något lägre. Men även mellan 1991 och 2006 ökade inkomstandelen påtagligt, från 1,3 till 2,2 procent.

²⁸ Se t.ex. Eklind, B., J. Hussénus och R. Johansson (1995), *Fördelningseffekter av skattereformen*, bilaga 5 till SOU 1995:104.

Diagram 1.5 Den översta tusendelens inkomstandel i ett internationellt perspektiv

Procent



Anm.: Redovisningen avser här inte justerade disponibla hushållsinkomster utan individuella bruttoinkomster. För att möjliggöra jämförelser med andra länder inkluderas inte kapitalvinster i inkomstbegreppet.

Källa: Alvaredo, F., A. B. Atkinson, T. Piketty and E. Saez, *The Top Incomes Database*, 02/03/2011.

Den ökade koncentrationen av inkomster till den absoluta toppen av fördelningen brukar i inkomstfördelningslitteraturen bland annat förklaras med att den tekniska utvecklingen och globaliseringen förskjuter efterfrågan från låg- till högutbildad arbetskraft och att inkomsterna för de högutbildade därför ökar i en snabbare takt.²⁹ Denna förklaringsmodell är dock inte oomtvistad och en förutsättning för att en sådan förskjutning i efterfrågan ska resultera i ökade löneskillnader är att utbudet inte anpassas. Om utbudet av högutbildad arbetskraft håller jämna steg med efterfrågan kan relativlönerna hållas konstanta och om utbildningssystemet expanderar snabbare än efterfrågan pressas lönefördelningen snarast ihop.³⁰

En annan förklaring till att de allra högst betalda drar ifrån är att marknaden numera, genom framför allt media och modern kommunikationsteknik, skapar fokus på de absolut bästa i olika verksamheter. Det möjliggör extrema inkomster för dessa individer.³¹ Detta gäller t.ex. artister, idrottsmän, specialister och personer i ledande befattningar som fått ökade möjligheter

²⁹ För en genomgång av de vanligaste förklaringarna till inkomstfördelningens utveckling se t.ex. Atkinson, A. B. (2003), *Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations*, CESifo working paper No. 881. Se även Dew-Becker, I. och R. J. Gordon (2008), *Controversies About the Rise of American Inequality: A Survey*, NBER Working Paper 13982.

³⁰ Denna "kapplöpning mellan utbildning och teknologisk utveckling" beskrevs först i Tinbergen, J. (1975), *Income Distribution – Analysis and Policies*, North-Holland Publishing Company.

³¹ Rosen S. (1981), *The Economics of Superstars*, *The American Economic Review*, vol. 71, s. 845–858.

att marknadsföra sig på en allt större marknad. Då fler efterfrågar tjänsterna från dem som förefaller vara bäst, driver detta upp inkomsterna för dessa.

1.3.3 Offentlig konsumtion

Regeringen har i olika sammanhang framhållit att analyserna av fördelningen av den ekonomiska välfärden behöver breddas och fördjupas. Nästan alla fördelningsanalyser, inklusive de som presenteras i denna redogörelse, använder disponibel inkomst som mått på levnadsstandard och fördelning av ekonomiskt västånd. I avsnitt 1.1 konstaterades att detta inkomstbegrepp, trots vissa brister, är väl lämpat att basera fördelningsanalyser på. Den disponibla inkomsten exkluderar emellertid värdet av offentligt finansierad privat konsumtion av vård, omsorg och utbildning som hushållen nyttjar. Då dessa förmåner är generella och tillfaller alla, utan hänsyn till betalningsförmåga, kommer sannolikt de uppmätta inkomstskillnaderna nivåmässigt att överskattas. Jämförelser över tid kan också påverkas om den offentliga konsumtionen växer snabbare eller långsammare än de disponibla inkomsterna. Jämförelser mellan länder påverkas också då omfattningen och inriktningen av den offentligt finansierade välfärds-konsumtionen skiljer sig mellan länder. I länder där en relativt stor del av konsumtionen är offentligt finansierad kan möjligen större skillnader i kontantinkomster accepteras jämfört med länder där hushållen själva i större utsträckning måste betala för vård, skola och omsorg.

För att få en mer komplett bild av välfärdens fördelning bör därför värdet av offentligt finansierade tjänster inkluderas i inkomstbegreppet. En förklaring till att detta inte sker i normalfallet är att tillgången på data av hög kvalitet är begränsad. Idealiskt sett vill man veta vilken offentligt finansierad konsumtion varje enskild individ erhållit och värdet av denna. Sådan information finns i regel inte tillgänglig i de datamaterial som används för inkomstfördelningsstudier. Ytterligare en förklaring är de svåra metodologiska problem som måste lösas när kontantinkomster och subventioner slås samman.

Ett antal studier över välfärdstjänsternas fördelningseffekter har dock publicerats. I dessa antas i regel att värdet av subventionen motsvarar produktionskostnaden (med avdrag för

eventuell användaravgift). Detta är en förenkling då individens egentliga värdering av tjänsten inte nödvändigtvis överensstämmer med produktionskostnaden. Ett annat standardmässigt antagande är att värdet av vissa tjänster inte enbart gynnar den faktiska mottagaren. Värdet av att omfattas av en sjukvårdsförsäkring gynnar inte enbart den som blir allvarligt sjuk eller råkar ut för en olycka. Av detta skäl används då en "försäkringsansats" där kostnaden utjämnas över riskgrupper baserade på t.ex. ålder, kön och utbildningsbakgrund. Värdet av subventionen antas i dessa fall inte motsvara produktionskostnaden, utan premien för den försäkring som mottagaren hade behövt teckna i avsaknad av en offentligt subventionerad tjänst.

I en flitigt citerad studie baserad på data från sju länder, däribland Sverige, analyseras effekten av att inkludera subventioner för sjukvård, utbildning och boende i inkomstbegreppet.³² Ett av huvudresultaten var att inkomstskillnaderna minskade betydligt i alla undersökta länder då subventionerna inkluderades i inkomsten. Utjämningseffekten var något större i länder där inkomstspridningen i utgångsläget var stor. En tänkbar förklaring till detta är att det krävs relativt sett större subventioner för att utjämna en redan jämn fördelning jämfört med att utjämna en skev fördelning. Dessutom tenderar länder med stora inkomstskillnader att rikta subventionerna mot låginkomsthushåll medan stöden i mer jämlika länder som Sverige är generella och kommer alla till del, även höginkomsttagare.

Hur den svenska inkomstfördelningen påverkas om hänsyn tas till den offentliga konsumtionen har analyserats i två tidigare fördelningspolitiska redogörelser.³³ Inkomstskillnaderna, mätt med Gini-koefficienten, minskade med 18 respektive 21 procent, vilket ligger väl i linje med de 19 procent som rapporterades i en äldre ESO-rapport.³⁴

³² Smeeding, T., P. Saunders, J. Coder, S. Jenkins, J. Fritzell, A. Hagenars, R. Hauser och M. Wolfson (1993), Poverty, Inequality, and Family Living Standards Impacts Across Seven Nations: The Effect of Noncash Subsidies for Health, Education and Housing, *The Review of Income and Wealth* 39, 229–256.

³³ Prop. 1999/2000:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 4 och bilaga 3 till prop. 2001/02:100. Följande subventioner inkluderades i dessa analyser; utbildning, barnomsorg, äldreomsorg i form av särskilt boende och hemtjänst, sluten sjukhusvård och öppenvård samt subventioner av läkemedel och tandvård.

³⁴ Ds 1994:86.

När de offentligt finansierade tjänsterna adderas till inkomsten påverkas inkomstfördelningen i flera dimensioner. Bland annat lyfts barn och ungdomar som erhåller subventionerad utbildning och deras familjer upp i inkomstfördelningen relativt hushåll med enbart vuxna. Detsamma gäller äldre som erhåller vård- och omsorgstjänster och därigenom lyfts relativt yngre och mindre vårdbehövande åldrar. Försäkringsansatsen medför att hela åldersgrupper lyfts, snarare än de som specifikt mottar vårdtjänsterna.

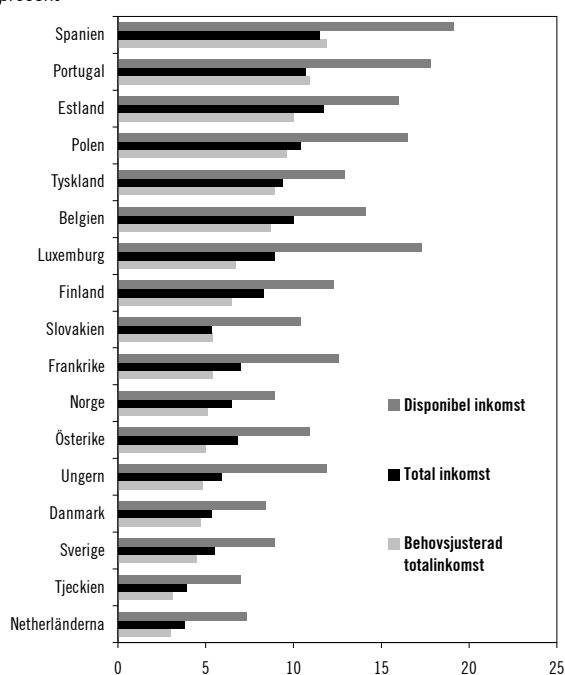
Det är dock inte uppenbart att denna ansats är helt rättvisande; anledningen till att äldre erhåller mer vård och omsorg är sannolikt att de faktiskt har ett större behov av dessa tjänster. Om tjänsterna styrs av behov så ökar inte mottagarnas levnadsstandard i förhållande till dem som inte behöver och därför inte mottar motsvarande tjänst. Samma resonemang kan föras avseende grundläggande utbildning, i synnerhet den som omfattas av skolplikt. En grundprincip vid interpersonella jämförelser är, som tidigare nämnts, att den sammantagna inkomsten ska justeras för konsumtionsbehov. För de disponibla inkomsterna görs detta med en ekvivalensskala som varierar med antal hushållsmedlemmar, deras ålder och inbördes relation. När de offentliga subventionerna adderas till inkomsten är det därför naturligt att anpassa ekvivalensskalan så att hänsyn tas till t.ex. åldersspecifika skillnader i behov.

I en ny studie från Eurostat³⁵ beräknas den utjämning som uppkommer av att inkludera värdet av subventionerad utbildning och sjukvård till mellan 15 och 25 procent om ingen hänsyn tas till skillnader i behov. Om en behovsjusterad ekvivalensskala tillämpas så minskar utjämningseffekten något. Större delen av utjämningseffekten kvarstår dock i de flesta länder. Behovsjusteringen utradar helt den relativa höjningen av äldre och yngre som sker med traditionella metoder. Den utjämningseffekt som kvarstår beror på att värdet av subventionerna, givet behov, utgör en större andel av den totala inkomsten för dem med lägre inkomster. I studien analyseras även hur andelen

personer med inkomster understigande 60 procent av medianinkomsten påverkas.³⁶ Denna andel sjunker kraftigt om värdet av den offentliga konsumtionen räknas in och effekten tilltar, till skillnad mot effekten på Gini-koefficienten, efter behovsjustering. För Sverige minskade andelen med inkomster understigande 60 procent av medianinkomsten från 8,9 till 5,5 procent med ordinarie ekvivalensskala och till 4,5 procent med en behovsjusterad skala (se diagram 1.6).³⁷

Diagram 1.6 Andel med låg ekonomisk standard 2006 när hänsyn tas till offentlig konsumtion – en internationell jämförelse

Andel med inkomst under 60 procent av medianen i respektive land, procent



Källa: Aaberge, Langørgen och Lindgren (2010).

För sjukvård och grundläggande utbildning finns goda skäl att betrakta åldersmässiga skillnader i konsumtionsnivå som ett utslag av åldersspecifika konsumtionsbehov. För andra tjänster, såsom t.ex. högre utbildning, ter sig detta inte lika självklart. Helst vill man kunna skilja på grupp-specifika behov och individuella preferenser. I Sverige är dessutom tillgången på data över individ- och hushållsspecifikt nyttjande av offentligfinansierade tjänster förhållandevis god.

³⁵ Aaberge, R., A. Langørgen och P. Lindgren (2010), The Impact of Public Services on the Distribution of Income in European Countries, i Atkinson, A. B. och E. Marlier (Eds.), Income and Living Conditions in Europe, Eurostat Statistical Books.

³⁶ I avsnitt 1.4 behandlas detta och flera andra olika sätt att definiera hushåll med låg ekonomisk standard.

³⁷ De redovisade värdena baseras på EU-SILC (se underbilagan) och avser 2006.

Att konstruera en behovsjusterad ekvivalensskala när de konsumtionsposter som ingår är stort till antalet och varierande till sin natur är inte enkelt. Regeringen avser att noga följa den metodologiska utvecklingen på detta område och återkomma med fördjupade analyser av den offentliga konsumtionens fördelningseffekter.

1.4 Hushåll med låg levnadsstandard

För att på ett så effektivt sätt som möjligt kunna stötta de mest utsatta grupperna i samhället krävs god kunskap om omfattningen av och orsaken till varför människor har en låg ekonomisk standard. Vad som avses med låg ekonomisk standard är dock inte självklart och bilden av dess utbredning och utveckling beror därför i stor utsträckning på hur gruppen definieras. Det vanligaste sättet är att sätta en inkomstgräns och betrakta alla som hamnar under denna gräns som låginkomsthushåll. Resultat och slutsatser skiljer sig dock beroende på var denna gräns dras. Internationellt används ofta inkomster som understiger 60 procent av medianinkomsten som mått på låg ekonomisk standard alternativt risk för fattigdom.³⁸ Att enbart förlita sig på detta mått på ekonomisk utsatthet är emellertid problematiskt. Sveriges sammanpressade inkomststruktur medför exempelvis att små förändringar av medianinkomsten kan få stor betydelse för den andel av befolkningen som definieras som ekonomiskt utsatt. I denna redogörelse utvidgas därför begreppet till att även omfatta andra definitioner av låg ekonomisk standard respektive låg levnadsstandard.

Några begrepp är särskilt väsentliga att belysa när mått på låg ekonomisk standard behandlas. Två motsatspar är centrala: direkt – indirekt och absolut – relativ. Indirekta mått baseras på ekonomiska data över inkomster och kan förenklat sägas fånga förutsättningarna för att uppnå en acceptabel levnadsnivå. De hushåll vars inkomster faller under en viss gräns anses ha en låg ekonomisk standard. Denna gräns kan i sin tur vara absolut eller relativ. Absoluta mått innebär att det finns en på förhand bestämd gräns som inte

ändras över tid, annat än att prisnivån justeras eller att gränsen uppdateras. Måttet är absolut i bemärkelsen att gränsen definierar samma levnadsstandard från ett år till ett annat.

Med relativa mått sätts istället gränsen i relation till den generella inkomstnivån eller levnadsstandarden i samhället. Det relativa avståndet till andra, och inte någon absolut köpkraft, lyfts ofta fram som det som avgör möjligheterna att delta i samhällsgemenskapen. Det relativa måttet speglar inkomstfördelningens utseende och utveckling, vilket föranleder att gränsen för den reala köpkraft utifrån vilken man definieras som ekonomiskt utsatt förändras från ett år till ett annat.

Direkta mått bygger istället på observationer av den faktiska levnadsstandarden. Ett motiv till att använda dessa mått är svårigheterna att identifiera människor med låg levnadsstandard enbart genom att beakta deras registrerade årsinkomster. Dessa fångar exempelvis inte upp ekonomiska resurser i form av förmögenhet, arv och liknade överföringar inom familjen eller mellan olika hushåll, och inte heller inkomster från svart arbete. Vidare finns det personer som frivilligt väljer att tillfälligt sänka sina inkomster i samband med studier, föräldraledighet eller resor i hopp om, eller med vetskap om, att högre inkomster väntar i framtiden. För många näringsidkare mäter inkomststatistiken inte den ekonomiska standarden på ett bra sätt. Många menar också att utsatthet och fattigdom har fler dimensioner än knappa ekonomiska resurser. Direkta mått på levnadsstandarden kan därför komplettera de utsatthets- och fattigdomsmått som enbart bygger på inkomst.

Ett centralt begrepp vid direkta studier av fattigdom är deprivation. Deprivation innebär att man saknar det som ingår i vad som allmänt uppfattas som en acceptabel levnadsstandard.³⁹ Det är inte särskilt vanligt att människor har tillgång till allt som kan tänkas ingå i vad som ses som acceptabel levnadsstandard. Vissa brister i materiell standard kan naturligtvis finnas utan att det beror på bristande resurser. Men grundtanken är att när samma individ upplever deprivation på flera punkter kan man tala om fattigdom. Detta synsätt ligger exempelvis till

³⁸ Låg ekonomisk standard är inte samma sak som fattigdom. I bilaga 3 till 2003 års ekonomiska vårproposition (prop. 2002/03:100) behandlas fattigdomsbegreppet och dess relation till låg inkomst.

³⁹ I vissa fall avses snarare det som ingår i allmän levnadsstandard.

grund för EU:s definition över svåra brister i materiell standard (se även avsnitt 1.4.2).

Vid sidan av de nämnda måtten på ekonomisk utsatthet och fattigdom existerar även vidare begrepp över begränsningar i individers handlingsutrymme och möjlighet att delta i samhällsgemenskapen. Begreppet välfärd används exempelvis som en samlingsbeteckning för olika levnadsförhållanden som är av grundläggande betydelse för människors förmåga att styra över sina liv. Begreppet innefattar centrala resurser som hälsa, utbildning, arbete, trygghet, social förankring och politiska resurser. Inom EU har även ett arbete bedrivits kring begreppet social exkludering, vilket avspeglar en förskjutning från ekonomisk fattigdom till ett bredare synsätt. En stor del av arbetet har bestått i att utarbeta olika indikatorer för att kunna mäta social exkludering på ett mer mångfasetterat sätt. Arbetet manifesteras i EU:s Europa 2020-strategi där ett av fem mål avser att motverka social exkludering. Målet baseras inte enbart på inkomstrelaterade indikatorer på fattigdom och inkomstjämlighet, utan även mått på svår materiell deprivation och arbetslöshet ingår. Detta kan tolkas som ett utslag för synen att dessa inkomstbaserade mått är nödvändiga och väsentliga, men inte tillräckliga för att avspegla skillnader i levnadsvillkor mellan EU-länderna, särskilt efter utvidgningarna 2004 och 2007.

I kommande avsnitt belyses först olika indirekta mått på ekonomisk utsatthet och hur denna utsatthet fördelar sig på olika grupper. Därefter behandlas tidsperspektivet i ekonomisk utsatthet. Frågan om människor har låg levnadsstandard under en kortare tid eller om de fastnar i den situationen är viktig. Risker för problem på samhälleligt och individuellt plan ökar ju längre tid människor lever med knappa resurser. Avslutningsvis redogörs i avsnitt 1.4.2 för ekonomisk utsatthet i ett internationellt perspektiv, särskilt med avseende på EU:s Europa 2020-mål gällande social exkludering.

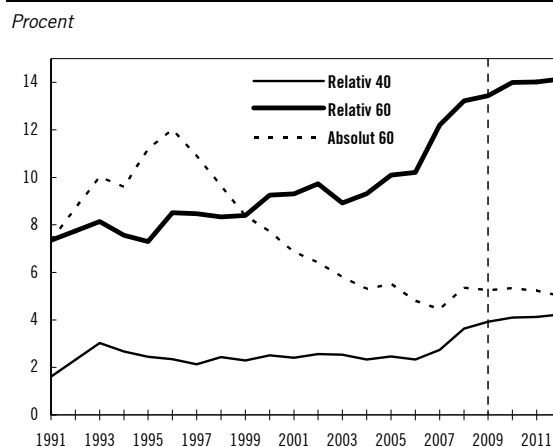
1.4.1 Låg disponibel årsinkomst som mått på ekonomisk utsatthet

Den utveckling som fångas med hjälp av ett sammanfattande mått, såsom t.ex. Gini-koefficienten, kan drivas av många olika underliggande faktorer. Ökade inkomstskillnader kan såväl bero på att ”de rika blivit rikare” som att ”de fattiga blivit fattigare”, eller en kombination

av dessa förklaringar. Vad som händer i den nedre delen av inkomstfördelningen är dock av särskilt intresse oavsett den övergripande utvecklingen. Antalet eller andelen personer som lever i hushåll med låg ekonomisk standard följs därför regelmässigt i de fördelningspolitiska redogörelserna.

I diagram 1.7 redovisas utvecklingen av andelen med inkomster under 40 respektive 60 procent av medianinkomsten år för år. Utvecklingen av andelen med låg ekonomisk standard beror i stor utsträckning på var gränsen för låg inkomst dras. Om den relativa gränsen sätts till 40 procent av medianinkomsten är andelen i stort sett konstant över större delen av perioden, men ökar mellan 2006 och 2009 och förväntas också fortsätta att öka mellan 2010 och 2012. Om den relativa gränsen däremot sätts till 60 procent har andelen med svag ekonomi ökat gradvis sedan 1995.

Diagram 1.7 Utvecklingen av andel med låg ekonomisk standard



Anm.: Utfall 1991-2009, prognos 2010-2012.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ett alternativ till det relativa synsättet är att låsa låginkomstgränsen realt och bara justera upp den med prisutvecklingen. På så sätt skapas en absolut låginkomstgräns och den ekonomiska utvecklingen leder då i regel till att antalet med låg inkomst minskar sett över en längre period.⁴⁰ I absoluta termer, dvs. om hushållens inkomstutveckling relateras till inkomstnivån 1991, ökade andelen med svag ekonomi under 1990-talets krisår och nådde en toppnivå 1996 (se diagram 1.7). Därefter minskade andelen i stort

⁴⁰ Antalet med låg inkomst kan givetvis öka även med en absolut gräns om de med låg inkomst får realt minskade disponibla inkomster.

sett oavbrutet fram till 2008. Efter en tillfällig ökning 2008 förväntas andelen fortsätta att minska fram till 2012.

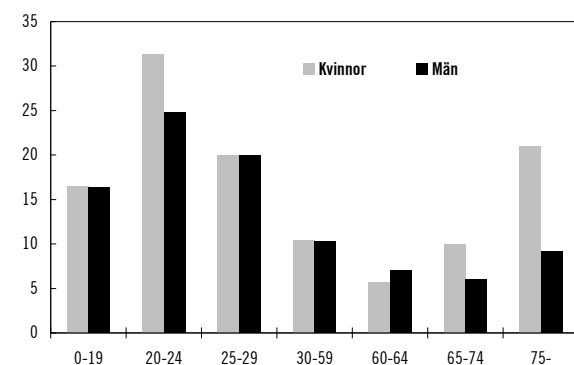
De olika sätten att definiera gruppen med låg ekonomisk standard visar således två olika bilder. Det kan till stor del förklaras av att den reala inkomstökningen har varit lägre för grupper med låga inkomster än för grupper med högre inkomster.⁴¹ Det är en långsiktig utveckling som pågått sedan 1990-talskrisen. Därmed har andelen med inkomster under den relativa sextioprocentsgränsen gradvis ökat, trots att individerna i denna grupp i absoluta termer har fått det bättre.

Vilka grupper är ekonomiskt utsatta?

Andelen med låg relativ ekonomisk standard (under 60 procent av medianinkomsten) varierar med åldern (se diagram 1.8). Andelen ungdomar 20–24 år med låg ekonomisk standard är hög, omkring 28 procent 2009. År 1991 var andelen endast 11 procent. En viktig orsak till denna utveckling är ökningen av andelen högskolestuderande, vilket har ökat etableringsåldern för många unga på arbetsmarknaden.

Diagram 1.8 Låg relativ ekonomisk standard i olika åldersgrupper 2009

Andel med inkomst under 60 procent av medianen, procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även bland äldre pensionärer finns en hög andel med låg ekonomisk standard. Genomgående är andelen högre för kvinnor än för män i alla åldrar, men i synnerhet för de äldsta. Under 1991–2009 ökade andelen kvinnor med låg

⁴¹ Detta beror i sin tur delvis på att andelen individer som huvudsakligen försörjs av transfereringar är högre i de lägre inkomstskikten. Transfereringarna är vanligen kopplade till prisutvecklingen och växer därmed långsammare än den genomsnittliga löneinkomsten.

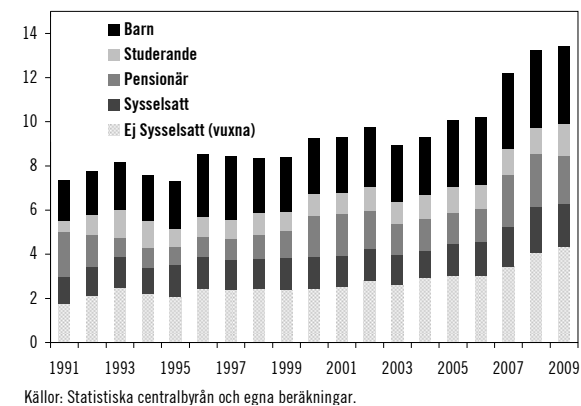
standard från 7,8 till 14,3 procent. För män ökade andelen från 6,8 till 12,5 procent.

Även om utvecklingen av barnfamiljernas ekonomiska standard generellt har varit positiv så har den inte kommit alla till del i samma utsträckning. Andelen barn 0–19 år med en ekonomisk standard som är lägre än 60 procent av medianen har således ökat från 8,4 procent 1991 till 16,4 procent 2009.

Ökningen av andelen med låg ekonomisk standard enligt det relativa 60-procentsmättet kan förklaras av ökningarna i olika grupper under olika delperioder (se diagram 1.8). Mellan 1997 och 2001 står en ökad andel ekonomiskt utsatta bland pensionärer för huvuddelen av den totala ökningen.⁴² Mellan 2003 och 2006 är förklaringen i stället ökande andelar ekonomiskt utsatta bland barn och ej sysselsatta. Mellan 2006 och 2008 ökar andelen även bland de sysselsatta samtidigt som andelen ekonomiskt utsatta bland barn, pensionärer och ej sysselsatta fortsätter att öka. Mellan 2008 och 2009 är andelen med låg ekonomisk standard i olika grupper i stort sett oförändrad.

Diagram 1.9 Olika gruppers bidrag till andelen med inkomster under 60 procent av medianinkomsten (relativ 60)

Procent



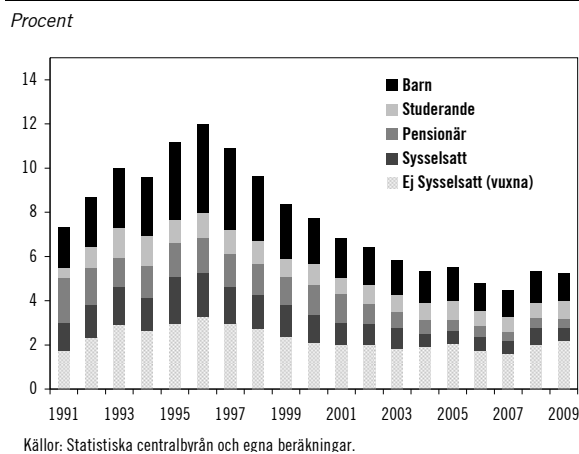
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mätt med det absoluta 60-procentsmättet ökade andelen med låg ekonomisk standard under första halvan av 1990-talet (se diagram 1.10). Detta berodde huvudsakligen på ökade bidrag från barn och ej sysselsatta, men i viss mån även från sysselsatta. Efter 1996, då den högsta nivån uppnåddes, inleddes en lång period av mins-

⁴² Gruppernas bidrag utgörs av produkten av andelen utsatta inom gruppen och gruppens befolkningsandel. Gruppernas befolkningsandelar förändras relativt lite varför förändringarna huvudsakligen kan tolkas som förändringar av andelen ekonomiskt utsatta inom grupperna.

kande ekonomisk utsatthet. Särskilt betydande var minskningen av bidraget från barn, i synnerhet 1997–2001. Den ökning av andelen med låg ekonomisk standard som kan noteras 2008 beror i första hand på ett ökat bidrag från gruppen ej sysselsatta.

Diagram 1.10 Olika gruppers bidrag till andelen med inkomster under 60 procent av 1991 års medianinkomst (absolut 60)



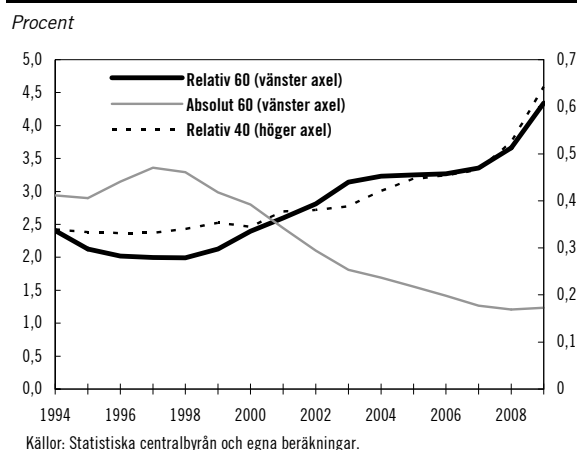
Långvarig ekonomisk utsatthet

Fördelningen av de ekonomiska resurserna under ett enskilt år kan ge en ofullständig bild av hur den ekonomiska välfärden fördelas. Det faktum att den ekonomiska standarden i ett hushåll är låg ett visst år behöver inte betyda att den är det under en längre period. I detta avsnitt undersöks hur stor andel som fastnar i en situation med långvarigt låg ekonomisk standard och om denna grupp har ökat eller minskat över tiden. Det är angeläget att analysera då det behövs olika åtgärder för att bekämpa den långsiktiga ekonomiska utsattheten respektive den mer kortsiktiga.⁴³

Med långvarigt låg ekonomisk standard avses här individer som vid ett givet år haft låg ekonomisk standard under minst fyra på varandra följande år.⁴⁴ År 2009 hade drygt en halv procent

av befolkningen haft inkomster som under minst fyra år understigit 40 procent av medianinkomsten (se diagram 1.11). Motsvarande tal för det relativa 60-procentsmåttet är 4,3 procent och för det absoluta 60-procentsmåttet 1,2 procent. Med de relativa måtten har andelen långvarigt ekonomiskt utsatta ökat relativt kontinuerligt sedan 1998, med särskilt kraftiga ökningarna 2008 och 2009. Med det absoluta måttet minskade andelen långvarigt utsatta i stort sett oavbrutet fram till 2009, då den ökade något.

Diagram 1.11 Utvecklingen av andel med långvarig ekonomisk utsatthet



Tabell 1.3 Relativa risker för långvarig ekonomisk utsatthet per kön och åldersgrupp 2009

Procent

	0-19 år	20-44 år	45-64 år	65-74 år	75+ år
Relativ 40					
Kvinnor	0,7	1,2	0,8	0,7	0,6
Män	0,9	1,3	1,1	0,7	0,6
Relativ 60					
Kvinnor	0,8	1,2	0,6	0,9	2,7
Män	0,7	0,9	0,7	0,7	1,4
Absolut 60					
Kvinnor	0,6	1,2	0,7	0,7	1,5
Män	0,7	1,2	1,0	0,6	0,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilden av vilka grupper som är långvarigt utsatta beror delvis på vilket mått som används. Individer i åldern 20–44 år är överrepresenterade med det relativa 40-procentsmåttet, medan de äldsta har den lägsta relativa risken för långvarig utsatthet (se tabell 1.3).⁴⁵ Med det relativa 60-

⁴³ Ytterligare en dimension av långvarigt utanförskap är att det tycks gå i arv. Risken för marginalisering och svag arbetsmarknadsanknytning i vuxen ålder är högre för dem som växt upp i familjer med socialbidrag, i synnerhet om bidragsberoendet varit långvarigt, se Bäckman, O. och A. Nilsson (2007), Childhood Poverty and Labour Market Exclusion. Findings from a Swedish Birth Cohort, Institute for Futures Studies, Working Paper Series; 2007:13. Se även Sjögren, A. och H. Svaleryd (2011), Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna, IFAU Rapport 2011:5.

⁴⁴ Det dataunderlag som används i analysen av långvarig ekonomisk utsatthet kommer från den longitudinella databasen LINDA, se beskrivning i underbilagan.

⁴⁵ Med relativ risk avses här gruppens andel dividerad med populationens andel.

procentsmättet är det istället de äldsta individerna, i synnerhet kvinnor, som är överrepresenterade. Enligt det absoluta måttet är det särskilt de äldsta kvinnorna och individer i åldern 20–44 år som uppvisar höga relativa risker för långvarigt låg ekonomisk standard 2009.

1.4.2 Ekonomisk utsatthet i ett internationellt perspektiv

Internationella jämförelser av ekonomisk utsatthet grundar sig oftast på förekomsten av låg inkomst. En jämförelse mellan ett antal europeiska länder 2009 visar att andelen med en inkomst under 40 procent av medianen (i respektive land) varierar från ungefär 2 till 11 procent, andelen under halva medianen varierar från 5 till 19 procent och andelen under 60 procent av medianen varierar från 9 till 29 procent (se diagram 1.12). Sverige placerar sig bland de länder som har lägst andel med låg inkomst avseende de relativa 60-procentsmättet. För de övriga måtten placerar sig Sverige ungefär i mitten av länderfördelningen.

I EU:s Europa 2020-strategi för att motverka social exkludering ingår, vid sidan av inkomstbaserade mått, även direkta mått på levnadsstandard. Utöver indikatorn på risk för fattigdom, definierad som andel individer med en inkomst som understiger 60 procent av den nationella medianinkomsten, ingår även mått på andelen med svår materiell deprivation samt antalet personer i åldrarna 0–59 år bosatta i arbetslösa hushåll. År 2008 bedömdes 120 miljoner personer i EU-27 befinna sig i gruppen som var i riskzonen för fattigdom och/eller svår materiell deprivation och/eller var bosatta i arbetslösa hushåll. Målet är att minska antalet personer i denna grupp med 20 miljoner fram till år 2020.

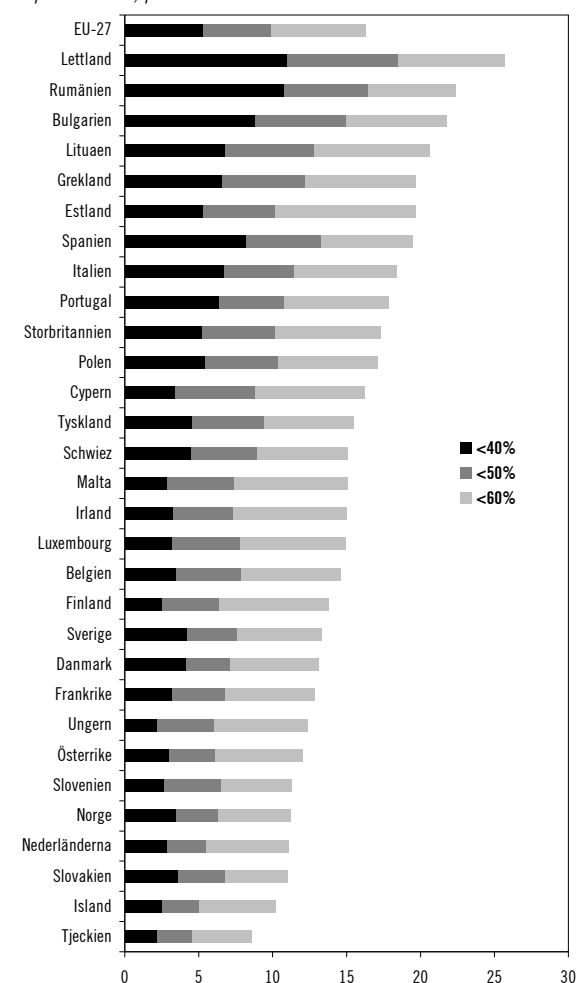
Måttet på svår materiell deprivation avser att fånga frånvaron av varor och tjänster och/eller oförmågan att delta i all dagliga aktiviteter som uppfattas som socialt nödvändiga. Indikatorn definieras som att individen (betraktad inom sitt hushåll) saknar förmåga (ej beroende på individuella val av livsstil) inom minst fyra av följande nio komponenter:

1. att möta oväntade utgifter,
2. att ta en veckas semester hemifrån,

3. att betala för skulder (t.ex. hypotekslån eller hyra),
4. att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag,
5. att hålla hemmet tillräckligt varmt,
6. att ha en tvättmaskin,
7. att ha en färg-TV,
8. att ha en telefon, och
9. att äga en bil.

Diagram 1.12 Andel med låg relativ ekonomisk standard 2009 i ett internationellt perspektiv

Andel med inkomst under 40, 50 och 60 procent av medianen i respektive land, procent



Källa: Eurostat, EU-SILC.

Att tillhöra ett arbetslöst hushåll definieras slutligen som det antal personer 0–59 år bosatta i hushåll där ingen av medlemmarna i åldern 18–59 år arbetar eller där dessa i genomsnitt har en väldigt begränsad anknytning till arbetsmarknaden (mindre än 25 procent av ett heltidsarbetande hushåll).

År 2008 fanns inom EU drygt 80 miljoner människor med risk för ekonomisk fattigdom. Därtill uppskattas ca 40 miljoner människor som inte var i risk för ekonomisk fattigdom vara svårt materiellt depriverade eller tillhörande ett arbetslöst hushåll. Indikatorerna fångar därmed totalt ca 120 miljoner personer. Måtten överlappar dock i liten utsträckning och endast 7 miljoner människor bor i hushåll som identifieras som socialt exkluderade enligt samtliga tre kriterier.

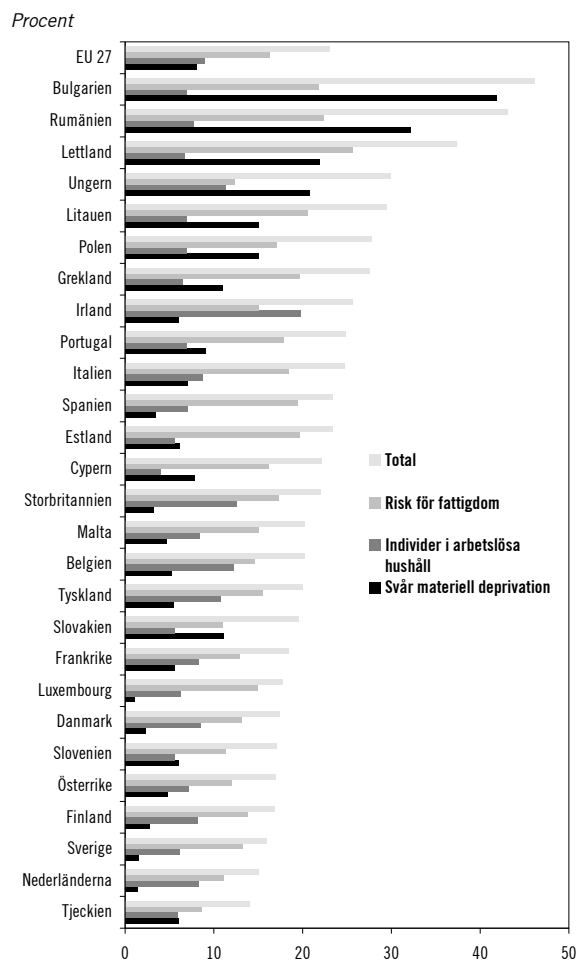
Begreppet social exkludering kan därmed inte ses som något homogent begrepp och i vilken utsträckning man fångar ekonomisk utsatthet och fattigdom genom att summera det antal hushåll som identifieras enligt de tre kriterierna har ifrågasatts. Indikatorn över antalet arbetslösa hushåll anses exempelvis innehålla en stor mängd personer som inte kan anses fattiga i traditionell bemärkelse. Kriterierna kan även innehålla målkonflikter och åtgärder för att reducera antalet hushåll inom en indikator kan riskera att försämra situationen inom de andra indikatorerna. Att rikta fokus mot de hushåll som samtidigt identifieras via två eller fler indikatorer har framhållits som väsentligt för framgångsrika insatser mot fattigdom och social exkludering.⁴⁶

Vid en jämförelse av samtliga tre kriterier för 2009 uppvisar Sverige sammantaget den tredje lägsta andelen av befolkningen som identifieras via något av de tre kriterierna (se diagram 1.13). Sverige har den tredje lägsta siffran över andelen med svår materiell deprivation, respektive den sjätte lägsta för arbetslösa hushåll och den nionde lägsta avseende risk för fattigdom. Resultaten är i linje med tidigare internationella jämförelser som visar att Sverige har en låg andel ekonomiskt utsatta och ligger på de absolut lägsta nivåerna beträffande fattigdomens utbredning.

Den lägsta andelen materiellt depriverade finns i Luxemburg, Nederländerna och de nordiska länderna och den högsta andelen i de nya medlemsländerna, som Bulgarien, Rumänien och Lettland. Detta avspeglar till stor del skillnader i levnadsstandard mellan länderna. Inom denna indikator är också skillnaderna mellan länderna störst. Resultaten för arbetslösa

hushåll och risken för fattigdom är dock mer spridda mellan gamla och nya medlemsstater. Graden av överlappning mellan individer som identifieras enligt de tre olika kriterierna skiljer sig även mellan medlemsstaterna. Generellt gäller dock att ju lägre köpkraftsjusterad fattigdomsgräns som ett land har, dvs. lägre levnadsstandard, ju större är korrelationen mellan ekonomisk utsatthet och materiell deprivation.

Diagram 1.13 Social exkludering, totalt och uppdelat på olika indikatorer, i olika länder inom EU 2009



Källa: Eurostat, EU-SILC.

Uppföljningen av den antagna strategin är ännu i sin linda och den underliggande statistiken är behäftad med en rad olika metodologiska problem.⁴⁷ Denna utgör dock en väsentlig måttstock vid nationella prioriteringar och beskrivningar av svensk fördelningspolitik. Regeringen avser att noga följa utvecklingen på detta område och framöver återkomma med fördjupade

⁴⁶ Atkinson, A. B., E. Marlier, F. Montaigne, och A. Reinstadler (2010), *Income Poverty and Income Inequality*, i Atkinson, A. B. och E. Marlier (Eds.), *Income Inequality and Living Conditions in Europe*, Eurostat Statistical Books.

⁴⁷ För ytterligare information om EU-SILC, se underbilagan.

analyser av utvecklingen av social exkludering i Sverige och inom EU.

2 Effekter av regeringens politik

I detta avsnitt redovisas effekterna av regeringens politik på drivkrafterna till att arbeta, arbetsutbudet och inkomstfördelningen. Redovisningen avser effekterna av den samlade politiken 2006–2011, aviserade förändringar och reformambitioner för innevarande mandatperiod.

Hänsyn har enbart tagits till de förslag som berör individers och hushålls disponibla inkomst och som är möjliga att beräkna med den använda metodiken.⁴⁸

Effekterna har beräknats med hjälp av mikro-simuleringsmodellen FASIT och datamaterial avseende 2009.⁴⁹ Beräkningar för 2010 och framåt bygger på en prognostiserad befolknings- och inkomststruktur men på faktiska förändringar i regelsystemen.

2.1 Ekonomiska drivkrafterns betydelse för arbetskraftsutbudet

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

Hur höga ersättningsnivåerna bör vara är dock en svår avvägning. Allt för höga ersättningsnivåer i välfärdssystemen medför att arbete lönar sig i för liten utsträckning. Samtidigt är det viktigt att ersättningarna är tillräckligt höga för

att utgöra ett väl fungerande skydd mot inkomstbortfall vid oönskade händelser. För låg ersättning vid sjukdom eller arbetslöshet kan ge upphov till försörjningsproblem och dessutom minska tilltron till generella offentliga försäkringar. För att upprätthålla systemens legitimitet och minimera fusk och otillbörligt nyttjande krävs väl avvägda ersättningsnivåer som främjar arbete. Det behövs dessutom en fungerande kontroll av försäkringssystemen. Avvägningen mellan inkomstrygghet och drivkrafter för arbete är således av central betydelse.⁵⁰

För dem som har ett arbete mäts oftast drivkrafterna till ett ökat arbetsutbud av marginal-effekten. Den definieras som den andel av en marginell inkomstökning som faller bort i ökad skatt, ökade avgifter och minskade bidrag. En marginalsattesänkning, som bidrar till att sänka margineffekten, kan i teorin ha två motverkande effekter på arbetsutbudet. Å ena sidan innebär den att individen, vid en given arbetsinsats, har råd med mer fritid. Denna inkomsteffekt tenderar att öka fritiden och minska arbetstiden. Å andra sidan innebär den lägre marginalsatten att alternativkostnaden för fritid ökar (priset på fritid är inkomsten från den mängd arbete som går förlorad när man inte arbetar), vilket tenderar att minska fritiden och öka arbetstiden. Denna effekt kallas för substitutionseffekt. Från en teoretisk utgångspunkt kan man inte dra någon slutsats om vilken effekt, inkomst- eller substitutionseffekten, som dominerar.⁵¹ I empiriska arbetsutbudsstudier på svenska data tenderar dock substitutionseffekten att dominera eftersom de skattade inkomst-elasticiteterna i regel är mycket små.⁵²

För dem som står utanför arbetsmarknaden kan drivkrafterna till arbete i stället mätas med

⁵⁰ Det bör poängteras att resonemangen avser kortsiktiga ekonomiska drivkrafter. Även om man inte tjänar kortsiktigt på att ta ett visst jobb kan det på längre sikt leda till bättre förhållanden, t.ex. i form av bättre löneutveckling och högre pension.

⁵¹ En skattereform som sänker marginalsatten endast i låg- och medelinkomstskikten får ingen effekt på marginalsatten för individer i de högsta inkomstskikten. Genomsnittsskatten sjunker däremot för dessa individer, och reformen ger endast upphov till en inkomsteffekt som kan förväntas reducera arbetsutbudet. Detsamma gäller för reformer som bidrar till att öka nettobehållningen av icke inkomstrelaterade arbetsfria inkomster.

⁵² För en bred genomgång av den svenska arbetsutbudslitteraturen, se t.ex. Aronsson, T. & J. R. Walker (2010), *Labor Supply, Tax Base, and Public Policy in Sweden*, i Freeman, R., B. Swedenborg och R. H. Topel (Eds.), *Reforming the Welfare State – Recovery and Beyond in Sweden*, The University of Chicago Press, Chicago.

⁴⁸ De förslag som beaktas framgår av underbilagetabell U.3.

⁴⁹ Se underbilagan för en detaljerad redogörelse för hur beräkningarna gjorts och av de begrepp och definitioner som används.

ersättningsgraden. Ersättningsgraden definieras som den andel av den disponibla inkomsten som hushållet får behålla när individen går från arbete till bidragsförsörjning. En reform som sänker ersättningsgraden (t.ex. jobbskatteavdraget) gör det otvetydigt mer lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta.

2.1.1 Marginaleffekter

Den genomsnittliga marginaleffekten har minskat med 6,8 procentenheter, från 39,3 procent till 32,5 procent, sedan regeringen tillträdde 2006 (se tabell 2.1). Den huvudsakliga förklaringen är de förändringar som skett i skattesystemet. Införandet av jobbskatteavdraget 2007 och förstärkningen av denna reform under 2008–2010, är tillsammans med justerade skiktgränser under 2009 de viktigaste förändringar som gjorts. Den minskade marginaleffekten i inkomstskattesystemet kan förklaras dels av regeländringar, dels av övriga faktorer (t.ex. en förändrad populations- och inkomststruktur). Regeländringarna beräknas förklara ca 80 procent och övriga faktorer ca 20 procent av förändringen av marginaleffekten.

Tabell 2.1 Genomsnittlig marginaleffekt i olika ersättningssystem 2006 och 2011

Procent och procentenheter

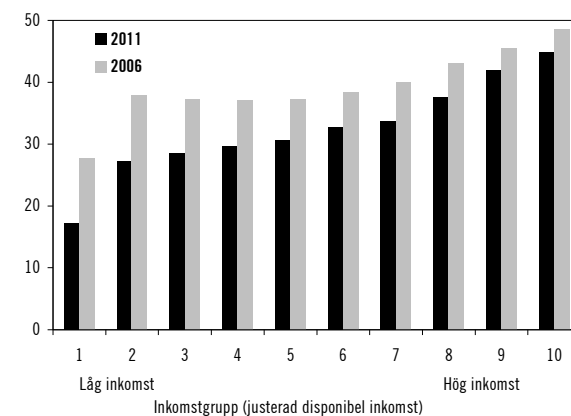
	2006	2011	Differens. 2006-2011
Inkomstskatt	37,4	31,1	-6,3
Barnomsorg	0,2	0,2	0,0
Bostadsbidrag	0,7	0,4	-0,3
Ekonomiskt bistånd	0,6	0,6	0,0
Underhållsstöd	0,3	0,2	-0,1
Totalt	39,3	32,5	-6,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringens politik har 2006–2011 sänkt den genomsnittliga marginaleffekten för samtliga inkomstgrupper (diagram 2.1). Jobbskatteavdragets fokusering på låg- och medelinkomsttagare har inneburit att marginaleffekten sänkts mer i botten av fördelningen än i toppen. Därigenom har incitamenten till arbete och egenförsörjning stärkts mest för dem med svagast förankring på arbetsmarknaden.

Diagram 2.1 Genomsnittliga marginaleffekter för olika inkomstgrupper 2006 och 2011

Procent

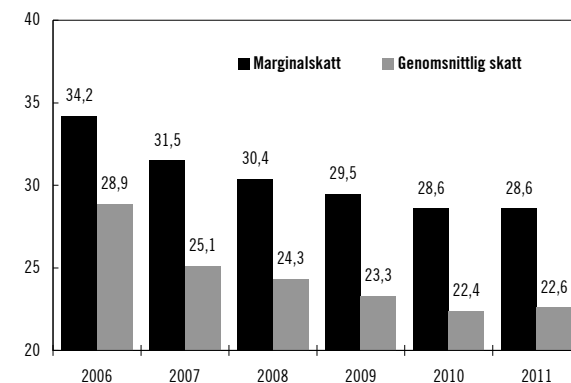


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En ytterligare belysning av jobbskatteavdragets effekter på gruppen med lägst inkomster framgår av diagram 2.2. Där visas marginalskattens och genomsnittsskattens förändring mellan 2006 och 2011 för ett vårdbidrag. Vid en månadslön på 22 600 kronor har marginalskatten minskat med 5,6 procentenheter. Under samma period har genomsnittsskatten sänkts med 6,3 procentenheter och uppgår 2011 till 22,6 procent.

Diagram 2.2 Marginalskatt och genomsnittlig skatt för ett vårdbidrag 2006–2011

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2.1.2 Ersättningsgrader

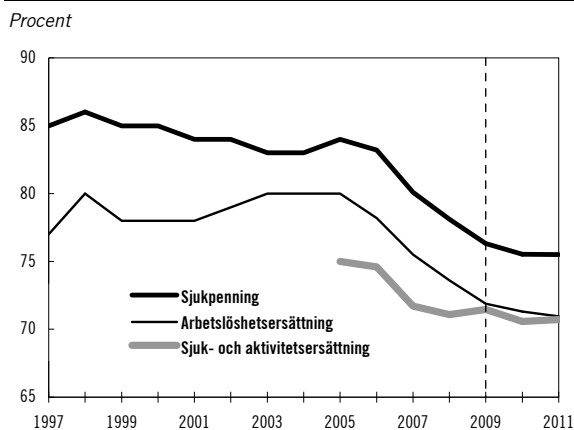
Regeringens reformer av arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och skattesystemet syftar till att stärka arbetslinjen och göra det mer lönsamt att arbeta. Skillnaden mellan att vara i arbete och att få sin försörjning från socialförsäkringssystemet har därför ökat.

Det är viktigt att notera att den beräknade ersättningsgraden från de offentliga systemen

kan bli både större och mindre än den kompensationsgrad som individen är berättigad till från de offentliga försäkringssystemen. Detta beror på kombinationseffekter av skatter, inkomstprövade bidrag och inkomster över taket.⁵³

Sedan hösten 2006 har ersättningsgraderna minskat med 7 procentenheter i arbetslöshetsförsäkringen, med 8 procentenheter i sjukförsäkringen och med 4 procentenheter i sjuk- och aktivitetsersättningen (se diagram 2.3). Den genomsnittliga ersättningsgraden vid sjukpenning, arbetslöshet samt sjuk- och aktivitetsersättning beräknas 2011 uppgå till 76 procent, 71 procent respektive 71 procent. För en person som är heltidsarbetande innebär det att den disponibla hushållsinkomsten vid sjukdom i genomsnitt är 76 procent av den inkomst som hushållet disponerar om individen arbetar.⁵⁴

Diagram 2.3 Ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukskrivning samt sjuk- och aktivitetsersättning



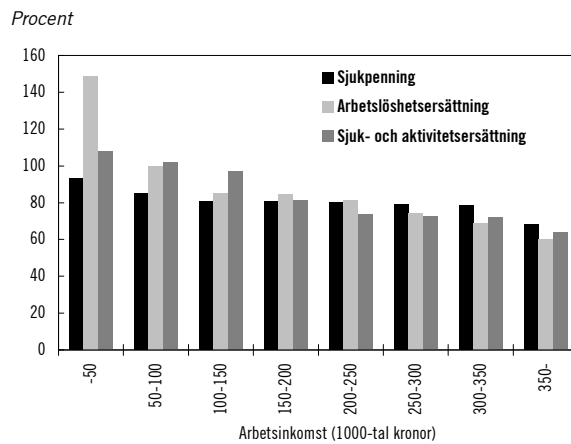
Anm.: Utfall 1997-2009, prognos 2010-2011.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I samtliga ersättningsssystem är den genomsnittliga ersättningsgraden högst för dem med låga inkomster och ersättningsgraden avtar med stigande inkomst (se diagram 2.4). I sjuk- och aktivitetsersättningen och arbetslöshetsförsäkringen finns en liten grupp individer med låg inkomst vars ersättningsgrad överstiger

100 procent. Att ersättningsgraden i dessa system kan överstiga 100 procent förklaras av systemens utformning med en lägsta ersättning som utbetalas oavsett den bidragsgrundande inkomstens storlek.

Diagram 2.4 Ersättningsgrader fördelade efter arbetsinkomstens storlek 2011



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mäns och kvinnors olika genomsnittliga inkomster resulterar också i skillnader i ersättningsgrader. Ersättningsgraden är generellt sett lägre hos män än hos kvinnor (se tabell 2.2). Det beror på att män i genomsnitt har högre inkomst.

Tabell 2.2 Ersättningsgrader för kvinnor och män 2011

Procent

	Arbetslöshetsersättning	Sjukpenning	Sjuk- och aktivitetsersättning
Kvinnor	76	80	75
Män	66	72	67
Totalt	71	76	71

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den viktigaste orsaken till de minskade ersättningsgraderna sedan 2006 är införandet av jobbskatteavdraget. För dem som varit arbetslösa länge kommer även den sänkta kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen att göra det än mer lönsamt att börja arbeta. Samma sak gäller inom sjukförsäkringen där införandet av en bortre gräns innebär att incitamenten att återgå till arbete har stärkts.

Sammantaget innebär införandet av jobbskatteavdraget och reformerna i arbetslöshets- och sjukförsäkringen att ersättningsgraderna minskat mest för dem med höga ersättningsgrader. Av diagram 2.5 framgår att det skett en kraftig minskning av andelen personer med ersättningsgrader över 80 procent mellan 2006

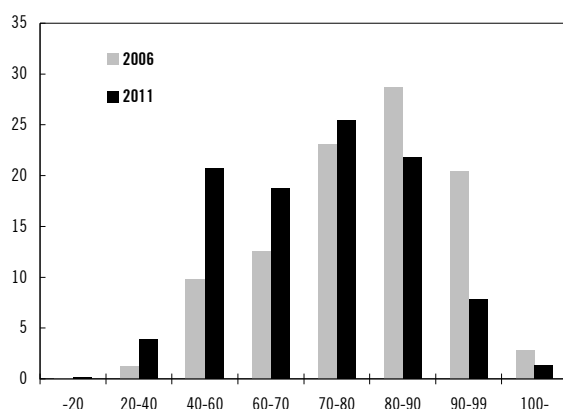
⁵³ Beräkningarna av ersättningsgraden utgår från hushållets disponibla inkomst, vilket innebär att ersättningsgraden för en enskild individ påverkas av samtliga hushållsmedlemmars inkomster. Ökade kostnader i form av t.ex. resor och måltider som följer av att arbeta har inte beaktats.

⁵⁴ Beräkningarna avser endast ersättningar från de offentliga ersättningsystemen. Utöver detta tillkommer i många fall även avtalad ersättning. Det innebär att ersättningsgraden i praktiken oftast är högre än vad som anges i denna framställning. Bristande dataunderlag gör dock att det inte finns någon möjlighet att beakta detta i beräkningarna.

och 2011. Diagrammet visar effekten i arbetslöshetsförsäkringen men resultatet är generellt och gäller således även för sjukförsäkringen och sjuk- och aktivitetsersättningen. Eftersom det är personer med låga inkomster som i stor utsträckning har de högsta ersättningsgraderna innebär regeringens politik att drivkrafterna till arbete stärks för många grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden.

Diagram 2.5 Andel personer med olika ersättningsgrader vid arbetslöshet 2006 och 2011

Andel personer, procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2.1.3 Arbetsutbudseffekter

Regeringens långsiktiga politik har inneburit en kombination av åtgärder som stimulerar både utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Regeringens bedömning är att de strukturreformer som vidtagits sedan 2006 ökar arbetskraftsdeltagandet med 3,1 procent på lång sikt (drygt 150 000 personer). Jobbskatteavdraget bedöms bidra med drygt hälften av denna ökning (se tabell 4.3 i avsnitt 4.4 i denna proposition).

Nedan analyseras jobbskatteavdragets effekter på arbetsutbudet med hjälp av en skattad mikrosimuleringsmodell.⁵⁵ Jobbskatteavdraget infördes den 1 januari 2007 och det har sedan förstärkts tre gånger – senast den 1 januari 2010. Jobbskatteavdraget innebär en generell skattesänkning för alla med förvärvsarbete och är

regeringens enskilt viktigaste reform för att stimulera arbetskraftsutbudet. På lång sikt bedöms jobbskatteavdraget leda till att önskat antal arbetade timmar ökar med 2,4 procent, eller 107 000 helårsarbetskrafter (se tabell 2.3).⁵⁶ Ökningen kan dels förklaras av en ökning av antalet personer som arbetar, dels av en ökad arbetstid för dem som redan arbetar. 82 procent av den totala ökningen i önskat antal arbetade timmar beror på att fler personer vill arbeta till följd av jobbskatteavdraget. Resterande 18 procent av ökningen kan således förklaras av ett ökat arbetsutbud bland dem som redan arbetar.

Tabell 2.3 Jobbskatteavdragets långsiktiga arbetsutbudseffekter

Procentuell förändring

	Samtliga	Kvinnor	Män
Önskat antal arbetade timmar			
förändring procent	2,4	2,6	2,2
förändring helårsekvivalenter	107 000	52 000	55 000
Andel av ökningen av önskat antal arbetstimmar som beror på att fler personer vill arbeta (procent)	82,0	73,4	90,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 2.4 Jobbskatteavdragets långsiktiga arbetsutbudseffekter i olika inkomstgrupper

Procentuell förändring

	Den lägsta inkomstkvartilen	Övriga
Önskat antal arbetade timmar		
förändring procent	18,0	1,1
förändring helårsekvivalenter	59 000	48 000
Andel av ökningen av önskat antal arbetstimmar som beror på att fler personer vill arbeta (procent)	84,4	78,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den procentuella ökningen i önskat antal arbetade timmar är större för kvinnor än för män. Effekterna på arbetsutbudet beräknas vidare bli störst i den nedre delen av inkomstfördelningen (se tabell 2.4). I den lägsta kvartilen ökar önskat antal arbetade timmar med 18 procent. Den höga siffran förklaras dels av betydande beteendeffekter, dels av att relativt få individer i denna grupp arbetar före införandet

⁵⁵ För en utförlig beskrivning av modellen, se rapport 2009:1 från Finansdepartementets ekonomiska avdelning. En kortfattad redogörelse för modellen finns i underbilagan.

⁵⁶ I detta avsnitt analyseras endast arbetsutbudseffekterna vid givna löner före skatt och utan beaktande av ekonomins efterfrågesida. För en analys av jobbskatteavdragets långsiktiga effekter på jämviktsarbetslöshet och potentiell sysselsättning, inklusive de effekter som går via lönebildningen, se rapport 2011:1 från Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

av jobbskatteavdraget och att antalet arbetade timmar därför ligger på en initialt låg nivå. Av den totala ökningen i önskat antal arbetade timmar kan 56 procent härledas till beteendeeffekter i den lägsta inkomstkvartilen.⁵⁷

2.2 Fördelningseffekter av regeringens politik

I detta avsnitt redovisas hur regeringens politik beräknas påverka inkomstfördelningen.⁵⁸ Fördelningseffekterna redovisas både i ett kortsiktigt statistiskt och i ett långsiktigt dynamiskt perspektiv. De kortsiktiga effekterna är de direkta effekter som uppkommer när skatte- och bidragsregler ändras. De långsiktiga effekterna avser inkomstförändringar som beräknas följa av att individerna ändrar sitt arbetsutbud till följd av de ändrade reglerna.

Inledningsvis redovisas effekterna på hushållens sammantagna ekonomiska situation genom att studera hur den justerade disponibla inkomsten påverkas. Därefter studeras hur de individuella disponibla inkomsterna påverkas.

2.2.1 Effekter på justerad disponibel inkomst

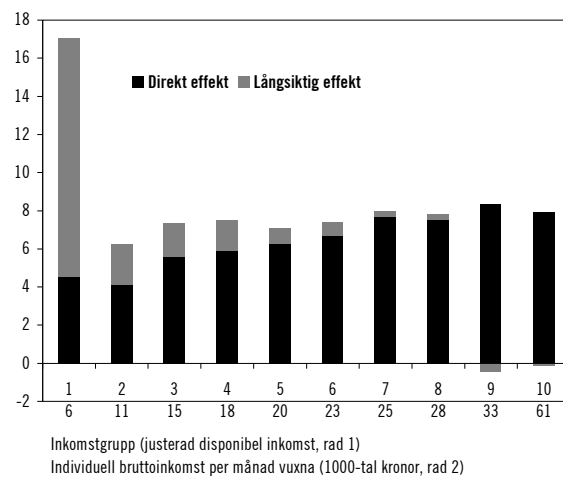
De reformer som genomförts 2006–2011 syftar i stor utsträckning till att göra det mer lönsamt att arbeta. Den viktigaste reformen för att öka sysselsättningen och minska utanförskapet är jobbskatteavdraget. Jobbskatteavdraget är utformat för att minska trösklarna in på arbetsmarknaden och stimulera till ökad arbetstid genom lägre marginaleffekter för främst låg- och medelinkomsttagare. Det är denna reform som i störst utsträckning påverkar såväl individerna som hushållens ekonomi.

De samlade fördelningseffekterna av regeringens politik 2006–2011 redovisas i diagram 2.6.

Befolkningen har där delats in i tio lika stora grupper sorterade efter justerad disponibel inkomst. De direkta effekterna är störst i den övre delen av inkomstfördelningen och bedöms öka den justerade disponibla inkomsten med 7,0 procent i genomsnitt. De långsiktiga effekter som uppkommer av att arbetsutbudet förändras är istället störst bland dem med lägst inkomst och förväntas öka den justerade disponibla inkomsten med ytterligare 0,9 procent i genomsnitt. Bland dem som redan förvärvsarbetar och befinner sig långt upp i inkomstfördelningen förväntas några minska sitt arbetsutbud marginellt. Därigenom reduceras den inkomstökning som de direkta effekterna ger upphov till något.

Diagram 2.6 Effekter av regeringens politik 2006–2011 för olika inkomstgrupper

Förändring av justerad disponibel inkomst, procent



Anm.: Bruttoinkomst i 2011 års prisnivå.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I budgetpropositionen för 2011 aviserade regeringen en höjning av bostadsbidragets särskilda bidrag för barnfamiljer fr.o.m. den 1 januari 2012. Därutöver redovisade regeringen ett antal reformambitioner för åren efter 2011. Regeringens ambition är att under innevarande mandatperiod bl.a. utöka grundavdraget för pensionärer, förstärka jobbskatteavdraget och höja den nedre skiktgränsen för statlig skatt. Reformambitionerna betingades av att det skulle uppstå ett varaktigt reformutrymme. Detta gäller fortfarande. Först när det är säkerställt att över-skottsmålet nås, utgiftstaken klaras och ett varaktigt reformutrymme uppstått, kommer reformer att genomföras. Alla resonemang om eventuella fördelningseffekter av regeringens reformambitioner är därför avhängiga att ett reformutrymme uppstår så att reformerna faktiskt genomförs.

⁵⁷ De resultat som genereras av mikrosimuleringsmodellen ligger väl i linje med vad som kan förväntas utifrån kunskapsläget i den empiriska forskningslitteraturen, t.ex. att arbetsutbudet för kvinnor och låginkomsttagare är känsligare för ekonomiska incitament än arbetsutbudet för män respektive höginkomsttagare. Det bör också noteras att medel- och höginkomstgruppen i tabell 2.4 är en heterogen grupp med avseende på beteendeeffekter. Individer med medelinkomster tenderar att öka sin arbetstid, medan individer med de högsta inkomsterna tenderar att minska sin arbetstid.

⁵⁸ De regeländringar som beaktats vid beräkningen av politikens effekter framgår av tabell U.3 i underbilagan.

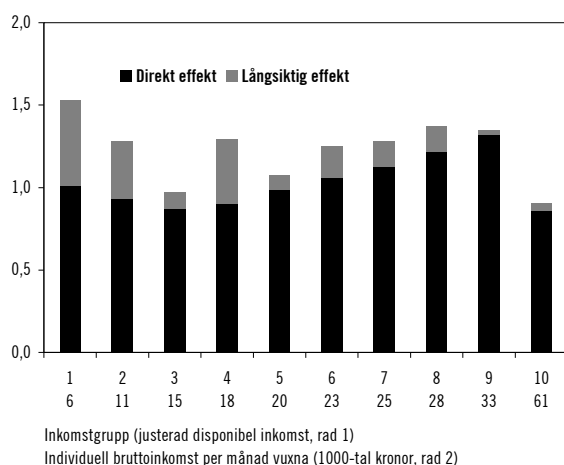
Ett höjt grundavdrag för pensionärer och höjningen av bostadsbidraget för barnfamiljer är åtgärder som framför allt riktar sig till grupper med svag ekonomi eller stor försörjningsbörda. Dessa två förslag förväntas företrädesvis gynna personer i den nedre delen av inkomstfördelningen.

Effekten av ett förstärkt jobbskatteavdrag och en höjning av skiktgränsen har kortsiktigt sin tyngdpunkt högre upp i inkomstfördelningen och påverkar främst dem som förvärvsarbetar. Till följd av det förstärkta jobbskatteavdragets effekter på arbetsutbudet förväntas dock inkomstillväxten på lång sikt bli störst i de lägre inkomstgrupperna.

I diagram 2.7 redovisas de sammantagna förväntade effekterna av reformambitioner och den aviserade höjningen av bostadsbidraget. Den direkta effekten av denna politik innebär en ökning av hushållens justerade disponibla inkomster med i genomsnitt 1,0 procent. De långsiktiga effekterna, som uppträder när arbetsutbudet förändras till följd av reformerna, förväntas öka den justerade disponibla inkomsten med ytterligare 0,15 procent i genomsnitt. Sammantaget bedöms varken de direkta eller de långsiktiga effekterna påverka inkomstspridningen, utan effekten på Gini-koefficienten förväntas i princip vara lika med noll.

Diagram 2.7 Effekter av regeringens politik 2012–2014 för olika inkomstgrupper

Förändring av justerad disponibel inkomst, procent



Anm.: Bruttoinkomst i 2011 års prisnivå.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2.2.2 Effekter på individuella inkomster

I föregående avsnitt, liksom i övriga delar av denna redogörelse, baseras det inkomstbegrepp

som används på hushållets samlade resurser. I analysen görs ett antagande om att det som påverkar en individs ekonomiska standard inte bara är de egna inkomsterna utan att de inkomster som andra hushållsmedlemmar genererar också har betydelse. Genom att påföra samtliga individer i hushållet samma inkomst antas dessutom att hushållets resurser delas lika mellan familjemedlemmarna.

I detta avsnitt används i stället individens disponibla inkomst. Denna beskriver hur stora resurser som individen bidrar med till hushållet snarare än den ekonomiska standard som individen lever under.⁵⁹ Analysen begränsas här till att enbart avse vuxna individer (20 år eller äldre), då barn i regel försörjs av sina föräldrar.

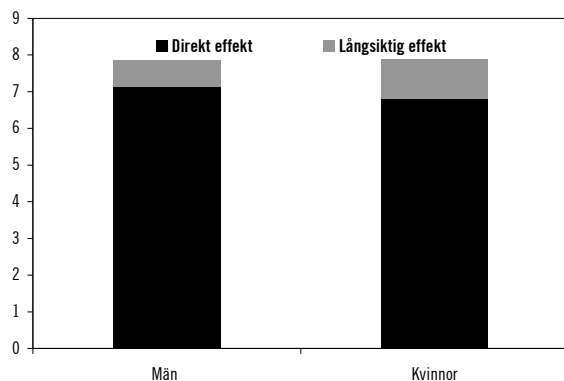
Motivet till att studera individuella inkomster är att effekter som t.ex. gynnar män mer än kvinnor med en hushållsansats kommer att fördelas ut även på kvinnorna. En åtgärd som riktar till låginkomsttagare sprids på samma sätt ut över en större del av inkomstfördelningen om de som påverkas sammanbor med höginkomsttagare.

Regeringens politik har under de senaste åren påverkat kvinnor och män i olika utsträckning. Förklaringen är att inkomstsammansättningen ser olika ut för kvinnor och män. Män har i genomsnitt högre löneinkomst än kvinnor och arbetar i större utsträckning heltid. Därmed blir den direkta effekten av reformerna 2006–2011 något högre för män än för kvinnor, 7,1 procent jämfört med 6,8 procent. Dessa skillnader jämnas dock ut i ett längre perspektiv då regeringens politik på sikt kan förväntas öka arbetsutbudet, och därmed arbetsinkomsterna, mer för kvinnor än för män. Sammantaget innebär det att regeringens politik bedöms påverka kvinnor och män ungefär lika mycket, 7,9 procent för både män och kvinnor (se diagram 2.8).

⁵⁹ För ensamstående utan barn är dock den individuella disponibla inkomsten identisk med den justerade disponibla inkomsten.

Diagram 2.8 Effekter av regeringens politik 2006–2011 för vuxna kvinnor och män

Förändring av individuell disponibel inkomst, procent

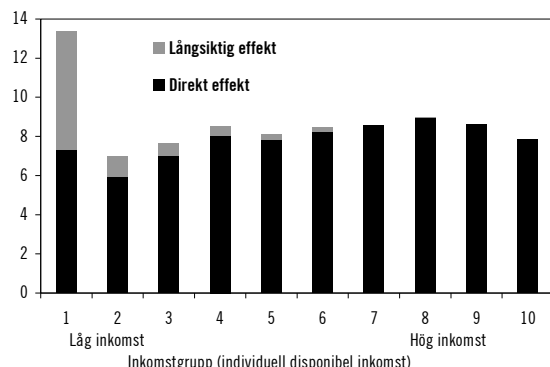


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De samlade fördelningseffekterna av regeringens politik 2006–2011 för vuxna förvärvsarbetande indelade i tio lika stora inkomstgrupper visas i diagram 2.9. Den direkta effekten är störst för dem med inkomster något över genomsnittet. Den direkta effekten är dock betydligt mer jämnt fördelad över inkomstgrupperna än när hushållens samlade resurser studeras.

Diagram 2.9 Effekter av regeringens politik 2006–2011 för förvärvsarbetande 20–64 år i olika inkomstgrupper

Förändring av individuell disponibel inkomst, procent



Anm.: Vuxna 20-64 år med årslön > 40 000 kronor.

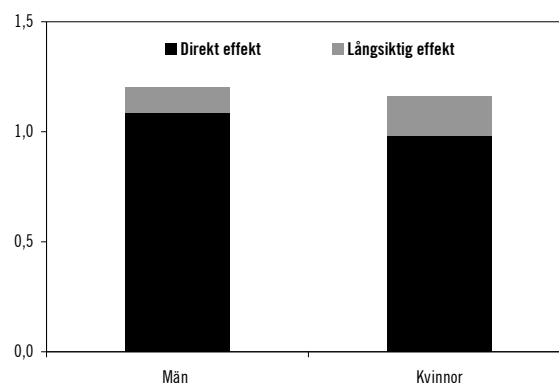
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I diagram 2.10 redovisas slutligen hur regeringens reformambitioner (utökat grundavdrag för pensionärer, förstärkt jobbskatteavdrag och höjd skiktgräns) och den aviserade höjningen av bostadsbidraget för barnfamiljer väntas påverka kvinnor och män. Den direkta effekten av ett förstärkt jobbskatteavdrag är, liksom var fallet med steg ett till fyra, något större för män än för kvinnor. Även höjningen av skiktgränsen för statlig inkomstskatt gynnar män mer än kvinnor. Övriga åtgärder, grundavdragshöjningen för pensionärer och höjningen av bostadsbidraget för barnfamiljer, gynnar dock kvinnor mer än

män. Den samlade effekten blir något större för män än för kvinnor, 1,1 procent för män och 1,0 procent för kvinnor. Dessa skillnader utjämnas något med tiden då jobbskatteavdraget på sikt förväntas öka arbetsutbudet, och därigenom även de disponibla inkomsterna, mer för kvinnor än för män.

Diagram 2.10 Effekter av regeringens politik 2012–2014 för vuxna kvinnor och män

Förändring av individuell disponibel inkomst, procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2.2.3 Ökad inkomst för olika individer – typfall

Avslutningsvis redovisas i detta avsnitt ett antal s.k. typfallsberäkningar som på ett enkelt sätt illustrerar hur regeringens politik påverkar ekonomin för vanliga hushåll.

Jobbskatteavdraget infördes 2007 och ger en förstärkning av inkomsten efter skatt. Tabell 2.5 visar hur mycket skatten har sänkts för ett hushåll med två heltidsarbetande med genomsnittlig lön för yrket. Skattereduktionen för arbetslöshetskassa och fackmedlemskap slopades 2007 och en arbetsmarknadsavgift av varierande storlek infördes för medlemmar i de olika arbetslöshetskassorna. Nettoeffekten av reformerna innebär en betydande höjning av inkomsten efter skatt för dem som har arbete.

Jobbskatteavdraget har större relativ betydelse för personer med låg- och medelhög inkomst (se tabell 2.6). För en person med en relativt låg lön på 22 600 kronor per månad är avdraget drygt 1 500 kronor. Redan vid en månadslön runt 28 000 kronor maximeras avdraget till 1 770 kronor, vilket innebär att en genomsnittlig månadslön 2011 (beräknad till 29 300 kronor per månad) får högsta möjliga jobbskatteavdrag.

Tabell 2.5 Effekt av regeringens politik för hushåll med två heltidsarbetande 2011

<i>Kronor/månad</i>			
	Vårdbitråde	Metallarbetare	Hushållet
Inkomst	22 600	25 800	48 400
Förändrad inkomst			
Sänkt skatt jobbskatt 1-4	1 526	1 697	3 223
Förändrade utgifter			
Höjd arbetslöshetsavgift	-55	-75	-130
Borttagen skattereduktion för arbetslöshetskassa och fackmedlemskap	-100	-100	-200
Netto jobbrelaterade inkomst- och utgiftsförändringar	1 371	1 522	2 893

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 2.6 Jobbskatteavdrag för olika månadslöner 2011

<i>Kronor och procent</i>			
Yrke	Månadslön, kronor	Jobbskatteavdrag, kronor	Sänkt skatt som andel av lön, %
Vårdbitråde	22 600	1 526	6,8
Metallarbetare	25 800	1 697	6,6
Sjuksköterska	28 000	1 768	6,3
Gymnasielärare	29 400	1 771	6,0
Läkare	58 600	1 771	3,0

Anm.: Månadslön 2009 för respektive yrkesgrupp (SSYK) från Statistiska centralbyråns strukturlönestatistik, framskriven med beräknad löneförändring inom sektorn.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 2.7 Effekt av regeringens politik 2007–2011 för en person med enbart garantipension

<i>Kronor/månad</i>			
	Regler 2006	Regler 2011	Ändring
Pension	7 780	7 780	0
Skatt	-1 709	-1 215	-494
Inkomst efter skatt	6 071	6 565	494
Bostadstillägg (BTP)	4 486	4 625	139
Disponibel inkomst	10 557	11 190	633

Anm.: Hyra 5 000 kronor, kommunal skatt 31,55, födelseår 1937.

Källa: Egna beräkningar.

Det särskilda grundavdraget för pensionärer har höjts vid tre tillfällen under åren 2009 till 2011. För en ensamstående pensionär född 1937 med enbart garantipension visas i tabell 2.7 förändringen av disponibel inkomst. År 2011 är skatten 494 kronor lägre per månad än vad den skulle ha varit med oförändrade regler. Dessutom gjordes 2007 vissa justeringar i bostadstillägget för pensionärer. År 2011 är bostadstillägget 139 kronor större per månad än vad det skulle ha varit med oförändrade regler. Sammanlagt får denna garantipensionär en höjd disponibel inkomst med 633 kronor per månad till följd av regeringens politik 2007–2011.

Underbilaga

Begrepp och definitioner

Inkomstbegrepp

Disponibel inkomst: Hushållens sammanlagda inkomst från arbete, kapital, näringsverksamhet och positiva transfereringar minus negativa transfereringar såsom skatt, betalt underhållsbidrag och återbetalda studielån. Erhållna studielån ingår som en positiv transferering. Sedan 2004 baserar SCB sina redovisningar av hushållens ekonomi på ett uppdaterat inkomstbegrepp. Det nya inkomstbegreppet omfattar förutom kapitalvinster även kapitalförluster. Avdrag för privat pensionssparande betraktas nu också som en negativ transferering. I de fördelningspolitiska redogörelserna har tidigare det äldre inkomstbegreppet använts men för att harmonisera definitionerna kommer fortsättningsvis det nya inkomstbegreppet att användas. På grund av detta kan redovisningen av vissa mått skilja sig något från de tal som tidigare publicerats avseende historiska år.⁶⁰

Justering för försörjningsbörda: För att kunna jämföra disponibla inkomster mellan olika typer av hushåll måste hänsyn tas till hur många personer som ska försörjas på inkomsten. Förekomsten av kollektiva nyttigheter och stordriftsfördelar hos hushåll med flera medlemmar medför att inkomst per person blir missvisande. För att justera för detta används därför en s.k. ekvivalensskala. I tidigare fördelningspolitiska redogörelser har den s.k. PEL-skalen använts vilken baseras på Socialstyrelsens norm för ekonomiskt bistånd, kompletterad med en schablonmässig boendekostnad.⁶¹ I samband med övergången till en ny definition disponibel inkomst görs också en övergång till att använda samma ekvivalensskala som SCB, Svensk konsumtionsenhetsskala 2004, se skalans definition i tabell U.1.

Jämfört med PEL-skalen ger SCB:s skala något fler konsumtionsenheter i hushåll med barn och något färre i sambohushåll utan barn, se diagram U.1. Båda skalorna är normerade så

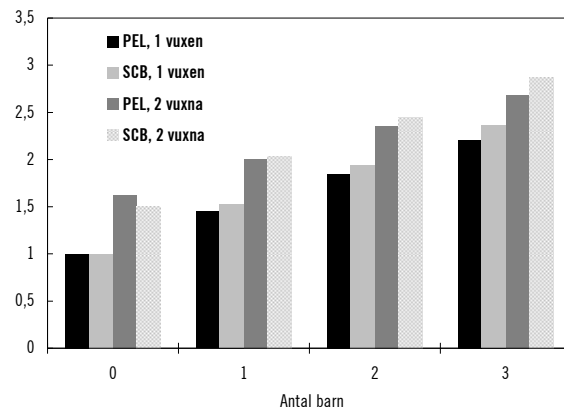
att en ensamstående utan barn ger en konsumtionsenhet.

Tabell U.1 Svensk konsumtionsenhetsskala

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

Källa: Statistiska centralbyråns inkomstfördelningsundersökning för 2004.

Diagram U.1 Antal konsumtionsenheter enligt olika skalor



Justerad disponibel inkomst (ekonomisk standard): Hushållets disponibla inkomst divideras med konsumtionsvikten enligt Svensk konsumtionsenhetsskala 2004. Genom att justera den disponibla inkomsten för försörjningsbörda skapas ett mått som är jämförbart mellan hushåll av olika storlek. Den justerade disponibla inkomsten utgör huvudbegreppet för inkomstfördelningsanalyserna och i bedömningen av de fördelningseffekter som regeringens politik medför. Begreppet är framtaget för att på ett så rättvisande sätt som möjligt spegla den ekonomiska standard som hushållen lever under. Justerad disponibel inkomst och ekonomisk standard används därför synonymt i texterna.

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

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

⁶⁰ De förändringar av inkomstbegrepp och konsumtionsenhetsskala som infördes 2004 behandlas i SCB:s inkomstfördelningsundersökning för 2004 (HE 21 SM 0601).

⁶¹ För en utförligare beskrivning av PEL-skalen, se bilaga 4 till 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100).

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

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

Individuell disponibel inkomst: För att kunna jämföra individers ekonomiska situation, utan den utjämnande effekt som erhålls vid studier av hushållsinkomster, beräknas den individuella disponibla inkomsten. Det sker genom att summera alla individuella inkomster och fördela hushållsgemensamma inkomster, som t.ex. bostadsbidrag eller barnbidrag, lika mellan hushållets vuxna. Den individuella disponibla inkomsten är särskilt viktig för att jämföra inkomstsituationen för kvinnor och män.

Kapitalvinst/förlust: Avser uppkommen vinst eller förlust vid försäljning av värdepapper, utländsk valuta, personlig egendom, andel i handelsbolag, fastighet eller bostadsrätt. Information om kapitalvinster baseras på deklarationsuppgifter. En värdeökning registreras som en inkomst först när tillgången avyttras och vinsten realiseras. Värdeökningar som ackumulerats under många år kan därför komma att registreras som en inkomst under ett enskilt år, medan en värdeökning som faktiskt uppkommit under året men inte realiserats inte räknas in i den disponibla inkomsten. Denna asymmetri, i kombination med kapitalvinsternas skeva fördelning och kraftigt varierande nivåer över tiden, gör att fördelningen av disponibla inkomster inklusive kapitalvinster blir svårtolkad. För att illustrera kapitalvinsternas betydelse redovisas utvecklingen med och utan kapitalvinster. Om inget annat anges avses justerad disponibel inkomst inklusive kapitalvinster.

Redovisningsgrupper

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

Percentiler: Som deciler, men populationen delas in i 100 lika stora delar.

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

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

Ekonomiska mått

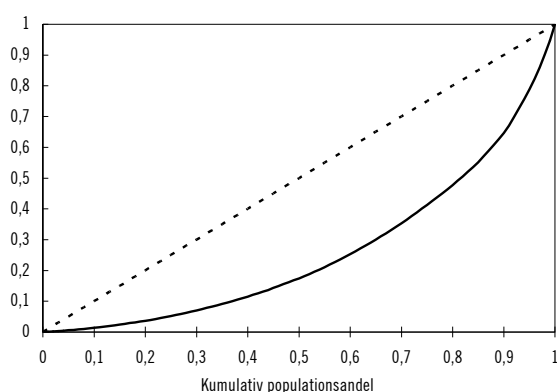
Inkomstandelar: För att beskriva utvecklingen i olika delar av inkomstfördelningen används ofta inkomstandelar. Dessa beräknas som den andel av de totala inkomsterna som en viss grupp, t.ex. en inkomstdecil, förfogar över.

Gini-koefficient: Gini är det vanligast förekommande inkomstspridningsmättet och kan definieras utifrån *Lorenz-kurvan*. Om befolkningen sorterats i stigande ordning med avseende på inkomsten visar Lorenz-kurvan sambandet mellan den kumulativa inkomstfördelningen och den kumulativa frekvensfördelningen (se diagram U.2 för ett exempel utifrån en fiktiv population). Om perfekt ekonomisk jämlikhet råder så har alla exakt lika stora inkomster, Lorenz-kurvan sammanfaller då med den räta diagonallinjen. Ju mer kurvan avviker från diagonallinjen desto ojämnare är fördelningen.

Gini-koefficienten definieras som den dubbla ytan mellan diagonallinjen och den skattade Lorenzkurvan vilket innebär att den i det första fallet är lika med noll (maximal jämlikhet) och i det andra fallet lika med ett (maximal ojämlighet).

Diagram U.2 Hypotetisk Lorenz-kurva

Kumulativ inkomstandel



Källa: egna beräkningar.

Mått på ekonomiska drivkrafter

Marginaleffekt: Den andel av en marginell inkomstökning som faller bort till följd av ökad

skatt, ökade avgifter och minskade bidrag. Beräkning av marginaleffekter har utförts med hjälp av FASIT-modellen, efter en tänkt årlig inkomstökning om 1 000 kronor. För personer med ekonomiskt bistånd antas att bidraget minskas när löneinkomsten ökar. Individer med sjuk- och aktivitetsersättning antas kunna öka sin arbetstid i den utsträckning som är aktuell utan att pensionen reduceras. En förändring av den genomsnittliga marginaleffekten kan bero på ändringar i de offentliga systemen, men också på att inkomststrukturen förändrats. Genom att antalet individer som t.ex. har olika transfereringar eller som ligger i olika inkomstlägen, och därmed har olika marginalsatser, varierar mellan åren skapas också variationer i de genomsnittliga marginaleffekterna. Detta gäller även om de offentliga systemen skulle vara oförändrade. Resonemanget gäller också den genomsnittliga ersättningsgraden (se nedan). Beräkningarna tar endast hänsyn till individer som är 20–64 år, inte är ålderspensionärer, inte har avlidit, inte har invandrat eller utvandrat under året, inte är renodlade företagare och inte har negativ disponibel inkomst. De inkomstslag som antas kunna ge upphov till marginaleffekter är inkomstskatter, barnomsorgsavgifter, bostadsstöd⁶², betalt underhållsstöd och ekonomiskt bistånd.

Ersättningsgrad: Den andel av den disponibla inkomsten som hushållet får behålla när individen går från arbete till arbetslöshet, sjukskrivning eller sjuk- och aktivitetsersättning. Ersättningsgraden visar hur hushållets ekonomiska standard förändras och är beroende av inkomster från alla i hushållet. Ersättningsgraderna har beräknats med hjälp av FASIT-modellen.⁶³

Fördelningspolitiska nyckeltal

Lönespridning: Baseras på överenskommen månadslön uppräknad till heltid.

Löneskillnader mellan kvinnor och män kan delvis förklaras av skillnader avseende ålder, utbildningsnivå, arbetstid, sektor och yrke. SCB beräknar därför löneskillnader mellan kvinnor och män där dessa strukturella skillnader rensas

bort genom s.k. *standardvägning*.⁶⁴ Den återstående oförklarade löneskillnaden kan bero på diskriminering och/eller andra icke observerbara faktorer.

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

Andel med svag ekonomi: Andelen med svag ekonomi definieras som andelen individer med en ekonomisk standard understigande 60 procent av populationens medianvärde.

Ekonomiskt marginaliserade: Personer som under minst tre år i rad har fått mer än femtio procent av sin disponibla inkomst från arbetsmarknadsstöd, sjukförsäkring, sjuk- och aktivitetsersättning, bostadsbidrag eller ekonomiskt bistånd.

Datamaterial och beräkningsmetoder

HEK – Hushållens ekonomi

HEK är en urvalsundersökning som genomförs varje år i huvudsakligt syfte att ge en tydlig bild av den disponibla inkomstens fördelning bland olika hushåll samt för att belysa inkomststrukturen. HEK bygger på årliga tvärsnitt av befolkningen, vilket innebär att det inte är samma individer som studeras över tid. Urvalet består av individer som är 18 år eller äldre bland samtliga hushåll och individer som var folkbokförda i landet någon gång under undersökningsåret. Både urvalspersonen och tillhörande hushållsmedlemmar ingår i undersökningen. Uppgifterna i HEK samlas in från deklara-tionsuppgifter, telefonintervjuer och olika administrativa register.

Den senaste versionen av HEK avser 2009 och i populationen ingår ca 37 400 individer fördelade på cirka 17 000 hushåll.

HEK bygger på s.k. kosthushåll. Ett kosthushåll utgörs av alla personer som bor i samma bostad och har gemensam hushållning. I kosthushållet ingår t.ex. kvarboende ungdomar. Ett kosthushåll kan också bestå av flera generationer, syskon eller kompisar som bor till-

⁶² Som bostadsstöd räknas bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer (inklusive särskilt bostadstillägg) samt äldreförsörjningsstöd.

⁶³ För vidare läsning se bilaga 14 till SOU 2004:2.

⁶⁴ För vidare läsning om standardvägning vid undersökning av löneskillnader mellan kvinnor och män se Eurén, C. och M. Nordin (2006), Kvinnors och mäns löner jämförda yrke för yrke, Medlingsinstitutet.

sammans och har gemensam hushållning. Barn som bor lika mycket hos båda föräldrarna räknas in i det hushåll där de är folkbokförda och ingår således endast i den ene förälderns hushåll.⁶⁵

LINDA – Longitudinell INdividDAtabas

LINDA-databasen består av ett urval om cirka tre procent av den svenska befolkningen. Till dessa urvalsindivider har eventuella hushållsmedlemmar adderats. Totalt omfattar urvalet därför drygt 825 000 individer år 2009. De individer som ingår i urvalet följs upp på en årlig basis varvid data samlas in från olika administrativa register avseende bl.a. inkomster, skatter, transfereringar och utbildning. Även information för förfluten tid samlas in. Databasen har alltså en longitudinell struktur där de ingående individerna kan observeras vid upprepade tillfällen. För närvarande finns information för 1968–2009. Urvalsindivider som försvinner från databasen genom dödsfall eller emigration ersätts med nya individer på ett sätt som bibehåller databasens representativitet gentemot den svenska befolkningen.

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

EU-SILC

EU: s statistik över inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC) är ett instrument som syftar till att samla in aktuella och jämförbara tvärsnitts- och longitudinella mikrodata för flera väsentliga välfärdsdimensioner, exempelvis inkomst, fattig-

dom, social utslagning och levnadsvillkor. Instrumentet är förankrat i det europeiska statistiksystemet (ESS). Social utslagning och uppgifter om boende samlas in på hushållsnivå medan uppgifter över arbetssituation, utbildningsnivå och hälsostatus erhålls på individnivå för dem över 16 år. Inkomstuppgifterna är huvudsakligen på individnivå.

FASIT

För att analysera fördelningseffekter av ändrade regler i välfärdssystemen använder Regeringen mikrosimuleringsmodellen FASIT. Till grund för dessa beräkningar ligger HEK-databasen. Modellen tillåter undersökningar av hur disponibel inkomst m.m. påverkas av en ändring av reglerna för beräkning av olika skatter, transfereringar och bidrag. För en analys av år där utfallsdata ännu inte finns tillgängliga görs en framskrivning av de ekonomiska och demografiska förhållanden som väntas gälla för det aktuella året (se nedan). Det är även möjligt att undersöka hur en regeländring påverkar marginaleffekter och ersättningsgrader för hushållen. Effekterna kan undersökas för olika grupper (inkomstgrupper, hushållstyper etc.) eller aggregerat till samhällsnivå.

Prognos av inkomstfördelningen

Prognosen för inkomstfördelningen baseras på FASIT-modellen. På grund av eftersläpningen i inkomststatistiken krävs en framskrivning av HEK-data för att möjliggöra analyser av senare år. Framskrivningen görs i två steg. Först kalibreras datamaterialets urvalsvikter så att kända ändringar i befolkningsstrukturen och andra antalsuppgifter⁶⁶ återspeglas. Genom kalibreringen justeras det antal individer som representeras av en viss individ i datamaterialet utan att individens övriga variabelvärden påverkas. För att justera vissa inkomstvariabler med avseende på den kända utvecklingen tillämpas sedan proportionell skalning. Detta görs bland annat för löner, kapitalvinster och övriga kapitalinkomster. Genom att basera framskrivningen på prognostiserade värden avseende

⁶⁵ Kosthushållet kan redovisas fr.o.m. 1991, varför många av de tidsserier som redovisas i propositionen har detta som startår.

⁶⁶ Detta gäller antal utbetalade a-kassedagar, antal föräldrapenningdagar, antal individer i arbetsmarknadspolitiska program, antal sysselsatta i olika arbetsmarknadssektorer, antal sjukpenningdagar, antal individer med sjuk- och aktivitetsersättning, antal individer med inkomstgrundad ålderspension samt antal individer med garantipension.

framtida år i stället för kända utfall kan en prognos över inkomstfördelningens utveckling erhållas.

Grundläggande antaganden för prognosen är att de samband mellan olika variabler som observeras i data kvarstår under prognosperioden och att det ovan beskrivna sättet att framskriva datamaterialet ger en korrekt bild av inkomstfördelningen.

Simulering av beteendeeffekter

FASIT har huvudsakligen använts för statistiska simuleringar vilket innebär att ingen hänsyn tagits till de eventuella beteendeändringar som uppstår till följd av att reglerna för skatte- och bidragssystemen ändras. För att kunna göra simuleringar som beaktar långsiktiga arbetsutbudseffekter av regeländringar har en särskild arbetsutbudsmodell utvecklats⁶⁷. Modellen innehåller detaljerade regler för skatter och bidrag, samt faktiska uppgifter om inkomster m.m. för ett representativt urval av befolkningen. Dessutom innehåller modellen ett antal skattade beteendeeckvationer som beskriver dels individers preferenser för marknadsarbete, dels sannolikheter för övergångar från icke-arbete (arbetslöshet, långtidssjukskrivning eller sjuk- och aktivitetsersättning) till arbete när ersättningsgraden förändras. Modellen beaktar också att olika typer av hushåll – ensamstående kvinnor, ensamstående kvinnor med barn, ensamstående män och samboende – kan antas ha olika preferenser för marknadsarbete.

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

Dekomponering av inkomstspridning med avseende på inkomstslag

Inkomstspridningen kan delas upp med avseende på de inkomstslag som ingår i den

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

Antag att den (justerade) disponibla inkomsten kan skrivas som en summa av k inkomstslag. Gini-koefficienten kan då skrivas som en summa av k komponenter, en för varje inkomstslag. Varje komponent kan i sin tur uttryckas som produkten av tre faktorer. Faktorerna representerar den s.k. ”Gini-korrelationen” mellan inkomstslaget och den disponibla inkomsten, inkomstslagets Gini och inkomstslagets andel av den totala inkomsten.⁶⁸

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

⁶⁷ För en utförlig beskrivning av modellen, se rapport 2009:1 från Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

⁶⁸ För mer formaliserade metodbeskrivningar se Lerman, R. I. och S. Yitzhaki (1985), *Income Inequality Effects by Income*, The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 67(1), 151–56 samt Dagum, C. (1998), *A New Approach to the Decomposition of the Gini Income Inequality Ratio, Income Inequality, Poverty, and Economic Welfare* 47–63. *Studies in Empirical Economics*.

Tabell U.2 Nyckeltal 1991 och 1995–2009

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

Anm.: På grund av ändrade definitioner avseende inkomstbegrepp och konsumtionsenhetsskala har serierna för Gini-koefficienter och andel med svag ekonomi ändrats jämfört med tidigare publicerade nyckeltal.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell U.3 Regeländringar som beaktats vid beräkning av politikens effekter

Reformambitioner 2012–2014

- Eventuella reformer är avhängiga att ett faktiskt varaktigt reformutrymme uppstår.
- Höjt grundavdrag för pensionärer
- Jobbskatteavdrag steg 5
- Höjd gräns för statlig inkomstskatt

Reform 2012 aviserad i budgetpropositionen för 2011

- Höjt barn tillägg i bostadsbidragssystemet

Reformer 2011

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

Reformer 2010

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

Reformer 2009

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

Reformer 2008

- Jobbskatteavdrag steg 2
- Arbetslöshetsavgift ersätter förhöjd finansieringsavgift
- Nedsatt sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i sjukförsäkringen
- Nedsatt SGI i föräldraförsäkringen
- Sänkt ersättningsnivå till 75 procent efter 1 års sjukfrånvaro
- Ytterligare två karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen
- Ersättning för deltidsarbetslöshet max 75 dagar för personer utan försörjningsansvar
- Begränsad avdragsrätt för privat pensionssparande
- Ny kommunal fastighetsavgift

Reformer 2007

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