Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2020-06-03

RS 2020-0236

Regionstyrelsen

Yttrande över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65).

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens yttrande utgör Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Långtidsutredningen 2019 fokuserar på ojämlikhet. Ojämlikhet, eller snarare hur den ska åtgärdas, är en viktig fråga. Det är emellertid långt ifrån självklart hur den ska definieras, eller vilka åtgärder som är verkningsfulla. Den utgångspunkt utredningen har valt är att inkomstspridningen i Sverige har ökat de senaste decennierna. Region Stockholm vill rikta fokus snarare på problemen som uppstår när det finns brister i social mobilitet.

Utredningen visar att skillnaderna i inkomst har ökat sedan 90-talet och att medianinkomsterna har ökat mer än de lägre inkomsterna. Kapitalinkomsterna har också ökat markant och beskrivs som en viktig förklaring till ökad inkomstspridning. Oavsett så är inkomst från arbete den viktigaste försörjningen. Detta understryker vikten av att fler får möjlighet att göra klassresor och genom arbete och förkovran förbättra sin livssituation. Alla människor har rätt att vara med i samhället och forma sina egna liv. Om fler jobbar minskar fattigdomen och inkomstklyftorna blir mindre.

Oavsett hur problemen och lösningarna beskrivs är jämlikheten i Sverige hög jämfört med andra länder och lönespridningen är lägst i OECD. Det är viktigt att även frågor om hur låg lönespridning och liten utbildningspremie påverkar incitament till entreprenörskap och utbildning beaktas när ojämlikheter ska beskrivas och lösas. Utredningen konstaterar att ojämlikheten i möjligheter i princip är oförändrad samtidigt som ojämlikheten i utfall har ökat över tid. Utredningen pekar på att politiken måste beakta både incitamentskapande och möjlighetsskapande åtgärder. Några av de viktigaste verktygen för att hålla jämlikheten på en hög nivå är en incitamentsstruktur som gör att studier, arbete och företagande lönar sig samt en skola som ger tillräckliga kunskaper för lika möjligheter i livet. Det är med hjälp av dessa verktyg som goda förutsättningar till jämlika möjligheter skapas. En stor brist är att skolans kvalitet varierar, det är avgörande för både jämlikheten och tillväxten att alla barn får tillgång till en skola med hög kvalitet.

En annan faktor av betydelse för jämlikheten är tillgången till bostäder. Bostadsbristen försvårar för rekryteringar inom både näringsliv och offentlig sektor. En mer välfungerande bostadsmarknad är därför en angelägenhet för både tillväxten och jämlikheten. För att lyckas nå en långsiktigt hållbar ekonomisk politik, samt ett hållbart samhälle, krävs en helhetssyn där stadsutveckling, trafikplanering och ekonomisk tillväxt samplaneras i syfte att motverka ojämlikhet på alla nivåer.

Utredningen ser utmaningar i välfärdens kompetensförsörjning. Region Stockholm instämmer och pekar på behovet av utbildning och incitament som stärker tillgången till den kompetens som behövs. Regioner och kommuner måste också bli mer attraktiva arbetsgivare.
Region Stockholm välkomnar att utredningen lyfter ökade statsbidrag som en nödvändighet men vill betona att höjda skatter, oavsett på vilken nivå, ger försämrade incitament med negativa konsekvenser för sysselsättning, kompetensförsörjning och tillväxt. Istället krävs bland annat förändrade och innovativa arbetssätt samt ett proaktivt förhållningssätt till digitaliseringens möjligheter för att resurserna ska användas mer effektivt.

Det är också anmärkningsvärt att utredningen tycker sig se möjligheter till ökad omfördelning inom ramen för utjämningssystemet. Givet hur systemet slår i dag, med Region Stockholm som enda nettobetalare bland regionerna, innebär en ökad omfördelning att utredningen menar att ytterligare pålagor kan läggas på en redan ansträngd ekonomi i Region Stockholm. Det kan också påpekas att även Stockholms län har områden med utmaningar avseende integration och utanförskap. Ytterligare omfördelning skulle undergräva regionens möjligheter att möta den växande befolkningens behov. Utjämning mellan kommuner, regioner eller hela landsändar är rimligen ett statligt ansvar, varför hela utjämningsmodellen borde omformas så att kostnaden för behövliga

tillskott till regioner som har svårt att klara välfärdsuppdraget betalas av staten.

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65)

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Elisabet Angelov

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-05-11

RS 2020-0236

Regionstyrelsen

Yttrande över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65)

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65).

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65)

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens yttrande utgör Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionledningskontorets förslag och motivering

Sammanfattning
Långtidsutredningen 2019 fokuserar på ojämlikhet. Utredningen tar sin utgångspunkt i att inkomstspridningen i Sverige har ökat de senaste decennierna, diskuterar förklaringar till det och bedömer utvecklingen framåt, inklusive för välfärdssektorn och dess kompetensförsörjning.

Region Stockholm påminner i sitt yttrande om att jämlikheten i Sverige fortfarande är mycket hög och om att incitament till arbete och företagande har varit avgörande för det. Region Stockholm ser dock risker framåt och ett behov av noga avvägda åtgärder inom ett stort antal policyområden.

Utredningen ser utmaningar i välfärdens kompetensförsörjning. Region Stockholm instämmer och pekar på behovet av utbildning och incitament som stärker tillgången till den kompetens som behövs. Regioner och kommuner måste också bli mer attraktiva arbetsgivare.

Region Stockholm välkomnar att utredningen lyfter ökade statsbidrag som en nödvändighet men vill betona att höjda skatter, oavsett på vilken nivå, ger försämrade incitament med negativa konsekvenser för sysselsättning, kompetensförsörjning och tillväxt. Istället krävs förändrade arbetssätt för att använda resurser mer effektivt.

Slutligen vänder sig Region Stockholm starkt mot att utredningen menar sig se möjligheter till ökad omfördelning inom utjämningssystemet. Region Stockholm står redan idag inför stora utmaningar för att klara en ekonomi i balans, bland annat på grund av omfördelningen. Ytterligare omfördelning skulle undergräva regionens möjligheter att möta den växande befolkningens behov.

Bakgrund
Långtidsutredningens syfte är att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken och skapa debatt kring politikens utformning. Den ska också ge en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen på lång sikt. Utredningens huvudbetänkande tas fram av tjänstemän vid Finansdepartementet och publiceras återkommande med cirka fyra års mellanrum.

Långtidsutredningen 2019 fokuserar på ojämlikhet. Utredningen konstaterar att Sverige under lång tid har haft små inkomstskillnader i en internationell jämförelse. Sedan början av 1980-talet har skillnaderna ökat och Sverige har närmat sig nivån i många andra europeiska länder. Sverige har dock fortfarande bland de lägsta inkomstskillnaderna i OECD.

Ökade kapitalinkomster i den övre delen av inkomstfördelningen pekas ut som en viktig förklaring, delvis drivna av prisuppgången på bostäder och finansiella tillgångar under den senaste tjugoårsperioden. Förändringar i skattesystemets utformning har också påverkat. Endast en tredjedel av toppinkomsttagarna är dock varaktiga sådana. Om en person med genomsnittliga inkomster till exempel säljer en bostad räknas vinsten som en kapitalinkomst och personen kan statistiskt räknas till den rikaste procenten under det året. Att kapitalinkomsterna har ökat har även ökat inkomstskillnaderna mellan Stockholms- och Göteborgsregionen och övriga regioner. Skillnaderna är dock större inom regionerna än mellan dem.

En annan förklaring är att inkomsterna i de lägre inkomstskikten har ökat långsammare än medianinkomsten. Det beror enligt utredningen främst på att transfereringarna har ökat i långsammare takt än lönerna. Samtidigt har det förstärkt drivkrafterna till arbete och ökat sysselsättningen vilket har bidragit till att hålla ihop inkomstfördelningen.

Samtidigt som ojämlikheten i utfall har ökat över tid, konstaterar utredningen att ojämlikheten i möjligheter är i princip oförändrad. Med det menas i vilken grad en persons inkomster beror på dennes val och ansträngning, snarare än på omständigheter utanför personens kontroll.

Utredningen bedömer att inkomstskillnaderna kommer att fortsätta att öka men i en betydligt långsammare takt. Vikten av att säkra tillgången till välfärdstjänster och annan offentlig service betonas för att behålla och stärka jämlikheten i möjligheter. Välfärdens kompetensförsörjning pekas dock ut som en utmaning.

I det sammanhanget bedömer utredningen att det lokalt kan bli nödvändigt med lägre ambitionsnivå eller högre skatt för att inte riskera sämre likvärdighet i tillgången till välfärdstjänster. Vidare bedömer utredningen att med oförändrade kommunala skattesatser behöver statsbidragen öka från 2,2 till 3,8 procent av BNP mellan 2018 och 2035. Utredningen ser också möjligheter till mer omfördelning i utjämningen.

Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65).

Sverige är fortfarande ett mycket jämlikt land

Inkomstskillnader är svårtolkade. Det gäller både Gini-koefficienten, som mäter inkomstspridning och är det mått som utredningen använder,[1] och statistiska mått på fattigdom. De syftar alla till att beskriva ett fenomen med många dimensioner på en endimensionell skala. För att dra rätt policyslutsatser av utvecklingen krävs därför en nyanserad debatt och en förståelse för att sambanden är komplexa.

Ofta hävdas att ojämlikheten har ökat snabbare i Sverige än i andra länder. Jämförelsen görs dock med början av 1980-talet, då Sverige visserligen

[1] GINI-koefficienten är ett mått på inkomstfördelning. Värdet 0 står för en perfekt jämn inkomstfördelning, det vill säga att alla tjänar lika mycket, medan värdet 1 innebär att all inkomst tillhör en enda individ. Ett och samma värde på GINI-koefficienten kan dock uppnås i länder med helt olika genomsnittlig inkomst- och inkomstfördelning (andelar absolut och relativt fattiga/rika).

karakteriserades av betydande jämlikhet men hade en i övrigt ohållbar ekonomisk situation.[2] Sedan dess har vi sett stora reallöneökningar för alla grupper vilket är den stora förändring som syns i människors vardag. Ojämlikheten i Sverige är fortfarande klart lägre än snittet i OECD, inkomstspridningen är lägst bland alla OECD-länder och andelen materiellt fattiga är liten. Utredningen konstaterar därtill att samtidigt som ojämlikheten i *utfall* har ökat över tid, är ojämlikheten i *möjligheter* i princip oförändrad.

Incitament till arbete och företagande har varit avgörande
Som utredningen skriver finns det teoretiska argument för att ökade inkomstskillnader kan påverka tillväxten i både positiv och negativ riktning. Skillnader som skapar drivkrafter är bra för tillväxten medan skillnader som begränsar individers möjligheter kan hindra tillväxten.

Policyåtgärder som har lett till ökade skillnader mellan löne- och ersättningsnivåer har ökat spridningen av disponibel inkomst i ett statiskt perspektiv. I ett dynamiskt perspektiv har de samtidigt stärkt de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Skatte- och regelförändringar som har möjliggjort större kapitalinkomster har gett incitament att starta och driva företag som har skapat arbetstillfällen. För sin storlek har Sverige många börsnoterade bolag och Sverige sticker ut med sin innovativa sektor. Till exempel finns det i Stockholmsregionen flera internationellt sett mycket framgångsrika forsknings- och utvecklingsmiljöer som har utvecklats tack vare att individer har investerat trots de risker som det medför.

Allt detta har bidragit till en ökad sysselsättningsgrad och en utveckling av antalet jobb som har bidragit till Sveriges konkurrenskraft och fortsatt jämlika inkomstspridning.

Utvecklingen framåt kan inte tas för given
Utredningen förutspår att ojämlikheten kommer att öka klart långsammare framöver än under de senaste decennierna. Region Stockholm ser dock ett antal utmaningar av vikt för utvecklingen som utredningen inte behandlar, men som kan hämma Sveriges utveckling och skapa ökad ojämlikhet.

---

[2] För en genomgång av de reformer som senare genomfördes, se Bergh, A. (2014), *Sweden and the Revival of the Capitalist Welfare State*. Cheltenham, UK och Northampton, MA: Edward Elgar. Att dessa reformer verkligen var avgörande visas av Heyman, F., Norbäck, P-J och Persson, L. (2019), ”The Turnaround of the Swedish Economy: Lessons from Large Business Sector Reforms”, *World Bank Research Observer* 34 (2), s. 274–308.

Produktivitetsutvecklingen i Sverige är mycket låg; under 2019–2021 är utvecklingen av BNP per capita omkring noll och lägst i OECD. Det är allvarligt. Med en låg produktivitetsutveckling undergrävs såväl konkurrens som skatteunderlag för att finansiera välfärden. Utredningen framhåller att produktiviteten har ökat mer i storstadsregionerna än i övriga regioner och att denna skillnad förväntas öka över tid. Det visar på vikten av starka storstadsregioner som motorer för tillväxt och arbetstillfällen i hela landet. Samtliga regioner behöver samtidigt ges goda möjligheter till omställning i takt med fortsatt strukturomvandling.

Utredningen konstaterar att den viktigaste anledningen till att hushåll har låga inkomster är att de har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Sysselsättningen är betydligt lägre för utrikes födda, vilket till övervägande del bedöms bero på att många i dessa grupper saknar de färdigheter som efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden.

Utredningen har i ett av sina scenarier antagit att sysselsättningen för utrikes födda ökar med tio procentenheter. Det påverkar utfallet med endast en procentenhet vilket anges bero på att gruppen är förhållandevis liten. Förklaringen förvånar givet att andelen utrikes födda uppgår till nästan 20 procent av befolkningen. Utfallet skulle dock kunna påverkas av att utredningen räknar en individ som sysselsatt om arbetsinkomsten är större än noll. En person med så lite som en arbetad timme per vecka, även i starkt subventionerad sysselsättning, räknas alltså som sysselsatt. Det hade därför varit intressant med alternativa bedömningar av jämlikhetens utveckling framåt, grundade dels på en striktare definition av sysselsättning och dels på scenarier med hög respektive låg migration.

Utredningen har analyserat hur familjebakgrunden påverkar elevernas skolresultat och här finns en stor skillnad mellan barn födda i Sverige och utrikesfödda barn. För svenskfödda är familjebakgrundens betydelse i stort sett oförändrad medan den har ökat för utrikesfödda. Utredningens slutsats är att skolan kompensatoriska uppgift har försvårats av en hög migration och av att fler barn anländer till Sverige efter skolstart.

Den förväntade lägre migrationen framöver bedöms göra skolans uppdrag lättare. Region Stockholm vill påminna om att det därutöver krävs åtgärder som höjer skolans generella kvalitet, inklusive en läroplan och pedagogik som låter lärarna ägna sig åt själva utbildningsuppdraget och som bygger på empiriskt grundad vetenskap om inlärning.[3] För att möta efterfrågan på

[3] Enkvist, I. (2017), ”Postmodernism och subjektivism i Läroplan för grundskolan, Lgr11”, i Henrekson, M. red., *Kunskapssynen och pedagogiken – varför skolan*

kompetens, inklusive den mycket allvarliga brist inom välfärdssektorn som utredningen beskriver, krävs också åtgärder inom den högre utbildningen för att höja kvaliteten och anpassa utbudet av utbildningsplatser till de yrkeskategorier där det finns behov av arbetskraft.

Sammantaget tycks det för Region Stockholm som helt avgörande för utvecklingen med en ekonomisk strategi som stimulerar till jobb och företagande, en ansvarsfull hantering av migrationsfrågan[4] och en kunskapsbaserad utbildning för barn och unga. Annars riskerar vi att se en betydligt kraftigare ökning av ojämlikheten än i utredningens basscenario, till nackdel inte minst för de omkring 600 000 människor som i dag lever i utsatta områden.

Påverkan på näringslivet i kriser som covid-19 belyser även vikten av en sammanhållen strategi som kan hantera kriser. Personer som inte har en fast etablering på arbetsmarknaden ser nu ut att vara de som är mest känsliga för krisens effekter och personer med låg utbildning i de mest krisdrabbade branscherna drabbas särskilt hårt. Det om något ökar ojämlikheten.

För en utveckling i önskad riktning krävs därtill omfattande åtgärder för att säkerställa tillräcklig och pålitlig kapacitet i Sveriges transportsystem och tekniska försörjningssystem. Elförsörjningen är avgörande för näringslivet men också för hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken; det gäller särskilt för att klara den pågående omställningen till ett fossilfritt transportsystem. Bostadsbristen försvårar för rekryteringar inom både näringsliv och offentlig sektor. En mer välfungerande bostadsmarknad är därför en angelägenhet för både tillväxten och jämlikheten.

Fokus på kärnverksamhet och effektiva arbetssätt är nödvändigt

Som utredningen poängterar är välfärdstjänsterna viktiga för jämlikheten i möjligheter. Behovet av välfärdstjänster kommer att öka de närmaste 15 åren vilket är en utmaning för den offentliga sektorns finansiering och

---

slutade leverera och hur det kan åtgärdas. Stockholm: Dialogos. Bengtsson, S. L. (2015), ”Inlärningens hemligheter handlar om förväntan”, i Mats Bergstrand, red., *Vägen ut ur skolkrisen – nio experter om framtiden för svensk utbildning*. Visby: eddy.se. Jonas Linderoth (2016). *Lärarens återkomst – från förvirring till upprättelse*. Stockholm: Natur & Kultur.

[4] Se t.ex. Eklund, J. och Larsson, J. P., *När blir utrikes födda självförsörjande*. Entreprenörskapsforum, 2020. Vikten av kunskap för att förbättra integrationen berörs t.ex. i Ruist, J., *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3.

kompetensförsörjning. Utredningen beräknar att om den nuvarande personaltätheten ska behållas behöver nästan hälften av den totala sysselsättningsökningen ske hos kommuner, regioner och andra välfärdsutövare fram till 2035.

För att klara det krävs att många människor har rätt kompetens men också att de vill arbeta inom välfärden. Här krävs insatser från både stat, regioner och kommuner. Utöver att anpassa den högre utbildningens kvalitet och inriktning krävs goda arbetsvillkor och incitament att jobba fler timmar, längre upp i åldrarna. Därtill krävs synliggjorda karriärvägar som lockar till kompetensutveckling genom hela yrkeslivet och arbetsgivare som tar till vara på sin personal. Engagerade medarbetare som får ta ansvar bidrar mer till verksamhetens utveckling och blir bättre ambassadörer för sitt yrke.

Stärkt kompetensförsörjning räcker sannolikt inte. Utredningen menar att det lokalt kan bli nödvändigt med lägre ambitioner eller högre skatt för att inte riskera sämre likvärdighet. Region Stockholm vill påminna om att höjd skatt ger försämrade incitament till arbete och företagande med allvarliga risker för sysselsättning, kompetens och konkurrens.[5] Det gäller oavsett om skatten höjs på statlig nivå för att finansiera höjda statsbidrag eller på kommunal och regional nivå för att direkt finansiera vård, skola och omsorg. Välfärdsaktörerna behöver istället hitta nya arbetssätt och digitala lösningar för att använda tillgängliga resurser på bästa sätt. Även i det sammanhanget kan staten bidra till omställningen.

Region Stockholm har sedan 2012 arbetat med omfattande strukturella förändringar för att öka effektiviteten inom hälso- och sjukvården; ett arbete med samlingsnamnet Framtidens hälso- och sjukvård. Detta som ett sätt att höja vårdens kvalitet utan att tillföra mer resurser än vad skattebasen tillåter. Förändringarna har inneburit en förstärkning av vårdutbudet utanför akutsjukhusen och en renodling av akutsjukhusens verksamhet. Det har frigjort kapacitet då vården utanför akutsjukhusen kan bedrivas till lägre kostnad. Det har också gett ett förbättrat omhändertagande nära patienten och en nära samverkan mellan övrig specialistvård och husläkarmottagningar. I ljuset av den pågående krisen med covid-19 har lärdomar dragits som kan förstärka detta arbete.

---

[5] Här finns en stor forskningslitteratur; en äldre men fortfarande relevant översikt finns i Keane, M. P. (2011), Labour Supply and Taxes: A Survey. *Journal of Economic Literature 2011*, 49:4, 961–1075.
https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jel.49.4.961

Arbete med att färdigställa omställningen återstår men genom att organisera arbetet allt bättre kan personal och verksamhet utvecklas och resurser användas mer effektivt. Region Stockholms beräkningar tyder på att omställningen hittills har inneburit effektiviseringar motsvarande 1 miljard kronor per år. Det finns alltså möjlighet att effektivisera välfärdens verksamhet.

Öka de generella statsbidragen och ändra utjämningssystemet
Utredningen bedömer att med oförändrade kommunala skattesatser behöver statsbidragen öka från 2,2 till 3,8 procent av BNP mellan 2018 och 2035. Region Stockholm välkomnar det.

Utredningen ser dock även möjligheter till mer omfördelning mellan kommuner. Denna syn på omfördelning tycks bygga på en uppfattning om att storstadsregionerna saknar utmaningar, eller på en oförståelse för att det är mycket kostsamt att underhålla och bygga ut infrastruktur och andra tekniska försörjningssystem i täta regioner med höga markpriser och brist på arbetskraft.

För närvarande viker skatteintäkternas utveckling samtidigt som Region Stockholm tvingas betala mer till det kommunala utjämningsystemet. När förändringarna i systemet är fullt genomförda år 2023 kommer Region Stockholm att betala 4,2 miljarder kronor, motsvarande kostnaden för att bedriva verksamheten vid Danderyds sjukhus eller tre fjärdedelar av länets vårdcentraler, alternativt betala lön till 6 000 sjuksköterskor. År 2026 väntas Region Stockholm tvingas betala närmare 6 miljarder kronor till systemet. Detta under en period när regionen genomför investeringar i kollektivtrafiken och vården om mellan 15 och 17 miljarder kronor per år.

För att ha en långsiktigt hållbar ekonomi och samtidigt ha kapacitet att möta en sämre konjunktur och oväntade händelser behöver Region Stockholm budgetera med överskott, helst cirka två procent. I rådande läge är det inte möjligt att realisera och regionen står inför behov av många åtgärder för att säkra en ekonomi i balans. En ytterligare ökad utjämning skulle vara förödande för regionens möjligheter att utveckla hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken i takt med den snabbt växande befolkningens behov. Utredningens egna beräkningar visar att det finns en stor potential till ökad produktivitet i storstadsområdena. Vi får inte riskera att den uteblir eftersom det skulle dämpa tillväxten och därmed välfärden i hela landet.

Ekonomiska konsekvenser
Långtidsutredningen 2019 lämnar inga direkta policyförslag men lyfter möjligheten att öka statsbidragen till kommuner och regioner från 2,2 till 3,8 procent av BNP mellan 2018 och 2035. Det skulle innebära en ökning av statsbidragen till Region Stockholm från 7,6 mdkr 2020 till närmare 17 mdkr 2035, motsvarande en successiv ökning från 7,0 till närmare 10 procent av omsättningen. Detta givet nuvarande fördelning mellan kommuner och regioner samt antaganden om utvecklingen av Sveriges BNP och Region Stockholms omsättning. Om statsbidragen istället ligger kvar på 2,2 procent av BNP förväntas de till 2035 minska från 7,0 till 5,5 procent som andel av regionens omsättning. Detta eftersom Region Stockholms omsättning väntas öka snabbare än BNP.

Utredningen lyfter också möjligheten att öka utjämningen mellan kommuner och regioner. Med de förändringar i utjämningssystemet som gäller från och med 2020 ökar regionens kostnader för utjämningen redan mycket kraftigt: från drygt 1,6 mdkr under 2020 till närmare 3,6 mdkr 2023 givet SKR:s senaste skatteunderlagsprognos. [6] Utifrån logiken i dagens utjämningssystem skulle det leda till ökade kostnader för Region Stockholm i ett mycket utmanande och osäkert läge för såväl ekonomi som verksamhet.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Katarina Holmgren
Ekonomidirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Finansdepartementet
Regionledningskontoret Ekonomi och finans

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2020-05-11

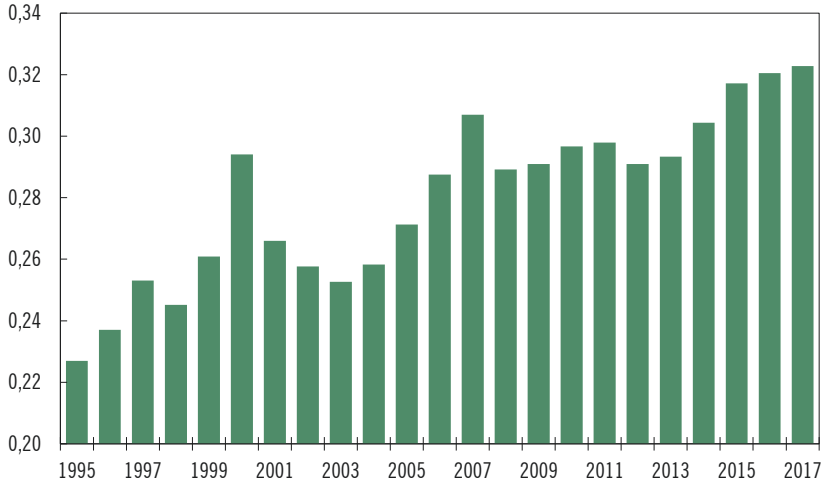
[6] Sveriges kommuner och regioner (2020), *Cirkulär 20:20, Budgetförutsättningar för åren 2020–2023.*

Sammanfattning

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

Figur 1 **Inkomstspridningens utveckling**

Gini-koefficient för ekonomisk standard



Anm.: Ekonomisk standard motsvarar disponibel inkomst med hänsyn tagen till hushållets sammansättning.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

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

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

Ökade kapitalinkomster viktig förklaring till större inkomstskillnader

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

Inkomsterna i botten har halkat efter

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

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

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

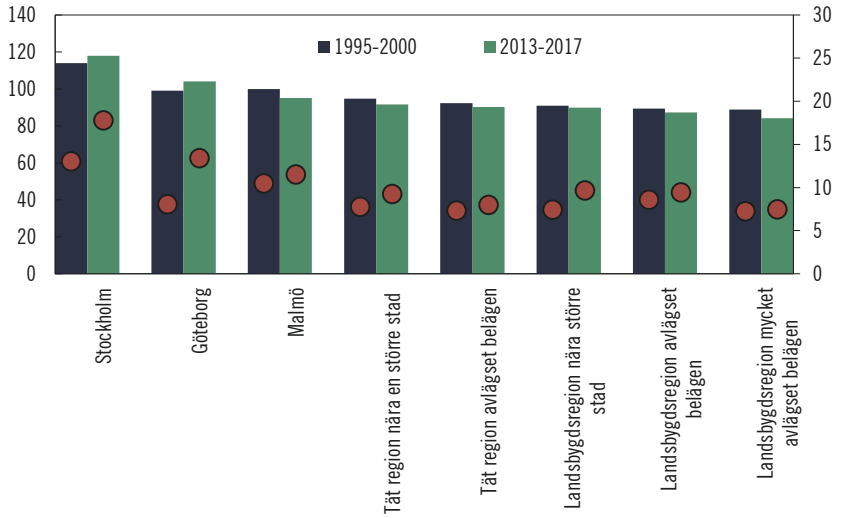
Även större regionala skillnader i inkomst

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

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

Figur 2 **Ekonomisk standard och andelen kapitalinkomster**

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



Anm.: Staplar visar ekonomisk standard i förhållande till riket. Punkter visar kapitalinkomsternas andel av ekonomisk standard. Ekonomisk standard motsvarar disponibel inkomst med hänsyn tagen till hushållets sammansättning.
Källor: Statistiska centralbyrån (HEK och STAR) och egna beräkningar.

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

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

Ökad sysselsättningsgrad har bidragit till att hålla ihop inkomstfördelningen

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

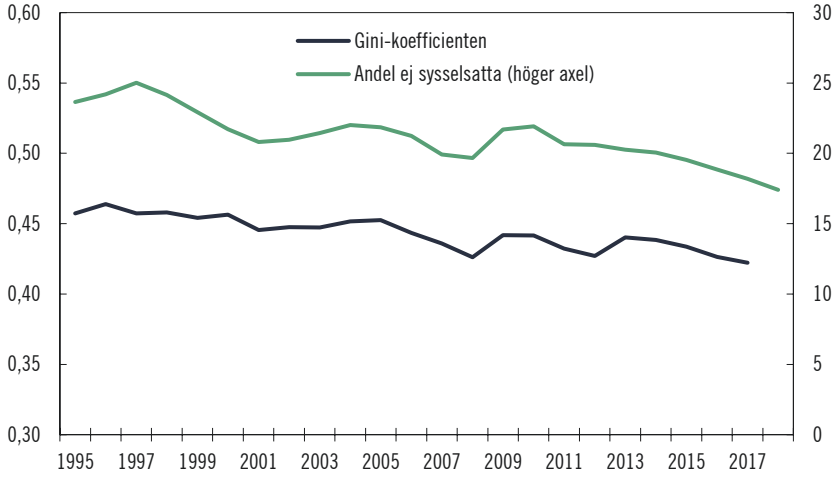
Sverige har bland de lägsta löneskillnaderna i OECD. En bidragande orsak till detta är sannolikt att en stor del av arbetsmarknaden omfattas av kollektivavtal och att det fackliga inflytandet är stort i Sverige. En annan förklaring är att skillnaderna i utbildningsnivå i befolkningen är relativt små.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

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

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

Figur 3 **Spridning i arbetsinkomster och andel ej sysselsatta**

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



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

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

Ökade skillnader i produktionsförutsättningar mellan regioner

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

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

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

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

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

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

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

Inkomstskillnaderna väntas fortsätta att öka

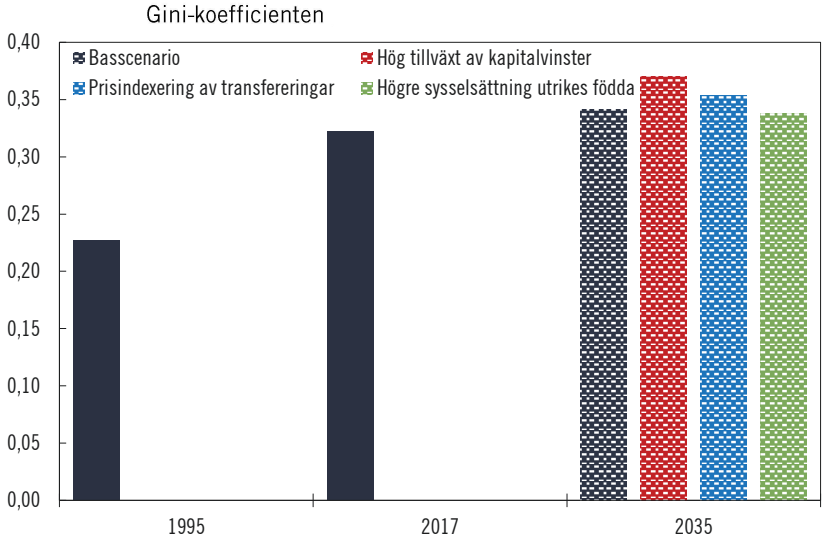
I ett framåtblickande perspektiv väntas inkomstskillnaderna fortsätta att öka. Utredningen presenterar fyra olika scenarier för hur inkomstskillnaderna utvecklas till 2035.

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

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

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

Figur 4 Utveckling av inkomstskillnaderna i olika scenarier



Anm.: 1995 och 2017 utfall, 2035 framskrivning.
Källa: Bilaga 2 om inkomstfördelningen 2035.

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

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

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

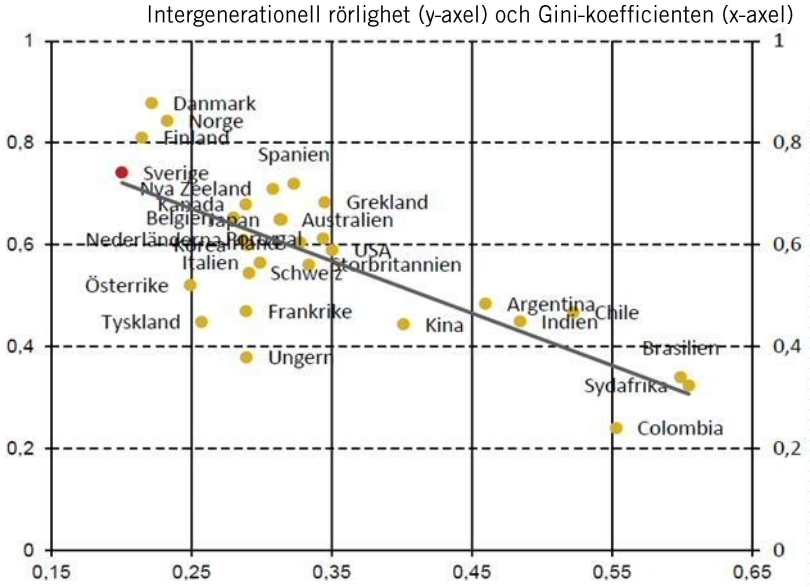
Jämlikheten i möjligheter har inte försämrats

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

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

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

Figur 5 **Gatsbykurvan - sambandet mellan inkomstskillnader och intergenerationell inkomströrlighet**



Anm.: X-axeln visar Gini-koefficienten under mitten av 1980-talet. Y-axeln visar intergenerationell inkomströrlighet mätt som 1 minus den intergenerationella inkomstelasticiteten (1-IGE).
Källa: Finanspolitiska rådet (2019).

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

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

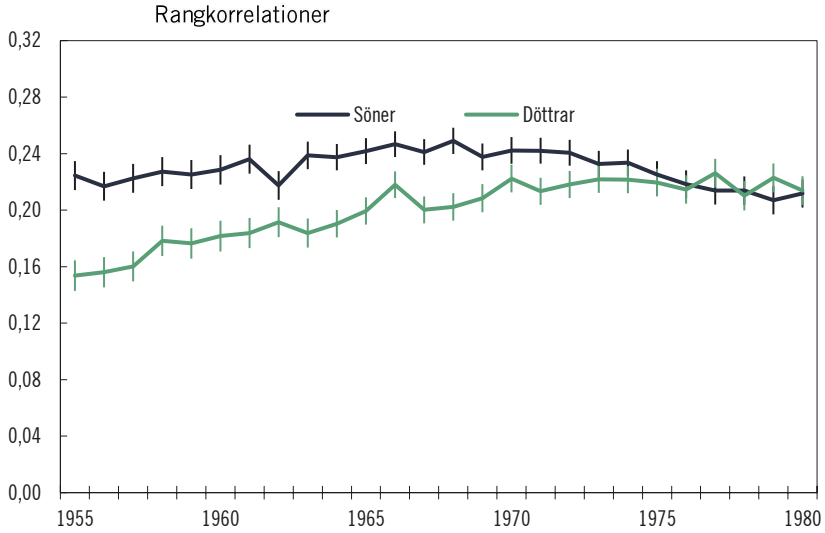
mellan barns och föräldrars utbildning skiljer sig inte så mycket mellan länderna men den högre avkastningen på utbildning i USA och England skapar ett starkare samband mellan barns och föräldrars inkomster. Detta indikerar att den lägre avkastningen på högre utbildning i Sverige kan vara en förklaring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

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

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

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

Figur 6 **Intergenerationell persistens för söner och döttrar**



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

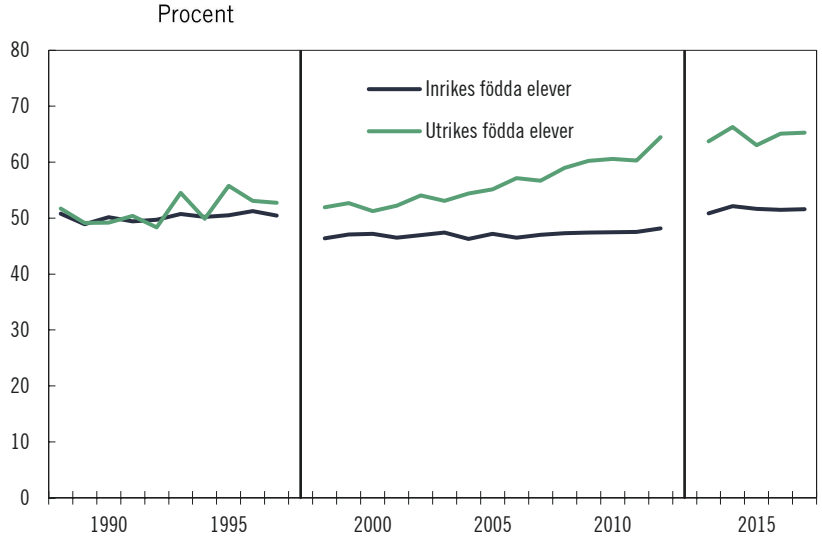
Familjebakgrunden har fortfarande stor betydelse för skolresultat

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

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

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

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



Anm.: Figuren visar syskonkorrelationer i betyg i kärnämnen i årskurs 9, uppdelat på elevernas födelseland. Analysen begränsas till syskon födda högst tre år ifrån varandra. Den första lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan, medan den andra linjen visar införandet av nuvarande betygssystem.
Källa: Bilaga 7 om likvärdighet i skolan.

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

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

Divergerande bostadspriser kan begränsa jämlikheten i möjligheter

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

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

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

…och hämma strukturomvandlingen

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

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

Större utmaning att utjämna livschanser med välfärdstjänsterna

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

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

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

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

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

Förändring 2020–2035

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

Anm.: Exkluderar kommunalt finansierad sysselsättning inom näringslivet.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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