Styrelsehandling nr. 13b
Datum 2021-03-30
Diarienummer 2021–0049

Handläggare
Helene Blomberg
Telefon:031-389 75 43
E-post: helene.blomberg@framtiden.se

Remiss – Yttrande över Finansdepartementets betänkande (SOU 2020:46) En gemensam angelägenhet (Dnr 0313/21)

Förslag till beslut

Styrelsen för Förvaltnings AB Framtiden:

1. Att besvara remissen avseende Finansdepartementets betänkande *En gemensam angelägenhet* i enlighet med synpunkterna i bolagets remissvar.
2. Att förklara punkten omedelbart justerad.

Sammanfattning

Förvaltnings AB Framtiden har ombetts att lämna ett yttrande till Stadsledningskontoret avseende Jämlikhetskommissionens betänkande (SOU 2020:46*) En gemensam angelägenhet* som remitterats av Finansdepartementet. Framtiden har ombetts att i remissvar i första hand behandla utredningens områden *Bostäder och grannskap* i utredningens del III som remissvaret ska behandla.

Jämlikhetskommissionens betänkande omfattar olika samhällsområden, nivåer, perspektiv och bedömningar, där utbildning, bostäder och integration betonas som särskilt viktiga. Inom området bostäder och grannskap innehåller betänkandet förslag som berör investeringsstödet, statligt topplån, regional planering bostadsförsörjning, kommunal förköpsrätt, statligt ägt fastighetsbolag, beskattningar av boende, allmännyttigas bostadsföretags vinstuttag, statlig hyresgaranti samt bostadsbidrag.

Svar ska enligt ursprunglig tidplan från Stadsledningskontoret lämnas till Stadsledningskontoret senast 2021-03-18. Samtliga berörda nämnder och bolag har nämnds/styrelsemöten senare än den 18 mars. Stadsledningskontoret har efter dialog önskat, i det fall yttrandet styrelsebehandlas vid ett senare sammanträde, att få ta del av yttrandet tidigare för att möjliggöra att ärendet skrivs fram i tid för behandling på kommunstyrelsens möte 2021-04-21. Framtiden har bedömt att Stadsledningskontorets reviderade hantering möjliggör en styrelsebehandling vilket bedöms att föredra framför ett tjänstepersonssvar givet betänkandets karaktär. Framtiden har lämnat ett utkast av yttrandet till Stadsledningskontoret efter beredning med styrelsens presidium 2021-03-15.

Bolaget har fört dialog med Sveriges Allmännytta och bolaget delar i huvudsak deras synpunkter på betänkandet.

Framtidens yttrande berör enbart betänkandet *Bostäder och grannskap* och bolagets övergripande bedömning är att betänkandets förslag och rekommendationer kan bidra till att nå koncernens mål och uppdrag.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Bolaget bedömer inte att utredningens förslag, rekommendationer eller bedömningar medför några betydande ekonomiska konsekvenser för Framtiden.

Bedömning ur ekologisk dimension

Bolaget har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Bedömning ur social dimension

Bolagets bedömning är att betänkandet och de förslag och rekommendationer som lämnas kan bidra till att underlätta möjligheten att kunna tillföra fler bostäder som kan efterfrågas av många och göra allmännyttan tillgänglig för fler. Förslagen och rekommendationerna kan därmed bidra till att skapa trygga boendeförutsättningar som i sin tur ökar möjligheterna för integration och positiv utveckling i våra områden och särskilt i våra utvecklingsområden.

Samverkan

Ärendet har inte varit föremål för samverkan.

Expedieras

Stadsledningskontoret

Bilagor

1. *En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46), volym 1 och 2.*
2. *Sveriges Allmännyttas remissyttrande*

Datum

Underskrift	Namnförtydligande
……..	Terje Johansson VD och koncernchef
……..	Anna-Karin Trixe Stabschef

Ärendet

Förvaltnings AB Framtiden har ombetts att yttra sig över Finansdepartementets betänkande (SOU 2020:46) *En gemensam angelägenhet.* Framtiden har ombetts yttra sig över den del av betänkandet som berör avsnitten *Bostäder och grannskap*

Svar ska enligt ursprunglig tidplan från Stadsledningskontoret lämnas till Stadsledningskontoret senast 2021-03-18. Samtliga berörda nämnder och bolag har nämnds/styrelsemöten senare än den 18 mars. Stadsledningskontoret har efter dialog önskat, i det fall yttrandet styrelsebehandlas vid ett senare sammanträde, att få ta del av yttrandet tidigare för att möjliggöra att ärendet skrivs fram i tid för behandling på kommunstyrelsens möte 2021-04-21. Framtiden har bedömt att Stadsledningskontorets reviderade hantering möjliggör en styrelsebehandling vilket bedöms att föredra framför ett tjänstepersonssvar givet betänkandets karaktär. Framtiden har lämnat ett utkast av yttrandet till Stadsledningskontoret efter beredning med styrelsens presidium 2021-03-15.

Beskrivning av ärendet

En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet – en jämlikhetskommission – har haft i uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka möjligheterna till social rörlighet.

I kommissionens direktiv sammanfattas uppdraget i tre huvudpunkter:

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

Förslag på flera olika politikområden

Kommissionen lämnar förslag på en rad politikområden, där utbildning, bostäder och integration betonas som särskilt viktiga områden utifrån den problembild som finns inom dessa. Bostäder och närmiljö är viktiga för att skapa jämlika uppväxtvillkor. Det råder en brist på billiga hyreslägenheter i flertalet av landets kommuner, framför allt i storstadsområden, vilket påverkar både arbetsmarknad och möjligheterna till högre utbildning negativt.

Utöver områdena utbildning, bostäder och integration ges även förslag inom områdena arbetsliv, regionala frågor, konsumentpolitik, hälsa och sjukvård, transfereringar (barn och familj), arbetsrelaterade trygghetssystem, kriminalpolitik, institutionella frågor, skatter och finansiering.

Det stora flertalet av förslagen i betänkandet har tidigare diskuterats i den allmänna debatten, och i vissa fall utretts grundligt. Kommissionens betänkande ska därför främst ses som ett försök att presentera en sammanhängande analys av Sveriges aktuella problem och en samling förslag som ömsesidigt stöder varandra i arbetet med att hejda och på sikt vända utvecklingen mot ökad ojämlikhet, polarisering och sociala konflikter.

Bostäder och grannskap

Jämlikhetskommissionen beskriver att bostadsbristen är märkbar i merparten av landets kommuner. Under flera år har det varit låg och ojämn nyproduktion, och det befintliga beståndet utnyttjas inte helt effektivt. Låglönehushåll dominerar i det hyrda beståndet,

medan medel- och höginkomsttagare i stor utsträckning äger sin bostad. Det ägda boendet har ur beskattningspunkt gradvis blivit mer och mer gynnsamt, vilket leder till negativa fördelningskonsekvenser.

För att skapa en förändring på sikt ger kommissionen förslag som berör investeringsstödet, statligt topplån, regional planering bostadsförsörjning, kommunal förköpsrätt, statligt ägt fastighetsbolag, beskattningar av boende, allmännyttigas bostadsföretags vinstuttag, statlig hyresgaranti samt bostadsbidrag.

Bolagets bedömning

Framtiden har i sitt ägardirektiv i uppdrag att erbjuda attraktiva och kvalitativa bostäder, upplåtna med hyresrätt, åt olika typer av bostadskonsumenter. Vi ska eftersträva att erbjuda ett brett utbud av bostäder med stor valfrihet beträffande storlek, standard, prisbild och belägenhet. Vårt uppdrag är också att ta tillvara de boendes egna resurser och vilja att påverka sitt boende genom att de ges inflytande över sin bostad. De boende ska därigenom ges möjlighet att påverka sina boendekostnader och övriga boendeförhållanden.

Genom kommunfullmäktiges budget har ägaren gett Framtiden mål och uppdrag avseende vad man anser viktigast att koncernen fokuserar och prioriterar under kommande år utifrån ett hela staden perspektiv. I fullmäktiges senaste budgetar anges att ett ökat tempo i bostadsbyggandet, lägre produktionskostnader och att bygga billiga lägenheter utan onödiga nedskrivningskostnader samt aktivt arbete med att få bort alla stadens utsatta områden från polisens lista över särskilt utsatta områden är av särskild vikt att prioritera.

Framtidens övergripande bedömning är att betänkandet och de förslag och rekommendationer som lämnas i *En gemensam angelägenhet* kan bidra till att nå de mål och uppdrag som ägaren har gett oss.

Framtiden har fört dialog med Fastighetskontoret och Stadsbyggnadskontoret och i samråd med förvaltningarna gått igenom och fördelat de förslag, bedömningar och rekommendationer i utredningen som tydligast berör respektive nämnds och styrelses uppdrag. Framtiden lämnar därför inte synpunkter eller kommentarer på samtliga av utredningens förslag inom området *Bostäder och grannskap*.

Framtiden har också fört dialog med Sveriges Allmännytta och tagit del av deras yttrande.

Bolagets synpunkter

De avsnitt i betänkandet där bolaget delar Sveriges Allmännyttas synpunkter lämnar bolaget inga ytterligare synpunkter på. När det gäller förslag i betänkandet där bolaget inte helt delar Sveriges Allmännyttas synpunkter framgår det av tabellen nedan.

Förslag/Rekommendation		**Framtiden synpunkter**
Förslag	Återgå till den målformulering för bostadspolitiken som gällde fram till 2008. Målformuleringen bör lyda: Målet för bostadspolitiken är att alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och	Framtiden lämnar inga synpunkter.

	bebyggelsemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning ska en miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.	
Förslag	Regeringen bör successivt höja nivån på investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande (förordning 2016:881). Nivå och utformning bör följa de utvärderingar och förändringar i förordningen som görs för att säkra bättre måluppfyllelse. Regeringen bör initiera en utvärdering av investeringsstödet med avseende på vilka gruppers bostadssituation som förbättras och på den regionala variationen i tilldelning av stödet. Utvärderingen bör ligga till grund för förändringar i förordningen som leder till att större del av investeringsstöden kan gå till byggande i storstadsområdena.	Framtiden instämmer i Sveriges Allmännyttas synpunkter enligt följande: Sveriges Allmännytta bedömer att dagens investeringsstöd bidrar positivt till att öka bostadsbyggandet och samtidigt hålla nere hyrorna i nyproduktionen så att fler har råd att efterfråga bostäderna. Vidare anser de att tilldelningen av de lägenheter som byggs med investeringsstöd inte bör begränsas till hushåll med låga inkomster, då det finns risk att det då etableras bestånd av särskilda socialbostäder.
Förslag	Regeringen bör initiera en översyn av 3–5 §§ lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsbolag med syfte att precisera vilka förutsättningar som ska gälla för värdeöverföringar. Det bör även analyseras i vilken mån sanktioner kan införas mot otillåtna överföringar.	Framtiden instämmer i Sveriges Allmännyttas synpunkter enligt nedan: Sveriges Allmännytta avstyrker förslaget. Bestämmelserna i Allbolagen är väl balanserade mellan relevanta intressen, bolagens behov för investeringar och underhåll och ägarens rådighet över medel i de ägda bolagen. Boverket följer noga utvecklingen och har inte funnit att otillåtna värdeöverföringar är ett stort problem.
Förslag	Regeringen bör ange i direktiv till en kommande skatteutredning att taket på fastighetsavgiften successivt ska kunna avskaffas för att på sikt uppnå proportionell skatt i förhållande till fastighetens taxeringsvärde. En begränsningsregel för lågt värderade fastigheter bör införas.	Framtiden lämnar inga synpunkter.

Förslag	Förslag: Möjligheterna att införa en högre skattesats för fastigheter där ingen är folkbokförd bör utredas.	Framtiden lämnar inga synpunkter.
Förslag	Regeringen bör låta undersöka fler alternativ för en svensk social bostadssektor, däribland en statlig allmännytta, genom tilläggsdirektiv till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning.	Framtiden instämmer i Sveriges Allmännyttas synpunkter enligt nedan gällande en statlig allmännytta: Sveriges Allmännytta avstyrker bestämt förslaget att regeringen bör låta undersöka fler alternativ för en svensk social bostadssektor, däribland en statlig allmännytta. Det är kommunerna, med sin lokala kännedom, som har bäst förutsättning att lösa detta via sitt bostadsförsörjningsansvar.
Förslag	Lagstiftningen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag ses över med syfte att förtydliga det handlingsutrymme för att bedriva social bostadspolitik som finns inom ramen affärsmässighetskravet. Även detta bör kunna göras genom tilläggsdirektiv till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning.	Framtiden instämmer i Sveriges Allmännyttas synpunkter enligt nedan: Sveriges Allmännytta avstyrker förslaget. Allbolagen och förarbetena till denna lag är tillräckligt tydliga och ger det handlingsutrymme som kan anses nödvändigt. Kravet att bedriva verksamhet utifrån affärsmässiga principer utgör inget hinder för bostadsbolagen att samtidigt ta ett socialt ansvar. Kravet på att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer innebär inte att bolagen ska sträva efter vinstmaximering.
Förslag	Regeringen bör införa en statlig hyresgaranti med Försäkringskassan som ansvarig myndighet.	Framtiden instämmer i Sveriges Allmännyttas synpunkter enligt nedan: Med en helt statlig hyresgaranti blir stödet som syftar till att underlätta för enskilda hushåll att kunna hyra en bostad lika stort och tillgängligt på lika villkor över hela landet.
Förslag	En utredning behöver initieras för att fastställa i vilken utsträckning bostadsbidrag inte godkänns som inkomst bland fastighetsbolagen. Syftet med en sådan utredning bör vara att antingen via lag eller via frivilliga överenskommelser uppnå en situation där bostadsbidraget kan användas för att efterfråga en bostad i högre utsträckning än i dag.	Framtiden instämmer i Sveriges Allmännyttas synpunkter enligt nedan: Sveriges Allmännytta anser att bostadsbidrag är ett viktigt redskap för att hushåll med låga inkomster ska kunna efterfråga en lämplig bostad och självklart ska räknas som inkomst vid hyresvärdens prövning. Alla aktörer borde självmant ta ett ansvar och någon lagstiftning ska inte behövas. Framtiden lämnar också följande synpunkt:

		Koncernen har inga inkomstkrav vid uthyrning av lägenheter. En uppföljning gjord 2019 av koncernens uthyrningspolicy visade att den förändring som genomfördes 2016 om att slopa inkomstkrav, i huvudsak hade fått avsedd effekt utifrån att göra allmännyttan tillgänglig för fler. Uppföljningen fann inte heller något behov av förändring gällande inkomstkravet.
Förslag	Bostadsbidraget bör återupprättas som bostadspolitiskt instrument. Detta kräver en resursförstärkning av bostadsbidraget, med sikte på att höja den bidragsgrundande bostadskostnaden och ersättningsgraden. Regeringen bör ge ett tilläggsdirektiv till Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S 2018:13) med uppdrag att föreslå ett antal alternativa utformningar inom ramen för ett givet resurstillskott.	Framtiden instämmer i Sveriges Allmännyttas synpunkter enligt nedan: Sveriges Allmännytta tillstyrker förslaget. Statligt ekonomiskt stöd i form av bostadsbidrag gör det möjligt för hushåll med svag ekonomi att efterfråga goda och tillräckligt rymliga bostäder. Utformningen och nivåerna behöver ses över så att det passar dagens hushållstyper och står i rimlig relation till dagens boendekostnader.
Förslag	Inför ett lagstadgat krav på hyresgästernas möjlighet att välja nivå vid renovering.	Framtiden instämmer i Sveriges Allmännyttas synpunkter enligt nedan: Sveriges Allmännytta avstyrker förslaget. Upprustning och renovering är en viktig fråga både för hyresvärdar och hyresgäster ur olika perspektiv. Hyresvärden behöver säkra fastighetens tekniska livslängd och att boendestandarden möter förväntningar hos framtida hyresgäster, en enskild hyresgäst har ofta ett mer kortsiktigt perspektiv och kan prioritera att hålla nere sin egen hyra. Sveriges Allmännytta anser att nu gällande lagstiftning i allt väsentligt innebär en rimlig avvägning till båda parters legitima intressen. Framtiden lämnar också följande synpunkt: Framtidens uppdrag från ägaren är att våra hyresgäster ska kunna påverka sin boendekostnad och inte behöva lämna sina hem på grund av kostnadsökning vid renovering. 2019 fastställde vi en koncerngemensam riktlinje som innebär att i ca 20 procent av våra lägenheter ska vi

		renovera utan standardhöjning för att värna möjlighet till kvarboende.
Rekommendation	En upplåtelseneutral totalbeskattning bör införas. Detta kan inbegripa att skattesatsen för bostadsrätter stegvis höjs för att harmoniera med den för småhus. Dessutom bör en översyn göras för att fastställa hur fastighetsavgiften för hyresrätter ska förändras för att undvika att hyresfastigheter dubbelbeskattas och för att samtidigt uppnå en likvärdig effektiv skattesats som i det ägda boendet.	Framtiden instämmer i Sveriges Allmännyttas synpunkter enligt nedan: Sveriges Allmännytta anser att hyresrätten har blivit missgynnad ur bostadsbeskattningssynpunkt och att det är nödvändigt att balansen återställs för att tillräckligt många bostäder ska kunna byggas. Hushållen ska kunna välja upplåtelseform utan att behöva ta hänsyn till statliga skatte- och bidragsregler.
Rekommendation	Regeringen bör ge Boverket och Socialstyrelsen i uppdrag att tillsammans med intresserade kommuner pröva och utvärdera ett antal modeller som ger strukturellt hemlösa barnfamiljer rätt till boende.	Framtiden instämmer i Sveriges Allmännyttas synpunkter enligt nedan: Sveriges Allmännytta har inget att invända mot förslaget men menar att bästa sättet att åtgärda problemet är att underlätta för hushåll att ta plats på den ordinarie bostadsmarknaden. Flera av kommissionens förslag möjliggör detta genom ex höjda bostadsbidrag, statlig inkomstgaranti och hyresvärdar som justerar inkomstkraven.

En gemensam angelägenhet

Vol. 1

Betänkande av Jämlikhetskommissionen

Stockholm 2020

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2020:46

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

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25082-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Magdalena Andersson, Finansdepartementet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm i juli 2020

Per Molander

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

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

Innehåll

Sammanfattning **17**

Summary **69**

1 Inledning **125**

1.1 Bakgrund 125

1.2 Kommissionens uppdrag 126

1.3 Jämlikhet som politisk fråga 127

1.4 Normativa utgångspunkter 130

1.5 Avgränsningar och plan för betänkandet 132

1.6 Terminologi 135

DEL I Bakgrund

2 Välfärd och ojämlikhet **139**

2.1 Olika välfärdsbegrepp 139

2.2 Att mäta ojämlikhet 144

2.3 Förutsättningar, utfall, ansvar och legitimitet 150

2.4 Sammanfattning 151

3 Ojämlikhet – läge och utveckling **153**

3.1 Det långa perspektivet 153

3.2 Fördelningen på global nivå 155

3.3 OECD-området och EU ... 161

3.4 Sverige ... 165
3.4.1 Hälsa och utbildning ... 165
3.4.2 Inkomstutvecklingen i absoluta tal ... 167
3.4.3 Inkomstfördelningens utveckling ... 168
3.4.4 Barnhushållens ekonomi ... 177
3.4.5 Inkomstutvecklingen för kvinnor och män ... 180
3.4.6 Överföring mellan generationer ... 181
3.4.7 Socialt kapital – tillit ... 182
3.4.8 Regionala skillnader ... 183

3.5 Sammanfattning ... 184

4 Ojämlikheters ursprung och dynamik ... 187

4.1 Arv och miljö ... 187

4.2 Socialt betingad ojämlikhet ... 192

4.3 Institutionella betingelser ... 200

4.4 Dynamiska mekanismer ... 201

4.5 Sammanfattning ... 206

5 Konsekvenser av ojämlikhet ... 209

5.1 Allmänna konsekvenser av ökad inkomstspridning ... 209

5.2 Barns livschanser och den intergenerationella rörligheten ... 211

5.3 Hälsa ... 213

5.4 Ekonomisk tillväxt ... 215

5.5 Brottslighet ... 221

5.6 Miljö ... 222

5.7 Tillit ... 223

5.8 Sammanfattning ... 230

5.9 Appendix. Samband mellan ojämlikhet och hälsa m.m. ... 231

6 Det offentliga åtagandet ... 233

6.1 Allmänt om motiv för offentliga åtaganden ... 234

6.2 Fördelningspolitiska aspekter på offentliga åtaganden ... 236

6.3 Hur stor är den offentliga sektorn? ... 239

6.4 Fördelningseffekter av offentliga ingrepp ... 245

6.5 Produktiviteten i offentlig sektor ... 250

6.6 Läckage, dödviktskostnader och kapitalisering ... 252

6.7 Den offentliga maktens struktur ... 254

6.8 Gränsytan mellan offentligt och privat ... 257

6.9 Sammanfattning ... 264

DEL II Livscykeln

7 Det tidiga livet ... 269

7.1 Prenatala villkor och livets början ... 269

7.2 Barnets tidiga utveckling ... 276

7.3 Familjeförhållanden ... 277

7.4 Boende och närmiljö ... 282

7.5 Policyfrågor ... 284

8 Utbildningsåren ... 287

8.1 Vad påverkar utbildningsresultat och utbildningsval? ... 288

8.2 Förskola ... 288

8.3 Grundskola ... 291

8.3.1 Att mäta kunskaper, resultatskillnader och skolors kvalitet ... 292

8.3.2 Resultatutvecklingen i den svenska grundskolan ... 294

8.3.3 Skolornas resurser ... 299

8.3.4 Likvärdighet i den svenska grundskolan 301
8.3.5 Skillnader mellan pojkar och flickor 314
8.3.6 Skolstartsålder 315
8.3.7 Skolans pedagogik och arbetsmiljö 317
8.3.8 Skolinspektionens iakttagelser 320

8.4 Skolval och fristående skolor 321
8.4.1 Effekter av skolvalsreformerna i Sverige 322
8.4.2 De fristående skolornas resurser 330
8.4.3 Fri etableringsrätt 332
8.4.4 Sammanfattning 333

8.5 Skolan och värdegrunden 333

8.6 Gymnasieskolan 336

8.7 Kulturskolor 339

8.8 Högre utbildning 340

8.9 Andra konsekvenser av utbildning och skolmiljö 342

8.10 Policyfrågor 346

9 Arbetslivet 351

9.1 Den svenska arbetsmarknadsmodellen 352

9.2 Jämlikhetsproblem på den svenska arbetsmarknaden 356

9.3 Inträde, etablering och förankring på arbetsmarknaden 358

9.4 Anställningsvillkor 371

9.5 Löner och inkomster 376

9.6 De arbetsbaserade trygghets- och välfärdssystemen 381

9.7 Arbetsmiljö 386

9.8 Arbetsliv i förändring, livslångt lärande 388

9.9 Hinder för ett fullt deltagande på arbetsmarknaden 390

9.10 Kort om pandemin 394

9.11 Policyfrågor 394

10 Vuxenlivet ... 397

10.1 Förutsättningarna för familjebildning ... 397

10.2 Familjeliv, föräldraansvar och anhörigomsorg ... 399

10.3 Separation ... 407

10.4 Hälsa i vuxenlivet ... 409

10.5 Alkohol, tobak, narkotika och spel ... 416

10.6 Föreningsliv och civilsamhälle ... 421

10.7 Kulturliv ... 423

10.8 Brottslighet ... 424

10.9 Policyfrågor ... 428

11 De äldre i arbetslivet ... 433

11.1 De äldre och arbetsmarknaden ... 433

11.2 Utträdet från arbetsmarknaden ... 438

11.3 Policyfrågor ... 444

12 Den rumsliga dimensionen ... 445

12.1 Boende ... 445
12.1.1 Bostadsbrist ... 446
12.1.2 Bostadsojämlikhet ... 453
12.1.3 Det ägda och det hyrda boendet ... 459

12.2 Närområdet ... 469

12.3 Regionala frågor ... 476

12.4 Policyfrågor ... 480

13 Invandring, mottagande och integration ... 483

13.1 Invandringen till Sverige ... 484

13.2 Asylsökande och mottagandet i Sverige 487
13.2.1 Asyltiden..... 489
13.2.2 Boende under asyltiden..... 490
13.2.3 Vilka asylsökande har fått stanna i Sverige? 491

13.3 De första åren i Sverige 492
13.3.1 Nyanlända elever i svensk skola 492
13.3.2 Nyanlända vuxna..... 494

13.4 Integrationsutfall..... 498
13.4.1 Utbildning 498
13.4.2 Arbetsmarknadsetablering..... 501
13.4.3 Hälsa 503
13.4.4 Boende 504
13.4.5 Ekonomiska förhållanden..... 505
13.4.6 Självrapporterad integration och värderingar 507

13.5 Offentliga intäkter och utgifter för flyktinginvandringen 510

13.6 Policyfrågor..... 511

14 Enskildas rätt gentemot starka ekonomiska intressen ... 517

14.1 Arbetsmarknaden 517

14.2 Konsumentfrågor 518

14.3 Demokrati och politiskt deltagande..... 522

14.4 Policyfrågor..... 527

DEL III Överväganden och förslag

15 Åtgärder för ökad jämlikhet – inledande översikt 531

16 Makroekonomiska förutsättningar 541

16.1 Den makroekonomiska ramen – en liten, öppen ekonomi 541

16.2 Finanspolitik och krishantering..... 543

16.3 Den globala finansmarknaden och makropolitiken 547

17 Utbildning och kultur 551

17.1 Utgångspunkter 551

17.2 Problem och diagnos 552

17.3 Förslag 565
17.3.1 Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan 565
17.3.2 Styrning och ledning av förskola och skola 593
17.3.3 Pedagogik, lärarutbildning och läromedel 603
17.3.4 Vuxenutbildning och livslångt lärande 612
17.3.5 Regionala aspekter på utbildningssystemet 618
17.3.6 Uppsökande kulturpolitik 622

18 Arbetsliv 627

18.1 Utgångspunkter 627

18.2 Problem och diagnos 628

18.3 Förslag 631
18.3.1 Stärkt ställning för arbetstagare på arbetsmarknaden 631
18.3.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik 638
18.3.3 Arbetsmiljö 646

19 Mottagande och integration 651

19.1 Utgångspunkter 652

19.2 Problem och diagnos 653

19.3 Förslag 656
19.3.1 Asyltiden 656
19.3.2 Nyanlända barn och ungdomar 667
19.3.3 Etableringsinsatser för nyanlända vuxna 673
19.3.4 Jämställd integration 680
19.3.5 Ökad statlig finansiering av integrationen 691
19.3.6 Arbetskraftsinvandring 692

20 Bostäder och grannskap 713

20.1 Utgångspunkter 713

20.2 Problem och diagnos 715

20.3 Förslag 719
20.3.1 Förbättrad tillgång till ekonomiskt överkomliga bostäder 719
20.3.2 Ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet 737
20.3.3 Upplåtelseneutral bostadsbeskattning 742
20.3.4 En social bostadspolitik 747

21 Regionala frågor 771

21.1 Utgångspunkter 771

21.2 Problembild och diagnos 772

21.3 Förslag och bedömningar 773

22 Konsumentpolitik 781

22.1 Utgångspunkter 781

22.2 Problem och diagnos 783

22.3 Förslag 786
22.3.1 Infrastrukturfrågor 786
22.3.2 Hälso- och sjukvård 787
22.3.3 Bostadsförsörjning 787
22.3.4 Absolut preskription för konsumentfordringar ... 788

23 Hälso- och sjukvård 799

23.1 Utgångspunkter 799

23.2 Problem och diagnos 800

23.3 Förslag 804
23.3.1 Det tidiga livet 804
23.3.2 Jämlika levnadsvanor och arbetsmiljö 807
23.3.3 En jämlik och behovsbaserad hälso- och sjukvård 824

24 Transfereringar – barn och familj 837

24.1 Utgångspunkter 837

24.2 Problem och diagnos 839

24.3 Förslag 841
24.3.1 Inkomststöd till barnfamiljer 842
24.3.2 Bättre inkomstskydd för gravida 844
24.3.3 Föräldraförsäkringen 850

25 Arbetsrelaterade trygghetssystem 861

25.1 Utgångspunkter 861

25.2 Problem och diagnos 864

25.3 Förslag 869
25.3.1 Ersättningsnivåer, beräkning av ersättning och kvalificeringskrav 869
25.3.2 Stärkt rättssäkerhet och ökad effektivitet vid långa sjukfall 885
25.3.3 Dataproduktionen för kontroll, tillsyn och dimensionering 890

26 Kriminalpolitik 891

26.1 Utgångspunkter 891

26.2 Problem och diagnos 892

26.3 Förslag 894
26.3.1 Ökad kunskap om effekten av olika åtgärder 895
26.3.2 Allmänt om brottsförebyggande och brottsbekämpning 896
26.3.3 Insatser mot ekonomisk brottslighet 898

27 Institutionella frågor 901

27.1 Utgångspunkter 901

27.2 Problem och diagnos 905

27.3 Förslag ... 910
27.3.1 Infrastruktur ... 910
27.3.2 Sociala investeringar ... 917
27.3.3 EU-relaterade frågor ... 921
27.3.4 Breddat politiskt inflytande ... 923
27.3.5 Dataunderlag för analys och forskning ... 925

28 Skatter ... 927

28.1 Utgångspunkter ... 927

28.2 Problem och diagnos ... 931

28.3 Förslag ... 935
28.3.1 Kapitalinkomstbeskattning ... 935
28.3.2 Bostadsbeskattning ... 942
28.3.3 Skatteutgifter ... 943

29 Finansiering ... 955

29.1 Inledning ... 955

29.2 De dominerande problemen ... 957

29.3 Finansiering – översikt ... 961

29.4 Detaljerad beskrivning ... 965

30 Framåtblick ... 971

30.1 Demografi ... 971

30.2 Klimat och ekologi ... 975

30.3 Politiska strukturer ... 978

30.4 Digitalisering ... 980

30.5 Humankapital, jämlikhet och utveckling ... 983

30.6 Sammanfattning ... 985

31 Författningsförslag ... 987

31.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105) ... 987

31.2 Förslag till lag om ändring i jordabalk (1970:994) ... 989

31.3 Förslag till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130) ... 991

31.4 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ... 992

31.5 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) ... 995

31.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ... 996

31.7 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordning (2010:1636) ... 997

31.8 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039) ... 998

31.9 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185) ... 999

31.10 Förslag till förordning (2022:000) om statlig hyresgaranti ... 1000

32 Författningskommentar ... 1003

32.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105) ... 1003

32.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken (1970:994) ... 1003

32.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ... 1004

32.4 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) ... 1006

32.5 Förslaget till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130) ... 1007

33 Konsekvenser av förslagen 1009

33.1 Införande av absolut preskription av fordringar 1010

33.2 Bindande anställningserbjudande och sanktionsavgifter för arbetsgivare som inte uppfyller villkoren som legat till grund för arbetstillståndet 1014

33.3 Införande av bestämmelse om jäv för fristående skolor ...1021

33.4 Upphävande möjligheten för kommuner att subventionera fristående skolor för att dessa ska kunna etablera sig i kommunen.....1022

33.5 Införande av en statlig hyresgaranti 1023

33.6 Valmöjligheter för standardhöjande åtgärder 1029

33.7 Begränsningar i reklam för kommersiella spel.....1032

33.8 Ändringar i alkoholförordningen 1033

Referenser..... 1037

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2018:74.....1135

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2020:56.....1145

Bilaga 3 Referensgrupp 1147

Bilaga 4 Underlagsrapporter.....1149

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

Grunderna för välståndet och dess fördelning

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

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

Varför ökar ojämlikheten i allmänhet?

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

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

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

Argument för ökad jämlikhet

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

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

Motiv för inkomstskillnader

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

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

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

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

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

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

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

Jämlikhet i förutsättningar och jämlikhet i utfall

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

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

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

Rörlighet mellan generationerna

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

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

Tillväxt

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

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

Tillit

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

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

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

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

Hälsa

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

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

Utbildningens centrala roll

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

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

Hållbarhet

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

Sammanfattning

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

Sverige: utveckling och läge

Inkomster och förmögenheter

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

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

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

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

Utbildning

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

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

Utmaningar

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

Ett utbildningssystem med problem

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

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

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

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

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

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

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

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

Otillräcklig integrationspolitik

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

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

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

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

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

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

En osäkrare arbetsmarknad

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

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

En ofullgången jämställdhet

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

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

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

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

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

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

Ohälsa

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

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

Bostäder, grannskap och miljö

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

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

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

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

En försvagad socialförsäkring

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

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

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

Förmögenhetsfördelningen

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

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

Socialt kapital – tillit

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

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

Den liberala demokratin ifrågasatt

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

Diagnos

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

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

Vilken ojämlikhet är viktig?

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

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

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

Marknad och offentlig sektor

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

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

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

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

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

En politik för ökad jämlikhet – utgångspunkter och principer

En liberal samhällssyn med ett barnperspektiv

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

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

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

Ökad jämlikhet och stärkt ekonomisk potential är förenliga mål

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

Ansvarsfördelningen mellan offentligt och privat måste grundas på saklig analys

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

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

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

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

Ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn måste grundas på saklig analys

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

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

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

Det nationella handlingsutrymmet inom EU bör utnyttjas fullt ut

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

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

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

Att förebygga är bättre än att bota

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

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

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

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

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

Administrativa gränser behövs för samordnade insatser

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

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

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

Åtgärder för ökad jämlikhet – sektorövergripande förslag

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

Makroekonomiska förutsättningar

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

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

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

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

Institutionella förändringar

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

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

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

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

Jämställdhet

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

Kommissionen förordar följande åtgärder för att öka jämställdheten:

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

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

Regionala frågor

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

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

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

Politisk jämlikhet

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

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

Kommissionen föreslår:

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

Åtgärder för ökad jämlikhet – sektorer

Utbildning och kultur

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

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

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

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

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

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

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

Arbetsliv

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

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

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

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

Migration, etablering och integration

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

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

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

Bostad, grannskap och miljö

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

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

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

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

Konsumentfrågor

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

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

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

- Absolut preskription för långvarigt överskuldsatta bör införas i preskriptionslagen.

Hälso- och sjukvård

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

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

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

Transfereringar – barn och familj

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

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

Försäkringar mot arbetslöshet och nedsatt arbetsförmåga

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

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

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

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

För dessa försäkringssystem föreslås:

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

Kriminalpolitik

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

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

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

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

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

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

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

Skatter

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

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

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

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

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

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

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

- Skatten på kapitalinkomster bör höjas, med riktpunkten att en enhetlig skattesats ska gälla för alla kapitalinkomster. Arvs- och gåvoskatt bör återinföras, och förutsättningarna för en förmögenhetsskatt bör utredas.

- Beskattningen av fåmansföretag, de så kallade 3:12-reglerna, har av allt döma genererat en viss ökning av sysselsättningen, men det är oklart till vilken kostnad. Reglerna har också utnyttjats för att utveckla bolagskonstruktioner som sätter progressiviteten i skattesystemet ur spel. Förändringar som skulle eliminera missbruket och samtidigt bevara de positiva inslaget har tidigare utretts

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

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

Finansieringsfrågor

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

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

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

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

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

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

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

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

Motiven är följande.

Normal moms på livsmedel

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

Avveckling av rot-avdraget

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

Temporär justering av biståndsmålet

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

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

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

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

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

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

Ett återupprättat socialt kontrakt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

problem med att förverkliga de traditionellt ambitiösa målen för välfärdspolitiken.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The foundations of prosperity, and its distribution

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

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

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

Why is inequality generally growing?

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

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

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

Arguments for greater equality

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

Reasons put forward for differences in income

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

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

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

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

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

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

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

Equality of opportunity and equality of outcome

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

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

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

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

Intergenerational mobility

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

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

Growth

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

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

Trust

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

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

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

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

Health

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

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

The central role of education

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

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

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

Sustainability

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

Summary

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

Sweden: trends and the current situation

Income and wealth

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

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

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

Education

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

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

Challenges

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

An education system with problems

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

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

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

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

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

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

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

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

Inadequate integration policies

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

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

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

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

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

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

A more uncertain labour market

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

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

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

Gender equality – unfinished business

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

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

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

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

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

Ill health

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

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

Housing, neighbourhood and environment

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

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

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

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

A weakened system of social insurance

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

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

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

The distribution of wealth

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

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

Social capital – trust

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

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

Liberal democracy questioned

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

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

Diagnosis

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

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

Which inequality is important?

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

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

Market and the public sector

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

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

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

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

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

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

A policy for greater equality – starting points and principles

A liberal view of society with a children's perspective

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

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

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

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

Greater equality and strengthened economic potential are compatible goals

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prevention is better than cure

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

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

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

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

Administrative boundaries are needed for coordinated measures

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

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

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

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

Measures to increase equality – cross-sectoral proposals

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

Macroeconomic requirements

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

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

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

Institutional changes

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

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

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

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

Gender equality

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

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

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

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

Regional issues

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

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

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

Political equality

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

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

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

The Commission makes the following proposals:

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

Measures to increase equality – individual sectors

Education and culture

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

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

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

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

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

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

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

Employment

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

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

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

Migration, introduction and integration

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

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

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

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

Housing, neighbourhood and environment

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

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

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

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

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

Consumer issues

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

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

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

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

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

Health care

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

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

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

Transfer payments – children and families

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

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

Insurance to cover unemployment and reduced working capacity

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

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

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

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

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

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

Crime policy

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

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

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

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

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

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

Taxes

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

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

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

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

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

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

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

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

Financing issues

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

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

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

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

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

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

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

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

The reasons for these proposals are as follows.

Standard-rate VAT on food

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

Phase-out of the ROT deduction

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

Temporary adjustment of the development assistance target

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

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

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

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

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

A re-established social contract

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Inledning

1.1 Bakgrund

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

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

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

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

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

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

1.2 Kommissionens uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Jämlikhet som politisk fråga

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

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

Jämlikhet som egenvärde

Många som har deltagit i debatten har tilldelat jämlikhet ett egenvärde. Detta återspeglas till exempel i franska revolutionens valspråk ”Frihet, jämlikhet, broderskap” men är naturligtvis mycket äldre än så. I modern statsvetenskap definieras ibland demokrati som politisk jämlikhet, och åtminstone denna form av jämlikhet får då ett egenvärde, under förutsättning att man ser demokrati som ett egenvärde[3].

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

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

Ojämlikheters ursprung

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

[3] I Dahl (2006) ses politisk jämlikhet som en förutsättning för demokrati. För en avvikande mening beträffande demokratins egenvärde, se t.ex. Brennan (2016).
[4] Finseraas (2009).
[5] Thurow (1971).
[6] Försök har dock gjorts; se Arts (1978).
[7] För en konsekvent genomförd analys med detta perspektiv, se Sadurski (1985).

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

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

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

Konsekvenser av ojämlikhet

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

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

[8] Se vidare kapitel 4.
[9] World Bank (2005).

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

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

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

1.4 Normativa utgångspunkter

Allmänna utgångspunkter

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

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

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

[10] Se avsnitt 5.2.
[11] Se Uslaner (ed.) (2018) med vidare referenser.
[12] Savoia et al. (2009).
[13] Rawls (1971), § 11.

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

Den svenska ramen

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

> Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.
>
> Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.
>
> – – –
>
> Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

[14] Ibid., § 13.
[15] Regeringsformen, 1 kap. 2 §.

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

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

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

1.5 Avgränsningar och plan för betänkandet

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

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

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

Pandemin

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

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

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

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

Betänkandets uppläggning

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6 Terminologi

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

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

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

DEL I

Bakgrund

2 Välfärd och ojämlikhet

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

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

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

2.1 Olika välfärdsbegrepp

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

[1] Smith (1776/1976).

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

Vad är bra mått på hälsa, utbildning och politiska resurser? Några exempel på mått som används i forskningslitteraturen är för *utbildning* antal år i utbildningssystemet, dito kompletterat med något kvalitetsmått[3] eller faktisk läs-, skriv- och räknekunnighet så som de mäts i oberoende tester. Beträffande *hälsa* används förväntad livslängd vid födseln, förväntad livslängd vid 30 års ålder, inläggning på sjukhus, självskattad hälsa med flera.

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

Olika kapitalformer

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

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

---

[2] Se Johansson, S. (1973).
[3] Barro and Lee (2015).
[4] Sen, A. (1985). För en översikt, se Robeyns (2005).
[5] Månsdotter et al. (2017).
[6] OECD (2001).

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

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

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

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

---

[7] Ibid.
[8] Se kapitel 5.
[9] Helliwell et al. (2018).

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

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

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

Sammanvägda välfärdsbegrepp

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

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

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

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

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

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

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

[11] Så värderas enligt detta index ett extra levnadsår för en invånare i Zimbabwe till endast 0,51 USD (Ravallion 2012).
[12] Se Deaton, a.a.
[13] Shah et al. (2012); Mani, A. et al. (2013); Mullainathan and Shafir (2013).
[14] Stiglitz et al. (2009), Stiglitz et al. (eds.) (2018), World Bank (2006), World Bank (2011), World Bank (2018), Hamilton and Hepburn (eds.) (2017).
[15] Hamilton et al. (2017).
[16] Ibid.

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

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

2.2 Att mäta ojämlikhet

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

Mått på ojämlikhet

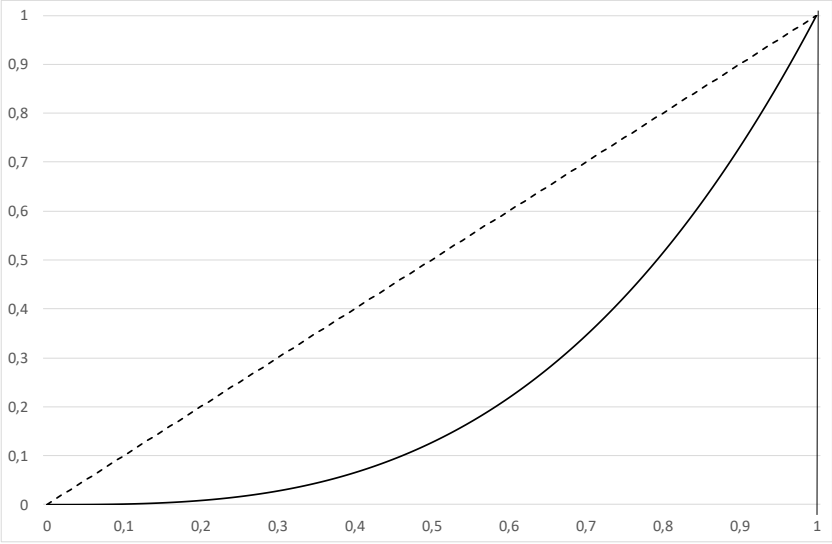
En fullständig beskrivning av hur inkomster, utbildning eller någon annan nyttighet fördelar sig över en befolkning är svårhanterlig för analysändamål och sammanfattas därför ofta på något sätt. Ett exempel på en sammanfattning som ligger nära den underliggande fördelningen är att slå samman individer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

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

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

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

Figur 2.1 Definition av Lorenz-kurvan och ginikoefficienten

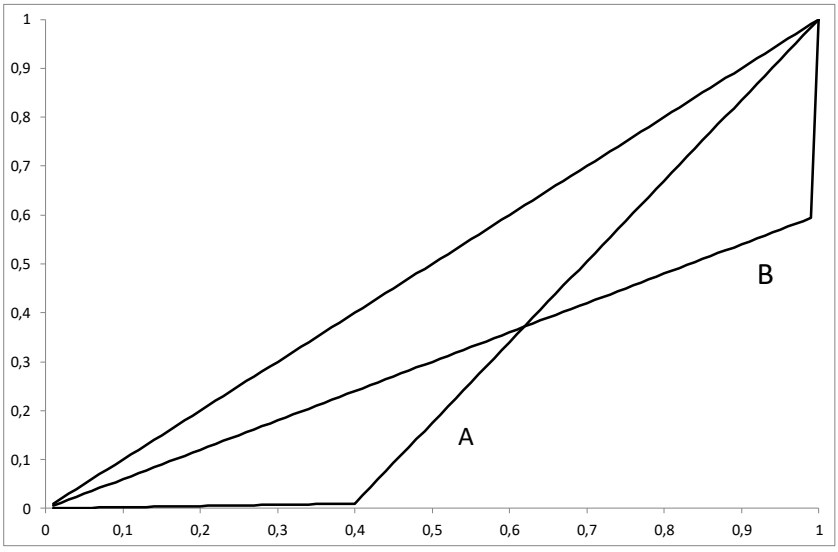


Not: På den horisontella axeln anges andelen av befolkningen, på den vertikala andelen av det samlade värdet (inkomster etc.). Ginikoefficienten är ytan mellan den streckade linjen i figuren och kurvan, dividerad med ytan av triangeln.
Källa: Egen beräkning.

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

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

Figur 2.2 Två olika förmögenhetsfördelningar med samma ginikoefficient



Källa: Egen beräkning.

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

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

Intergenerationell rörlighet

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

Individer, konsumtionsenheter och grupper

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

Tabell 2.1 Konsumtionsenhetsskala

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

Källa: SCB.

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

[18] SCB (2018 a).

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

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

Några noteringar

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

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

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

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

2.3 Förutsättningar, utfall, ansvar och legitimitet

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

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

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

[20] Se vidare kapitel 8.

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

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

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

2.4 Sammanfattning

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

[21] Lag (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, 2 kap. 1 §.
[22] ”Patientens sociala situation eller ställning, funktionsnedsättning eller huruvida patienten själv bidragit till att orsaka sitt tillstånd får inte heller påverka.” (Socialstyrelsen 2020).

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

3 Ojämlikhet – läge och utveckling

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

3.1 Det långa perspektivet

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

[1] SOU 2019:65.
[2] Hublin et al. (2017), Schlebusch et al. (2017).

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

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

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

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

[3] Om övergången och utrymmet för ojämlikhet i dessa förmoderna samhällen, se Bowles et al. (2010).
[4] Kremer (1993).
[5] I Sverige blev stadsbefolkningen större än landsbygdens under 1930-talet; på global nivå passerades denna brytpunkt några år in på 2000-talet; se Svanström (2015) respektive Watson (1993).
[6] Whitehouse et al. (2019).
[7] Maddison (2001).
[8] Scheidel (2017).

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

3.2 Fördelningen på global nivå

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

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

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

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

[9] För aktuella översikter över framsteg och utmaningar, se exempelvis World Bank (2019) och IMF (2019).
[10] Glassman et al. (2014).

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

Hälsa och utbildning

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

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

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

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

[11] Carr-Hill (2013).
[12] Data från www.who.int.
[13] Castelló and Doménech (2002), fig. 1 och 3.
[14] För en översikt, se World Bank (2018).
[15] Chaudhury et al. (2006).
[16] Drèze and Sen (2013); Desai et al. (2010).

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

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

Inkomster

En indikation på den ekonomiska utvecklingen på global nivå är att BNP i reala amerikanska dollar sjudubblades mellan början av 1960-talet och 2017.[20] Denna siffra ger dock en överdriven bild av välståndsutvecklingen, eftersom en betydande del av ekonomin i utvecklingsländer befinner sig utanför den officiella statistiken. En del av den registrerade tillväxten förklaras alltså av att delar av den informella ekonomin har integrerats i den formella.

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

[17] https://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/
[18] ILO (2017).
[19] Unesco (2010).
[20] Data från Världsbanken (https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD).
[21] För översikter, se Bourguignon and Morrisson (2002), Berry and Serieux (2006), Milanovic (2016) och Alvaredo et al. (2016), (2017).

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

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

Rörlighet mellan generationerna

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

[22] Alvaredo et al. (2017).
[23] Ibid.
[24] Se Narayan et al. (2018).
[25] Ibid. s. 4–5.

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

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

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

Arbete och kapital

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

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

[26] Ibid. s. 12.
[27] Ricardo (1821).
[28] Se Krueger (1999).
[29] Rubolino and Waldenström (under publ.).

senaste halvseklet sjunkit kraftigt på många håll. I den amerikanska tillverkningsindustrin sjönk den mellan 1967 och 2007 från 0,61 till 0,41.[30] En bredare undersökning gjord av IMF visar på en liknande om än mindre dramatisk utveckling.[31]

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

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

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

En sänkt löneandel har också observerats i samband med privatiseringar av offentligt förvaltad infrastruktur.[36]

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

[30] Kehrig and Vincent (2017). Enligt en annan skattning var förändringen från omkring 0,67 till 0,47.
[31] IMF (2019).
[32] Om facklig styrka och lönebildning, se Visser and Checchi (2009) och Bengtsson (2014). Löneandelen är också högre i demokratier; se Rodrik (1999).
[33] Kehrig and Vincent op.cit.
[34] Autor et al. (2017).
[35] Karabarbounis and Neiman (2014), Bassanini and Manfredi (2014). Se också IMF (2019), kapitel 2.
[36] Azmat et al. (2012).

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

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

3.3 OECD-området och EU

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

Hälsa

Inom OECD-området har utvecklingen av grundläggande hälsoindikatorer under senare decennier varit stabil. Den förväntade livslängden vid födseln i genomsnitt inom OECD (35 medlemsländer) steg från drygt 70 år till 80,6 år mellan 1970 och 2015.[41] Inom EU (28 medlemsländer) var motsvarande siffra år 2016 81,0 år i genomsnitt.[42] Variationerna var dock betydande, från omkring 75 år i Öst-

[37] Piketty (2014).
[38] Se t.ex. Krusell and Smith (2015).
[39] Jordà et al. (2019).
[40] Bengtsson and Waldenström (2018).
[41] OECD (2017 a).
[42] Dessa och följande siffror från OECD (2018).

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

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

Utbildning

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

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

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

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

[43] OECD (2019 a).
[44] Ibid.

Inkomster

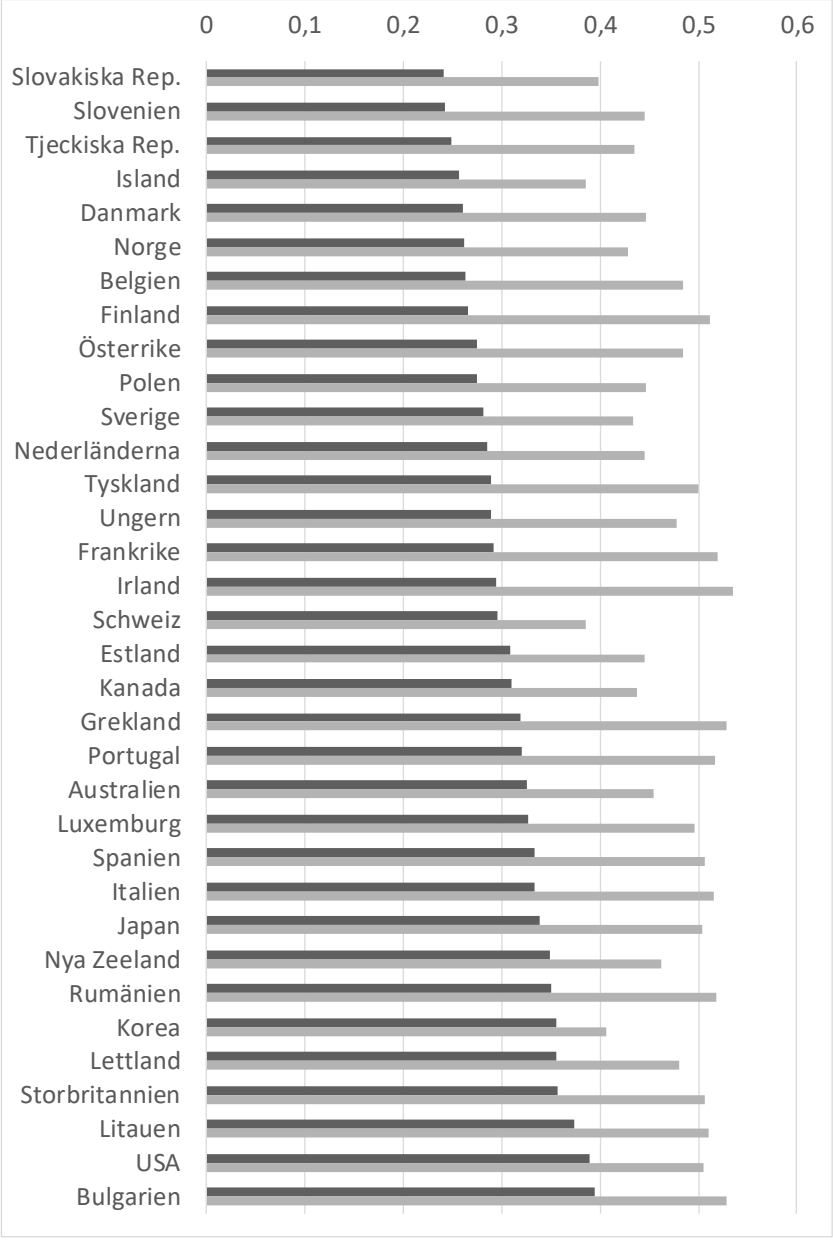
Inkomstfördelningen inom OECD-området har under de senaste fyra decennierna generellt sett blivit ojämnare, men utvecklingen har varierat mellan medlemsländerna. Utvecklingen mot ökad ojämlikhet gäller både marknadsinkomster och disponibel inkomst. I figuren nedan visas ginikoefficienter för marknadsinkomsten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

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

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

[45] Värdena avser år 2018 eller senast tillgängliga år. Det bör noteras att OECD:s definition av hushållsinkomster inte inkluderar realiserade kapitalvinster och att beräkningen av antalet konsumtionsenheter i ett hushåll skiljer sig från den som tillämpas av SCB. OECD:s ginikoefficient för Sverige skiljer sig därför från den som beräknas av SCB och Finansdepartementet.
[46] OECD (2015 a), fig. 1.3, samt uppdatering från data.oecd.org.
[47] Statistiken från OECD avser 2018 eller senast tillgängliga år.

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



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

Intergenerationell rörlighet

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

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

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

3.4 Sverige

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

3.4.1 Hälsa och utbildning

Hälsa

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

[48] Causa and Johansson (2010). För en bred översikt över inkomströrlighet både inom och mellan generationer, se Jäntti and Jenkins (2015).
[49] För en mer detaljerad genomgång, se SOU 2017:47 och kapitel 10 i detta betänkande.

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

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

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

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

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

Utbildning

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

[50] Hartman och Sjögren (2017).
[51] Socialstyrelsen (2016).
[52] Se vidare kapitlen 10 och 23.
[53] OECD (2019 d).
[54] Se vidare kapitel 23.
[55] Castelló and Doménech (2002).

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

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

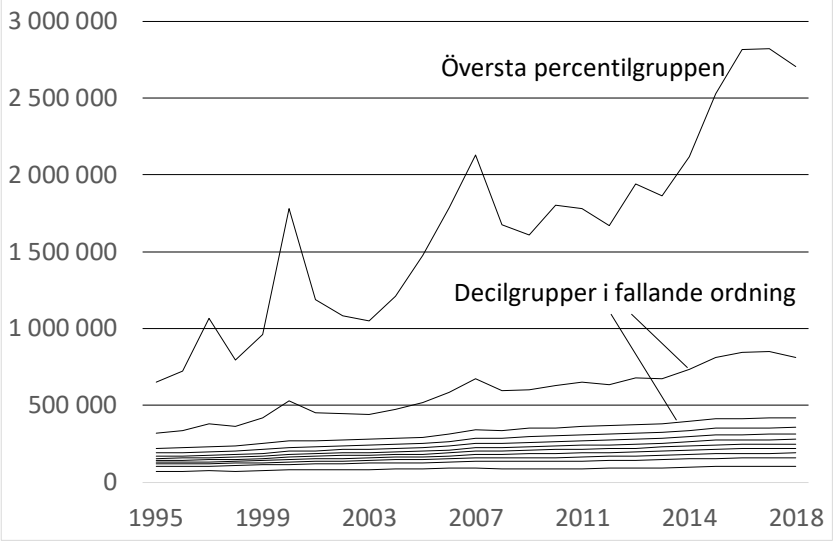
3.4.2 Inkomstutvecklingen i absoluta tal

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

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

[56] Vi återkommer till detta i större detalj i kapitlen 8 och 17.
[57] Se kapitel 12.
[58] Se avsnitt 2.2.

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



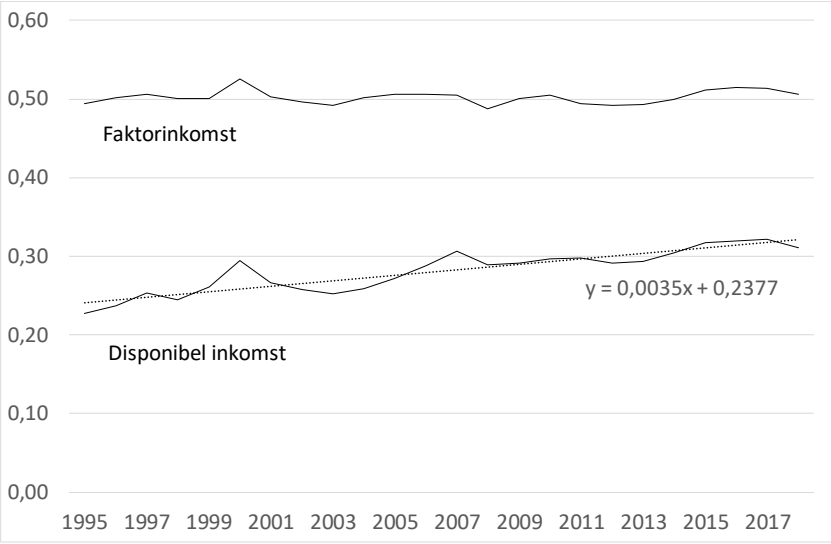
Källa: Egna beräkningar. Avser 2018 års prisnivåer. Underlaget 1995–2012 HEK, 2013–2018 STAR.

3.4.3 Inkomstfördelningens utveckling

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

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

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



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

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

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

[60] SOU 2019:65, s. 96–97.

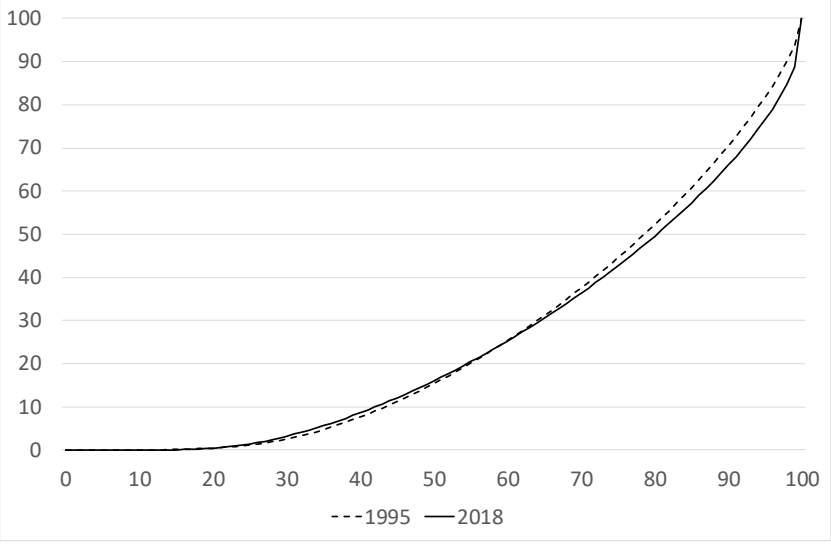
pensionärer. Både demografiska förskjutningar och regeländringar, exempelvis striktare regler i försäkringssystemen, individualiserade inkomstgränser i bostadsbidraget och riktade skattesänkningar till pensionärer, har bidragit till det ökade arbetsutbudet.[61] Pensionärers ökade arbetsutbud beror delvis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

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

Den detaljerade bilden av förskjutningarna framgår av nedanstående figur.

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

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

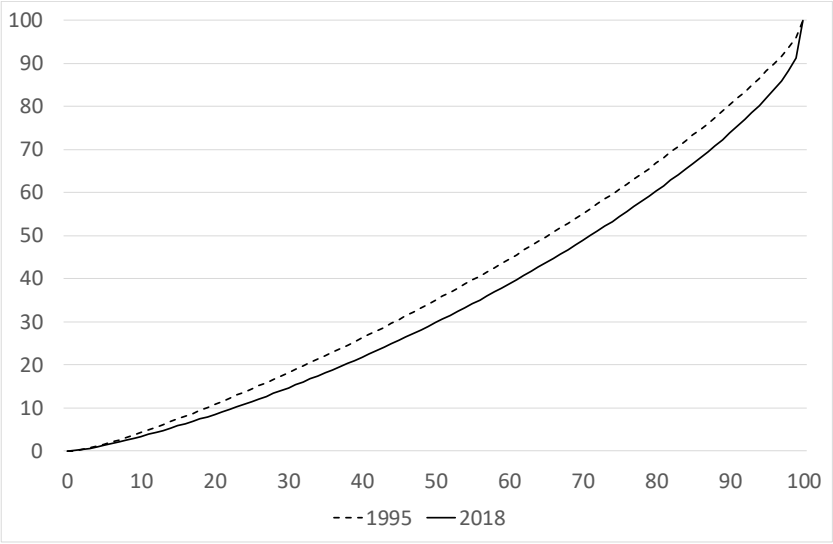


Källa: Egna beräkningar.

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

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

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



Källa: Egna beräkningar.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabell 3.1 Olika bidrag till ginikoefficientens förändring mellan 1995 och 2017

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

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

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

Utvecklingen har inte varit likformig över den studerade perioden. Delvis berör detta på marknadsrörelser, delvis på politiska beslut. Exempelvis fattades under åren 2015–2018 beslut om skatte- och transfereringssystemen som uppskattas ha minskat ginikoefficienten för den disponibla inkomsten med 0,007.[62] Ändringarna omfattade bland annat höjt bostadstillägg och sänkt skatt för pensionärer, höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen, skattereduktion för fackföreningsavgiften, höjt tak i sjukpenningen, höjd sjuk- och aktivitetsersättning, höjd inkomstgräns inom bostadsbidraget, höjt barnbidrag och höjt underhållsstöd. Budgeten för 2019 verkade i motsatt riktning.[63]

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

[62] Prop. 2018/19:100, Fördelningspolitisk redogörelse, tabell 7.1.
[63] Ibid.

Kapital och kapitalinkomster

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

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

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

[64] För en detaljerad genomgång av skillnaderna, se bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019, Kapitalinkomster och inkomstfördelning, kapitel 1.
[65] Ibid. s. 10.

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

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

Arbete och kapital

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

[66] Piketty et al. (2018).
[67] Bengtsson (2014).

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

3.4.4 Barnhushållens ekonomi

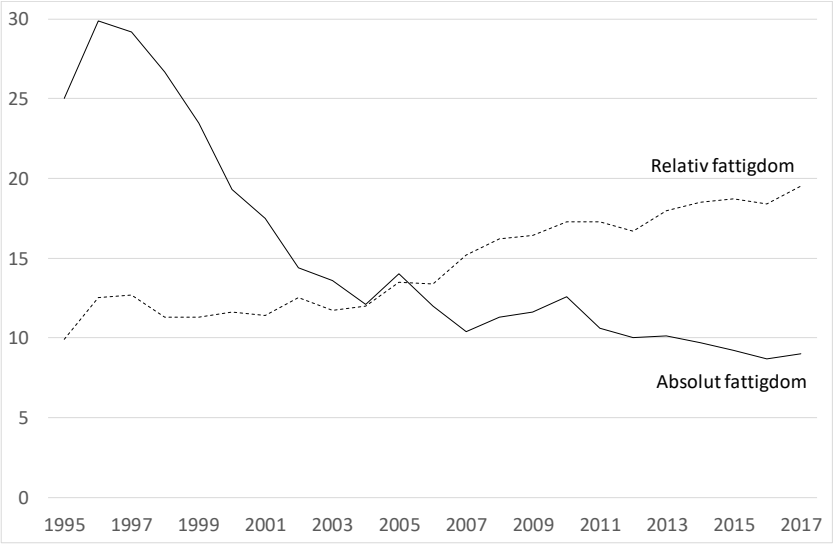
Låg inkomststandard, som är ett absolut mått, används i Sverige för att kategorisera hushåll med låga inkomster.[70] Måttet beskriver hur långt hushållets inkomster räcker för att betala nödvändiga omkostnader som boende, hemförsäkring, barnomsorg, lokala resor och så vidare. Låg inkomststandard innebär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

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

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

[68] Konjunkturinstitutet (2018). Waldenström (2020) argumenterar för att kapitalandelen ska reduceras med kapitalförslitningen, vilket dock inte förändrar bilden för Sverige särskilt mycket.
[69] Antalet uppehållstillstånd baserade på arbete uppgick 2019 till drygt 43 000 (statistik från Migrationsverket). Arbetskraft från andra EU-länder är fritt rörlig inom unionen. Antalet s.k. papperslösa är av naturliga orsaker svårt att uppskatta.
[70] Definition enligt SCB.
[71] EU kallar samma mått för *at risk of poverty*.

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



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

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

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

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

[72] Försäkringskassan (2019).

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

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

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

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

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

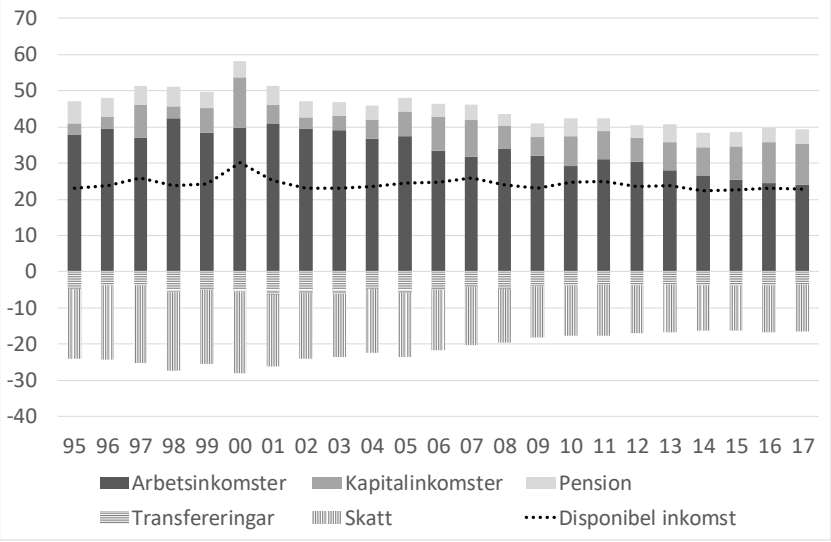
Andelen med låg disponibel inkomst har som synes stigit för alla barnfamiljer men särskilt för familjer med 2 eller flera barn. En viktig del av förklaringen är att hushåll med 2, 3 eller fler barn är vanligare i familjer där barnen har utländsk bakgrund.[73]

3.4.5 Inkomstutvecklingen för kvinnor och män

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

[73] SCB befolkningsstatistik.
[74] Se vidare kapitel 9.

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



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

3.4.6 Överföring mellan generationer

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

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

[75] SOU 2019:65, kapitel 5.
[76] Nybom and Stuhler (2015).
[77] Björklund and Jäntti (2009), Corak (2013), Blanden (2013).
[78] Brandén (2019). Se vidare avsnitt 5.2.

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

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

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

3.4.7 Socialt kapital – tillit

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

[79] Brandén och Nybom (2020). Det finns en skillnad mellan könen, såtillvida att rörligheten bland söner har ökat något, medan den har minskat bland döttrar.
[80] Om länkarna mellan ojämlikhet, utbildning och social rörlighet, se Brunori (2013); Cingano (2014); Narayan (2018).
[81] Adermon et al. (2018).
[82] För en analys av dessa frågor, se bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019, avsnitt 3.6.
[83] Ibid., figur 3.7.

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

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

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

3.4.8 Regionala skillnader

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

[84] Wallman Lundåsen (2010).
[85] Holmberg och Rothstein (2015), Trägårdh m.fl. (2019).
[86] Se vidare avsnitt 5.7.

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

3.5 Sammanfattning

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

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

[87] Enflo and Roses (2015).
[88] Se kapitel 12 med vidare referenser och kapitel 6 i SOU 2019:65.

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

4 Ojämlikheters ursprung och dynamik

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

4.1 Arv och miljö

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

[1] Currie and Moretti (2007).
[2] Se referenser till Narayan et al. (2018) i avsnitt 3.1; vidare Black and Devereux (2011), tabell 2.
[3] Björklund, and Jäntti (2009).

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

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

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

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

[4] Björklund et al. (2012).
[5] Ett modernt exempel är Herrnstein and Murray (1994). För en kritisk analys av denna, se Fischer et al. (1996).
[6] För några aktuella exempel, se Johnson (2013) och Oscarson (2017).

Klassiska analyser

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

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

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

Analyser baserade på genomdata

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

[7] Se t.ex. Black and Devereux (2011).
[8] Sandewall et al. (2014).
[9] Se avsnitten 7.1 och 7.2.
[10] Almond and Currie (2011).

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

Epigenetik

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

[11] Lee et al. (2018).
[12] Chabris (2012), Benjamin et al. (2012).
[13] Chabris et al. (2015).
[14] För en någorlunda aktuell forskningsöversikt, se Moore (2015).
[15] Lickliter (2009).
[16] Se Moore (2015), kapitel 8, för vidare referenser.

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

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

Användning av resultaten

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

[17] Horvath (2013).
[18] Scholte et al. (2014). Vidare van den Berg, G., pres. vid konferensen The Social Gradient in Human Capital Formation, 27–28 maj 2019, IFAU, Uppsala.

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

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

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

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

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

4.2 Socialt betingad ojämlikhet

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

[19] Turkheimer et al. (2003).
[20] Goldberger (1979).

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

Fördomar

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

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

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

[21] Kahneman (2011), Thaler (2015).
[22] Gigerenzer and Todd (1999).
[23] Altonji and Blank (1999).
[24] Bertrand et al. (2005).

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

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

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

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

[25] Jost and Hamilton (2005).
[26] Mullen and Leader (2005).
[27] Judd and Park (2005).
[28] Molander (1986).
[29] Allport (1954).
[30] Allport (1954), s. 9.
[31] En bred översikt ges i Dovidio et al. (eds.) (2005), uppdaterad i Paluck et al. (2019).
[32] Rudman (2005).

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

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

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

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

[33] Trafikanalys (2013).
[34] Se nedan under *Motåtgärder*.
[35] Allport (1954), s. 73.
[36] Altemeyer (1981), Altemeyer (1998), Duckitt (2005).
[37] Schaeffer (2014).

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

Segregation och diskriminering

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

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

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

[38] Svenska Akademien (2009).
[39] Se underlagsrapport till kommissionen av Roger Andersson och Emma Holmqvist, vidare SOU 1996:156, s. 129, och Boverket (2004).
[40] Olsson Hort (1992).
[41] På denna punkt finns dock undantag; se Tännsjö, T. (2000).
[42] Schelling (1971).

till en fjärdedel för att ett segregerat bosättningsmönster ska uppkomma.

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

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

Jämställdhet

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

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

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

[43] Lewis (2018).

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

Men det är inte bara ett samhälles politiskt valda välfärdsmodell som normerar. Historiskt har de allra flesta samhällen tilldelat kvinnor ett omfattande omsorgsansvar för barn och andra anhöriga och övrigt obetalt hemarbete. Män har i stället tilldelats försörjningsansvar, i dag framför allt i form av förvärvsarbete.[44] Denna traditionella fördelning påverkar fortfarande enskilda människors, gruppers och samhällens normer och föreställningar, till exempel om vad som förväntas av mammor respektive pappor, vad som är lämpliga utbildnings- och yrkesval för flickor och pojkar, hur olika slags arbete ska värderas och så vidare. Normer kan visserligen ändras över tid,[45] men en relativt stark uppdelning könen emellan har varit påfallande stabil[46]. På många områden värderas det manliga högre än det kvinnliga.[47] Sammanfattningsvis kan traditionella genusnormer komma i konflikt med samhällets norm om jämställdhet med delat ansvar för omsorg och försörjning.

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

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

[44] Se t.ex. Inglehart and Norris (2003).
[45] Se t.ex. Wikander och Manns (red.) (2001) och Hedenborg och Wikander (2003). Författarna visar exempelvis hur mjölkning övergick från att vara syssla som uteslutande kvinnor utförde i det svenska bondesamhället till att bli ett yrke för män (mejerist) när hanteringen rationaliserades.
[46] Se Hirdman (2001). Se även verken i ovanstående fotnot.
[47] Hirdman (2001). Många menar dock att på föräldraområdet är det kvinnor och mödrar som värderas högre, definierar normen för föräldraskap och har ett övertag över män och fäder.

andra människor kan leda till oavsiktliga handlingar som diskriminerar.[48]

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

Motåtgärder

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

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

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

[48] Se t.ex. Diskrimineringsombudsmannen (2014).
[49] Stouffer et al. (1949).
[50] Allport (1954), kap. 16.
[51] Pettigrew and Tropp (2006), Paluck et al. (2018).

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

4.3 Institutionella betingelser

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

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

Principiella kontra faktiska möjligheter

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

[52] SFS 2011:09, 1 kap. 2 §.

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

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

4.4 Dynamiska mekanismer

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

[53] ISF (2014), Grees (2019).

Ojämlikhet bland likar

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

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

Samma mekanism verkar i förhandlingar. Om två parter som möts i en förhandling är lika starka, kommer det som förhandlingen gäller på grund av symmetrin att delas lika. Om den ena parten är något starkare, kommer denna att få något mer än hälften. Upprepas förhandlingen, kommer denna effekt att förstärkas med varje förhandlingsomgång, och ojämlikheten mellan parterna ökar stadigt.

En fullt utvecklad marknadsekonomi uppvisar samma självförstärkande effekt.[55] I en tänkt ekonomi bestående av individer med samma kompetens, samma arbetsvillighet och samma startkapital genereras ett visst överskott, som av var och en placeras på finansmarknaden i någon kombination av riskfria placeringar och placeringar med högre risk och högre förväntad avkastning. Även om alla har samma riskbenägenhet, kommer avkastningen att bli olika för olika individer på grund av slumpmässiga skeenden på marknaden. De som har haft en mer än genomsnittlig avkastning under det första året kommer att investera i något mer riskabla placeringar det andra året och belönas för detta med en något högre förväntad avkastning.

[54] För en översikt, se Molander (2016).
[55] Fernholz and Fernholz (2014).

För dem som har haft otur med sina placeringar det första året gäller det omvända. På detta sätt förstärks varje år de skillnader som har uppkommit under det första året till följd av slumpen. Ett starkt asymmetriskt utfall uppkommer så småningom trots helt symmetriska förutsättningar; den jämlika fördelningen är helt enkelt inte stabil.

I verkliga samhällen är individer naturligtvis aldrig identiska, men på grund av instabiliteten kommer skillnader i utfallet i långvariga relationer av det här slaget inte att stå i rimlig proportion till skillnader i förmåga eller arbetsinsats. Detta är ett av de viktigare motiven för en korrigerande mekanism, som kan upprätthålla en fördelning som uppfattas som rimligt jämlik. I ett tänkt urtillstånd, när ett socialt kontrakt ska slutas, kan det förvänts råda enighet om att en sådan mekanism är nödvändig.[56]

Självförstärkande mekanismer under livscykeln

På samma sätt som små skillnader mellan två parter i ett socialt samspel kan förstärkas över tid finns det mekanismer i samspelet mellan en enskild människa och hennes omgivning som kan generera växande ojämlikheter från små skillnader i utgångsläget. Ett exempel är konsekvenserna av haveriet i kärnkraftstationen i Tjernobyl 1986. Detta resulterade i något förhöjda nivåer av joniserande strålning, nivåer som av strålskyddsexpertisen inte bedömdes innebära några risker för befolkningen i Sverige. En analys av långtidseffekterna av nedfallet över Sverige har dock visat att de individer som exponerades för radioaktivt nedfall på fosterstadiet – framför allt i en känslig period mellan åttonde och tjugofemte veckan – uppvisar signifikant sämre skolresultat.[57] Barnen i de mest drabbade kommunerna hade 3,6 procents lägre sannolikhet att komma in på gymnasiet. Denna effekt kan förvåna, mot bakgrund av strålskyddsexpertisens bedömningar. Invändningen att effekten beror mer på de blivande mödrarnas psykiska reaktion än på strålningen i sig motsägs av en norsk studie av effekterna av nedfall från de sovjetiska kärnvapenproven under 1950- och 1960-talen, som har visat på liknande effek-

[56] Rawls (1971).
[57] Almond et al. (2009).

ter, trots att dessa inte var närmare kända av den berörda befolkningen vare sig i tid eller rum.[58] Förklaringen måste därför ligga i att den indikator som ekonomerna utnyttjat – kognitiv förmåga och skolresultat – är känsligare än de rent medicinska indikatorer som tidigare använts inom strålskyddsforskningen. Effekterna av lågdosexponeringen förstärks under uppväxtåren i samspelet mellan individ och omgivning. Exempelvis har resursstarka föräldrar bättre möjligheter att kompensera för de skador som kan ha uppstått.[59]

Ett annat exempel är att två barn med samma kognitiva förmåga i allmänhet kommer att utvecklas olika beroende på hur lång föräldrarnas utbildning är. I USA, där dessa skillnader kan vara stora och de kompenserande mekanismerna är svaga, har begreppet ”the 30-million word gap by age 3” använts som beteckning på den skillnad i språklig kommunikation som finns mellan barn till föräldrar med lång utbildning och barn till föräldrar med kort utbildning.[60] Den avgörande faktorn är vilka uppfostrings- och utbildningsmetoder som föräldrarna tillämpar snarare än socioekonomisk status i allmänhet.[61]

När barnen kommer till förskolan, kommer deras förmåga att utvecklas och hävda sig att bero på vilka förutsättningar de har med sig. Framgångsrika barn får ökat självförtroende, vilket ger ytterligare fördelar. Barn som har svårt att lära sig att läsa läser från början mindre och får därigenom mindre lästräning, därför att det går långsamt. Utan extra stöd och träning riskerar barnet att tappa lusten att läsa och halka efter sina kamrater. Det är svårt att hämta in ett försprång för barn som har tappat självförtroendet.[62] I värsta fall kan särskilda insatser för att höja resultaten i skolan missgynna de elever som är i störst behov av stöd, nämligen om ambitionsnivån sätts för högt och undervisningen i alltför hög grad inriktas på att klara de tester som görs till kriterium på att denna nivå klaras.[63]

I skolan kommer lärarna att registrera skillnader och göra bedömningar av barnens förutsättningar. Från den pedagogiska forskningen finns rapporter om att lärarnas attityder och förväntningar

[58] Black et al. (2017).
[59] Fler exempel på långsiktiga effekter av tidiga exponeringar ges i kapitel 7.
[60] Hart and Risley (1995).
[61] Hoff (2006), Hoff et al. (2002), Rindermann and Baumeister (2015).
[62] Myrberg (2007).
[63] Neal and Whitmore Schanzenbach (2010).

påverkar barnens studieresultat, även om åsikterna om storleken av effekten går isär.[64] Även på detta stadium förstärks alltså de skillnader som finns när barnen kommer till skolan.

Barnen kan påverkas av sina kamrater (s.k. *peer effects*) i både positiv[65] och negativ[66] riktning. Även om det finns statistiska problem att uppskatta storleken på sådana kamrateffekter,[67] är den generella bilden att det finns belägg för att de existerar.[68] Det blir då betydelsefullt hur kamratgrupper bildas genom organisationen av skolornas upptagningsområden, eventuellt skolval etcetera.

I valet mellan att gå ut i arbetslivet eller att gå vidare till högre utbildning visar det sig att ungdomar från familjer med kortare utbildningsbakgrund i högre utsträckning väljer det förra alternativet, även när de jämförs med ungdomar med samma uppmätta kognitiva förmåga.[69]

Det finns också indikationer på att de epigenetiska processerna har en självförstärkande effekt på individers sociala status och prestationsförmåga. Rangordningen hos rhesusapor kan avläsas i genuttrycket, med konsekvenser för nerv-, hormon- och immunfunktioner.[70] En individ som får en underordnad roll i den sociala hierarkin kommer alltså att fungera sämre rent fysiologiskt. I detta fall är effekten reversibel, det vill säga att en individ som avancerar i hierarkin också kommer att förbättra sin fysiologiska status. Den citerade studien gäller rhesusapor, men det finns anledning att förmoda att effekten finns också hos människor.

I valet av bostad är huvudalternativen hyrt boende och ägt boende (bostadsrätt, ägd lägenhet eller småhus). Låginkomsttagare är starkt överrepresenterade i det hyrda boendet, trots att detta leder till högre kostnader för en given bostadsyta. Enligt Boverkets beräkningar ligger månadsutgiften för en typisk lägenhet för ett låginkomsthushåll mellan 20 och 25 procent högre än kostnaden för ägt boende.[71] De hushåll som har en svag ekonomi när de söker på bo-

[64] Se t.ex. Rosenthal (1994) och Friedrich et al. (2015).
[65] Boucher et al. (2014).
[66] Winson and Zimmermann (2014).
[67] Angrist (2014).
[68] Sacerdote (2011). För ytterligare exempel, se Hanushek et al. (2003), Foster (2006) och Carrell et al. (2009).
[69] Bukodi and Goldthorpe (2013), Bukodi et al. (2014), Bourne et al. (2018).
[70] Moore (2015), s. 95–97.
[71] Boverket (2016 a).

stadsmarknaden kommer alltså till följd av marknadens funktionssätt att få en ännu svagare ekonomi.

För en låginkomsttagare är risken högre att hamna i betalningssvårigheter. Den stressituation som detta kan ge upphov till ökar i sin tur risken för att man fattar felaktiga beslut beträffande privatekonomin, till exempel att man tar dyra lån, med en ännu sämre ekonomisk situation som följd. Alla människor blir sämre beslutsfattare när de hamnar i stress, men konsekvenserna av felaktiga beslut blir svårare för låginkomsttagare.[72]

Generella mönster

Mönstret är alltså detsamma i olika skeden av livscykeln. Barn och unga med något sämre förutsättningar, som kan bero på tidig exponering för olika typer av störningar eller genetiskt arv, har svårare att utnyttja de resurser de möter under uppväxtåren och drabbas också hårdare av nya störningar som de utsätts för. Sådana självförstärkande mekanismer verkar också under vuxenlivet och kan på lång sikt leda till konsekvenser som inte står i någon proportion till de ursprungliga skillnaderna. Den viktiga slutsatsen, som gäller både det individuella livscykelperspektivet och det samhälleliga, är att ojämlikhet måste motarbetas aktivt, om den inte ska växa av sig själv bortom vad som är effektivt ur ett samhällsperspektiv.

4.5 Sammanfattning

- Människor föds med olika förutsättningar, en del naturgivna, andra resultatet av yttre påverkan under fosterstadiet. Den traditionella föreställningen om genomet som ett fixt program och miljön som en variabel faktor med temporära effekter har inget stöd i modern forskning. Det mänskliga genomet är inte fixt utan samspelar med miljön under hela livscykeln. Miljöpåverkan i tidiga skeden av livet – i vissa fall redan under fosterstadiet – kan å andra sidan ha livslånga konsekvenser.

[72] Shah et al. (2012), Mani et al. (2013), Mullainathan and Shafir, E. (2013).

- De miljörelaterade och sociala faktorerna dominerar i bilden av vad som skapar ojämlikhet mellan individer och grupper. Utrymmet för påverkan är betydande. Att en viss faktor är genetiskt betingad är inte heller ett argument för att man inte i möjligaste mån ska kompensera för den.
- På längre sikt dominerar dynamiska och självförstärkande effekter som orsak till ojämlikhet. Detta gäller både på samhällelig nivå och i det individuella livscykelperspektivet. Detta kan leda till att ojämlikheten växer av sig själv, även i avsaknad av yttre krafter som verkar i den riktningen, om den inte aktivt motarbetas.

5 Konsekvenser av ojämlikhet

Det finns en omfattande litteratur som redovisar samband – korrelationer – mellan olika mått på ojämlikhet och olika välfärdsvariabler. Orsakssamband kan gå i båda riktningarna och kan ibland ge upphov till självförstärkande effekter eller, med en vardagsspråklig term, onda och goda cirklar. Det är därför viktigt att komplettera observationer av korrelationer med analyser av mekanismer som kan förklara sambanden. Detta kräver både adekvata mått på ojämlikhet och förståelse av de system som observeras.

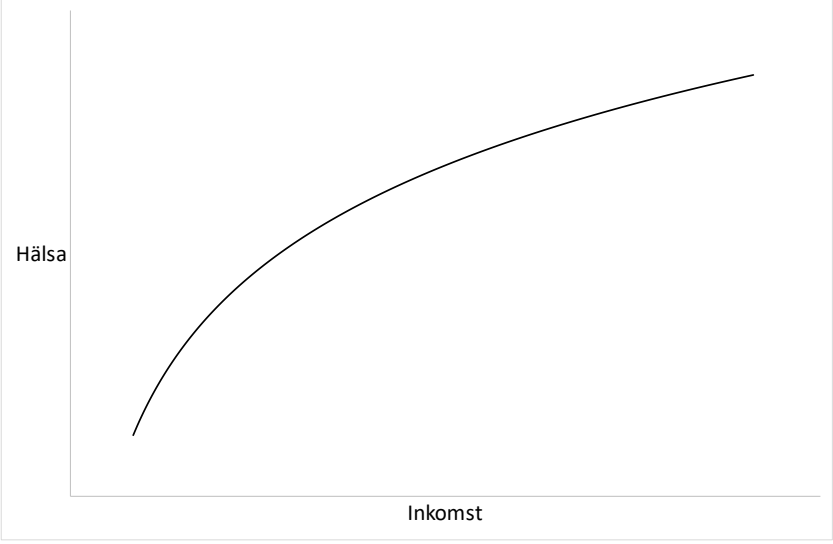
5.1 Allmänna konsekvenser av ökad inkomstspridning

Konsekvenser av ojämlikhet har beskrivits och analyserats på både samhällelig och individuell nivå. Analyser av samband inom detta område är av flera orsaker svåra att genomföra. Som underlag för beslut om offentliga åtgärder är det önskvärt med kunskap om orsakssamband – hur en förändring av någon viss faktor påverkar utfallet i en för politiken intressant dimension. Orsakssamband måste då beskrivas på individnivå för att vara meningsfulla. Ett samband mellan två variabler som mäts på samhällsnivå – till exempel mellan inkomstfördelning och medellivslängd – säger ingenting, om man inte samtidigt kan beskriva hur inkomstfördelningen kommer till uttryck på individnivå i något avseende som kan påverka hälsan och därmed den förväntade livslängden. Det måste med andra ord finnas en eller flera trovärdiga mekanismer varigenom ojämlikheten påverkar individers föreställningar och agerande.

Många av de välfärdsvariabler som är i fokus för diskussioner om politikens utformning uppvisar en mättnadseffekt. Hälsa, lycka och många andra indikatorer påverkas positivt av stigande inkomst, men

effekten avtar ju högre inkomsten eller stimulansen är. För exempelvis en fysiologiskt grundad indikator som förväntad livslängd leder ökade inkomster till minskad stress, ökade möjligheter att hantera olika störningar, sjukdomar och så vidare, samtidigt som fysiologin sätter gränser för vad som kan åstadkommas med ytterligare resursinsatser. Ett positivt allmänt samband mellan inkomst och förväntad livslängd är alltså vad som bör förväntas, samtidigt som detta samband blir svagare vid ytterligare inkomstökningar ju högre inkomsten är. När det gäller mer upplevelsebaserade indikatorer som lycka eller tillfredsställelse, ligger förklaringen till mättnadseffekten i den mänskliga perceptionens tendens till mättnad – ju högre stimulans, desto starkare intryck, men intrycket växer långsammare än proportionellt.[1] Det kan i typiska fall se ut som i figur 5.1.

Figur 5.1 Typiskt samband mellan inkomst å ena sidan och hälsa, lycka eller annan indikator på välfärd å den andra



Källa: Egen beräkning.

[1] Inom psykologin går denna regelbundenhet under namnet Weber-Fechners lag. Den har bekräftats inom modern neurofysiologisk forskning (Dehaene 2003). För empiriska illustrationer, se också Deaton (2008).

Om man jämför två samhällen med samma medianinkomst men med olika inkomstspridning, kommer det samhälle som har högre spridning att uppvisa ett lägre medelvärde på utfallsvariabeln.[2] Det beror på att bidragen i den nedre delen av fördelningen drar ner medelvärdet för utfallsvariabeln mer än bidragen i den övre delen av fördelningen ökar det. För en bred kategori av välfärdsindikatorer som förväntad livslängd och upplevd lycka bör man alltså förvänta sig att medelvärdet över samhället sjunker, när inkomstspridningen ökar för en given medelinkomst. Detta är en rent mekanisk konsekvens av mättnaden och har ingenting med eventuella socialpsykologiska effekter av fördelningen att göra.

5.2 Barns livschanser och den intergenerationella rörligheten

Det finns en allmän tendens att fattigdom drabbar barn i högre utsträckning än fattigdom generellt i ett samhälle. Tre fjärdedelar av EU:s medlemsländer uppvisar denna tendens.[3] I Sverige är andelen hushåll med låg ekonomisk standard jämförelsevis låg, men även här är kategorin ensamstående med barn överrepresenterad bland dem som definieras som individer i hushåll med låg ekonomisk standard.[4]

En indikator på barns livschanser är den intergenerationella rörligheten, ofta kallad den sociala rörligheten, det vill säga hur oberoende barnets möjligheter av föräldrarnas position i den dimension som är i fokus. Rörligheten kan mätas till exempel för utbildning, inkomster eller social status.[5] Dessa olika dimensioner kan leda till olika resultat, det vill säga rörligheten kan vara hög i ett avseende och lägre i ett annat.

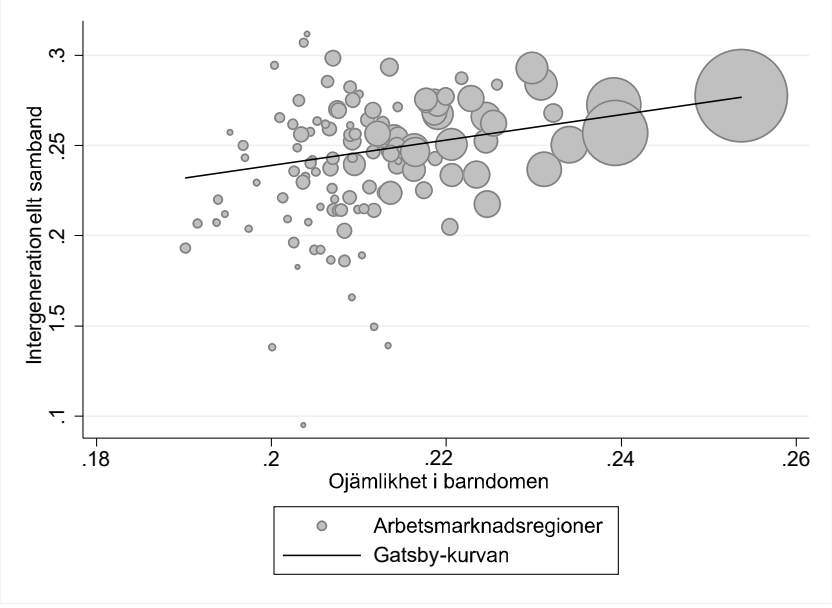
Inkomströrligheten, som alltså mäter hur svagt sambandet mellan föräldrars och barns inkomster är, är högre i mer jämlika länder. Detta visades tidigt i en jämförelse mellan Sverige och USA[6] och har sedan

[2] Med matematiskt språkbruk minskar väntevärdet av en konkav funktion, när spridningen ökar under det att fördelningens medelvärde hålls konstant (se appendix till detta kapitel för bevis).
[3] Atkinson and Marlier (ed.) (2010).
[4] Se prop. 2018/19:100, bil. 2; vidare avsnitt 3.4.
[5] Torssander and Erikson (2010).
[6] Björklund and Jäntti (1997).

generaliserats internationellt av Corak i vad som har kallats ”the great Gatsby curve”[7] och inom USA av Chetty et al.[8]

Sambandet mellan ojämlikhet och låg inkomströrlighet har av Brandén också visats gälla i en jämförelse mellan arbetsmarknadsregioner inom Sverige.[9] I rapporten beräknas en svensk Gatsby-kurva som mäter sambandet mellan inkomstojämlikhet och socioekonomisk rörlighet över arbetsmarknadsregioner och födelsekohorter i Sverige. I regioner eller under perioder med höga nivåer av inkomstojämlikhet råder ett starkare samband mellan fäders och söners inkomst. Av analysen framgår att länken bakom Gatsby-kurvan finns mellan fäders inkomst å ena sidan och deras söners kognitiva och icke-kognitiva förmågor och utbildningslängd å den andra. I diagrammet nedan mäts ojämlikheten med ginikoefficienten, men sambandet gäller även med andra mått på ojämlikhet.

Figur 5.2 Gatsby-kurvan i Sverige



Not: Storleken på cirklarna motsvarar folkmängden i respektive region. Varje cirkel i figuren representerar det genomsnittliga sambandet mellan barndomsojämlikhet för söner födda 1961–1980 och låg social rörlighet inom en lokal arbetsmarknadsregion. Den räta linjen visar det genomsnittliga sambandet, det vill säga Gatsby-kurvan.

Källa: Brandén (2019).

[7] Corak (2013). Se också Björklund et al. (2017).
[8] Chetty et al. (2014).
[9] Brandén (2019).

Analysen bekräftar den internationella bilden att sambandet mellan föräldrars tillgångar och barns utvecklingsmöjligheter i utvecklade ekonomier framför allt går via utbildningssystemet.[10] Mekanismerna beskrivs närmare i avsnitt 5.4.

Andra aspekter av barns uppväxtvillkor med långsiktiga konsekvenser för livschanserna är mobbning och tonårsgraviditeter. Mobbning i skolor är vanligare i länder med högre ojämlikhet.[11] Även tonårsgraviditeter är vanligare i samhällen med ojämlikhet.[12] Tonårsgraviditeter kan få negativa konsekvenser för både mödrar[13] och barn[14].

5.3 Hälsa

På individnivå finns ett stabilt samband mellan inkomst och hälsa. Det finns många mekanismer som kan förklara detta samband – allmänna ekonomiska villkor och sociala faktorer jämsides med mer närliggande miljöfaktorer, individuella psykiska faktorer och beteendemönster liksom biologiska processer.[15] Som konstaterades i avsnitt 5.1 finns det också ett naturligt negativt samband mellan ojämlikhet och genomsnittlig hälsa i ett samhälle. Ökad ojämlikhet eller inkomstspridning leder till bättre hälsa för personer med inkomster över genomsnittet men till sämre hälsa för dem som har inkomster under genomsnittet, och försämringen i den senare gruppen dominerar över förbättringen i den förra. En fråga av relevans för den fördelningspolitiska diskussionen är i vilken utsträckning det finns direkta effekter från ojämlikhet på hälsa utöver dem som härrör från den absoluta nivån på inkomster, hälsa och andra välfärdsdimensioner, det vill säga om positionen jämfört med andra människor spelar roll, utöver de negativa effekter som personer med låga inkomster och dålig hälsa upplever av detta i sig självt.

Hög ojämlikhet har av vissa forskare hävdats leda till allmänt sämre hälsa för alla invånare i ett samhälle. Hypotesen, som brukar knytas till namnen Wilkinson och Pickett,[16] är omdiskuterad och har

[10] Brunori et al. (2013), Cingano (2014).
[11] Elgar et al. (2009).
[12] Kearney and Levine (2012, Gold et al. (2001), Pickett et al. (2005).
[13] Fletcher and Wolfe (2009).
[14] Hoffman and Maynard (2008).
[15] För översikter, se SOU 2017:47 med underlagsrapporter.
[16] Wilkinson and Pickett (2009).

givit upphov till en omfattande forskning.[17] Vissa författare finner ett signifikant negativt samband mellan ojämlikhet och hälsa, medan andra inte finner något eller endast ett svagt sådant. Skillnaderna kan bero på val av mått på ojämlikhet, utfallsmått och specifikationer av på vilken nivå som sambanden antas gälla. Som påpekats ovan krävs det stor noggrannhet i analysen av sambandet, eftersom en ökad inkomstspridning i sig sänker den genomsnittliga hälsonivån i samhället. Dessutom måste länken mellan ojämlikhet och sämre hälsa identifieras.

Jämförelser och statusrelationer förekommer i alla samhällen, både mänskliga och andra. Det kan röra sig om enkla hierarkier hos fåglar[18] eller komplexa nätverk hos högre däggdjur (primater)[19]. Den moderna människan har under huvuddelen av sin existens, för närvarande uppskattad till 300 000 år, levt i jägar-samlar-kulturer som präglats av ett högt mått av jämlikhet. Med övergången till en jordbruksekonomi och senare urbaniseringen förändrades förutsättningarna för kapitalbildning och statusrelationer, och ojämlikheten ökade.[20]

I ett modernt samhälle baserat på marknadsekonomi är jämförelser med andra en fundamental mekanism. Drivkraften bakom förändringar i resursallokeringarna i ett samhälle är möjligheten att öka intäkter eller minska kostnader, vilket förutsätter jämförelser. De som förvaltar kapital ser en möjlighet att öka avkastningen genom en förändring av portföljen. Anställda ser en möjlighet att öka sin lön genom att med sin aktuella kompetens byta arbete. På konsumtionssidan påverkas på samma sätt valet av varor och tjänster av jämförelser med andra. Varken en kapitalförvaltare eller en anställd kan utan referenspunkt ange vad som är rimlig avkastning på kapital eller arbete; allt kräver jämförelser.

Det vore mot den bakgrunden märkligt om inte den välfärd som en människa upplever påverkades av vilken nivå andra i omgivningen har. Denna upplevelse av den relativa positionen kan i sin tur få effekter på både handlandet, hälsotillståndet och annat. Effekterna kan beroende på situationen vara positiva eller negativa. I skolan kan

[17] Macinko et al. (2003), Lynch et al. (2004), Subramanian and Kawachi (2004), Kondo et al. (2009), Fritzell et al. (2013), Pickett and Wilkinson (2015), Bergh et al. (2016).
[18] Schjelderup-Ebbe (1921).
[19] de Waal (2007).
[20] Se kapitel 3.

jämförelser med elever som presterar bättre sporra vissa till att själva prestera bättre.[21] Kamrateffekter kan emellertid också vara negativa, som när elever med höga förväntningar på egna resultat hamnar i grupper där de inte hävdar sig så väl som de hade väntat.[22] Effekterna kan bli långvariga.

På hälsoområdet finns en omfattande litteratur från djurvärlden om sambanden mellan rangordning och stress med negativa konsekvenser för hälsan.[23] Effekter som har belagts är generellt en förhöjd risk för hjärtkärlsjukdomar och bland honor negativa effekter på den reproduktiva hälsan. Beträffande mänskliga samhällen är mycket av den ovannämnda litteraturen om kollektiva effekter av ojämlikhet relevant. Ett argument för att den relativa positionen och inte bara absolutnivån i tillgångar spelar roll för hälsan är att den upplevda socioekonomiska positionen förutsäger hälsotillståndet bättre än objektiva indikatorer på socioekonomisk status.[24] Tillgången till sjukvård kan påverka utfallet, men effekterna syns också beträffande sjukdomar vars förekomst inte påverkas av tillgången till förebyggande vård.[25]

Sammanfattningsvis finns det argument för att det bör finnas en kollektiv effekt av fördelningen av materiella tillgångar, status och andra välfärdsdimensioner på hälsotillståndet hos en befolkning. Den dominerande effekten kan trots det förväntas ligga i den nedre delen av fördelningen av välfärden och då utgöras av de direkta och samlade effekterna av låga inkomster, begränsat inflytande över arbetssituationen och andra för hälsan ogynnsamma levnadsvillkor.

5.4 Ekonomisk tillväxt

Beträffande sambandet mellan jämlikhet och ekonomisk tillväxt finns argument för orsakssamband i olika riktningar. Den traditionella ekonomiska litteraturen hävdar att ojämlikhet i inkomster och förmögenheter skapar incitament för konkurrens och humankapitalbildning och därmed bör vara positiv för tillväxten.[26] Mot detta har anförts att ojämlikhet i dessa avseenden riskerar att leda till ojämlik-

[21] Se avsnitten 4.4, 8.3 och 8.4.
[22] Göllner et al. (2018).
[23] Sapolsky (2004).
[24] Adler and Ostrove (1999), Singh-Manoux et al. (2003).
[25] Ibid., s. 409.
[26] Mirrlees (1971).

heter också vad gäller möjligheter till utbildning, bostadsförsörjning, yrkesval och positioner på arbetsmarknaden, vilket verkar i motsatt riktning. Restriktioner för unga från låginkomsthushåll på möjligheterna att låna pengar försvårar humankapitalbildningen.[27] Detta påverkar då den sociala rörligheten negativt.[28]

Koncentration av förmögenheter till höginkomsthushåll kan hävdas gynna sparandet och därmed investeringarna, eftersom personer med högre inkomster tenderar att ha högre sparkvot, men detta argument gäller bara i en sluten ekonomi.[29] På en globaliserad finansmarknad är det inte säkert att dessa investeringar gynnar hemlandet. En hög koncentration av förmögenheter kan också leda de övre skikten i fördelningen att koncentrera sina politiska ansträngningar på att behålla dessa positioner snarare än att utveckla landets ekonomi.[30]

En annan politisk mekanism som har förts fram är att stora skillnader i inkomster och förmögenheter leder till starkare polarisering och fler konflikter i samhället, vilket kan skapa låsningar i det politiska systemet.[31]

Med så många mekanismer som verkar i olika riktningar är det knappast förvånande att empiriska undersökningar har kommit till skilda resultat. Att jämlikhet är gynnsam för den ekonomiska tillväxten har hävdats till exempel i publikationer från IMF, Världsbanken och OECD.[32] Kritik mot denna uppfattning framförs exempelvis av Fuest et al. (2018), som hävdar att sambandet mellan ojämlikhet och inkomst i utvecklade ekonomier är det omvända men samtidigt att detta samband inte kan tolkas som ett orsakssamband.[33] Bakom skillnader i slutsatser om ojämlikhetens effekter på den ekonomiska tillväxttakten kan ligga olika urval av länder, skillnader i val av tidsperiod och val av förklaringsvariabler (fördelning av inkomster, humankapital eller mark), olika datakällor, olika definitioner och mått på ojämlikhet, rensning för olika bakgrundsfaktorers påverkan eller annat.

---

[27] Galor and Zeira (1993).
[28] Se avsnitt 5.2; vidare Banerjee and Newman (1993), Fershtman et al. (1996), Owen and Weil (1998), Maoz and Moav (1999), Checchi et al. (1999) och Hassler et al. (2007).
[29] Kaldor (1955), Bourguignon (1981).
[30] Se analysen av Latinamerika i World Bank (2005).
[31] Persson and Tabellini (1994), Alesina and Perotti (1996).
[32] Berg and Ostry (2011), Ostry et al. (2014), World Bank (2005), Cingano (2014).
[33] Fuest et al. (2018).

Neves och Silva har i en forskningsöversikt[34] analyserat resultaten från 28 undersökningar, till vilka kan läggas den nämnda studien av Fuest et al. och en studie från IMF av Dabla-Norris et al.[35] De flesta studier omfattar både utvecklingsländer och industriländer, medan andra bara omfattar de senare. Tidsperioden varierar men ligger inom intervallet 1960–2000. Måttet på ojämlikhet är till övervägande del ginikoefficienten, men några studier använder andra mått, som inkomstandelen för den tredje eller fjärde inkomstkvintilgruppen, kvoten mellan median och nedersta inkomstdecilgruppen eller liknande. Ginikoefficienten är som konstaterats tidigare[36] ett tämligen trubbigt mått på fördelningen, eftersom mycket olika fördelningar kan ge upphov till en och samma ginikoefficient.

Resultaten av genomgången kan sammanfattas på följande sätt. Inom den större grupp som utnyttjar ginikoefficienten som mått på ojämlikhet finner vissa inga signifikanta resultat över huvud taget. Bland dem som registrerar signifikanta effekter finner en del en positiv effekt av ojämlikhet på tillväxten i rika länder och en negativ i fattiga, medan andra finner en generellt negativ effekt av ojämlikhet. I den mindre gruppen, som lyfter fram enskilda kvintilgrupper eller inkomstkvoter pekar resultaten med ett undantag på att jämlikhet gynnar tillväxten; undantaget gäller en studie av 21 utvecklade länder, där ojämlikhet i toppen är positiv för tillväxten, medan ojämlikhet i botten är negativ.[37]

Den mest detaljerade studien vad avser måttet på inkomstojämlikhet är dock Dabla-Norris et al. (2015), som behandlar både utvecklingsländer och utvecklade ekonomier och vars resultat sammanfattas i tabellen nedan.

[34] Neves and Silva (2014).
[35] Dabla-Norris et al. (2015).
[36] Avsnitt 2.2.
[37] Persson and Tabellini (1994), Clarke (1995), Perotti (1996), Voitchovsky (2005), Castelló (2010), Cingano (2014).

Tabell 5.1 Effekten av inkomstfördelningen på den ekonomiska tillväxttakten

	Beroende Variabel: BNP-tillväxt					
Variabler	**(1)**	**(2)**	**(3)**	**(4)**	**(5)**	**(6)**
Förskjuten BNP-tillväxt	0.145*** (0.033)	0.112*** (0.030)	0.118*** (0.031)	0.113*** (0.031)	0.097*** (0.030)	0.114*** (0.031)
BNP Per Capita nivå (logaritmerad)	−1.440*** (0.361)	−2.198*** (0.302)	−2.247*** (0.307)	−2.223*** (0.308)	−2.122*** (0.304)	−2.222*** (0.307)
Netto Gini	−0.0666* (0.034)					
1:a kvintilgruppen		0.381** (0.165)				
2:a kvintilgruppen			0.325** (0.146)			
3:e kvintilgruppen				0.266* (0.152)		
4:e kvintilgruppen					0.0596 (0.180)	
5:e kvintilgruppen						−0.0837* (0.044)
Konstant	17.34*** (3.225)	18.82*** (2.579)	18.12*** (2.713)	17.45*** (3.058)	19.41*** (4.203)	25.32*** (3.496)
Fixa landeffekter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Tidsdummyvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
# observationer	733	455	455	455	455	455
# länder	159	156	156	156	156	156

Not: Standardfel inom parentes, *p < 0.1; **p < 0.05; ***p < 0.01.
Källa: Dabla-Norris et al. (2015).

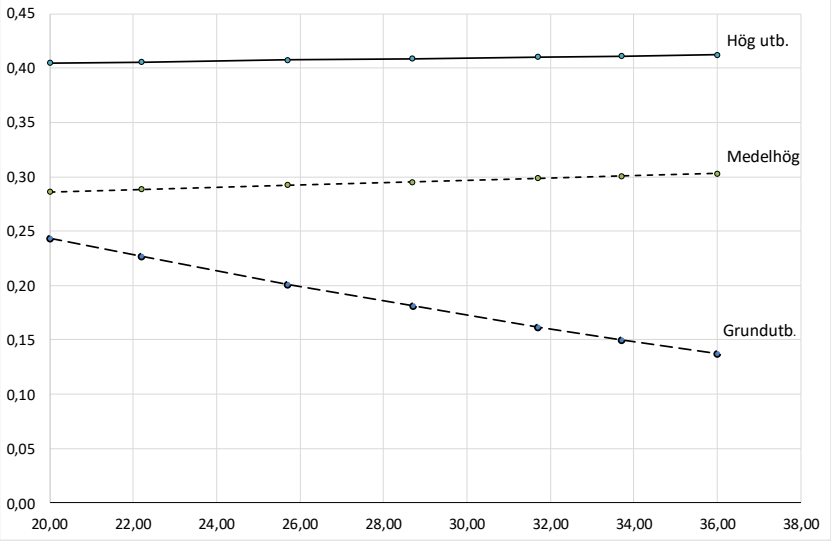
Av diagonalen i tabellen framgår att en hög inkomstandel för det översta inkomstskiktet (5:e kvintilgruppen) påverkar tillväxten negativt, medan effekten är den motsatta för övriga kvintilgrupper och dessutom blir starkare ju längre ner i inkomstfördelningen man kommer (större positiv påverkan på tillväxttakten). Den rapporterade analysen avser både utvecklade och utvecklingsländer, men författarna har genomfört en analys för enbart utvecklade ekonomier, och den positiva effekten av en hög inkomstandel för de lägre inkomstskikten visade sig då vara ännu starkare.[38] Slutsatserna i Cingano (2014) är desamma.

Humankapital och inkomster hänger nära samman. Castelló och Castelló och Domenech har undersökt specifikt hur fördelningen av humankapital påverkar tillväxten.[39] De finner resultat med samma tendens som för inkomsten; en jämn fördelning gynnar tillväxten eller har som sämst ingen signifikant effekt. Cingano (2014) visar dessutom

[38] E. Dabla-Norris (e-post 2019-09-17).
[39] Castelló (2010), Castelló and Doménech (2002).

samspelet mellan ojämlikhet och humankapitalbildning; ju mer ojämlik fördelningen är, desto lägre är sannolikheten att barn från mindre gynnad utbildningsbakgrund går till högre utbildning. Benägenheten hos barn från gynnade eller måttligt gynnade miljöer att genomgå högre utbildning är tämligen oberoende av ojämlikheten.[40] Sambandet illustreras i nedanstående figur, som visar sambandet mellan föräldrars och barns utbildningsnivå i OECD-länder med olika nivå på inkomstojämlikheten. Kurvorna visar hur hög sannolikheten är för barn med olika föräldrabakgrund är att genomgå högre utbildning. I alla länder är denna sannolikhet som förväntat högre ju högre föräldrarnas utbildning är, men det stannar inte vid detta. Rörligheten för barn till föräldrar med medellång eller lång utbildning är tämligen oberoende av ojämlikheten i samhället. Det är för barn till föräldrar med kort utbildning som ojämlikheten har betydelse; ju högre ojämlikhet, desto lägre rörlighet.

Figur 5.3 Intergenerationell rörlighet i utbildning i OECD-länder med olika inkomstojämlikhet: ju högre ojämlikhet, desto lägre sannolikhet att barn till föräldrar med endast grundutbildning genomgår högre utbildning



Not: Diagrammet visar hur sannolikheten för barn från olika miljöer för att genomgå högre utbildning beror av inkomstojämlikheten i samhället för tre olika utbildningsnivåer hos föräldrarna (hög, medelhög, grundutb.). Ojämlikheten mäts med ginikoefficienten på en skala mellan 0 och 100. Föräldrarnas utbildningsnivå (PEB) visas i tre kategorier (uppifrån: hög, medelhög och grundutb.).
Källa: Cingano (2014).

[40] Cingano (2014), figur 5.

Likartade samband gäller för läs- och skrivkunnighet och risken för arbetslöshet. Som konstaterades inledningsvis i kapitlet kan orsakssamband gå i olika riktningar – från ojämlikhet till rörlighet i utbildningshänseende eller från rörlighet till jämlikhet, eventuellt i båda riktningarna. Att förändra inkomstojämlikheten är en långsam process; det är dessutom föga troligt att ett skatte- och transfereringssystem med hög omfördelningsgrad i sig skulle leda till en stabil ökning av rörligheten i ett samhälle. Mer realistiskt är att se det offentligt finansierade utbildningssystemet som ett instrument för att öka jämlikheten i samhället. Denna tolkning av sambandet stöds av att länder med en ambitiös utbildningspolitik, mätt som andelen av BNP som läggs på den offentliga utbildningsbudgeten, har en högre rörlighet.[41]

En robust slutsats av litteraturgenomgången är alltså att en hög nivå för de lägre skikten i fördelningen av inkomster och utbildning är gynnsam för den ekonomiska tillväxten. Detta är egentligen inget som bör förvåna. Det är en fördel för ekonomin i stort om alla i ett samhälle har god läs-, skriv- och räknekunnighet och inte plågas av permanent ekonomisk stress i vardagslivet.

Om alltså utjämnande åtgärder alltså kan vara gynnsamma för den ekonomiska tillväxttakten, måste frågan än då ställas hur långt denna utjämning ska drivas. De statistiska analyser vars resultat har redovisats ovan beskriver en sorts historiskt medelvärde över de länder som ingår i den studerade gruppen under den studerade tidsperioden. Med de rådande förutsättningarna var det i genomsnitt möjligt att samtidigt öka jämlikheten och höja den ekonomiska tillväxttakten under den aktuella perioden. Detta innebär inte att det oberoende av utgångsläget går att finna sådana åtgärder. Arthur Okun har i ett ofta citerat arbete hävdat att det föreligger ett inneboende avvägningsproblem mellan jämlikhet och tillväxt,[42] vilket alltså nu har konstaterats vara felaktigt. I en bilaga till 2019 års långtidsutredning har Torben M. Andersen genomfört en modernare analys av samma problem.[43] Ansatsen bygger på tanken att fördelningspolitiken kan vara mer eller mindre effektiv och att olika länder ligger mer eller mindre långt från den effektivitetsfront som beskriver bäst möjlig avvägning mellan jämlikhets- och tillväxtbefrämjande åtgär-

[41] Narayan et al. (2018), fig. 4.6.
[42] Okun (1975).
[43] Andersen (2019).

der.[44] En invändning är att det kan finnas åtgärder som inte har tillämpats inom något av de studerade länderna och att avvägningsproblemet alltså är mindre än det framställs. Sverige framstår i analysen som ett av de mer effektiva länderna. Inte desto mindre kan konstateras att den nivå på BNP per capita som rådde 2014 (det sista året i analysen) var förenlig med den nivå på jämlikheten som rådde 1982, ett av de år då inkomstfördelningen var som jämnast.[45]

5.5 Brottslighet

Sambandet mellan ojämlikhet och brottslighet beror på vilken typ av brottslighet man har i åtanke som åsyftas. Den helt dominerande delen av litteraturen behandlar våldsbrott och annan traditionell brottslighet, och det är också den som relateras nedan. Kvalificerad ekonomisk brottslighet som penningtvätt och skatteundandragande, framför allt med juridiska personer i rollen som förövare, kan förväntas ha andra bestämningsfaktorer och därmed också uppvisa ett annat samband mellan fördelning och kriminalitet.

En omfattande litteratur visar att det finns ett samband mellan ojämlikhet i samhället och kriminalitet.[46] Daly and Wilson (1997) och Daly (2016) har visat att den viktigaste bestämningsfaktorn för ett lands mordfrekvens är dess inkomstojämlikhet.[47] Även variation i brottslighet inom länder förklaras av ojämlikhet. Bland USA:s delstater finns ett starkt samband mellan inkomstojämlikhet mätt med ginikoefficienten och mordfrekvens.[48] Ett liknande samband för Sverige har visats av Nilsson (2004), som fann att ju högre nivån på arbetslösheten är, desto högre är förekomsten av både brott i allmänhet och egendomsbrott.[49]

Daly förklarar sambandet med att en högre ojämlikhet medför starkare konkurrens bland unga män i den nedre delen av fördelningen, vilket ofta tar sig uttryck i kriminalitet av olika slag.[50] På aggregerad nivå samvarierar arbetslöshet och absolut fattigdom med

[44] Ibid., figur 4.4. Analysmetoden erinrar om vad som har använts för att jämföra produktiviteten hos olika anläggningar inom en och samma bransch, s.k. *data envelope analysis*.
[45] Ibid., figur 4.5.
[46] Kawachi et al. (1999).
[47] Daly and Wilson (1997), Daly (2016).
[48] Den statistiska förklaringsgraden uppgår till 0,72 (Daly 2016). Enamorado et al. (2016) har visat motsvarande samband för Mexikos delstater.
[49] Nilsson (2004). Se också Dahlberg and Gustavsson (2005).
[50] Även om Daly främst studerar våldsbrottslighet.

kriminaliteten i samhället, men Daly gör troligt att ojämlikheten är en starkare förklaringsvariabel än den absoluta fattigdomen.

5.6 Miljö

Det finns argument för samband mellan ojämlikhet och miljöförstöring.[51] Några av länkarna kan se ut på följande sätt:

- Hushåll i den övre delen av inkomst- och förmögenhetsfördelningen drar större nytta av den produktion och konsumtion som leder till miljöförstöring och kan samtidigt lättare undvika de negativa konsekvenserna.[52]
- Boendesegregation ökar i sig risken för att vissa områden får en sämre miljö men kan också leda till längre arbetsresor och därmed ökad miljöpåverkan.[53]
- Bättre bemedlade hushåll sätter standarden för vad som är hög status och lockar därmed andra att arbeta och konsumera mer än vad de skulle göra i ett jämlikare samhälle.[54]
- Inkomstojämlikhet försvårar spridningen av ny grön teknologi från de högre inkomstskikten.[55] Den nya tekniken är i allmänhet dyrare än den etablerade och kan helt enkelt vara ekonomiskt oåtkomlig för låg- och medelinkomstskikten, om ojämlikheten är hög.

Den lägre nivå på tilliten i samhället som följer med högre ojämlikhet försvårar produktionen av kollektiva nyttigheter som positiva miljöåtgärder och insatser för en bättre hälsa.[56]

Cushing et al. visar i sin litteraturöversikt att det starkaste stödet för ett samband mellan fördelning och miljö finns för lokala miljöstörningar som dålig luft, vattenföroreningar och dåliga sanitära förhållanden, medan stödet är svagare för mer diffusa miljöstörningar. Effekten är också starkare inom ett och samma land, exempelvis vid

[51] Cushing et al. (2015).
[52] Boyce (1994).
[53] Morello-Frosch and Jesdale (2006).
[54] Veblen (1934), Frank (2012).
[55] Vona and Patriarca (2011).
[56] Wisman (2011), Kawachi and Kennedy (2006).

jämförelse mellan USA:s delstater, eftersom regelverk och andra förutsättningar då är mer lika.

5.7 Tillit

Tillit är en komplex företeelse, som beror av många faktorer och som i sin tur påverkar många andra. Ett högt mått av tillit i ett samhälle är en genuint kollektiv tillgång, som har påtagliga konsekvenser också för materiella variabler som inkomsterna i ett samhälle.

Tillit kan definieras på olika nivåer.[57] Med *partikulär* tillit menas den tillit som man känner gentemot familj, vänner och bekanta. *Generell* tillit avser den tillit som man känner mot vem som helst som man kommer i kontakt med – främlingar, kontakter i arbetslivet och andra. Till det generella perspektivet hör också tilliten till samhällsinstitutioner som det politiska systemet, förvaltningen och medierna. En mellanform är *lokalsamhällestilliten*, som av vissa forskare hänförs till den ena eller andra kategorin men som kan hävdas vara en egen kategori.

Den klassiska metoden för att mäta den generella tilliten är att ställa frågan om man i allmänhet kan lita på de flesta eller om man inte kan vara nog försiktig i umgänget med andra.[58] Eftersom det bara finns två svarsalternativ, får man ett klart svar. Vid jämförelser mellan länder kan det uppkomma problem med formuleringen, eftersom det är svårt att hitta översättningar som återger exakt samma attityder, men för registreringar av förändringar över tid har detta mindre betydelse, och frågan blivit ett standardinstrument i internationella jämförelser.

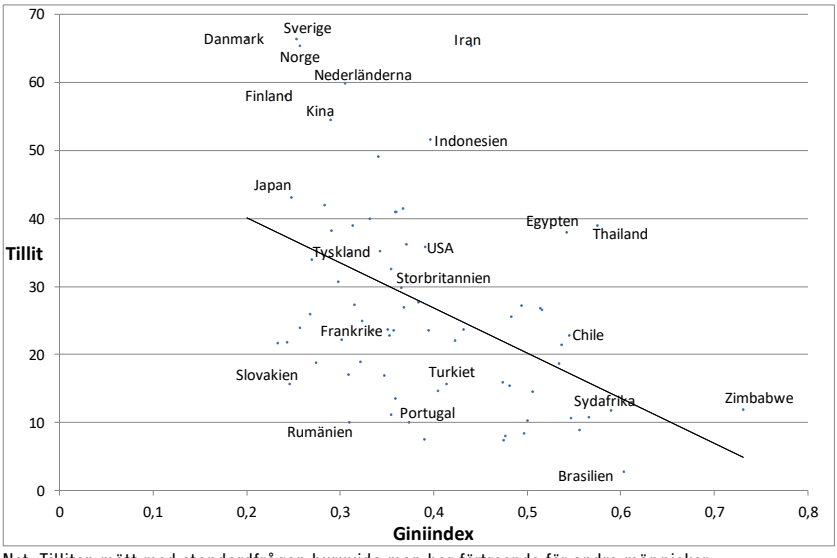
De olika formerna av tillit är relativt oberoende. Man kan alltså hysa hög tillit i ett avseende och låg i ett annat. Ett objektivt mått som graden av engagemang i föreningar gäller närmast lokalsamhällestillit och kan inte direkt översättas till generell tillit.

[57] Trägårdh m.fl. (2013).
[58] Rosenberg (1956).

Jämlikhet och tillit

Att hög jämlikhet korrelerar med hög tillit i samhället är en stabil observation.[59] Ett exempel visas nedan.

Figur 5.4 Samband mellan ojämlikhet mätt med giniindexet och tillit på nationell nivå



Not: Tilliten mätt med standardfrågan huruvida man har förtroende för andra människor.
Källa: Jordahl (2009).

Som konstaterades inledningsvis är det svårt att avgöra i vilken riktning orsakssambanden går. En enskild individ kan inte observera ginikoefficienten. Det krävs en karaktärisering av ojämlikheten som gör den gripbar för den enskilda människan på ett sätt som kan tänkas påverka hur hon uppfattar sin livsmiljö och agerar i vardagslivet.

En jämförelse mellan regioner i Sverige indikerar att det framför allt är ojämlikheten i den nedre halvan av inkomstfördelningen som är viktig för tilliten.[60] Kvoten mellan medianinkomst och den lägsta decilgruppen är den indikator som ger starkast (negativ) effekt på tilliten.

Stämmer då medborgarnas bild av det samhälle de bor i med verkligheten? Larsen (2013) har fördelat hushållen i fyra länder –

[59] Uslaner and Brown (2005), Jordahl (2009), Rothstein (2011), Barone and Mocetti (2016).
[60] Gustavsson and Jordahl (2008).

USA, Storbritannien, Sverige och Danmark – på sju klasser i relation till medianinkomsten och jämfört den faktiska inkomstfördelningen med den som medborgarna tror råder i deras samhälle. Skillnaderna mellan länderna är märkbara framför allt i den översta och den nedersta delen av inkomstfördelningen. I det översta skiktet (personer som har mer än den dubbla medianinkomsten) återfinner man mer än 4 procent i USA och Storbritannien, mellan ½ och 1 procent i Sverige och Danmark. I den nedre delen – hushåll med mindre än 50 procent av medianinkomsten – finns närmare 20 procent i USA, 11–12 procent i Storbritannien och 5–6 procent i de båda nordiska länderna.

Dessa siffror är naturligtvis inte kända för flertalet medborgare i de aktuella länderna. De har bilder av inkomstfördelningen som kan stämma mer eller mindre väl med verkligheten. I enkäter har man undersökt hur denna bild varierar inom och mellan länderna med hjälp av typfördelningar, stiliserade samhällsstrukturer som respondenterna får reagera på. Vissa typfördelningar med huvuddelen av hushållen i mellanskikten kan kallas ett medelklassamhälle och är alltså de som ligger närmast verkligheten i alla de undersökta länderna. Medborgarnas bilder av inkomstfördelningen varierar dock kraftigt. I USA och Storbritannien tror 57 respektive 55 procent att de bor i ett samhälle med ett stort nedersta skikt i inkomstfördelningen, medan motsvarande siffror för Sverige och Danmark är 30 respektive 12 procent.

Det visar sig att människors bild av hur samhällets medborgare är fördelade på olika inkomstskikt har stor betydelse både för hur de upplever sitt samhälle och vilken tillit de känner.[61] Av stor betydelse för analysen av förhållandet mellan ojämlikhet och tillit är att det statistiska sambandet mellan hur många som tror sig bo i ett medelklassamhälle och nivån på tilliten är väsentligt starkare än motsvarande samband mellan ginikoefficienten och nivån på tilliten, 0,81 att jämföra med 0,66.

Det är också så att tilliten i ett givet land är högre bland dem som anser sig bo i ett medelklassamhälle.[62] De som har denna bild av inkomstfördelningen upplever också samhället som ett samhälle med lika möjligheter för de flesta, vilket är ett annat sätt att formulera samma sak.

[61] Framställningen följer här i stor utsträckning Larsen (2013).
[62] Larsen (2013), s. 108.

En intressant komplettering till den faktiska inkomstfördelningen är vad invånarna i de olika länderna uppfattar som ett samhälleligt ideal. Det visar sig att det typiska medelklassamhället är det mest uppskattade i alla fyra länderna (mellan 49 och 60 procents stöd).[63] Detta indikerar att det liberala samhällsidealet med någotsånär lika möjligheter för alla och hög rörlighet är gemensamt för befolkningen i länder med tämligen stora skillnader i fördelningspolitik och faktisk inkomstfördelning.

Attityden till välfärdspolitiken och omfördelning till förmån för personer som av olika anledningar hör till de nedre inkomstskikten har visat sig hänga starkt samman med bilden av dessa nedre skikt.[64] De som är mest negativa till fördelningspolitik har, förenklat uttryckt, en bild av gruppen som är huvudförmånstagare som stor, hotfull och oförtjänt. Kopplingen till tilliten ligger i bilden av att denna grupp är opålitlig därför att den står utanför samhället, har sina egna normer (”främmande kultur”, ”gängbildningar”) och lever geografiskt separerad (”getton”, ”no-go areas”).[65] Omvänt kommer de som upplever att den absoluta huvuddelen av befolkningen hör till samma medelklass att känna större tillit, både generellt och gentemot dem som av olika anledningar blir mottagare av sociala förmåner.

Hur skapas då denna bild av samhället omkring oss? Personliga upplevelser bestämmer bara en liten del.[66] Viktiga byggstenar får man från bekantskapskretsen, från sociala medier och massmedier och från normsändare som politiska ledare och andra opinionsbildare. Även utformningen av välfärdspolitiken är betydelsefull för bilden av samhället; en generell välfärdspolitik gör det svårare att skilja mellan mottagare och bidragsgivare än vad en selektiv sådan gör och den bidrar därmed till att större delen av befolkningen uppfattas som hörande till en och samma medelklass.

En potentiell nackdel med den generella politiken är att den leder till en hög offentlig utgiftsnivå. Som kommer att visas i kapitel 6 är dock utgiftskvoten (utgiftsnivån i relation till BNP) inget bra mått på de offentliga ingreppens omfattning och effekter på samhällsekonomin.

---

[63] Larsen (2013), s. 19. Siffrorna avser 2009–2010.
[64] Gilens (1996 a), Gilens(1996 b), Clawson and Trice (2000).
[65] Larsen (2013), kapitel 8.
[66] Uslaner (2002).

Mångfald och tillit

Förekomsten av olika minoriteter med lägre socioekonomisk status ökar risken för en indelning av befolkningen i ingrupper (den egna gruppen) och utgrupper (andra) och utgör därmed ett potentiellt hot mot tilliten. I USA har de svarta fått spela rollen av en sådan utgrupp;[67] i Europa kan olika etniska minoriteter tilldelas samma roll i den politiska debatten. Om detta blir fallet eller inte beror i stor utsträckning på hur bilden av samhället formas.

Enligt Allports teori om fördomar bestäms attityden mellan olika grupper till betydande del av hur intensiv kontakten är mellan de olika grupperna.[68] Om de arbetar tillsammans och löser gemensamma uppgifter på lika villkor, finns goda förutsättningar för att fördomar ska kunna hållas på en låg nivå. En studie baserad på data från European Social Survey har undersökt detta i en jämförelse mellan 22 europeiska länder.[69] På tre olika nivåer – länder, grannskap och arbetsplatser – undersöks hur tilliten beror av den etniska mångfalden. Skillnaden mellan dessa nivåer är att på de två första har den enskilda människan begränsade möjligheter att uppleva kontakter med personer av annat etniskt ursprung och kan i alla händelser undvika dem om hon så önskar. På en arbetsplats däremot är hon normalt tvungen att arbeta tillsammans med kollegor oavsett ursprung, så sannolikheten för att Allports villkor ska uppfyllas blir högre. Studien bekräftar hypoteserna. På nationell nivå och grannskapsnivå sjunker tilliten med ökande diversitet, men på arbetsplatser ökar den i stället. Vikten av en tillräckligt intensiv integration bekräftas också av att mångfald på arbetsplatser och mångfald i grannskap kan förstärka varandra.[70]

Medier, både massmedier och sociala medier, spelar en central roll för vilken samhällsbild som formas. Bilden i massmedia av välfärdspolitikens nettoförmånstagare är också väsentligt negativare i amerikansk och brittisk press än i skandinavisk.[71]

Lika viktig för bilden och normbildningen på detta område blir politiska ledares och andra opinionsbildares ideologi och attityd till välfärdspolitikens utformning. De som ser samhällsbyggandet som ett gemensamt projekt som ska inkludera alla oberoende av ekonomisk

[67] Gilens a.a.
[68] Se avsnitt 4.2.
[69] Kokkonen et al. (2014).
[70] Ibid., tabell 6.
[71] Larsen (2013), kapitel 7.

status eller etniskt ursprung bidrar till att upprätthålla den traditionellt höga nivån på tilliten i de nordiska länderna. En opinionsbildning med motsatt inriktning blir i stället till ett hot mot denna tillit. Som framgått finns det inget entydigt samband mellan etnisk mångfald och social sammanhållning; samhällen präglade av hög mångfald kan upprätthålla en hög nivå på sammanhållning under de rätta betingelserna – att olika grupper uppfattas som någorlunda jämlika, att det finns gemensamma uppgifter att lösa och att normsignalerna från det politiska ledarskapet är tydliga och rätt inriktade. Om man i ett samhälle lyckas uppfylla dessa villkor, finns förutsättningar för att tilliten ska kunna hållas på en hög nivå.

Tillitens stabilitet över tid

En viktig fråga för ett land som likt Sverige har haft en stark invandring är hur tilliten hos dem som migrerar påverkas av själva migrationen. Den allmänna bilden är att nivån på tilliten är stabil över tiden, ibland över flera generationer, men att det också kan ske intressanta värderingsskiften i den nya miljön. Flera analyser har gjorts av hur tilliten i olika delar av USA varierar med immigranternas ursprungsländer.[72] Den internationellt sett höga nivån på tilliten hos migranterna från de nordiska länderna har lämnat ett bestående avtryck; andelen nordiska immigranter är den enskilt viktigaste faktorn bakom tillitsnivån i USA:s delstater i dag.[73]

Graden av anpassning varierar dock. I en brett upplagd internationell undersökning omfattande 130 länder visar sig tillitsnivån i mottagarlandet vara viktigare än nivån i ursprungslandet.[74] Migration från lågtillitsländer till högtillitsländer leder dock till en relativt sett svagare anpassning än en migration i motsatt riktning, vilket är en nackdel ur svenskt perspektiv.[75] Å andra sidan anpassar sig nivån på både generositet och förtroende för myndigheter och politiskt styre snabbt till mottagarlandets.[76]

[72] Se t.ex. Rice and Feldman (1997) och Uslaner (2008).
[73] Putnam (2001).
[74] Helliwell et al. (2016).
[75] Ibid., tabell 5. Se också om anpassning hos utlandssvenskar Bergh and Öhrvall (2018).
[76] Helliwell et al. (2016), avsnitt 4.2 och 4.3.

Intressant nog får arvet från ursprungsländerna också både politiska och realekonomiska konsekvenser. I en europeisk studie visar det sig att åsikterna om behovet av omfördelning i samhället har ett starkt samband med de åsikter som dominerar i ursprungslandet.[77] Detta kommer till uttryck också i hur man röstar. Men effekterna av värderingsarvet avspeglas också i den reala ekonomin. En analys av den sociala rörligheten i USA:s delstater visar tydliga avtryck av immigrationshistorien, såtillvida att stater med starkt inslag av skandinaviska och i viss mån tyska immigranter också uppvisar högre social rörlighet, både för vita och för svarta medborgare.[78]

Tillitens följeslagare

Det finns som sagt en omfattande samhällsvetenskaplig litteratur om hur nivån på tilliten i ett samhälle samvarierar med olika välfärdsindikatorer. I enklare beskrivningar rör det sig bara om konstaterad samvariation mellan två statistiska mått, men betydande insatser har också gjorts för att fastställa orsakssamband. Vad som är både vetenskapligt intressant och policymässigt relevant är att tillit till skillnad från den abstrakt definierade jämlikheten upplevs av individer och därmed kan bilda den nödvändiga länken för att orsakssamband mellan vad som observeras på övergripande nivå och hur människor faktiskt handlar.

Några av de observerade sambanden med tillit är:[79]

- *resiliens*: Samhällen med hög tillit klarar kriser bättre. Detta gäller också på individnivå.[80]
- *hälsa*: En tidig koppling mellan tillit och hälsa är observationen av Williams et al. (1980) att en cynisk livshållning ökar risken för förtida död i hjärtkärlsjukdomar.[81] Reciprocitet och utvecklade sociala nätverk är gynnsamma för hälsan. Ett orsakssamband från tillit till självrapporterad hälsa tycks föreligga.[82]

[77] Luttmer and Singhal (2011.
[78] Berger and Engzell (2019).
[79] En aktuell litteraturöversikt är Uslaner (ed.) (2018).
[80] Helliwell et al. (2018).
[81] Williams et al. (1980).
[82] Kawachi (2018) utnyttjar instrumentvariabler för att etablera orsakssamband.

- *upplevd välfärd*: Länken mellan fördelningen av upplevd välfärd och tillit är ännu starkare än länken mellan inkomstfördelning och tillit.[83] Effekten på den upplevda välfärden av hög tillit jämfört med låg motsvarar effekten av en fördubbling av inkomsten.[84]
- *korruption*: Det finns en länk mellan tillit och korruption som går i båda riktningarna, men den starkaste kausaliteten förefaller gå i riktning från tillit till korruptionsnivå.[85]
- *ekonomisk tillväxt*:[86] Många klassiska tänkare pekade på betydelsen av tillit i det ekonomiska livet, såsom Adam Smith och John Stuart Mill, i modern tid bland andra Kenneth Arrow[87]. De mekanismer som tilliten kan verka genom är i) den direkta effekten på produktivitetstillväxten genom lägre transaktionskostnader,[88] bättre fungerande betalningssystem, delegering till medarbetare[89] och allmänt lägre krav på verifieringar; ii) den direkta effekten på investeringar,[90] trovärdigheten hos utbildningsintyg[91] och trovärdigheten hos investeringsmäklare; iii) den indirekta effekten via det politiska systemet och den offentliga förvaltningen.[92] – Empiriska tester bekräftar den positiva effekten av tillit på ekonomisk tillväxt, som dock är tydlig bara i demokratier.[93]

5.8 Sammanfattning

Litteraturen om konsekvenserna av ojämlikhet kan kort sammanfattas på följande sätt:

- Det finns ett allmänt negativt samband mellan inkomstojämlikhet och olika välfärdsvariabler; ökad inkomstspridning leder till sänkt genomsnittlig välfärd.

[83] Goff et al. (2018).
[84] Helliwell et al. (2018).
[85] You (2018), Robbins (2012).
[86] Bjørnskov (2018).
[87] Arrow (1972).
[88] Knack and Keefer (1997), Williamson (2000), Bjørnskov and Méon (2015).
[89] Bloom and van Reenen (2010), Gur and Bjørnskov (2017).
[90] Zak and Knack (2001).
[91] Bjørnskov (2009).
[92] Boix and Posner (1998), Holmberg and Rothstein (eds.) (2012), Charron and Rothstein (2018).
[93] Bjørnskov (2018). USA:s delstater har analyserats av Dincer and Uslaner (2010).

- Barn drabbas generellt mer än genomsnittligt av ojämlikhet. I de flesta EU-länder är barnfamiljer överrepresenterade bland hushåll med låg ekonomisk standard. Den sociala rörligheten är lägre i länder med hög ojämlikhet, det vill säga barnens livschanser bestäms i högre utsträckning av vilka föräldrar de har i sådana länder.
- Hälsan är sämre i ojämlika samhällen, men mest därför att mindre gynnade grupper drabbas hårdare av sämre ekonomiska villkor.
- Sambanden mellan ojämlikhet och ekonomisk tillväxt är något blandade, men en robust slutsats är ändå att den ekonomiska tillväxten gynnas av att inkomstskikten under medianinkomsten har en relativt sett högre andel av de totala inkomsterna. I utvecklingsländer gynnas tillväxten generellt av en jämnare fördelning.
- Våldskriminaliteten ökar med växande ojämlikhet.
- I ojämlika samhällen finns en tendens att framför allt lokala miljöproblem är allvarligare i ojämlika samhällen inte får tillräcklig uppmärksamhet.
- Det finns ett starkt generellt samband mellan tillit och jämlikhet. Tilliten gynnas inte bara av den faktiska jämlikheten utan också av den subjektivt upplevda – att en stor del av befolkningen upplever att alla har goda möjligheter att påverka sin egen livssituation.
- Den i många sammanhang viktigaste ojämlikheten finns i den nedre halvan av inkomstfördelningen. Hälsa, tillit, social rörlighet och ekonomisk tillväxt gynnas alla av att de nedre skikten i inkomstfördelningen har en förhållandevis hög andel av det totala humankapitalet. Mått på ojämlikheten som fångar denna aspekt av fördelningen är att föredra framför den dominerande ginikoefficienten.

5.9 Appendix. Samband mellan ojämlikhet och hälsa m.m.

Anta att vi har en population vars inkomstfördelning kan beskrivas med frekvens-funktionen $f(x; m, \sigma)$, där m är medelvärde och σ standardavvikelsen. En utfallsfunktion $g(x)$ beskriver hur någon utfallsvariabel varierar med inkomsten. Funktionen $g(.)$ kan beskriva

hälsa, tillfredsställelse eller någon annan variabel av intresse. Funktionen $g(.)$ antas vara konkav, det vill säga uppfylla villkoren $g'(x) > 0$, $g''(x) < 0$ över hela sitt definitionsområde. Vi vill undersöka hur väntevärdet för $g(.)$ påverkas, när ojämlikheten ökar, det vill säga σ växer.

Påstående: $E\{g\}$ minskar, när σ ökar.

Bevis: Vi kan utan inskränkning sätta $m = 0$ och får då en familj av fördelningar $f_\sigma(x;\sigma)$, som beror av parametern σ. Vi har

$$E_\sigma\{g\} = \int g(x)\, f(x;\sigma)dx.$$

Vi normaliserar frekvensfunktionen genom variabelbytet $x \rightarrow x/\sigma$ och får då

$$E_\sigma\{g\} = \int g(\sigma x)f(x)dx.$$

Vi antar att förutsättningarna för derivering under integraltecknet är uppfyllda och får

$$\partial_\sigma E\{g\} = \int \partial_\sigma g(\sigma x)f(x)dx = \sigma \int g'(\sigma x)xf(x)dx \qquad (1)$$

Låt $H(x)$ vara den primitiva funktion till $xf(x)$ som antar värdet 0 då $x \rightarrow -\infty$, dvs.

$$H(x) = \int_{-\infty}^{x} tf(t)\, dt.$$

Eftersom $m = 0$, gäller också $H(+\infty) = 0$, dvs. $H(x) < 0$ för alla x. Med partialintegration av ekvation (1) får man

$$\partial_\sigma E\{g\} = \mid \sigma\, g'(\sigma x)\, H(x) - \sigma^2 \int g''(\sigma x)\, H(x)\, dx.$$

Den första termen är $= 0$, $g''(.) < 0$ enligt antagandet, och $H(.)$ har visats vara < 0. Därmed är derivatan $\partial_\sigma E\{g\} < 0$, dvs. $E\{g\}$ avtar med σ. ■

6 Det offentliga åtagandet

Fördelningen av makt och tillgångar i ett samhälle påverkas av en mängd olika processer och mekanismer på många nivåer – inom hushåll, lokala nätverk och civilsamhälle. En del av dessa hör till vad som kallas marknader, medan andra verkar utanför marknader. Offentliga ingrepp syftar till att modifiera den fördelning av makt och tillgångar som skulle bli resultatet om det sociala samspelet fick verka fritt. Motiven kan variera.

Föreliggande kapitel behandlar motiven för offentliga åtaganden, både allmänt och ur specifikt fördelningspolitisk synvinkel. Eftersom åtgärder som vidtas av andra anledningar ofta har fördelningskonsekvenser, måste sådana aspekter vägas in i utformningen. Omvänt kan fördelningspolitiskt motiverade åtgärder ha effekter i andra dimensioner, vilket kan påverka både utformning och ambitionsnivå för fördelningspolitiken. Stor uppmärksamhet har ägnats åt frågan om den offentliga sektorns omfång, eftersom en hög skattekvot ofta uppfattas som en belastning på ekonomin. Hithörande frågor behandlas i avsnitt 3 nedan. I det följande avsnittet beskrivs fördelningseffekter av olika ingrepp dels från ett övergripande perspektiv, dels sett ur ett individuellt perspektiv. Avsnitt 5 behandlar produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor – vad som har kallats Baumols problem – och avsnitt 6 oavsiktliga konsekvenser av offentliga ingrepp som läckage, dödviktsförluster och kapitalisering. I avsnitt 7 diskuteras frågan om ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn, medan gränssnittet mellan offentligt och privat analyseras i avsnitt 8.

6.1 Allmänt om motiv för offentliga åtaganden

Med hjälp av ekonomisk teori kan man identifiera en serie typsituationer i vilka ett decentraliserat beslutsfattande leder till ineffektiva eller ibland direkt skadliga resultat och där ett offentligt ingrepp kan övervägas. Sådana situationer brukar kallas *marknadsmisslyckanden*, även om de kan uppträda i helt andra sammanhang än på marknader. De kan sorteras på olika sätt. En klassisk indelning knyter ingreppen till begreppen *effektivitet*, *fördelning* och *stabilisering*.[1] Om decentraliserat beslutsfattande har konsekvenser för andra i omgivningen än dem som fattar beslutet, kommer utfallet (”marknadsjämvikten”) inte att vara effektivt. I andra situationer kan det vara effektivt men inte uppfattas som fördelningsmässigt acceptabelt. Inom den tredje kategorin finner man situationer där utfallet är både effektivt och fördelningsmässigt acceptabelt men där konjunktursvängningar eller mer omfattande chocker motiverar offentliga ingrepp för att stabilisera ekonomin.

En annan tänkbar och mer detaljerad kategorisering av marknadsmisslyckandena bygger på de sex kategorierna kollektiva nyttigheter, negativa externa effekter, långsiktiga beslut, brister i information eller beslutsförmåga, fördelning och brister i marknadens funktionssätt.[2] *Kollektiva nyttigheter* är sådana tjänster som nyttjas av många men där en individs nyttjande av tjänsten inte hindrar någon annans konsumtion (”icke-rivalitet”) och där det dessutom är svårt eller omöjligt att utestänga dem som inte bidrar till finansieringen (s.k. gratisåkare). Klassiska exempel är rättsväsen, försvar och stora delar av infrastrukturen. Om beslut om sådana nyttigheter inte fattas gemensamt, finns en risk för att produktionen blir för liten eller eventuellt inte blir av, trots att det finns en efterfrågan.

Negativa externa effekter kan vara knutna till produktion eller till konsumtion. Typexempel är här miljöstörningar av olika slag, som buller eller påverkan på mark, luft och vatten från skadliga kemiska ämnen. I avsaknad av offentliga ingrepp i form av regleringar eller skatter finns en risk att nivån på sådana störningar blir för hög.

Långsiktiga beslut avser sådana som har positiva eller negativa effekter med lång tidshorisont och som därför ofta fattas under stor

[1] Musgrave and Musgrave (1989).
[2] Något modifierat från Molander (1999).

osäkerhet. Erfarenhetsmässigt har människor svårt att hantera både osäkerheter och långsiktiga konsekvenser.[3] Ett privatekonomiskt exempel är sparande inför pensionen, där enskilda ska väga konsumtion i nuläget mot sparande och framtida konsumtionsmöjligheter. I ett samhälle med en utbyggd välfärdspolitik kan även den som försummar sitt pensionssparande räkna med hjälp från omgivningen efter pensioneringen. Utöver osäkerheten finns här alltså ett gratisåkningsproblem; även den som inte har bidragit till välfärdssystemet kommer i åtnjutande av förmånerna. Lösningen på detta är ett obligatoriskt gemensamt pensionssystem.[4] Ett annat exempel gäller naturresursförvaltning; den svenska skogsvårdslagen kom till som en reaktion på att skogsbruket i delar av landet inte bedrevs på ett uthålligt sätt.[5]

Problem som beror på *ofullständig information* eller *bristande beslutsförmåga* utgör en annan stor och viktig kategori. Man efterfrågar inte det man inte känner till, och även om efterfrågan har rätt allmän inriktning, riskerar den som har bristfällig information att fatta felaktiga beslut. Producenterna har alltid bättre information om sina varor och tjänster än konsumenterna, och i vissa sektorer, till exempel sjukvård, är denna asymmetri stark. Konsumentupplysning, tillsyn och krav på licens kan vara lösningar på sådana problem. I andra sammanhang kan konsumenten ha korrekt information men ändå vara oförmögen att fatta rätt beslut; beroende av alkohol, narkotika eller spel är exempel på det.

Fördelningspolitiskt motiverade ingrepp kan syfta till utjämning av livschanser, såsom är fallet med obligatorisk och kostnadsfri grundutbildning. Sociala försäkringar faller delvis under denna kategori, beroende på hur försäkringarna och avgifterna är utformade. Ett fundamentalt marknadsmisslyckande på detta område är att vissa personer, till exempel sådana som föds med funktionsnedsättningar, inte skulle kunna få någon försäkring på en privat försäkringsmarknad.[6]

---

[3] Kahneman et al. (1982), Kahneman (2011), Thaler (2015).

[4] Att detta inte är ett hypotetiskt problem visas av fallet med de s.k. undantagandepensionärerna, egenföretagare som i samband med ATP-reformen tillkämpade sig rätten att stå utanför ATP-systemet men som några decennier senare ändå kompenserades för sina låga pensioner (se SOU 1989:58).

[5] Holmberg (2005).

[6] För en grundlig genomgång av motiven för offentliga ingrepp inom välfärdspolitiken, se Barr (2004).

Slutligen finns en grupp åtgärder som syftar till att garantera *marknadens funktionssätt.* För att marknaden ska vara effektiv krävs att konkurrensmekanismen vårdas, att karteller identifieras och beivras och så vidare. Konjunktursvängningar, kriser i betalningssystemet och andra störningar förebyggs och motverkas med tillsyn över det finansiella systemet, penning- och konjunkturpolitik.

I praktiken är problemen sällan så renodlade som i kategoriseringen ovan. Många åtgärder har mer än ett motiv. Utbildningspolitiken har ett fördelningspolitiskt grundmotiv – att utjämna livschanser – men hänger också samman med lång tidshorisont och bristande beslutsförmåga, om man ser beslutsproblemet ur barnets perspektiv. Utbildning är också i betydande utsträckning en produktionsfaktor för flera kollektiva nyttigheter – en bättre fungerande demokrati, lägre kriminalitet med mera – vilket är ännu ett argument för ett offentligt åtagande på detta område.

Ett marknadsmisslyckande är i sig inte tillräckligt för att motivera ett offentligt ingrepp. Kostnaderna för ingreppen och risken för ett politikmisslyckande måste vägas mot vinsterna med att reducera eller eliminera marknadsmisslyckandet. Detta kräver en konkret analys för varje område där ett offentligt åtagande övervägs.

Om man efter en sådan analys drar slutsatsen att ett offentligt ingrepp av något slag är motiverat, återstår frågan på vilken nivå som detta ingrepp i så fall ska förverkligas – stat, region, kommun eller någon kombination av dessa, byggd på delat ansvar.

6.2 Fördelningspolitiska aspekter på offentliga åtaganden

I fokus för kommissionens arbete står fördelningsfrågor. Även offentliga ingrepp som motiveras med andra marknadsmisslyckanden kan ha viktiga fördelningseffekter och måste därför analyseras ur ett fördelningsperspektiv. Investeringar i kollektiva nyttigheter som transportinfrastrukturen påverkar personer i olika inkomstskikt på olika sätt. Negativ miljöpåverkan får ofta olika hälsoeffekter på olika individer, och även miljöförbättrande åtgärder får därigenom fördelningseffekter.

Konsumentpolitik har fördelningseffekter. Normalfallet på en marknad är att antalet konsumenter är väsentligt större än antalet

producenter. Producenterna har av den anledningen mycket lättare att samordna sina intressen än konsumenterna. Konsumentlagstiftning och konkurrenstillsyn, som primärt kan sägas syfta till effektivare marknader, får därför också en fördelningspolitisk dimension; de förändrar maktbalansen mellan producenter och konsumenter till de senares fördel.

Ett annat viktigt exempel är regleringar av marknader för varor och tjänster som är knutna till olika former av beroenden, som alkohol och spel. Risken för beroende är inte densamma hos alla människor; den påverkas av genetiska förutsättningar, utbildning och andra faktorer. Lagstiftning som syftar till att skydda individer mot olika beroendeformer har därför fördelningsmässiga konsekvenser och bör analyseras också i detta perspektiv.

Utjämning av förutsättningar och utfall

Åtgärder med fördelningspolitiskt syfte kan, förenklat uttryckt, riktas mot förutsättningar eller mot utfall. Som påpekades redan i inledningskapitlet är denna uppdelning inte problemfri, eftersom utfall i ett visst skede av livet kan utgöra förutsättningar för ett senare skede. I vissa fall kan kategoriseringen ändå fungera som utgångspunkt för en diskussion. När det gäller inkomster kan exempelvis åtgärder som underlättar tillträdet till utbildning innebära en utjämning av förutsättningar, medan skatter beroende på utformning kan ha en utjämnande effekt på utfallet, den disponibla inkomsten.

Generellt sett råder bred politisk enighet om behovet av att utjämna förutsättningar, mot bakgrund av idealet att varje barn så långt möjligt ska ha samma eller likvärdiga livschanser. Oenigheten är större beträffande utjämning av utfall, eftersom felaktigt utformade åtgärder inom denna kategori medför samhällsekonomiska kostnader som av vissa grupper upplevs som för höga i förhållande till vinsterna. Det är dock viktigt att inse att en viss utjämning av utfall måste ske för att man ska kunna garantera någorlunda likvärdiga förutsättningar för den uppväxande generationen. Om bättre bemedlade grupper med goda politiska resurser tillåts ackumulera kapital utan omfördelande skatteingrepp, kommer möjligheterna att få tillträde till utbildningssystemet i ett längre perspektiv inte att vara likvär-

diga. En viss utjämning av utfall är alltså nödvändig för att rimlighet likhet i förutsättningar ska kunna råda.

Fördelningspolitiska ingrepp måste för att nå framgång hämtas från en rad olika politikområden – utbildning, arbetsmarknad, socialförsäkringar, boende, hälso- och sjukvård med flera. Diskussionen kan inte inskränkas till skatter och transfereringar, som främst påverkar utfall. Samtidigt är naturligtvis skatte- och transfereringssystem av central betydelse inte bara för den disponibla inkomsten utan också för hur det ekonomiska systemet i sin helhet fungerar. En viss utjämning av utfall krävs för en långsiktigt hållbar social utveckling.

Karaktär och omfattning hos ingreppen

Något allmänt samband mellan den offentliga sektorns omfång och den ekonomiska utvecklingen bör man inte förvänta sig, eftersom både de offentliga tjänsternas och skattesystemets utformning påverkar hushållens och företagens agerande. Med andra ord: konsekvenserna av ett offentligt ingrepp beror både på vad man gör och på hur denna aktivitet finansieras. Den ekonomiska politiken under efterkrigstiden byggde på en kombination av frihandel, snabb strukturomvandling och ett väl utbyggt transfereringssystem, som skulle kompensera dem som påverkades negativt av strukturomvandlingen. På detta sätt skapades bred acceptans för strukturomvandlingen, samtidigt som välfärdspolitiken mildrade de negativa effekterna för enskilda. Välfärdspolitiken var därmed en integrerad del av politiken för en stabil ekonomisk tillväxt.

Särbeskattning och utbyggd barnomsorg under 1970-talet ökade arbetsutbudet bland kvinnor och därmed även skattebaserna.[7] Som konstaterades i kapitel 1 ledde detta till en ekonomisk expansion; enligt en rapport från OECD ligger bruttonationalprodukten i de nordiska länderna i nuläget mellan 9 och 20 procent högre än den skulle ha gjort i avsaknad av dessa jämställdhetsskapande åtgärder.[8] Effekterna på samhällsekonomin av ett visst offentligt ingrepp måste alltså analyseras särskilt i varje situation.

[7] Schwarz & Nyman (1991). Kalkylen avsåg ett tidigt skede i utbyggnaden. Effekterna på arbetsutbud och skattebaser kan förändras om utgångspunkterna är annorlunda.
[8] OECD (2018 b). Kontrafaktiska kalkyler av detta slag är givetvis förknippade med osäkerhet.

6.3 Hur stor är den offentliga sektorn?

Den offentliga sektorns expansion under 1900-talet och i synnerhet under efterkrigstiden har givit upphov till en diskussion om de potentiellt negativa effekterna av denna expansion. Offentliga utgifter måste finansieras och då huvudsakligen med skatter, och skatter medför ofta en samhällsekonomisk kostnad. Själva skatteuppbörden är en ren transferering från den privata sfären till den offentliga. Skatter som korrigerar ett marknadsmisslyckande, exempelvis en koldioxidskatt, medför ingen extra kostnad utan är tvärtom välfärdshöjande. De flesta skatter har dock som syfte att finansiera offentliga utgifter, och då uppkommer en extra kostnad, den så kallade överskottsbördan.[9] En skatt på en vara eller en tjänst leder inte bara till en prishöjning utan också till beteendeförändringar i form av lägre efterfrågan eller ett lägre arbetsutbud. Det är dessa förändringar som ger upphov till extrakostnaden. Något förenklat kan man säga att ju mindre ett beteende påverkas av skatten, desto lägre blir också överskottsbördan.

Hur stor denna extrakostnad är beror emellertid inte bara på skatten – skattebas och skattesats – utan också på användningen av skattemedlen.[10] Att hävda att en skatt medför en viss överskottsbörda utan att man anger för vilka ändamål skatten ska användas är alltså felaktigt.

Det bör i sammanhanget också påpekas att den inom nationalräkenskaperna använda konventionen att alla offentliga utgifter för tjänster är att likställa med konsumtion riskerar att leda till felaktiga slutsatser. Offentligfinansierad utbildning och forskning har helt andra, långsiktigt gynnsamma, effekter på samhällsekonomin än exempelvis utgifter för en stadspark eller apanage till statsöverhuvudet. Omvänt kan det diskuteras hur man bör värdera vissa tjänster inom den privata sfären, exempelvis bank- och finanssektorn.[11]

Även om det går att hjälpligt uppskatta samhällsekonomiska vinster och kostnader med offentliga ingrepp, är det svårt att ur sådana kalkyler beräkna någon optimal storlek på den offentliga sektorn. Diskussioner om utgifts- och skattekvoter bygger därför i stor utsträckning på internationella jämförelser. Det är viktigt att sådana

[9] Eng. *excess burden of taxation*.
[10] Hansson and Stuart (1985).
[11] För en grundlig diskussion av värderingarna av transaktioner inom privat och offentlig sfär, se Mazzucato (2018).

jämförelser görs på korrekta grunder, vilket inte alltid är fallet. Vid OECD-sekretariatet i Paris arbetar man sedan länge med att samordna och homogenisera statistiken från medlemsländerna för att jämförelser dem emellan ska bli meningsfulla. Några resultat från detta arbete visas nedan.

De offentliga utgifterna kan indelas i utgifter för *kollektiva tjänster*, *individuella offentligt tillhandahållna tjänster* och *transfereringar*. Den första kategorin avser sådana tjänster som inte kan fördelas ut på individer, såsom rättskipning, försvar och internationellt utvecklingssamarbete. Denna kategori är förhållandevis oproblematisk att redovisa och jämföra. Den kan knappast fördelas mellan medborgarna och lämnas därför ofta utanför redovisningen.

Individuella tjänster tillhandahållna av den offentliga sektorn omfattar tjänster för vilka det finns en identifierbar mottagare, såsom obligatorisk grundutbildning och frivillig högre utbildning, barnomsorg, sjukvård och äldreomsorg. Skillnader mellan länder uppkommer här inte bara på grund av skillnader i ambitionsnivå utan också genom den andel av kostnaden som mottagarna erlägger i form av brukaravgifter. Sverige har jämförelsevis höga offentliga utgifter till exempel för stöd till personer med funktionsnedsättningar, för subventioner i barnomsorgen och för fri utbildning på högskolenivå, vilket sammantaget bidrar till en hög utgiftsnivå för dessa offentliga tjänster, medan avgiftsandelen i sjukvården ligger i närheten av EU-genomsnittet för rikare länder inom unionen.[12]

De totala offentliga utgifterna i Sverige låg år 2018 på nivån 49,8 procent av BNP, att jämföra med 45,8 i EU-28.[13] Gentemot OECD-området var skillnaden större, omkring 9 procent av BNP år 2015.[14]

Dessa siffror säger dock inte så mycket och kan i värsta fall vara vilseledande vid jämförelser mellan länder. Den redovisningsmässigt mest komplicerade posten är transfereringarna, till största delen redovisade under rubriken *Socialt skydd*. Anledningen är att länderna tillämpar helt olika tekniker för transfereringarna och att en direkt jämförelse mellan utgiftskvoterna därför blir starkt missvisande. Om man önskar genomföra en subvention från den offentliga sektorn till en individ, ett hushåll eller ett företag, kan detta ske på åtminstone

[12] Diagram 5.13 i OECD (2018).
[13] Eurostat (2019).
[14] Senast tillgängliga år från data.oecd.org.

tre olika sätt. Man kan betala ut ett obeskattat bidrag såsom görs med barnbidraget, och storleken på transfereringen blir då identisk med det utbetalade beloppet. Alternativt kan man betala ut ett bidrag som sedan beskattas, vilket i Sverige är huvudregeln för de socialförsäkringar som är knutna till arbetsmarknaden – sjukpenning, föräldrapenning med flera. Nettotransfereringen blir då det utbetalade beloppet med avdrag för skatten. En tredje möjlighet är att ge subventionen i form av ett skatteavdrag, vilket inte registreras som en utgift över huvud taget, om man inte har en separat redovisning av dessa så kallade skatteutgifter[15]. Dessa tre tekniker ger helt olika avtryck i den offentliga sektorns storlek; den andra modellen ger den största offentliga sektorn, medan den sistnämnda ger den minsta.

Det finns fler problem. I vissa länder tillämpas obligatoriska försäkringar som produceras av privata försäkringsbolag, på det sätt som den svenska fordonsförsäkringen är konstruerad. Sådana försäkringar kommer att registreras som en del av den privata sektorn, trots att utgiften för den enskilda medborgaren är lika obligatorisk som en offentlig avgift eller en skatt.

Härutöver kan staten subventionera försäkringar som betalas av arbetsgivarna, vilket i så fall också ska registreras som en social utgift för det offentliga men ofta försvinner i internationella jämförelser.

Av detta framgår att korrekta jämförelser mellan olika länders välfärdsutgifter kräver en omfattande insamling och bearbetning av data. Sådana jämförelser har under lång tid producerats av OECD.[16] OECD:s definition av välfärdsutgifter (*social expenditure*) lyder ”offentliga och privata institutioners tillhandahållande av förmåner och finansiella överföringar till hushåll och individer som stöd i situationer där välfärden påverkas negativt, förutsatt att varken förmånen eller den finansiella överföringen utgör direkt betalning för en viss vara eller tjänst eller bygger på ett individuellt avtal eller överföring”. Denna definition av välfärdsutgifter sammanfaller inte med transfereringar, eftersom de bland annat innehåller utgifter för sjukvård, men bilden är ändå klargörande, eftersom den belyser den skillnad mellan bruttoutgifter och nettoutgifter som uppkommer till följd av skillnader mellan ländernas politik och administrativa val.

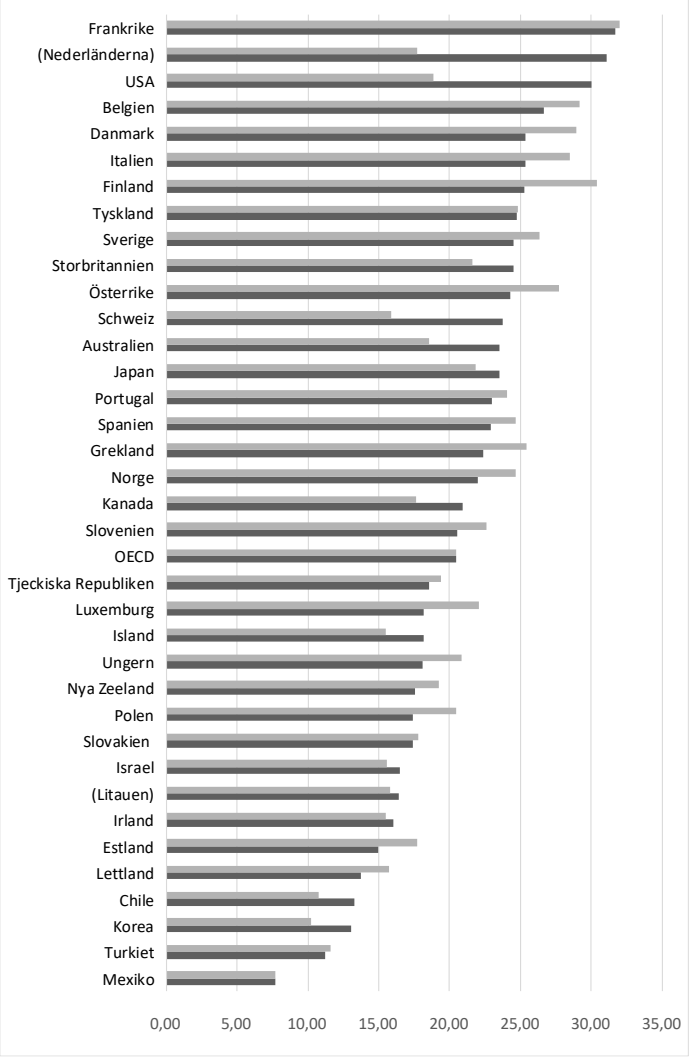
[15] Eng. *tax expenditures*.
[16] Se http://www.oecd.org/social/expenditure.htm.

Med denna definition omfattas äldreförmåner som pensioner, äldreomsorg och hemtjänst, änkepensioner och begravningsbidrag, förmåner riktade till personer med funktionsnedsättningar, arbetsskadelivränta, hälso- och sjukvård, läkemedelsförmåner, prevention, sjukpenning, familjerelaterade förmåner som barnbidrag och andra stödformer till barn före den obligatoriska skolåldern, föräldrapenning, stöd till ensamstående föräldrar, aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, arbetslöshetsförsäkring, subventionerade anställningar, förtidspensioner (i Sverige sjukersättning), boendestöd och övriga stöd, såsom försörjningsstöd, rättshjälp, stöd till missbrukare med flera.[17]

I figur 6.1 visas nettoutgifterna för trettio länder år 2015.[18] Det för många kanske något överraskande resultatet är att de länder som har de högsta utgifterna inom det aktuella området är Frankrike, USA och Belgien. Sverige ligger på åttonde eller nionde plats i rangordningen. Det sker stora omkastningar i rangordningen, när redovisningen görs enhetlig. Så ligger exempelvis USA på tjugoandra plats vad gäller ojusterade utgifter men på andra plats efter justering. Howard talar om en ”dold” välfärdsstat.[19]

[17] Adema et al. (2011).
[18] OECD (2019 b). Siffrorna för Nederländerna och Litauen är ofullständiga.
[19] Howard (1997).

Figur 6.1 Sociala utgifter brutto (ljusgrå stapel) och netto (mörkgrå) i relation till BNP (%) till marknadspris för OECD-länder år 2015



Not: Länderna är rangordnade efter storleken på nettoutgifterna.
Siffrorna för Nederländerna och Litauen är ofullständiga.
Källa: OECD (2019 b).

De nordiska ländernas särart

Mot ovanstående bakgrund framstår mycket av diskussionen om den offentliga sektorns ingrepp i samhällsekonomin som baserat på felaktiga föreställningar. Även den ekonomiska forskningen påver-

kas. Ett återkommande tema i både forskning och politisk debatt är hur den offentliga sektorns storlek påverkar den ekonomiska tillväxttakten. Det normala sättet att mäta den offentliga sektorns omfång är som kvoten mellan de offentliga utgifterna och bruttonationalprodukten (BNP) eller med kvoten mellan skatteinkomsterna och BNP. Som analysen ovan visar riskerar sådana mått att leda helt fel, eftersom de offentliga ingreppen kan vara betydande utan att detta återspeglas i utgifts- eller skattekvoten, eller omvänt vara mindre ingripande än de framstår vid en enkel jämförelse.

De nordiska länderna avviker i de flesta internationella jämförelser – genom högt arbetsutbud bland både män och kvinnor, höga offentliga utgifter i relation till BNP, omfördelande skatte- och transfereringssystem, en exceptionellt hög tillit och hög upplevd välfärdsnivå. Samtidigt har de visat sig ha hög internationell konkurrenskraft och hög social mobilitet, och vad gäller BNP per capita har de under lång tid legat i toppskiktet i världen. Detta har väckt intresse och förvåning bland utomstående betraktare, alltifrån Marquis Childs på 1930-talet[20] via Mancur Olson ett halvsekel senare[21] till nu aktiva ekonomer[22]. Enligt gängse ekonomisk teori ska en hög skattekvot och ambitiös fördelningspolitik påverka incitamenten och den ekonomiska tillväxttakten negativt.

Som framgått bygger föreställningen om den höga skattekvoten i de nordiska länderna delvis på en statistisk synvilla. Fördelningspolitiken har dessutom i väsentlig utsträckning handlat om att skapa likartade förutsättningar och därmed bidragit till den höga sociala rörligheten, vilket påverkar tillväxten positivt. En viktig del av förklaringen till det som ur ett traditionellt ekonomiskt perspektiv upplevts som förbryllande torde dock vara just det sociala kapitalet, som saknas i den etablerade ekonomiska analysen. Om det totala kapitalet till mer än hälften består av socialt kapital,[23] är det knappast överraskande att den ekonomiska potentialen underskattas, om denna faktor utelämnas.

Eftersom tillitsnivån som tidigare framgått[24] beror starkt av både jämlikheten och den sociala rörligheten i samhället och dessa i sin tur förutsätter en aktiv stat och en förhållandevis stor offentlig sektor, är

[20] Childs (1936).
[21] Olson (1990).
[22] Se exempelvis Thakur et al. (2003), Kleven (2014).
[23] Avsnitt 2.1.
[24] Avsnitt 5.7.

dessa inslag i de nordiska välfärdsstaterna inte något som bör förbrylla. Det sociala kapitalet är väsentligen en kollektiv nyttighet, och det offentliga åtagandet är därför nödvändigt för underhåll och utveckling av detta sociala kapital, som i sin tur är en förutsättning för det höga välståndet.

I nästa avsnitt behandlas frågan hur de sociala utgifterna påverkar fördelningen av disponibel inkomst. Utgångspunkten blir då, i enlighet med vad som har sagts ovan, nettoutgifterna enligt OECD:s definition.

6.4 Fördelningseffekter av offentliga ingrepp

Fördelningseffekterna av de offentliga ingreppen kan illustreras antingen på en övergripande nivå eller på individ- och hushållsnivå. I detta avsnitt illustreras båda dessa perspektiv, det första i internationell jämförelse, det andra som en jämförelse mellan individer i olika inkomstskikt.

Övergripande nivå

För att beskriva inkomstspridningen och effekterna av den offentliga sektorn på den används i detta avsnitt ginikoefficienten. Ett mått på de offentliga ingreppens jämlikhetsskapande effekt är skillnaden mellan ginikoefficienten för marknadsinkomsterna ($g_{marknad}$) och motsvarande för de disponibla inkomsterna (g_{disp}). Eftersom det är lättare att åstadkomma en synlig effekt om marknadsinkomsterna har stor spridning, är ett alternativ att som utfallsmått i stället använda den relativa förändringen av ginikoefficienten, enligt följande:

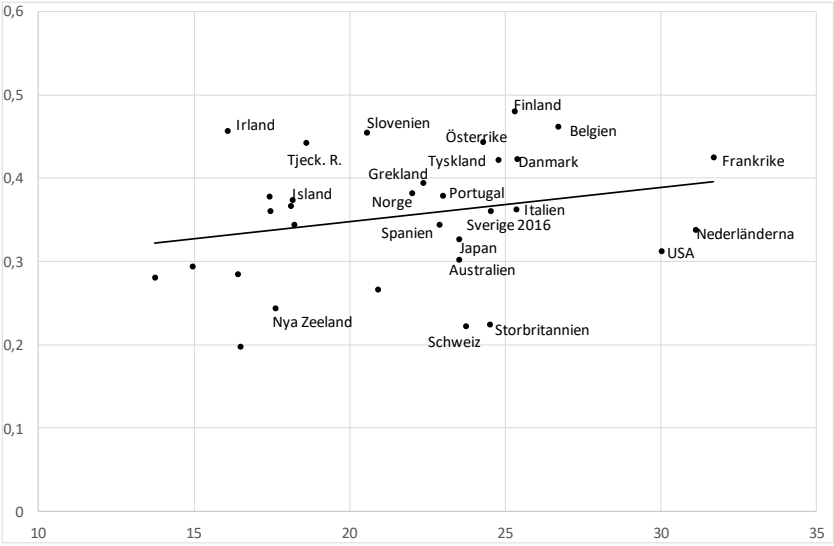
$$\text{Effekt} = (g_{marknad} - g_{disp})/g_{marknad}$$

Som mått på de offentliga ingreppen används välfärdsutgifterna netto enligt den OECD-definition som redovisades i föregående avsnitt, vilka alltså huvudsakligen består av transfereringar.

Sambandet mellan välfärdsutgifterna och den offentliga sektorns omfördelande effekt visas i nedanstående figur. Den genomsnittliga effekten av de offentliga ingreppen på jämlikheten illustreras av den räta linjen (regressionslinjen) i figuren. Som synes är den bara svagt positiv; ju större de offentliga välfärdsutgifterna är, desto mer jämnas inkomsterna ut i relativa tal, men effekten är svag. Den omför-

delande effekten är mer beroende av åtgärdernas innehåll och utformning än av utgiftsnivån.

Figur 6.2 Den offentliga sektorns omfördelande effekt i relation till de totala välfärdsutgifterna (i relation till BNP, procent) enligt OECD:s definition (2014–2015)



Not: Den omfördelande effekten mäts som den relativa effekten på ginikoefficienten, då man går från marknadsinkomster till disponibla inkomster. Chile, Korea, Mexiko och Turkiet ingår inte.
Källa: Egna beräkningar baserade på OECD-data.

Vidare kan konstateras, föga överraskande, att i de länder som i större utsträckning använder sig av skattereduktioner som subventionsmedel kommer den utjämnande effekten av välfärdspolitiken att bli svagare. Länder som ligger under regressionslinjen utjämnar mindre än förväntat givet de offentliga utgifternas storlek, medan de som ligger över utjämnar mer än förväntat. De anglosaxiska länderna – USA, Storbritannien med flera – ligger under linjen, medan de nordiska och de övriga europeiska länderna tenderar att ligga över eller på linjen.

Värt att notera är att Sverige ligger strax under linjen, det vill säga politiken omfördelar i något mindre utsträckning än man skulle förvänta givet omfattningen av de offentliga välfärdsutgifterna.

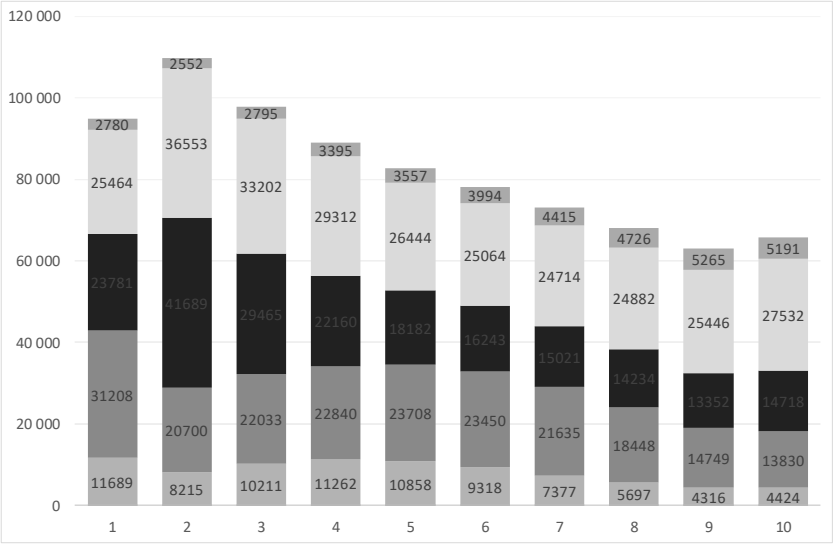
Fördelningseffekter av offentliga tjänster

Offentliga tjänster som skola, hälso- och sjukvård och äldreomsorg har fördelningseffekter, eftersom konsumtionen styrs av ålder och andra faktorer samtidigt som finansiering huvudsakligen sker med skattemedel. Rent kollektiva tjänster som försvar och rättsväsende låter sig inte fördelas och lämnas utanför analysen. De ekonomiska resurser som tillfaller äldre, som erhåller vård- och omsorgstjänster, ökar deras resurser i förhållande till resurserna för yngre och mindre vårdbehövande åldrar. Motsvarande gäller hushåll med barn och ungdomar, som erhåller subventionerad utbildning. Kvinnor mottar totalt sett mer subventionerade välfärdstjänster än män. Dessa tjänster bidrar därigenom även till att minska de ekonomiska skillnaderna mellan kvinnor och män.

I figuren nedan visas värdet av de offentliga tjänsterna fördelat på decilgrupper. Som synes har tjänsterna en utjämnande effekt, och fördelningen av den utökade inkomsten – ekonomisk standard utökad med offentliga tjänster – är därför jämnare. Ginikoefficienten för faktorinkomsten var år 2017 0,51, för ekonomisk standard 0,32 och för den utökade inkomsten 0,25.[25] En reservation är att värdet av tjänsterna inte självklart ska sättas lika för alla inkomstgrupper, eftersom betalningsförmågan varierar över hushållen.

[25] Prop. 2018/19:100, bilaga 2, s. 22.

Figur 6.3 Konsumtion av olika välfärdstjänster i decilgrupperna 1–10 (år 2017). Tjänsterna i varje stapel nerifrån och uppåt: barnomsorg, utbildning, socialt skydd, hälso- och sjukvård samt fritid och kultur



Not: Konsumtionen mäts i kronor.
Källa: Prop. 2018/19:100, bil. 2, s. 22.

Längre tidsperioder och livscykelanalyser

Fördelningsanalyser av ovanstående slag avser enskilda år. För att fördjupa bilden av den offentliga sektorns omfördelande effekter kan man utsträcka tidsperspektivet till flera år eller till hela livscykeln. En utvidgning till flera år innebär normalt en viss minskning av inkomstspridningen, eftersom variationer över närliggande år jämnas ut. Ett exempel är kapitalinkomster från försäljning av privatfastigheter. Björklund och Jäntti visar i en översikt att ginikoefficienten minskar med 10 procent, när perioden ökas från ett enskilt år till 5–10 år, något varierande mellan länder.[26] En analys av svenska data visar att variationen i faktorinkomst tenderar att vara högst i de lägsta inkomstskikten. Variationerna i disponibel inkomst är som sig bör väsentligt lägre och minskar dessutom med stigande ålder.[27]

Om man utsträcker perioden till en hel livscykel, blir bilden mer komplicerad, eftersom fler faktorer påverkar utfallet. Den förvän-

[26] Björklund & Jäntti (2011), tabell 3.1; se vidare Aaberge et al. (2002).
[27] Ibid., figurerna 3.2 a och 3.2 b.

tade livslängden varierar med både utbildning, inkomst och kön, vilket måste beaktas i jämförelsen. Statistiskt finns det också samband mellan inkomst och boendeform, ränteavdrag och andra boendesubventioner.

Brådvik har i ett kalkylexempel samlat vissa av dessa variationer och illustrerat utbytet mellan individ och offentlig sektor för tre olika utbildningsnivåer, uppdelat på kön.[28] De tre yrkesgrupperna är undersköterska, sjuksköterska och läkare. I livets olika skeden registreras inbetalningar till det offentliga i form av skatter och avgifter och utbetalningar i form av transfereringar och tjänster. En kalkyl av detta slag blir självklart ofullständig på en rad punkter, och vissa poster kan hanteras på mer än ett sätt. Avtalsbaserade förmåner finns exempelvis inte med i beskrivningen. Kollektiva tjänster som försvar har fördelats med samma belopp till alla, vilket kan ifrågasättas. Med dessa reservationer ger kalkylen ändå viss information om fördelningseffekterna i livscykelperspektivet.

Tabell 6.1 Utbytet mellan individer och offentlig sektor för tre olika yrken, fördelat på kön (2013)

	Negativa transaktioner		Positiva transaktioner	
Yrke	Kvinna	Man	Kvinna	Man
Undersköterska	5 297 000	5 199 000	9 305 000	8 128 000
Sjuksköterska	6 620 000	6 371 000	10 665 000	9 477 000
Läkare	14 628 000	15 132 000	12 408 000	10 942 000

Not: Med ”negativa transaktioner” avses att personen för över värden till den offentliga sektorn, t.ex. i form av skatt. Med ”positiva transaktioner” avses överföringar i motsatt riktning, t.ex. i form av fri utbildning eller utbetalningar från socialförsäkringen.
Källa: Brådvik (2015).

Av tabellen framgår att de båda första kategorierna under givna kalkylförutsättningar är nettomottagare, medan den tredje är nettogivare. Mellan kvinnor och män föreligger inga större skillnader på skattesidan, medan kvinnor inom alla kategorier har ett större positivt netto. Ett antal poster saknas som konstaterats i kalkylen, som därför inte ger en rättvisande bild av välfärdsnivåerna för de olika grupperna. Att välfärdsstaten är utjämnande är dock en robust slutsats, liksom att den utjämnar mer till förmån för kvinnor.

[28] Brådvik (2015).

6.5 Produktiviteten i offentlig sektor

Den offentliga sektorn har vuxit i industriländerna under större delen av 1900-talet. Det gäller både i absoluta tal och i förhållande till samhällsekonomin. Bakom denna utveckling ligger flera faktorer – teknisk utveckling, kostnadsökningar och höjd ambitionsnivå. Teknisk utveckling eller omorganisation inom exempelvis sjukvården kan öka effektiviteten i behandlingen av en viss sjukdom, vilket i så fall sänker kostnaden. Men teknisk utveckling kan också göra det möjligt att behandla sjukdomar som tidigare ansågs obotliga, och det kan vara politiskt svårt att avstå från en sådan möjlighet. Det resulterar i så fall i en höjning av ambitionsnivån.

William Baumol och William Bowen påpekade redan på 1960-talet i en uppsats att förutsättningarna för att öka produktiviteten ser helt olika ut i olika verksamheter.[29] Med exempel från konstens värld – en stråkkvartett av Schubert eller en pjäs av Shakespeare – visade de att man knappast kan ställa samma krav på ökat resultat per tidsenhet här som man kan göra i industriell produktion. Musikerna kan inte spela snabbare, och antalet skådespelare på scen kan inte minska utan men för den konstnärliga kvaliteten. Man kan invända att film, teve och grammofonskivor har gjort det möjligt för fler att ta del av en föreställning, men då rör det sig om andra tjänster än den direkta upplevelsen på plats av ett framförande på scen.

Baumol återkom senare med en bredare studie, i vilken han hävdade att verksamheter som lider av sådana svårigheter att öka produktiviteten har tenderat att samlas i den offentliga sektorn och att det är detta förhållande som ligger bakom en stor del av utgiftsökningarna här.[30]

Baumols tes har gett upphov till en omfattande litteratur och mött både invändningar och stöd.[31] I en diskussion om den offentliga sektorns förutsättningar att möta efterfrågan på olika insatser är det viktigt att ha en korrekt bild av grundläggande restriktioner. Vi genomför en kraftigt förenklad kalkyl för att illustrera effekterna av det problem som Baumol pekat på.

Anta att det bara finns två sektorer i ekonomin, O och P, och att den förra är skattefinansierad. Anta vidare att P uppvisar en viss produktivitetsökning per år, medan produktiviteten i O är konstant.

[29] Baumol & Bowen (1965).
[30] Baumol (1993).
[31] Se exempelvis Cowen (1996), Colombier (2017).

Det är självklart ingen nödvändighet att produktivitetsutvecklingen är positiv i den privata sektorn; byggsektorn har under lång uppvisat ingen eller en svagt negativ produktivitetsutveckling,[32] och en analys av frisörtjänster för 2003/04 års Långtidsutredning visade på en fördubbling av priserna mellan 1980 och 2002 utan någon uppenbar kvalitetsökning som skulle kunna förklara denna prisökning.[33] En studie av den privata servicesektorn på EU-nivå visar att ett Baumolproblem finns också inom denna, därför att produktionen har tenderat att koncentreras till branscher som har den ogynnsammaste produktivitetsutvecklingen.[34]

Omvänt kan den offentliga sektorn uppvisa produktivitetsökningar. Exempelvis har en detaljerad analys av Försäkringskassans handläggning av olika förmåner visat att området barn- och familjeförmåner hade en snabb produktivitetsökning mellan 2005 och 2014 tack vare en ökad automatisering.[35] Men vi kan i en förenklad kalkyl anta att det råder en skillnad i produktivitetsutvecklingen mellan privat och offentlig sektor.

Nästa fråga är hur lönerna utvecklas. Vi antar för enkelhets skull att lönerna är den enda kostnadsposten i de båda sektorerna. Om lönerna följer produktiviteten, kommer lönevolymen i den privata sektorn att utvecklas i takt med produktiviteten, medan lönerna i den offentliga står stilla. Om lönerna är den enda skattebasen i ekonomin, kan skattesatsen då sänkas i takt med att produktiviteten ökar. Med dessa förutsättningar stämmer alltså inte Baumols hypotes.

I en verklig ekonomi ser utvecklingen dock annorlunda ut. Erfarenhetsmässigt följs lönerna i privat och offentlig sektor åt på lång sikt, oberoende av produktivitetsutvecklingen.[36] Under sådana förhållanden kommer de offentligt producerade tjänsterna att bli dyrare. Med en konstant skattekvot och ett antagande om att löneandelen i ekonomin också är konstant kan dessa tjänster ändå finansieras, eftersom lönevolymen i de båda sektorerna växer med samma hastighet. Inte heller under dessa förutsättningar gäller alltså Baumols hypotes.

[32] Anjou (2019).
[33] SOU 2004:19, diagram 6.2.
[34] Fernandez and Palazuelos (2012).
[35] ISF (2016).
[36] Holmlund and Ohlsson (1992), Jacobson and Ohlsson (1994).

Vi kan sammanfatta slutsatserna på följande sätt:

- Med en positiv produktivitetsutveckling i privat sektor och en konstant produktivitet i den offentliga kan den offentliga sektorn finansieras med ett konstant skatteuttag.
- Om ambitionsnivån i den offentliga sektorn höjs, krävs antingen en produktivitetsökning i denna sektor som motsvarar den höjda ambitionsnivån eller en skattehöjning.

I verkligheten kompliceras kalkylen av en mängd faktorer. Både offentlig och privat sektor har andra utgifter än löner. Ökade resurser i den offentliga sektorn kan å andra sidan förväntas leda till ökat läckage till producenterna av insatsvaror och tjänster. Lönelägena i de båda sektorerna skiljer sig också. Den offentliga sektorn har andra utgifter, som kan vara mer eller mindre följsamma mot löneutvecklingen i den privata. Den starkt förenklade kalkylen ger dock en uppfattning om vari problemet består. Huvudförklaringen till den svenska offentliga sektorns utveckling under efterkrigstiden torde stå att finna i en höjning av ambitionsnivån.

En annan slutsats som kan dras av resonemanget är att tillväxt i ekonomin inte på något otvetydigt sätt löser problemet med den offentliga sektorns resursförsörjning.

6.6 Läckage, dödviktskostnader och kapitalisering

Mycket få om några offentliga ingrepp är helt träffsäkra. Beroende på i vilket sammanhang man söker påverka det sociala skeendet uppträder fenomen som läckage och dödviktskostnader. Med *läckage* avses att de summor som det offentliga avsätter för att subventionera en viss grupp mottagare till viss del hamnar hos andra. Om man exempelvis inte subventionerade hjälpmedel till personer med funktionsnedsättningar, skulle mycket få inom denna kategori ha råd med dem. Men när subventioner införs, kommer priserna på hjälpmedel att stiga, vilket innebär att en del av subventionerna hamnar hos producenter i form av ökade vinster. Hur stor andel som på detta sätt läcker till icke avsedda mottagare beror på efterfrågan, produktionsförutsättningar och subventionernas utformning.

En besläktad form av läckage är *dödviktskostnader*, som uppkommer inom samma kategori som de avsedda mottagarna. Det så kallade rot-avdraget utgör en subvention som ökar efterfrågan på vissa arbeten inom byggnadssektorn. Om man ställer frågan vad som skulle hända om subventionen avskaffades, kommer svaret att variera. Vissa skulle låta utföra arbetena ändå, helt oavsett om subventionen funnes eller ej. Andra skulle genomföra dem i samma omfattning men senarelägga dem till följd av likviditetsrestriktioner. En tredje grupp skulle genomföra dem i mindre omfattning, och några skulle helt avstå. Den del av subventionen som går till personer ur de båda första kategorierna är bortkastad, eftersom efterfrågan inte påverkas. Det är denna del som kan kallas för en dödviktskostnad.[37] Hur stor den är beror liksom läckaget på situationen, men den kan vara betydande.

En tredje form av oönskad effekt är *kapitalisering*, som förekommer både på producent- och konsumentsidan i ekonomin. I detta fall rör det sig om åtgärder som temporärt kan se framgångsrika ut men som på längre sikt inte når sitt syfte. Politiska åtgärder som gynnar det ägda boendet – sänkt eller borttagen fastighetsskatt, räntesubventioner med mera – kommer omedelbart att kapitaliseras i form av högre fastighetspriser, vilket gynnar dem som äger fastigheter när förändringen genomförs men höjer tröskeln för dem som senare ska ta sig in på bostadsmarknaden.

Kapitalisering på produktionssidan innebär att subventioner visserligen ökar lönsamheten i en viss verksamhet men samtidigt fixeras i den minst rörliga produktionsfaktorn. Subventioner till jordbruket utöver vad producenterna faktiskt kräver för att fortsätta sin verksamhet leder till att priset på jordbruksmark stiger. Detta ökar förmögenheten hos de producenter som är aktiva när subventionen införs, men när nästa producent ska ta över, kommer lönsamheten inte att vara bättre än innan subventionen infördes.

I värsta fall kan kapitaliseringsmekanismer av det här slaget leda till successiva höjningar av subventionsnivåerna, stigande förmögenheter för dem som är inne i systemet men ökad skuldsättning för dem som kommer in sent i processen.

[37] Begreppet *dödviktskostnad* används ibland också för det som vi har benämnt skatters överskottsbörda.

Analyser av dessa typer av politikmisslyckanden måste göras specifikt för varje ingrepp och situation. Risken för ineffektiva subventioner är högst påtaglig på många politikområden.

6.7 Den offentliga maktens struktur

Om man har kommit till slutsatsen att ett offentligt ingrepp av något slag är motiverat, måste lämplig nivå i den offentliga hierarkin för detta ingrepp bestämmas. Alternativen är flera; en invånare i Göteborg är i dag medborgare i en stadsdel, en kommun, en region, ett land och Europeiska unionen. Frågan om vad som är lämplig nivå kan analyseras med ekonomisk teori på samma sätt som marknadsmisslyckandena i avsnitt 6.1. Det innebär att auktoriteten över ett visst ingrepp vad gäller utformning och finansiering ska ligga på den nivå där ingreppet bli effektivast. Om det finns viktiga kollektiva nyttigheter på den högre nivån, måste beslut om produktion av dessa nyttigheter fattas där. Detsamma gäller hanteringen av negativa externa effekter, långsiktiga beslut av övergripande karaktär och så vidare.

Inom EU tillämpas denna princip sedan länge under namnet *subsidiaritetsprincipen*.[38] Termen har sin bakgrund i katolskt grundad samhällslära men används nu mer allmänt av EU-domstolen för att avgöra frågor som rör kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Bevisbördan ligger på den som förordar ingrepp på den högre nivån. I praktiken avgörs dock kompetensfrågor inom EU i stor utsträckning av det historiska arvet.

I detta betänkande kommer frågor om ansvarsfördelningen mellan EU och den nationella nivån inte att behandlas. Hur EU-regelverket implementeras i Sverige har dock direkt relevans för kommissionens uppdrag och kommer att därför att diskuteras på flera områden.[39]

Sekvensen av nivåer från stadsdel till EU är inte en hierarki i den meningen att geografiskt större enheter har auktoritet över mindre. Kommuner och regioner är sidoordnade enheter med olika uppgifter men kan på vissa områden samarbeta, till exempel när det gäller näringslivsutveckling. I den mån ett auktoritetsförhållande föreligger, gäller det normalt två intilliggande nivåer.

[38] Molander & Gustafsson (2003), Begg (2009).
[39] Se vidare underlagsrapport till kommissionen av Jörgen Hettne.

Hur ser då en effektiv ansvarsfördelning av offentliga tjänster inom ett land ut?[40] Bred enighet råder om att exempelvis stabiliseringspolitik och fördelningspolitik hör till den nationella nivån. Innebörden av detta är att man nationellt beslutar om miniminivåer; ingenting hindrar att kommuner eller regioner har en högre ambitionsnivå än den gemensamt beslutade. Offentliga tjänster måste analyseras separat för varje tjänst. Försvar och rättskipning hör självklart till den nationella nivån, medan stadsplanering, lokala parker och idrottsanläggningar lika självklart hör till den lokala.

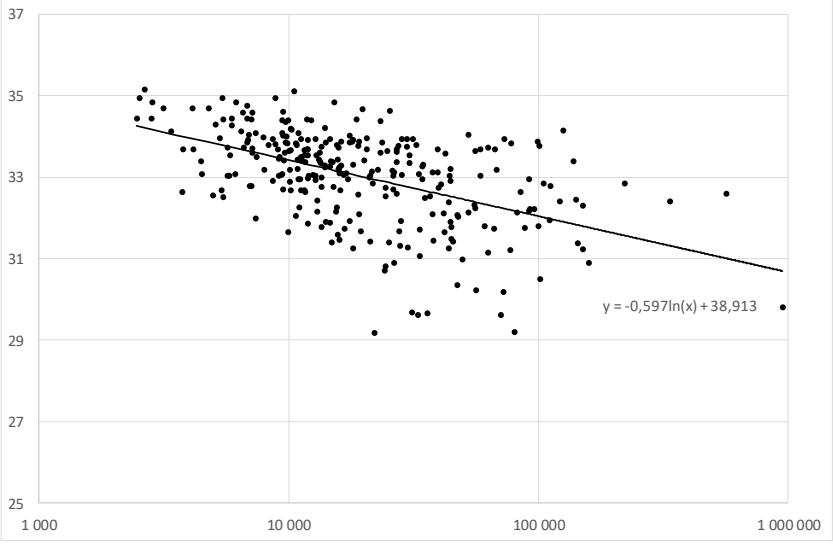
I andra fall måste tjänstens karaktär analyseras mer ingående för att söka svar på de grundläggande frågorna. Hur viktiga är de kollektiva nyttigheterna på nationell nivå knutna till en viss tjänst? Många offentliga tjänster har spridningseffekter utanför kommungränserna som måste beaktas för att tjänsterna ska dimensioneras rätt. Finns det viktiga negativa externa effekter eller långsiktiga konsekvenser som den lokala nivån kan ha svårt att hantera? Vattenresurser kan vara knappa och därför behöva hanteras i samarbete mellan kommuner – vilket också görs – liksom effekterna av miljöpåverkande utsläpp från industriell verksamhet.

Utjämningssystemet för kommuner och regioner syftar till att utjämna skillnader som finns i kommunernas skattebaser eller utgiftsstrukturer. Principen är att kommunerna ska kompenseras för sådana faktorer som de själva inte rår över. Det innebär att skillnader som beror på exempelvis hög andel barn eller hög andel äldre i befolkningen, gles bebyggelse eller andra kostnadspåverkande faktorer kompenseras med tämligen hög precision och således inte ska behöva påverka den kommunala utdebiteringen, om systemet fungerar som avsett. Däremot kan kommunens folkmängd påverka vilken effektivitet som kan uppnås i den kommunala verksamheten, vilken utbildningsnivå som finns att tillgå när man rekryterar och så vidare. Små kommuner kan ha svårt att hitta kompetens för alla de uppgifter som ska lösas, och i de små kommunerna blir specialisterna ofta ensamma på sin arbetsplats, om de kan rekryteras. Antalet befattningar inom den kommunala förvaltningen varierar mellan omkring 100 bland de minsta kommunerna och 500 bland de största.[41] Bo-

[40] För tillämpningar av det ekonomiska analysperspektivet, se Boadway & Mörk (2004), Rattsø (1998), Ter-Minassian (ed.) (1997).
[41] Häggroth (2016). För en bred diskussion av storleksproblematiken i kommunerna, se Lidström (2017).

stadsplaneringskommittén belyste svårigheterna för vissa kommuner att hålla tillräcklig kompetens inom området regional planering och bostadsförsörjning.[42] Kommissionen har i sin utredning kunnat konstatera att liknande svårigheter finns på utbildningsområdet.
Att det råder ett samband mellan kommunstorlek och uttaxering, som framgår av nedanstående diagram, tyder på att storleken spelar roll utöver de faktorer som hanteras inom utjämningssystemet. Steget från en kommun med 10 000 invånare till en med 100 000 innebär i genomsnitt en sänkning av uttaxeringen med omkring 1,50 kronor.

Figur 6.4 Samband mellan folkmängden i kommunerna och den kommunala uttaxeringen. Avser situationen före den senaste förändringen av utjämningssystemet



Not: Horisontell axel: folkmängd, vertikal axel: utdebitering i procent.
Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB.

Nivå och legitimitet

Anledningen till avvikelser från den principiellt grundade ansvarsfördelningen är ofta, vid sidan av ett historiskt arv, krav på politisk legitimitet. Sådana aspekter kan få betydelse för ansvarsfördelningen både inom länder och på den övernationella nivån.

[42] SOU 2015:59.

En vanlig föreställning är att den mindre gruppen eller enheten har högre politisk legitimitet. Att kollektiva beslut ska fattas så ”nära” människor som möjligt ges ofta ett egenvärde. Det finns dock viktiga motexempel till denna regel. Försvar av enskilda individers eller minoriteters rättigheter kan kräva insatser från högre nivåer i hierarkin. Exempelvis finns regler i aktiebolagslagen till skydd för aktieägarminoriteter. Staten kan behöva garantera en viss lägsta nivå på kvaliteten i de offentliga tjänster som produceras av kommuner genom lagstiftnings- och tillsynsinsatser. Europeiska unionen har inskridit mot medlemsstaters regeringar för att skydda universella värden som rättskipningens oberoende av den politiska makten.

Än mer dramatiska illustrationer finns i den amerikanska historien. Inbördeskriget ledde till slaveriets avskaffande, men de besegrade sydstaterna svarade med att införa lagstiftning som i praktiken innebar att svarta förnekades medborgerliga rättigheter.[43] Det var först efter det att Högsta domstolen i målet *Brown vs. Board of Education* 1954 slagit fast att segregation i skolor stod i strid med författningen och den federala nivån slutligen gripit in med vapenmakt som svartas medborgerliga rättigheter fick ett reellt skydd.

Också i dessa avseenden – legitimitet, minoritetsskydd och relaterade frågor – måste alltså en konkret analys av vad som är rätt nivå för ingreppen göras i varje situation.

6.8 Gränsytan mellan offentligt och privat

Vid sidan av problemet att bestämma lämplig nivå för det offentliga ansvaret – statlig, regional eller lokal – finns frågan hur gränssnittet mellan offentligt och privat ska läggas. Detta gäller oavsett var i den offentliga hierarkin som huvudansvaret har lagts – stat, region eller kommun. Ansvarsfördelningen måste beskrivas i tre olika dimensioner: *huvudmannaskap*, *finansiering* och *produktion*. I renodlad form, med offentligt och privat som enda alternativ, ger detta totalt åtta möjligheter, från helt privat ansvar till fullt offentligt ansvar i alla tre avseendena. Även i det helt privata alternativet är staten normalt närvarande genom olika typer av reglering, som i livsmedelslagstiftningen och andra typer av konsumentskydd. Antalet alternativ är dessutom större än dessa åtta renodlade fall; hybridlösningar

[43] Så kallad Jim Crow-lagstiftning; se Klarman (2004).

som kombinationer av avgifts- och skattefinansiering gör att antalet alternativ i praktiken är obegränsat.

Huvudmannaskap

Utgångspunkten när en uppgift har definierats som ett offentligt åtagande är att huvudmannaskapet är offentligt. Sedan kan detta ansvar delegeras på olika sätt. Inom exempelvis skolområdet har staten genom lagstiftning slagit fast att grundläggande utbildning är både en rättighet och en plikt. Det är också staten som genom lagar och förordningar definierar substansen i verksamheten via läroplaner och andra krav på undervisningen. Kommunala och fristående skolor kallas i de relevanta författningarna huvudmän, men detta bygger på att staten har delegerat ansvaret till dessa utförare. Både kommunala och fristående skolor blir därigenom delar av vad som kallas *det allmänna*.[44] Vissa delar av verksamheten är myndighetsutövning, till exempel betygssättning och orosanmälningar, och i dessa delar bör ställas i huvudsak samma krav på fristående som på kommunala skolor. Även i övriga delar av verksamheten (det s.k. faktiska handlandet med juridiskt språkbruk) bör ställas väsentligen samma krav, till exempel vad avser legalitet och objektivitet i yrkesutövningen. Det offentliga behåller ansvaret för att medborgarnas intressen skyddas också i de fall delegering har skett och ska genom tillsyn och sanktioner säkerställa att verksamheten uppfyller ställda krav.

Finansiering

Finansieringen kan vara helt offentlig som på skolområdet eller vara en kombination av offentliga medel och brukaravgifter, som inom sjukvården. Modellen för finansiering har tillsammans med andra faktorer – tjänsternas karaktär, regler för ersättning till producenter, etableringsvillkor med flera – betydande effekter på den totala offentliga budgetbelastningen. Inom sjukvården råder stark asymmetri mellan vårdgivare och patient i så måtto att vårdgivaren har ett starkt informationsövertag. Detsamma gäller inom utbildningsväsendet, givet att mottagaren här är ett barn. Föräldrar kan i viss

[44] Hirschfeldt och Lerwall (2016). Se också SOU 2016:4.

utsträckning företräda barnen men får bara indirekt information om vad som sker i skolan och kan dessutom inte i alla avseenden antas vara perfekta företrädare för barnens intressen.

Eftersom ersättning till skolorna för undervisningen sker med ett fixt belopp per elev och år, är den totala omslutningen på utbildningsbudgeten i en kommun bestämd, eftersom antalet elever är givet. Det innebär att den totala budgetomslutningen är känd i förväg, som produkten av antalet barn och skolpengens storlek. Skolpengen sätts efter den producent som har den högsta kostnadsnivån, eftersom alla måste få täckning för sina kostnader. Skolbudgetens omfattning skulle vara precis densamma, även om alla producenter hade samma kostnadsläge som den producent som har högst kostnadsläge.

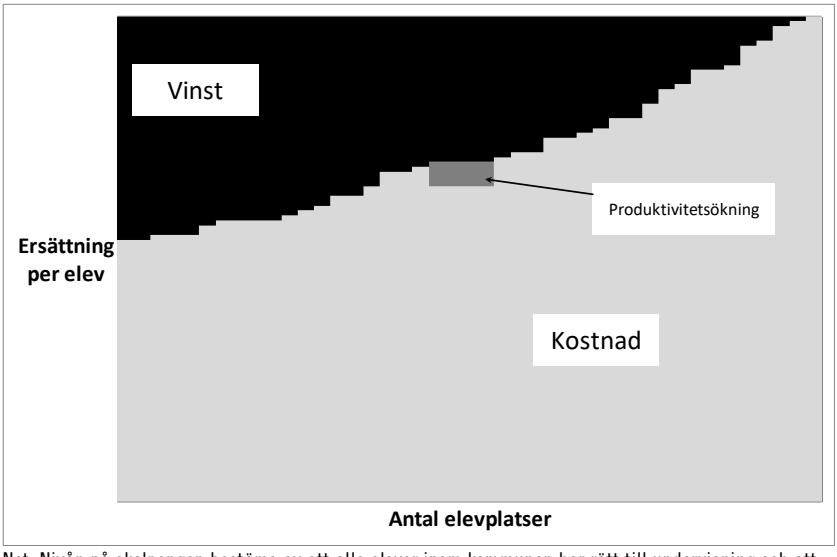
De privata producenterna kommer under sådana förutsättningar att inrikta sig på att öka avkastningen på sitt kapital genom att sänka kostnaden per barn. En annan möjlighet är att öka volymen på verksamheten för att därigenom uppnå skalfördelar. Detta kan dock komma i konflikt med andra mål hos producenterna, till exempel att upprätthålla en viss exklusivitet.

Samtidigt som ett system med skolpeng ger kommunen kontroll över den totala budgeten, har det nackdelen att vinsten med eventuella produktivitetsförbättringar helt och hållet stannar hos producenten. Om en skolledning i en fristående skola genom någon förändring i organisationen eller en teknisk innovation sänker kostnaden, kommer vinsten inte finansiären (i detta fall kommunen) till del, eftersom ersättningsnivån är given. På en äkta marknad kommer effektiva producenter att expandera och eventuellt till och med konkurrera ut mindre effektiva producenter, och de uppnådda produktivitetsvinsterna kommer med viss tidsfördröjning konsumenterna till del. På den kvasimarknad[45] som skolan utgör sker inte detta. Den totala produktionsnivån är politiskt bestämd, eftersom alla elever inom kommunen har rätt till undervisning, och ersättningsnivån måste sättas på en sådan nivå att också den skola som har det högsta kostnadsläget får täckning för sina kostnader. De fristående skolor som har lägre kostnader har inget intresse av att denna högkostnadsproducent försvinner från den lokala marknaden – tvärtom, eftersom det är denna skola som avgör nivån på skolpengen och därmed

[45] Le Grand and Bartlett (eds.) (1993).

överskottet hos övriga producenter. Situationen illustreras i diagrammet nedan.

Figur 6.5 En lokal skolmarknad



Not: Nivån på skolpengen bestäms av att alla elever inom kommunen har rätt till undervisning och att också den skola som har det högsta kostnadsläget ska få ersättning för sina kostnader. Den totala skolbudgeten blir ytan av rektangeln (antalet elever multiplicerat med skolpengen). Ytan mellan rektangelns övre kant och utbudskurvan utgör det samlade överskottet hos producenter med lägre kostnader. En produktivitetsökning hos någon av dessa kommer inte att påverka nivån på skolpengen.

Vilken ersättningsmodell som tillämpas har också betydelse för hur offentliga och privata producenter agerar.[46] Vissa skolelever är mer krävande, vilket ska kompenseras med en högre ersättning. Variationen i denna merkostnadsersättning mellan kommunerna är dock stor.[47]

Gränsytan mellan offentligt och privat inom utbildningsväsendet påverkas på gymnasienivån också av den bedömda lönsamheten i olika verksamheter. Det privata inslaget är här högre på de yrkesinriktade linjerna, eftersom ersättningen där är högre och möjligheterna att generera överskott därmed är större.

Situationen i sjukvården skiljer sig i flera avseenden från den i skolan. Fri etableringsrätt för vårdgivare i kombination med ersättning för listning av patienter och för olika ingrepp skapar osäkerhet

[46] För en allmän diskussion av ersättningsmodellernas betydelse, se SOU 2017:56.
[47] Holmlund m.fl. (2014), Holmlund m.fl. (2019).

om budgetutfallet. På grund av den tidigare nämnda asymmetrin mellan vårdgivare och patient finns här en risk för svårkontrollerad budgetexpansion. I det svenska vårdvalssystemet har man observerat tendenser till ökad vårdkonsumtion och därmed sammanhängande ökade utgifter.[48] Mycket större effekter av informationsasymmetrin och privata inslag ses dock i andra länder, framför allt i USA och Schweiz, där system med starka privata inslag funnits under lång tid. I diagrammet nedan visas sjukvårdsutgifterna i relation till BNP i ett antal OECD-länder.

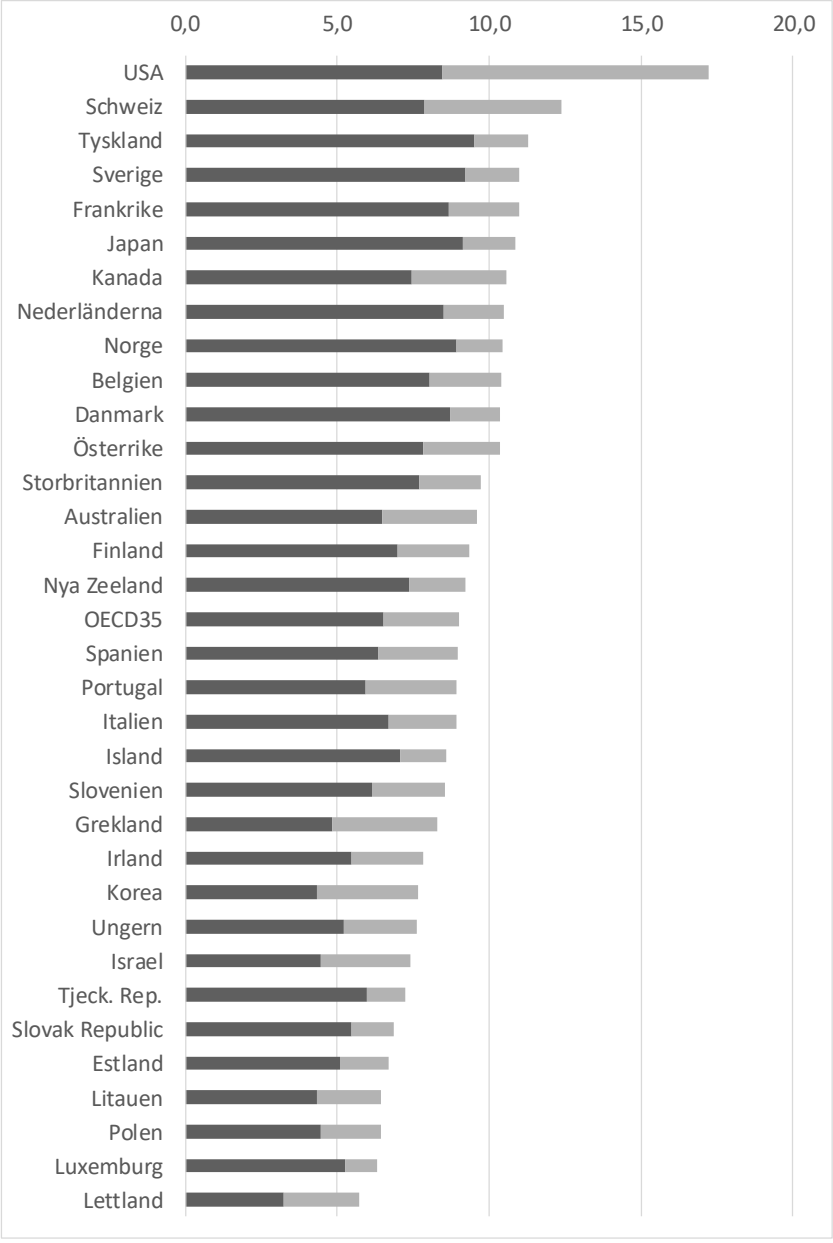
Trots den höga kostnadsnivån i det amerikanska sjukvårdssystemet är en allmän bedömning att prestationsnivån är medelgod.[49]

Liksom inom skolan påverkas självfallet också aktörerna inom sjukvården i sitt beteende av ersättningsmodellerna. Inom primärvården tillämpas en kombination av ersättning per listad patient och ersättning per besök och ingrepp enligt en given prislista. Om tyngdpunkten i ersättningen ligger på listningen, blir det lönsamt att lista så många patienter som möjligt och samtidigt hålla nere antalet besök och ingrepp. I det motsatta fallet söker man maximera antalet besök och ingrepp per patient, och informationsasymmetrin mellan vårdgivare och patient får större konsekvenser.

Ytterligare en illustration till effekterna av mjuka budgetrestriktioner i kombination med privata aktörer är utvecklingen av kostnaden för assistansersättningen. På detta område har inslaget av privata producenter vuxit starkt sedan ersättningen infördes 1993, i synnerhet efter införandet av en ersättningsschablon 1997.[50] Parallellt med denna förändring har utgifterna vuxit och uppgår i nuläget till omkring 30 miljarder kronor årligen.[51] En väsentlig del av denna ökning förklaras av att beloppet per mottagare har ökat, vilket i sin tur beror på att de privata anordnarna agerat mycket aktivt för en ökning av antalet beviljade timmar. Ersättning utgår med ett konstant belopp per timme, vilket ska täcka såväl administrativa kostnader som kostnaderna för själva tjänsten. Följden av detta är att nettointäkten för ytterligare timmar på marginalen blir hög.

[48] Riksrevisionen (2014), Vårdanalys (2015).
[49] Bedömt exempelvis med förväntad livslängd eller självskattad hälsa; se OECD (2019 c).
[50] SOU 2018:88, kapitel. 12.
[51] För analyser, se ISF (2015) och SOU 2018:88.

Figur 6.6 Sjukvårdsutgifter i relation till BNP (procent) inom OECD-området



Not: Avser 2016. Mörk stapel: statliga eller obligatoriska utgifter, ljus stapel: privata.
Källa: OECD (2017 a).

Produktion

Produktionen kan ske i offentlig eller privat regi eller bygga på en kombination av dessa. Dessa kombinationer kan dock se helt olika ut, beroende på verksamhet. Funktioner som är grundläggande för staten, som rättsväsen och skatteuppbörd, sköts av naturliga skäl i egen regi. Även inom dessa förekommer privata inslag för vissa stödtjänster, exempelvis personalrestauranger och städning. En central fråga är att avgöra vilka delar av verksamheten som ska anses utgöra kärnverksamhet och vilka som utan problem kan upphandlas från externa producenter. Inom hälso- och sjukvården har städning ofta betraktats som en stödfunktion, men vårdrelaterade infektioner står enligt statistik från Sveriges Kommuner och Regioner för drygt en tredjedel av skadorna i vården, och orsaken till dessa infektioner är åtminstone delvis en försämrad kvalitet på städningen. Både definition av uppdraget och tillsyn över städkvaliteten är tidsödande att bedriva. SKR har i skriften *Vårdrelaterade infektioner* angivit förbättrad städning som ett av nyckelområdena för att få bukt med problemet.[52] Några regioner har också återtagit städning i egen regi.[53] Vad som har uppfattats som en stödfunktion har alltså direkta effekter på uppdraget i kärnverksamheten.

En annan gränsdragning mellan offentligt och privat i produktionen råder inom de ovan nämnda områdena skola, sjukvård och assistanstjänster, där offentliga och privata producenter arbetar sida vid sida i konkurrens. För att gränsytan ska bli korrekt definierad krävs i sådana fall att producenterna konkurrerar på lika villkor, vilket inte alltid gäller. Exempelvis har kommunala skolor skyldighet att hålla reservkapacitet för att ta emot elever för det fall att privata skolor skulle upphöra med sin verksamhet, till exempel på grund av konkurs.

Oavsett hur arbetsfördelningen mellan offentligt och privat ser ut måste det beaktas att förflyttningar av gränsen påverkar hur den offentliga debatten på området förs och därmed också hur politiken utvecklas. Det är inte så att privata producenter passivt inväntar beställningar från den offentliga sfären; tvärtom ligger det i uppdraget från ägarna att man aktivt söker öka utrymmet för sin verksamhet, när den en gång är etablerad. Den fria etableringsrätten på

[52] SKL (2014). För forskning kring sambanden mellan städning och infektioner, se Dancer (2011), Donskey (2013) och Hughes et al. (2013).
[53] Bland andra Östergötland (Region Östergötland 2017).

skolområdet har skapat aktörer som har haft stort inflytande på både skoldebatten och besluten i riksdagen. Den amerikanska kriminalvården erbjuder en annan illustration. Mellan 15 och 20 procent av klienterna är internerade i privata fängelser. Detta får effekter på de intagnas situation – lägre yta per intagen – och också på intresset för att bedriva verksamhet för återanpassning, eftersom en framgångsrik återanpassning undergräver den egna framtida marknaden.[54] Väl så viktigt på sikt är dock att de privata fängelseproducenterna bedriver organiserad lobbyverksamhet gentemot landets kongressledamöter i syfte att förlänga straffsatser och därigenom öka efterfrågan på de egna tjänsterna.[55] Tillkomsten av privata fängelser har alltså skapat en ny aktör i den straffrättsliga debatten. Till bilden hör att det inom den kriminologiska forskningen råder relativt bred enighet om att längre straff inte bidrar till att öka sannolikheten för återanpassning efter avtjänat straff.[56]

6.9 Sammanfattning

Utgångspunkt för analysen

- Inför beslut om offentliga ingrepp på ett område kan det vara lämpligt att genomföra en analys av vad som med ekonomiskt språkbruk kallas marknadsmisslyckanden på området i fråga, det vill säga vad som skulle hända i avsaknad av de offentliga ingreppen. Politiken bör utvärderas i relation till dessa marknadsmisslyckanden.

Offentlig sektor – stiliserade fakta

- Omfattningen av de offentliga ingreppen i samhällsekonomin kan inte beskrivas med enkla mått som de offentliga utgifterna eller skatterna i relation till bruttonationalprodukten. Det krävs detaljerade sammanställningar och analyser av utgifter, skattesubventioner och andra åtgärder för att ge en rättvisande bild av de offentliga ingreppen. Med sådana mer rättvisande mått sker

[54] Justice Policy Institute (2011).
[55] Ibid. och Cohen (2015).
[56] Se t.ex. översikten i Priks (2015) och avsnitten 8.9 och 10.7.

stora omkastningar i rangordningen av olika länder med avseende på omfattningen av de offentliga ingreppen. Mest omfattande inom OECD-området är de i Frankrike, USA och Belgien, medan de nordiska länderna kommer längre ner i rangordningen.

- Den omfördelande effekten av de offentliga ingreppen växer generellt sett med ingreppens omfattning, det vill säga att ju större ingreppen är, desto starkare blir den utjämnande effekten. Sambandet mellan omfattning och omfördelande effekt är dock svagt; utformningen av åtgärderna är viktigare.
- Vad som kallas Baumols problem – att offentlig sektor har svårare att nå samma produktivitetsökningar som den privata samtidigt som lönerna utvecklas i samma takt – innebär i sig inte att den offentliga sektorn växer snabbare än ekonomin som helhet. Det är ökad ambitionsnivå som ligger bakom huvuddelen av expansionen under efterkrigstiden.

Fördelningspolitiska åtgärder

- Fördelningspolitiken kan inte reduceras till en fråga om skatter och transfereringar. Fördelningspolitiskt verksamma åtgärder för att utjämna livschanserna måste hämtas från ett brett spektrum av politikområden.
- Risken för läckage, dödviktskostnader och kapitalisering måste beaktas när offentliga ingrepp utformas och kostnadsberäknas.

Gränssnittet mellan offentligt och privat

- För de verksamheter som har bedömts vara offentliga åtaganden är de centrala frågorna vilket uttryck huvudmannaskapet ska ges, hur finansieringen ska ske och i vilken regi produktionen ska utföras. Vad som är lämpliga lösningar beror på varje områdesspecifika förutsättningar.
- Ersättningsregler och budgetrestriktioner är avgörande för hur de offentliga utgifterna utvecklas. Mjuka budgetrestriktioner i kombination med vinstmaximerande producenter leder naturligen till kraftig budgetexpansion.

- För verksamheter som bedrivs huvudsakligen i offentlig regi är det av yttersta vikt att definitionen av vad som är kärnverksamhet och vad som är stödfunktioner görs med omsorg.
- En ökad användning av privata utförare inom den offentliga tjänsteproduktionen förändrar förutsättningarna för den offentliga debatten och därmed också policybildningen. Effekten kan bli expanderande budgetar och ineffektiv politik.

Ansvarsfördelning mellan nivåerna i den offentliga sfären

- Ansvarsfördelningen inom den offentliga sfärens olika nivåer kan analyseras på i princip samma sätt som gränssnittet mellan offentligt och privat. Vilken ansvarsfördelning som blir effektivast beror av tjänsternas karaktär. Vilken nivå i den offentliga hierarkin som är mest effektiva i att förverkliga nationellt beslutade politiska intentioner är därmed en öppen fråga. Beslut om ambitionsnivå när det gäller grundläggande rättigheter och fördelningspolitik – frågor som ligger i fokus för kommissionens diskussion – hör till den statliga nivån, vilket inte utesluter att man regionalt eller lokalt har en högre ambitionsnivå.

DEL II

Livscykeln

7 Det tidiga livet

Att det tidiga livet spelar stor roll för hur människan formas och utvecklas har varit känt länge. Under senare decennier har förståelsen för detta tidiga skedes betydelse ökat också inom humanvetenskaper där intresset tidigare i första hand riktats mot den vuxna människan. En allmän bedömning är nu att perioden upp till fem års ålder har konsekvenser för den vuxna människans kunskap och färdigheter som är jämförbara med utbildningssystemets.[1] Störningar av utvecklingen i det tidiga skedet, även under fosterstadiet, kan få livsvariga konsekvenser. Socioekonomiskt betingade skillnader både i miljön och i föräldrarnas respons på sådana störningar gör detta tidiga skede relevant för fördelningspolitiken.[2]

7.1 Prenatala villkor och livets början

Störningar av fosterutvecklingen kan få bestående konsekvenser i vuxenlivet. Vissa av dessa är dessutom latenta och blir synliga först senare. De mekanismer som förmedlar effekterna är till viss del epigenetiska[3], och fosterutvecklingen förefaller vara en särskilt känslig period för sådana effekter.[4] De indikatorer som utnyttjas i ekonometriska studier – kognitiv förmåga, inkomst i vuxenlivet – visar sig i många fall vara känsligare än rent medicinska, som födelsevikt. Näringsupptaget är centralt och kan sedan kopplas till olika metabola sjukdomar i vuxenlivet som diabetes, övervikt med flera. Andra relevanta mekanismer är knutna till hormonella system och cellfunktion.[5]

[1] För en mycket generellt hållen översikt, se Tomasello (2019). Beträffande den ekonomiska litteraturen, se Almond and Currie (2011 b).
[2] Almond and Mazumder (2013).
[3] Se avsnitt 4.1.
[4] Petronis (2010).
[5] Se Hoffman et al. (2017) och Arima and Fukuoka (2019).

Utifrån kommande stress

Höga stressnivåer (mätt med kortisolhalt) hos en gravid kvinna ger negativa effekter på barnets kognitiva förmåga, hälsa och studieresultat.[6] Barn till mödrar med höga och variabla kortisolhalter, vilka kan förknippas med låga inkomster och kort utbildning, är dessutom känsligare för sådana stressfaktorer.

Stress kan utlösas av många faktorer i omgivningen, men en rad olika miljöfaktorer kan också ha mer direkta effekter på fostrets utveckling – infektionssjukdomar, miljögifter, undernäring och stimulantia som tobak och alkohol är några. Alla dessa funktioner har studerats, med tydliga effekter av de nämnda störningarna. Hos personer som befann sig i fosterstadiet under Koreakriget påverkades både hälsa och kognitiv förmåga, med konsekvenser för studieresultat, position på arbetsmarknaden och andra välfärdsindikatorer.[7] För svenskt vidkommande är det viktigt att beakta risken för störningar i fosterutvecklingen som kan ha uppkommit under flykt från konfliktdrabbade områden, men även i utsatta arbetsförhållanden eller familjesituationer.

Den influensapandemi som drabbade världen 1918 och som går under namnet *spanska sjukan* fick långsiktiga effekter på hälsan hos dem som befann sig på fosterstadiet.[8] Olika hälsoproblem – nedsatt syn, nedsatt hörsel, diabetes etcetera kan knytas till i vilket stadium fostret befann sig när modern drabbades av influensan.

Som exempel på miljögifters effekter på utvecklingen under fosterstadiet kan nämnas analyser av Shu m.fl. och Bornehag m.fl., som har visat på negativa hälsoeffekter på barnens hälsa, som störd könsutveckling och krupp, av att modern exponerats för ftalater under graviditeten, med ett tydligt dos-respons-mönster.[9] Ftalater, som har bred användning i tillverkningen av bland annat förpackningar, hygienartiklar, golv och leksaker, kan läcka till omgivningen.

Frågan om stress i arbetslivet under graviditeten och dess konsekvenser för moderns och barnets hälsa behandlas i underlagsrapport (Fransson m.fl. 2020).

---

[6] Graignic-Philippe et al. (2014), Aizer et al. (2016).
[7] Lee (2014).
[8] Almond and Mazumder (2005). För en allmänekonomisk analys av spanska sjukans effekter i Sverige, se Karlsson et al. (2014).
[9] Bornehag et al. (2015), Shu et al. (2018).

Undernäring

Undernäring hos den blivande modern, både påtvingad och självförvållad genom fasta, har också varit föremål för många studier. En episod som kunnat studeras ingående tack vare god tillgång på data är hungersnöden i Nederländerna i slutet av andra världskriget.[10] Exempel på komplikationer som belagts i vuxenlivet är fetma, typ-2-diabetes och schizofreni. Här har det också varit möjligt att belägga den epigenetiska länken.[11]

Inom den muslimska världen är det under fastemånaden Ramadan påbjudet att avstå från fast och flytande föda mellan solens uppgång och nedgång. Koranen medger vissa undantag men annonserar samtidigt stränga straff, om denna undantagsmöjlighet missbrukas. Detta innebär en potentiell risk för foster under den aktuella perioden, och problemet har därför studerats ingående i ett stort antal länder världen över.[12] Effekter på födelsevikt och kognitiv förmåga har registrerats. Studier har genomförts både i muslimska länder[13] och i länder med muslimska minoriteter, såsom familjer från Pakistan och Bangladesh boende i England,[14] muslimer i Nederländerna[15] och Tyskland[16]. Effekterna beror på hur starkt påbudet efterlevs och blir därför bland annat beroende av lokala religiösa ledares uppträdande. Effekterna är starkare i muslimska länder; bland muslimska minoriteter i Europa registreras svaga eller inga effekter på födelsevikt men däremot signifikanta effekter på kognitiv förmåga och studieresultat.

Alkohol och tobak

Alkoholintag under graviditeten kan få svåra konsekvenser för barnet, så kallade fetala alkoholspektrumstörningar.[17] Effekterna av sådana störningar spänner över ett brett spektrum – tillväxthämningar,

[10] Lumey et al. (2011).
[11] Tobi et al. (2018).
[12] Chen (2014). För en diskussion, se Susser and Ananth (2013).
[13] Majid (2015).
[14] Almond et al. (2014).
[15] Oosterbeek and van der Klaauw (2013), Savitri et al. (2014).
[16] Jürges (2015).
[17] För översikter, se Sokol et al. (2003), Sarman and Rangmar (2017). Allmän information finns på FAS-portalen, www.fas-portalen.se.

försämrad kognitiv förmåga, hjärtkärlsjukdomar och störd ämnesomsättning – och kan också öka risken för alkoholmissbruk hos barnet[18]. Effekter finns också på förmågan att skjuta upp belöningar, vilket har visat sig ha viss betydelse för framgång i livet (testat i det s.k. marshmallow-experimentet).[19] Två termer används i statistiken: fetalt alkoholsyndrom (*fetal alcohol syndrom*, FAS), som avser allvarligare skador, och fetala alkoholspektrumstörningar (*fetal alchol spectrum disorder*, FASD). Det är av uppenbara skäl svårt att uppskatta antalet latenta skador med effekter först i ungdom eller vuxenliv. Förekomsten av störningar i USA:s befolkning uppskattas till knappt 5 procent.[20] I Sverige har två övergripande studier gjorts. Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) avstod efter en litteraturgenomgång från att ange några siffror. En senare studie av Andreasson m.fl. uppskattar att antalet nya fall av FAS i Sverige till cirka 0,1–0,3 procent av alla födslar, eller cirka 100–300 fall per år, och för FASD till cirka 1–3 procent. Samhällskostnaden för FAS i Sverige har lågt uppskattats till 14 miljarder kronor per år.[21] Alkoholens påverkan på gravida kvinnor och deras barn har ett samband med alkoholkonsumtion både bland män och icke-gravida kvinnor i hela befolkningen. Över 80 procent av svenska kvinnor dricker alkohol under året före graviditeten, och 14 procent dricker mycket. I allmänhet är det få kvinnor som minskar sin konsumtion innan de har fått besked om att de är gravida. Mäns alkoholkonsumtion innan graviditeten kan ge skador på fostret och möjligen också på följande generationer genom förändringar av spermiernas arvsmassa.[22]

Det har förts en diskussion om huruvida det skulle finnas riskfria nivåer under vilka några effekter inte skulle uppträda.[23] Skillnader i resultat från olika undersökningar kan bero på skillnader i allmänna förutsättningar, storleken hos de grupper som undersökts eller vilka indikatorer man har valt. Att man inte observerar några skillnader hos barn vid 5 års ålder innebär inte att det inte kan finnas skador

[18] Alati et al. (2006).
[19] Williams et al. (1994). Om marshmallow-experimentet, se Mischel (2014), och kritik i Watts et al. (2018). Kritiken mot forskningen om förmågan att skjuta upp belöningar går ut på att den inte intar någon särställning, när man gör en tillräckligt omsorgsfull kompensation för skillnader i socioekonomisk bakgrund mellan de barn som ingått i studierna.
[20] May et al. (2018).
[21] SBU (2016), Andreasson m.fl. (2020).
[22] Andreasson m.fl. (2020), s. 4.
[23] Wold, A., intervjuad i Svenska Dagbladet 2016-07-13, bl.a. med hänvisning till några danska studier (se exv. Kesmodel et al. (2015).

som uppträder senare i livet.[24] Argument mot föreställningen om konsumtionströsklar under vilka det inte skulle finnas några negativa effekter generellt sett kan hämtas från en mycket omfattande litteraturöversikt över alkoholens skadeverkningar publicerad i tidskriften *The Lancet*.[25] Bakgrunden till detta omfattande syntesarbete är att studier av alkohols effekter på vissa sjukdomar inte påvisat några sådana vid låga konsumtionsnivåer, eller i vissa fall till och med en viss skyddseffekt. I den aktuella studien har den totala skadeeffekten från alla sjukdomar adderats (mätt med sjukdomsjusterade levnadsår[26]), och med detta gemensamma mått medför all konsumtion förhöjda risker.

Mot denna bakgrund framstår det som riskabelt att hävda att det skulle existera några riskfria konsumtionsnivåer också under graviditeten. Viktigare för policydiskussionen är emellertid att enskilda individers alkoholintag inte går att styra med någon precision. Den kan i viss utsträckning påverkas genom rådgivning inom mödrahälsovården, men huvudinstrumentet för statsmakterna är att påverka tillgängligheten via försäljning och utskänkning. Det finns en detaljerad, långsiktig studie av liberaliserad alkoholförsäljning i Sverige, Peter Nilssons analys av det så kallade starkölsexperimentet i Västsverige 1967–1968.[27]

Experimentet, som innebar att starköl fick säljas vanliga livsmedelsaffärer, genomfördes i Göteborgs och Bohus län och Värmlands län med början den 1 november 1967 och var tänkt att pågå i 14 månader. Det avbröts dock efter 8½ månader på grund av en kraftig försämring av nykterhetstillståndet särskilt bland ungdomar. I register kan man följa de individer som befann sig på fosterstadiet under experimentet med avseende på utbildning, inkomst och vissa andra utfallsvariabler fram till år 2000, då de alltså var drygt 30 år gamla. Analysen gäller barnen till dem som blev mödrar för första gången och som blev gravida före försökets inledning (dvs. sannolikheten för att bli gravid påverkades inte av försöket). Som kontrollgrupp fungerar motsvarande grupp i landets övriga län, som alltså inte påverkades av

[24] Som framgår av den i kapitel 4 citerade studien av nedfallet från Tjernobyl finns signifikanta effekter i tonåren även vid doser som av strålskyddsexpertisen hade bedömts som ofarliga (se avsnitt 4.4).
[25] GBD 2016 Alcohol Collaborators (2018).
[26] Så kallade DALYs, *disease-adjusted life-years*.
[27] Nilsson (2008), (2017).

försöket. Resultatet kan sammanfattas på följande sätt. De som befann sig på fosterstadiet i försökslänen under den aktuella perioden

- hade i genomsnitt 3½ månaders kortare skolgång
- hade 3,9 procentenheter lägre sannolikhet att ha gått ut gymnasiet
- hade 2,5 procentenheter lägre sannolikhet att ha en universitetsexamen
- hade i genomsnitt 24 procent lägre arbetsinkomster
- löpte 7,1 procentenheters högre risk att ha nollinkomst
- löpte 3,6 procentenheters högre risk att vara beroende av försörjningsstöd.

I linje med tidigare forskning om störningar i fosterstadiet påverkades män mer än kvinnor av försöket.[28]

En invändning mot studiens användbarhet för policyutformning skulle kunna vara att kunskapen om alkoholens skadeverkningar på foster har ökat sedan experimentet genomfördes. Å andra sidan dröjer det viss tid innan en kvinna blir medveten om att hon är gravid. Dessutom är det en delvis öppen fråga vilken effekt information har på beteendet. Alkoholens skadeverkningar i samhället är kännbara också i dag trots ökad kunskap. Alkoholens sjukdomsbörda är betydande.[29] Alkoholrelaterat våld är ett stort problem.[30] I trafiken har närmare var femte avliden motorfordonsförare haft en otillåten alkoholhalt i blodet under den senaste tioårsperioden. Mellan 40 och 50 procent av dem som omkommer i drunkningsolyckor har alkohol i blodet.[31] Kunskap om alkoholens skadeverkningar är uppenbarligen inte tillräckligt för att missbruket ska elimineras. Både information till gravida och begränsningar i tillgängligheten bör finnas med i den repertoar av åtgärder som vidtas för att begränsa risken för fosterskador.

Tobak innebär liksom alkohol risker för både gravida kvinnor och foster. Rökning innebär förhöjd risk för komplikationer under graviditeten, såsom spontanaborter och utomkvedshavandeskap. För

[28] Det finns biologisk-teoretiska argument för att så bör vara fallet; se Wells (2000).
[29] Se vidare kapitel 11.
[30] CAN (2017).
[31] Ahlm et al. (2013).

barnet finns risker av samma slag som är förknippade med alkohol – kognitionsstörningar, missbildningar och förhöjd risk för en rad sjukdomar i vuxenlivet.[32]

Även *narkotikabruk* före och under graviditet medför risker. Narkotiska droger som intas under graviditet riskerar att orsaka graviditetskomplikationer, och fostret kan påverkas negativt med risk för skador eller funktionsstörningar hos barnet senare i livet. Det gäller även vid läkemedelsassisterad rehabilitering vid beroende, det vill säga behandling med metadon eller liknande kan ha ogynnsamma effekter på barnet. Riskperioden för organmissbildningar är begränsad till de första 3 graviditetsmånaderna. Hittills har man inte verifierat att de vanligen förekommande drogerna ensamma orsakar strukturella missbildningar på det sätt som alkohol gör. Däremot kan tillväxten påverkas negativt vid kroniskt missbruk av narkotika.

Den främsta risken med samtliga droger är de långsiktiga konsekvenser som berör hjärnans mognad.[33] Det finns belägg för epigenetisk påverkan.

Livets början

Barn till gravida kvinnor med kort utbildning löper signifikant högre risk för perinatal död (dvs. att barnet är dödfött eller avlider under första levnadsveckan). Denna grupp av kvinnor har förhöjd risk också för vissa andra komplikationer i samband med födseln, till exempel förtida förlossning. Sambanden gäller även då hänsyn tas till faktorer som samvarierar med utbildningens längd, såsom BMI, ålder och rökning. Även kvinnor födda i vissa länder visar förhöjd risk.[34]

Den förväntade livslängden vid födseln i Sverige var år 2017 84,0 år för kvinnor och 80,4 år för män. Den har vuxit för både män och kvinnor under lång tid, och avståndet mellan könen har krympt. Ökningen är numera långsam och Sverige har passerats av flera länder i den internationella statistiken.[35]

En uppfattning om skillnaderna i sjuklighet och förväntad livslängd redan från födseln fås i en studie av adopterade barn av Björkegren

[32] Cnattingius (2004), Einarson and Riordan (2009).
[33] Behnke and Smith (2013), Huizink (2014), Vassoler. et al. (2014).
[34] Socialstyrelsen (2016).
[35] SCB (2019b). Statistiken avser endast personer som är födda i Sverige.

m.fl.[36] Barnens förväntade livslängd och allmänna hälsa har ett visst, men ganska begränsat samband med de biologiska föräldrarnas,[37] och detta samband bestäms ju till stor del eller helt av faktorer som ligger före födseln. Självfallet har barnens livsmiljö efter adoptionen under de tidiga levnadsåren också stor betydelse för den förväntade livslängden.

7.2 Barnets tidiga utveckling

Barnets tidiga livsmiljö har starka effekter på den kognitiva utvecklingen. Ur ett fördelningsperspektiv är det av betydelse att föräldrar från olika socioekonomiska grupper uppfostrar sina barn på olika sätt enligt internationella översikter.[38] Föräldrar med högre socioekonomisk status tenderar att ge sina barn större handlingsfrihet och vara mindre begränsande och straffande i umgänget med barnet. Den närmiljö som erbjuds barnet tenderar också att vara mer stimulerande och inriktad på interaktion och färdighetsträning i sådana familjer.[39]

Uppfostrans betydelse för språkinlärningen är ännu större.[40] Föräldrar med högre socioekonomisk status kommunicerar mer med sina barn, använder ett större ordförråd och meddelar också mer information i sina samtal, till exempel genom att oftare förklara orsakssamband.

I båda dessa avseenden – allmän uppfostringsstil och språklig kommunikation – spelar föräldrarnas utbildning större roll än deras inkomster.

Problemet för barn med utländsk bakgrund är dubbelt. Det handlar dels om att trots ett ibland begränsat föräldrastöd förvärva tillräckliga kunskaper i det nya landets språk för att kunna hävda sig i skolan, dels om att förvalta och utveckla det språk som finns med från den föregående generationen. Frågan om hur tvåspråkigheten bäst ska hanteras – koncentration på majoritetsspråket eller grundlig inlärning av föräldrarnas språk – är omstridd bland språkforskare.[41]

[36] Björkegren et al. (2019).
[37] Rangkorrelation 0,13–0,15.
[38] Hoff et al. (2002), Bradley and Corwyn (2002), Lareau (2002).
[39] Ibid.
[40] Hoff (2006), Weisleder and Fernald (2013).
[41] García et al. (eds.) (2017).

Tidiga stressupplevelser av olika slag sätter spår i hjärnan som blir bestående upp i vuxenlivet.[42] Det rör sig ibland om epigenetiska förändringar som kan spåras fysiologiskt, men även andra mekanismer är aktiva.

Luftföroreningar och buller är exempel på negativa miljöfaktorer som har studerats ingående.[43] Exponering för bly i tidig ålder – ett problem som har minskat under senare år sedan blyad bensin fasats ut – leder till försämrad allmän förmåga som tar sig uttryck i bland annat kortare utbildning, ökad risk för kriminalitet och lägre livsinkomst. Effekten är mer uttalad för pojkar.[44] Mer allmänt har luftföroreningar en negativ effekt på barns hälsotillstånd i andningsorganen, vilket kan studeras under så kallade inversionsepisoder, då luftkvaliteten är sämre än normalt. Det visar sig att barn från socioekonomiskt svagare grupper är mer känsliga i detta avseende.[45] Buller från flyg- och vägtrafik kan ge bestående negativa effekter på läsförståelse och minnesfunktioner och också leda till ökad retlighet.[46]

7.3 Familjeförhållanden

Barns hälsa

Barns hälsa påverkas av familjebakgrunden.[47] Barn i Sverige med hög socioekonomisk status har 40–45 procent lägre sannolikhet att bli inskrivna på sjukhus än barn med låg socioekonomisk status. För psykisk ohälsa och sjukdomar i andningsorganen ligger skillnaden mellan 60 och 85 procent, för skador och förgiftningar mellan 30 och 40 procent. Effekten är något starkare för flickor än för pojkar och blir starkare i tonåren, och då särskilt för psykisk ohälsa. Barn som lever under ekonomisk utsatthet löper 131 procent högre risk att dö under barndomen, vilket motsvarar knappt 24 barn fler per 100 000 barn. Den sociala skillnaden är stabil över tiden.

Ohälsa i barn- och ungdomsåren samvarierar med problem längre fram i livet. Ibland rör det sig om orsakssamband, medan det i andra

[42] Harms et al. (2017).
[43] Currie (2013).
[44] Grönqvist et al. (2017).
[45] Jans et al. (2018).
[46] Stansfeld et al. (2005), Clark et al. (2012), med vidare referenser.
[47] För litteraturöversikter, se Sjögren och Svaleryd (2011) och Evertsson och Magnusson (red.) (2014).

fall kan vara problem i konstitutionen som visar sig tidigt i livet. Barn som blir inskrivna på sjukhus någon gång under barndomen har sämre meritvärde, lägre sannolikhet att gå ut gymnasiet, högre sannolikhet att få ekonomiskt bistånd och att sakna inkomst från arbete eller studier samt har sämre hälsa som unga vuxna. Det finns ett starkt samband mellan psykisk ohälsa å ena sidan och skolprestationer och välfärd som ung vuxen å andra sidan. Bara 60 procent av barn som har varit inskrivna på sjukhus för psykisk ohälsa uppnår gymnasiekompetens, att jämföra med 87 procent bland barn som aldrig har varit inskrivna på sjukhus. 17 procent av dem som varit inskrivna på sjukhus på grund av psykisk ohälsa har ekonomiskt bistånd vid 23 års ålder, medan andelen är 4,7 procent bland barn som inte varit inskrivna.

Barn med utländsk bakgrund får hantera flera specifika problem, såsom föräldrar som kan ha flytt och därmed kan ha stora psykiska problem i och med trauman, svårigheter med diskriminering med mera.[48] Många barn bär dessutom själva på traumatiska upplevelser.

Mödrahälsovård och barnhälsovård

Både mödra- och barnhälsovården är frivilliga, kostnadsfria verksamheter som vänder sig till alla gravida och nyblivna familjer. De allra flesta gravida kommer till mödrahälsovården för regelbundna undersökningar och kontroller. Nästan alla barn är inskrivna i barnhälsovården, som bistår med hälsouppföljningar inklusive bedömningar av utveckling och tillväxt, samt föräldraskapsstöd. Båda verksamheterna ska erbjuda föräldraskapsstöd, som förberedelse före förlossningen och under barnets första tid. I hälsokontrollen för 4-åringar ingår bland annat att uppmärksamma barnens språkliga utveckling. Fram till 2009 fanns i råden från Socialstyrelsen en uppmaning att göra språktester, och bedömningen är att detta sker på de flesta barnavårdscentraler.[49] Många språkligt avvikande 2,5–3-åringar uppvisar senare andra neuropsykiatriska eller intellektuella störningar, och en bedömning av kommunikations- och språkförmågan fyller därför ett bredare syfte inom barnhälsovården. Punktvisa kunskapsöversikter görs också exempelvis av Socialstyrelsen, men en

[48] Mellan 20 och 30 procent av dem som flyr från krigsdrabbade områden lider av psykisk ohälsa i någon form; se Bogic et al. (2015) och Tinghög et al. (2016).
[49] Magnusson m.fl. (2011).

gemensam infrastruktur för att systematiskt identifiera de barn som är i behov av stöd, vilka insatser som ger resultat och vilka som är mest adekvata i olika situationer saknas.[50]

Ett problem för både barnhälsovården och förskoleverksamheten är att nå fram till alla familjer för att kunna identifiera och stödja barn med olika språk- och kommunikationsproblem. Även om anslutningsgraden till de offentliga systemen är hög, finns det anledning att förmoda att barn med särskilda problem är överrepresenterade i den kategori som inte är ansluten. Barnhälsovårdens riktade insatser når inte i tillräcklig omfattning alla som är i behov av dem.[51] Det gör det angeläget att pröva ytterligare metoder som uppsökande verksamhet för att nå barnen i dessa grupper. I Norge har man experimenterat med gratis barnomsorg för att på en gång öka anslutningsgraden och föräldrars engagemang på arbetsmarknaden.[52] Försök med utökad hembesöksverksamhet har gjorts i bland annat Rinkeby.[53] Inom ramen för överenskommelsen *God och nära vård 2020* mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner stärker man barnhälsovårdens möjligheter att tillsammans med andra aktörer nå ut mer till barn och familjer med hälsofrämjande och förebyggande insatser.[54]

Förskola

På samma sätt som mödrahälsovården är den relativt höga anslutningsgraden i förskolan en utjämnande faktor. Enligt statistiken från 2019[55] gick 77 procent av alla 1–3-åringar och 94 procent av alla 3–5-åringar i förskola. Ungefär 2 procent av alla 1–5-åringar deltog i stället i pedagogisk omsorg. Barnens ålder när de börjar i förskola eller pedagogisk omsorg är tämligen oberoende av föräldrarnas inkomst och utbildningsnivå. Däremot börjar barn som invandrat till Sverige generellt senare än andra.

[50] von Greiff m.fl. (2012).
[51] Wallby and Hjern (2011).
[52] Drange and Telle (2015).
[53] Marttila m.fl. (2016). För litteratur om hembesök, se: https://www.rikshandboken-bhv.se/metoder--riktlinjer/hembesok/referenser/.
[54] SKR (2020).
[55] Statistik från SCB.

Den integration av barn från olika miljöer som sker i förskolan är viktig för språkutveckling och annan social förmåga hos barn med mindre gynnad familjebakgrund.[56] Samtidigt bör man beakta att upptagningsområdet för förskolor ofta är lokalt och att det därmed påverkas av segregation i boendet.

Personalens kompetens är viktig för att säkerställa kvaliteten i verksamheten. Endast omkring 40 procent av de anställda i förskolan har i dag förskolelärarexamen, och andelen är sjunkande.[57] Detta beror bland annat på för få utbildningsplatser på förskollärarutbildningen i relation till behoven. Bristen är störst i storstäder och i kommuner långt ifrån lärosätena. Även den yttre fysiska miljön för barnen och personalens arbetsmiljö är väsentliga. Förtätning av städer och växande behov av förskoleplatser riskerar att komma i konflikt med krav på välanpassade fysiska miljöer, både inomhus och utomhus.

Av särskild betydelse blir förskolan för barn med utländsk härkomst, och både segregation och brist på utbildad personal blir i det perspektivet allvarliga.[58]

Ett anmärkningsvärt faktum är att det i Sverige med en sedan länge väl utbyggd förskola finns ytterst lite forskning om förskolans effekter både generellt och specifikt för nyanlända och utrikesfödda barn och familjer. Ett nationellt uppföljningssystem för mätning av förskolans likvärdighet är angeläget, liksom studier av effekter på lång sikt. Bland de faktorer som borde studeras finns exempelvis skillnader i personalens utbildningsnivå, personaltäthet och barngruppers storlek mellan områden med olika socioekonomiska förutsättningar.

Familjestruktur

Föräldrar och syskon definierar en stor del av barnens uppväxtmiljö under de tidigaste levnadsåren. Antalet syskon är viktigt liksom platsen i syskonskaran. Skillnader i mortalitet beroende på plats i syskonskaran har visats för personer födda under tidigt 1900-tal,[59]

[56] För en forskningsöversikt med tillämpning på den lokala miljön i Malmö, se Persson (2012).
[57] Skolinspektionen (2018).
[58] Bris (2019).
[59] Modin (2002).

och skillnader i kroppslängd har registrerats från dagens Storbritannien.[60]

Med stigande levnadsnivå blir avvägningsproblemet hur många barn man ska skaffa mindre akut.[61] En viktigare potentiell källa till ojämlikhet är platsen i syskonskaran, även om bilden här är något splittrad. En ganska naturlig konsekvens av hur tid allokeras till barn gemensamt och sinsemellan, när syskonskaran växer, är att de senare födda får mindre tid med föräldrarna totalt sett.[62] Å andra sidan kan barnen lära sig av äldre syskon, vilket verkar i motsatt riktning.[63] I en bred studie av Norges befolkning har visats att äldre syskon i genomsnitt uppvisar högre kognitiv förmåga, längre utbildning och högre livsinkomst.[64] En studie på svenska data visar att äldre syskon också får chefspositioner med högre sannolikhet.[65] Hälsoutfallet är mer varierat.[66]

En faktor av viss betydelse är när på året man är född. Eftersom många administrativa system bygger på födelseår, kommer barn som är födda tidigt på året att vara äldre än genomsnittet och då ha vissa utvecklingsmässiga fördelar. Det får konsekvenser till exempel i skolan och i idrottssammanhang. De säsongsvariationer som finns har en viss koppling till sociala bakgrundsvariabler, även om denna koppling har försvagats under senare år.[67] Vi återkommer till detta i kapitel 8.

Splittrade familjer

Skilsmässor var förr relativt ovanliga i Sverige och förekom mest i de högre samhällsskikten. En allmänt höjd levnadsstandard, kvinnors ökade ekonomiska oberoende och deltagande i samhällslivet och en förändrad äktenskapslagstiftning åren kring 1970 har bidragit till att förändra bilden. Ett normalår ingås omkring 50 000 äktenskap, sam-

[60] Lawson and Mace (2008).
[61] Lawson and Mace (2010).
[62] Price (2008).
[63] Lawson and Mace (2010b).
[64] Black et al. (2005).
[65] Black et al. (2018).
[66] Black et al. (2016).
[67] Om försvagningen av säsongsvariationerna, se Dahlberg and Andersson (2019).

tidigt som omkring 25 000 upplöses genom skilsmässa. Skilsmässor är numera vanligare i låginkomsthushåll.[68]

Gemensam vårdnad är numera normen efter en skilsmässa eller en separation efter ett samboförhållande. Antalet vårdnadstvister har parallellt med detta ökat, ibland med negativa konsekvenser för barnens psykiska välbefinnande.[69]

Barn till föräldrar som har skilt sig har i vuxen ålder lägre psykiskt välbefinnande och kortare utbildning, kontrollerat för andra variabler.[70] Detta innebär inte nödvändigtvis att skilsmässan i sig är orsaken till barnens problem i vuxenlivet utan illustrerar snarare den negativa effekten av ett dysfunktionellt emotionellt klimat inom en familj. Eftersom skilsmässor nu är relativt sett vanligare inom låginkomstfamiljer, kan även försämrade ekonomiska förhållanden efter skilsmässan spela in.

7.4 Boende och närmiljö

Här presenteras bara en kort översikt över frågor knutna till boendets och grannskapets betydelse för det uppväxande barnet; för en grundligare genomgång, se kapitel 12.

Boende

Bostaden är viktig för individen under hela livet, och grundlagen slår fast det allmännas ansvar för att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning.[71] För barn är ett tryggt och kontinuerligt boende av stor betydelse. Ständiga flyttar går ut över både sociala nätverk och senare skolgång. Antalet barn som berördes av vräkning har sjunkit under det senaste decenniet men ökade igen 2018, och ökningen har fortsatt under 2019.[72]

Trångboddheten är större i Sverige än i övriga nordiska länder och vanligast i hushåll med låga inkomster.[73] Internationella studier

[68] Evertsson och Magnusson (2014), SCB(2013).
[69] SOU 2017:6.
[70] Amato (2001), Björklund and Sundström (2006).
[71] Regeringsformen 1 kap., 2 §.
[72] År 2019 berördes 467 barn av vräkningar (statistik från Kronofogdemyndigheten).
[73] Boverket (2016a).

visar att barn som delar rum har sämre skolresultat än barn som inte gör det. Svenska studier bekräftar dock inte den bilden, men den svenska studien säger inget om effekter av extrem trångboddhet, vilken har ökat över tid.[74] För barn och unga kan trångboddhet försvåra utveckling och underhåll av sociala relationer och möjlighet att sköta skolarbete, liksom möjligheten till återhämtning.

Uppväxtområde

Närmiljön spelar stor roll för barns utveckling, eftersom de tillbringar så stor del av sin tid denna miljö. Effekterna kan vara både positiva och negativa. Bland positiva miljöeffekter kan nämnas att grönområden i anslutning till boendet har en allmänt gynnsam effekt på hälsan.[75] God evidens finns för effekter på både självupplevd hälsa och mortalitet. Det förefaller som om den upplevda miljön måste vara tillräckligt komplex för att ha positivt inflytande på hälsan. Människans varseblivning har utvecklats i en naturlig miljö, och det kan vara svårt att en skapa en tillräckligt naturlig komplexitet i en helt artificiell byggd miljö.[76] Tillgänglighet till grönområden kan också ge indirekta effekter på hälsan genom ökad vardagsmotion. Negativa miljöeffekter – luftföroreningar, buller med flera – behandlades ovan i avsnitt 7.1.[77]

Segregation är en aspekt av närmiljön som påverkar barnens utveckling. Vilket grannskap man växer upp i har betydelse för vilka livschanser som erbjuds, och barn som växer upp i utsatta områden bor i hög grad i utsatta områden även som vuxna. Amerikansk forskning tyder på att tidig flyttning från utsatta områden minskar risken för negativa konsekvenser i vuxenlivet.[78] Segregation sker på basis av inkomst, etnicitet och demografiska faktorer som ålder, kön och hushållskategori.[79] Att växa upp i ett socialt utsatt område kan också innebära att växa upp i ett område präglat av otrygghet och våld. Barnombudsmannen har genomfört intervjuer och enkäter med barn i utsatta områden och i avlägsna kommuner, och denna sammanställ-

[74] Riksrevisionen (2019a).
[75] Kaplan (1995).
[76] Kaplan (1995), Hägerhäll et al. (2004).
[77] Se referenser i detta avsnitt; vidare Bornehag (2015).
[78] Andersson m.fl. (2017).
[79] Ibid.

ning visar att barn i utsatta områden upplever våld i sin vardag, i hemmet, på gården eller till och med i förskolan. Våldet får konsekvenser för barnen genom att begränsa deras liv och rörelsefrihet. Dessa barn upplever också att det är svårt att få studiero i skolan och att vuxenvärlden har låga förväntningar på dem.[80]

Som framgår av kommissionens underlagsrapport i ämnet[81] är segregationen ett komplext fenomen, som förutom de nämnda faktorerna också hänger samman med arbetsmarknaden och den offentliga servicen i närområdet. Boendesegregationen har inverkan också på skolsegregationen, med ytterligare konsekvenser för barnens framtida utveckling.

7.5 Policyfrågor

Faktorer som bidrar till ojämlika livschanser är aktiva redan i det prenatala skedet. Yttre faktorer som allmän stress hos den blivande modern, buller och miljögifter är ojämnt fördelade över befolkningen. Vissa av dess faktorer är svåra att påverka, men andra är åtkomliga genom politiska beslut. En allmän reservation till den citerade litteraturen är att förhållandena under graviditet och det tidiga livet skiljer sig mellan länder och att exempelvis resultat från amerikanska undersökningar inte direkt kan lyftas över till Sverige.

Mödra- och barnhälsovården

En viktig förutsättning i det svenska samhället vad gäller det prenatala skedet är den höga anslutningen till den offentliga mödravården. Det ger goda möjligheter till rådgivning beträffande levnadsvanor, födointag, alkohol, tobak och så vidare. Anslutningen är dock inte fullständig, och det finns anledning att ägna särskild uppmärksamhet åt grupper som riskerar att falla utanför. Mödrar med muslimsk bakgrund bör upplysas om riskerna för fosterutvecklingen med fastemånaden Ramadan.

Efter födseln är det särskilt för nyblivna föräldrar viktigt med allmän rådgivning, undervisning om barns utveckling, risker i vardagslivet och annat. Unga föräldrar och föräldrar med kort utbildning

[80] Barnombudsmannen (2018).
[81] Andersson och Holmqvist (2019).

har inte lika mycket kunskaper och livserfarenheter som äldre med längre utbildning har hunnit förvärva. De båda faktorerna är kopplade; föräldrar med kort utbildning är generellt sett yngre när barnen föds.[82]

Förskola

Förskolan är central för barns utveckling och har också en utjämnande effekt på barnens livschanser. Särskilt stor blir betydelsen för barn med utländsk bakgrund, men även för barn i allmänhet som får mindre stimulans och stöd i hemmiljön. Därför är kvaliteten i förskolans verksamhet särskilt viktig för dessa barn, och det finns en stor möjlighet att öka jämlikheten i barns livschanser genom att lägga mer resurser och kraft på förskolan och dess uppdrag att skapa mer likvärdiga möjligheter för barn, oavsett ursprung. Ett viktigt medel för detta är att stärka personalens grundläggande kompetensnivå, vidareutbildning och arbetsmiljö.

Bostad för barnfamiljer

Bostadspolitiken är central också för detta tidiga skede i livet. Tryggat boende för barnfamiljer, av tillräcklig kvalitet till rimlig kostnad, framstår som ett av de angelägnaste målen på området. Även närmiljön utanför bostaden är viktig.

Barn till separerade föräldrar

Den ekonomiska politiken är av särskild vikt för ensamstående föräldrar med egen vårdnad av barn, en grupp som är starkt kvinnodominerad. Här finns utrymme för politiken att förbättra den ekonomiska standarden för de familjer som har de svåraste ekonomiska förutsättningarna.

[82] Se kapitel 7 i SCB (2018 b).

Tyngdpunkten i de offentliga insatserna

En återkommande observation i forskningen är att föräldrar och barn med mindre gynnsamma ekonomiska förutsättningar är känsligare för de störningar som uppträder, antingen det handlar om yttre stressfaktorer som buller och miljögifter eller om risker förknippade med alkohol, tobak och bristfälligt födointag. Detta illustrerar de självförstärkande mekanismer som behandlades i kapitel 4. Jämsides med riktade åtgärder utformade efter de specifika problem som är aktuella i en viss situation bör man alltså överväga allmänna resursförstärkningar till de hushåll som bedöms vara i riskzonen.

Som konstaterats får barn från resursstarka familjer en mer stimulerande uppväxtmiljö, det vill säga de kommer att kunna realisera en större andel av sin medfödda potential i olika dimensioner av personligheten. Resursstarka föräldrar har också bättre förmåga att kompensera för de störningar av olika slag som kan uppträda. Den viktiga policyslutsatsen är att det ur ett samhälleligt perspektiv finns en större orealiserad potential bland barn med mindre gynnad bakgrund. Detta förklarar också att de effekter som observeras av insatser i barnomsorg och förskola tenderar att vara störst för denna kategori barn.[83] Ekonomerna James Heckman och Dimitriy Masterov uttrycker det på följande sätt:[84]

> … den verkliga kreditrestriktionen som barn möter är inte otillräckliga resurser för undervisning och mat och husrum under collegeåren. Det är snarare barnens oförmåga att låna mot framtida inkomster för att köpa en föräldraomgivning som tillåter dem att realisera sin potential. Det är olyckan att ha fått fel föräldrar.

[83] Se avsnitt 8.1.
[84] Heckman and Masterov (2007).

8 Utbildningsåren

Perioden från tidiga barnaår till vuxen ålder kring tjugo år kan hävdas vara den viktigaste för en människas utveckling. Personligheten danas i samspel med omgivningen. Kunskaper och social förmåga växer, och hon lär sig efter hand orientera sig allt bättre i tillvaron. Skolan är mycket viktig för denna utveckling. Under femton till tjugo år, för dem med lång utbildning ännu längre, är lärandet den dominerande sysslan i vardagslivet. Både kognitiva och andra färdigheter utvecklas. Under de tidiga skedena är familjen den jämte skolan dominerande miljön; successivt blir kamratgrupper och föreningsliv viktigare som referenspunkter och normsändare i utvecklingen mot den autonoma vuxna människan.

Med ekonomiskt språkbruk är denna period den viktigaste för uppbyggnaden av ett lands humankapital. Grundläggande färdigheter som att kunna läsa, skriva och räkna är nödvändiga för vuxenlivet oavsett livsbana, men också kunskaper i historia, samhällskunskap och geografi för att man rätt ska kunna orientera sig i samhället. Kulturorienterade ämnen som litteratur, musik och skapande konst utvecklar andra sidor av personligheten. Med gymnastik, idrott och hälsokunskap grundläggs goda levnadsvanor med konsekvenser långt upp i vuxenlivet.

Det finns en viktig jämlikhetsaspekt på detta system. Barn med olika familjebakgrund har olika förutsättningar att utvecklas som människor, och en av skolans centrala uppgifter blir att jämna ut dessa förutsättningar genom att garantera en hög lägstanivå på kunnandet och färdigheterna. På längre sikt är skolan det viktigaste instrumentet för att skapa ett jämlikt samhälle befolkat av autonoma människor som kan orientera sig i tillvaron och försvara sina rättigheter. Tanken om en allmän och obligatorisk skola, som är ett arv från upplysningen, är därför ett bärande element i demokratin.

8.1 Vad påverkar utbildningsresultat och utbildningsval?

Individens utbildningsresultat och utbildningsval hänger samman med en rad olika faktorer, dels i hemmiljön, dels i skolan. Vi har i kapitlen 3 och 7 behandlat arv och miljö och visat betydelsen av den tidiga uppväxtmiljön för barns utveckling. Kombinationen av arv, hemmiljö, förskola, skolutbildningens innehåll, pedagogik och kvalitet och elevens eget bidrag formar utbildningsresultatet. För att bedriva framgångsrik utbildningspolitik måste man veta vilka faktorer som har störst betydelse för utbildningsresultaten och vilka bland dem som låter sig påverkas av policy. Detta betyder att det krävs ett omfattande statistiskt analysarbete för att särskilja effekterna av utbildningspolitik från andra faktorer. För att förstå utvecklingen av resultaten i skolan – både nivå och spridning – är det därför viktigt att ta hänsyn till förändringar i de demografiska förutsättningarna. På så sätt kan skolans betydelse för resultatutvecklingen renodlas och man får ett bättre underlag för att förstå hur skolan lyckas med sitt uppdrag.

Även individens utbildningsval påverkas av dessa bakomliggande faktorer. Utöver den direkta kopplingen mellan skolresultat och utbildningsval skiljer sig utbildningsvalen för elever med jämförbara skolprestationer men med olika kön och olika socioekonomisk bakgrund.[1]

8.2 Förskola

Skillnaderna i barns tidiga uppväxtvillkor tar sig många uttryck – föräldrars utbildningsbakgrund, ekonomisk standard, bostadsstandard, fysisk miljö i grannskapet och annat. De får konsekvenser för barnens kunskaper, sociala förmåga och självförtroende. I dag går drygt en halv miljon barn i förskolan, vilken också är barnens första steg i utbildningsväsendet. Förskolan är en institution där jämnare förutsättningar kan skapas inför barnens fortsatta uppväxt i och utanför skolsystemet.

[1] Rudolphi (2013).

Det finns en omfattande forskning kring förskolans effekter både på kortare och längre sikt.[2] Dietrichson et al. (2019) är en syntes av 26 internationella studier som har utnyttjat naturliga experiment för att dra slutsatser om (kausala) effekter av universella förskolesystem för barn mellan 0 och 6 år. Effekter har mätts från tredje årskursen till vuxen ålder. Jämförelser med informell barnomsorg (t.ex. omsorg i hemmet av föräldrar, mor- och farföräldrar) visar på blandade effekter på tidiga utfall som mäter skolresultat, hälsa och välbefinnande. Utvärderingar i senare skeden – framgång i skolan, antal skolår, slutlig utbildningsnivå, sysselsättning och inkomster – visar dock på gynnsamma genomsnittseffekter av de universella förskoleprogrammen. De studier som har genomfört kostnads-nytto-kalkyler visar på en klart positiv avkastning. Effekterna är störst för barn från familjer med låg socioekonomisk status. Studien finner inga systematiska skillnader mellan pojkar och flickor.

Som konstaterades i föregående kapitel har den svenska förskolan inte varit föremål för någon större utvärderings- och forskningsinsats, vilket delvis beror på brist på data. Dock finns några ekonometriska studier av den norska förskolan, som torde vara relevanta också för den svenska diskussionen.[3] Analyserna bekräftar de allmänna slutsatserna ovan. Förskolan bidrar långsiktigt till barnens utbildningsnivå och minskar beroendet av transfereringssystem. Flickor och barn till mödrar med kortare utbildning gynnas särskilt.

Anslutningen till förskolan i Sverige är som tidigare konstaterats hög. Enligt SCB[4] var andelen som gick i förskola hösten 2019 knappt 50 procent bland 1-åringar, 89 procent bland tvååringar och 94 procent bland 3–5-åringar. Andelen barn som går i förskola har ökat under det senaste decenniet, medan andelen barn i pedagogisk omsorg har minskat. Barnens ålder när de börjar i förskola eller pedagogisk omsorg[5] är relativt oberoende av föräldrarnas inkomst och utbildningsnivå. Däremot börjar barn som invandrat till Sverige av naturliga orsaker generellt senare än andra. Drygt 23 000 barn i åldern 3 till 5 år är inte inskrivna i förskolan, vilket motsvarar 6 pro-

[2] För översikter, se Burger (2010), Havnes & Mogstad (2011), Ruhm & Waldfogel (2012) och Dietrichson et al. (2019). För en detaljerad genomgång av förskolans betydelse på lokal nivå, se Persson (2012).
[3] Havnes, Mogstad (2011) resp. Havnes & Mogstad (2015).
[4] SCB (2019c).
[5] Ofta familjedaghem.

cent av alla barn i den åldern. Av dem är 20 procent utrikes födda. Det kan jämföras med att 7 procent av alla barn i Sverige mellan 3 och 5 år är utrikes födda.

Förskolan lyfts ofta fram som särskilt viktig för barn som invandrat till Sverige, eller vars föräldrar har invandrat. Evidensen på detta område är begränsad[6], men eftersom en lång rad studier visat att förskolan har särskilt positiva effekter för barn från socioekonomiskt svaga hem är det rimligt att anta att barn med invandrarbakgrund är särskilt gynnade, då de i genomsnitt har en sämre ekonomisk standard än barn med svensk bakgrund. En särskild utredare har fått i uppdrag att lägga förslag som kan leda till ökat deltagande i förskolan för barn i åldern 3 till 5 år med syfte att stärka språkutvecklingen inom denna grupp.[7]

Deltagande i förskola bland barn med invandrarbakgrund kan också vara gynnsamt ur andra perspektiv. En norsk studie har visat att utökad förskola för barn med utländsk bakgrund om 4 timmar per dag också hade en positiv effekt på mödrarnas arbetsmarknadsutfall.[8]

Kvaliteten i förskoleverksamheten är viktig och starkt beroende av personalens utbildnings- och kompetensnivå. År 2019 hade 39,6 procent av de anställda i förskolan en förskollärarexamen. Andelen personal med förskollärarexamen hade då minskat med 2,9 procentenheter sedan 2014.[9]

Förskolan är en del av det svenska utbildningssystemet och den första skolform som barnen möter. Införandet av en egen skolform, reviderad läroplan med bland annat krav på skolchef för förskolan och ansvaret för tillsyn av både kommunala och fristående förskolor har ökat kompetensbehovet hos kommunerna, samtidigt som andelen utbildad personal minskar.

Förskolan som skolform riskerar att hamna i bakgrunden när nationella initiativ tas för att höja kvaliteten i den svenska utbildningen. Exempelvis har de riktade statsbidragen i huvudsak riktats till de andra skolformerna. Då har barnen i många fall redan befunnit sig i förskolans utbildningsverksamhet i 4–5 år, där tidiga insatser kan sättas in. När förskolans kvalitet är hög, kan den kompensera

[6] Se dock Bris (2019) och Drange & Telle (2017).
[7] Dir. 2019:71. Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska.
[8] Drange & Telle (2017).
[9] Skolverket (2019).

för brister i hemmiljön, ge möjligheter till bättre skolstart och förhindra eller bryta social exkludering.

8.3 Grundskola

Den svenska grundskolan har genomgått stora förändringar under de senaste tre–fyra decennierna, av både organisatorisk och substantiell natur. Skolan kommunaliserades i slutet av 1980-talet, och det statliga inflytandet minskade genom att länsskolnämnder och läromedelsgranskning avvecklades, att sektorbidraget till skolan avskaffades och att uppdraget till de centrala myndigheter som fanns kvar förändrades.

Några år in på 1990-talet infördes så skolval (egentligen en möjlighet att uttrycka önskemål om skola i de kommuner som införde detta) och fri etableringsrätt för nya huvudmän inom skolan. Den offentliga finansieringen till fristående huvudmän blev år 1997 mer generös än tidigare och har kommit att utformats som en skolpeng som följer eleven till den skola den går på.

Parallellt med dessa förändringar ändrades också den dominerande pedagogiska doktrinen i riktning mot vad som i olika sammanhang har kallats elevcentrerad eller konstruktivistisk pedagogik.[10] Betygssystemet har också reformerats, från ett relativt betygssystem till ett mål- och kunskapsrelaterat system.

Till dessa förändringar kommer vad som har skett i omvärlden med direkta och indirekta konsekvenser för skolan. Den starkt ökade migrationen har lett till att en stor andel barn i den svenska skolan nu har utländsk bakgrund. Vissa är födda i Sverige, andra utomlands. Språkbarriärer och skillnader mellan olika länders skolsystem har inneburit att den svenska skolan under senare decennier haft en svårare uppgift att lösa.

Mot det ökade inslaget av barn med utländsk bakgrund ska ställas den allmänt stigande utbildningsnivån i det svenska samhället. Det är väl känt att barn med minst en förälder som har eftergymnasial bakgrund har bättre förutsättningar att klara skolans krav. Från sekelskiftet till i dag har andelen barn med denna förutsättning vuxit från drygt 40 procent till drygt 60 procent. I detta avseende har villkoren för lärandet alltså blivit gynnsammare.

[10] Läroplanen Lpo 1994.

Blotta mängden av förändringar – listan är långt ifrån komplett – gör det svårt att värdera vad de olika bidragen har betytt, när man dessutom tar hänsyn till de förändringar som skett i omvärlden – internationell migration, förändrade samlevnadsförhållanden, utbyggnad av elektroniska medier och annat. Denna komplexitet får dock inte stå i vägen för seriösa försök att analysera effekterna av fattade politiska beslut.

Den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD, som har följt och analyserat utbildningspolitiken inom de industrialiserade länder under många decennier, utvärderade svensk utbildningspolitik 1967, 1979 och en tredje gång 1992, då reformintensiteten var som högst.[11] Man konstaterade att Sverige hade ett internationellt rykte som ett föregångsland när det gällde utbildningspolitiskt tänkande. Utbildning var ett starkt offentligt åtagande, med förhållandevis höga offentliga utgifter, väl utbildade lärare och en idé om utbildning som både ett egenvärde och ett medel att hålla en hög kulturell nivå i befolkningen. Man lovordade också den starka egalitära traditionen, där en hög lägstanivå skulle garanteras oberoende av kön, region, social klass, etnisk bakgrund eller funktionsnedsättningar. Detta är för övrigt en stabil observation i OECD:s analyser genom åren; länder med framgångsrika utbildningssystem når denna framgång bland annat genom att hålla en hög lägstanivå.[12]

8.3.1 Att mäta kunskaper, resultatskillnader och skolors kvalitet

Skolan har ett kunskapsuppdrag, ett demokratiuppdrag och ett kompensatoriskt uppdrag. Hur skolsystemet presterar måste därför bedömas utifrån alla dessa delar. Kunskaper och färdigheter kan mätas med olika typer av kunskapsprov, men det är svårare att mäta hur skolan lyckas med att förmedla demokratiska värderingar och bidra till individens delaktighet i samhället. Uppföljningar av skolsystemet fokuserar därför oftare på de mätbara uppdragen, det vill säga kunskapsuppdraget och det kompensatoriska uppdraget.

Uppföljningar av skolsystemet i termer av elevers kunskaper behöver inte utgöras av totalundersökningar men måste vara representativa och jämförbara över tid, det vill säga proven måste konstrueras

[11] OECD (1992).
[12] Se exempelvis OECD (2017 b).

och rättas på ett sätt som gör att resultaten är jämförbara över tid. I Sverige genomfördes sådana undersökningar 1992 och 2003, de så kallade NU-undersökningarna. Därefter har resultatutvecklingen i Sverige främst kunnat följas genom de internationella kunskapsundersökningarna PIRLS, PISA och TIMSS. Diskussionen om resultatutvecklingen i den obligatoriska skolan bygger därför i stor utsträckning på dessa. De internationella undersökningarna har kritiserats från olika håll på metodologiska grunder, både inom den akademiska sfären och i den allmänna debatten.[13] Det finns skillnader i de deltagande ländernas skolsystem som måste beaktas i jämförelser, exempelvis när det gäller ålder vid skolstarten och vid vilken ålder elever delas in i yrkesinriktad respektive teoretiskt inriktad utbildning. Testernas innehåll i förhållande till nationella läroplaner kan också påverka utfallet. Kritiken är främst inriktad mot svårigheter att jämföra resultat mellan olika skolsystem, men även inom ett och samma system kan resultaten vara svårtolkade om faktorer som elevernas motivation att prestera väl på proven förändras över tid.

De nationella proven är inte konstruerade för att följa upp resultatutvecklingen över tid. Betyg och poäng eller provbetyg från de nationella proven kan dock standardiseras årsvis på ett sätt som möjliggör relativa jämförelser inom ett visst betygssystem. På så sätt är det möjligt att undersöka hur skillnader i skolresultat mellan olika elevgrupper eller skolor har utvecklats över tid. En sådan jämförelse bygger dock på att man kan anta att betygssättningen är rättvisande. Ett flertal studier indikerar att skolor lokalt ger högre provbetyg än vad som ges vid en central omrättning av de nationella proven, och att det finns systematiska avvikelser mellan resultat på de nationella proven och elevers betyg.[14]

Skolors kvalitet kan mätas genom mått som fångar elevers resultat, efter det att hänsyn tagits till elevernas förutsättningar (t.ex. familjens socioekonomiska situation och migrationsbakgrund) och tidigare skolresultat. Måttet sammanfattar hur mycket eleverna på en skola har lärt sig under den tid de tillbringat i skolan, relativt elever i andra skolor.

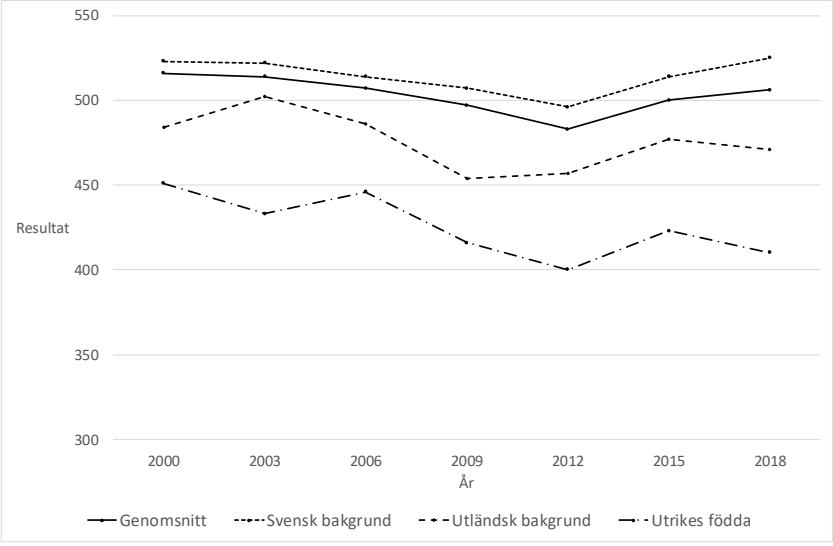
[13] Se t.ex. Kreiner & Christensen (2014).
[14] Se t.ex. Skolverket (2019 b).

8.3.2 Resultatutvecklingen i den svenska grundskolan

PISA-undersökningen, OECD:s internationella kunskapsundersökning, har genomförts i Sverige vart tredje år sedan år 2000. Undersökningen testar kunskaper inom tre områden: läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Figur 8.1 visar resultatutvecklingen bland svenska elever i PISA. Mellan 2000 och 2012 skedde en kraftig resultatförsämring och 2012 låg svenska elever under OECD-genomsnittet på alla områden. Därefter har resultaten förbättrats och 2018 ligger svenska elever på ungefär samma nivå som 2006; de ligger nu lika mycket över OECD-genomsnittet 2018 som de gjorde 2006. Det bör dock noteras att kretsen av OECD-länder har vuxit mellan 2000 och 2015 och att detta har bidragit till en mindre sänkning av OECD-medelvärdet.

Figur 8.1 Svenska elevers resultatutveckling i PISA 2000–2018

Uppifrån: svensk bakgrund, genomsnitt för alla elever, svenskfödda med utländska föräldrar respektive utlandsfödda med utländska föräldrar



Not: Kurvorna visar det samlade resultatet för läsförståelse, matematik och naturvetenskap.
Källa: Skolverket (2019).

Resultatutvecklingen beror som tidigare nämnts på hur väl skolan lyckas med sitt uppdrag, men också på elevers initiala förutsättningar. Den svenska skolan har under den period som mätningarna

gjorts sett en växande andel elever födda utomlands, och åldern vid invandring har stigit.[15] Dessa elever har i genomsnitt sämre förutsättningar att prestera väl på kunskapstester, eftersom de först måste lära sig svenska och totalt sett har gått färre år i den svenska skolan. Därutöver kan många barn ha fått bristfällig undervisning i sitt ursprungsland, något som ibland förvärrats av politiska och militära konflikter.[16]

Det är därför motiverat att försöka få ett grepp om hur stor del av de förändrade skolresultaten som beror på denna ökning. Ett sätt att ta hänsyn till att de initiala förutsättningarna bland elever har förändrats över tid är att dela upp analysen utifrån elevers ursprung. Gruppen elever som vuxit upp i Sverige och har svensk bakgrund har sannolikt haft relativt jämförbara förutsättningar över tid. För denna grupp är resultaten i läsförståelse 2018 tillbaka på samma nivå som resultaten vid den första mätningen. Utifrån detta resultat kan man dra slutsatsen att den svenska skolan, givet elevers förutsättningar, har återhämtat sig resultatmässigt, åtminstone för gruppen med svensk bakgrund. För gruppen svenskfödda med utländsk bakgrund är tendensen osäker men snarast nedåtgående. För gruppen utlandsfödda sker en trendmässig nedgång under hela perioden.[17] Elever i denna grupp har allt svagare förutsättningar över tid, och det är därför svårt att dra slutsatser om i vilken utsträckning nedgången kan förklaras av att skolans kvalitet har försämrats för denna grupp.[18] Skolan har dock fått ett svårare uppdrag genom att den fått en större andel elever med svaga förutsättningar.

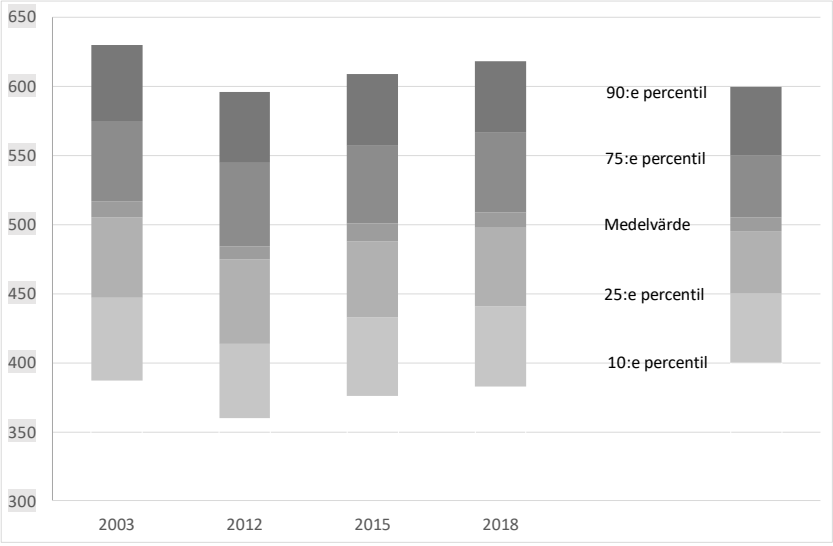
Tidigare studier har analyserat hur stor del av försämringen i PISA fram till 2012 som kan förklaras av den ökande andelen barn med migrationsbakgrund. Skolverket uppskattar att mellan 7 och 25 procent av försämringen kan förklaras av denna ökning, lägst för matematik och högst för naturvetenskap.[19] Heller Sahlgren redovisar

[15] Holmlund m.fl. (2019).
[16] En granskning genomförd av tidningen Expressen under medverkan av Magnus Henrekson (publ. 2020-06-02) indikerar att alltför många elever med utländsk bakgrund har sållats bort i urvalet och att bilden som har spritts därför är alltför gynnsam för denna kategori och för svenska elever sammantaget. Detta bekräftar att integrationen av elever med utländsk bakgrund utgör en stor utmaning, även om bilden av de svenskfödda elevernas resultat inte påverkas. Se Henrekson & Wennström (2019).
[17] Skolverket (2019 c) reserverar sig mot allt för långtgående slutsatser kring denna trend; PISA är en urvalsundersökning och därför är underlaget begränsat för gruppen utlandsfödda.
[18] Skolverket (2019 c).
[19] Skolverket (2016).

en något högre siffra, 29 procent.[20] Dessa siffror avser endast den direkta effekten. Till denna kommer dels påverkan på det totala undervisningsuppdraget, dels de extra resurser som har tillförts för att möta denna påverkan – vars effekter som är svåra att uppskatta.

Utifrån ett jämlikhetsperspektiv är det särskilt relevant att undersöka hur resultatförändringarna har fördelat sig över elevpopulationen. Figur 8.2 nedan visar utvecklingen över tid i matematik över hela resultatfördelningen och visar att nedgång och uppgång finns representerade i både botten och toppen av fördelningen. I läsförståelse (ej visat i diagrammet) har nedgången dock varit särskilt kraftig i den nedre delen av fördelningen. Att resultatnedgången drabbat elever både i toppen och botten av fördelningen indikerar att skolans problem inte kan förklaras enbart av brister i det kompensatoriska uppdraget – det är rimligt att också försöka finna andra förklaringar till utvecklingen. Generella resultatförsämringar kan dock särskilt drabba grupper som ligger i den nedre delen av resultatfördelningen, eftersom deras kunskaper och färdigheter faller från redan låga nivåer.

Figur 8.2 Resultatutvecklingen i PISA i olika delar av fördelningen – matematik, 2003–2018



Not: Intervallet kring medelvärdet är ett 95-procentigt konfidensintervall.
Källa: Skolverket (2019 c) PISA.

[20] Heller Sahlgren (2015).

Som tidigare nämnts har det riktats en del kritik mot PISA-undersökningen. Trots denna är resultaten vad gäller den långsiktiga utvecklingen för Sverige så entydiga att den allmänna slutsatsen om en resultatförsämring och uppgång för eleverna med svensk bakgrund knappast kan ifrågasättas. Visst stöd för att PISA-testernas bild är rättvisande fås också i de tester av vuxnas färdigheter i motsvarande kohorter som har genomförts, den så kallade PIAAC-undersökningen.[21]

I samband med resultatnedgången genomförde OECD återigen en analys av den svenska skolan.[22] Man bedömde att skolan uppvisade brister i flera avseenden, bland annat avseende det kompensatoriska uppdraget och styrningen av skolan. OECD:s rekommendationer låg till grund för regeringens skolkommission, som tillsattes 2015.

Nuläge

Resultatnedgången i den svenska skolan har lett till skolpolitiska initiativ och åtgärder på en rad områden. Den återhämtning som har skett kan sannolikt förklaras delvis av detta. Tillsättandet av en skolkommission med ett brett uppdrag, många experter och representanter för olika intressenter bidrog till en nationell samling kring skolfrågorna. Att Sverige bjöd in experter från OECD till en extern genomlysning av den svenska skolan var ett tecken på krismedvetande.[23]

Skolkommissionen sammanfattade problembilden i den svenska skolan på följande sätt:[24]

- Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän.
- För svag kompensatorisk resursfördelning.
- Otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling.
- Brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet.
- Skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor.
- Problem i lärandemiljön.
- Splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan.

[21] Gustafsson (2014).
[22] OECD (2015b).
[23] Ibid.
[24] SOU 2017:35, s. 14.

Åtskilliga förbättringar har skett och sker, men mycket av problembeskrivningen är fortfarande giltigt.

Skolkommissionens betänkande blev utgångspunkt för ytterligare utredningar, exempelvis om lärarprofessionen, skolforskningen och en likvärdig skola.[25] Också på de olika områden som har berörts ovan finns signaler som tyder på självprövning och omorientering. Inom pedagogik och didaktik förs inomdisciplinära debatter i vilka tidigare positioner omprövas.[26] Krav på strukturerad undervisning under lärares ledning har skrivits in i läroplanen för grundskolan från 2011.[27]

Krav på ett starkare statligt ansvar för skolans utveckling har också rests från olika håll – vissa politiska partier, lärarfack och i Leif Lewins utredning om kommunaliseringen av skolan.[28] Ett antal riktade statsbidrag har skapats för att förstärka kommunernas skolbudgetar, och Skolverket bedriver en stödverksamhet, ”Samverkan för bästa skola”, som bistår skolor med problem runt om i landet. Kursplaner har reviderats, förstelärare har införts och lärarfortbildningen stärkts för att höja kvaliteten i undervisningen.

Missförhållanden inom fristående skolor har bland annat lett till en lagändring som innebär en noggrannare prövning av ansökningar om att få driva sådana skolor, så kallad ägar- och ledningsprövning. De fristående skolornas egna kösystem har ifrågasatts.[29]

Tillströmningen av elever med utländsk bakgrund har också föranlett beslut om stödåtgärder av olika slag. Både denna fråga och den bredare problematiken kring skolans kompensatoriska uppdrag har lett till att ett antal utredningar initierats, exempelvis om en likvärdig skola (dir. 2018:71), likvärdiga fritidshem och pedagogisk omsorg (dir. 2018:102), fler barn i förskolan för bättre språkkunskaper (dir. 2019:71), planering och dimensionering av gymnasieskolan (dir. 2018:17), sfi och vuxenutbildning (2018:73), stärkta skolbibliotek och läromedel (2019:91) och ökade möjligheter för Skolinspektionen att stänga skolor vid allvarliga missförhållanden. Jämlikhetskommissionen har haft kontakter av varierande intensitet med flera av dessa utredningar.

---

[25] SOU 2018:17, SOU 2018:19 respektive SOU 2020:28.
[26] För ett exempel, se Linderoth (2016).
[27] ”Skolan ska erbjuda eleverna strukturerad undervisning under lärares ledning, såväl i helklass som enskilt.” Lgr 11 (rev. 2018), s. 11.
[28] SOU 2014:5.
[29] Förutom i Skolkommissionens betänkande också i SOU 2020:28.

Dessa utredningar och andra som redan har avslutats är fortsättningar av Skolkommissionens arbete. Även de förslag som presenteras i det följande kan ses som en del av denna vidarebearbetning, även om tonvikten och argumenten i vissa fall är annorlunda.

8.3.3 Skolornas resurser

Resurser kan mätas dels som de totala finansiella resurserna som läggs på skolan, dels konkreta delmått som lärartäthet, lokalkostnader och så vidare.

Totala resurser

Internationella jämförelser av resurserna i skolan är svåra av flera anledningar. Förutsättningarna skiljer sig i en rad avseenden, till exempel vad avser kostnadsläge för olika varor och tjänster, befolkningstäthet med mera. På basis av det material som årligen sammanställs av OECD kan man ändå dra slutsatsen att den svenska skolans resurser i stora drag motsvarar vad som kan förväntas av ett rikt land. Detta säger ingenting om huruvida resurserna används effektivt. En punkt där Sverige avviker är att antalet undervisningstimmar per år är lågt.[30]

Mellan 1998 och 2018 växte utgifterna för grundskolan med 28,5 procent. Elevkullarna varierar emellertid sedan länge ganska kraftigt med en period av omkring 20 år, vilket leder till att kostnaderna per elev varierar mellan åren, eftersom vissa resurser är svåra att variera i takt med elevkullarnas storlek. Dessutom har inflödet av barn med utländsk bakgrund krävt mer än genomsnittliga resurser. Den behovskorrigerade resursinsatsen visar därför har sjunkit något under den aktuella perioden.[31]

De kostnader per elev som redovisas av kommunerna varierar starkt över landet. Kvoten mellan den högsta och den lägsta kostnaden är nästan 2, närmare 180 000 kronor respektive drygt 90 000 kronor per elev. Till viss del kan detta bero på att principerna för kostnadsredovisning varierar mellan kommunerna.[32] Vissa skillnader beror på

[30] OECD (2019 d), indikator D1.1.
[31] SOU 2020:28, s. 411.
[32] Ibid., avsnitt 7.3.

elevunderlaget, andra på driftsförutsättningar, till exempel lokalt löneläge eller glesbygd. Kommunernas metoder för att beräkna tilläggsanslag för elever som kräver extra insatser varierar också starkt.

En dominerande faktor i kostnadsbilden hänger samman med elevkullarnas variation. Kommunerna har ansvar för att bereda plats för alla barn, även för dem som går i fristående skolor, och måste därför ha beredskap för att ta hand om ett större antal barn än som faktiskt går i de kommunala skolorna. När elevkullarnas storlek varierar, kommer också kostnaderna per elev att variera, eftersom de fasta kostnaderna slås ut på färre elever när elevkullarna är små. De fristående skolorna följer inte alls i samma grad med dessa variationer, varför den kommunala skolan bär den absoluta huvuddelen av den kostnad som följer med variationen.

Utgifterna för skolan påverkas också av kommunernas ekonomiska situation, som rimligen har betydelse för ambitionsnivån när skolans behov ska vägas mot andra sektorers. Det kan också finnas skillnader i effektivitet, även om de uppskattningar som har gjorts måste förses med reservationer på grund av de svårigheter med statistiken som nämndes ovan.

Lärarresursen

Inom utbildningsforskningen råder nu bred enighet om att skolans resurser påverkar elevernas resultat positivt. Bilden har också preciserats i ett antal avseenden.[33] Ett allmänt resultat är att resurser har avtagande avkastning; nyttan av ytterligare resurser minskar ju mer resurser som har tillförts. Ett annat stabilt resultat är att de positiva effekterna är större för elever som på grund av hemförhållanden eller socioekonomi har relativt svaga försättningar. Att omfördela resurser till skolor vars elever har svaga förutsättningar kan alltså förväntas höja de genomsnittliga resultaten, samtidigt som livschanserna utjämnas.

Lärarresursen är viktig, både vad avser lärartäthet och lärarkompetens. Volymsfaktorn – lärartätheten – kan beräknas ur statistiken, medan kvaliteten – lärarkompetens – är svårare att mäta. Effekten av formell utbildning har varit svår att belägga, men erfarenhet har be-

[33] För en översikt, se SOU 2020:28, kapitel 7. Detta innehåller referenser till den forskning som återges i det följande.

tydelse, och lärarna på skolor med goda förutsättningar är i genomsnitt mer erfarna. Tidigare undersökningar tyder på att skolor vars elever har goda förutsättningar har lättare att rekrytera lärare.[34] Det är sannolikt att detta har konsekvenser för de svårmätbara aspekterna av lärarkompetensen.

8.3.4 Likvärdighet i den svenska grundskolan

Likvärdighetsbegreppet

Skollagen föreskriver i 1 kap. 9 §: ”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.” Begreppet definieras inte i lagtexten och kan tolkas på mer än ett sätt.[35]

En svag tolkning (1) är att undervisningen ska hålla samma standard vad gäller lärarkompetens och andra resurser oberoende av region, skola, klass etcetera. En något starkare tolkning (2) utgår från lagens formulering i 4 § i samma kapitel: ”I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.” Lagens formulering är här ganska vag, eftersom anordnaren bara avkrävs en strävan efter att uppväga skillnader. Ytterligare en möjlighet (3) är att ta fasta på skolplikten och kräva att sådana kompensatoriska insatser ska göras att elever kan godkännas – alltså en plikt för anordnaren som motsvarar barnets plikt att gå i skolan. Den starkaste tolkningen (4) torde vara att kräva att effekten av alla bakgrundsvariabler som eleven själv inte rår över kompenseras, vilket är orealistiskt.[36] Sammanfattningsvis innebär de fyra olika tolkningarna:

[34] SOU 2019:40, avsnitt 4.3.
[35] För olika tolkningar av begreppet och empiriska undersökningar av likvärdighet, se Erikson & Unemo (red.) (2019).
[36] Statistiskt skulle det innebära att en regressionsmodell som innehåller sådana variabler inte skulle ge signifikant utslag för någon av dem.

1. Kvaliteten ska inte variera systematiskt med region, skola etcetera.
2. Påvisbara kompensatoriska resursförstärkningar ska göras till elever med större behov än genomsnittet.
3. Resursförstärkningarna till elever med större behov ska så långt möjligt säkerställa att alla elever klarar kunskapskraven för godkänt.
4. Resursförstärkningarna till elever med missgynnande bakgrundsfaktorer ska eliminera effekten av dessa faktorer.

Att mäta likvärdigheten i skolan

I och med skollagens skrivningar om att skolan ska uppväga skillnader i elevers förutsättningar blir en central fråga hur skolan löser sitt kompensatoriska uppdrag. Svaret kan sökas genom att studera antingen insats- eller utfallssidan. När det gäller insatssidan görs differentiering av resursinsatserna efter bedömt behov hos huvudmannen och kan bli beroende av politisk majoritet i kommunen eller prioriteringar hos privata anordnare. Sedan 2014 stipuleras i skollagen att kommuner ska fördela resurser efter elevers behov men inte närmare hur detta ska gå till. Det finns också statliga medel avsedda för stöd till elever med särskilda behov, men erfarenhetsmässigt fungerar sådana stödformer dåligt, då framför allt små kommuner ofta inte bedömer sig ha administrativa resurser för att söka.[37]

På utfallssidan kan resultatet av det kompensatoriska uppdraget studeras genom att undersöka skillnader i skolutfall mellan skolor och mellan elever med olika familjebakgrund. Utifrån denna uppdelning i insats- och utfallsmått analyseras likvärdigheten ofta med tre olika indikatorer: i) resursfördelning utifrån elevers behov; ii) resultatskillnader mellan skolor, som fångar skillnader i kvalitet; och iii) familjebakgrundens betydelse, som fångar hur väl skolan lyckas utjämna skillnader i förutsättningar.

[37] Skolverket (2008). Se också Skolverket (2019 d).

Resursfördelning

Det finns en omfattande forskning om betydelsen av skolresurser mätt i termer av lärartäthet och klasstorlek. Den internationella forskningen visar blandade resultat, men en svensk studie har visat tydliga positiva effekter av minskad klasstorlek.[38] Effekterna är större för elever med svag studiesocial bakgrund, och dessutom märkbara upp i vuxen ålder i form av genomsnittligt längre utbildning och högre inkomst.[39] En annan svensk studie av klasstorlek visar att höginkomsttagare kompenserar sina barn mer med skolarbetet, när de går i en stor än i en liten klass. Barn till låginkomsttagare anser också att de har svårare att följa med i skolundervisningen när klassen är stor. Vårdnadshavarna har alltså olika möjligheter att kompensera för upplevd resursbrist.[40] Resursfördelningsfrågan är därmed viktig utifrån skolans utjämnande uppdrag.

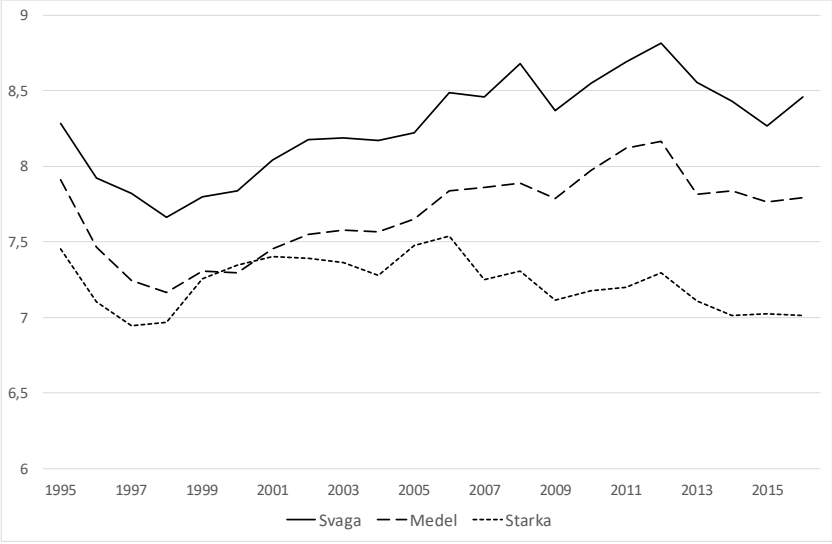
Förändringen i skollagen 2014 tydliggjorde att *särskilt stöd* ska definieras som insatser av ingripande karaktär som normalt sett inte är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. I och med lagändringen om extra anpassningar minskade andelen elever med åtgärdsprogram kraftigt, från 13,9 procent läsåret 2012/2013 till omkring 5 procent de senaste läsåren.[41]

Grundsärskolan ger elever med utvecklingsstörning anpassad utbildning.[42] Drygt 12 000 elever eller omkring 1,1 procent av landets grundskoleelever går i denna skolform.

I Sverige saknas nationell statistik över skolors budgetar; däremot är det möjligt att på ett jämförbart sätt följa upp lärarresursernas utveckling och fördelning under perioden 1995–2016. Figurerna 8.3 och 8.4 visar hur lärartäthet och lärarkompetens (ett index som väger samman bl.a. formell behörighet och erfarenhet) fördelar sig över elever som går på kommunala skolor med olika förutsättningar.

[38] Fredriksson & Öckert (2008).
[39] Fredriksson et al. (2013).
[40] Fredriksson m.fl. (2016).
[41] Skolverket (2019e).
[42] 11 kap. 2 § skollagen.

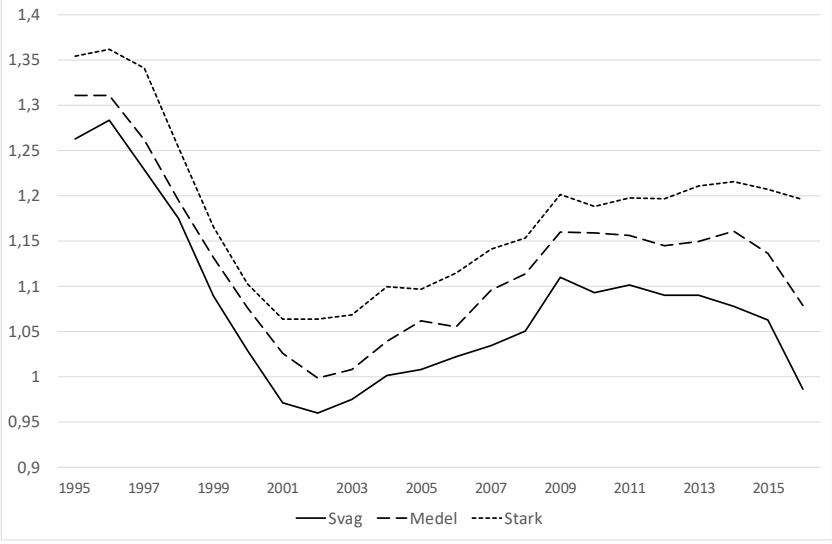
Figur 8.3 Lärartäthet i kommunala skolor med olika elevförutsättningar



Not: Avser 1995–2016. Figuren visar genomsnittlig lärartäthet på skolnivå (antal lärare per 100 elever) i tre elevgrupper utifrån skolornas förutsättningar: den tredjedel som går i skola med svagast, genomsnittliga och starkast förutsättningar. Elevförutsättningar beräknas med förväntade årskurs 9-betyg. Beräkningarna inkluderar enbart kommunala skolor med årskurs 9.

Källa: Holmlund m.fl. (2019).

Figur 8.4 Lärarkompetens i kommunala skolor med olika elevförutsättningar



Not: Avser 1995–2016. Figuren visar genomsnittlig lärarkompetens på skolnivå i tre elevgrupper utifrån skolornas förutsättningar: den tredjedel som går i skola med svagast, genomsnittliga och starkast förutsättningar. Elevförutsättningar beräknas med förväntade årskurs 9-betyg. Beräkningarna inkluderar enbart kommunala skolor med årskurs 9.

Källa: Holmlund m.fl. (2019).

Figur 8.4 visar att lärarkompetensen är känslig för elevkullarnas storlek; nedgången i kompetens under andra halvan av 1990-talet förklaras av att särskilt stora födelsekohorter då befann sig i grundskoleåldern och att skolan fick anställa obehöriga lärare för att möta behoven av nya lärare. Antalet lärare per elev har däremot uppvisat måttliga variationer under samma tidsperiod.

När det gäller differentiering av resurser utifrån elevers behov visar figur 8.3 att lärartätheten är högre i skolor vars elever har svagare studiesocial bakgrund och att det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen har ökat över tid, i och med att resurstillskotten framför allt har tillförts skolor med svaga förutsättningar. Skillnaderna i resurser beror dock inte bara på kommunernas omfördelningsnycklar, utan på att kommunala huvudmän måste ha en viss reservkapacitet och att denna ofta finns i de minst populära skolorna med svaga socioekonomiska förutsättningar.[43] Bakgrunden till att lärartätheten är högre i vissa skolor är alltså ibland en bieffekt av att dessa skolor håller reservkapacitet. Fristående skolor håller generellt lägre lärartäthet och har fler yngre och fler obehöriga lärare, samtidigt som elever från gynnad bakgrund är överrepresenterade i dessa skolor. Detta bidrar till att utjämna villkoren, men bör inte ses som ett resultat av kompensatorisk resursfördelningspolitik.

Fördelningen av lärares kompetens inom den kommunala sfären är däremot inte kompensatorisk utan förstärker tvärtom elevers initiala förutsättningar – elever på skolor med svagast studiesocial elevsammansättning har lägst lärarkvalitet, medan skolor med goda förutsättningar har högst lärarkompetens.[44] Ur ett fördelningsperspektiv är bristen på differentiering av lärarkompetens olycklig. Lärarkompetens är en faktor vars betydelse för utbildningsresultaten är belagd i både svenska och utländska analyser.[45] Slutsatserna i olika studier varierar något; vissa trycker framför allt på vad som händer i klassrummet och på lärarnas erfarenhet, medan exempelvis den citerade svenska studien får en signifikant effekt också av formella meriter.

[43] ”Hemkommunen ansvarar för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla som enligt denna lag har rätt att gå i grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt.” (10 kap. 24 § skollagen).

[44] Om fristående skolor inkluderas i analysen minskar skillnaderna i lärarkompetens mellan skoltyper, eftersom fristående skolor i genomsnitt har elever med goda studieförutsättningar och lärare med lägre kompetens (Holmlund m.fl. 2019).

[45] Hanushek & Rivkin (2006), Aaronson et al. (2007), Koedel (2008) och Andersson et al. (2011).

Fördelningen av lärarkompetens kan komma att bli en särskilt viktig policyfråga framgent. Eftersom Skolverket förutser en stor lärarbrist de kommande åren är fördelningen av de behöriga och erfarna lärarna en viktig jämlikhetsfråga.[46]

Resultat- och kvalitetsskillnader mellan skolor

Med resultat kan avses dels skolresultat, dels mer långsiktiga utfall som framtida studiedeltagande, löner och risk för fattigdom.

Spridningen i skolresultat har ökat avsevärt mellan landets skolor under en lång period. En jämförelse mellan slutet av 1980-talet och 2017 visar att den skola en elev går på vid slutet av perioden förklarar 14–15 procent av de totala variationerna i elevresultat, vilket är mer än en tredubbling under perioden. Eftersom skolsegregationen har ökat kraftigt under samma period,[47] kan en bidragande orsak till ökade resultatskillnader vara att förutsättningarna på olika skolor skiljer sig mer i dag än för 20–30 år sedan. Om man tar hänsyn till att elevsammansättningen också har förändrats blir ökningen av resultatskillnaderna mer begränsad i absoluta (men inte i relativa) termer, men skolan tycks ha fått en något större betydelse för elevresultaten över tid. Detta kan tolkas som att kvalitetsskillnaderna mellan skolor har ökat något.

Även om den ökade skolsegregationen inte i sig tycks ha drivit isär skolresultaten mycket mer än vad som rent mekaniskt förklaras av elevers förutsättningar, innebär den att elever i dag möter en socialt och kulturellt mindre blandad kamratgrupp än tidigare. Segregationen kan därför betraktas som en policyfråga i sig själv, dels eftersom den kan påverka skolans demokrati- och värdegrundsarbete, dels eftersom elevgruppens sammansättning kan påverka ”sociala” utfall som beteenden, attityder och värderingar.[48]

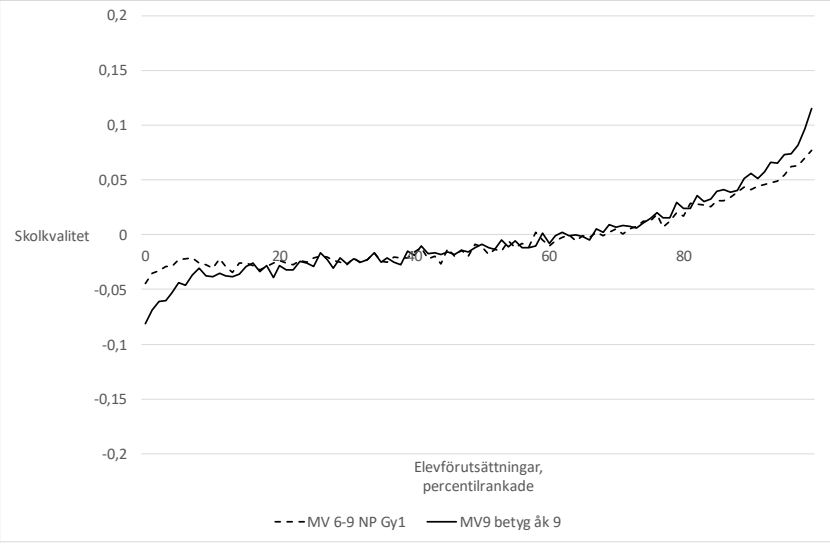
Analyser av skolors kvalitet, det vill säga skolors mervärde som beskrivits tidigare, visar att det finns relativt stora skillnader i kvalitet mellan de bästa och sämsta skolorna. I Holmlund m.fl. (2019)

[46] Skolverket (2019 f). Prognosen är nedskriven sedan föregående tillfälle framför allt på grund av fallande födelsetal.
[47] Holmlund m.fl. (2019)
[48] Se Sacerdote (2014) för en forskningsöversikt om kamrateffekter, samt Paluck et al. (2018) för en metastudie om kontakthypotesen.

analyseras skolors kvalitet genom att beräkna hur väl skolor presterar i årskurs 9, efter att hänsyn tagits till elevernas förutsättningar och tidigare skolresultat i årskurs 6. Med denna metod finner man att skillnaden mellan bästa och sämsta skolan motsvarar cirka 1 standardavvikelse i resultatfördelningen för hela elevpopulationen.[49] Skolkvaliteten varierar på ett systematiskt sätt mellan elever med olika förutsättningar och mellan olika kommuntyper, men dessa systematiska skillnader är relativt små i förhållande till de totala skillnaderna i kvalitet. Figur 8.5 visar sambandet mellan elevers förutsättningar (rangordnade från lägst till högst på den horisontella axeln) och skolkvalitet. Elever med de bästa förutsättningarna går på skolor med högre kvalitet; skattningarna visar att skillnaden i kvalitet mellan elever med svagast och starkast förutsättningar motsvarar som mest 0,2 av en standardavvikelse vilket alltså är 20 procent av de totala skillnaderna.[50]

Figur 8.5 Samband mellan elevförutsättningar och skolkvalitet

Skolkvalitet och enskilda elevers förutsättningar, percentilrankade

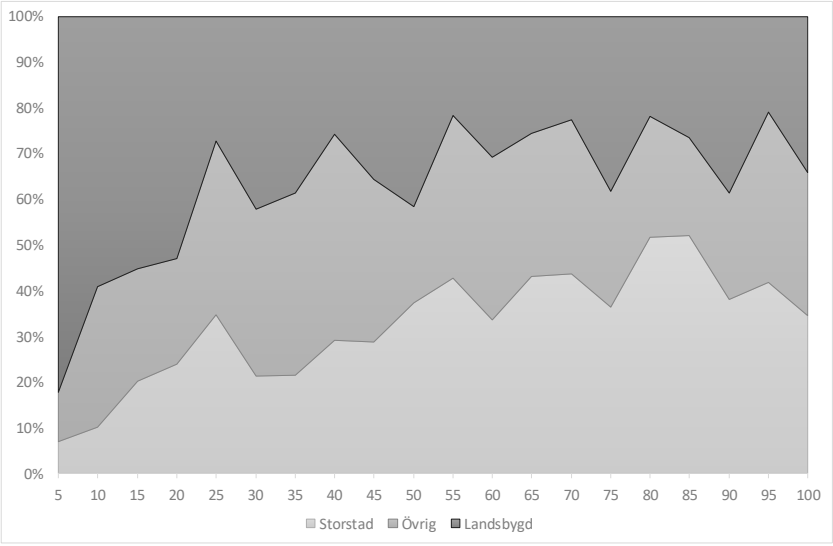


Not: Skolkvaliteten mäts dels med prestationerna i gymnasiets åk 1 (streckad kurva) justerat för elevernas prestationer i åk 6, dels med betygen i åk 9 (heldragen). Det senare måttet tar alltså inte hänsyn till elevernas förkunskaper i kvalitetsmätningen.
Källa: Holmlund m.fl. (2019).

[49] En standardavvikelse motsvarar cirka 69 meritpoäng.
[50] Notera att negativa värden på den vertikala axeln inte innebär negativ kunskapsutveckling, utan sämre relativ kvalitet i förhållande till genomsnittet, som är 0.

Figur 8.6 visar fördelningen av skolors kvalitet över olika kommuntyper. Landsbygdsskolor dominerar i den nedre delen av fördelningen – 60–80 procent av eleverna som går i skolor av sämst kvalitet bor i landsbygdskommuner. Genomsnittligt håller storstadsskolorna högst kvalitet, medan landsbygdsskolorna lyckas sämre. Skillnaden mellan genomsnittlig skolkvalitet i storstadskommuner och landsbygdskommuner uppgår till 0,10 av en standardavvikelse, det vill säga 10 procent av de totala kvalitetsskillnaderna mellan skolor. Det är viktigt att understryka att det rör sig om genomsnitt och att de största variationerna i skolkvalitet återfinns inom kommuner. Det finns också skolor på landsbygden som lyckas hålla hög kvalitet i undervisningen.

Figur 8.6 Fördelningen av skolors kvalitet (ökande kvalitet åt höger i diagrammet) i olika kommuntyper (landsbygd, övriga städer resp. storstäder)



Not: Skolkvalitet mäts med ett mervärdesmått för högstadiet. Figuren visar andelen av skolorna vid en given punkt i fördelningen över skolors kvalitet som är belägen i olika kommuntyper. Andelarna är beräknade i tjugo lika stora grupper i fördelningen av skolors kvalitet, som rangordnas från svagast till starkast förutsättningar på den horisontella axeln.

Källa: Holmlund m.fl. (2019).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det finns en tendens till ökade resultatskillnader mellan skolor, även efter det att hänsyn tagits till den ökade skolsegregationen, och att det finns vissa systematiska

skillnader i kvalitet mellan elever med olika förutsättningar och mellan olika kommuntyper.

Uppväxtmiljöns betydelse

Barn växer upp med olika familjeförhållanden, olika boendeförhållanden och i olika grannskap, och det slår igenom i skolresultaten. Barn i låginkomsthushåll och med föräldrar med kort utbildning är missgynnade på mer än ett sätt. Trångboddhet gör hemarbete svårare för barnen. Föräldrar med kort utbildning kan inte ge samma hjälp med inlärningen som föräldrar med längre. Barn med migrationsbakgrund har också svårare förutsättningar. Inom denna grupp är det tydligt att åldern när barnen kommer till Sverige spelar stor roll. Betygen hos utrikes födda elever som kommer till Sverige före skolstarten vid 7 års ålder ligger stabilt omkring 0,3 standardavvikelser under inrikes födda elevers, vilket är en skillnad av samma storleksordning som skillnaden mellan flickors och pojkars betyg. För den grupp som kommer senare ligger betygen i nuläget mer än en standardavvikelse under de inrikes föddas.

Dessa skillnader får stor betydelse för fortsättningen inom utbildningssystemet. Medan strax över 90 procent av alla inrikes födda elever uppnår gymnasiebehörighet, är motsvarande siffra för utrikes födda elever cirka 65 procent.[51]

Bilden är emellertid mer komplicerad än vad dessa siffror kan ge intryck av. Utrikes födda är en mycket heterogen grupp; störst svårigheter har barn från vissa afrikanska länder och ensamkommande ungdomar. I själva verket har de utrikes födda som grupp ett starkare föräldrastöd än inrikes födda med svag studiesocial bakgrund.[52] En etniskt segregerad miljö är generellt ogynnsam, men ju fler högutbildade det finns i ett område som har samma nationalitet som eleven själv, desto bättre blir skolresultaten. Särskilt för missgynnade grupper finns också långsiktigt positiva effekter på skolgången.[53]

Skolans kompensatoriska uppdrag handlar om att skapa förutsättningar för dessa grupper att lyckas i skolan. En av indikatorerna på hur skolan lever upp till detta är därför styrkan i sambandet mel-

[51] Grönqvist & Niknami (2017).
[52] Jonsson & Treuter (2019). Generellt ligger föräldrastödet i Sverige något över genomsnittet inom OECD (figur III.1.4, part 2/2, OECD 2017 c).
[53] Åslund et al. (2011).

lan mått på familjebakgrund och skolresultat. Ju lägre sambandet är, desto bättre har skolan lyckats med sitt uppdrag. Om familjebakgrundens betydelse ökar eller minskar över tid, kan det ses som en indikation på att skolans utjämnande funktion har förändrats, men det är viktigt att komma ihåg att sambandet mellan familjebakgrund och skolresultat också kan påverkas av andra förändringar i samhället som ligger utanför skolans område.

Familjebakgrundens betydelse kan mätas på flera sätt, och olika metoder har sina styrkor och svagheter. De mått som används har ingen tydlig referenspunkt, utan måste jämföras antingen med motsvarande mått i andra länder, eller över tid inom ett och samma land för att kunna tolkas. Av dessa skäl är det viktigt att måttens kvalitet håller för sådana jämförelser.

Ett vanligt mått är sambandet mellan *mätbara* indikatorer på föräldrabakgrund och barns skolresultat, och mätbara indikatorer utgörs ofta av föräldrars inkomster eller utbildningsnivå. Sådana mått är lätta att tolka och möjliga att beräkna i många datamaterial. Dessa mått har dock svagheten att de dels påverkas av att innebörden av indikatorer på föräldrars bakgrund förändras över tid, dels att datakvaliteten både när det gäller föräldrars bakgrund och elevers skolresultat kan förändras över tid. Exempelvis är föräldrar med endast grundläggande obligatorisk utbildning i dag en annorlunda grupp än för 20–30 år sedan, vilket gör att en jämförelse mellan barn med hög- och lågutbildade föräldrar fångar upp att sammansättningen i utbildningskategorierna har förändrats över tid. Därför är det problematiskt att hänföra trender över tid endast till förändringar inom skolan.

Mätbara indikatorer på föräldrabakgrund fångar endast upp en delmängd av de bakgrundsfaktorer som samvarierar med elevens chanser att lyckas i skolan. Förutom dessa direkta mått på socioekonomisk status finns många andra faktorer i uppväxtmiljön som kan ha betydelse: föräldrars engagemang och ambitioner, bostadsområde och kamratgrupp.[54]

En vanlig ansats som fångar upp betydelsen av uppväxtmiljö i bred bemärkelse är så kallade syskonkorrelationer i skolresultat. Syskon delar uppväxtmiljö i vid bemärkelse, både familjeförhållanden och grannskap, och de går ofta i samma skola. Genom att undersöka hur lika syskon är avseende skolprestationer får man ett sammanfattande

[54] Se Björkund & Jäntti (2020).

mått på betydelsen av uppväxtmiljö som inkluderar både de mätbara och de icke-mätbara faktorerna i hemmiljön.

Syskonkorrelationer har en metodmässig fördel i att de inte kräver jämförbara data på föräldrars socioekonomiska position, vilket underlättar tolkningen av trender över tid. De kan däremot vara känsliga för hur man mäter elevers skolprestationer, och påverkas av byte av betygssystem och liknande förändringar i utfallsmåtten.

Om sambandet mellan syskon (mätt som statistisk korrelation) har ökat, ses detta som ett tecken på att uppväxtmiljön har fått större genomslag och som att skolans kompensatoriska uppdrag fungerar sämre. Oavsett vilken metod som används är det tydligt att familjebakgrunden har stor betydelse för elevers skolprestationer.[55]

Studier som fokuserar på mätbara bakgrundsfaktorer, visar att den mätbara socioekonomiska bakgrunden har fått ökad betydelse. Holmlund m.fl. visar att den senaste tioårsperioden har skillnader i skolresultat mellan barn med föräldrar i olika delar av utbildnings- och inkomstfördelningen ökat. Ökningen i betydelsen av mätbar familjebakgrund är särskilt tydlig bland utrikes födda elever, och relativt begränsad bland de svenskfödda. Skolverket finner också att familjeinkomsten fått större betydelse för skolresultaten och Skolverket visar att detta även gäller specifikt för elever med svensk bakgrund.[56] En ökad betydelse av familjeinkomst har också noterats i andra rapporter.[57] En annan studie som specifikt undersöker betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå finner att denna ökat även för elever med svensk bakgrund men att ökningen ägde rum främst under 1990-talet.[58]

Syskonkorrelationer som fångar upp även de dolda uppväxtfaktorernas betydelse har länge visat på stabila samband över tid – och visar att omkring 50 procent av de totala skillnaderna i skolresultat kan förklaras av faktorer som delas av syskon.[59] Detta är en hög andel – enskilda indikatorer på föräldrars inkomst eller utbildningsnivå förklarar inte alls så stor andel av variationen. Detta innebär att ”dolda” faktorer i uppväxtmiljön är minst lika viktiga för att förklara elevers förutsättningar som exempelvis föräldrarnas utbildningsnivå.

[55] Holmlund m.fl. (2019), Skolverket (2018 b), Gustafsson m.fl. (2009).
[56] Skolverket (2018b), figur B.2.3 och B.2.3a; Holmlund m.fl. (2019), figur 6.13.
[57] Fredriksson & Vlachos (2011), s. 53.; Böhlmark & Holmlund (2012), s. 31 ff.; Holmlund m.fl. (2014), s. 157 ff.
[58] Gustafsson & Yang-Hansen (2018).
[59] Se t.ex. Björklund m.fl. (2003), Böhlmark och Holmlund (2012), Holmlund m.fl. (2014).

De senaste åren har dock den tidigare stabila trenden brutits, och syskonkorrelation i årskurs 9-betyg har stigit något i genomsnitt. Detta har dock skett under samma period som invandringen varit stor och invandringsåldern stigit, vilket är externa faktorer som kan påverka måtten. Det har därför varit relevant att undersöka syskonkorrelationerna för en mer homogen grupp elever som både gått i svensk förskola och skola, för komma närmare en tolkning om skolans utjämnade funktion.

Figur 8.7 visar syskonkorrelationen uppdelat på svenskfödda elever och utrikes födda elever. Omkring 50 procent av de totala skillnaderna i svenskfödda elevers årskurs 9-betyg kan förklaras av familj och uppväxtmiljö, och denna andel har varit konstant under lång tid. Bland utrikes födda elever har uppväxtmiljöns betydelse ökat över tid. Sammansättningen inom denna grupp har förändrats över tid, med en växande andel elever som invandrat efter skolstartsålder, vilket innebär att skolans fått mindre tid på sig för att utjämna skillnader i förutsättningar. Det kan dock inte uteslutas att skolans utjämnande funktion blivit sämre för just denna grupp.

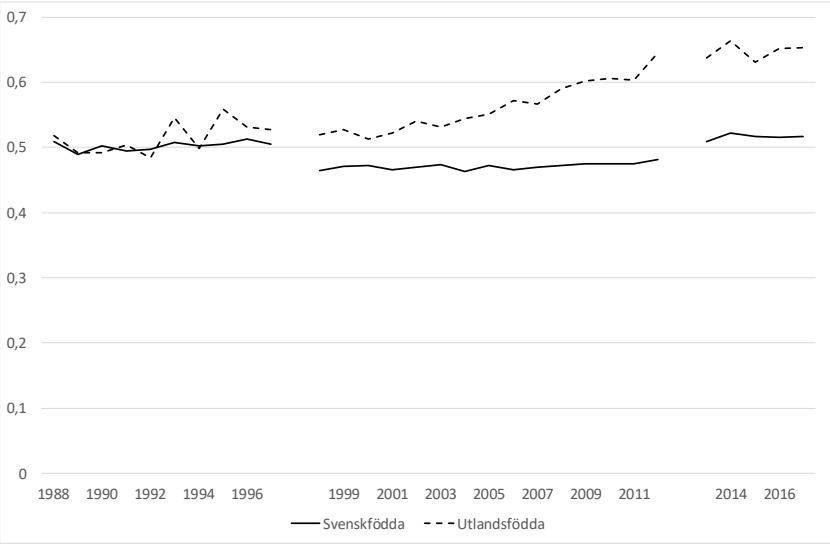
Mätbara bakgrundsfaktorer har alltså ökat något i betydelse över tid, samtidigt som syskonkorrelationerna är stabila för svenskfödda elever. Dessa resultat står inte i motsats till varandra, eftersom mätbara faktorer kan bli viktigare, samtidigt som ”dolda” faktorer tappar betydelse och den sammanlagda betydelsen av bakgrund förblir oförändrad.[60]

Vid en bedömning av det totala kunskapsunderlaget om familjebakgrundens betydelse får syskonkorrelationerna stor tyngd, eftersom de fångar uppväxtmiljö i vid mening och är mindre känsliga för mätfel i familjebakgrundsvariablerna. Utifrån detta drar Långtidsutredningen slutsatsen att familjebakgrunden haft i stort sett konstant betydelse för svenskfödda, medan Skolverket bedömer att det finns en liten ökning även för elever födda i Sverige.[61]

[60] Holmlund m.fl. (2019) visar att betydelsen av ”dolda” faktorer har minskat över tid.
[61] Skolverket (2018 b), figur 2.2. Möjligen beror de något olika resultaten på skillnader i definitionen av svenskfödda och att Skolverket i sin analys inkluderat bidragsberoende i den socioekonomiska bakgrunden.

Figur 8.7 Andel av variationen i betyg i årskurs 9 som kan förklaras av uppväxtmiljön, uppdelat på inrikes och utrikes födda elever

Uppväxtmiljöns betydelse mätt med syskonkorrelation



Not: Figuren visar syskonkorrelationer i betyg i kärnämnen i åk 9, uppdelat på elevernas födelseland. Analysen begränsas till syskon födda högst tre år ifrån varandra. Den första brottet i kurvan anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan, medan det andra avser införandet av nuvarande betygssystem.
Källa: Holmlund m.fl. (2019).

Sammanfattning – likvärdighetens utveckling

Sammanfattningsvis visar analyserna att likvärdigheten trots tydliga resursförstärkningar i svaga skolor över tid inte har omvandlats till högre lärarkompetens. Skolan har dessutom fått ett svårare uppdrag i och med en växande grupp elever med svaga förutsättningar. Skolsegregationen har ökat, vilket innebär att grundskolans elever i dag möter en mer socialt och etniskt mer begränsad kamratgrupp än tidigare.

Likvärdighet i bedömning

En till karaktären annorlunda likvärdighetsfråga, som inte i första hand handlar om skolans utjämnande uppdrag, är den om rättvis bedömning i skolan. Den svenska skolan har en lång tradition av decentraliserad bedömning och betygsättning, där ansvaret för rättvis

och likvärdig bedömning ligger på lärarprofessionen. I det relativa betygssystemet fanns inbyggda mekanismer som motverkade betygsinflation och som garanterade viss likvärdighet i betygssättningen på skolnivå. Betygssystemets relativa konstruktion innebar per definition att betygen höll sig inom en förutbestämd fördelning. På skolnivå var betygen förankrade vid resultaten på centralproven, vilket innebar att skolors genomsnittliga betyg inte kunde avvika från resultaten på de nationella proven.

Efter införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet har den svenska skolan fått större problem med betygsinflation och brister i likvärdig bedömning. Skolverket har i ett flertal rapporter visat på systematiska skillnader i bedömning mellan olika skoltyper.[62] Ett tydligt resultat är att det finns ett kompensatoriskt inslag i betygssättningen, eftersom det givet samma resultat på de nationella proven är lättare att få ett högt betyg på en skola med genomsnittligt svagare elever. Detta gynnar alltså elever på svaga skolor i genomsnitt. Samtidigt finns det klara belägg för att elever med utländsk härkomst diskrimineras i rättningen av prov.[63] Effekten är betydande; vid blind rättning, det vill säga när den som rättar ett prov inte känner till elevens identitet, höjs resultatet för barn med utländsk härkomst med i genomsnitt 0,2 standardavvikelser. Vi återkommer till frågan om likvärdighet i bedömningen i avsnitt 8.4.

8.3.5 Skillnader mellan pojkar och flickor

Vid sidan av de rent individuella skillnaderna som finns mellan elever har skillnaden i studieprestationer mellan flickor och pojkar studerats ingående. Denna har på global nivå ökat stadigt under flera decennier, medan den har varit tämligen stabil i Sverige.[64] Skillnaderna är i viss mån ämnesberoende, men pojkars försprång i matematik och naturvetenskap har krympt under senare år. Skillnaderna mellan medelvärden för pojkar och flickor är måttliga, men pojkar är överrepresenterade bland de lågpresterande eleverna.

Det finns i den internationella litteraturen indikationer på att flickor skulle vara gynnade i själva betygssättningen och att det alltså skulle finnas ett gap mellan faktiska kunskaper och betyg till flickors

[62] Se t.ex. Skolverket (2019 b); vidare avsnitt 8.4.
[63] Tyrefors Hinnerich et al. (2015).
[64] World Bank (2017); Holmlund m.fl. (2019), avsnitt 6.2.3.

fördel. Här finns två möjligheter till diskriminering. Den första avser om prov rättas mer gynnsamt för flickor än för pojkar. En undersökning av provrättningen i svenska gymnasier gav inget belägg för att det skulle gälla i Sverige; provresultat bedöms lägre när de rättas externt, men skillnaderna är desamma för flickor och pojkar.[65] Däremot råder det konsensus om att skillnaden i betyg mellan flickor och pojkar är större än skillnaden i provresultat.[66] Det kan dock råda olika uppfattningar om vad som ligger bakom denna större skillnad. En förklaring kan vara att betygen mäter mer än vad som täcks av proven, och att flickor presterar systematiskt bättre i dessa avseenden. En annan förklaring är att pojkar av lärarna kan upplevas som mer svårhanterliga i klassrummet och detta leder till en negativ attityd som återspeglas i betygssättningen – en effekt som i så fall är mindre legitim än den förstnämnda.

Skillnaderna i resultat påverkas i betydande utsträckning av attityder. En studienegativ attityd är vanligare bland pojkar och unga män.[67]

8.3.6 Skolstartsålder

Ett barns födelsetid på året kan ha långsiktiga konsekvenser. Många av barns aktiviteter inom skola och idrott bygger på att barnen sorteras efter födelseår, och de som är födda i början av året kommer då att ha fördelen av att vara äldre än merparten av sina kamrater. Inom idrott ger detta tydliga utslag.[68]

Viktigare för de flesta barns framtid är emellertid hur ålder vid skolstart påverkar skolresultat, utbildning och inkomst. Både studieresultat och utbildningsnivå ökar vid en senare skolstart, men livsinkomsten minskar.[69] I genomsnitt medför en senarelagd skolstart med ett år att en person avancerar 5 procentenheter i betygsfördelningen. Effekterna på prestationerna i skolan är dessutom något större för barn till föräldrar med svagare studiebakgrund, och den är större för flickor. Resultatet beror mer på elevernas absoluta mognadsnivå än på deras ålder i förhållande till klasskamraterna. Föränd-

[65] Tyrefors Hinnerich et al. (2011).
[66] Se exempelvis Berg et al. (2019).
[67] Zimmerman (2018). Se också OECD (2015c) och SKL (2018).
[68] Cobley et al. (2009).
[69] Fredriksson & Öckert (2014). Likartade effekter på norska data har observerats av Ström (2004).

ringar av åldern vid skolstart får alltså konsekvenser för hur mycket barnen lär sig i skolan.

Kunskapseffekterna får också betydelse för elevernas fortsatta utbildning. En person som börjar skolan ett år senare får i genomsnitt mellan 1 och 2½ månaders längre utbildning.

Inkomsteffekterna är mer blandade. Barn som börjar i skolan senare lär sig mer och får längre utbildning, men å andra sidan kommer de ut på arbetsmarknaden senare. Effekterna på arbetsinkomsterna avspeglar nettot av dessa båda effekter. Med den högre utbildningsnivån följer emellertid också andra fördelar, som inte alla kommer till uttryck i högre lön. Den höjda livskvaliteten på individnivå kan väga upp den lägre livsinkomsten, och samhälleliga vinster med en högre bildningsnivå påverkar bedömningen i samma riktning. Ett högre pension och eventuellt också ett längre liv påverkar också kalkylen.[70] Effekterna blir liksom för skolprestationerna störst för kvinnor och för barn till föräldrar med kort utbildning.

Sammantaget pekar dessa resultat på vikten av att noggrant följa barns utveckling under förskola, förskoleklass och de första åren i skolan och sätta in stödjande insatser av olika slag när så behövs. Oavsett om man är född sent på året, har föräldrar med kortare utbildning eller födda i ett annat land har alla barn samma rätt att utvecklas på bästa möjliga sätt. Detta kräver ett mer systematiskt arbete med tidiga kartläggningar för olika stödinsatser, vilket också tidigare utredningar pekat på.[71]

Från läsåret 2019/2020 genomförs *Läsa, skriva, räkna*, en garanti för tidiga stödinsatser, vilken bland annat inkluderar en obligatorisk kartläggning av läsning och matematik i förskoleklass. Riksdagen har uppdragit åt regeringen att låta utvärdera effekterna av detta[72], och en utvärdering genomförs av Skolinspektionen. Denna utvärdering tycks dock i första hand fokusera på hur det genomförs, inte vilka effekter detta får för likvärdigheten i termer av resultat för olika grupper av barn.

[70] Kalkylen i Fredriksson & Öckert (2014) omfattar endast perioden fram till pensionen.
[71] SOU 2016:59.
[72] Utbildningsutskottets betänkande 2017/18:UbU10.

8.3.7 Skolans pedagogik och arbetsmiljö

En stor del av den offentliga debatten om skolan under senare decennier har handlat om institutionella frågor och mätbara karaktäristika som lärartäthet. Dessa är som framgått viktiga, men en fråga som inte får försummas är vad som händer i klassrummet och andra forum där lärandet äger rum. En aspekt av detta är vilka metoder som används i undervisningen – pedagogiken eller didaktiken, en annan vilken arbetsmiljö som råder under lärandeprocessen.

Pedagogiska val

Som framgår av kommissionens underlagsrapport om utbildningsfrågorna har pedagogik och didaktik varit ämne för tidvis animerade debatter inom professionen. Debattklimatet har varit polariserat, något förenklat mellan två läger som förordar en elevstyrd eller konstruktivistisk metodik respektive en mer traditionell metodik med en mer central roll för läraren. Ur kommissionens perspektiv är den intressanta frågan om det finns systematiska skillnader i utbildningsresultaten mellan dessa angreppssätt och om dessa skillnader i så fall har en fördelningsdimension, det vill säga gynnar eller missgynnar elever beroende på vilka förkunskaper de har med sig. I detta kapitel behandlas frågan om man i svenska skolan har tenderat att använda någon metodik i särskilt hög utsträckning; till frågan om det går att belägga skillnader i resultat återvänder vi i kapitel 17.

I OECD:s PISA-undersökning 2015 ingick bland annat frågor om vilken pedagogik som eleverna upplever att det tillämpas i skolan. På basis av svaren om hur ofta olika moment förekommer i undervisningen har man på OECD sammanfört olika undervisningsmetoder, inte i två utan i tre huvudansatser.[73] För de naturvetenskapliga ämnena (biologi, fysik etc.) karaktäriseras de följande sätt:

- *Elevstyrd undervisning* bygger på att eleverna själva ska söka kunskaper genom experiment som ska utmana dem att utveckla sin förståelse av vetenskapliga idéer. Eleverna ges möjlighet att diskutera vetenskap utifrån sina experiment. Läraren förklarar hur vetenskapliga idéer kan användas för att förstå olika fenomen i tillvaron.

[73] Se kapitel 2 i OECD (2016 a). En sammanfattning finns i OECD (2018 c).

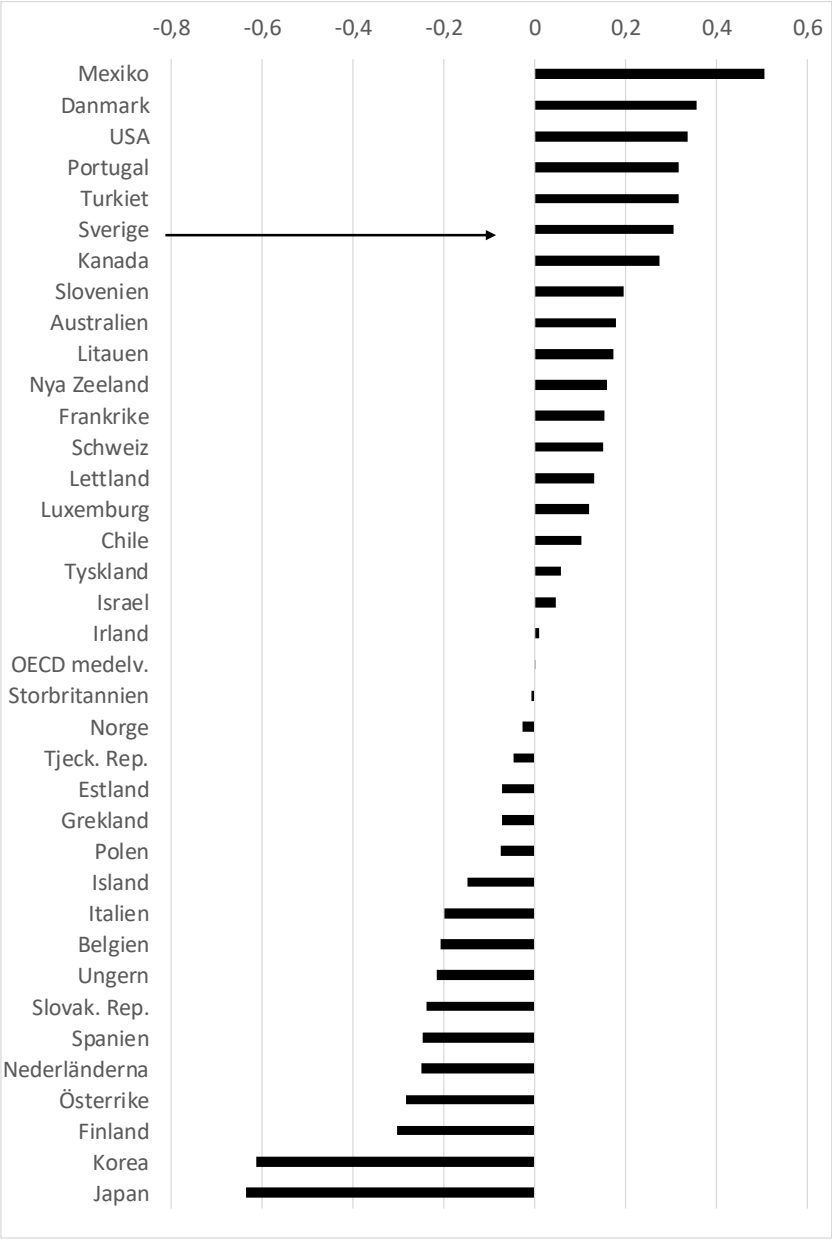
- *Lärarledd undervisning* syftar till välstrukturerade, klara och informativa lektioner om ett ämne. Det omfattar bland annat förklaringar från läraren, klassdiskussioner och frågor från eleverna som ger läraren möjligheter att förklara idéer.
- *Adaptiv undervisning* är en variant av lärarledd undervisning i vilken läraren lägger stor vikt vid att anpassa undervisningen till elevernas behov, förmåga och kunskapsnivå. Läraren ger individuell hjälp när elever har problem med att förstå ett ämne eller en uppgift och ändrar struktur på lektionen, när många elever har gemensamma problem.

De olika metoderna är inte varandra helt uteslutande, men det kan ändå vara lämpligt med en renodling som gör det möjligt att statistiskt analysera effekterna av olika undervisningsmetoder. I kort sammanfattning ger analysen följande resultat:

- Den elevstyrda undervisningen fungerar endast i välordnad studiemiljö och med förhållandevis avancerade elever. För normala miljöer och merparten av elevkollektivet leder den till sämre studieresultat. En fördel är att den kan locka fram intresse hos nya elevgrupper, särskilt hos flickor.
- Den lärarledda undervisningen ger goda studieresultat och är inte känslig för inlärningsmiljön. Den befäster också tro på vetenskapliga ideal som objektivitet och sanning.
- Den adaptiva undervisningen leder liksom den föregående till goda studieresultat och fungerar också i mindre gynnade inlärningsmiljöer. Den befäster också liksom den tro på vetenskapliga ideal som objektivitet och sanning.

De olika metoderna är som sagt inte uteslutande, och i ett helt land finns alltid variationer. Sverige kan karaktäriseras genom en ovanligt hög användning av elevstyrd undervisning, en lärarledd undervisning strax under genomsnittet inom OECD och en adaptiv undervisning över genomsnittet. Situationen vad avser den elevstyrda undervisningen framgår av figur 8.8.

Figur 8.8 Användningen av elevstyrd undervisning i Sverige jämfört med övriga OECD-länder (medelvärdet satt till 0)



Källa: OECD (2016 a), figur II.2.16.

Den landspecifika analysen indikerar att Sverige resultatmässigt skulle vinna på en ökad användning av den lärarledda undervisningen och då särskilt i den adaptiva formen.[74]

Arbetsmiljön

Till uppdraget om en likvärdig skola hör att garantera en rimlig lägstanivå på arbetsmiljön i skolan. Bilden av denna i den svenska skolan är blandad. OECD sammanfattar i sin granskning från 2015 bilden på följande sätt:[75]

> Sammanfattningsvis: fastän svenska skolor är inkluderande och karaktäriseras av goda relationer mellan lärare och elever, har de många stora utmaningar när det gäller arbetsron. Fakta talar för att många svenska skolor och deras inlärningsmiljö i stort inte alltid gynnar inlärningen och inte är tillräckligt utmanande för att eleverna ska utveckla sin fulla potential.

Bilden är som sagt blandad. Relationerna mellan lärare och elever är goda, men alla faktorer som påverkar en elevs uppfattning av läraren positivt gynnar inte säkert elevens långsiktiga intresse. Svenska elever skolkar i lägre utsträckning än genomsnittet en hel skoldag men kommer oftare för sent till lektionerna. Arbetsron i svenska klassrum är sämre än OECD-genomsnittet. Mobbning förekommer i något lägre utsträckning än genomsnittet inom OECD.[76] Mycket tyder på att arbetsmiljön för både lärare och elever är bättre på skolor med starka elevförutsättningar.[77]

8.3.8 Skolinspektionens iakttagelser

De analyser som presenterats ovan avser inriktning, styrning och resursfördelning och hur dessa återverkar på de resultat som uppnås. Skolinspektionen har i uppdrag att verka för att legaliteten i verksamheten upprätthålls, vilket kräver ett något annorlunda fokus.[78]

[74] OECD (2016).
[75] OECD (2015b).
[76] Samtliga uppgifter från PISA-undersökningarna och föregående referens.
[77] Angående arbetsmiljön, se OECD (2019d), Table III. B1.3.5.
[78] Portalparagrafen i myndighetens instruktion inleds med orden ”Statens skolinspektion ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö” (1 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion).

I sin årliga översikt konstaterar myndigheten att det finns problem med likvärdigheten i skolan.[79] Skolors kvalitet och huvudmäns förmåga att efterleva lagstiftningens krav varierar. I vissa skolor finns stora brister, och huvudmannen har inte säkerställt elevens rättigheter enligt skolförfattningarnas krav.

De områden som fortsatt har störst andel brister är elevhälsa, arbete med extra anpassningar och särskilt stöd till elever, samt trygghet och studiero. På huvudmannanivån finns brister i styrning och kvalitetsarbete. Huvudmän delegerar alltför ofta strategiskt viktiga frågor till rektorerna, utan stöd eller uppföljning. Det kan innebära att den garanterade undervisningstiden inte följs upp eller att skolornas arbete med kompetensförsörjning brister. En hög andel skolor har också brister när det gäller rektors styrning och utveckling av verksamheten. Konkret handlar det om en låg andel behöriga lärare, hög rektorsomsättning på skolorna och att elever inte fått ämnesundervisning i alla de centrala delarna av ämnesplanerna i de olika ämnena. Flera huvudmän hanterar inte olikheter i pedagogiska resurser (vad som ibland kallas *pedagogisk segregation*).

Flera skolor redovisar lärarlösa lektioner inom undervisningstiden, i strid med gällande författning. Det förekommer också att undervisningstid faller bort på grund av att lärare av olika skäl inte utnyttjar hela lektionstiden.

8.4 Skolval och fristående skolor

De teoretiska argumenten för marknadsinslag i skolsystemet utgår ifrån att offentliga utövare utgör lokala monopol som saknar incitament att hålla en god kvalitet på undervisningen. Det bärande argumentet, som introducerades av Friedman (1962), är att konkurrens mellan privata och offentliga utförare i kombination med offentlig finansiering i form av en individuell skolpeng skulle kunna förbättra resultaten i skolsystemet och samtidigt undvika oönskade fördelningseffekter.[80] Genom att finansieringen knyts till eleven, och eleven kan välja skola, är tanken att skolor ska konkurrera om elever genom att erbjuda utbildning av god kvalitet, och att vikande elevunderlag i dåliga skolor ska tvinga dessa skolor att stänga. Flera mekanismer

[79] Skolinspektionen (2019).
[80] Friedman (1962).

antas leda till förbättrade utbildningsresultat: privata aktörer skulle kunna ha lättare att hitta modeller för effektivt resursutnyttjande och kunna erbjuda utbildning till samma kvalitet men lägre kostnad, konkurrens skulle kunna leda till innovation och högre kvalitet, och matchningen mellan elevens behov och skolans inriktning skulle kunna förbättras.[81] Även utan privata aktörer på marknaden kan ”hotet” om privata aktörers potentiella inträde leda till kvalitetsförbättringar i den offentliga sektorn.

Det finns dock en rad argument som talar emot att skolmarknaden fungerar som marknader för varor och tjänster. Det är svårt att mäta och observera kvalitet i utbildningen, och marknaden präglas av informationsasymmetrier. Den som är missnöjd med sitt barns skola kan inte utan kostnad (både social och utbildningsmässig) byta skola. Individens motiv vid skolval kan därtill avvika från samhällets motiv för utbildningsväsendet, och leda till att skolor försöker attrahera elever på oönskade sätt. Jämfört med närhetsprincipen erbjuder skolval en möjlighet att söka sig till skolor på större avstånd som har egenskaper som föräldrar och barn efterfrågar och därmed en möjlighet för barn från mindre gynnade miljöer att nå en mer stimulerande omgivning. Eftersom det är känt från andra system för val av tjänster att familjer med hög utbildning och goda ekonomiska resurser tenderar att utnyttja systemen mer aktivt, kan man dock förvänta sig att skolval leder till högre skolsegregation på systemnivå. Slutligen kan system som det svenska kräva detaljreglering för att garantera att vinstmaximerande aktörer inte gör avkall på skolans kvalitet. Omfattande regelstyrning kan motverka de potentiellt positiva effekterna av ett konkurrensbaserat system med fri etableringsrätt, genom att regelefterlevnad går före annat kvalitetsarbete och att heterogeniteten i skolutbudet minskar.[82] Dessa teoretiska utgångspunkter kan utgöra ett stöd för att tolka och förstå de svenska reformernas konsekvenser.

8.4.1 Effekter av skolvalsreformerna i Sverige

Sedan reformerna i början av 1990-talet har en växande andel elever både i grundskola och gymnasieskola fått sin utbildning i fristående skolor. 15 procent av grundskoleeleverna går i dag i en fristående

[81] Shleifer (1998), Gibbons et al. (2008), Hoxby (2003), MacLeod & Urquiola (2014).
[82] Se Vlachos (2012) för en utförlig diskussion.

skola, och motsvarande siffra bland gymnasieelever är 26 procent. Trots att det är svårt att uttala sig om hur den svenska skolan hade utvecklat sig om dessa reformer inte hade genomförts, finns i dag en samlad bild av hur den fristående sektorn fungerar och vilka konsekvenser dess expansion och införandet av skolval har haft för skolsystemet som helhet.[83]

Skolsegregation

Skolsegregationen har som konstaterats ovan ökat kraftigt i Sverige, och skolvalets bidrag till detta är inte obetydlig: knappt en tredjedel av den totala ökningen av skolsegregationen kan förklaras av skolvalet.[84] Skolvalet förstärker därför den segregation som redan finns – segregationen med ett skolvalssystem är starkare än den som råder i ett system baserat på närhetsprincipen, och där enbart bostadssegregation påverkar elevunderlagets sammansättning.[85] Detta förklaras av att elever med goda studieförutsättningar är överrepresenterade i fristående skolor, medan det däremot inte finns några sociala skillnader när det gäller sannolikheten att välja en annan kommunal skola än den närmaste.[86] Inom både svensk och internationell forskning finns en samstämmig bild av att skolval leder till segregation.[87]

Att valmöjligheten får denna konsekvens kan ha flera förklaringar. Den förklaring som ligger närmast till hands är att urvalsgrunderna (ofta kötid) gynnar socioekonomiskt starka familjer med god information om skolor och om skolvalssystemet. En del av förklaringen handlar om ofullständig information i de hushåll som eventuellt skulle gynnas, liksom att en del familjer föredrar den närmast liggande skolan, trots att de har kunskap om alternativen. En bidra-

[83] Det s.k. skolvalet är inte ett val utan en möjlighet att uttrycka önskemål om vilken eller vilka skolor man önskar gå i. Hur ansökningarna hanteras för den händelse antalet ansökningar överstiger antalet tillgängliga platser är av kritisk betydelse för utfallet. Vi återvänder till denna fråga i kapitel 17.
[84] Holmlund m.fl. (2019). Enligt en annan analys beror hela ökningen i spridningen på skolvalet. Skillnaden i bedömning beror på olika antaganden om vad som skulle ha hänt i frånvaro av skolval; se Östh et al. (2013).
[85] Holmlund m.fl. (2014).
[86] Holmlund m.fl. (2019).
[87] Söderström & Uusitalo (2010), Andersson et al. (2019), Östh et al. (2013), Hsieh & Urquiola (2006), Hastings & Weinstein (2008). Se också översikten i OECD (2012).

gande orsak kan också vara att fristående skolor selekterar elever, i strid med gällande lagstiftning.[88]

Det finns också en självförstärkande effekt av föräldrars och elevers val, som kan få långtgående konsekvenser för hur eleverna fördelas över de tillgängliga skolorna. Valet baseras inte bara på objektiva parametrar som skolresultat eller mervärde utan också på hur andra elever väljer. Sådana beslutsregler kan ge upphov till tröskeleffekter (s.k. *tipping points*)[89] och starkt segregerade fördelningar. I amerikansk forskning har fenomenet kallats *white flight*. Det typiska beteendet är att ett ökat inslag av någon minoritet, invandrare eller svarta, leder till viss minskning av majoritetsgruppen, men när minoritetsandelen når ett kritiskt värde, sker en radikal minskning av majoritetsandelen genom utflyttning och minskad inflyttning i kombination.

De flesta studierna både av skolval och bosättning har gjorts i USA.[90] En dansk studie av skolval indikerar att tröskeln bland danska hushåll ligger vid 35 procent elever med utländsk bakgrund.[91] Effekten är starkare bland medel- och högutbildade. Hushåll där någon har utländsk bakgrund byter skola i mycket mindre omfattning, även om de talar danska i hemmet.

Svenska förhållanden har analyserats vad gäller boendeval – som har relevans för segregationen också i skolan – av Böhlmark och Willén och av Aldén m.fl.[92] Aldén m.fl. studerar de 12 största kommunerna i landet under perioden 1990–2007.[93] I flertalet av dessa kan man identifiera tröskelvärden på ganska låg nivå, 9–10 procent för europeiska immigranter och 3–4 procent i relation till utomeuropeiska immigranter.[94] Effekten är å andra sidan måttlig, 5–6 procent fördelade på utflyttning och minskad inflyttning. Liksom i det danska fallet är benägenheten att flytta större bland dem som har hög utbildning.

---

[88] Ahmed et al. (2020). Även bland vissa kommunala skolor visade sig föreligga en svag diskriminering. Studien ger dock inget svar på vad som karaktäriserar dessa kommuner. SVT Uppdrag granskning 2013-10-28 presenterade en liknande undersökning med likartat resultat.
[89] Clotfelter (1976).
[90] För exempel, se Clotfelter (2001) och Fairlie (2002).
[91] Rangvid (2010).
[92] Böhlmark & Willén (2020), Aldén et al. (2015).
[93] I Stockholms fall regionen.
[94] Ibid. tab. 4.

Någon studie av tröskeleffekter inom den svenska skolan liknande den danska som citerades ovan har veterligen inte gjorts. Erfarenheterna från Malmö och Nyköping visar dock att flykteffekter finns.[95]

Varför elever från mindre gynnade miljöer inte utnyttjar möjligheten att välja har undersökts av Bunar i intervjuer med ungdomar från sådana miljöer.[96] Slutsatsen är att valet inte avgörs av informationsbrist, transportkostnader eller kulturella begränsningar utan av den relativa sociala trygghet som ligger i de nätverk man ingår i på det lokala planet. Att förlora denna trygghet och att hamna i socialt underläge som outsider upplevs av många som ett alltför högt pris för att vinna tillträde till en skola dominerad av svenskfödda medelklassbarn. Ett likartat beteende har observerats i Tyskland.[97]

Det finns en kostnad också för dem som väljer att stanna kvar i samma skola, om några utnyttjar möjligheten att söka sig bort. Betydelsen av nätverk och den stabilitet de ger inte bara i allmänhet utan också specifikt för skolresultaten bekräftas i en brittisk studie av Gibbons m.fl.[98] En hög omsättning i ett grannskap försämrar resultaten för dem i en viss åldersgrupp som går kvar, även sedan kontroll gjorts för egenskaper hos individer, grannskap och skolor. Rörligheten har alltså i sig en kostnad på samhällsnivå, även om den skulle gynna dem som söker sig bort.

Betygsinflation och systematiska skillnader i bedömning

Sverige har decentraliserat bedömning och betygssättning till lärarprofessionen; det finns inte någon helt extern bedömning av elevers och skolors resultat eftersom även de nationella proven rättas lokalt på skolorna. Detta, i kombination med skolkonkurrens där skolor har incitament att uppvisa goda resultat, innebär uppenbara risker för systematiska skillnader i betygssättning mellan skolor och för betygsinflation.

Som tidigare nämnts visar flera studier glapp mellan faktiska kunskaper (mätt med nationella prov) och betyg, som bland annat beror

[95] Se avsnitt 8.4.3.
[96] Bunar (2010).
[97] Kristen (2008).
[98] Gibbons et al. (2017).

på skoltyp.[99] Fristående skolor har konstaterats vara mer generösa med betygen än kommunala.[100] Även centrala omrättningar av de nationella proven har visat att fristående skolor är mer generösa i rättningen av dessa prov.[101] Slutligen finns det också indikationer på att betygsinflationen har varit högre på mer konkurrensutsatta skolmarknader, det vill säga i kommuner där friskolesektorn vuxit som mest. Skillnaderna i betygsinflation mellan kommuner med mer eller mindre skolkonkurrens är dock relativt små.[102]

Skolresultat

Forskningen om effekter av generella skolvalssystem som det svenska är relativt begränsad, eftersom det finns få länder som genomfört liknande reformer. Att uppskatta effekterna av friskole- och skolvalsreformerna är svårt, eftersom det egentligen kräver en bild av hur skolan hade utvecklats om dessa reformer inte hade genomförts, den så kallade kontrafaktiska utvecklingen. Dels har många andra skolreformer genomförts samtidigt, dels påverkas skolan av vad som händer i omvärlden, till exempel ekonomiska kriser och migrationsströmmar. Utvärderingarna försvåras också av avsaknaden av objektiva resultatmått, och av att de mekanismer som förväntas leda till högre skolresultat också kan förväntas leda till högre betygsinflation. Studierna av det svenska systemet måste därför tolkas med viss försiktighet.

Eftersom den kontrafaktiska utvecklingen inte kan observeras, utnyttjar de studier som genomförts på området regionala jämförelser – jämförelser mellan regioner eller områden som påverkats olika mycket av ökad konkurrens eller ökat skolval. I grova drag har detta inneburit jämförelser mellan storstadsregioner och större städer å ena sidan och mindre orter och landsbygd å den andra. Eftersom dessa regioner skiljer sig åt i många olika avseenden, är det av vikt att metoderna så långt det är möjligt tar hänsyn till sådana skillnader.

I den internationella forskningslitteraturen är resultaten från Chile mest informativa för svensk del, eftersom man där haft ett generellt skolvalssystem som liknade det svenska. Hsieh & Urquiola

[99] Skolverket (2019b).
[100] Vlachos (2018).
[101] Tyrefors Hinnerich & Vlachos (2017).
[102] Vlachos (2010).

(2006) fann att införandet av skolpeng och skolkonkurrens inte hade några effekter på skolresultaten, däremot ökade skolsegregationen. I övrigt visar forskningen blandade effekter. Vissa studier har rapporterat positiva effekter på resultaten (Hoxby 2000, Lavy 2010, 2015), några har inte funnit några effekter (Cullen et al. 2006), medan andra har observerat en negativ effekt (Abdulkadiroglu et al. 2018). Det bör noteras att de effekter som har uppmätts ibland avser hela systemet, ibland endast dem som väljer.

Böhlmark & Lindahl (2015) studerar effekterna av de svenska reformerna genom att utnyttja variation i utbyggnaden av den fristående sektorn i kommunerna och skattar effekten på genomsnittsresultaten i hela skolsystemet.[103] De finner att resultatutvecklingen i genomsnitt har varit relativt sett bättre i kommuner där den fristående sektorn vuxit mer, jämfört med kommuner där den fristående sektorn inte vuxit. De härleder den positiva genomsnittseffekten i första hand till konkurrensen mellan skolorna. Genom att deras metod utnyttjar förändringar över tid på kommunnivå tar den hänsyn till att kommuner kan skilja sig åt i många olika avseenden (även sådana som inte går att observera i data), så länge dessa skillnader är konstanta över tid. Böhlmark & Lindahl beräknar att effekten av en tioprocentig ökning av andelen elever i fristående skola leder till en resultatförbättring motsvarande 1,7 percentilpoäng i årskurs 9.

I en tidigare version av Böhlmark och Lindahls studie[104] undersöktes om effekterna skiljer sig mellan elever med olika familjebakgrund. De fann att effekterna inte skiljer sig mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund. Elever med högutbildade föräldrar tycks gynnas särskilt, medan elever med lågutbildade föräldrar inte uppvisar någon positiv eller negativ effekt.

Wondratschek et al. (2013) och Edmark et al. (2014) studerar vilken betydelse det har för skolresultaten att eleven har många skolor inom pendlingsavstånd.[105] Innan skolvalet introducerades gav antalet skolor i närområdet inte upphov till större valmöjligheter; däremot kunde det finnas skillnader i andra (t.ex. socioekonomiska) avseenden mellan bostadsområden med olika befolkningstäthet eller olika stadsplanering. Studien undersöker skolvalets effekter genom att studera hur betydelsen av att ha många skolor i närområdet föränd-

[103] Böhlmark & Lindahl (2015).
[104] IZA WP http://ftp.iza.org/dp2786.pdf.
[105] Wondratschek et al. (2013), Edmark et al. (2014).

rades i takt med att skolval blev vanligare och det uppstod en reell möjlighet för eleven att få tillgång till någon av dessa skolor. Studien beräknar genomgående elevens valmöjligheter utifrån antalet skolor innan skolvalsreformen genomfördes, eftersom nyetableringar kan vara ett direkt resultat av reformerna eller av resultatutvecklingen i området. Resultaten i Wondratschek et al. (2013) och Edmark et al. (2014) indikerar att det på kort sikt, innan skolvalet hade slagit igenom, inte fanns några resultatskillnader mellan elever med olika grad av valmöjligheter. För elevkullar som genomgått större delen av sin grundskoletid efter skolvalets införande ger studierna ett blandat intryck när det gäller effekter av större valmöjligheter. Wondratschek et al. (2013) finner att en ökning i valmöjligheterna motsvarande en standardavvikelse har lett till en resultatförbättring motsvarande 1,2 percentilpoäng i genomsnitt. Flera av de positiva effekterna i studierna visar sig dock känsliga för val av specifikation; i vissa fall blir effekterna noll, och i några enstaka fall även negativa, när den empiriska modellen tar hänsyn till att betydelsen av elevernas familjebakgrund kan variera över tid. Studiernas resultat måste därför tolkas med viss försiktighet.

Eftersom effekterna är känsliga för val av specifikation, är det svårt att dra slutsatser om effekternas riktning och storlek. Ett resultat som är robust är dock att det inte finns några betydande skillnader i effekten utifrån elevers socioekonomiska bakgrund eller migrationsbakgrund – enligt Edmark et al. (2014) finns alltså inte något som tyder på att skolvalet har lett till ökad ojämlikhet mellan elever med olika bakgrund.

Ytterligare ett bidrag är Hennerdal et al. (2018).[106] Precis som Böhlmark och Lindahl (2015) undersöks hur andelen elever i fristående skola på kommunnivå är relaterad till skolresultaten. Denna studie tar hänsyn till detaljerad geografisk information om var bostäder och skolor är belägna och tar därmed hänsyn till skolkaraktäristika. Studien använder dock en i grunden annorlunda metod än Böhlmark och Lindahl, en metod som inte tar hänsyn till underliggande (icke-observerade) skillnader mellan kommuner. Studien finner inte några effekter, varken positiva eller negativa, av utbredningen av friskolor.

En annan men relaterad förändring har varit de gradvis ökade möjligheterna att söka fritt till gymnasieskolan. Placeringen på gym-

[106] Hennerdal et al. (2018).

nasier har tidigare liksom för grundskolan styrts av närhetsprincipen, men friheten att söka både inom och utanför den egna kommunen har successivt ökat. År 2000 införde Stockholm och Malmö intagning på basis av betyg. Förändringarna innebär alltså ökade valmöjligheter och ett starkare inslag av konkurrens och är i så måtto intressanta för den allmänna diskussionen om skolvalets effekter. En tydlig och väntad effekt av antagningsreformerna var att de ökade elevsorteringen till gymnasieskolor utifrån årskurs 9-betyg.[107] Därutöver tycks detta även ha gett upphov till att lärarrörligheten ökade på de skolor som fick ett svagare elevunderlag som en konsekvens av Stockholmsreformen.[108] Antagningsreformernas effekter ska alltså tolkas som resultatet av ökad skolkonkurrens, förändrad elevsammansättning och ökad lärarrörlighet på skolor med svaga elever.

Reformerna har analyserats av Riksrevisionen och Molin.[109] Riksrevisionen finner inte att antagningsreformerna har påverkat elevernas sannolikhet för att ha en inkomst, ha varit arbetslösa eller ha genomgått högre studier 10 år efter avslutat gymnasium men däremot lett till en något högre lön än för jämförbara elever. I fördelningshänseende finner man också en viss utjämningseffekt såtillvida att föräldrarnas utbildningsnivå spelar mindre roll. Däremot missgynnas elever med utländsk bakgrund.

Riksrevisionens analys studerar dock endast elever som gått ut gymnasieskolan vilket innebär att effekterna på de svagaste eleverna inte finns med i studien, och denna grupp är särskilt relevant att ta i beaktande ur ett fördelningsperspektiv. I Molins studie ingår hela den relevanta populationen, det vill säga alla elever som gått ut årskurs 9, och den fångar därför effekterna på hela skolsystemet (allmän-jämvikts-effekter). Liksom Riksrevisionen finner Molin vissa positiva långsiktiga effekter på utbildning och förväntad inkomst av skolvalet, men fördelningen av denna genomsnittliga effekt är ojämn. Barn till föräldrar med högre utbildning gynnas, medan ingen effekt registreras för andra barn. Detsamma gäller för barn med svensk respektive utländsk bakgrund; på denna punkt uppvisar studierna alltså samma resultat. Därtill finner Molin att pojkar gynnas, medan det inte finns någon signifikant effekt på flickor.

[107] Söderström & Uusitalo (2010), Molin (2019).
[108] Karbownik (2014).
[109] Riksrevisionen (2018), Molin (2019).

En relaterad fråga är om skolkvaliteten mätt som mervärde skiljer sig mellan kommunala och fristående skolor och mellan vinstdrivande och ideella skolor inom den senare kategorin. Holmlund m.fl. (2019) finner en mindre skillnad i mervärde mellan fristående och kommunala skolor (0,07 standardavvikelser) men gör samtidigt reservationen att denna skillnad också kan uppkomma på grund av selektering med avseende på dolda variabler eller på grund av kamrateffekter.[110] Det kan i det senare fallet handla om att elever med goda förutsättningar sporrar varandra, eller omvänt, att en hög koncentration av elever med ogynnsamma förutsättningar leder till en sämre arbetsmiljö och sämre resultat. En bidragande orsak kan också vara att de fristående skolorna i genomsnitt har mer resurser per elev (se avsnitt 8.4.2).

Till bilden hör att dessa analyser använder genomsnittsresultat som utfallsvariabler. Vad konsekvenserna blir för elever i olika delar av fördelningen framgår inte. Mot bakgrund av hur skolornas mervärde fördelar sig över elevkollektivet (se figur 8.5 ovan) är det inte osannolikt att merparten av eventuella vinsten tillfaller elever i den övre delen av fördelningen, och att förändringen därmed bidrar till en ökad spridning i resultaten. Som den tidigare citerade studien av Gibbons m.fl. (2017) visar uppstår en negativ effekt för dem som blir kvar, när vissa elever med relativt bättre förutsättningar flyttar.[111]

8.4.2 De fristående skolornas resurser

Kommunerna har som skolhuvudmän ett större ansvar är de enskilda huvudmännen. De viktigare skillnaderna sammanfattas i tabell 8.1.

Uppskattningen av vilka skillnader i resurstilldelningen mellan offentliga och fristående skolor som dessa skillnader motiverar har varierat. Den ursprungliga resurstilldelningen till de fristående skolorna efter införandet 1992 var 85 procent av den offentliga resursen per elev i kommunen. En offentlig utredning 1992 indikerade att kostnadsläget i de fristående var 75–85 procent av den offentliga i genomsnitt.[112] Nivån 85 procent behölls dock. År 1997 höjdes ersättningsnivån till 100 procent efter krav från Miljöpartiet som ett inslag i en allmänpolitisk uppgörelse. Något nytt underlag fanns inte

[110] Holmlund m.fl. (2019), s. 253.
[111] Gibbons et al. (2017). En uppföljning av de svagaste elevernas resultat fanns i en tidigare version av Böhlmark & Lindahls uppsats, men den har utgått i slutversionen.
[112] SOU 1992:38.

för denna förändring. Till detta har kommit en möjlighet i skolförordningen att subventionera lokaler för en fristående skola, om kommunledningen anser att det finns ett särskilt intresse av att en sådan etableras.[113]

Ett ambitiöst försök att beräkna kostnadsskillnaderna har gjorts i SOU 2020:28. Den kommunala redovisningen är svårgenomträng-lig, och statistiken över de fristående skolornas kostnader framstår som osäker.[114] En slutsats av analysen som förefaller stabil är dock att den dominerande posten i sammanställningen ovan härrör från variationerna i storleken på elevkullarna. Det är kommunerna som bär kostnaderna för variationerna, och kostnader finns i både upp- och nedgång. När elevkullarna är stora, utnyttjas infrastrukturen mer effektivt, och kostnaden per elev blir lägre. Samtidigt innebär detta en lägre lärartäthet, vilket som konstaterats ovan påverkar studieresultaten negativt.

Tabell 8.1 Kommunala huvudmäns ansvar

Kategori	Komponenter
Verksamhet	Skolskjuts
Myndighetsutövning	Information och antagning till kommunal skola Erbjuda allmänheten insyn i fristående skolor i kommunen Skolpliktsbevakning Beslut om tilläggsbelopp Placering vid grundsärskola
Planeringsansvar	Lokalförsörjning grundskola Platstillgång grundsärskola
Beredskap	Ta över elever vid nedläggning av fristående skola
Andra skillnader	Platsgaranti Skolor i glesbygd Högre krav på anpassning till elever med funktionsnedsättningar*

*Den sista punkten tillagd här.
Källa: SOU 2020:28, tabell 7.6.

[113] 14 kap. 6 § skolförordningen (2011:85). Motsvarande bestämmelse finns i 13 kap. 5 § gymnasieförordningen.
[114] SOU 2020:28, kapitel 8.

8.4.3 Fri etableringsrätt

Det är viktigt att skilja mellan *skolval* och *fri etableringsrätt* inom skolsystemet. Skolval kan existera också inom ramen för ett offentligt administrerat system, med eller utan privata inslag (där de senare i förekommande fall upphandlas). Detta är den ordning som råder inom den högre utbildningen, där studenter har möjlighet att söka till vilken läroanstalt de önskar men där det inte råder frihet att starta ett nytt universitet eller en ny högskola.

Den fria etableringsrätten ställde fram till 2019 tämligen svaga krav på den som önskade bjuda ut tjänster inom området. Dessa krav har nu skärpts, men det är alltjämt en svår uppgift för tillsynsmyndigheten Skolinspektionen att bedöma kompetens och finansiell stabilitet på lång sikt hos dem som anmäler intresse av att bedriva undervisning.

Den fria etableringsrätten kan försvåra för det offentliga att motverka segregationstendenser på lokal nivå. I Nyköping fanns i början av 2010-talet några kommunala skolor med måttliga eller starka segregationsproblem. För att råda bot på situationen beslöt kommunen att slå samman de kommunala skolorna till en enhet och fördela de elever som tidigare gick i de segregerade skolorna jämnt över hela elevpopulationen. Detta genomfördes framgångsrikt, men samtidigt öppnade två nya fristående skolor i kommunen, och antalet elever i de fristående skolorna steg med 400, från drygt 600 till drygt 1 000.[115] En liknande erfarenhet gjordes i Malmö, när en grupp elever flyttades mellan två skolor, liksom i den danska kommunen Holstebro i ett liknande försök att motverka segregationen.[116] De nya skolorna utmärkte sig inte genom någon speciell profil, varför det torde vara svårt att genom restriktioner på urvalsgrunderna för elever förhindra denna typ av initiativ.

Den fria etableringsrätten är också kostnadsdrivande, eftersom kommunen måste ha beredskap att ta över eleverna för samma population som tidigare, samtidigt som kostnaderna slås ut på färre elever.

[115] Bender & Kornhall (2018).
[116] Ang. Malmö, se Wigerfelt (2010), ang. Holstebro, rektor Ole Priess, pers. medd. 2019-12-13.

8.4.4 Sammanfattning

Resultaten från den svenska forskningen om skolval och fristående skolor kan sammanfattas på följande sätt:

- Reformerna har bidragit till ökad skolsegregation.
- Den uppskattade effekten på de genomsnittliga skolresultaten är i de flesta fall noll eller svagt positiv, i något fall svagt negativ, i de regioner som har påverkats mest av skolvalet.
- Någon studie finner inga fördelningseffekter, medan andra finner att skolvalet gynnar de elever som har bäst förutsättningar. I den mån det senare är korrekt, står det i strid med skolans uppdrag att kompensera för skillnader i förutsättningar.
- De fristående skolorna är finansiellt överkompenserade.

Sammanfattningsvis ger de svenska studierna ingen anledning att avvika från de slutsatser som har dragits i en internationell litteraturöversikt från OECD:[117]

> Som framgått motiveras skolvalsmöjligheter ofta som en strategi för att förbättra utbildningsmöjligheterna. Detta bygger på tanken att missgynnade föräldrar blir offer för villkoren i dåliga skolor, så att om man erbjuder dem en väg ut ur dessa skolor, till exempel genom skolcheckar eller öppen registrering, får dessa föräldrar en möjlighet att sätta sina barn i bättre skolor. Men vi har också sett empirisk evidens för att detta inte blir fallet i praktiken. Till och med i de fall då skolvalsprogram har utformats specifikt för att rätta till orättvisor (som Milwaukees voucherprogram) är de föräldrar som utnyttjar valmöjligheten också de som har längre utbildning och högre inkomster (inom låginkomstkategorin) och mer engagerade i sina barns utbildning än de föräldrar som inte deltar i dessa program.

8.5 Skolan och värdegrunden

Diskussionen har hittills gällt kunskaper och färdigheter av det slag som prövas i tester och nationella prov. Skolan har emellertid också som ett av sina uppdrag att grundlägga och befästa vissa värderingar. I 1 kap. 4 § skollagen anges: ”Utbildningen ska också förmedla och

[117] OECD (2012).

förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på."

Skolans uppdrag som rör demokratisk fostran är som tidigare nämnts svår att följa upp. Det finns dock viss kunskap även på detta område. Sverige har deltagit i den internationella undersökningen ICCS (*International Civic and Citizenship Education Study*), som undersöker hur väl ungdomar i olika länder förbereds för att delta som medborgare i samhället. Enligt denna undersökning har svenska elever 2016 goda kunskaper i demokrati- och samhällsfrågor: inget land i undersökningen har ett statistiskt säkerställt högre resultat än Sverige.[118]

Även på detta område är dock bilden något splittrad. Var tionde elev i Sverige tycker att män är mer lämpade än kvinnor att vara politiska ledare, och var tionde elev i Sverige håller inte med om att alla människor ska uppmuntras att ställa upp i politiska val, oavsett etnisk tillhörighet. 18 procent av eleverna i Sverige håller inte med om att invandrare ska ha möjlighet att fortsätta tala sitt eget språk, och 17 procent håller inte med om att invandrare ska ha möjlighet att fortsätta med sina egna seder och bruk. Elever med gynnad studiebakgrund visar genomgående större respekt för demokrati och rättigheter.

Den splittrade bilden bekräftas i andra undersökningar. I en enkät genomförd år 2017 på uppdrag av studieförbunden ansåg totalt 40 procent av de intervjuade att det vore ganska eller mycket bra om politiska beslut överlämnades från politiker till experter.[119] Bland de yngre var siffran 48 procent. En stark ledare som inte behöver bry sig om riksdag eller allmänna val ansåg 9 procent vara ett ganska eller mycket bra alternativ. Att det är viktigt att stötta organisationer som arbetar för att utveckla och stärka demokratin ansåg 91 procent av de tillfrågade, men bara 55 procent var själva beredda att engagera sig för det.

I en annan analys, baserad på en enkät gjord i anslutning till World Values Survey i Sverige 2011, visade det sig att var femte svensk mellan 18 och 29 år kan tänka sig att sälja sin röst för en mindre summa pengar. Var fjärde ung svensk tyckte inte att det är så viktigt att de får leva i en demokrati och tycker att det vore bra, eller mycket bra, om Sverige styrdes av en stark ledare som inte be-

[118] Skolverket (2017).
[119] Studieförbunden (2017).

höver bry sig om riksdagen eller allmänna val. Nästan 15 procent av de unga ansåg i denna undersökning att det vore bra, eller mycket bra, om Sverige styrdes av militären.[120] Analysen visade stor spridning över olika grupper. Den enda bakgrundsvariabeln med klar signifikans var utbildningsnivån – ju högre utbildningsnivå, desto större respekt för demokratiska värden.

Den positiva slutsatsen är att utbildning är ett verksamt medel mot demokratifientliga värderingar. Den negativa slutsatsen är att den grundläggande utbildningen i Sverige i dag inte fullt ut klarar sitt uppdrag att förankra respekt för demokratiska värderingar.

En del av skillnaderna mellan dessa undersökningar kan förklaras av hur frågorna är ställda. Det är en allmän observation från enkäter att de som deltar har en tendens att svara på ett sätt som de tror förväntas av den som ställer frågorna.[121] Men bortom denna effekt kan finnas ett större problem knutet till utbildningssystemets organisation. Som Meira Levinson konstaterar i en diskussion av utbildningen i ett liberalt samhälle är det ”inte tillräckligt att barnen diskuterar den liberala demokratins principer abstrakt utifrån ömsesidigt uteslutande positioner. I stället hävdar jag att man måste skapa ett offentligt rum där barnen deltar gemensamt och som de kan identifiera sig med.”[122] Den splittrade bilden i demokratiundersökningarna kan alltså återspegla att barnen i och för sig har lärt sig vilka normer som råder i samhället men att den praxis som Levinson efterlyser blir alltmer sällsynt i en skola som präglas av växande segregation.

Det finns empiriska undersökningar som styrker denna slutsats. Den tidigare citerade litteraturen om etnisk mångfald och social sammanhållning är relevant också för skolområdet.[123] Förutsättningar för en framgångsrik integration blir, översatt till skolområdet, att elever med olika bakgrund har någorlunda jämbördiga utgångspunkter, att de har nära kontakt i det dagliga livet och löser gemensamma problem och att ledningen – rektor, lärare och annan personal – ger tydliga signaler om att likabehandling är normen. Det finns också specifika undersökningar från skolmiljön med likartade slutsatser.[124]

---

[120] Lindberg & Svensson (2011).
[121] Så kallad *response bias*.
[122] Levinson (1999).
[123] Se avsnitt 5.7.
[124] Rao (2014). Se också Johnson & Nazaryan (2019).

8.6 Gymnasieskolan

Gymnasieskolan är frivillig men har samtidigt stor betydelse både för möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden och för chanserna senare i livet. I den meningen kan valet inför gymnasiet vara livsavgörande.

Gymnasiet består av nationella program och introduktionsprogram, alla treåriga. I de nationella programmen ingår totalt tolv yrkesprogram och sex högskoleförberedande program. Läsåret 2018/2019 följde drygt 300 000 elever något av dessa program, två tredjedelar högskoleförberedande och en tredjedel yrkesprogram.

Utöver de nationella programmen finns även fem introduktionsprogram, som ska ge obehöriga elever möjlighet att komma in på ett nationellt program eller att få ett arbete. Utbildningen är på heltid och eleven följer en individuell studieplan. Omkring 45 000 elever följde denna utbildning läsåret 2019/2020, motsvarande 12–13 procent av det totala antalet gymnasieelever.

Valen till gymnasiet följer i hög utsträckning bakgrundsfaktorerna kön och social bakgrund.[125] Av de 18 programmen är 6 mansdominerade, 8 kvinnodominerade och 4 balanserade. Könsfaktorn slår dock igenom mer eller mindre starkt beroende på hur prestigefylld utbildningen är, framför allt i betydelsen vilka möjligheter den öppnar på sikt, på så sätt att de mest prestigefyllda programmen har jämnare könsfördelning. Yrkesprogrammen uppvisar ett kraftigt genomslag, styrt av vilket kön som dominerar inom respektive yrke i nuläget. De högskoleförberedande programmen ekonomi och naturvetenskap är också de mest balanserade.

Frågan vad som styr dessa val på individnivå har studerats och diskuterats länge under rubriken *social snedrekrytering*. Eriksons och Jonssons utredning från 1993 är fortfarande aktuell, även om mycket i omvärlden har ändrats.[126] Utredarna identifierar två källor till snedrekrytering: att barn med viss social bakgrund presterar bättre i skolan men också att barn på samma prestationsnivå väljer olika beroende på den sociala bakgrunden. Dessa båda faktorer är ungefär lika starka, vilket bekräftar den hypotes som kommissionens uppdrag vilar på, nämligen att det finns en outnyttjad potential som skulle kunna mobi-

[125] Lidegran m.fl. (2014).
[126] SOU 1993:85.

liseras, om andra förutsättningar för valet av utbildning och livsbana skapades. Både jämlikhet och effektivitet skulle därmed gynnas.

Vidare konstateras att snedrekryteringen är en process som pågår under lång tid men som blir synlig i gränsytan mellan olika faser i livet. I det äldre skolsystemet var valet mellan realskola och fortsatt folkskola en sådan viktig förgreningspunkt. Med grundskolans införande försvann denna, och valet till gymnasielinje blir i stället en motsvarande viktig punkt.

De dominerande bakgrundsfaktorerna är föräldrarnas samhällsklass, utbildning och ekonomiska situation. Av dessa är utbildning något viktigare än de andra för barnens val. Men utredarna noterar att andra faktorer bidrar; exempelvis kan förflyttning till en annan skola ge andra förebilder och bidra till att eleven frigör sig från sin sociala bakgrund – ett exempel på en kamrateffekt.[127]

I en bilaga till 2008 års långtidsutredning uppdateras analysen, och påfallande många av de tidigare observationerna står sig.[128] Den sociala bakgrunden är alltjämt av stor betydelse. Betingat på denna bakgrund förefaller ekonomiska incitament spela roll, mer så för män än för kvinnor. Liksom tidigare konstateras att barn med invandrarbakgrund är mer benägna att välja lång utbildning, allt annat lika. Författarnas slutsats att insatser för att få barn och ungdomar att välja ”rätt” utbildningsväg, det vill säga en väg som givet deras förutsättningar har hög sannolikhet att i efterhand upplevas som lyckat, måste göras tidigt i livet.

I en uppföljning av introduktionsprogrammen (exklusive språkprogrammen) konstaterar Skolverket att en majoritet av eleverna som följt dem, 74 procent, är sysselsatta efter sina gymnasiestudier, antingen i förvärvsarbete eller i fortsatta studier. Andelen sysselsatta varierar mellan de olika programmen. Högst sysselsättning har elever som började på programinriktat individuellt val, 84 procent; lägst har elever som började på individuellt alternativ, 65 procent. De flesta av eleverna som arbetar efter avslutat introduktionsprogram är sysselsatta inom vård och omsorg, oavsett vilket introduktionsprogram de började på.

Att inte ha avgångsbetyg från gymnasiet är en nackdel, när man söker arbete. Förändringar i gymnasieskolan under senare decennier

[127] Ibid., s. 20.
[128] Johansson m.fl. (2008).

har bidragit till att andelen elever utan avgångsbetyg har ökat. En sådan förändring var när samtliga yrkesutbildningar förlängdes till tre år och fick ett mer teoretiskt innehåll. Tanken var att underlätta övergång till högre studier och mer generellt att öka möjligheterna att få anställning, när ekonomin förändras. I stället bidrog reformen till att andelen elever som inte slutför sin gymnasieutbildning ökade. Det tredje året hade däremot ingen effekt på övergången till högre studier och tycks inte heller ha minskat arbetslöshetsrisken i lågkonjunktur.[129]

En annan förändring under 1990-talet var att det relativa betygssystemet ersattes med ett mål- och kunskapsrelaterat system. Eftersom kunskapskraven var kopplade till varje kurs, innebar de målrelaterade betygen också att elevernas slutbetyg i lika stor del kom att baseras på kursbetygen under första, andra och tredje året. Björklund m.fl. (2010) visar att införandet av de nya målrelaterade kursbetygen minskade andelen elever som fick ett slutbetyg på utsatt tid, och att elever i yrkesförberedande program med svag studiebakgrund var särskilt drabbade.[130] Dessa elever var dock i stor utsträckning närvarande i skolan, men uppnådde inte kraven för slutbetyg.[131]

En ny gymnasiereform 2011 syftade till att öka genomströmningen på gymnasiet. Det teoretiska innehållet i yrkesutbildningarna minskades, och de ger inte längre automatiskt högskolebehörighet. Dessutom skärptes inträdeskraven till de nationella programmen i syfte att endast anta de elever som är väl förberedda för sina gymnasiestudier. Det individuella programmet ersattes med fem individanpassade introduktionsprogram avsedda enbart för elever som inte uppfyller behörighetskraven. Andelen elever på yrkesprogrammen har minskat kraftigt, medan den i stället har ökat på de högskoleförberedande programmen och på introduktionsprogrammen. I den sista kategorin ingår nyanlända elever som följer språkintroduktionsprogrammet.

Syftet med denna senare reform har inte heller uppnåtts. Andelen elever med yrkesexamen minskar för elever med både höga och låga betyg. Minskningen bland de elever som hade låga grundskolebetyg beror på att betydligt färre fullföljer gymnasiet. För dem med högre betyg är orsaken i stället att de tar en studieförberedande examen.

[129] Hall (2012), (2013).
[130] Björklund m.fl. (2010).
[131] Holmlund m.fl. (2014).

Andelen elever som inte slutför gymnasiet på utsatt tid tycks dock ha ökat för båda grupperna. Sammantaget sammanfaller 2011 års gymnasiereform med en relativt kraftig minskning av genomströmningen i gymnasieskolan.

8.7 Kulturskolor

Liksom på många andra områden grundläggs intressen och beteendemönster under uppväxtåren. Den som inte har utvecklat ett kulturintresse kring tjugoårsåldern har svårare att komma över trösklarna till ett kulturaktivt liv senare i livet.

Något lagstadgat krav på kulturskolor i landets kommuner finns inte i dag, men sådana finns trots det i de allra flesta kommuner. Kulturskolorna har spelat och spelar ännu en viktig roll för utvecklingen av barns och ungdomars kulturintresse, och det stora flertalet kommuner har också kulturskolor med musik som dominerande inslag i utbudet. Musikindustrin har varit en näringspolitisk framgång som delvis hämtat näring från de kommunala musikskolorna. Även andra generella färdigheter som att stå på scen och framträda inför publik utvecklas i denna miljö.[132]

Totalt fanns närmare 238 000 elevplatser i kulturskolan 2018.[133] Antalet barn i kö uppskattas till 45 000. Bland de unga i åldrarna 6–19 år i kulturskolan hade 78 procent minst en förälder eller vårdnadshavare med någon eftergymnasial utbildning. Motsvarande andel i landet som helhet var 59 procent. Barn och unga med föräldrar med längre utbildning är alltså överrepresenterade. Av eleverna hade 18 procent utländsk bakgrund, medan motsvarande andel i befolkningen var 27 procent. Det råder alltså en underrepresentation, men skillnaderna minskar med den tid som personerna varit i landet. På elevplatserna i samtliga ämnen fanns 62 procent flickor och 38 procent pojkar.

[132] För en översikt över forskningen om kulturskolorna i Norden, se Rønningen (red.) (2019).
[133] Denna och följande siffror från Kulturrådet (2019).

8.8 Högre utbildning

Mycket av vad som tidigare sagts om val till gymnasielinjer går igen i beslutet om man ska gå vidare till högre utbildning, och i så fall med vilken inriktning. Man kan teckna en bild av högskolefältet som reproducerar den tidigare skissen av gymnasiefältet. Kön och social bakgrund är dominerande variabler bakom valet av inriktning, men de är viktigare för kortare och mer yrkesinriktade utbildningar. Kvinnodominansen är markant i antagningen till högre utbildning; inför höstterminen 2019 vara andelen kvinnliga antagna 62 procent.[134]

Inom ramen för högskoleutbildningen är bakgrundsfaktorerna märkbara. Till nyare universitet och högskolor är antagningen relativt bred, medan de äldre universiteten och mer prestigefyllda högskolorna domineras av barn till högutbildade. Lidegran m.fl. urskiljer tre olika sfärer, en manligt dominerad som i stor utsträckning återfinns på tekniska utbildningar, en kvinnlig motsvarighet, där utbildningar inom vård och utbildning dominerar och en mer könsneutral sfär, som rymmer en större social spännvidd och där studenter med större resurser samlas.[135]

Bland dem som går vidare till högre utbildning är barn med utländsk bakgrund överrepresenterade, givet deras sociala bakgrund.[136] De väljer också längre utbildningar i högre utsträckning än svenskfödda.

Det finns en geografisk dimension i rekryteringen, synlig som en skillnad mellan centrum och periferi eller mellan stad och land. Unga män på landsbygden är minst intresserade av högre utbildning.[137] I detta perspektiv är det ett viktigt resultat att geografisk närhet spelar roll. Forskning har visat att expansionen av universitet och högskolor till nya orter har lett till en breddning av rekryteringen till högre utbildning.[138] Även om de nyare högskolorna och universiteten generellt har en tydligare fackinriktning, innebär den ökade tillgängligheten till högre utbildning att produktionen av humankapital har spritts till nya grupper och regioner. Samtidigt finns tendenser på övergripande nivå till koncentration av den ekonomiska aktiviteten, vilket drar i en annan riktning; vi återvänder till denna problematik i kapitel 12.

---

[134] UHR (2019).
[135] Lidegran m.fl. (2014), s. 26.
[136] UHR (2017).
[137] Ibid.
[138] Eliasson (2006), Tano (2014).

Högre utbildning som investering

I ekonomiska analyser av utbildningsbeslut spelar ekonomiska incitament stor roll. Man föreställer sig då att beslutet att välja en viss utbildning ses som en investering, där kostnaden framför allt i form av utebliven lön vägs mot lönevinster längre fram i livet, den så kallade utbildningspremien. Så argumenterar fackliga organisationer, och så genomförs också analyser av OECD på området.

De nordiska länderna Danmark, Norge och Sverige har jämte Nya Zeeland låga utbildningspremier.[139] Höga utbildningspremier återfinns i länder med hög ojämlikhet och i östeuropeiska, tidigare kommunistiska länder. Inte desto mindre kan konstateras att andelen av befolkningen i Sverige med högre utbildning i dag uppgår till 48 procent, att jämföra med OECD-genomsnittet 44 procent.[140] Förklaringen ligger i att kalkyler av det här slaget i flera avseenden är ofullständiga. Med högre utbildning följer genomsnittligt en bättre hälsa och en ökad förväntad livslängd. En högre lön leder till en högre pension, som dessutom bärs upp under fler år till följd av den ökade livslängden. Till detta kommer en normalt högre status. Men utöver dessa värden kan utbildningen och det yrke som är kopplat till den upplevas ha ett egenvärde av den som väljer den; med ekonomiskt språkbruk har utbildningen och yrket ett konsumtionsvärde. Alstadsaeter har beräknat detta egenvärde för lärarutbildning i Norge med utbildning till företagsekonom som referens, betingat på studenter med samma betygsnivå då de lämnade gymnasiet.[141] Resultatet är att konsumtionsvärdet av lärarutbildningen – egenvärdet som vissa studenter tillskriver läraryrket – uppgår till så mycket som en tredjedel av den förväntade framtida inkomsten.

Här ligger en del av förklaringen till att ekonomiska analyser bara ger begränsade insikter i vilka faktorer som påverkar valet av utbildning och levnadsbana. Av samma anledning kommer diskussioner om åtgärder för att minska snedrekryteringen som bygger enbart på ekonomiska incitament – subventioner och skatter – att vara ofullständig. Det handlar om ett väsentligt bredare spektrum av åtgärder – information, påverkan på attityder, förebilder och annat – som dessutom måste sättas in i tidiga skeden, långt innan barn och ungdomar kan förväntas börja göra kalkyler över framtida livsinkomster.

[139] OECD (2011 b). Sverige har tyvärr inte bidragit till jämförelserna under senare år.
[140] OECD (2019 d).
[141] Alstadsaeter (2009).

Även om man ser den högre utbildningen i första hand som en investering, finns det systematiska skillnader mellan kvinnor och mäns hantering av detta humankapital. Som Lidegran m.fl. konstaterar, görs det val *inom* respektive utbildningsväg som påverkar framtida positioner inom arbetslivet.[142] En del av förklaringen är att det finns en kostnad förknippad med att bryta etablerade könsroller.

Avhopp

Avhopp från utbildning innebär förluster både för enskilda och för utbildningsanstalterna. UKÄ har i en rapport analyserat avhoppen från de tio största yrkesexamensprogrammen.[143] Andelen tidiga avhopp varierar stort – från 8 procent på läkarprogrammet till 35 procent på ämneslärarprogrammet. Några av slutsatserna är förväntade. Män hoppar överlag av i högre utsträckning än kvinnor, särskilt på kvinnodominerade utbildningar. En något högre andel yngre än äldre nybörjare hoppar av. Variationen är dock stor mellan programmen. Studenter med utländsk bakgrund har på vissa program högre risk för avhopp, tydligast på lärarutbildningar; på jurist- och läkarprogrammen är dock skillnaderna mycket små.[144] Låga gymnasiebetyg ökar risken att hoppa av på alla program utom socionomprogrammet.

Social bakgrund har i undersökningen mätts som den högst utbildade föräldern utbildningsnivå. Något förvånande är det bara inom civilingenjörsprogrammet som social bakgrund spelar roll. Den positiva slutsatsen av detta är att en aktiv breddning av underlaget till högskolan med studenter från mindre studievana miljöer inte behöver påverka genomströmningen negativt, så länge kraven på förkunskaper vidmakthålls.

8.9 Andra konsekvenser av utbildning och skolmiljö

En stor del av detta kapitel har ägnats åt olika faktorer som bidrar till ojämlikhet i kunskaper och kompetenser på ett sätt som har direkta konsekvenser för inkomster och inkomstojämlikhet. Men skolgången och skolmiljön har också andra konsekvenser som påverkar framtida

[142] Lidegran m.fl. (2014), s. 36 f.
[143] UKÄ (2017).
[144] Ibid. s. 22.

möjligheter till arbete och inkomst. Detta gäller i synnerhet olika slags skolmisslyckanden som ofullständiga betyg och avhopp, men även bland dem som klarar skolan bra finns det tecken på negativa bieffekter med konsekvenser för inkomsterna på längre sikt. Detta avsnitt behandlar två sådana områden, psykisk ohälsa och kriminalitet, där skolan och skolmiljön ibland spelar en problematisk roll. Detta får sannolikt störst konsekvenser för grupper av barn och ungdomar som redan har sämre förutsättning i skolan.

Psykisk ohälsa

Psykisk ohälsa hos barn och unga är ett växande problem i samhället.[145] Eftersom barnen och ungdomarna tillbringar en så stor del av sin tid i skolan, har mycket av diskussionen kring problemet kretsat kring skolan. Problemet är emellertid bredare än så.

Beteckningen *psykisk ohälsa* avser både mindre psykiska problem som oro och nedstämdhet och mer allvarliga symptom som uppfyller kriterierna för psykiatrisk diagnos. Symptomen kan vara både psykiska (sömnsvårigheter, nedstämdhet, irritation, nervositet) och somatiska (huvudvärk, ont i magen, ont i ryggen, yrsel).

Källor till ohälsa hos de unga kan finnas inom familjen, specifikt i dess ekonomiska situation, i skolmiljön eller i mer övergripande samhällsförändringar. Enligt Folkhälsomyndighetens bedömning har den genomsnittliga familjemiljön åtminstone inte försämrats. Antalet separationer ligger på relativt stabil nivå, och gemensam vårdnad har blivit vanligare. Det finns en allmän rörelse mot mindre auktoritära uppfostringsmetoder, vilket minskar risken för psykiska problem, men vad som i verkligheten sker i hushållen är naturligtvis svårt att bedöma.

Den ekonomiska situationen har förbättrats i absoluta tal, men andelen hushåll i utsatt situation definierat på basis av relativ inkomst har ökat.[146] Osäkra boendeförhållanden kan skapa särskilda problem.

Vad gäller generella samhällsförändringar som villkoren på arbetsmarknaden, den ökade användningen av elektronisk utrustning och liknande breda samhällsprocesser är forskningsläget för närvarande

[145] Folkhälsomyndigheten (2018 b).
[146] Se avsnitt 3.4.

för osäkert för att man ska kunna säga något säkert om effekterna på den psykiska hälsan.

Huvudintresset har därför riktats mot skolan och dess betydelse på olika nivåer. Psykiska symptom är vanligare bland barn som har problem att klara skolan, och de allmänt försämrade resultaten i skolan är alltså en tänkbar källa till ohälsa. Flickor rapporterar problem oftare än pojkar, trots att de generellt presterar bättre i skolan.[147] Mobbning är en känd orsak, men det finns ännu så länge inga indikationer på att mobbning har blivit vanligare, även om det blivit mer uppmärksammat.

Kungliga Vetenskapsakademien har på basis av en omfattande inventering av forskningen sökt formulera en uppsättning stiliserade fakta om sambanden mellan problem i skolan och psykisk ohälsa.[148] Huvudresultaten kan sammanfattas på följande sätt:

- Det finns tydliga och stabila samband mellan barns framsteg i skolan och deras psykiska hälsa. Psykisk ohälsa uppvisar ett brett spektrum av somatiska och psykosomatiska reaktioner.
- Sambanden är ömsesidiga, det vill säga misslyckanden i skolan kan leda till psykisk ohälsa, vilken i sin tur ytterligare försämrar resultaten. Särskilt om barnen upplever att de anstränger sig samtidigt som framstegen uteblir, finns risk för depression.
- Problem kan uppkomma tidigt. I synnerhet om läsförståelsen brister, finns risk för både inåtvända och utagerande reaktioner, som i viss utsträckning är könsrelaterade.
- Framsteg i skolan stärker självkänslan. Självkänsla leder i sig inte till bättre resultat men är förbunden med egenskaper som påverkar resultaten positivt.
- Kamratgrupper och relationer till lärarna påverkar hur skolresultaten samspelar med den psykiska hälsan. Denna påverkan kan vara positiv eller negativ, beroende på omständigheterna.
- Problemen tenderar att minska, när eleverna når gymnasienivån och deras sociala arenor expanderar.

[147] Folkhälsomyndigheten (2018 b).
[148] Gustafsson et al. (2010).

Utifrån dessa fakta drar författarna några policyslutsatser:

- Åtgärder för hjälpa upp brister måste sättas in tidigt för att förhindra negativa spiraler av ohälsa och otillräckliga framsteg i skolan.
- Stödåtgärder måste baseras på bedömningar av barnens individuella utveckling, men det är viktigt att dessa bedömningar inte blir stigmatiserande och att de kopplas till åtgärder där sådana behövs. Negativa utlåtanden i tidig ålder som överlåts åt föräldrar och barn att hantera gör mer skada än nytta.

Problem i ungdomen och kriminalitet

De flesta kriminella karriärer inleds i tonåren, men endast en mindre del av dem som begår brott i ungdomen fortsätter denna bana upp i vuxenåldern.[149] Flertalet får en ordnad tillvaro med arbete och familj, även om välfärden mätt med gängse mått utvecklas sämre. Utvecklingen påverkas av en kombination av personlig läggning, händelser i tidig barndom och under skolåren. Styrkan i sambandet mellan fäders och söners benägenhet att begå grott är något svagare än sambandet när det gäller utbildning (uttryckt som fullbordat gymnasium eller eftergymnasial utbildning).[150] Fäders förebild spelar stor roll; om föräldern har dömts för brott eller inte är, jämte familjestrukturen, viktigare än utbildningsbakgrund och inkomst.[151]

Betydelsen av skolmisslyckanden har vuxit över tid.[152] Effekten är dock uttalad bara för män.[153] Ibland utvecklas en problematisk relation mellan elever som har svårigheter å ena sidan och andra elever och lärare å den andra. I en enkät gjord hösten 2018 uppgav 14 procent av eleverna i årskurs 9 att de inte känner sig trygga i skolan. Siffran för åk 5 och gymnasieskolans år 2 är 10 respektive 9 procent. Närmare sex av tio elever uppger att andra elever stör ordningen i klassrummet. Nästan var tredje elev uppger att de inte har studiero på lektionerna.[154] Exkluderande åtgärder mot dem som stör riskerar emellertid att leda till mycket negativa konsekvenser på sikt.

[149] För en analys av kriminella karriärer, se Nilsson & Estrada (2009) och Sivertsson (2018).
[150] Hjalmarsson & Lindquist (2012).
[151] Hederos Eriksson et al. (2016).
[152] Bäckman m.fl. (2013).
[153] Bäckman (2017).
[154] Skolinspektionen (odat.).

Av en analys på amerikanska data framgår att elever som placeras i en skola som har en standardavvikelse högre benägenhet att suspendera elever löper 15 till 20 procents högre sannolikhet att dömas till fängelse som vuxna. Effekten är starkast för män och för olika minoriteter.[155]

Ett återvändande till skolan minskar risken för en fortsatt kriminell karriär, vilket illustrerar betydelsen av vuxenutbildning för en komplettering av de delar av grundutbildningen som saknas.

Ekonometriska studier av sambandet mellan utbildning och brottslighet bekräftar utbildningens betydelse för att reducera brottsligheten. Hjalmarsson m.fl. har utnyttjat den svenska grundskolereformen som instrument och funnit att ett extra år i den grundläggande utbildningen minskat risken för att dömas med 6,7 procent och risken för fängelsedom med 15,5 procent.[156] I en annan studie fokuserades i stället utvidgningen av den gymnasiala yrkesutbildningen med ett tredje år.[157] Den berörda elevgruppen har en högre brottsfrekvens än genomsnittet, vilket gör förändringen särskilt intressant. Det tredje året visade sig minska antalet egendomsbrott men hade ingen effekt på våldsbrotten. Endast manliga elever påverkades. Huvuddelen av effekten inföll under det tredje året, vilket indikerar att det är vistelsen i skolan och dess ordnade tillvaro som har betydelse.

8.10 Policyfrågor

Förskola

- En bred och samstämmig forskning om barnomsorg och förskolor i åldrarna upp till 6 år visar på positiva resultat för barnens utveckling på både kort och längre sikt. Särskilt viktiga är sådana verksamheter för barn från mindre gynnad bakgrund. De fyller alltså en funktion för att jämna ut barns uppväxtvillkor.
- I Sverige har förskolan relativt hög anslutningsgrad, åtminstone från 4 års ålder, vilket alltså ur ett jämlikhetsperspektiv är positivt. Samtidigt är det sannolikt att vissa riskgrupper återfinns just i den kategori som inte är ansluten. En viktig policyfråga blir där-

[155] Bacher-Hicks et al. (2019). Studien har en kvasiexperimentell uppläggning som säkerställer att orsakssambandet går från skolregim till långsiktiga konsekvenser.
[156] Hjalmarsson et al. (2014).
[157] Åslund et al. (2018).

för hur dessa riskgrupper ska identifieras och nås med åtgärder för ökat deltagande. Forskningen om sambanden mellan problem i skolan och psykisk ohälsa tyder på att problemen börjar tidigt, och tidiga insatser är därför motiverade ur både det individuella och samhälleliga perspektivet.

- Kvaliteten i förskolan är viktig. Andelen utbildade förskolelärare är relativt låg och dessutom avtagande.
- Förbättrade förutsättningar för en ökad likvärdighet och kunskapsutveckling i förskolan skulle gynna barns lärande och utveckling samt minska och förebygga behovet av insatser i grundskolan. Förskolan som skolform står ofta i bakgrunden när det presenteras nationella satsningar för att lyfta den svenska utbildningen. Utöver satsningar på att fler barn ska gå i förskolan, behöver förskolans styrka och särart speglas i den nationella utbildningspolitiken.

Grundskolan

- Den obligatoriska skolan fyller en viktig funktion för att utjämna uppväxtvillkor. Ännu på 1980-talet var den svenska skolan ett internationellt föredöme i kraft av goda utbildningsresultat generellt och en hög lägstanivå. Den kraftiga resultatförsämringen under 2000-talets första decennium har dock lett till en reviderad syn på den svenska skolan, och många av de reformer som genomförts under 1990-talet har kommit att ifrågasättas. Ett antal motåtgärder har också vidtagits.
- De senaste två PISA-mätningarna har visat att kunskaperna hos inrikes födda elever med svensk bakgrund har återhämtat sig relativt väl. För elever med utländsk bakgrund är situationen mindre gynnsam. Till en del beror detta på att barn och ungdomar kommit till Sverige i högre åldrar, men det finns indikationer på att de resurser som har satts in för att möta den större uppgiften inte har varit tillräckliga.[158]
- Resultatskillnaderna mellan kommuner och skolor har ökat. Detta förklaras framför allt av ökade skillnader i elevers studieförutsättningar, det vill säga en ökad sortering, och mindre av ökade kva-

[158] SOU 2020:28, s. 411.

litetsskillnader mellan skolor. Det finns dock vissa systematiska skillnader i skolkvalitet; de mindre kommunerna har genomsnittligt sämre kvalitet i skolorna än de större. Huvudorsaker till den ökade spridningen mellan skolor är dels en ökad boendesegregation, dels en ökad både medveten och omedveten sortering av eleverna till följd av skolvalet.

- Lärarresurstilldelningen är kompenserande vad avser lärartäthet men inte när det gäller kompetens. De skolor som har minst gynnsamma förutsättningar har visserligen fler lärare per elev men också de minst kvalificerade lärarna. I genomsnitt finns en tydlig differentiering av resurser både på skolnivå och individnivå. Skolan lyckas dock inte omvandla resurserna till högre lärarkompetens på de skolor som har störst behov. Det finns alltså utrymme för att ytterligare förstärka det kompensatoriska inslaget i skolans resursfördelning.
- Familjebakgrunden och de uppväxtvillkor som är förknippade med den påverkar resultaten i skolan starkt; mer än hälften av variationen i resultat förklaras av bakgrunden. Den ökning av familjebakgrundens betydelse som har observerats under senare år beror dock på att familjebakgrunden fått större betydelse bland utrikes födda barn. Bland svenskfödda har uppväxtmiljöns betydelse varit oförändrad under lång tid. Föräldrarnas inkomster har dock kommit att spela en ökande roll för barnens resultat.
- Skolvalets effekter på den allmänna prestationsnivån varierar i gjorda uppskattningar mellan noll och svagt positiva, i något enstaka fall negativa. De eventuella positiva effekterna fördelar sig i någon studie neutralt men förefaller i andra komma elever med gynnsamma förutsättningar till del, vilket i så fall motverkar skolans kompenserande uppdrag. Tydliga effekter finns som nämnts på segregationen, liksom på betygsinflationen.
- De fristående skolorna har enligt en uppskattning ett något högre mervärde än de offentliga, vilket kan bero på antingen högre kvalitet i undervisningen eller på selektion och kamrateffekter. De är också finansiellt överkompenserade.
- Den fria etableringsrätten försvårar kommuners försök att motverka segregation. Den verkar också kostnadsdrivande.

Gymnasiet

- Valet till gymnasiet har avgörande betydelse för den fortsatta utbildningen och yrkesvalet. Det styrs i stor utsträckning av bakgrundsfaktorer som kön och föräldrars utbildning, i synnerhet för de utbildningslinjer som är yrkesinriktade.
- Denna tröghet i rekryteringsmönstren indikerar att olika subventioner och andra åtgärder i ett senare skede inte får så stora effekter. Slutsatsen stärker den allmänna bilden att tidiga åtgärder i livscykeln har bäst förutsättningar att påverka skeendet.

Högre utbildning

- Även valen till den högre utbildningen påverkas starkt av familjebakgrunden och därmed sammanhängande uppväxtvillkor. Mönstret att de mest generella och prestigefyllda utbildningarna också är de som är minst styrda av bakgrundsfaktorerna går igen. Inom respektive utbildningar finns vissa könsbundna mönster kvar.
- Utbyggnaden av nya högskolor och universitet i landet har dock inneburit en viss breddning av rekryteringen och därmed också av humankapitalbildningen i landet. Samtidigt verkar starka krafter i näringslivets utveckling i motsatt riktning och bidrar till en koncentration av humankapitalet till storstadsområdena.

Utbildningsgapet

- Flickor presterar bättre än pojkar i skolan, och skillnaderna mellan kvinnor och män tenderar att växa också vad gäller högre utbildning.[159] Det växande utbildningsgapet mellan kvinnor och män är ett mångdimensionellt problem som på sikt rymmer sociala och politiska risker.

[159] OECD (2019 a), kapitel A.

Värdegrunden

- Värderingsundersökningar visar att demokratiska grundvärderingar är svagt förankrade bland en förhållandevis stor grupp svenskar i allmänhet och särskilt bland yngre.

Andra konsekvenser av skolmiljön

- En omfattande forskning har etablerat samband mellan psykiska diagnoser och därmed sammanhängande problem, svårigheter i skolan och kriminalitet. Åtgärder för att tidigt identifiera riskgrupper och ge nödvändigt stöd för att minska främlingskap och förebygga kriminella karriärer är angelägna.
- Exkluderande åtgärder i händelse av brott begångna av unga är kontraproduktiva genom att öka risken för avhopp från skolan, minska sannolikheten för framtida integrering på arbetsmarknaden och åtminstone inte minska risken för återfall.

9 Arbetslivet

Inträde och etablering på arbetsmarknaden är viktig för delaktighet och integration i det svenska samhället. Etablering och en fast förankring på arbetsmarknaden ger en marknadsinkomst som möjliggör egen försörjning, egen kapitalbildning och därmed möjligheter att fatta långsiktiga livsbeslut som att skaffa barn, köpa bostad etcetera, med en hög nivå av trygghet via de arbetsbaserade försäkringssystemen. Högt ställda välfärds- och utbildningsambitioner ger även möjligheter att löpande utveckla färdigheter för ett långt och hållbart arbetsliv. För invandrade i vuxen ålder har inträdet och etableringen på arbetsmarknaden till och med större betydelse, då det utöver ekonomisk trygghet och identifiering med samhället för dem själva påverkar hur det går för deras barn.

Föregående kapitel fokuserade på utbildning och utvecklingen över tid inom detta politikområde. Arbetsmarknaden och arbetslivet utgör den fas i livet där misslyckanden inom utbildningsområdet blir tydliga och kännbara för såväl individ som samhälle. Arbetsmarknadens förväntningar på utbildningssektorn är i Sverige högt ställda, eftersom det på den svenska arbetsmarknaden finns relativt få arbeten med låga kvalifikationskrav. Utbildningsprofilen hos invandrade överensstämmer ofta inte med kvalifikationskraven på den svenska arbetsmarknaden. I den mån nya arbeten inte kan tillskapas är huvudalternativen utbildning och subventioner. Såväl jämlikhets- som effektivitetsskäl talar för investeringar i utbildning, men en andel av de invandrade kan komma vara i behov av lönesubventioner under lång tid.

Den svenska arbetsmarknaden fungerar väl för det stora flertalet i vuxen ålder. En stor majoritet av befolkningen kommer att efter avslutad utbildning kunna se fram emot 40 till 50 års arbetsliv, möjligen med kortare avbrott för föräldraledighet, sjukdom, semester, utbildning eller arbetslöshet. Heltid och tillsvidareanställningar är

fortfarande normen för både kvinnor och män, vilket medför att majoriteten av den vuxna befolkningen spenderar en femtedel av all tillgänglig tid under de yrkesverksamma åren på arbetet. Detta får därmed stor betydelse inte bara för den egna försörjningen på kort och lång sikt utan också för identitet, trygghet, status, sociala nätverk och utvecklingsmöjligheter. En god arbetsmiljö är en förutsättning för att kunna orka arbeta fram till pension.

Staten har således ett stort ansvar för att tillse att den valda marknadsmodellen såväl skapar jämlikhet i förutsättningar som att olika delar av arbetsmarknaden fungerar effektivt.

9.1 Den svenska arbetsmarknadsmodellen

Den svenska arbetsmarknadsmodellen, som är en central del av den politiskt bredare så kallade svenska modellen, har visat sig vara en styrka för ekonomin i en kontinuerligt pågående strukturomvandling. Lagstiftningen är förhållandevis översiktlig, med ett betydande utrymme för arbetsmarknadens parter att reglera villkoren. Genom kollektivavtal i stället för lagstiftning har anpassning till olika branschers och sektorers specifika villkor kunnat ske. Centrala löneförhandlingar och under senare decennier en strikt penningpolitik har drivit på en kontinuerlig och relativt stabil strukturomvandling. Omställningsåtgärder har medfört att strukturarbetslöshet och sjunkande arbetskraftsdeltagande i stor utsträckning har kunnat undvikas.

Valet av arbetsmarknadsmodell har kommit att innebära att den arbetsrättsliga tillsynen och till viss del även tillsynen av arbetsmiljön på arbetsmarknaden bedrivits av de fackliga organisationerna. Statens uppgift i denna fördelning av makt och ansvar har varit att tillse att de rättsliga regler som finns efterföljs av arbetsmarknadens parter. Primärt gäller detta att tillse att arbetsmiljön håller en sådan nivå att arbetsgivaren inte kan använda dålig arbetsmiljö som ett konkurrensmedel och att kostnaderna för statens åtaganden i socialförsäkringen till följd av arbetsmiljöproblem hålls på en låg nivå. I det statliga ansvaret ligger även att medla mellan parterna, när de inte kan nå en överenskommelse.

Den dominerande uppgiften för staten i arbetsmarknadsmodellen har varit att tillhandahålla det skyddsnät för anställda som på grund av lågkonjunktur ellerstrukturomvandling förlorat sin anställ-

ning. Det innebär att mildra de negativa ekonomiska och sociala effekterna av att bli uppsagd och förlora sin inkomst men också att tillse att den arbetskraft som finns ledig i ekonomin så snart som möjligt finner ny sysselsättning för att undvika arbetskraftsbrist och upprätthålla en hög nivå av sysselsättning. Det senare har staten löst genom en utbyggd *aktiv* arbetsmarknadspolitik, väsentligen de insatser som görs av Arbetsförmedlingen.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är, till skillnad från exempelvis arbetsmarknadspolitiken i stort eller utbildningspolitiken, en marginalpolitik och ett försök att på nationell nivå förena tre olika ekonomiska mål: effektivitet, fördelning och stabilitet. Med andra ord är den ett försök att intervenera och bedriva insatser som på marginalen förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt genom att bidra till att förse arbetsgivare med den arbetskraft dessa efterfrågar, samtidigt som den enskildes förmåga till egen försörjning förstärks och ekonomin genom en generös arbetslöshetsförsäkring ger individer en inkomsttrygghet. Detta verkar samtidigt som en finanspolitisk stabilisator vid nationella eller regionala ekonomiska chocker. Arbetslöshetsförsäkringen spelar en central roll för att bidra till att upprätthålla köpkraften i ekonomin vid större internationella ekonomiska kriser som finanskrisen 2008–2009 och kommer även ha en betydande roll att spela i den nu pågående pandemin. Sett ur ett något annat perspektiv utgör även förekomsten av arbetsmarknadspolitiska insatser ett skydd för överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen, då insatserna inte bara avser att underlätta reguljära anställningar utan även se till att bara de som aktivt söker arbete kan ta del av försäkringen.

Effekterna av de arbetsmarknadspolitiska verktygen är relativt väl kända. Kort uttryckt har subventionerad anställning relativt gott utfall på individnivå, men med betydande undanträngningseffekter.[1] Arbetsmarknadsutbildning har svagt positiva eller inga nämnvärda effekter. Kommunala program för unga har haft blandade resultat med små eller till och med negativa individeffekter och samtidigt undanträngning.[2] Den största effekten av arbetsmarknadspolitiska program har dock visat sig vara den indirekta och preventiva; risken

[1] Forslund och Vikström (2011) och Forslund (2018).
[2] Forslund och Nordström Skans (2006), Hartman (2000) Carling and Larsson (2005).

för att tvingas delta i arbetsmarknadspolitiska program eller förstärkt matchning påverkar sökintensiteten och ökar sannolikheten för arbete.[3]

Kopplat till den aktiva arbetsmarknadspolitiken har man även infört *generella* subventioner, arbetsmarknadsmotiverade skattereformer, som varit riktade till olika grupper eller arbetsgivare som för tillfället uppfattas som svaga i syfte att öka sysselsättningen. Ofta har detta skett via nedsättningar av de sociala avgifterna för anställning. Gentemot arbetsgivare har sådana subventioner kommit att rikta sig bland annat till småföretagare och stödområden, med i stort sett små eller inga effekter på sysselsättningen, men med stora kostnader för samhället i uteblivna skatteintäkter.[4] Generella arbetsmarknadsmotiverade reformer gentemot grupper med hög arbetslöshet har företrädelsevis varit riktade till invandrade, långtidsinskrivna vid Arbetsförmedlingen och unga. I den utsträckning dessa har kunnat utvärderas uppvisar även de låg effekt på sysselsättningen och höga kostnader i uteblivna skatteintäkter.[5]

En nyare studie pekar dock på att nedsättning av de sociala avgifterna för unga på längre sikt lett till en högre sysselsättning i gruppen, även efter det att subventionen tagits bort.[6] En komplikation är att flera reformer jämfördes samtidigt med den som analyseras i studien, till exempel sänkt moms på hotell- och restaurangtjänster och förändrad beskattning av fåmansföretag, vilka kan ha haft asymmetriska effekter på arbetskraftsefterfrågan. Hotell- och restaurangbranschen har en arbetskraft vars medelålder hör till de lägsta på arbetsmarknaden. Det är således i viss mån en öppen fråga om generella lönesubventioner i form av bidrag eller minskade arbetsgivaravgifter riktade till breda grupper eller arbetsgivare är en kostnadseffektiv politik jämfört med mer selektiva nedsättningar av inkomster som sker med aktiv arbetsmarknadspolitik. Det finns dock utrymme för förbättringar vad avser subventionernas träffsäkerhet och negativa effekter på ekonomin i stort.

En förhållandevis stor del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken har haft ett jämlikhetsskapande mål. Dessa insatser har, till skillnad från insatser riktade till arbetssökande på den reguljära arbetsmarknaden, varit inriktade på att tillvarata restarbetsförmåga hos dem som på grund av funktionsnedsättning eller sjukdom har mer lång-

[3] Hägglund (2009).
[4] Bennmarker m.fl. (2008), Riksrevisionen (2008).
[5] Riksrevisionen (2008).
[6] Saez et al. (2019).

siktigt nedsatt arbetsförmåga och därmed svårigheter att såväl på kort som lång sikt motsvara arbetsmarknadens krav på produktivitet. Denna del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken har även haft högt ställda välfärdsambitioner och för enskilda syftat till att skapa förutsättningar för egen försörjning och delaktighet i samhället. Arbetsmarknadspolitiska verktyg för att uppnå detta är primärt kraftigt subventionerad sysselsättning under förhållandevis lång tid, individuellt stöd samt rehabiliterande insatser.

Det kan finnas jämlikhets- och delaktighetargument för att denna typ av långsiktigt och relativt omfattande stöd även skulle kunna rikta sig till arbetssökande vars kvalifikationer är låga i relation till arbetsmarknadens krav och där satsningar i det reguljära utbildningssystemet inte bedöms vara kostnadseffektiva. Bland annat skulle detta kunna omfatta flykting- och anhöriginvandrade vars utbildning är mycket låg och där övriga kvalifikationer inte bedöms kunna matchas mot de lediga arbetena i ekonomin. Eventuella undanträngningseffekter måste dock beaktas.

Under lågkonjunktur, då även relativt kvalificerad arbetskraft kan komma att friställas, är ett viktigt mål med politiken att försöka överbrygga nedgången och samtidigt upprätthålla arbetskraftsutbudet. Under de senaste decennierna har det i stället varit stora externa inflöden i arbetslöshet som arbetsmarknadspolitiken haft att hantera, och de tillkommande arbetslösa som skrivs in och kvarstår har i genomsnitt haft låga kvalifikationer i förhållande till arbetsmarknadens krav. Primärt beror detta på en ökad asyl- och flyktinginvandring och på att relativt stora grupper unga inte har fullständiga betyg från grund- och gymnasieskola. Under de senaste fem åren har även personer som fått avslag på sin sjukförsäkring kommit att höra till denna grupp.

En del av välfärdsambitionerna i den svenska modellens framväxt under efterkrigstiden motiverades inte bara som välfärds- eller jämställdhetsreformer utan även utifrån arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Efterkrigstiden präglades av brist på arbetskraft, och det uppstod ett politiskt och ekonomiskt tryck för att bryta upp den historiska uppdelningen av hemarbetande kvinnor och lönearbetande män. Genom en utökad barn- och äldreomsorg samt en successiv övergång från folkskola till 9-årig grundskola skapades förutsättningar för ett ökat kvinnligt arbetskraftsdeltagande och därmed självförsörjning. Med avskaffandet av de så kallade kvinnolönerna i kollektivavtalen (1965) och införandet av individuell beskattning

(1971) förstärktes drivkrafterna för kvinnor att delta på arbetsmarknaden. Välfärds- och jämställdhetsreformerna kom således att stärka kopplingen mellan den generella välfärdsstaten, och de politiska och ekonomiska målen med arbetsmarknadspolitiken. Neddragningar i välfärdssektorn i dag kan komma att ha negativ påverkan på antalet arbetade timmar i ekonomin, kopplad till ett minskat arbetskraftsutbud framför allt bland kvinnor som ofta tar ett större ansvar för hem och familj.

9.2 Jämlikhetsproblem på den svenska arbetsmarknaden

Analysen av jämlikhetsproblemen på den svenska arbetsmarknaden i det följande baserar sig på den situation som rådde på arbetsmarknaden fram till mars 2020 och behandlar endast perifert konsekvenserna av den nu pågående pandemin.[7]

Den svenska arbetsmarknaden har, generellt sett, fungerat väl de senaste 10 åren och var vid inbromsningen av ekonomin i mars 2020 i ett relativt starkt läge. Sysselsättningen och arbetskraftsdeltagande var i Sverige bland de högsta i hela EU,[8] antalet lediga arbeten i ekonomin på en hög nivå,[9] och antalet personer i öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program har varit relativt konstant.[10] Att den totala arbetslösheten inte minskat över tid har mindre berott på att personer inte fått arbete än på att arbetskraften ökat i storlek till följd av att allt fler av de flykting- och anhöriginvandrade som kom i mitten och senare delen av 2010-talet skrivits in som arbetssökande. Ett annat stort inflöde består av personer som fått avslag på sin sjukpenning och blivit arbetslösa, eftersom de inte kunnat återgå till sin tidigare anställning på grund av sjukdom och nedsatt arbetsförmåga.

Ungdomsarbetslösheten kan betecknas som hög i ett internationellt perspektiv, men denna siffra beror delvis på sättet på vilket arbetslöshet beräknas. Sett till hur stor andel av unga, 20–24 år, som varken är i

[7] För allmänna översikter över jämlikhetsproblemen på arbetsmarknaden, se exempelvis Eriksson m.fl. (2017) samt SOU 2019:65 (Långtidsutredningen 2019, huvudbetänkandet).
[8] OECD Statistics: Labour force participation rates.
[9] Arbetsförmedlingens statistik.
[10] Ibid.

arbete eller utbildning (UVAS) har Sverige bland de lägsta andelarna i OECD.[11] Utmärkande för Sverige är även att spridningen mellan unga män och kvinnor också är låg jämfört med övriga OECD-länder.

På arbetsmarknaden sker en kontinuerlig utjämning i lön och inkomst mellan män och kvinnor. De så kallade oförklarade löneskillnaderna[12] och skillnaden i arbetade timmar mellan män och kvinnor sakta sjunker[13]. Arbetsmarknaden är dock kraftigt könssegregerad i Sverige, vilket gör att analyser som snarare ser till ansvar i arbetet, krav på utbildning etcetera pekar på fortsatt stora skillnader mellan män och kvinnor.[14]

Det goda arbetsmarknadsläget har även medfört att statens kostnader för arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen de senare åren varit relativt låga i ett historiskt perspektiv. Detta har drivits både av att de som har tillräckliga kompetenser för att få ett reguljärt arbete har haft lätt att finna anställning och att många som har skrivits in på Arbetsförmedlingen saknat tillräcklig etablering på arbetsmarknaden för att uppfylla villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och därmed i stället belastat det kommunala försörjningsstödet. Sammansättningen av gruppen arbetslösa har därför över tid förändrats, och andelen med svårigheter eller betydande svårigheter att finna ett arbete på egen hand har ökat, vilket i hög grad även förändrat Arbetsförmedlingens förutsättningar och målet för den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Detta återspeglas i att endast 37 procent av dem som är inskrivna som öppet arbetslösa vid Arbetsförmedlingen hade ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under 2019. En stor del av dessa uppbar endast grundbeloppet, och en annan stor del hade deltids- eller timanställningar.

Sedan tidigt 2000-tal har det i stort sett rått arbetsfred på den svenska arbetsmarknaden. Trots lagfästa rättigheter till strejk respektive lockout för svenska arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer råder samförstånd mellan parterna. Sverige har den senare tiden drabbats av såväl av få strejker som att de strejker och lockouter har antingen varit begränsade eller kortvariga.

Arbetsmarknaden har således på ett generellt plan fungerat tillfredställande. Samtidigt har detta lett till att existerande ojämlik-

[11] OECD Data: Youth not in employment, education or training.
[12] Medlingsinstitutet (2019).
[13] Antalet arbetade timmar fortsätter att öka. Statistiknyhet från SCB 2019-02-14.
[14] SOU 2015:50, s. 191–195.

heter och effektivitetsbrister i trygg- och välfärdssystemen blivit tydliga. Det finns ett flertal tänkbara reformer som inte bara skulle förbättra jämlikheten utan även effektivisera arbetsmarknaden genom att bättre ta tillvara på arbetskraftsutbudet i ekonomin. Arbetsmarknaden är tudelad; för det stora flertalet har den fungerat bra, för andra har det visat sig svårt att komma in trots många lediga jobb. De flesta arbetar heltid eller deltid i enlighet med önskemål, men det finns stora grupper av individer som arbetar mindre än de önskar. Skillnaderna i lagstadgat skydd mellan den som har fast anställning och den som är tillfälligt anställd har ökat, och det finns indikationer på att detta, precis som underinvestering i arbetsmiljöarbetet, utnyttjas för att vinna konkurrensfördelar.

9.3 Inträde, etablering och förankring på arbetsmarknaden

Under den högkonjunktur som pågick fram till årsskiftet 2019/2020 fanns det tydligt identifierbara, och i viss mån överlappande, grupper som har betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden oavsett konjunkturläge och geografi: unga utan fullständiga gymnasiebetyg, unga med funktionsnedsättningar, unga med utländsk bakgrund[15], flyktingar och anhöriginvandrare som kommit i vuxen ålder, personer med vikande hälsa samt äldre individer som förlorat sin anställning.

Unga på arbetsmarknaden

Trots att Sverige har en arbetsmarknad med internationellt sett låg andel (även unga) som står utanför utbildning eller arbete, har de unga som saknar slutbetyg från gymnasiet en svag ställning på arbetsmarknaden. Inträdet på arbetsmarknaden sker i genomsnitt betydligt senare än för dem som saknar ett slutbetyg. Deras etablering är också trög. Unga som tillhört gruppen som varken arbetar eller studerar kvarstår med hög sannolikhet utanför arbetsmarknaden och utbildningsväsendet under långa perioder eller hamnar under perio-

[15] För en översikt, se Engdahl och Forslund (2015).

der återigen utanför. Niknami och Schröder fann att cirka 30 procent av de unga som varken arbetade eller studerade år 2000 inte heller var i arbete eller studier 10 år senare.[16]

Bland de unga som saknar grundläggande behörighet till gymnasieskolans ordinarie utbildningsprogram och som hänvisas till det så kallade Individuella programmet är det få som lämnar gymnasieskolan med slutbetyg. Slutbetyget från gymnasiet har ett egenvärde på arbetsmarknaden; när man kontrollerar för föräldrarnas utbildningsnivå, ursprung och andra bakgrundsfaktorer, visar sig betydelsen av att ha slutbetyg för framgång på arbetsmarknaden vara hög.

Även de betyg som individen får i grundskolan förutsäger relativt väl hur eleverna lyckas med etableringen på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden för dem som tillhör de 20 procent som har lägst betyg är mer än 10 procentenheter lägre vid 33 års ålder.
Förändringar i gymnasieskolan under senare decennier har bidragit till att andelen elever utan avgångsbetyg har ökat.[17] En sådan förändring var när samtliga yrkesutbildningar förlängdes till tre år och fick ett mer teoretiskt innehåll. Tanken med reformen var att underlätta övergång till högre studier och mer generellt att öka möjligheterna att få anställning, när ekonomin förändras. I stället bidrog reformen till att andelen elever som inte slutför sin gymnasieutbildning ökade, vilket fick en betydande negativ effekt på arbetsmarknaden. Det tredje året hade ingen effekt på övergången till högre studier och tycks inte heller ha minskat arbetslöshetsrisken i lågkonjunktur.[18]

Personer med funktionsnedsättningar

Det stora flertalet personer som har en funktionsnedsättning deltar på den svenska arbetsmarknaden. Men graden av funktionshinder varierar kraftigt och påverkar förutsättningarna till arbete på olika sätt. Individer med funktionsnedsättningar är därför överrepresenterade bland dem som har betydande svårigheter på arbetsmarknaden, även när arbetsmarknaden är god. Ser man till dem som vid något tillfälle registrerats med ett funktionshinder på Arbetsförmedlingen, uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning eller handikappersätt-

[16] Niknami och Schröder (2014).
[17] Se kapitel 8.
[18] Hall ((2012, 2013).

ning är förutsättningarna på den reguljära arbetsmarknaden svåra.[19] Detta gäller i synnerhet för unga med funktionshinder, och sedan några decennier har arbetsmarknadsutvecklingen för denna grupp dessutom varit negativ. Allt färre från dessa kategorier har slutbetyg från gymnasieskolan, och anknytningen till arbetsmarknaden har därtill försvagats kraftigt. Denna grupp överlappar till viss del med den tidigare redovisade, eftersom utbildningsnivån bland dem som har funktionsnedsättningar är lägre än i befolkningen i stort. De låga utbildningsnivåerna är dock inte alltid konsekvenser av funktionsnedsättningen i sig utan beror i viss – okänd – omfattning på barriärer som hindrar individer med funktionsnedsättning att få tillgång till utbildningsväsendet.[20] Gruppen unga med funktionsnedsättning, mätt som antal unga med aktivitetsersättning, har vuxit under senare decennier, vilket är en internationell utveckling.[21] Antalet mottagare av ersättning har ökat kraftigt under senare år och uppgick till 39 000 i december 2016. År 2018 uppskattades andelen unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga till 6,7 procent av befolkningen i samma åldersintervall.[22] En majoritet hade en psykiatrisk diagnos, och de flesta var män.

Deltagandet på arbetsmarknaden – sysselsatta eller arbetssökande – är trots omfattande insatser och starka ekonomiska drivkrafter lägre för individer med funktionsnedsättningar. I befolkningen som helhet mellan 16 och 64 år tillhörde 85 procent arbetskraften under 2018, medan motsvarande siffra för individer med funktionsnedsättning var 71 procent. Från 2013 har sysselsättningsgraden ökat i befolkningen från 76 procent till 80 procent, medan andelen sysselsatta bland individer med funktionsnedsättning legat stabilt på drygt 60 procent.[23] Den starka arbetsmarknaden de senaste åren har inte kommit denna grupp till del i samma utsträckning som andra grupper. Detta medför en betydande risk att situationen även kan komma att försämras snabbare, när konjunkturen vänder och konkurrensen om arbetena i ekonomin ökar.

Uppemot två tredjedelar av dem som får aktivitetsersättning blir mottagare av sjukersättning, när aktivitetsersättningen upphör vid

[19] Ersätts successivt av merkostnadsersättning från den 1 januari 2019.
[20] Socialstyrelsen (2010).
[21] ISF (2013).
[22] SCB (2019 f).
[23] Ibid.

30 års ålder.[24] Inspektionen för socialförsäkringen konstaterar i en analys att tiden med aktivitetsersättning, namnet till trots, inte i tillräcklig utsträckning innehåller aktiviteter och gör bedömningen att en del av dem som beviljas sjukersättning hade kunnat återfå åtminstone någon arbetsförmåga, om rätt aktiviteter och insatser satts in redan i ett tidigare skede.

Utrikes födda

Sverige har även en stor andel utrikes födda, varav en stor andel invandrat till Sverige som flyktingar eller skyddsbehövande samt som anhöriga till dessa. Vanliga ursprungsländer för migranterna på senare tid är Irak och Syrien, som nu är större än de tidigare stora ursprungsländerna Finland och Polen.[25] Dessa har kommit av andra skäl än primärt för att delta på arbetsmarknaden eller genomgå utbildning.[26] Andelen utrikes födda i Sveriges befolkning, en femtedel, är i dag internationellt sett mycket hög efter att de senaste 20 åren stigit med närmare en miljon.[27] Gruppen är i genomsnitt yngre än den svenskfödda befolkningen.

Generellt sett har de som invandrat en svagare anknytning till arbetsmarknaden, och mönstren är stabila för individer som kommit under olika tidsperioder och förutsättningar. Den första arbetsgivarkontakten är för många en väg till en mer stabil anställning. De första arbetena återfinns jämförelsevis ofta i små låglöneföretag, som över tid koncentrerats mer till tjänstesektorn.[28]

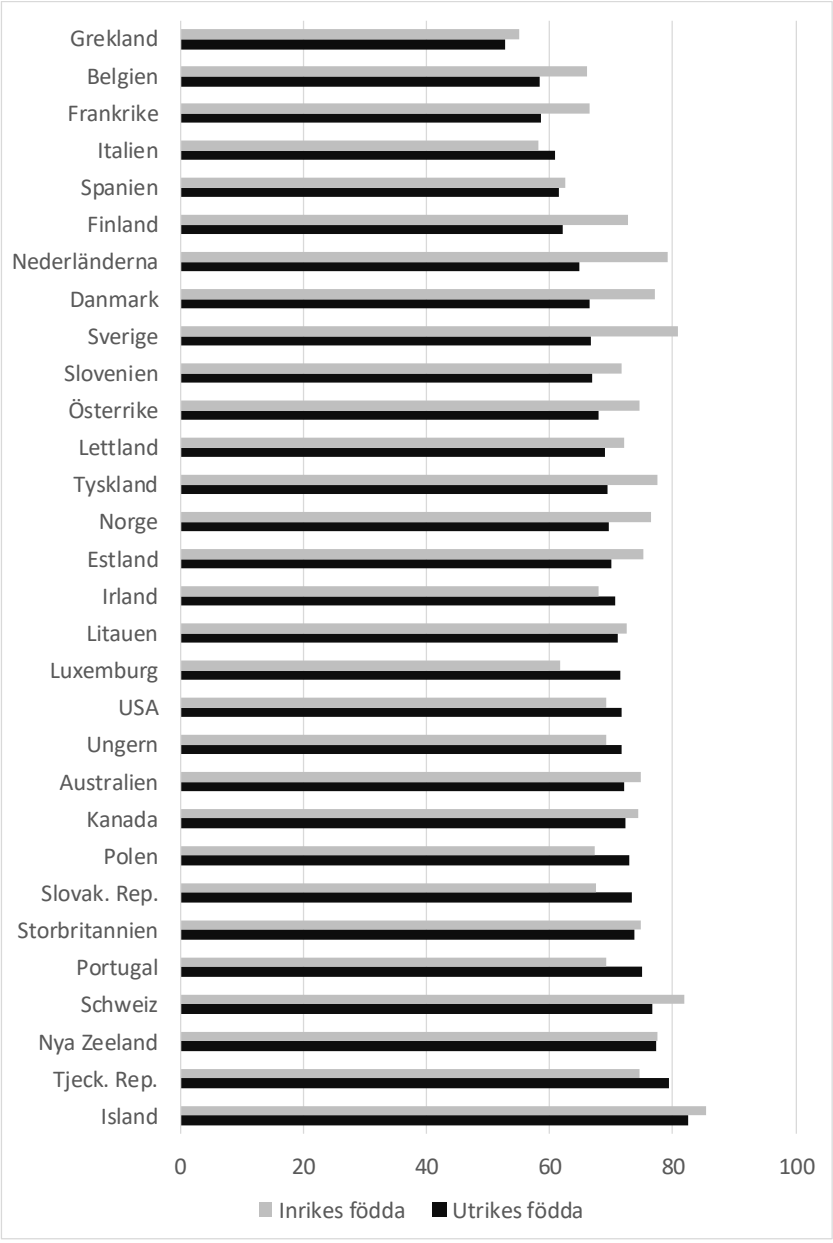
Skillnaden i förvärvsfrekvens mellan inrikes och utrikes födda är hög, cirka 15 procentenheter, men den bör ställas i relation till den allmänt höga förvärvsfrekvensen i Sverige. Sysselsättningsgraden hos utrikes födda är högre än den i Danmark och Finland men lägre än den i Norge. I internationella jämförelser måste man beakta också immigrationens omfattning och hur den fördelar sig på arbetskraftsinvandring och flyktinginvandring.

Sysselsättningsgraden för inrikes och utrikes födda inom OECD-området framgår av figur 9.1.

---

[24] ISF (2017).
[25] Migrationsverket: Beviljade uppehållstillstånd.
[26] Denna grupps första tid i Sverige – under asylprocessen och som nyanlända – diskuteras i kapitel 13.
[27] SCB: Befolkningsstatistik.
[28] Forslund m.fl. (2017).

Figur 9.1 Sysselsättningsgrad bland inrikes och utrikes födda inom OECD, 15–64 år

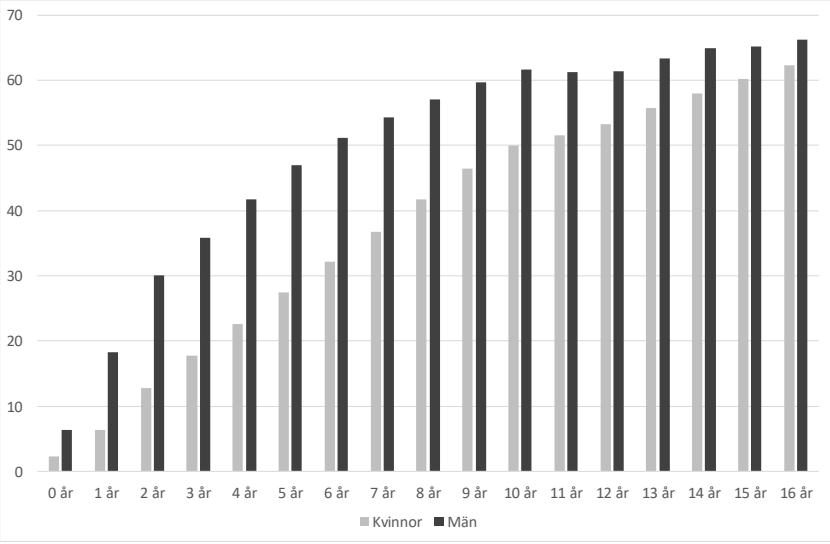


Not: Länderna är ordnade efter sysselsättningsgraden hos de utrikes födda.
Källa: OECD Data: Foreign-born and native-born employment.

I en ekonomi som den svenska och övriga nordiska länder, där stora delar av välfärdssystemen är baserade på arbetskraftsdeltagande, är en hög sysselsättningsgrad förväntad. Den stora skillnaden innebär emellertid att en stor andel av den invandrade befolkningen inte kommer i åtnjutande av detta skydd.

En förklaring till skillnaderna i sysselsättning mellan inrikes födda och invandrade är att det tar lång tid, innan invandrade kommer i sysselsättning.

Figur 9.2 Sysselsättningsgrad bland flyktinginvandrare och deras anhöriga efter vistelsetid, fördelad på män och kvinnor



Not: Avser kommunmottagna flyktingar och anhöriga under perioden 2000–2016.
Källa: SCB: Statistikdatabasen.

Som framgår av figur 9.2 etableras män betydligt snabbare och i högre grad än kvinnor, även om skillnaderna minskar med antalet år i Sverige. Det tar dock 6 år innan hälften funnit sysselsättning.

Sysselsättningsgraden visar dock inte hela bilden. Arbetslöshetsnivån bland utrikes födda är i ett internationellt perspektiv betydligt högre än i de flesta andra OECD-länder. Endast Grekland och Spanien, vilka till skillnad från Sverige haft dåligt fungerande arbetsmarknader, uppvisar högre arbetslöshetsnivåer för utlandsfödda. En förklaring till diskrepansen mellan sysselsättningsgraden och en hög

arbetslöshet kan vara att de som invandrat har fler arbetslöshetsperioder och att en stor del av välfärdssystemen kräver närvaro på arbetsmarknaden för att kunna ta del av dem, vilket ökar arbetskraftsdeltagandet hos grupper med dåliga förutsättningar att finna en anställning. Vidare har de invandrade som är sysselsatta betydligt lägre inkomster, vilket beror på både lägre löner och färre arbetade timmar.[29]

En indikation på detta är att det, utöver krav på omställning i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna, i socialtjänstlagen finns krav på att mottagaren ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Detta har lett till att nära hälften av dem som i dag är inskrivna vid Arbetsförmedlingen är födda utanför Europa.[30]

Många faktorer påverkar etableringen på arbetsmarknaden. Födelseland, skäl för migration, ålder och utbildning vid ankomsten är några av de viktigare som är knutna till individen.[31] Men också konjunkturläget, arbetsmarknaden på bosättnings- eller placeringsorten, attityder hos arbetsgivare, nätverk och kommunikationer spelar roll, liksom arbetsmarknadslagstiftningen och tillgången till arbetsmarknadspolitiska program.

Äldre på arbetsmarknaden

Även äldre som förlorat sitt arbete har betydande problem att återinträda och återetableras på arbetsmarknaden. De är dock färre. De äldres situation behandlas vidare i kapitel 11.

Olika hinder för inträde

En gemensam faktor bakom svårigheterna att finna en anställning ligger i bristande utbildningsnivå i grupperna. Utöver utbildning finns även andra egenskaper som *i genomsnitt* innebär att de har lägre produktivitet än andra grupper – funktionsnedsättning med en arbetsförmågebegränsning eller begränsade kunskaper i svenska språket, vilka båda utgör begränsningar för att kunna konkurrera om

[29] Se avsnitt 9.2.3.
[30] Arbetsförmedlingens statistik; november 2019.
[31] Engdahl och Forslund (2015); Böhlmark et al. (2015).

arbete. Sverige har relativt höga ingångslöner,[32] och andelen enkla arbeten i den svenska ekonomin i internationell jämförelse är därför låg.[33] Den traditionella arbetsmarknadspolitiken kan endast på marginalen påverka detta; för en diskussion om andra sätt att möta dessa problem, se kapitlen 8 och 13.

Anknytningen till arbetsmarknaden kan också påverkas av relationen mellan arbetsinkomster och inkomster från transfereringssystem, alltså hur lönsamt det är att söka och ta ett arbete i relation till möjligheterna till annan försörjning, till exempel ekonomiskt bistånd.[34] Detta påverkar, till skillnad från ovan angivna problem, beteendet hos den potentiella arbetskraften. Den disponibla inkomsten beror inte bara på lönen utan också på hur mycket man arbetar, det vill säga både tröskeleffekter och marginaleffekter kan vara av betydelse. För nyanlända som har etableringsersättning är den genomsnittliga ersättningsgraden ungefär 70 procent; den disponibla inkomsten vid deltagande i etableringsprogrammet motsvarar i genomsnitt ungefär 70 procent av en arbetsinkomst. Variationen är dock stor och beror på hushållets sammansättning. Hushåll utan barn har lägre ersättningsgrad, cirka 60 procent i genomsnitt, och hushåll med barn högre. Ytterst få nyanlända flyktingar får arbetslöshetsersättning under första året. Däremot är aktivitetsstöd en vanlig ersättning, vid sidan av etableringsersättning. Många av dem som lämnat etableringsprogrammet går över till jobb- och utvecklingsgarantin och får då aktivitetsstöd som ligger på en så låg nivå att det ofta behövs kompletterande försörjningsstöd. För sammanboende med barn ger försörjningsstödet en nivå som kräver lön i närheten av ingångslönen för ett låglöneyrke för att den som börjar arbeta ska få ett positivt netto. Med etableringsersättning blir det ekonomiska utbytet av arbete högre för den första personen i hushållet som börjar arbeta. Eftersom detta regelmässigt är mannen utgör detta ett jämställdhetsproblem.

De genomsnittliga marginaleffekterna är sådana att det lönar sig bättre för nyanlända flyktingar än för befolkningen i genomsnitt med en extra arbetsinsats.

I en diskussion om transfereringarna till utrikes födda under etableringsperioden måste man anlägga ett bredare perspektiv än det

[32] Skedinger (2005).
[33] Enligt Eriksson m.fl. (2017) är den cirka 5 procent (figur 14).
[34] Löfbom (2018).

snävt offentligfinansiella och de kortsiktiga ekonomiska incitamenten. En dansk studie av effekterna av kraftigt sänkta transfereringar till denna mottagarkategori visar på å ena sidan ökad sysselsättningsgrad och ökade arbetsinkomster men å andra sidan starkt minskat kvinnornas arbetskraftsdeltagande och en kraftig inkomstminskning för berörda hushåll. Dessutom ökade antalet egendomsbrott bland både män och kvinnor, barnens deltagande i barnomsorg och förskola minskade, och tonårskriminaliteten ökade.[35]

Problemen med inträde och etablering på arbetsmarknaden förstärks av att individer i ovan redovisade grupper kan mötas av diskriminering eller negativ särbehandling på arbetsmarknaden. Diskriminering på etniska eller andra grunder är ett faktum på svensk arbetsmarknad, vilket har visats i olika undersökningar baserade på registerdata eller experiment.[36] Registerbaserade studier kan baseras på namnbyten[37] eller andra metoder att isolera diskrimineringseffekten[38] men är alltid behäftade med viss osäkerhet, eftersom resultatet kan påverkas av bakomliggande faktorer som inte observeras. Experiment är i det avseendet säkrare. Carlsson och Rooth har visat att sannolikheten att kallas till anställningsintervju är 50 procent högre om man har ett svenskklingande efternamn än om man har ett arabiskt.[39] Resultaten visar också att män med personalansvar och arbetsplatser med färre än 20 anställda i lägre utsträckning än andra, kallar ansökande med arabiskt klingande namn till intervju.

Utöver renodlad diskriminering kan grupperna drabbas av negativ särbehandling baserad på andra grunder, och den behöver inte heller vara medveten. I en studie baserad på associationstester har man mött omedvetna attityder hos studenter och arbetsgivare gentemot arabmuslimska män relativt infödda svenska män och motsvarande stereotyper gentemot överviktiga individer relativt normalviktiga.[40] Resultaten visar att studenter och arbetsgivare på implicit nivå associerar arabmuslimska män och överviktiga med lägre prestation jämfört med infödda svenska män och normalviktiga män, och

[35] Andersen, L.H. (2019).
[36] För en översikt, se Carlsson och Rooth (2007).
[37] Arai and Vilhelmsson (2004).
[38] Le Grand and Szulkin (2002).
[39] Carlsson and Rooth (2007). Se också Bursell (2012).
[40] Agerström and Rooth (2009).

att de har en mer negativ attityd till arabmuslimska män än till infödda svenska män.

I en annan experimentell studie har fler diskrimineringsgrunder undersökts.[41] Arbetsgivarna får först beskriva en anställd som nyligen har slutat och därefter välja mellan två hypotetiska sökande att kalla till en anställningsintervju eller anställa som ersättare för den tidigare anställda. De sökande skiljer sig med avseende på kön, ålder, utbildning, erfarenhet, etnicitet, religiös trosuppfattning, familjesituation, vikt och hälsa. Det visar sig att arbetsgivare väljer bort sökande som är äldre, icke-européer, muslimer eller judar, som har flera barn, som är överviktiga eller har en historik av sjukfrånvaro. I denna studie var skillnaderna i graden av diskriminering mellan olika typer av rekryterare och företag små. Ett uttryck för detta kan vara att chefer tenderar att anställa individer med en bakgrund som liknar deras egen – invandrade anställer därför andra invandrade, infödda anställer andra infödda.[42] Dessa mönster kvarstår när man jämför arbetsplatser som är helt lika vad avser verksamhetsområde, storlek och personalsammansättning. Detta gäller också på olika arbetsplatser inom samma företag och bekräftas på arbetsplatser där man byter chef. Sambanden är starkast på de minsta arbetsplatserna, och starkare i privat än i offentlig sektor. Anställda med en annan bakgrund än chefens lämnar också oftare arbetsplatsen under anställningens första två år. Ingångslönerna påverkas dock inte. Underrepresentationen av invandrade i chefsposition kan därför vara en ytterligare förklaring till invandrades svårigheter på arbetsmarknaden.

Långtidsutredningen 2015 redovisade resultat som gav ett mer positivt perspektiv på diskrimineringen av utrikes födda.[43] Genom att kontrollera för resultat uppnådda i tester av vuxnas färdigheter (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*, PIAAC) visade man att löneutvecklingen för utrikes födda ungefär motsvarar de individuella färdigheterna, det vill säga att det inte finns någon särskild diskrimineringsfaktor. Detta gäller alltså i genomsnitt och på sikt. För den enskilda person som inte blir kallad till intervju och får en möjlighet att visa sina färdigheter kan det lika fullt upplevas som ett problem.

[41] Johansson et al. (2016).
[42] Hensvik et al. (2014).
[43] SOU 2015:104, s. 12.

Drygt var fjärde individ med funktionsnedsättning menar sig ha utsatts för diskriminering de senaste fem åren, 33 procent av kvinnorna och 22 procent av männen.[44] Bland individer med nedsatt arbetsförmåga har 37 procent upplevt att de utsatts för diskriminering, jämfört med 10 procent bland dem som inte har nedsatt arbetsförmåga. Detta gäller oftare bland kvinnor än bland män.[45] Det är viktigt att dessa grupper trots i genomsnitt låga kvalifikationer fortsätter att söka arbete och att de får hjälp med att matchas mot de arbeten som faktiskt genereras i ekonomin.

Etablering på arbetsmarknaden

Nätverk och kontakter med arbetslivet viktiga för ungdomars etablering på arbetsmarknaden, och familjebakgrunden spelar stor roll. Arbetslivserfarenhet och referenser underlättar för arbetsgivare att bedöma de sökandes förmågor. Ungdomar med svenskfödda föräldrar som har fått arbete via sina föräldrars kontaktnät fick det betydligt snabbare än andra ungdomar.[46] Även sommar- och extrajobb underlättar väsentligt.[47] Effekter finns för alla unga, men är störst för dem vars föräldrar saknar anställning. Effekterna av ett sommarjobb förklarar cirka 30 procent av direkta övergångar mellan utbildning och arbete, och effekterna kvarstannar i tio år.[48] Detta kan ses som ett skäl för det offentliga att kompensera svaga grupper med förstärkt förmedlingsverksamhet på grund av skillnader i kontakter.

När individer i dessa grupper själva, med stöd från Arbetsförmedling eller i förekommande fall kommunala arbetsmarknadsenheter, inte finner anställning, finns det för att öka anställningsbarheten i huvudsak två övergripande alternativ. Det första är att stärka individens humankapital genom utbildning eller andra erfarenheter för att öka sannolikheten att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden – det andra är att påverka arbetsgivaren kalkyl för att göra anställningen lönsam. Här finns i huvudsak tre handlingsalternativ – att sänka ingångslöner, att sänka arbetsgivarnas lönekostnader tempo-

[44] SCB (2019 f).
[45] Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2019).
[46] Kramarz and Nordström Skans (2013).
[47] Hensvik et. al. (2017).
[48] Ibid.

rärt med tillfällig lönesubvention och att genom långvariga subventioner eller skyddade arbeten kraftigt sänka kostnadsnivån.

Forskning tyder på att sänkta lägstalöner har förhållandevis små effekter på sysselsättningen som helhet, men sammansättningen av gruppen anställda förefaller förändras i en riktning som kan försvåra för de mest studiesvaga ungdomarna. Avtalade löneökningar inom avtalsområden som anställer förhållandevis många unga bidrar till att relativt sett färre anställningar avslutas bland individer med höga betyg, och fler anställningar avslutas bland individer med låga betyg.[49]

Ett annat sätt att möta de lågutbildades svårigheter är subventioner väl anpassade för den osäkerhet som det innebär att anställa individer ur grupper med i genomsnitt lägre kvalifikationer. Ett krav är dock att sådana subventioner riktas till just de grupper som står längst ifrån arbetsmarknaden, för att undvika undanträngningseffekter och onödiga kostnader.

Efter regeringsskiftet 2006 genomfördes en rad riktade skattereformer för att öka efterfrågan på arbetskraft, såsom sänkt arbetsgivaravgifter för unga och sänkt egenavgift för unga egenföretagare. Sänkningen av arbetsgivaravgiften tycks dock inte ha påverkat ungdomars sysselsättning och löner i någon större utsträckning.[50] Det finns också så kallade yrkesintroduktionsavtal, som dock har utnyttjats i mycket liten omfattning, delvis beroende på otillräcklig information, delvis beroende på att andra stödformer är attraktivare och att kvalifikationskraven i vissa fall har satts högt.[51]

För individer med varaktigt nedsatt arbetsförmåga har Arbetsförmedlingens insatser riktats mot att på olika sätt subventionera arbetsgivare som anställer individer ur denna grupp. Subventionerna skiljer sig i belopp och varaktighet, men som regel är de mer långvariga än subventioner till anställningar för arbetslösa utan funktionsnedsättningar. Subventioner kan också avse arbetshjälpmedel. Trots att en stor del av Arbetsförmedlingens totala arbete är riktad till denna grupp, finns det relativt få utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program för individer med funktionsnedsättningar. Angelov och Eliasson har studerat lönebidrag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare och anställning hos Samhall.[52] Författarna fann betydande effekter för programdeltagarna – högre förvärvsinkomst, dis-

[49] Forslund m.fl. (2014).
[50] Egebark och Kaunitz (2013).
[51] Statskontoret (2015); Konjunkturinstitutet (2016).
[52] Angelov och Eliasson (2014).

ponibel inkomst och sysselsättning på både kort och medellång sikt – men också negativa effekter på osubventionerad sysselsättning, vilket tyder på att programmen hade inlåsningseffekter.

Regnér (2014) fann en positiv effekt för individer med funktionsnedsättningar som gått en arbetsmarknadsutbildning – snabbare väg till arbete, högre inkomster och minskat beroende av ekonomiskt bistånd.[53]

En experimentell utvärdering av stöd till unga med aktivitetsersättning har genomförts av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.[54] Projektet byggde på en randomiserad försöksverksamhet, där drygt 1 000 deltagare erbjöds att delta och slumpvis erhöll någon av tre insatser (*Förstärkt samarbete*,, *Supported Employment* eller *Case Management*). Slutsatsen var att Supported Employment lyckades bäst med att få deltagare i arbete, vilket sammanfaller med slutsatser från utländska studier. Femton månader efter insatsens start för respektive deltagare var 26 procent av deltagarna i den insatsen i arbete, medan motsvarande siffror för deltagarna i Case Management och Förstärkt samarbete var 18 respektive 20 procent.

Vad gäller arbetsmarknadspolitiska program och insatser påverkas unga med utländsk bakgrund självfallet av alla åtgärder som berör unga, men därutöver finns ett antal insatser som i dag delvis ligger utanför den aktiva arbetsmarknadspolitiken och som är avsedda specifikt för individer med utländsk bakgrund, unga eller gamla. Dit hör bland andra etableringsinsatserna för nyanlända, svenska för invandrare (SFI), validering och ett antal arbetsmarknadspolitiska insatser.

Det finns ganska få utvärderingar av insatser inom detta område. Ett vanligt resultat när man jämför effekter på inrikes och utrikes födda är att rangordningen av olika insatsers effekter för utrikes födda liknar rangordningen för inrikes födda.[55] Vidare tycks intensifierad arbetsförmedling vara effektiv för utrikes födda.[56] Resursförstärkningar inom Arbetsförmedlingen skulle göra det möjligt för arbetsförmedlarna att odla arbetsgivarkontakter, så att de i viss utsträckning kan kompensera de utrikes föddas mindre utvecklade nätverk.

---

[53] Regnér (2014).
[54] Arbetsförmedlingen (2017).
[55] Calmfors (2004); Forslund och Vikström (2011).
[56] Johansson and Åslund (2006a); Johansson och Åslund (2006b); Andersson Joona and Nekby (2012).

Egenföretagande har lanserats som en väg in på arbetsmarknaden som alternativ till anställning.[57] Utrikes födda driver inte företag i väsentligt annorlunda omfattning än inrikes födda, men de tenderar att anställa fler utrikes födda.[58] Det finns emellertid problem med denna typ av åtgärd. Bland utrikes födda har män med låg utbildning svårt att få lån i bank, om det inte råkar finnas någon bankanställd med samma ursprung som bedömer låneansökan.[59] Otillräckliga kunskaper om kraven på bokföring med mera gör också att många individer med denna bakgrund fälls för bokföringsbrott, som är ett av de vanligaste brotten inom kategorin ekonomisk brottslighet.[60]

Även det så kallade rut-avdraget har motiverats med att det skulle skapa arbetstillfällen för individer med utländsk bakgrund och då särskilt kvinnor. Företag som subventionerats på detta sätt anställer dock ungefär samma andel kvinnor med flyktingbakgrund som privat sektor i allmänhet. Andelen är högre inom övrig lokalvård och inom hemtjänsten. Många av de sysselsatta inom rut-subventionerade företag är visserligen kvinnor, men merparten av de utrikes födda kommer från europeiska länder och saknar flyktingbakgrund.[61]

Den stora friheten vad gäller tidsbegränsade anställningar kan förväntas leda till att sådana anställningar avbryts innan de övergår i tillsvidareanställningar, vilket minskar sannolikheten för en starkare etablering på arbetsmarknaden. De potentiella vinster som kan finnas för ekonomin vad avser flexibiliteten med tidsbegränsade anställningar och inträde på arbetsmarknaden kan samtidigt ha negativa effekter för individernas möjligheter att få fotfäste på arbetsmarknaden.

9.4 Anställningsvillkor

Tillfälliga anställningar och deltidsanställningar utgör båda anställningsformer som underlättar för enskilda att göra inträde och etablera sig på arbetsmarknaden samt att själv avgöra i vilken omfattning man vill stå till arbetsmarknadens förfogande. Samtidigt är de attraktiva anställningsförhållande för arbetsgivaren, då det är betyd-

[57] https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/kompetensforsorjning/utrikes-fodda-och-foretagande.html.
[58] Hammarstedt and Miao (2018).
[59] Eliasson (2014).
[60] Ekobrottsmyndigheten (2019).
[61] Rickne (2019).

ligt lättare att avsluta en visstidsanställning eller, som vid deltid, billigare att beordra anställda att arbeta mertid.

Det senare kan leda till att dessa typer av anställningar överutnyttjas, vilket kan leda till negativa effekter för den enskilde och för samhället i stort.

Tillfälliga anställningar

Andelen tidsbegränsade anställningar varierar vanligtvis över konjunkturen. Ofta stiger andelen när konjunkturen förstärks och det finns fler lediga arbeten, vilka ofta inleds som tillfälliga anställningar. Andelarna brukar därefter sjunka igen när konjunkturen avmattas eller sviktar. Anledningarna till att tidsserien beter sig på detta sätt är att de tillfälliga anställningarna över tid antingen omvandlats till tillsvidareanställning eller att individerna sägs upp, eftersom det på grund av lagstiftningen är lättare att säga upp tillfälligt anställda. Tillfälliga anställningar sänker tröskeln något för inträdet, men kan samtidigt både vara en väg till ökad etablering och därmed trygghet samtidigt som det kan skapa en rundgång mellan olika tillfälliga arbete. En underliggande och generell förändring som skett på arbetsmarknaden är ett ökat arbetskraftsdeltagande bland individer över 67 års ålder. Sådana anställningar faller i enlighet med LAS under tillfälliga anställningar. Över en längre tidsperiod har andelen tillfälligt anställda ökat och ligger i dag 4 procentenheter högre än för 30 år sedan.[62] En bidragande faktor till denna ökning är den stora expansionen av högre utbildning som skett och de konsekvenser detta har haft på tidpunkten för arbetsmarknadsinträdet.

I den omfattning tillfälliga anställningar fungerar som en språngbräda till arbetsmarknaden och kan utgöra möjligheter för arbetsgivare att såväl bedöma medarbetares produktivitet, som att anpassa personalstocken till rådande konjunktur och efterfrågan är förekomsten effektiv för ekonomin. Det finns dock en rangordning mellan de olika typerna av tillfälliga anställningar vad avser sannolikheten att den leder till tillsvidareanställning.[63] Provanställningar och vikariat leder med högre sannolikhet till tillsvidareanställning än andra former. Ser man i stället till egenskaper hos de arbetande gäller att män

[62] SCB: AKU.
[63] Berglund (2017).

och individer med hög utbildning har bättre utsikter än säsongsanställda, kvinnor och individer med låg utbildning. När alla andra faktorer hålls konstanta, har kvinnor ungefär hälften så stor chans att övergå till fast anställning under en tvåårsperiod. För de senare grupperna är risken större att den tidsbegränsade anställningen varvas med andra tidsbegränsade anställningar och perioder av arbetslöshet.[64] Mellan yrkeskategorierna arbetare och tjänstemän råder stora skillnader. Andelen arbetare med tillfälliga anställningar är närmare 10 procentenheter (21 procent) högre än bland tjänstemän (12 procent), och det är skillnader som visat sig vara relativt konstanta över tid.[65] Skillnaden i andelarna är som störst, 15 procentenheter, mellan män i tjänstemannayrken och kvinnor i arbetaryrken. I detta kan det ligga en förklaring till varför andelen tillfälligt anställda inte sjönk dramatiskt under krisåren 2008–2009, eftersom denna kris i stort sett enbart påverkade arbetslösheten och sysselsättningen i mansdominerade och privata sektorer.[66]

Personer med utländsk bakgrund är i högre grad än inrikes födda utsatta för dessa risker.[67] Utrikes födda förlorar sina anställningar i högre grad, är tidsbegränsat anställda i betydligt högre grad och blir uppsagda i högre utsträckning än de svenskfödda. Utrikes födda har ofta kort anställningstid. Skillnaderna är störst i de minst kvalificerade yrkena. Effekterna kan bero på indelning i turordningskretsar och bedömning av kvalifikationer, avtalsturlistor, frivillig avgång och rätten till återanställning, varför förbud mot etnisk diskriminering sällan ger tillräckligt skydd.

Nya anställningsformer

Bakom denna bild finns även en mer generell rörelse mot ännu lösare anställningsliknande former under rubriker som gig-ekonomi, plattformar med flera, vilka inte är reglerade i lag. Att produktionen är rumsligt splittrad är i och för sig inget nytt; i industrialismens barndom var det vanligt att delar av textilproduktionen var spridd på ett större antal hushåll inom så kallade förlagssystem. Dagens föränd-

[64] Håkansson (2001).
[65] LO (2017).
[66] Statistik från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.
[67] Calleman (2003).

ringar har emellertid andra drivkrafter och bygger på annan teknologi.

Osäkerhet medför kostnader för arbetsgivare, eftersom vissa kostnadsposter i produktionsbudgeten är fasta. Gig-ekonomin bygger på att delar av arbetskraften ska ha ständig beredskap att rycka när efterfrågan är hög och dra sig tillbaka när den viker. Den kostnadsminskning som detta innebär registreras hos arbetsgivaren som en ökning av produktiviteten, men det är inte fråga om någon genuin produktivitetsökning i traditionell mening utan om en övervältring av risker och kostnader på arbetskraften.[68]

Andra inslag i den nya bilden är *crowdworking* och *work on demand via apps*. Det kan till exempel röra sig om delvis kvalificerade uppgifter inom it-sektorn, där kommunikation sker via internet och de som utför arbetsuppgifterna arbetar enskilt och levererar sina tjänster via nätet. Ofta står den arbetande för en del av kapitalkostnaden, som kan avse ett fordon eller en dator.

Omfattningen är svår att ange, eftersom det är svårt, om inte omöjligt, att i statistiken särskilja dessa typer av anställning från egenföretagande som kan vara påtvingat eller mellanformer i vilka mäklarfirmor tar mer eller mindre arbetsgivaransvar för dem som arbetar.

De lösare anställningsliknande formerna kan försvåra facklig organisering och kan därmed på sikt få effekter på lönebildning och inkomstfördelning.[69] Även kollektivavtal blir svårare att sluta. Både internationellt och i Sverige har de fackliga organisationerna dock gjort vissa framsteg med organisering och avtal för de kategorier som kan betecknas som falskt egenföretagande, alltså egenföretagande men med endast en kund.

Förändringarna får konsekvenser också för arbetsbaserade trygghetsförsäkringar, som har utvecklats med avseende på andra anställningsformer än dem som diskuterats här. Vi återkommer till detta i avsnitt 9.5.

Nära kopplat till de tidsbegränsade anställningarna är deltidsarbete. Liksom dessa kan det underlätta inträdet på arbetsmarknaden men kan samtidigt innebära ökad osäkerhet, svagare etablering på arbetsmarknaden och ett sämre försäkringsskydd i de offentligt finansierade försäkringarna. Drygt var femte anställd i åldern 20–64 år i Sverige är deltidsanställd, och förekomsten av deltidsanställ-

[68] För en översikt över området, se De Stefano (2016).
[69] Hyman and Gumbrell-McCormick (2017); Palm (2017).

ningar är en möjlighet för personer att under delar av sitt liv, småbarnsåren, studier etcetera, anpassa sitt utbud av arbetade timmar efter egna önskningar. För arbetsgivare kan det vara en tillgång att ha anställda som enklare än heltidsanställda har möjlighet att under perioder av ökad efterfrågan gå upp i tid.

Deltidsanställningarna är inte jämnt fördelade över branscher, sektorer, klass, kön eller inkomstgrupp utan utgör normen vid anställningar i många kvinnodominerade branscher. I detaljhandeln är 69 procent av de anställda deltidsanställda, och i bristyrken som vård och omsorg är drygt 50 procent deltidsanställda.[70] Ser man till bransch, inkomstklasser och kön, är det tydligt att det finns både en jämlikhetsaspekt och en jämställdhetsaspekt på deltidsarbetet.

En stor del av denna deltid – omkring 30 procent – inom arbetaryrkena är ofrivillig.[71] Utöver att många har svårigheter att försörja sig på sina inkomster och är beroende av makes eller makas inkomst eller kompletterade ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen, innebär detta att det tillgängliga arbetskraftsutbudet i den svenska ekonomin inte allokeras effektivt. Samtidigt finns en stor mängd lediga arbeten,[72] och arbetsmarknadsprognoser tyder på att vissa sektorer kommer att vara allvarligt underförsörjda på arbetskraft.[73]

I arbetstidslagstiftningen finns regleringar som ur ett arbetsgivarperspektiv främjar deltidsanställningar före heltid. Detta beror på att personer som är deltidsanställda kan kommenderas till arbete i 200 timmar per år (drygt en månads arbete) med ersättning som är betydligt lägre än den som heltidsanställda erhåller vid övertid, så kallad mertid. Det är således lönsamt att endast erbjuda deltidstjänster, eftersom deltidsanställda när behov uppstår är billigare och ofta enklare att kommendera in än heltidsanställda. Kostnaden för osäkerheten i efterfrågan övervältras på detta sätt på de anställda. I någon mån dämpas denna kostnad av möjligheterna till deltidsarbetslöshet. Nuvarande utformning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen medför att det är lönsamt att kombinera deltidsarbete med deltidsarbetslöshet.

[70] LO (2019).
[71] Ibid.
[72] Nivån på nyanmälda platser (lediga arbeten) till Arbetsförmedlingen har de senaste åren i genomsnitt överstigit 100 000 per månad, vilket fyra gånger fler sedan 1990-talet och en fördubbling från de höga nivåerna på 2000-talet.
[73] SOU 2015:104, s. 265 f.

9.5 Löner och inkomster

Det stora flertalet som arbetar är anställda med heltid eller önskad deltid eller är tillsvidareanställda. Det har heller inte skett några dramatiska ökningar av tillfälliga anställningar[74], och antalet med ofrivillig deltid har minskat i takt med det förbättrade arbetsmarknadsläget under de senaste 10 åren.[75] På så sätt fungerar den svenska arbetsmarknaden även inom detta område väl i det stora hela. Inte desto mindre föreligger skillnader i löner och inkomster som beror på faktorer som enskilda har begränsat eller inget inflytande över – kön, social bakgrund och annan förhistoria. För de grupper som har svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden – unga utan fullständiga gymnasiebetyg, unga med funktionsnedsättningar och unga med utländsk bakgrund – kvarstår problem även efter det första mötet med arbetsmarknaden. Många ur de båda första grupperna har svårt att över huvud taget göra inträde och etableras på arbetsmarknaden, som den stora grupp med aktivitetsersättning som övergår till att motta sjukersättning vid 30 års ålder.

Bland dem som är utrikes födda är det sällsynt att man når samma genomsnittliga nivåer på sysselsättning och inkomster som hos inrikes födda. Nivåerna ökar med vistelsetiden, men är ännu efter 15–20 år i Sverige klart lägre än inrikes föddas. De som fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av asyl- eller skyddsskäl har efter 5 år i Sverige en sysselsättningsgrad på 35–40 procent, beroende på vilket år gruppen invandrat. Sysselsättningsgraden stiger för att stabiliseras på 60–65 procent.[76] Sättet att mäta sysselsättningsgraden på döljer dock det faktum att den arbetstid, löner och därmed de arbetsinkomster denna grupp erhåller är betydligt lägre än för övriga sysselsatta. Skillnaden mellan svenskfödda och invandrades förmåga till självförsörjning är större än skillnaderna i sysselsättningsgrad. Lägst självförsörjningsgrad uppvisar invandrade från Afrika och Mellanöstern, där självförsörjningsgraden är 38 respektive 36 procent, jämfört med 73 procent för personer födda i Sverige eller i våra nordiska grannländer. [77]

Skillnader i sysselsättningsgrad förklarar en del, men en stor del av förklaringen ligger i antalet arbetade timmar, som är lägre bland

[74] SCB (2020 b).
[75] Konjunkturinstitutet (2017).
[76] Forslund och Åslund (2016).
[77] Eklund och Larsson (2020).

invandrade än bland personer födda i Norden. De som är födda utanför Europa har även i genomsnitt lägre lön än svenskfödda. Detta gäller såväl vid en enkel jämförelse av medelvärden som när hänsyn tagits till andra bakgrundsfaktorer. Löneskillnaderna minskar med vistelsetid i Sverige, men det går långsamt.[78] Lönegapet mellan inrikes och utrikes födda med samma utbildningsnivå är störst för dem som har en eftergymnasial utbildning. Det är också denna grupp som får den högsta relativlöneökningen, från minus 19 procent av de svenskföddas löner till omkring minus 11 procent efter 30 år. Inom denna grupp ökar relativlönen genom bättre lönetillväxt huvudsakligen på arbetsplatserna och inom yrken och mindre genom byte av anställning, som är en viktig faktor bakom lönehöjningar för inrikes födda. Till en del beror detta självfallet på objektiva faktorer som bättre språkkunskaper och allmänt ökat kunnande om hur svenskt arbetsliv fungerar, men delvis bör det ses som att diskrimineringsfaktorn försvagas i takt med att arbetsgivare får en bättre bild av de anställdas faktiska kompetens.

Skillnader i löner och inkomster mellan män och kvinnor

Vid sidan av de skillnader i sysselsättning och inkomster som ovannämnda grupper upplever består skillnaden mellan kvinnor och män. Som framgått av avsnitt 3.4 har konvergensen mellan mäns och kvinnors inkomster under senare år avstannat, trots att skillnaderna i arbetad tid mellan män och kvinnor över tid har minskat. Huvudsakligen beror detta på kapitalinkomsternas ökade betydelse, vilken i sin tur till en del förklaras av att löneinkomster har omvandlats till kapitalinkomster. Men även lönerna i sig uppvisar tröghet i utjämningen mellan könen.

Hederos et al. har behandlat könsproblematiken i en analys av generell ojämlikhet i förutsättningar.[79] Som bakgrundsfaktorer, det vill säga sådant som ligger utom räckhåll för individen att påverka, används i analysen föräldrars ackumulerade inkomst, föräldrars utbildning, familjestruktur, resultat på kognitiva tester, skattningar av icke-kognitiva färdigheter samt kön. Författarna finner att 38 procent av variationen i lönenivå kan hänföras till de nämnda bakgrunds-

[78] Eliasson (2014).
[79] Hederos et al. (2017).

faktorerna. Kön är den viktigaste av dessa och förklarar 13 procent av variationen.

I Medlingsinstitutets analys av löneskillnaderna mellan kvinnor och män för år 2018 har kvinnor i genomsnitt 89,3 procent av mäns lön, vilket är en fortsatt minskning med 0,6 procent.[80] Löneskillnaden mellan män och kvinnor är alltså 10,7 procent, vilket motsvarar närmare 4 000 kronor i månadslön. Variationen mellan olika sektorer är stor. Störst genomsnittlig löneskillnad finns inom landstingen, där löneskillnaden är 20,0 procent. Minst är den inom kommunerna, där den är 2,8 procent. När man tar hänsyn till de skillnader som uppstår mellan könen på grund av att kvinnor och män fördelar sig olika över yrke, sektor, utbildning, ålder och arbetstid, återstår en statistiskt oförklarad löneskillnad på 4,4 procent. Efter en sådan vägning är det inte längre landstingen som har den största löneskillnaden år 2018 utan tjänstemän i privat sektor.

Även efter dessa justeringar kvarstår frågor. Om den normerande lönen i en viss sektor eller ett visst yrke är lägre än den genomsnittliga, beror det då på att sektorn eller yrket är kvinnodominerade? Om kvinnor med en viss tid i yrket når en lägre genomsnittlig lönenivå än män med samma erfarenhet och detta förklaras av att de mindre ofta innehar chefspositioner, tillsätts dessa chefstjänster på basis av faktiska meriter? I vilken utsträckning styrs kvinnors val av arbetstid av sociala normer rörande ansvarsfördelningen för barn och hem?

Som konstaterades i föregående kapitel har kvinnor, mätt i antal utbildningsår, generellt längre utbildning än män. Ju högre utbildningsnivån är, desto mer jämställd är den också. Men inom kategorin utbildningsstarka studenter tenderar de manliga studenterna att välja de utbildningar och inriktningar som är de mest prestigefulla vägarna genom högskolan.[81] Även om det råder numerär balans mellan könen, kan dessa utbildningar hävdas vara manligt dominerade. Dels förbereder de för yrkeskarriärer inom områden där männen intar mer dominanta positioner, dels väljer männen i högre utsträckning inriktningar i anslutning till eller inom utbildningarna som har hög status, som kirurgi på läkarutbildningen och finansiell ekonomi på civilekonomprogrammet. Kvinnliga studenter tenderar att göra ut-

[80] Medlingsinstitutet (2019).
[81] Lidegran (2009). Exempel är civilekonomutbildningen på Handelshögskolan i Stockholm, läkarutbildningen på Karolinska Institutet och civilingenjörsutbildningarna i teknisk fysik och industriell ekonomi på Kungliga Tekniska högskolan.

bildningen mer samhällsorienterad, mindre professionsinriktad och i högre grad förberedande för offentliga tjänster, medan männen i större utsträckning siktar mot en arbetsmarknad inom det privata näringslivet. Även om kvinnor avancerat i utbildningssystemet, talar mycket för att män fortfarande definierar värdehierarkin inom utbildningsväsendet och därmed också vad som ytterst ska räknas som utbildningskapital.[82]

Dock förklarar inte detta helt varför olika, till synes innehållsmässigt likartade, yrken värderas olika och det i dessa jämförelser tydligt framgår att yrken som domineras av kvinnor har lägre löner. Sådana analyser saknas i dag i den offentliga löneanalysen. Vid systematiskt genomförda jämförelser av löner mellan könen, där hänsyn tas till ansvar, krav i yrket etcetera framträder ett annat mönster, och större skillnader, än vad som kan förklaras av enklare regressioner över oförklarade skillnader.[83] Genomförda yrkesvärderingar pekar på att löneskillnader mellan män och kvinnor inom den största gruppen på arbetsmarknaden är 30 procent, vilket motsvarar drygt 12 000 kronor.[84] Även bland yrken med stort ansvar och höga krav på kvalifikationer råder stora skillnader i lön, cirka 20 procent.

En annan infallsvinkel på den bestående löneskillnaden mellan könen kan hämtas från analyser av hur värderingen av kognitiva och icke-kognitiva förmågor har förändrats under senare decennier. Vad som definieras som sociala förmågor värderas allt högre i förhållande till kognitiva förmågor, speciellt inom den privata sektorn och i de högre löneskikten. Detta är ett internationellt fenomen som belagts också i Sverige.[85] Personer med högre social förmåga har i ökande utsträckning rekryterats till yrken med arbetsuppgifter som uppfattas som abstrakta och icke rutinmässiga. Edin m.fl. tolkar detta som att den optimala kombinationen av förmågor inom yrken har ändrats över tiden och att arbetsgivarnas sortering av arbetskraften baseras på komparativa fördelar. Brynjolfson och McAfee (2014) hävdar att fortsatt teknisk utveckling leder till att allt fler arbetsuppgifter kan utföras av datorer och därmed har blivit rutinstyrda, medan arbetsuppgifter som förutsätter social interaktion inte låter sig datoriseras i samma utsträckning.

[82] Ibid.
[83] SOU 2015:50.
[84] Exemplet är hämtat ur Lönelotsarna (2018).
[85] Edin m.fl. (2018).

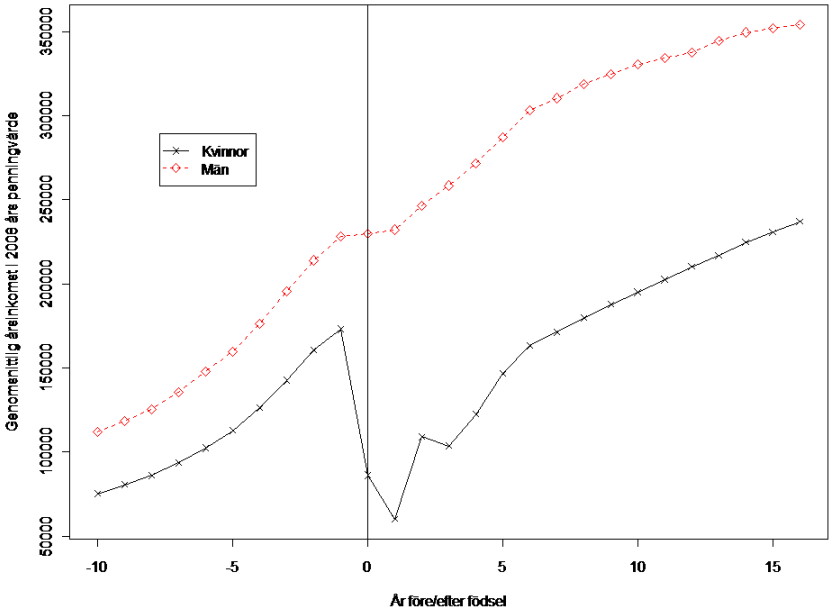
Möjligen är detta att rationalisera en utveckling som kan ha ett delvis annat ursprung. Inom många sektorer dominerar män fortfarande chefspositioner och har därmed det avgörande inflytandet över vem som ska anställas. Om då kvinnor successivt har flyttat fram sina positioner vad avser det klassiska humankapitalet som i huvudsak bygger på kognitiva färdigheter, kan en uppvärdering av icke-kognitiva förmågor vara ett sätt att söka bevara en manlig dominans. Sådana förmågor låter sig inte dokumenteras med samma precision som de kognitiva och lämnar därför ett större bedömningsutrymme vid anställningen.

Ett belägg för regelrätt könsdiskriminering i karriären är Wennerås och Wolds analys av Medicinska forskningsrådets rangordning av ansökningarna om forskningsanslag.[86] Dominerande förklaringsfaktorer bakom rådets rangordning var, förutom självklart den vetenskapliga produktionen, kön och anknytning till individer i bedömningsgrupperna. Kvinnliga forskare visade sig behöva vara omkring 2,5 gånger så produktiva som manliga för att rangordnas på samma nivå.[87] Analysen avser forskningsanslag, så effekten på inkomstutvecklingen är indirekt.

Fördelningen av mäns och kvinnors ansvar för familjen förefaller också förklara en del av skillnaden mellan mäns och kvinnors löner och inkomster. En jämförelse mellan kvinnors och mäns inkomst- och löneutveckling före och efter första barnets födelse visar att skillnaderna är små före barnens födelse, men efter 15 år har könsgapet i löner med 10 procentenheter och gapet i inkomster med hela 35 procentenheter.[88] Inkomstutvecklingen visas i figur 9.3.

[86] Wennerås and Wold (1997).
[87] En uppdaterad analys visar att nepotismfaktorn fortfarande var betydelsefull ett drygt decennium senare; se Sandström and Hällsten (2008).
[88] Angelov et al. (2016).

Figur 9.3 Inkomstutvecklingen för kvinnor och män före och efter det första barnets födelse.



Källa: Angelov et al. (2016).

Ökningen är störst i par där kvinnan även utan barn skulle ha haft en långsammare inkomst- och löneutveckling än mannen. Författarna tolkar detta som att kvinnor tar ett större familjeansvar, och att skillnaden är särskilt uttalad i de hushåll där kvinnan har lägre förväntad relativ inkomst- och löneutveckling och där kostnaderna för hushållet därför blir lägre med denna ansvarsfördelning.[89]

9.6 De arbetsbaserade trygghets- och välfärdssystemen

En stor del av trygghets- och välfärdssystemen i Sverige baserade på en aktiv delaktighet på arbetsmarknaden. Mest uppenbara och utnyttjade arbetsbaserade trygghetssystemen är arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet, som är en central del i den svenska

[89] Vi återkommer till denna problematik i kapitel 10.

arbetsmarknadsmodell och syftar till att ge individer ekonomisk trygghet när de drabbas av arbetslöshet och under den tid de ställer om till ett nytt arbete. Sjukförsäkringen och pensionssystemet har motsvarande syfte, ekonomisk trygghet vid nedsatt arbetsförmåga och ålderdom. De flesta som är aktiva på den svenska arbetsmarknaden får någon gång under livet ersättning från dessa försäkringar. Även om arbetstagaren sällan eller aldrig tar del av försäkringen ger själva vetskapen om att vara försäkrad en trygghet.

Staten har successivt tagit en allt mer passiv roll för försäkringarna, trots att den ekonomiska integrationen har fortsatt och fördjupats under hela efterkrigstiden. Export- och importvolymer i relation till BNP ligger väl över 50 procent. Medlemskapet i EU sedan 1995 har bidragit, men både handel och finansiell integration intensifieras också på global nivå. Mot denna bakgrund och att det finns en bred politisk enighet bakom att de offentligt finansierade försäkringarna ska ha en uttalad inkomstbortfallsprincip[90] borde de arbetsbaserade trygghetssystemen behållit sin relativa styrka. Detta är dock inte vad som har skett; tvärtom har den offentliga försäkringen under senare decennier försvagats mätt med ersättningsnivån.[91] Mellan 1992 och 2013 ökade reallönerna med omkring 50 procent i genomsnitt, samtidigt som merparten av de arbetsbaserade trygghetsförsäkringarna var realt oförändrade. Arbetslöshetsförsäkringen minskade till och med något i reala termer.

Under den senaste mandatperioden har en viss återställning av ersättningstaken skett under delar av ersättningsperioden, men huvudbilden förändras inte av detta.

Löntagarnas organisationer har inte passivt accepterat denna utveckling utan har förhandlat fram kompletterande avtalsbaserade försäkringar (sjukförsäkringen) och gett medlemmar möjligheten att via medlemskap i en facklig organisation teckna en tilläggsförsäkring (arbetslöshetsförsäkringen). Man har alltså avstått löneutrymme för att finansiera tilläggsförsäkringar och på så sätt försöka realisera en inkomstbortfallsprincip, vars skydd dock varierar över branscher och fackförbund.

Avtals- och de av fackförbunden erbjudna försäkringarnas växande betydelse är problematisk ur flera perspektiv. Effektiviteten och stabiliteten i en försäkring påverkas negativt, när riskspridningen

[90] Se SOU 2015:21, s. 48.
[91] ISF (2014 a).

sker över ett mindre kollektiv. Att det krävs två administrativa system för att förvalta en försäkring ökar kostnaden, vid sidan av den kostnad som själva förhandlingen leder till.

Än mer problematiskt ur ett fördelningsperspektiv är att tilläggsförsäkringarna inte utjämnar på det sätt som den offentliga försäkringen gör. Premiesättningen i det offentliga systemet är oberoende av faktisk utnyttjandegrad, vilket i sig innebär en utjämning, eftersom exempelvis sjukfrånvaron är högre i de lägre inkomstskikten. Uppdelningen över olika avtalsområden och branscher bidrar i samma riktning, eftersom premierna sätts efter risk på respektive avtalsområde. En effekt som är svår att värdera är att avtalsförsäkringarna finansieras genom avstått löneutrymme, medan de i stor utsträckning har kommit de högre inkomstskikten till del, eftersom den drivande kraften har varit att många löntagare haft inkomster över taket i den offentliga försäkringen. För att uppskatta denna effekt krävs att man på något sätt skulle rekonstruera löneutvecklingen i en situation utan avtalsförsäkringar, vilket är svårt.

De fackförbundsspecifika försäkringarna har ett inbyggt problem med negativ selektion. Individer inom kollektivet som anser sig ha låg risk för arbetslöshet väljer att stå utanför systemet, vilket gör försäkringen dyrare. Tilläggsförsäkringarna har även ett mycket stort problem i underutnyttjandet då de, i olika grad, ställer de krav på enskilda att de måste ansöka om dem. Har man inte kunskap om detta, uteblir försäkringen. Underutnyttjandet av de kollektivavtalade försäkringarna är omfattande.[92] Inom offentlig sektor (stat, kommun och region) var det mer än var femte ersättningsberättigad (22,6 procent) med ett sjukfall som översteg 120 dagar som inte lyfte ersättning från de kollektivavtalade försäkringarna under åren 2003–2014. Detta motsvarar att ersättning inte betalades ut till de försäkrade i 74 000 fall.

Underutnyttjandet har varierat något över tid men utan någon tydlig tendens till ökning eller minskning. En relevant aspekt är dock att underutnyttjandet varierar över olika grupper bland de offentligt anställda. På en övergripande nivå är underutnyttjandet av försäkringen störst i primärkommunal sektor, men gemensamt för samtliga sektorer är att underutnyttjandet är störst bland de unga, bland män, bland dem som har lägst inkomst och bland invandrade från länder utanför Europa. Individer som är sjukskrivna för psykiska

[92] ISF (2018 a); LO (2017).

sjukdomar och beteendestörningar går miste om sin avtalsersättning i högre utsträckning än individer med andra diagnoser under perioder med sjukpenning. Något förvånande har individer med eftergymnasial utbildning och höga inkomster högt underutnyttjande.

Uppgifterna ovan avser offentlig sektor, men det finns ingen anledning att tro att problemet är mindre inom den privata. I den enda studie som tidigare undersökt underutnyttjandet i avtalssjukförsäkringen studerades privatanställda arbetare och anställda inom den kommunala sfären.[93] Det konstaterades att underutnyttjandet år 2004 i dessa grupper uppgick till 25–30 procent för dem som hade sjukpenning.

Okunnigheten är ett problem, eftersom ersättningen från avtalssjukförsäkringen utgör en stor och ökande del av inkomstskyddet, särskilt viktig för den som blir sjukskriven under en längre period. Detta gäller framför allt för individer som inte väntas kunna återvända till arbetslivet, det vill säga individer med sjukersättning.

Försäkringen och den ekonomiska politiken

I Sverige har det under lång tid rått relativt bred enighet på arbetsmarknaden om fördelarna med en öppen ekonomisk politik, baserad på omfattande handelsutbyte och snabb strukturomvandling. Samtidigt som en rimligt öppen ekonomi bedöms vara gynnsam för teknisk utveckling och ekonomisk tillväxt, innebär den risker för de hushåll och företag som drabbas av strukturomvandlingens negativa sidor, arbetslöshet och nedläggning. En väl utbyggd socialförsäkring blir därför ett nödvändigt komplement till den ekonomiska politiken för att denna ska uppfattas som legitim och ha brett stöd i befolkningen. Detta bekräftas av ett stabilt samband som är belagt på internationell nivå: ju öppnare ekonomierna är, desto större är också den offentliga sektorn.[94]

Kvalificering för de arbetsbaserade trygghetsförsäkringarna

En grundläggande princip för de svenska arbetsbaserade trygghetssystemen är att man kvalificerar sig för förmåner genom arbete. Beroende på system, sjukförsäkring eller arbetslöshetsförsäkring, be-

[93] Sjögren Lindquist och Wadensjö (2007).
[94] Rodrik (1998); Bertola and Lo Prete (2008).

stäms rätten till förmånen och förmånens ersättningsnivå av arbetsinkomsten respektive den arbetade tiden och lönen. På detta sätt kan man ha ett generöst system och samtidigt bevara ett starkt incitament till arbete. En svaghet i systemet är emellertid att individer med sämre möjligheter att kvalificera sig för förmånerna då får ersättning på en mycket låg nivå eller blir helt utan.

Individer med en svag ställning på arbetsmarknaden, exempelvis timanställda och behovsanställda, har ett begränsat skydd i sjukförsäkringen. Detta gäller oavsett hur mycket de arbetat historiskt och bidragit via skattsedeln. Anledningen till detta är att den sjukpenninggrundande inkomsten, vilken ligger till grund för beräkning av sjukpenning och andra försäkringar, i sin konstruktion är framåtblickande, vilket medför att den anställningsform den försäkrade har vid insjuknandet kan komma att påverka såväl rätten till som nivån på ersättningen.

Försäkringsskyddet i arbetslöshetsförsäkringen baseras däremot primärt på historiskt arbetad tid, vilket gör att det i detta trygghetssystem förutsätts en hög nivå av arbete för att omfattas. Därutöver förutsätts medlemskap i en arbetslöshetskassa för att ersättningen ska kopplas till ovan nämnda arbetade tid.

Reglerna i sjukförsäkringen är olika för anställda och arbetslösa. Om en individ anses som anställd eller inte, kan därför ha stor betydelse både för rätten till sjukpenning och för ersättningsnivån på sjukpenningen. Vid prövningen av rätten till sjukpenning är det inte alltid är tydligt när tidsbegränsat anställda ska betraktas som anställda och när de ska betraktas som arbetslösa. Det gäller framför allt dem som är tim- eller behovsanställda. Detta medför att skyddet för inkomstbortfall vid sjukdom kan se olika ut beroende på anställningsform.

Konsekvensen av detta kan då bli att individer inom denna kategori saknar en anställning om de insjuknar eller skadar sig.[95] Individer med tidsbegränsade anställningar i kommun och region nekas i större omfattning sjukpenning eller har generellt färre ersättningsdagar i sjukförsäkringen, även när hänsyn tagits till ålder, yrke och kön. I den mån dessa resultat för de kommunala sektorerna skulle vara representativa även för andra sektorer har detta en jämställdhetsaspekt, eftersom de sektorer som har högst andel tidsbegränsade anställningar också är kvinnodominerade.

[95] ISF (2016 a).

Andra kategorier som får svårt att kvalificera sig är de som har problem att överhuvudtaget ta sig in på arbetsmarknaden, liksom de som kommit till Sverige i vuxen ålder och då inte hinner arbeta upp pensionsrättigheter som är tillräckliga för att säkerställa en pension på rimlig nivå.

9.7 Arbetsmiljö

Arbetsmiljöns utveckling innehåller i ett länge perspektiv både positiva och negativa inslag. Ny teknik och förändrad organisation har reducerat eller eliminerat många klassiska risker som tunga lyft och kemisk exponering. Å andra sidan har nya organisationsformer och breda samhällsförändringar ibland bidragit till ökade risker. Det senare har varit märkbart inte minst inom vårdyrken i offentlig sektor.

Efter en period med fallande tendens har antalet arbetsplatsolyckor med sjukskrivning under senare år ökat. Även antalet olyckor med dödlig utgång har ökat och de senaste åren legat på 50 per år.[96] Även bland unga har antalet arbetsplatsolyckor ökat.[97] Problemens karaktär har förändrats över tid.[98] Av tradition har intresset och det förebyggande arbetet riktats mot vissa typer av risker, som fallolyckor, olyckor med verktyg och fordon och så vidare. Kvinnor och män råkar ut för olika typer av arbetsolyckor. Antalet anmälda arbetssjukdomar är för kvinnor störst inom vård och omsorg och för män inom tillverkning. Psykiska problem kopplade till hot och våld eller dåliga relationer på arbetsplatsen ökar i omfattning. De olika riskbilderna för kvinnor och män förklaras till stor del av könssegregationen i arbetslivet. En konsekvens av denna segregation och av eftersläpningen i forskningen är att kvinnor har svårare att få ersättning för arbetsskada.[99] Den psykosociala arbetsmiljön har vuxit i betydelse för riskpanoramat, men forskningen kring orsakssamband är mer komplicerad på det området och har släpat efter. Sverke m.fl. (2016) identifierade i en systematisk litteraturöversikt ett antal olika organisatoriska och psykosociala faktorer som har betydelse för arbetsrelaterade och hälsorelaterade utfall. De psyko-

[96] Arbetsmiljöverket (2019 a).
[97] Arbetsmiljöverket (2019 b).
[98] För översikter över riskpanoramats förändring, se Arbetsmiljöverket (2015) och SCB (2018 h).
[99] ISF (2011). För ett genusperspektiv på arbetsmiljöfrågorna, se också Arbetsmiljöverket (2017 a).

sociala faktorerna delas in i ett antal krav och resurser förknippade med arbetet. En större andel kvinnor än män arbetar deltid (en organisatorisk faktor), har skiftarbete och anger höga krav och lägre resurser. En större andel män har långa arbetstider (organisatorisk faktor). För övriga faktorer var andelarna relativt jämförbara mellan kvinnor och män. De drar slutsatsen att faktorerna är ungefär lika viktiga för arbete och hälsa för kvinnor och män; kvinnor är inte ”känsligare” än män.[100]

Den ökande andelen tillfälliga anställningar och ett växande inslag av utländsk arbetskraft hör till bilden.[101] Tillfälligt inhyrd arbetskraft har i mindre grad möjlighet att medverka i utformningen av sin arbetssituation och är överrepresenterad i arbeten som kan beskrivas som stressgenererande (låg egenkontroll, höga krav). Inhyrning är mer utbredd inom verksamheter som har en riskfylld arbetsmiljö. Med osäkra anställningsförhållanden får anställda också svårare att ställa krav på skyddsutrustning och andra arbetsvillkor.

Den utländska arbetskraften har särskilda problem.[102] Språkhinder kan göra det svårt att tillägna sig innehållet i manualer, skyddsföreskrifter med mera. Efter inträffad olycka har arbetskraftsinvandraren ofta återvänt hem, när skador eller sjukdomar blir kända. Trots ett relativt tunt forskningsunderlag på området är en övergripande slutsats ändå att arbetskraftsinvandrare jämfört med den inhemska arbetskraften har sämre arbetsrelaterad hälsa, sämre arbetsvillkor och sämre socioekonomiska livsvillkor.

Mot bakgrund av det växande inslaget av arbetskraft med svag ställning på arbetsmarknaden ökar riskerna för att dålig arbetsmiljö blir ett konkurrensmedel och att antalet arbetsmiljöbrott ökar.[103] Omkring hälften av de tillfrågade i en enkät[104] svarade att det är vanligt att arbetsgivare föredrar att anlita egenföretagare, konsulter, bemanningsföretag eller andra entreprenörer i stället för att anställa samt att arbetstagare bryter mot arbetsmiljöregelverket. Mer ovanligt är det att arbetsgivare betalar ut svarta löner till sina arbetstagare, något vanligare att arbetsgivare har arbetstagare som inte har tillstånd för att arbeta i Sverige.

[100] Sverke m.fl. (2016).
[101] Arbetsmiljöverket (2013 a).
[102] Arbetsmiljöverket (2012).
[103] Arbetsmiljöverket (2013 b).
[104] Arbetsmiljöverket (2017 b).

Arbetsmiljöverket gör bedömningen att antalet ”grå” företag ökar, det vill säga företag som systematiskt bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar. Även kopplingarna till kriminell verksamhet ökar i omfattning. För att möta dessa utmaningar genomförs i dag bredare och mer samordnade insatser i samverkan med andra myndigheter för att på så sätt få större genomslag i insatserna – Skatteverket, Konkurrensverket, Ekobrottsmyndigheten och Polisen med flera.

9.8 Arbetsliv i förändring, livslångt lärande

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken – hjälp att söka arbete genom information om lediga arbete eller aktiv förmedling, generell utbildning eller mer specifik arbetsmarknadsutbildning, olika sorters praktik och subventionerade arbeten – används i många länder för att förbättra de arbetssökandes chanser på arbetsmarknaden. Sådana åtgärder blir särskilt viktiga på en arbetsmarknad där förändringstrycket är starkt och kraven på kompetensutveckling är höga.

Forskningen om effekterna av aktiv arbetsmarknadspolitik är omfattande och bygger på både registerstudier och experiment. Vissa stabila slutsatser kan dras, medan det på andra områden finns divergerande observationer som kan bero på olika förutsättningar vid skilda tidpunkter eller olika länder.[105]

Den internationella erfarenheten av arbetsmarknadsutbildning visar på svaga positiva effekter på kortare sikt. I länder där det kvinnliga arbetskraftsdeltagandet är lägre är effekterna större för kvinnor än för män. En anledning till att utbildningen inte ger några stora kortsiktiga effekter på sysselsättningen är att de som går en utbildning söker arbete i mindre utsträckning och därför blir de kvar i arbetslöshet en längre tid än de som är öppet arbetslösa.

Svenska erfarenheter är positivare. Forslund och Vikström (2011) sammanfattar med att arbetsmarknadsutbildningen fungerar bra. Reglerna för utnyttjandet av insatserna påverkar dock sannolikheten för övergång till arbete, och utformningen av dem är därför viktig.

En analys av de kort- och långsiktiga effekterna av den svenska arbetsmarknadsutbildningen under åren 1996–2010 visar att den leder

[105] För översikter, se Forslund & Vikström (2011) och van den Berg and Crépon (2016).

till högre arbetsinkomst som kvarstår under en lång tid.[106] Under hela perioden fanns en positiv effekt på den årliga arbetsinkomsten tre år efter året att utbildningen startade, men med varierande effekt över tid.

I en annan analys studerade den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen under åren 1999–2013. I den tidigare delen av perioden kom deltagarna snabbare i arbete och fick en stabilare ställning på arbetsmarknaden av att delta. Från 2007 och framåt har resultaten försämrats. Det sammanfaller i tid med att fler arbetssökande som stod längre ifrån arbetsmarknaden deltog i programmet och att kursutbudet förändrades. Det finns dock inget stöd för att den förändrade deltagarsammansättningen eller de ändrade kursvolymerna i sig skulle ha drivit den allmänna nedgången i resultaten. Effekterna minskar både för arbetssökande relativt nära arbetsmarknaden och för långtidsarbetslösa. För de flesta deltagargrupper och för de flesta kursinriktningarna leder programmet fortsatt till en högre andel sysselsatta efter två år, men andelen i arbete minskar över tid och andelen som är kvar vid Arbetsförmedlingen ökar. För deltagare med en funktionsnedsättning är nedgången mindre.

En viktig fråga är vilket innehåll utbildningen ska ges. Det finns internationellt en uppfattning bland både forskare och politiker att arbetsmarknadspolitisk utbildning bör vara yrkesinriktad. Tanken är att en specifik kunskap ska förenkla övergången från arbetslöshet till arbete. Även svensk arbetsmarknadsutbildning har historiskt sett varit yrkesinriktad. Ett undantag från regeln var det så kallade Kunskapslyftet 1997–2002, då arbetslösa även kunde välja teoretiska studier vid Komvux. Teoretiskt sett kan generella eller mer teoretiska kunskaper öka flexibiliteten inför förändringar på arbetsmarknaden, och därför på lång sikt vara en mer effektiv utbildningsåtgärd. I en studie har man jämfört arbetsinkomster 1990–2010 för individer som 1997 deltog i program med yrkesinriktad respektive mer generell utbildning.[107] Slutsatsen är att yrkesutbildning är förknippad med högre inkomster 5–7 år efter påbörjade program. I ett längre tidsperspektiv skiljer sig effekterna mellan olika grupper. För kvinnor med korta utbildningar är generell utbildning förknippad med högre arbetsinkomster än för dem som deltog i yrkesutbildningar.

[106] Vikström och van den Berg (2017).
[107] Stenberg och Westerlund (2014).

Subventionerade anställningar har ofta en positiv effekt för den individ som får subventionen, men effekten avtar snabbt när subventionen tas bort. Denna typ av åtgärd tränger också undan arbetstillfällen för individer som kunde ha fått anställning i stället. Subventionerade arbeten i privat sektor har internationellt sett visat sig effektivare än motsvarande arbeten i offentlig sektor. Det finns dock problem med att jämföra grupperna som får subventionerade arbeten i de båda sektorerna.

Även om effekterna av den aktiva politiken är begränsade i genomsnitt, är utfallen bättre för vissa grupper. Genom profilering, inriktade åtgärder och matchning mellan arbetssökande och arbetstillfällen söker man öka träffsäkerheten och effekten.[108] Exempelvis bör de som löper större risk att bli långtidsarbetslösa eller att inte kunna göra ett arbetsmarknadsinträde bli föremål för intensivare och längre insatser än de som hittar en anställning utan assistans utifrån.

Vid en värdering av effektiviteten i åtgärderna är det viktigt att få med de totala samhällsekonomiska kostnaderna, inklusive hur de påverkar de arbetssökandes hälsa, kriminalitet och de berörda familjernas allmänna situation.

9.9 Hinder för ett fullt deltagande på arbetsmarknaden

Vissa välfärdsreformer som genomfördes på 1950-, 1960- och 1970-talen hade som delmålsättning att utjämna ekonomiska förutsättningar mellan män och kvinnor samt skapa ett större arbetsutbud för att minska inflationstrycket i ekonomin. Två av dessa var utbyggnaden av barnomsorgen och omsorgen av de äldre, som har bidragit till att Sverige i ett internationellt perspektiv har ett högt arbetskraftsdeltagande och sysselsättning bland kvinnor. Trots omfattande reformer kvarstår en hel del brister som såväl skapar jämlikhets-, jämställdhets- som effektivitetsproblem.

Arbetsgivare har rätt att besluta när på dygnet arbetet ska utföras, så länge arbetsuppgifterna faller inom den anställdas arbetsskyldighet. Det står således arbetsgivaren relativt fritt att omplacera en arbetstagare avseende arbetsuppgifter, arbetsplats och förläggningen av arbetstid om inget annat reglerats. Det som faller inom arbets-

[108] Jansson Dahlén (2009).

skyldigheten regleras främst i kollektivavtalet, vilket anger ramarna för hur arbetsschema tas fram, och mer specifikt i anställningsavtalet. Det står dock inte arbetsgivaren helt fritt att ändra arbetstidens förläggning, utan besked om förändringar ska ske minst två veckor före förändringen.[109] Arbetsgivaren får inte heller använda denna makt till att provocera fram uppsägning hos den anställda.

En dryg tredjedel av de sysselsatta arbetar i varierande grad på obekväm arbetstid, och en majoritet av dessa är kvinnor, företrädesvis yngre kvinnor.[110]

Samtidigt som krav på anpassningsförmåga läggs på den arbetstagare, är inte det omgivande samhällets välfärdsambitioner anpassat för att stödja arbetstagaren vid förändringen av exempel arbetsschemaförändringar eller andra förändringar av arbetsmarknadskaraktär som kraftigt påverkar individens möjligheter att fortsätta arbeta och samtidigt ta ansvar för hushållet.

Det mest uppenbara problemet uppstår för ensamstående med barn, vilka redan i genomsnitt har en ekonomiskt utsatt situation[111] och vilka företrädelsevis är kvinnor, men även för föräldrar där båda arbetar skift uppstår problem. För dessa grupper finns inte någon rätt till omsorg om barnen, när föräldrar arbetar på obekväm arbetstid. Högsta förvaltningsdomstolen fastslog år 2007 att barnomsorg under obekväm arbetstid inte är en rättighet, och i senare lagstiftning ska kommunerna *sträva efter* att erbjuda omsorg under tid då förskola inte erbjuds.[112] Statsbidrag lämnas enligt förordningen (2012:994) om statsbidrag för omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds. Syftet med statsbidraget är att stimulera kommunerna att i ökad utsträckning erbjuda omsorg under kvällar, nätter och helger. Statsbidrag lämnas ett kalenderår i sänder i mån av tillgång på medel.

Enligt en rapport från Skolinspektionen 2016 var det cirka 70 kommuner som inte erbjöd sådan omsorg, och vissa av dessa hade till och med fattat beslut om att inte erbjuda omsorg på obekväm tid.[113] Det bör observeras att kommuner som bedriver barnomsorg på obekväm tid inte infört detta som en rättighet, utan det erbjuds i mån av plats. En tredjedel av kommunerna hade inte undersökt behovet av om-

[109] Arbetstidslag (1982:673) 12 §. Lagen är dock semidisponibel och kan förhandlas bort i kollektivavtal.
[110] SCB (2019 g).
[111] Försäkringskassan (2017).
[112] Skollagen (2010:800) 8 och 25 kap.
[113] Skolinspektionen (2016).

sorg på obekväm tid, och kvaliteten på de tjänster av detta slag som erbjöds varierade. Kommunernas olika tillämpning av skollagen innebär stora konsekvenser för familjer som bor i kommuner där det inte finns möjlighet att få omsorg på obekväm tid. Det finns en risk för att kommunernas otillräckliga tillhandahållande av omsorg när förskolan är stängd särskilt drabbar vissa grupper, framför allt ensamstående föräldrar och personer med utländsk bakgrund.[114] Dessa har oftare än andra oregelbundna arbeten och arbeten på obekväm tid och ofta sämre möjligheter än andra att ordna barnomsorgen privat.

Välfärdsstaten bör ge alla samma förutsättningar och drivkrafter att försörja sig själva och se till att ett effektivt arbetsutbud upprätthålls. Detta kan regleras genom ändring i skollagens ovan nämnda delar. Kommunerna behöver också bättre kartlägga behov och skapa beredskap för att tillhandahålla tjänsten med tillräcklig kvalitet.

Omsorg om äldre

Ett närbesläktat problem är vuxna barns omsorg om behövande föräldrar. Den svenska välfärdsmodellen lämnade tidigare mer offentligt finansierad omsorg, vilket bidragit till att anhöriga kunnat behålla anknytningen till arbetslivet. Sedan 1990-talet har allt färre äldre fått omsorg, något som framför allt ersatts av döttrars anhörigomsorg; se vidare avsnitt 10.2.

Szebehely m.fl. (2014) visade att drygt 40 procent av kvinnor och män i åldern 45–66 år minst en gång i månaden ger omsorg till en anhörig. Ju mer omsorg som ges, desto större psykisk belastning. Av dem som gav omsorg var det i undersökningen 13 procent av kvinnorna och 8 procent av männen som gått ner i arbetstid, sagt upp sig eller gått i pension tidigare än planerat.

Socialstyrelsen (2014) har undersökt hur omsorg om föräldrar påverkar möjligheterna att förvärvsarbeta. Närmare tre fjärdedelar av de medelålders barn som hade gått ner i arbetstid, lämnat arbetet, blivit sjukskrivna eller haft svårt att få arbete är kvinnor. Även när det gäller psykisk påfrestning drabbas kvinnor mer än män.[115]

[114] Ibid.
[115] Szebehely m.fl. (2014).

För att den svenska välfärdsmodellen ska fortsätta att ge god omsorg efter behov, lika möjligheter till betalt arbete och anhörigomsorg på frivillig basis, bör den offentligt finansierade äldreomsorgen enligt kommissionens mening inte minska i omfattning eller kvalitet. Internationell forskning visar att en universell välfärdsmodell innebär att anhörigomsorgen blir frivillig från både givare och mottagares sida. I andra välfärdsmodeller, där det offentliga överlåter omsorgen åt anhöriga, frivilligorganisationer respektive marknaden är det färre anhöriga som ger omsorg, men de ger betydligt mer och intensivare och omsorgsarbetet är betydligt mer ojämställt.[116] En fortsatt nedtrappning av offentligt finansierad äldreomsorg, framför allt i form av äldreboende och hemtjänst, skulle få ogynnsamma jämlikhets- och jämställdhetskonsekvenser.

Daly (2002) anför att välfärdsstaten kan påverka anhörigomsorgens effekter genom att ge olika policysvar på det omsorgsbehov som existerar: tid, pengar och tjänster. Rätt till ledighet, med eller utan betalning, för olika lång tid är ovanligt i Europa. Att ge pengar till den omsorgsbehövande eller omsorgsgivaren för att kunna köpa tjänsten privat är vanligare i europeiska länder.

Reglerna för arbetslöshetsersättningen påverkar arbetstagarens förutsättningar

Bristerna i omsorg kan komma att ställa arbetstagare inför svåra val. Kan en ensamstående med barn som schemalagts på nattskift inte själv ordna barnomsorg eller få arbetet förlagt på andra tider, ställs han eller hon inför ett mycket svårt val – att lämna barnet utan tillsyn eller att säga upp sig från sitt arbete. Regelverket i arbetslöshetsförsäkringen tar samtidigt ingen hänsyn till ett sådant dilemma, utan en individ som säger upp sig själv drabbas, utöver de sex dagarnas karens även av en avstängning på 40 ersättningsdagar, vilket i kalendertid sammantaget motsvarar utebliven inkomst i nästan 3 månader.

Det finns skäl att inte bara se på omsorg av äldre och av barn som välfärds- eller utbildningspolitik, utan de utgör även i stor utsträckning arbetsmarknadspolitik. Med höga välfärdsambitioner och med relativt stora grupper som har problem att etablera sig på arbets-

[116] Colombo et al. (2011).

marknaden är Sverige beroende av att de som har förutsättningar att arbeta också ges möjlighet till detta.

9.10 Kort om pandemin

Det kan generellt konstateras att de grupper som redan hade betydande problem på arbetsmarknaden när pandemin bröt ut kommer att drabbas hårdare än andra grupper. De som haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden kommer att få svårare, då både antalet lediga arbeten i ekonomin kommer minskar och konkurrensen från personer som nyligen har arbetat ökar. Personer som har en tillfällig anställning löper större risk att drabbas av arbetslöshet. Vissa sektorer kommer att drabbas mer än andra.

Det är vidare svårt att i inledningsskedet av denna kraftiga ekonomiska nedgång uttala sig om de kort- och långsiktiga effekterna på jämlikheten. Det finns en risk att nedgången kommer att påskynda strukturomvandlingen med strukturarbetslöshet som följd och leda till att det uppstår nya grupper med stora svårigheter på arbetsmarknaden.

9.11 Policyfrågor

En allmän kommentar till det arbetsmarknadspolitiska området är att vad som hänförs dit har begränsade effekter på hur arbete och liv formas i det stora hela för majoriteten av befolkningen. För den beror de fundamentala avvägningarna mer på befolkningens utbildningsnivå, värdering av arbete kontra fritid, pensionssystemets utformning och andra faktorer. För de grupper som har svårigheter att vinna inträde på arbetsmarknaden, oavsett orsak, kan arbetsmarknadspolitiken göra desto större skillnad. I ett fördelningspolitiskt perspektiv är detta ett viktigt politikområde.

Brister i utbildningen och utfall på arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknadsmodellen driver på flera sätt fram allt högre krav på arbetskraftens kunskaper och färdigheter. Samtidigt har en betydande andel av dem som går ut grundskola och gymna-

sium kunskapsbrister. Lösningar på detta problem står i liten grad att finna inom arbetsmarknadspolitiken, utan insatser måste sättas in tidigare.

Subventioner och deras träffsäkerhet

Flera delvis överlappande grupper har problem med arbetsmarknadsinträdet. I allmänna ordalag handlar åtgärderna om att stärka individernas humankapital, kompensera för svaga nätverk och, i den utsträckning det handlar om permanenta problem, olika former av subventioner. En del av åtgärderna hör därmed hemma i utbildningssystemet snarare än i arbetsmarknadspolitiken i egentlig mening. En allmän erfarenhet, även om det kan finnas undantag, är att generella åtgärder som sänkta ingångslöner och gruppbaserade sänkta arbetsgivaravgifter inte har särskilt stor effekt. Riktade åtgärder, där så är möjligt baserade på profilering av de arbetssökande, har bättre förutsättningar att vara samhällsekonomiskt effektiva. Detta innebär att träffsäkerheten i de subventioner som ges måste var hög och sällan kan avgöras på en variabel, exempelvis att vara född utomlands, då det finns stor variation i såväl utbildningsnivå som andra kompetenser inom så grovt definierade grupper.

Diskriminering och negativ särbehandling

Den svenska arbetsmarknaden fungerar i det stora hela väl, men med problem för vissa grupper. Unga utan slutbetyg från grundskola och gymnasium, individer med funktionsnedsättningar och individer med utländsk bakgrund har genomgående större problem att ta sig in på arbetsmarknaden än andra. Effekter kvarstår för dessa grupper under lång tid, även om de så småningom vinner insteg på arbetsmarknaden, och kan i allvarligare fall bli livslånga.

Till stor del beror problemen på objektivt sämre förutsättningar att hitta arbetsuppgifter som motsvarar förmågan vid den aktuella tidpunkten, men diskriminering eller negativ särbehandling – att arbetsgivare väljer bort arbetssökande utan att fullt ut undersöka möjligheterna – utgör ett problem på den svenska arbetsmarknaden framför allt vid inträdet.

Kvinnor diskrimineras fortfarande på arbetsmarknaden i ett antal avseenden – tillsättning av tjänster, löner och inkomster. Bakgrunden är mångfacetterad; det finns inga enkla förklaringar och därmed inte heller några enkla motåtgärder. Till en del handlar det om kvinnors val – inriktning av utbildningen är ett exempel – och i sådana fall bör åtgärderna inriktas mot att exponera unga kvinnor för fler alternativ snarare än att försöka korrigera i vuxenlivet. I andra fall står åtgärderna att söka i familjepolitik och skattepolitik. Men huvudinriktningen bör ändå vara att arbeta för förändringar av strukturer och attityder i själva arbetslivet.

Arbetsvillkor och arbetsmiljö

Arbetsvillkor och arbetsmiljöfrågor hänger samman. Andelen tidsbegränsade anställningar och andra osäkra anställningsformer, exempelvis gig-anställningar, är betydande, med negativa effekter på stabiliteten i inkomsterna, på försäkringsskyddet och i vissa fall också på arbetsmiljöriskerna. I många fall rör det sig om en övervältring av risker och osäkerheter på den enskilde och inte om några produktivitetsökningar i egentlig mening. Grupper som redan har en svag ställning på arbetsmarknaden – individer med kort utbildning, utrikes födda – drabbas i särskilt hög utsträckning.

Brister i de arbetsbaserade trygghetsförsäkringarna

Problemen med de arbetsbaserade trygghetssystemen gäller emellertid inte bara utsatta grupper. Det dominerande problemet är en allmän försvagning av den offentliga försäkringen, som har lett till framväxten av en komplicerad mängd av avtalsförsäkringar. Den hybridförsäkring som på detta sätt har uppkommit är administrativt kostsam, har sämre utjämningseffekt och är dessutom underutnyttjad av framför allt de grupper som är i störst behov av inkomstförstärkningar – individer med kort utbildning och utrikes födda.

10 Vuxenlivet

Mönstren för familjebildning och familjeliv har under lång tid förändrats i Sverige. Förbättrad hälsa och stigande medellivslängd, längre utbildning och kvinnors ökade förvärvsfrekvens är några av de viktigare faktorerna. Som för alla större förändringar gäller att de ser olika ut i olika delar av befolkningen. Också på detta område lämnar faktorer som kön, utbildning och inkomst avtryck.

Utbyggnaden av den offentliga sektorn under den senare delen av 1900-talet har radikalt förändrat livsvillkoren. Särbeskattning, utbyggd barnomsorg och föräldraförsäkring har framför allt för kvinnorna ökat möjligheterna att kombinera yrkesliv med föräldraskap.

10.1 Förutsättningarna för familjebildning

Sveriges drygt 10 miljoner invånare lever i 4,7 miljoner hushåll. Drygt 1,8 miljoner av dessa består av en person. Antalet personer i ensamhushåll motsvarade 18 procent av befolkningen, ungefär lika många män som kvinnor. En del av dessa var änkor eller änklingar – dödsfall är alltjämt den dominerande orsaken till att äktenskap upplöses – medan andra var separerade eller aldrig hade gift sig. Ensamhet är kopplad till ohälsa med orsakssamband som kan gå i båda riktningarna. Den återstående förväntade livslängden vid 65 års ålder är drygt 3,5 år för kvinnor som aldrig har gift sig och för män med samma bakgrund drygt 4 år.[1]

[1] SCB Befolkningsstatistik.

Familjebildning

Familjebildningen styrs av många faktorer, både beständiga och mer tillfälliga. Även i ett modernt samhälle spelar männens försörjningsförmåga stor roll för både självkänsla och attraktivitet[2], fastän förutsättningarna är helt annorlunda än under den långa tidsrymd under vilken normer och värderingar har utvecklats.

Längre utbildningstid bidrar till senare parbildning och barnafödande. Föräldraförsäkringen har dessutom gjort det ekonomiskt fördelaktigt att etablera sig på arbetsmarknaden innan man skaffar barn, vilket ytterligare bidrar till en senareläggning. Under 2019 var medelåldern för kvinnor som fick sitt första barn 29,6 år och för män 31,8 år.[3]

Också konjunkturläget påverkar familjebildningsprocessen.[4] Kvinnor med låga betyg går in i varaktiga förhållanden och skaffar barn tidigare, när arbetslösheten är hög. De bildar då ofta par med män som har lägre betyg och lägre arbetsinkomster. Bland dessa par är separationer vanligare, mödrarna blir ofta ensamstående och därigenom oftare beroende av ekonomiskt bistånd, en effekt som kvarstår ännu tjugo år efter examen.

Antalet giftermål i Sverige har under lång tid legat kring 50 000 per år, med variationer som framför allt styrts av antalet personer i de åldrar då varaktiga förhållanden bildas. Från mitten av 1960-talet minskade antalet giftermål, när samboförhållanden blev vanligare. Samboendet ökade snabbt i popularitet, särskilt bland yngre. Under 1980-talet utgjorde sambor mer än 60 procent av alla sammanboende i 25-årsåldern, en siffra som varit stabil.[5] Samboalternativet har inneburit att giftermålet har senarelagts eller helt ersatts; av dem som föddes i början av 1900-talet hade hälften gift sig vid 29 års ålder, medan motsvarande ålder för dem som föddes 1975 var 36 år.[6]

Män är i genomsnitt 2–3 år äldre än kvinnor när par bildas, och så har det varit under lång tid. Det är sannolikt inte bara åldern i sig som har betydelse; för en person i 25-årsåldern betyder några år mycket för ställningen på arbetsmarknaden. Tydligt blir detta när

[2] Buss (1989).
[3] SCB Föräldrars ålder i Sverige.
[4] Engdahl m.fl. (2018).
[5] SCB (2014).
[6] Ibid. tabell 5.1.

man beaktar utbildningsnivån och därmed inkomstpotentialen. För akademiskt utbildade är sannolikheten för män i den yngre medelåldern att leva i ett hushåll med barn högre än för män med kort utbildning.[7] För kvinnor i samma åldersgrupp är sannolikheten att leva i ett hushåll med barn oberoende av utbildningsnivån, omkring 75 procent. Betydelsen av ställningen på arbetsmarknaden blir ännu tydligare, om man inkluderar arbetslösa och långtidssjukskrivna; i dessa grupper är sannolikheten för att leva i äktenskap eller samboförhållanden ännu lägre.

Bakom svårigheter på arbetsmarknaden ligger som vi tidigare sett ofta misslyckanden i skolan. Till detta kommer alltså en ökad risk för utebliven familjebildning eller för separation för dem som inte motsvarar förväntningarna på försörjningsförmågan.

Ju högre utbildningsnivån är, desto högre är också sannolikheten att man får barn. Låg sannolikhet att skaffa barn har personer i arbetslöshet, deltidsanställning eller en livssituation som upplevs som osäker eller bara kortsiktigt trygg.[8]

10.2 Familjeliv, föräldraansvar och anhörigomsorg

Förvärvsarbete

I början av 1960-talet var en majoritet av de gifta kvinnorna hemarbetande och skötte i stort sett allt hushållsarbete. I dag arbetar mycket få kvinnor i Sverige hemma på heltid. I stället utgör kvinnorna hälften av förvärvsarbetskraften, och fördelningen av omsorgs- och hushållsarbetet i familjen är jämnare än den var för femtio år sedan. Samtidigt kvarstår betydande könsskillnader i arbetstid och lön, liksom i fördelningen av omsorgs- och hushållsarbetet. Även om kvinnor sedan flera decennier utgör ungefär hälften av arbetskraften, är de fortfarande inte heltidsanställda i samma utsträckning som män och har betydligt längre frånvaroperioder från arbetslivet än män.

Med ökningen av kvinnors förvärvsarbetstid och utjämningen av könslönegapet på arbetsmarknaden från 1960-talet ökade också kvinnors ekonomiska oberoende. Det fortsatte att öka under 1970-talet i något långsammare takt under de följande två decennierna.

[7] Rothstein (2013); för en uppdatering, se SCB (2019).
[8] SCB (2015).

Under 2000-talets första årtionde tycks dock minskningen av detta beroende ha avstannat. I par där båda förvärvsarbetar bidrar i dag kvinnan i genomsnitt med cirka 40 procent av hushållsinkomsten.[9]

Betalt och obetalt arbete

Den svenska välfärdsmodellen är som konstaterats ämnad att göra det möjligt för varje människa att försörja sig själv på lika villkor. Ett väl utbyggt socialt system med socialförsäkringar, barnomsorg till låg kostnad för förvärvsarbetande föräldrar, en utbyggd offentligt finansierad omsorg om äldre och andra behövande och individuell beskattning ska ge lika drivkrafter till förvärvsarbete och möjligheter till inkomstskydd vid nedsatt arbetsförmåga. Välfärdsstatens utformning spelar stor roll för hur arbete och omsorg fördelas, dels mellan det offentliga och individerna, dels inom familjer. Genom att tillhandahålla omsorg om barn och äldre bidrar den nordiska välfärdsstaten till ett högre kvinnligt arbetskraftsdeltagande och ett i internationell jämförelse relativt jämställt föräldraskap.[10]

Men det är inte bara välfärdsmodellen som påverkar individens drivkrafter och val. Normer om arbete, omsorg och kön inverkar också. Historiskt har de allra flesta samhällen tilldelat kvinnor ett omfattande omsorgsansvar för barn och andra anhöriga och för hushållsarbete. Män har i stället haft ett mer ekonomiskt försörjningsansvar.[11] Föreställningar om en sådan grundläggande könsmässig arbetsfördelning påverkar fortfarande enskilda människors och gruppers normer, liksom de samhälleliga normerna. Det gäller till exempel vad som är lämpliga karriärvägar för flickor respektive pojkar, vad som förväntas av mammor respektive pappor i hemmet och i arbetslivet och vad som förväntas av anhöriga till omsorgsbehövande vuxna. Traditionella genusnormer kan alltså motverka de ekonomiska drivkrafter till förvärvsarbete och delat ansvar för omsorg och försörjning som skapats i och med det moderna samhället och utbyggnaden av den offentliga sektorn.

Könsskillnader när det gäller förvärvsarbete – såsom arbetskraftsdeltagande, yrke, arbetstid – som beskrevs i föregående kapitel, kan därför förklaras med att kvinnor och män fattar olika individuella

[9] Boye och Evertsson (2014).
[10] Se Stanfors och Welander Tärneberg (2020), s. 19–22.
[11] Se t.ex. Inglehart and Norris (2003).

beslut baserat på individuella preferenser, ekonomiska drivkrafter och normer (egna, inom familjen, bekantskapskretsen, på arbetsplatsen och i samhället i stort). Detta leder till att många kvinnor tar huvudansvaret för hem och omsorg, och när det blir omfattande, minskar många av dem tiden för förvärvsarbete. Om många kvinnor tar huvudansvar för hem och familj, kan det vara rationellt för arbetsgivare att diskriminera alla kvinnor på basis av att man kan vänta att de i genomsnitt kommer att vara mindre produktiva på grund av familjeansvaret. Samtidigt kan förhållandena på arbetsmarknaden också påverka engagemanget. Den som kan förvänta sig sämre villkor, får lägre incitament att satsa på arbetslivet och kanske därför tar mer tid för hem och föräldraskap. I praktiken är det svårt att urskilja effekter av individuella val (där normer spelar in) respektive förhållanden i arbetslivet.[12]

Det obetalda hemarbetet sätter villkor för förvärvsarbetet

Kvinnor och män fördelar sin tillgängliga tid mellan förvärvsarbete, obetalt hemarbete, personliga behov, studier och fritid.[13] Hur tidsanvändningen ser ut bland svenska folket undersöks av SCB ungefär vart tionde år i den så kallade Tidsanvändningsundersökningen. Den första genomfördes 1990/1991 och den senaste 2010/2011. Det obetalda hemarbetet består av produktiv sysselsättning som utföraren inte får ersättning för. Hit räknas framför allt hushållsarbete, underhållsarbete, inköp, omsorg om barn och andra anhöriga samt resor i samband med hemarbetet. Sedan 1990/1991 års undersökning har svenska kvinnor minskat sin tid i obetalt hemarbete, medan män, framför allt pappor, har ökat sin. Den totala mängden hemarbete har minskat. Under samma tid har kvinnorna ökat sitt förvärvsarbete, medan männen minskat sitt.[14] Trots denna utjämnande utveckling kvarstår relativt stora könsskillnader i betalt och obetalt arbete. Kvinnor utför i genomsnitt drygt 5,5 timmar mer obetalt hemarbete i veckan. Både hushållsarbete – disk, tvätt, matlagning och städning – och omsorg om egna barn bidrar till könsskillnaden, som framgår av tabell 10.1.

[12] Magnusson och Nermo (2014).
[13] Dessa följer internationell standardkategorisering för tidsanvändningsstudier.
[14] Se t.ex. Stanfors och Welander Tärneberg (2020), s. 17–18 och 30–34.

Tabell 10.1 Genomsnittlig tid för obetalt arbete för kvinnor och män 20–64 år, 2010/2011

Efter aktivitet. Timmar och minuter per vecka

	Kvinnor	Män	Differens
Hushållsarbete	12:20	7:14	5:06
Därav: Matlagning	4:25	2:58	1:27
Diskning, avdukning	1:50	1:04	0:46
Städning av bostaden	3:46	2:08	1:38
Tvätt, strykning	1:37	0:31	1:06
Underhållsarbete	2:23	4:16	–1:53
Omsorg om egna barn	3:57	2:26	1:31
Omsorg om andra	0:52	0:53	–0:01
Inköp av varor och tjänster	3:11	2:26	0:45
Annat hemarbete	0:59	0:46	0:13
Resor i samband m hemarbete	3:10	3:12	–0:02
Totalt	**26:52**	**21:14**	**5:38**

Källa: SCB: Tidsanvändningsundersökningen 2010/2011.

Tendensen att kvinnor utför mer hemarbete än män förstärks när de sammanbor (utom för de yngre) och framför allt när de har små barn hemma, som framgår av tabell 10.2. Med småbarn hemma ökar inte bara tiden för omsorg utan även för andra slags hushållsarbete; både mammor och pappor med småbarn hemma utför mer än 10 timmar mer hemarbete än barnlösa par.

Tabell 10.2 Genomsnittlig tid för obetalt arbete för kvinnor och män 20–64 år, 2010/2011

Efter livscykel, timmar och minuter per vecka

	Kvinnor	Män	Differens
Ensamstående 20–44 år utan barn	16:17	11:07	5:10
Sammanboende 20–44 år utan barn	18:56	18:58	–0:02
Ensamstående 45–64 år utan barn	22:04	23:08	–1:04
Sammanboende 45–64 år utan barn	28:02	22:06	5:56
Ensamstående småbarnsföräldrar	43:30	..	..
Sammanboende småbarnsföräldrar	39:55	32:20	7:35
Ensamstående föräldrar med barn 7–17 år	27:06	..	..
Sammanboende föräldrar med barn 7–17 år	28:25	22:53	5:37
Genomsnitt	**26:52**	**21:14**	**5:38**

Not: ”..” indikerar för få observationer för att redovisa.
Källa: SCB: Tidsanvändningsundersökningen 2010/2011.

Föräldraledighet och föräldrapenning

Uttaget av föräldrapenning har blivit alltmer jämnt fördelat mellan mammor och pappor, och 2019 tog män ut 29 procent av all föräldrapenning. Om man ser till hur fördelningen ser ut när barnet är litet, innan det börjat på förskola, är mönstret inte lika jämställt. För barn födda 2008 använde mammorna 83 procent av de föräldrapenningdagar som togs ut före 2-årsdagen. Nästan hälften av pappors totala uttag av föräldrapenningdagar togs ut efter det att barnet fyllt två år.[15]

Både kvinnor och män kombinerar föräldrapenningen med obetald föräldraledighet. En något äldre enkätstudie från Försäkringskassan undersökte detta. Under barnets första två år var de tillfrågade kvinnorna i genomsnitt föräldralediga 15,5 månader, varav 9,5 med föräldrapenning. Männen var föräldralediga 3,8 månader i genomsnitt, varav 2,2 månader med föräldrapenning. Framför allt kvinnornas frånvaroperioder från arbetet var således mycket längre än vad föräldrapenninguttaget antyder. Pappor tog också i högre utsträckning ut sin föräldraledighet på deltid.[16]

Hur enskilda föräldrar väljer att dela föräldraledigheten varierar; ju högre utbildning och inkomst kvinnan har, desto jämnare blir fördelningen, och motsvarande för män. Kvinnor i statlig sektor delar jämnare.[17] Föräldrapenninguttaget bland kvinnor och män med utländsk bakgrund skiljer sig markant från inrikes föddas; kvinnorna tar ut mer föräldrapenning och männen mindre.[18]

Tidsanvändningsundersökningen är statisk, det vill säga den följer inte individer över tid. Annan forskning visar dock att fördelningen av det obetalda arbetet under första föräldraledigheten blir bestående även efteråt.[19] Kvinnor som tagit ut lång föräldraledighet fortsätter att ta ett huvudansvar för hemarbetet och deltidsarbete är en vanlig strategi för att hantera detta.

[15] SOU 2017:101.
[16] Försäkringskassan (2013).
[17] SOU 2017:101.
[18] SOU 2016:73.
[19] Boye och Nermo (red) (2014). Se också Duvander m.fl. (2015).

Omsorg om äldre anhöriga

Forskning visar att välfärdsstatens insatser för dem som behöver omfattande omsorg medför att deras anhöriga förvärvsarbetar mer samtidigt som fler anhöriga ger omsorg. Den anhörigomsorg som ges är också mer jämställt fördelad. I länder där mer av omsorgen överlåts åt anhöriga, frivilligorganisationer och marknaden, är det färre anhöriga som ger omsorg, men de ger betydligt mer och intensivare omsorg och omsorgsarbetet är betydligt mindre jämställt fördelat. Omsorgsgivarna avstår ofta helt från förvärvsarbete.[20] I internationell jämförelse finns i Sverige en relativt omfattande offentligt finansierad omsorg om behövande, för äldre i form av hemtjänst och äldreboenden. Den offentligfinansierade omsorgen är alltså viktig för ett högt arbetskraftsdeltagande hos kvinnor och avlastar från den omsorg som framför allt kvinnor utför i andra delar av Europa.[21] De flesta äldre i Sverige föredrar offentlig hjälp framför hjälp från anhöriga. Preferenser hos hjälpbehövande äldre följer varken utbildning eller kön. Det finns inga bra undersökningar på omsorgspreferenser och etnicitet.[22]

Den svenska äldreomsorgen byggdes ut under 1950-, 1960- och 1970-talen med äldreboenden och hemtjänst, men har sedan 1980-talet minskat. Under 1990-talet minskade framför allt hemtjänstens täckningsgrad, vilket fick till följd att anhörigomsorgen ökade, framför allt bland döttrar till lågutbildade äldre.[23] Äldre med högre utbildning började köpa tjänster på marknaden i växande grad. Under 2000-talet minskade antalet äldreboendeplatser med en fjärdedel, något som inte till fullo kompenserades med ökad hemtjänst. Detta medförde att anhörigomsorgen till både högutbildade och lågutbildade ökade ytterligare; trots rut-avdrag kunde privat köpt hjälp inte kompensera neddragningen fullt ut.[24] Denna utveckling innebär en påtaglig risk för att anhörigomsorgens grad av frivillighet har minskat.[25] vilket mest har missgynnat döttrar till lågutbildade äldre.[26]

[20] Se Stanfors och Welander Tärneberg (2020), s. 45–58 för en utförlig översikt över sambandet mellan anhörigas omsorg, dess karaktär, normer, välfärdsinstitutioner och arbetsmarknad.
[21] Colombo et al. (2011).
[22] Szebehely (2017), s. 41. Ungefär en tiondel av de äldre föredrar dock att få hjälp av en anhörig utanför det egna hushållet.
[23] Samtidigt som täckningsgraden minskade, ökade resursinsatsen; se Börjesson (2008).
[24] Ulmanen and Szebehely (2015).
[25] Ulmanen (2013).
[26] Ulmanen & Szebehely (2015).

Som framgår av tabell 10.1 utgör omsorg om andra än egna barn mellan en femtedel och en fjärdedel av hushållens totala omsorg. Bland personer i 45–64-årsåldern är den vanligaste anhörigomsorgen riktad till föräldrar, medan personer över 65 år oftare ger omsorg åt sin make eller maka.

När en anhörig blir sjuk eller behöver omsorg av annan anledning, kan valmöjligheterna för den anhöriga upplevas som begränsade. Det gäller dels när behovet uppstår oväntat och plötsligt och inte kan planeras i tid och omfattning, dels när känslor av ansvar och förpliktelse väger tungt, därför att det handlar om en anhörigs behov. De senare kan ofta vara knutna till normer och förväntningar, inte minst relaterade till kön.[27] Att anhörigomsorgen på detta sätt kan vara ett begränsat val innebär att den blir en given förutsättning när individen ska besluta om sin användning av övrig tid, framför allt förvärvsarbete och fritid. Sammantaget visar forskning om Europa och Nordamerika att relationen mellan anhörigomsorg och arbetsmarknadsutfall mätt med sysselsättning, arbetade timmar eller lön är negativ. Möjliga tolkningar av detta samband är att omsorgsansvar tränger ut förvärvsarbete eller att de som i högre grad har arbetsmarknadsanknytning inte tar på sig omsorgsansvar.[28]

I en underlagsrapport till kommissionen visar Stanfors och Welander Tärneberg att i länder med mer offentlig omsorg och stöd till anhöriga blir det lättare att kombinera anhörigomsorg och förvärvsarbete, vilket gynnar kvinnor och bidrar till jämställdhet. Kvinnor i dessa länder utför visserligen även de mer obetalt hemarbete och arbetar deltid i högre utsträckning än män, men skillnaderna i könsarbetsdelning är mindre än i länder med mindre offentlig omsorg.[29] I underlagsrapporten skattas tidsanvändningen för svenska kvinnor och män i åldern 44–65 år utifrånindividuella- och hushållskaraktäristika. Resultatet visar att bland äldre kvinnor och män finns betydande skillnader i tidsanvändning; kvinnor utför mer obetalt arbete, mindre betalt arbete och har mindre fri tid än män. Resultaten indikerar att detta tidsanvändningsmönster styrs av könsnormer snarare än ekonomiska faktorer på hushållsnivå.[30] För undergruppen

[27] Stanfors och Welander Tärneberg (2020) ger en översikt av anhörigomsorg och normer om kön, s. 50–51.
[28] Stanfors och Welander Tärneberg, s. 51.
[29] Ibid, s. 54–55.
[30] Ibid, s. 74.

som har ett omsorgsansvar för en anhörig, är ansvaret däremot förknippat med likartade effekter för både kvinnor och män, framför allt i form av mindre fri tid än för personer utan omsorgsansvar.[31]

Anhörigomsorg är ofta krävande, dels därför att den inte helt kan planeras i tid och omfattning, dels på grund av relationen mellan givare och mottagare. Den skapar därmed mer stress och har visat sig förknippad med sämre psykisk hälsa, vilket i sin tur är negativt för den fysiska hälsan. Sammantaget visar litteraturen att kvinnor som ger omfattande omsorg till nära anhörig drabbas mest.[32]

Som beskrivits tidigare innebär den förväntade demografiska utvecklingen i Sverige att människor lever allt längre och att färre i arbetsför ålder ska försörja fler yngre och äldre. För att möta utvecklingen har bland annat pensionsåldern höjts. I och med att andelen äldre och äldre äldre i befolkningen ökar, ökar även behovet av äldreomsorg. Om inte det offentliga möter utvecklingen med åtminstone en realt bibehållen offentligt finansierad äldreomsorg i form av hemtjänst och äldreboenden, kommer pressen öka på anhöriga. Som vi sett från länder med mindre offentlig omsorg riskerar kvinnor att få ta merparten av anhörigomsorgen, samtidigt som de förväntas förvärvsarbeta både fler timmar och fler år. Risken för ökad ohälsa i samband med en sådan utveckling är stor. Mer resurser till den offentligt finansierade äldreomsorgen innebär ökade offentliga utgifter men kan också bidra till anhöriga kvinnors arbetsutbud genom minskad sjukfrånvaro. Även för dem som arbetar i äldreomsorgen kan det medföra ökad sysselsättning och bättre hälsa. Konjunkturinstitutet har beräknat att om alla som arbetar ofrivillig deltid skulle få heltidsarbete, skulle antalet arbetade timmar öka med 1,6 procent i offentliga sektorn och 0,4 procent i hela ekonomin.[33]

Ett förslag som har diskuterats är ett system för ledighet med ersättning vid tillfälliga behov av omsorg hos anhöriga. Det skulle innebära lättnader för dem som har mest anhörigansvar men skulle förmodligen bli kostsamt. Dessutom föreligger stor risk att uttaget skulle förstärka ekonomisk ojämlikhet mellan kvinnor och män. Det är svårt att tänka sig en konstruktion som skulle kunna motverka

[31] Ibid.
[32] Ibid, s. 57–58 sammanfattar litteraturen.
[33] Konjunkturinstitutet (2017). I uppgifterna ingår dock även annan ofrivillig deltid än den som orsakats av anhörigvård.

detta. Trenden att allt fler kvinnor förvärvsarbetar mer och längre bör inte brytas på grund av otillräckliga omsorgstjänster.

Rut-avdraget innebär enligt en beräkning att uppskattningsvis 60 procent av den tid som frigörs av tjänsten leder till ökat lönearbete.[34] Skattereduktioner har dock en regressiv fördelningseffekt; de kan utnyttjas i mindre utsträckning av personer med låga inkomster, vilket utvecklingen av anhörigomsorg efter sekelskiftet visade (se ovan). Utökade rut-tjänster är därför enligt kommissionens bedömning inte någon lösning för jämlik omsorg efter behov.[35]

10.3 Separation

Att en parrelation upplöses ska inte nödvändigtvis ses som ett problem. Både makar och barn kan må sämre av att fortsätta att leva i en dysfunktionell relation än att ta de problem som en separation trots allt innebär. Eftersom en skilsmässa kan få långsiktiga konsekvenser får både föräldrar och barn, är det viktigt att ha en korrekt bild av både motiven bakom separationen och vilka följderna kan bli.

Synen på separation har som konstaterades i kapitel 7 genomgått stora förändringar under det senaste århundradet.[36] Det är en högre andel separationer i samboförhållanden än bland gifta, både i Sverige och internationellt. Statistik från 1990-talet och 00-talet visar att sambopar med gemensamma barn uppvisar ungefär dubbelt så hög risk att separera som gifta par med barn. Effekten torde främst bero på selektion, det vill säga att de par som väljer ett samboförhållande i stället för äktenskap också tenderar att uppfatta relationen som mindre bindande.[37]

Med ökat lönearbete blev kvinnor i större utsträckning ekonomiskt oberoende, och det blev möjligt att klara ekonomin även efter en separation. Den traditionella arbetsfördelningen luckrades samtidigt upp.[38]

Högre utbildningsnivå hos parterna har blandade effekter; hos män minskar det risken för separation, medan effekten av ökad utbildningsnivå hos kvinnor beror på både relationerna inom äktenskapet och normerna i det omgivande samhället. I länder som domineras av

[34] Halldén och Stenberg (2014).
[35] Utöver tidigare angivna referenser, se Szebehely (2014). Se också Takter (ed.) (2015).
[36] Sandström (2012).
[37] SCB statistik Barn och familj; Hovde Lyngstad and Jalovaara (2010).
[38] Oláh and Gähler (2014).

traditionell rollfördelning mellan könen ökar risken, medan det motsatta gäller i mer moderna kulturer.

Lagstiftningen har självfallet betydelse. Att det blev lättare att skilja sig i och med en ny skilsmässolag i Sverige 1974 är en av orsakerna till att separationer har blivit mer vanliga. Även föräldraförsäkringen förefaller ha spelat en roll.[39] Bland par som delade föräldraledigheten mer lika efter införandet av en mer individualiserad försäkring ökade sannolikheten att separera inom 3 år med omkring 10 procent. Separationerna ökade mest i par som före reformen karaktäriserades av en traditionell rollfördelning.

Konsekvenserna av en separation beror i hög utsträckning på hur lagstiftningen är utformad, vad avser både skilsmässolagstiftning och socialförsäkringen. Av internationella jämförelser mellan europeiska länder framgår att skilsmässor i allmänhet har negativa ekonomiska effekter och att kvinnor drabbas av mer negativa ekonomiska effekter än män. Det finns dock skillnader mellan länderna, och Sverige hävdar sig väl i jämförelsen vad avser både effekterna generellt och skillnaden mellan könen.[40]

Föräldraansvaret efter separationen blir i växande utsträckning gemensamt, men kvinnor har oftare ansvaret i de fall vårdnaden inte är gemensam.[41] Ensamstående med barn är en grupp där risken för låg ekonomisk standard är hög. Beräkningen av standarden i hushållet försvåras av att alla transfereringar mellan parterna inte registreras och också av att nya relationer som inte registreras kan förbättra den faktiska hushållsekonomin.

Barn som har upplevt separationer har i vuxen ålder i genomsnitt kortare total utbildningstid, men den effekten förefaller bero på selektion och ska inte tolkas som en konsekvens av själva separationen.[42]

Våld i nära relationer

Om gemensam vårdnad blir det valda alternativet efter en separation, tyder det på att eventuella konflikter kan hanteras i ordnade former. I vissa relationer leder konflikterna dock till våld. I Sverige uppger

[39] Avdic and Karimi (2018).
[40] Uunk (2004), Andreß et al. (2006).
[41] SCB Barn och familj.
[42] Björklund and Sundström (2006).

sig 14 procent av kvinnorna och 5 procent av männen ha utsatts för våld i en nära relation.[43] Negativa konsekvenser för kvinnor och barn av våld i nära relationer som har observerats är missfall, depression, posttraumatisk stress och ökad risk för självmord.[44] På global nivå är en uppskattning av de totala kostnaderna 5 procent av BNP.[45] Siffran kan vara en överskattning och är lägre i utvecklade länder, men en rimlig uppskattning av kostnaderna här ligger i intervallet ½ till 1 procent av BNP.[46] Individuella konsekvenser av att utsättas för våld är bland annat lägre arbetsinkomster, högre sjukfrånvaro och ökad självmordsrisk. Kostnaderna på individnivå uppskattas till i genomsnitt 1,5 miljoner kronor.[47]

10.4 Hälsa i vuxenlivet

Sveriges befolkning har i internationell jämförelse en god hälsa. Det finns dock betydande skillnader knutna till kön, yrke, inkomst, region och andra bakgrundsfaktorer.[48] Skillnaderna blir särskilt tydliga för kombinationer av dessa faktorer.

Inkomst, utbildning, social status

Mätt med ett standardmått på hälsa – sannolikheten att en person avlider inom de närmaste tre åren – är ojämlikheten i dödsrisker större bland män än bland kvinnor. Detta beror framför allt på könsskillnader längst ned i inkomst- och utbildningsfördelningen. Sambandet mellan disponibel inkomst och dödlighet är särskilt starkt för låga inkomster, mer än för låga utbildningsnivåer. Sambandet mellan inkomst och hälsa går i båda riktningarna; dålig hälsa kan vara en orsak till låga inkomster.

Dödsrisken har minskat över befolkningen sedan mitten av 1990-talet med ett undantag: kvinnor med de lägsta inkomsterna. Den sociala ojämlikheten i dödsrisker har ökat bland kvinnor med 30 till

[43] NCK (2014).
[44] Hydén m.fl. (2016).
[45] Hoeffler (2017).
[46] Dvs. 25–45 miljarder kronor; Durewall (2018).
[47] Se Ornstein (2017).
[48] För en översikt, se Hartman och Sjögren (2017). Uppgifterna i den text som följer är hämtade från denna, där inte annat anges.

36 procent mätt över inkomstfördelningen och mellan 11 och 30 procent mätt över utbildningsfördelningen. Bland män finns ingen lika tydlig ökning.

Samma tendens återfinns när befolkningen indelas i utbildningskategorier. Skillnaden i återstående förväntad livslängd vid 30 års ålder mellan högutbildade och personer med högst förgymnasial utbildning uppgick år 2017 till 6 år. Mellan 2012 och 2017 steg den återstående förväntade livslängden vid 30 års ålder för högutbildade män med 1 år, medan den sjönk med 0,2 år för kvinnor med högst förgymnasial utbildning.[49] I ett längre tidsperspektiv har kategorin med endast förgymnasial utbildning krympt, så det kan finnas en viss selektionseffekt här. Att det inte endast rör sig om en selektionseffekt är dock klart, eftersom den negativa utvecklingen härrör från åldersgruppen 40–64 år bland kvinnorna, medan både yngre och äldre kvinnor har utvecklats positivt.[50]

Det finns flera orsaker till att det uppstår skillnader i dödlighet mellan exempelvis högutbildade och dem som har kortare utbildning, eller mellan gifta och skilda. Det kan gälla kunskaper om hur risker för ohälsa kan undvikas, skillnader i levnadsvanor eller skillnader i stöd från nätverk och andra sociala resurser som varierar med utbildningsnivå och civilstånd och som påverkar den förväntade livslängden.

Begreppet socioekonomiska skillnader används ofta som en samlingsbeteckning för skillnader i utbildning, klass, social status och inkomst.[51] En noggrann analys av effekterna i dessa dimensioner visar emellertid att det finns skillnader dem emellan.[52] Medan utbildning är kopplad till bättre hälsa för båda könen, finns det en oberoende effekt av klass och inkomst för män (men inte för kvinnor) och en oberoende effekt av social status för kvinnor (men inte för män).

Den ökade ojämlikheten i hälsa gäller alla åldersgrupper. Bland männen har ojämlikhet i dödsrisker entydigt ökat i yngre åldersgrupper. Man får samma resultat om man endast studerar den del av befolkningen som är född i Norden; detta är alltså inte en förändring som förorsakas av invandringen.

[49] SCB (2018 c). Siffrorna gäller endast kvinnor som är födda i Sverige.
[50] SCB (2016 b).
[51] Medan utbildning, inkomst och det yrkesrelaterade klassbegreppet förhållandevis väl återspeglas i objektivt mätbara indikatorer, avser status mer en upplevd känsla av jämlikhet och är mer relaterad till likheter i livsstil.
[52] Torssander and Erikson (2010).

Regionala skillnader

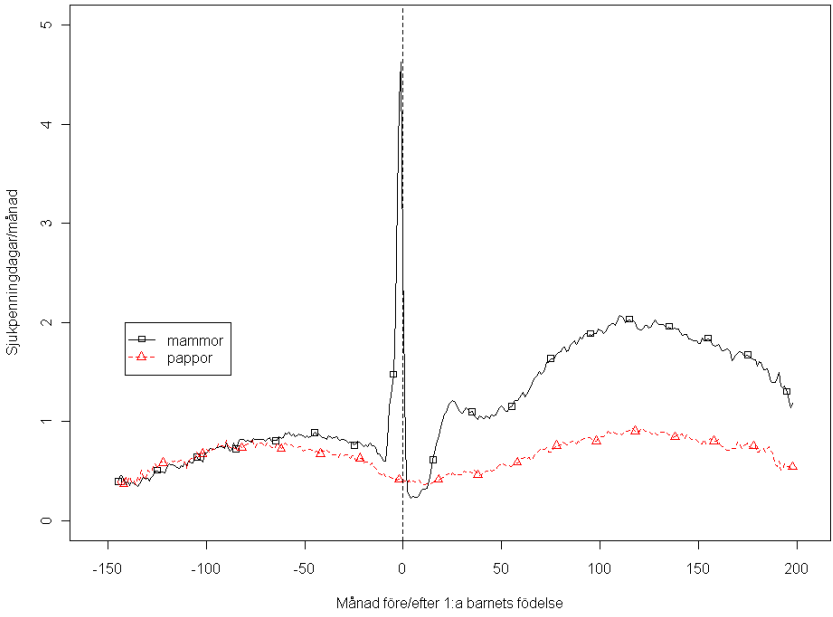
Ojämlikheten i hälsa – mätt som skillnad i dödlighet mellan den socioekonomiskt svagaste och den starkaste gruppen – varierar också över landet. Framför allt varierar dödligheten bland fattiga och personer med kort utbildning. Liksom i USA[53] finns en tendens att dödsrisker för fattiga kvinnor och män och lågutbildade kvinnor är lägre på platser med allmänt högre välstånd, utbildning och mer positiva livsstilsfaktorer. Mönstren för lågutbildade män är mer komplicerade. Av den kommunala variationen i dödsrisker bland fattiga och lågt utbildade kan grovt sett hälften förklaras av kommunala skillnader i demografi, utbildning, ekonomi och arbetsmarknad, folkhälsopolitik, vårdtillgång och livsstilsfaktorer. Generellt sett har de regionala skillnaderna i dödlighet bland fattiga och lågutbildade minskat, vilket medför att de övergripande regionala skillnaderna i ojämlikhet också har minskat.

Kvinnors och mäns hälsa

Det är ett gammalt diskussionsämne att kvinnor har sämre hälsa och är sjukskrivna i större omfattning än män, samtidigt som de har högre förväntad livslängd. Olika hypoteser har framförts, med anknytning till både fysiologiska skillnader mellan könen och sociala faktorer som fördelningen av familjeansvaret inom hushållet. Som framgår av figur 10.1 är skillnaden i sjuktal mellan kvinnor och män ganska liten före det första barnets födelse men blir väsentligt större när barn har fötts och föräldraledigheten har passerats. I diagrammet nedan visas skillnaden mellan kvinnor och män med hjälp av indikatorn sjukskrivning.

[53] Chetty et al. (2016).

Figur 10.1 Effekten av barnafödande på skillnaden mellan kvinnor och män i sjukskrivning



Källa: Angelov et al. (2018), fig. 4.

Det finns dock ingen större skillnad mellan könen i sjukhusinläggning efter barnens födelse (ej visat i figuren), vilket författarna tolkar som att skillnaden i sjukfrånvaro beror på kvinnors tyngre ansvar för familj och hushåll.

Värt att notera är att skillnaden i sjuktal är större när kvinnan har en förhållandevis låg lön, vilket kan tolkas på olika sätt. Om exempelvis hela familjen drabbas av en virusinfektion och barnen ska stanna hemma och föräldrarna har möjlighet att välja vem som ska vara hemma, är det rationellt att den lägst avlönade tar på sig detta, eftersom inkomstbortfallet ofta blir lägre då.

Men skillnaden kan också återspegla en djupare obalans i hushållet. En ojämn fördelning av inkomsterna mellan makarna skapar en ojämn maktrelation, vilket har visat sig vara en riskfaktor för både psykisk och fysisk ohälsa.[54] Det innebär att det eventuellt finns ett orsakssamband av ett annat slag, från inkomstskillnad till ohälsa.

[54] Cassidy and Davies (2003).

Mot sjukhusinläggning som indikator kan man invända att all ohälsa inte leder till sjukhusinläggning. Att barnafödande innebär en belastning på kropp och hälsa blir klart, när man ser barnafödande i ett längre historiskt perspektiv där många barn förr var vanligt. Bland de kvinnor som levde tillräckligt länge för att kunna fullborda sitt barnafödande var livslängden högre för dem som födde få barn. Utbytesförhållandet mellan många barn och ett långt liv var särskilt uttalat i fattigare hushåll.[55] I tidsserier som är så långa att man kan följa den så kallade demografiska transitionen, under vilken både dödlighet och barnafödande gick ner till moderna nivåer, kan man konstatera att kvinnors högre medellivslängd är ett modernt fenomen.[56]

Sammanfattningsvis råder det knappast någon motsättning mellan de båda förklaringsperspektiven. Barnafödande innebär en belastning på kropp och hälsa som kan göra kvinnor i genomsnitt mer predisponerade för ohälsoepisoder.[57] Ett större ansvar för familj och hushåll, eventuellt kombinerat med en asymmetrisk relation inom hushållet, får effekter i samma riktning. Kvinnors genomsnittligt högre medellivslängd är av allt att döma ett resultat av evolutionen och har mindre att göra med moderna sociala relationer och socialförsäkringssystem.

Åtgärder för bättre hälsa

Vad gäller konkreta åtgärder identifieras i regeringens folkhälsopolitik åtta målområden som avgörande för hälsoutvecklingen. Dessa är:

- Det tidiga livets villkor
- Kunskaper, kompetenser och utbildning
- Arbete, arbetsförhållanden och arbetsmiljö
- Inkomster och försörjningsmöjligheter
- Boende och närmiljö
- Levnadsvanor
- Kontroll, inflytande och delaktighet
- En jämlik och hälsofrämjande hälso- och sjukvård.[58]

[55] Westenorp and Kirkwood (1998), Lycett et al. (2000).
[56] Bolund et al. (2018).
[57] Se vidare underlagsrapport till kommissionen av Fransson m.fl. (2020).
[58] Prop. 2017/18:249.

En komplex fråga är på vilket sätt utbildning påverkar hälsan positivt. Som framgått föreligger ett klart statistiskt samband mellan utbildning och hälsa. Ett sådant samband kan ha olika förklaringar: utbildning kan leda till bättre hälsa, ohälsa i barndom och ungdom kan lägga hinder i vägen för utbildning, och det kan finnas gemensamma faktorer bakom hälsa och utbildning. Det finns både argument och empirisk evidens för alla tre förklaringsfaktorerna.

För den första förklaringsfaktorn talar att utbildning ger formell kompetens för ett visst yrke, vilket ökar sannolikheten för att man ska få ett arbete och dessutom ett arbete med mer självbestämmande och lägre stress; detta är inte omstritt. Utbildning ger också en allmänt användbar förmåga att ta till sig information om hälsosamma levnadsmönster, undvika risker och försvara sina intressen på olika nivåer i vardagen. Styrkan i evidensen varierar. Två studier på svenska data tyder på vissa men tämligen svaga effekter.[59] Oreopoulos & Salvanes drar i en översikt slutsatsen att det finns ett orsakssamband från utbildning till hälsa, men att styrkan i sambandet varierar.[60] Mazumder trycker i en annan översikt på de metodologiska svårigheterna och menar att evidensen för effekter generellt sett är svag.[61] I en kommentar konstaterar Salvanes att med exempelvis mortalitet som utfallsvariabel kommer effekterna med nödvändighet att bli svaga i OECD-länder, eftersom mortaliteten är låg utom i de höga åldrarna.[62] Det är dessutom relativt sällsynt med situationer som skapar de experimentliknande förhållanden som är önskvärda för att ett odiskutabelt kausalt samband ska kunna visas.

Även den andra länken är uppenbarligen relevant i vissa fall. Barn som drabbas av olyckor eller svår ohälsa kommer i vissa fall inte att ha möjligheter att uppnå en genomsnittlig utbildningsnivå. En gemensam bakomliggande faktor – den tredje länken – kan vara genetiken. En forskargrupp menar sig ha funnit en sådan genetisk länk; på det studerade materialet motsvarade en ökning med en standardavvikelse i benägenheten för utbildning hos de studerade personerna en ökning av den förväntade livslängden hos deras föräldrar med 2–3 procent.[63] Även här finns emellertid utrymme för olika tolkningar av orsakssambanden.

[59] Lager and Torssander (2012), Meghir et al. (2017).
[60] Oreopoulos and Salvanes (2011).
[61] Mazumder (2012).
[62] Salvanes (2012).
[63] Marioni et al. (2016).

Med kommissionens uppdrag i åtanke finns det två aspekter som är särskilt relevanta för policydiskussionen. Den första är att immigrationen har ökat spännvidden i utbildningsnivåerna hos den svenska befolkningen och att det därför kan vara motiverat att se till erfarenheter från utbildningsinsatser utanför kretsen av OECD-länder.[64]

Den andra viktiga aspekten gäller effekten på nästa generation. Barnen till mer välutbildade föräldrar tenderar att ha bättre hälsa, och denna bättre hälsa ökar i sin tur sannolikheten för framgång i studier och på arbetsmarknaden.[65]

Ojämlik tillgång till vård och ojämlikt vårdutnyttjande

De senaste tio åren har antalet vårdcentraler ökat, men nyetableringen av vårdcentraler har varierat kraftigt mellan regionerna.[66] Det finns också skillnader i uppsökande av vård, där grupper med enbart grundskoleutbildning och utrikes födda i lägre utsträckning söker vård trots ett upplevt behov.[67] Generella stöd från vården såsom föräldrastöd når i lägre utsträckning låginkomsttagare, personer födda i utlandet och ensamstående.[68]

Hälso- och sjukvårdslagen stipulerar att den som har det största behovet av vård ska ges företräde till vården. Studier av vårdvalsreformen inom primärvården ger inget entydigt svar på frågan om reformen har påverkat olika socioekonomiska gruppers tillgång till vård. Däremot kan reformen ha bidragit till större regionala skillnader.[69]

Det har skett en stor ökning av antalet privata sjukvårdsförsäkringar under de senaste 20 åren. Frågan hur köer hanteras hos privata vårdgivare har utretts av Myndigheten för vårdanalys.[70] Myndigheten drar slutsatsen att personer med sjukvårdsförsäkringar ges vård snabbare, sannolikt utan att det finns skillnader i medicinska behov, men har svårt att bedöma hur stor effekten är för patientkollektivet i stort. Kombinationen av offentliga och privata vårdgivare inom delvis samma system skapar en brist på transparens.

---

[64] Se diskussionen i Cutler and Lleras-Muney (2012).
[65] Currie (2009).
[66] SOU 2018:55.
[67] SOU 2017:47.
[68] Ibid.
[69] SOU 2019:42.
[70] Vårdanalys (2020).

10.5 Alkohol, tobak, narkotika och spel

Alkohol, tobak, narkotika och spel medför alla risker för beroenden, som på olika sätt är kopplade till ojämlikhet. Beroendet kan i sig leda till försämrad ekonomi och hota relationer till närstående, arbetsförmåga och så vidare. Men personer med olika inkomster och andra resurser löper också olika risker att hamna i problematiska situationer, och de har också olika möjligheter att hantera svårigheter när de väl uppträder.

Ett beroende påverkar en människas beslutskraft och försvagar rationaliteten. En person som drabbas av beroende kan mycket väl vilja ändra sitt beteende men sakna egen kraft att komma ur det. De underliggande mekanismerna är av neurobiologisk natur och är förhållandevis väl kartlagda.[71] Den brist på autonomi som blir resultatet är, vid sidan av skadeverkningar och negativa konsekvenser för människor i omgivningen, en grund för att diskutera offentliga ingrepp av olika slag för att begränsa både bruket i sig och skadeverkningarna på brukare och omgivning.

Missbruk i olika former har alltid följt med människan, även om substanser och former har skiftat genom historien. Av de fyra problemen som nämns i rubriken förenas de tre förstnämnda – alkohol, tobak och narkotika – av att man fysiskt intar främmande substanser som har skadliga effekter på kroppen, medan spel handlar om ett beteende som har indirekta effekter på hälsa och omgivning. Konsekvenserna av spelmissbruk kan inte desto mindre vara lika negativa som konsekvenserna av andra former av missbruk.

Alkohol, tobak och narkotika

Både konsumtionsmönster och skadeverkningar skiljer sig mellan alkohol, tobak och narkotika. *Alkohol* konsumeras någon gång av 86 procent i befolkningen, snus och cigaretter av 13 respektive 12 procent och narkotikaklassade preparat används av 8–9 procent.[72] Bland narkotikaklassade preparat är cannabis det mest förekommande. Skillnaderna mellan substanserna är mindre om man fokuserar på dem som använder dem mer frekvent. Både narkotika och dopnings-

[71] För en översikt över det aktuella forskningsläget, se Heilig (2019).
[72] Siffrorna som följer är hämtade från CAN (2017) och från Sundin m.fl. (2018).

preparat används dock frekvent av väsentligt färre personer, omkring 1 procent av befolkningen.

Problembilden ser också olika ut. Totalt hade 4 procent av befolkningen ett alkoholberoende enligt gängse kriterier, medan 14 procent hade påverkats negativt av någon närståendes drickande och 12 procent av en okänd persons drickande. Fler män än kvinnor är alkoholberoende, medan fler kvinnor påverkas mer negativt av andras alkoholkonsumtion. Yngre har generellt mer problem än äldre både vad gäller beroende och utsatthet för andras alkoholkonsumtion. Alkoholkonsumtionen har minskat något under senare år, men andelen alkoholberoende i befolkningen var densamma 2017 som 2013.

Omkring var femte motorfordonsförare som är involverad i en olycka har otillåten halt av alkohol i blodet, och detsamma gäller förare som avlider i trafiken.[73] Det finns en stark koppling mellan alkohol och brott. Andelen gärningspersoner som är berusade vid misshandel är 62 procent (män mer än 70 procent), vid sexualbrott 55 procent och vid hot och rån 52 procent.[74]

Alkohol orsakade cirka 84 000 förlorade år i för tidig död och sjukdom 2010 bland män och kvinnor tillsammans, vilket motsvarade 3,4 procent av den totala sjukdomsbördan, det vill säga förlusten i form av förlorad hälsa och för tidig död.[75] Bruk i ungdomsåren ökar risken för missbruk i vuxen ålder, för beroende av försörjningsstöd och för psykiska störningar.[76] Det finns vissa sjukdomar för vilka ett begränsat alkoholintag kan utgöra ett visst skydd, men som visats i den tidigare citerade internationella översiktsrapporten är nettoeffekten när samtliga sjukdomar tas i beaktande negativ för alla intagsnivåer.[77]

Den totala *tobakskonsumtionen* har sjunkit stadigt under en följd av år som en konsekvens av både förändrade normer och skärpta restriktioner på rökning. Kvinnors konsumtion har under samma tid ökat och är numera högre än männens. Snus har expanderat på bekostnad av cigarretter. Trots den avtagande konsumtionen står tobaken för den största sjukdomsbördan av de tre substanserna,

[73] Trafikanalys (2016).
[74] Brå (2015b).
[75] Agardh m.fl. (2015). Sjukdomsbördan mäts med funktionsjusterade levnadsår, *disability adjusted life years* (DALY).
[76] Thern et al. (2017).
[77] GBD 2016 Alcohol Collaborators (2018).

7,7 procent av den totala sjukdomsbördan i samhället. Den övervägande delen berodde på för tidig död.

Narkotikabruket har bedömts öka något under senare decennier. Det förorsakar 1,3 procent av den totala sjukdomsbördan, huvudsakligen bland män och genom sjukdom snarare än för tidig död. Till de externa effekterna hör trafikolyckor; illegala droger uppskattas förekomma hos 6 procent och narkotikaklassade läkemedel hos 9 procent av förarna av lastbilar och bussar, vilket är ungefär samma nivåer som för personbilar.[78] Narkotika är också starkt kopplad till organiserad brottslighet.

Missbruket varierar mer eller mindre starkt med sociala bakgrundsfaktorer. Gemensamt för de tre kategorierna är dock att förmågan att hantera missbruk är bättre hos personer med större ekonomiska och sociala resurser till sitt förfogande. Över tid har det också skett en koncentration av missbruket till personer med svagare socioekonomisk ställning.[79]

Spel

Spelberoende är sedan 2013 klassificerat som ett beroendesyndrom. Diagnoskriterier är att man spelar för allt större summor, lider av rastlöshet eller irritabilitet vid försök att sluta (”abstinenssymtom”), gör upprepade misslyckade försök att sluta, ständigt tänker på spel, spelar när man mår psykiskt dåligt, försöker vinna tillbaka förluster, ljuger om spelandets omfattning och riskerar arbete och relationer på grund av spelande och ekonomiskt beroende av andra.[80] Samsjukligheten med andra beroenden och med sjukdomar är hög. Tillståndet har mycket gemensamt med substansberoenden (alkohol etc.) när det gäller epidemiologi, genetik, psykiatrisk samsjuklighet och neurobiologi.

Omkring 2 procent av befolkningen lider av beroende, och 0,4 procent har svårt beroende. Beroende är vanligare hos kvinnor. Inberäknas närstående som på olika sätt påverkas av missbruket, stiger andelen berörda till 8,3 procent av den vuxna befolkningen (omkring 600 000 personer). Antalet berörda barn uppgår till drygt

[78] Ekström och Forsman (2018).
[79] Spika et al. (2018).
[80] Widinghoff och Håkansson (2018).

80 000.[81] Mer än en tredjedel av dem som är spelberoende utsätter andra för våld eller utsätts för våld.[82]

Utslaget per vuxen medborgare i landet är spelandet inte särskilt omfattande, men spelandet är inte jämt fördelat över den vuxna befolkningen. En stor del av befolkningen (40 procent) spelade inte alls om pengar under år 2017. Bland dem som spelade stod 2 procent för omkring 50 procent av den totala omsättningen på spelmarknaden. En knapp fjärdedel av de spelande stod för 80 procent av omsättningen.

Det har i svenska data inte etablerats något enkelt samband mellan inkomst och risken för att drabbas av spelmissbruk och problemspelande.[83] I förhållande till den disponibla inkomsten kan skillnaderna dock vara stora mellan låg- och medelinkomsttagare. Personer med högre inkomster eller förmögenheter har självfallet lättare att hantera förluster till följd av spel, men om spelandet blir omfattande, kan konekvenserna också för medelinkomsttagare bli kännbara. Om en person med relativt goda inkomster tillhör de 2 procent av befolkningen som spelar mest, innebär detta att man i genomsnitt årligen spelar bort närmare 200 000 kronor av sin disponibla inkomst. Detta motsvarar hela den disponibla inkomsten i decilgrupp 4 och cirka 50 procent av den disponibla inkomsten i decilgrupp 9. Ekonomiskt starka individer kan alltså på grund av sitt missbruk få en låg ekonomisk standard.

Internationella studier tyder på att den mest riskabla spelformen är så kallade nätkasinon. Inte i någon annan beroendeform kan en människa på så kort tid utsätta sig själv och sina närmaste för så stor skada på så kort tid. Den socioekonomiska profilen är den förväntade: personer med högre inkomster spelar i genomsnitt för större belopp, men i relation till inkomsten är låginkomsttagare mer utsatta.[84] Svenska data ger stöd åt att det internetbaserade spelandet representerar ett betydligt större problem än det traditionella. Andelen av dem som har problemspelande utgör 24 procent av alla som spelat kasinospel, men dessa står för 79 procent av den totala omsättningen.[85]

[81] Folkhälsomyndigheten (2018). För internationella litteraturöversikter, se Riley et al. (2018) och Williams et al. (2012).
[82] Dowling et al. (2016).
[83] Detta innebär inte att det inte finns sådana, utan att spel, än så länge, är relativt obeforskat. Folkhälsomyndigheter har i uppdrag att förbättra kunskapsläget.
[84] Williams et al. (2011).
[85] Se Folkhälsomyndighetens webbsida för statistik från undersökningarna Swelog.

Den tekniska utvecklingen har gjort att utbudet av spel har ökat, vilket har lett till både ett ökat spelande och en uppkomst av oreglerat spelande. Därmed har statens möjligheter att kontrollera hur spelandet bedrivs minskat. Den gemensamma marknaden inom EU har försvårat den nationella regleringen.[86] Spellagen (2018:1138) har syftat till att samtidigt liberalisera spelmarknaden och att få en något bättre kontroll över det spelande som tidigare skedde oreglerat.

Spelandet har negativa ekonomiska konsekvenser på det individuella planet men är samtidigt något vissa personer väljer att göra. Det kan gälla spänningsmomentet men torde ofta också röra sig om överdrivna föreställningar om möjligheterna att göra nettovinster på spelandet, föreställningar som underhålls och förstärks av de kommersiella aktörerna. Det reglerade spelandet ger inkomster till staten i form av skatter och avgifter samt vinstutdelning. Intäkterna motsvarar inte de samhällsekonomiska kostnaderna. Den av Jämlikhetskommissionen och Folkhälsomyndigheten beställda underlagsrapporten ”Samhällets kostnader för spelproblem i Sverige” som använder en sjukdomskostnadskalkyl, indikerar att de samhällsekonomiska kostnaderna 2018 var cirka 14,4 miljarder kronor, vilket är drygt dubbelt så mycket som de statliga intäkterna från spelverksamheten.

Det är de indirekta kostnaderna, produktionsbortfall i ekonomin, som medför de största kostnaderna. I dessa kostnader ingår bland annat frånvaro från arbetet, arbetslöshet och för tidig död. Direkta kostnader är kostnader som det offentliga hanterar, såsom vård, rättsväsende med mera. De materiella kostnaderna är en skattning av de förluster spelandet innebär för både den spelande och närstående. Även påfrestningar för brottsoffer till följd av spelmissbruk kan föras till denna kategori.

På samma sätt som med alkoholpolitiken behöver politiken inriktas på att genom avvägda insatser förhindra missbruk snarare än att begränsa allt spelande. Alltför starka restriktioner eller höga skatter kan leda till ökad andel av oreglerat spelande. Detta förutsätter dock att det offentliga har möjligheter att utveckla metoder och får tillgång till data för att med bättre precision identifiera och studera riskgrupper och därmed kunna utveckla preventiva och behandlande metoder för att minska de individuella och samhälleliga kostnaderna.

[86] Se underlagsrapport till kommissionen av Jörgen Hettne, kap. 5.

10.6 Föreningsliv och civilsamhälle

Begreppet *det civila samhället* används för de delar av samhället som inte utgörs av staten, marknaden eller enskilda hushåll. I området ingår allt från informella nätverk och idrottsföreningar till trossamfund och välgörenhetsorganisationer. Begreppet fick ett uppsving efter Berlinmurens fall, eftersom regimerna i Östeuropa medvetet hade undertryckt organisationer som inte kontrollerades politiskt och dessa organisationer därmed kom att förknippas med demokratiskt motstånd. Statsvetaren Robert Putnam bidrog till denna föreställning genom att hävda att ett starkt civilsamhälle är liktydigt med en stark demokrati.[87] Tesen har kritiserats, bland andra av Sheri Berman, som i en studie av Weimarrepubliken har visat att ett starkt civilsamhälle i kombination med svaga politiska institutioner i själva verket är en del av förklaringen till det nazistiska maktövertagandet.[88] Reflexen att förknippa begreppet *civilsamhälle* med allt som är samhällsnyttigt är uppenbarligen fel, eftersom det inkluderar bildningar som kriminella motorcykelorganisationer, maffian och Ku Klux Klan.

Inte desto mindre lämnar civilsamhället viktiga positiva bidrag till samhället i stort, samtidigt som det skapar delaktighet och mening för dem som deltar i det. Statistiska centralbyrån har på regeringens uppdrag uppskattat det ekonomiska värdet av den civila sektorns arbete i Sverige.[89] Totalt fanns det 2016 drygt 250 000 föreningar i Sverige, varav 95 000 var ekonomiskt aktiva. Det civila samhällets produktion hade år 2014 ett förädlingsvärde på 126 miljarder kronor 2014 eller 3,2 procent av BNP. De kategorier som bidrog mest var organisationer med social inriktning och idrottsorganisationer. Lägger man till detta värdet av den arbetade tid som inte registreras i de ordinarie nationalräkenskaperna, får man ett totalt värde motsvarande 6,3 procent av BNP. Detta kan jämföras exempelvis med handeln, som år 2014 hade ett förädlingsvärde på 3,3 procent av BNP.

Inom Europa är det de nordiska länderna jämte Nederländerna och Schweiz som har den högsta andelen av befolkningen engagerad i ideellt arbete.[90]

---

[87] Putnam (1993).
[88] Berman (1997). Se också Putzel (1997) och Carothers (2000).
[89] SCB (2018d) och SCB (2018e).
[90] SCB (2018f).

Det offentliga stödet till organisationer uppgick 2014 till 54 miljarder kronor. Det finns olika motiv för sådana stöd.[91] Ett argument är att verksamhet i föreningar ökar både ungdomars och vuxnas förmåga att samverka i grupp och respektera kollektiva beslutsformer och därigenom bidrar till den demokratiska infrastrukturen i landet. Ett annat, rent produktionsekonomiskt argument är att det offentliga genom stöd till organisationer kan få högre utväxling på resurser som sätts in för att lösa politiskt beslutade uppgifter. Oavsett motiv är det mot bakgrund av det offentliga stödets storlek väsentligt att undersöka hur den faktiska fördelningen ser ut.

Idrott är som framgått en viktig fritidsaktivitet, i synnerhet för ungdomar och då särskilt de yngre. I åldrarna 16–24 år är det runt 17 procent av männen och 15 procent av kvinnorna som aktivt deltar i en idrotts- eller friluftsförening som tränare, ledare eller som annan stödjande funktion. En gynnsam socioekonomisk bakgrund ökar sannolikheten för att aktivt delta i olika former av idrott.[92] Deltagande i föreningsidrott är starkast kopplat till socioekonomiska resurser. Även kön och bostadsområde påverkar engagemanget. Ungdomars etniska ursprung förefaller inte ha någon betydelse för medlemskap i en idrottsförening. Personer med någon form av funktionsnedsättning idrottar i lika hög utsträckning som andra, kvinnor något mer än män; däremot förefaller risken för stillasittande vara större bland dem som inte idrottar inom denna kategori.[93]

Andra aktiviteter som engagerar ungdomar är scouterna, teater, musikskola eller körsång. En fjärdedel av ungdomar mellan 12 och 15 år och 14 procent av ungdomar mellan 16 och 18 år deltar minst en gång i veckan i sådana aktiviteter.[94]

Fritidsgården kan vara en viktig mötesplats för ungdomar, där många spenderar delar av sin fritid. Den besöks frivilligt av ungdomar, utan direkta krav att delta i särskilda aktiviteter. Avsaknad av krav men också stöd från vuxna och jämnåriga är viktiga motiv för ungdomar att komma till fritidsgårdarna. Fritidsgårdar som är belägna i socioekonomiskt utsatta bostadsområden får en kompensatorisk roll där många ungdomar får tillgång till bland annat internet.[95]

---

[91] Bohm (1985).
[92] Larsson (2008).
[93] SCB (2017) respektive Lobenius Palmér (2017).
[94] SCB (2017 b).
[95] Geidne et al. (2016).

Vissa gårdar har en könsjämn fördelning, medan andra besöks främst av pojkar.

Ser man till personer från de övre tonåren och uppåt är det 36 procent som ägnar sig åt ideellt arbete någon gång under en 12-månadsperiod. Det är vanligare att personer med hög utbildning arbetar ideellt. Det gäller både män och kvinnor och även internationellt. I Sverige hade 28 procent av dem som har högst förgymnasial utbildning ägnat sig åt någon form av ideellt arbete, jämfört med 41 procent bland dem som har en eftergymnasial utbildning på minst två år. Man kan sammanfattningsvis konstatera att barn och ungdomar från socioekonomiskt gynnade hushåll får större del av organisationsstödet men att detta motsvaras av en högre arbetsinsats av föräldrar med hög utbildning, som hör till denna kategori.

10.7 Kulturliv

Begreppet *kultur* används med olika mer eller mindre generella betydelser. I den allmännaste meningen, som ibland används inom antropologin, kan det avse levnadsmönster i samhället på alla nivåer. En mer avgränsad innebörd med en kvalitetsdimension är olika former av andlig odling – litteratur, konst, musik, teater och så vidare – som ofta, men inte alltid, är knutna till institutioner.

De nationella kulturpolitiska målen[96] anger att kulturen ska vara

> en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

[96] Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10: KrU5, rskr. 2009/10:145.

De kulturpolitiska målen anger att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Det kan förstås som att kön, funktionsnedsättningar, utländsk bakgrund eller hemort i landet inte ska påverka delaktighet. Delaktighetsmålet motiverar också att betydelsen av socioekonomiska faktorer som exempelvis utbildning och inkomst analyseras.

Det grundläggande motivet för ett offentligt åtagande på kulturområdet är att hitta fram till och aktivera grupper som annars inte skulle efterfråga kulturupplevelser. Som konstaterades i kapitel 8 grundläggs kulturvanor liksom många andra av vuxenlivets vanor i barn- och ungdomsåren. Både den obligatoriska skolan och kulturskolorna är därför centrala för det kulturpolitiska uppdraget.

De uppföljningar och utvärderingar som görs återkommande av Myndigheten för kulturanalys tyder dock på att politiken behöver utvecklas för att uppfylla målet att nå fram till nya grupper.[97] Stabila observationer är att kvinnor i högre utsträckning än män är delaktiga i kulturlivet, att yngre är mer aktiva i kulturlivet än äldre, att social härkomst, uppnådd klass och inkomst påverkar i vilken utsträckning människor deltar i kulturlivet och att kulturdeltagandet är högre i städer.

10.8 Brottslighet

Brottslighet i vuxen ålder grundläggs som framgått av tidigare kapitel ofta i unga år.[98] Både individuella faktorer och bakgrund i närmiljö och samhället i stort påverkar risken för ett kriminellt livsmönster. En del av dessa faktorer, till exempel utbildning, kan påverkas med politiska beslut. Längre utbildning och en andra chans i vuxenutbildningen underlättar inträdet på arbetsmarknaden och minskar risken för brott. Insatser för att bryta länken mellan föräldrars och barns benägenhet att begå brott kan också vara effektiva.

Mycket av diskussionen under senare år har handlat om det rättsvårdande systemets förmåga att klara upp och beivra brott och om påföljder. Forskningen inom området är inte i alla avseenden entydig, men vissa stiliserade fakta kan trots allt sägas vara etablerade.[99]

I ett rationalistiskt perspektiv – mest relevant när det handlar om egendomsbrott – bestäms benägenheten att begå ett brott av vinsten med brottet i relation till sannolikheten för upptäckt och påföljden.

[97] Kulturanalys (2018 a), (2018b).
[98] Se avsnitt 8.9.
[99] För en översikt, se Priks (2015).

Det som gör att benägenheten varierar mellan olika personer under i övrigt lika förutsättningar är att de värderar kostnader och nyttor på kort och lång sikt på olika sätt; den som har ett kort tidsperspektiv kommer att vara mer benägen att begå brott. Empirisk forskning ger stöd för kopplingen mellan en kort tidshorisont och benägenheten att begå brott.[100] Samma observation har gjorts i näringslivet, där verkställande direktörer och finanschefer som har ett kriminellt förflutet – vilket gäller i ungefär samma omfattning som befolkningen i stort – visar sig ha hög riskbenägenhet och vissa andra särdrag, vilket i sin tur påverkar hur företagen sköts.[101]

Redan denna enkla observation leder till två allmänna preliminära slutsatser. Den första är att risken för upptäckt är betydelsefull, eftersom upptäckten normalt kommer nära i tiden, om den sker. Den andra slutsatsen är att längre straff inte kan förväntas ha någon stark effekt; 4 eller 5 års fängelse spelar mindre roll för en person med ett kort tidsperspektiv. För denna senare slutsats talar också att straffsatserna i många fall inte torde vara kända av dem som överväger att begå brott.

Erfarenheten ger stöd för dessa slutsatser. En hög sannolikhet för upptäckt och tydlighet beträffande konsekvenserna minskar risken för brott mer än förlängningar av redan långa straff.[102] Konkret betyder det att resurser på polisiär närvaro, övervakningskameror, tillgång till elektroniskt lagrad information och snabb lagföring bör vara att föredra framför mer resurser till Kriminalvården för att hålla dömda personer inspärrade under längre tid.

Psykisk ohälsa bland intagna

Psykisk ohälsa i olika former och därmed sammanhängande misslyckanden i skolan kan få långsiktiga, mycket negativa följder. I en kartläggning av olika riskfaktorer för kriminellt beteende konstaterar Kriminalvården att diagnosen ADHD, traumatisk hjärnskada och lägre generell kognitiv förmåga (IQ) är viktiga individanknutna faktorer.[103] Diagnoser av detta slag ökar sannolikheten för skolmisslyckanden. Det innebär att åtgärder för att förebygga kriminella kar-

[100] Åkerlund et al. (2014).
[101] Blickle et al. (2006), Amir et al. (2014).
[102] Durlauf & Nagin (2011).
[103] Kriminalvården (2013).

riärer måste sättas in på ett tidigt stadium i livet. Indikationer på de nämnda problemen finns också tidigt.

Den psykiska hälsan är betydligt sämre bland Kriminalvårdens inskrivna än i befolkningen i stort. Nästan hälften av dem som varit intagna på anstalt har fått en diagnos för psykisk sjukdom, syndrom eller beteendestörningar under sin tid i Kriminalvården. Noteras bör att Kriminalvården inte låter undersöka klienter generellt, utan dessa diagnoser har tillkommit efter det att de inskrivna själva sökt vård under verkställigheten.[104] ADHD är enligt Ginsberg (2013) 10 gånger vanligare bland fängelseintagna män än bland män i befolkningen.[105] Även hos de intagna kvinnorna finns en överrepresentation. Bland Kriminalvårdens klienter finns också en överrepresentation av personer som har rätt till insatser enligt LSS.

Internationell forskning från olika länder ger vid handen att två tredjedelar av unga lagöverträdare har ADHD, liksom hälften av den vuxna fängelsepopulationen. Självmordsförsök och självmordsuttryck är överrepresenterade bland klienterna jämfört med befolkningen i stort.

Multiproblematik är vanlig. Endast 5 procent av Kriminalvårdens klienter hade inga kända problem inom något av de kartlagda problemområdena utbildning, försörjning, fysisk hälsa, psykisk hälsa, missbruk, nätverk, bostad och tidigare kriminalitet. Bland de övriga var psykisk ohälsa, kort utbildning, missbruk och försörjning de vanligaste problemen. Tre fjärdedelar av klienterna hade minst tre av dessa fyra problem.[106]

Vissa identifierade faktorer som ökar risken för kriminellt beteende, till exempel hög ålder hos fadern eller låg ålder hos modern när barnet föds, kan inte påverkas när de väl föreligger. För andra, exempelvis ADHD, finns läkemedel som påverkar symptomen och som dessutom visat sig vara mycket effektiva och överlag säkra, när de kombineras med Kriminalvårdens återfallspreventiva program, skolundervisning och yrkesutbildning.

Vilken påföljd som unga brottslingar ådöms har betydelse för den fortsatta utvecklingen. De som döms till öppna påföljder, exempelvis elektronisk fotboja eller samhällstjänst, har högre sannolikhet att

[104] Ibid. s. 26.
[105] Ginsberg (2013).
[106] Kriminalvården (2013), s. 29.

senare fullborda skolgången och att få en plats på arbetsmarknaden.[107] Sluten ungdomsvård eller fängelse i unga år minskar inte risken för återfall utan kan tvärtom öka risken, enligt både svenska och utländska erfarenheter.[108] Sänkt straffålder från 15 till 14 år visade sig i en dansk studie inte avhålla från brott utan ökade i stället risken för avhopp från skolan bland dem som berördes.[109]

Det finns en omfattande litteratur om effekterna av olika påföljder i allmänhet, främst i valet mellan fängelse och mindre ingripande påföljder som samhällstjänst och elektronisk fotboja. Den dominerande bilden är att de senare alternativen är att föredra när så är möjligt. En ofta framförd förklaring till den negativa effekten av en fängelsevistelse är att grupptryck förstärker den kriminella samhällssynen och i någon mån också att det sker en viss kunskapsuppbyggnad på det brottsliga området.[110] Denna slutsats har ifrågasatts i en norsk studie, som tillämpar en mer sofistikerad statistisk metodik i analysen än vad som ofta varit fallet tidigare.[111] Metoden, som dock inte är ny,[112] utnyttjar att olika domare gör olika bedömningar av vad som är lämplig påföljd. Om målen fördelas slumpmässigt, skapar detta en experimentliknande situation, som gör det möjligt att värdera effekterna av strafftiden. Den norska forskargruppens slutsats, baserad på norska data, är att fängelsevistelse leder till en signifikant minskning av risken för återfall.[113] Det är dock viktigt att notera dels att fängelse också inkluderar öppna anstalter, dels att effekten härrör enbart från interner som inte hade någon kontakt med arbetsmarknaden före intagningen; för dem som hade arbete noterades ingen effekt. Fängelsevistelsen hjälper alltså de intagna genom återanpassningsprogram och utbildning att öka sin kompetens och kapacitet att strukturera vardagstillvaron. Ett alternativ till fängelse skulle därmed kunna vara en mindre ingripande metod för övervakning kombinerad med yrkesutbildning. Just erfarenheten av arbetsmarknaden före intagning visar sig vara en viktig faktor vid

[107] Larsen (2017), Apel & Sweeten (2010).
[108] Pettersson (2017 a), svensk sammanfattning Pettersson (2017 b). Vidare Mulvey et al. (2010), McGrath & Weatherburn (2012).
[109] Damm et al. (2017).
[110] Se t.ex. Bayer (2009),
[111] Bhuller et al. (under publ.).
[112] Se t.ex. Kling (2006).
[113] Den ofta använda minsta-kvadrat-metoden ger tvärtom ett positivt samband mellan fängelsevistelse och risk för återfall, vilket illustrerar betydelsen av vilken statistisk metod som används.

jämförelser mellan olika länder, och även inom den nordiska gruppen av länder finns viktiga skillnader i detta avseende.[114]

Den norska forskargruppen har också analyserat effekter på barnen till dömda.[115] För den grupp som har barn finner man ingen effekt på återfallsrisken av fängelsevistelsen men däremot en minskning av arbetsutbudet med 20 procent. Man finner ingen effekt på barnens skolresultat eller brottsbenägenhet. En studie genomförd på svenska data med precis samma metodik visar tvärtom klart negativa effekter av fängelsevistelsen.[116] Risken för brottslighet och graviditet i tonåren ökar, och inträdet på arbetsmarknaden försenas. Effekterna är märkbara främst i familjer med ogynnsamma levnadsvillkor, medan barn med gynnad bakgrund inte uppvisar några effekter av att föräldern hamnar i fängelse. Mekanismen förstärker sambandet mellan generationer och bidrar därmed till minskad rörlighet. Denna slutsats stämmer också med internationella erfarenheter.[117] Även makor till dömda med små barn påverkas negativt genom ökad risk för depressiva perioder.[118]

Ytterligare en aspekt på valet av påföljd som analyserats med hjälp av de norska data är effekterna på kriminella nätverk.[119] Man finner här betydande effekter av att någon döms till fängelse; risken för att yngre bröder och andra i de dömdas nätverk ska begå brott minskar väsentligt. Detta stöder vad som ovan sagts om demonstrationseffekten – att en närstående på samma nivå drabbas av en påföljd synliggör konsekvenserna av brott. Den positiva effekten måste vägas mot de negativa på makar och eventuella barn, samtidigt som alternativa behandlingsformer övervägs.

10.9 Policyfrågor

Jämställdhet

Den dominerande frågan på det familjepolitiska området är fortfarande bristen på jämställdhet mellan män och kvinnor. Stora framsteg har gjorts när det gäller kvinnors utbildning, deltagande i arbets-

[114] Aaltonen et al. (2017).
[115] Bhuller et al. (2018).
[116] Dobbie et al. (2018).
[117] Se exempelvis från Danmark Wildeman & Hald Andersen (2017).
[118] Wildeman et al. (2012).
[119] Bhuller et al. (2018b).

livet, löner och ekonomisk självständighet, men många problem kvarstår. Ansvaret för hem och familj vilar fortfarande i högre utsträckning på kvinnor, vilket med den ökande arbetsinsatsen på den formella arbetsmarknaden riskerar att leda till stress och sjukskrivning. I de fall kvinnan kompenserar det större ansvaret för familjen med deltidsarbete eller ett lägre betalt arbete närmare hemmet får det långsiktiga effekter på inkomstutveckling och pension.[120]

Det finns också frågetecken när det gäller löneutveckling. I de jämförelser som görs mellan mäns och kvinnors löner kompenserar man för skillnader i utbildning, ålder, yrke och sektor som objektivt sett bör påverka löneläget. Men om tillsättningen av högre tjänster lider av en slagsida till kvinnors nackdel, riskerar man att på detta sätt dölja en faktisk diskriminering.

Det råder också stabila skillnader i lönenivåer mellan mans- och kvinnodominerade yrken även efter justeringar för skillnader i utbildningstidens längd, ansvar och andra faktorer som bör påverka lönen.

Det obetalda arbetet

Det obetalda arbetet sätter villkor för förvärvsarbete och könsbundna mönster etablerar sig och blir bestående i samband med familjebildning. Det leder till att kvinnor får långa frånvaroperioder från arbetslivet och arbetar deltid i högre utsträckning än män som en strategi för att hantera huvudansvaret för hemarbetet. Fördelningen av hemarbete är svår att påverka med offentliga ingrepp, men ett mer jämställt och koncentrerat uttag av föräldraledighet skulle kunna bidra.

Många äldre i arbetskraften – företrädesvis kvinnor – har omsorgsansvar för anhöriga, framför allt äldre föräldrar. Samtidigt förväntas de arbeta längre. För att de ska orka detta krävs en hög ambitionsnivå beträffande den offentliga vården och omsorgen.

Män med sämre resurser

På ett område – utbildning – har kvinnor i dag genomsnittligt en position som är klart överlägsen männens. Flickor lyckas bättre i skolan och går i väsentligt högre utsträckning till högre utbildning.

[120] Lundborg m.fl. (2018).

Eftersom mäns försörjningsförmåga därmed försämras relativt, minskar också deras attraktivitet vid familjebildning. Det tredubbla misslyckande som drabbar många pojkar och – i skolan, på arbetsmarknaden och på äktenskapsmarknaden – riskerar att skapa en stor grupp män vars liv präglas av isolering och hopplöshet.[121] Det innebär inte bara en förlorad resurs i samhället utan också sociala och politiska risker.

Ett modernt samhälle och traditionella normer

Forskning visar att risker för konflikter i hushållet, separation och i värsta fall våld är störst i de miljöer där traditionella levnadsmönster och värderingar bryts mot moderna krav på jämställdhet. På det här området har invandrarkvinnor från många länder stora hinder att övervinna, även om migranterna i genomsnitt har värderingar som avviker från dem som dominerar i hemländerna och i vissa fall har lämnat sina hemländer just av det skälet.[122]

Hälsa

Hälsan är ojämnt fördelad och följer kända socioekonomiska skiljelinjer. Ojämlikheten är störst bland män och då kopplat till inkomst. Ojämlikheten har å andra sidan ökat mer bland kvinnor, och kvinnor med kort utbildning har uppvisat en ökad dödlighet. Det finns också skillnader mellan könen; kvinnor har högre sjuktal men å andra sidan högre förväntad livslängd. Vilken roll barnafödandet spelar här är inte helt klarlagt.

En stor del av de påverkbara bestämningsfaktorerna för hälsan ligger utanför det rent sjukvårdspolitiska området. Det innebär att åtgärder inom flera delar av det här betänkandet har relevans för målet jämlik hälsa. De åtgärder som diskuteras med direkt hänvisning till den jämlika hälsan presenteras i kapitel 23.

[121] Rothstein (2013).
[122] Puranen (2019).

Beroenden – alkohol, tobak, narkotika och spel

Beroenden av olika slag skapar stora problem i samhället och ligger bakom en betydande del av ohälsan och brottsligheten. Det finns många likheter mellan de olika typerna, men politiken på de berörda områdena skiljer sig. Tobaksbruket har reducerats väsentligt under några decennier till följd av strängare lagstiftning i ett antal avseenden, men står fortfarande för den största sjukdomsbördan. Konsumtionen av alkohol har sjunkit något, medan narkotikaanvändningen har ökat. Kommersiella spel är för närvarande det snabbast växande problemet, med aggressiv marknadsföring och hög risk för snabbt raserad hushållsekonomi i många familjer.

Civilsamhället

Det civila samhället i Sverige – om man begränsar perspektivet till de delar som bidrar positivt till samhället i stort – står starkt i internationell jämförelse. Anknytningen till civilsamhällets olika delar – föreningsliv, ideellt arbete med flera – varierar dock med den socioekonomiska bakgrunden. Med tanke på betydelsen för nätverk och social samhörighet finns alltså ett utrymme för en mer inkluderande politik.

Kulturpolitik

Ett uttalat mål för kulturpolitiken är att nå och aktivera grupper som annars inte skulle efterfråga kulturupplevelser. Uppföljningar visar att politiken kan utvecklas i detta avseende.

Brottslighet

Att öka sannolikheten för upptäckt och tydligheten beträffande konsekvenserna av brott är effektivare än att förlänga strafftiderna. Mindre ingripande påföljder med träning för arbetsmarknaden är att föredra, när så är möjligt. Konsekvenserna för eventuella makar och barn måste också beaktas, så att inte påföljden bidrar till att permanenta dysfunktionella handlingsmönster inom en familj.

11 De äldre i arbetslivet[1]

Ojämlikheter i de medelålders och äldres situation liknar på många sätt de ojämlikheter som präglar tidigare skeden av livscykeln. Samma mekanismer är aktiva här, vid sidan av de problem som är knutna till åldern i sig. Pensionssystemet är konstruerat för att spegla vad som har hänt under hela arbetslivet och reproducerar därmed de skillnader som råder där. Detta gäller för löneskillnader mellan män och kvinnor, skillnader i ansvarstagande för obetalt hemarbete, omsorg för åldrande föräldrar med mera.

I kommissionens uppdrag ligger marknadsinkomsterna i fokus. De skillnader som råder bland pensionärer och mellan pensionärer och andra grupper i samhället faller därmed utanför uppdraget. I detta kapitel behandlas därför enbart de äldres situation på arbetsmarknaden och övergången från arbetsliv till pensionärsliv. Två problem är särskilt viktiga: dels vilka förutsättningar som finns att arbeta vidare på den arbetsplats där man är, dels vilka förutsättningarna är för att finna en ny anställning om man som äldre skulle friställas.

Pandemin påverkar också de äldres situation på arbetsmarknaden. Det är dock för tidigt att uttala sig om hur effekterna fördelar sig på olika åldersgrupper inom arbetskraften, varför kommissionen avstår från analyser i detta avseende.

11.1 De äldre och arbetsmarknaden

I internationell jämförelse fungerar den svenska arbetsmarknaden för äldre tämligen väl. Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen är relativt höga. Samtidigt är de äldres arbetsmarknad mindre dyna-

[1] Med termen *de äldre* på arbetsmarknaden brukar avses personer över 55 år som fortfarande arbetar, vilket skiljer sig från användningen av begreppet *äldre* på andra områden, där ofta personer över 65 år avses, ibland preciserat till *äldre-äldre* för dem som är över 80 år.

misk. De äldre med fast anställning har ett starkare anställningsskydd på grund av turordningsreglerna, men om en äldre person förlorar sitt arbete till följd av arbetsbrist, är sannolikheten att få ett nytt lägre än för genomsnittet. Den genomsnittliga arbetslöshetstiden är lång för äldre, som framgår av tabell 11.1.[2]

Tabell 11.1 Arbetsmarknadssituationen för olika åldersgrupper 2015

	Sysselsättningsgrad, %	Relativ arbetslöshet, %	Långtidsarbetslöshet, %	Genomsnittlig tid i arbetslöshet, veckor	Utanför arbetskraften, %
25–54 år:					
Alla	85,6	5,8	39,6	39,7	9,1
Män	87,9	5,8	42,6	43,5	26,7
Kvinnor	83,3	5,8	36,1	35,3	11,7
55–64 år:					
Alla	74,6	5,3	55,6	63,9	21,2
Män	77,0	6,0	56,3	69,7	18,0
Kvinnor	72,3	4,6	55,0	55,6	24,3

Not: Med långtidsarbetslöshet avses > 6 månader.
Källa: Eriksson m.fl. (2015).

Som framgår av tabellen är den genomsnittliga tiden i arbetslöshet omkring 40 procent längre för personer i åldersgruppen 55 till 64 år. Drygt dubbelt så stor andel av befolkningen i denna åldersgrupp står också utanför arbetsmarknaden.

Äldres arbetsmarknadssituation kan påverkas av faktorer hos personerna själva, av arbetsgivarnas uppträdande och av arbetsmarknadspolitiken. Förbättrad hälsa och högre utbildningsnivå talar generellt för ett längre arbetsliv, men normer och regler på arbetsmarknaden spelar också en betydande roll.[3]

Individuella faktorer

I den första kategorin handlar det framför allt om de äldres humankapital: utbildning, yrkeserfarenhet, andra färdigheter och nätverk. Den formella utbildningen är genomsnittligt lägre i de äldre grupperna,

[2] Eriksson m.fl. (2017), kap. 5.
[3] Laun & Palme (2019).

vilket kan bli ett problem om de lediga arbetena finns i branscher där arbetsgivarna ställer krav på att de sökande ska ha en viss formell utbildning. Andelen som enbart har förgymnasial utbildning är ungefär dubbelt så hög bland de äldre (omkring 10 procentenheter), och andelen med längre eftergymnasial utbildning är motsvarande lägre.[4]

Värdet av tidigare yrkeserfarenhet och andra kompetenser kan vara svårt att överföra till andra branscher, om kunskapen är företags- eller branschspecifik. På en arbetsmarknad som den svenska, där 95 procent av arbetena förutsätter goda eller höga kvalifikationer, blir det svårt för äldre med kort utbildning att finna ett arbete.

Äldres möjligheter att vidareutbilda sig begränsas av vissa restriktioner på åldern i studiestödssystemet. Förslag om höjda åldersgränser har dock presenterats av regeringen.[5] Beträffande arbetsmarknadsutbildning finns inga formella hinder, men det finns indikationer på att äldre beviljas sådana insatser i mindre utsträckning än yngre arbetssökande.[6] Även när det gäller kompetensutveckling via arbetsgivaren för dem som har ett arbete eller via de kollektivavtalsbaserade omställningsförsäkringar, finns en naturlig tendens att äldre anställda får ta del av detta i lägre utsträckning än yngre anställda, eftersom utbildningsinvesteringen inte kan återbetalas under lika lång tid som för yngre.

Relativt få studier som undersöker effekterna av utbildningsinsatser är specifikt riktade mot äldre. Sådana insatser har av allt att döma en viss men begränsad effekt på chansen att få ett jobb.[7] Problemet är naturligtvis att den tid under vilken utbildningen kan ge avkastning blir kortare ju äldre personen är; samhällsekonomiskt kan ändå kortare insatser löna sig.

En viktig faktor är viljan och förmågan att stanna kvar på arbetsmarknaden. Besluten påverkas både av individuella egenskaper, preferenser och livssituation. Viljan att stanna kvar på arbetsmarknaden efter den lagstadgade pensionsåldern är enligt en undersökning relativt låg i Sverige.[8] Bland EU-länder utmärker sig Sverige i den aktuella undersökningen genom att det är en låg andel som önskar arbeta så länge som möjligt, 5 procent av arbetstagarna jämfört med EU-genomsnittet på 20 procent. De upplevda möjligheterna att fortsätta

[4] SCB: Befolkningens utbildning.
[5] Utbildningsdepartementet (2019 a).
[6] Statskontoret (2007).
[7] Mayhew et al. (2008), Midtsundstad et al. (2012).
[8] Eurofound (2017).

arbeta är dock högst i EU, till i genomsnitt 68 års ålder för män och 67 år för kvinnor. Detta medför att politik som hindrar arbetskraftsdeltagande har en negativ effekt på möjligheterna att arbeta i den omfattning vissa önskar och därmed på arbetsutbudet. En växande sådan problematik gäller anhörigvård, riktad antingen till maka eller make eller till föräldrar. Som beskrivs i kapitel 9 och 10 är det ofta kvinnor som i högre utsträckning än män tar detta ansvar, vilket kan påverka också deras egen framtida pension.[9]

Arbetsgivarsidan

Bland faktorer knutna till arbetsgivarna är risken för åldersdiskriminering viktig. Arbetsgivare har mer eller mindre välgrundade uppfattningar om äldres produktivitet jämfört med yngres och kan tillämpa statistisk diskriminering, eller helt enkelt ha en allmänt skeptisk inställning till äldre när de ska anställa.[10] En studie visar att åldersdiskriminering förekommer redan i väsentligt lägre åldrar än de som är aktuella här.[11] En annan studie bekräftar att åldersdiskrimineringen startar så tidigt som i 45-årsåldern, och i åldrar nära pensioneringen är sannolikheten att bli kallad till anställningsintervju mycket låg.[12] Även en bredare upplagd diskrimineringsstudie finner stöd för att svenska arbetsgivare väljer bort personer över 55 år.[13] Sammantaget visar detta att åldersdiskriminering är ett stort problem på den svenska arbetsmarknaden.

Det finns också enkäter bland arbetsgivare eller arbetstagare om diskriminering. De mäter upplevd snarare än faktisk diskriminering men kan ändå ge en indikation på om diskriminering förekommer. En enkätstudie riktad till arbetsgivare gjord av Pensionsmyndigheten visade att många, men inte alla, arbetsgivare i undersökningen sade sig vara relativt positivt inställda till äldre arbetskraft i allmänhet men att de samtidigt uttryckte farhågor om att äldre är mindre anpassbara och sämre på att ta till sig ny kunskap.[14] För de yngre ansågs

[9] Se underlagsrapport av Stanfors och Welander Tärneberg.
[10] För en översikt, se Carlsson och Eriksson (2019).
[11] 46-åringar diskriminerades jämfört med 31-åringar; Ahmed et al. (2012).
[12] Carlsson and Eriksson (2019b).
[13] Eriksson et al. (2017).
[14] Pensionsmyndigheten (2012).

tala att de är bättre utbildade i genomsnitt, för de äldre att de kan vara både mer produktiva och mer motiverade.

Diskriminering är en komplex fråga. Även om det finns en diskrimineringslagstiftning som i vissa delar är tillämplig, är denna av allt att döma inte tillräcklig; information och attitydpåverkan måste också till.[15]

Arbetsgivarens kostnader för att anställa äldre personer beror till en del på i vilken utsträckning lönen motsvarar den anställdes produktivitet. Det empiriska underlaget för att bedöma hur produktiviteten varierar med stigande ålder är blandat. I yrken där problemlösningsförmåga, fysisk styrka och förändringskapacitet är viktiga har yngre en fördel, medan krav på erfarenhet och verbal förmåga gynnar äldre.[16] Något överraskande förefaller bilden inte signifikant skilja sig mellan sektorer; den allmänna näringslivsstrukturen är alltså av mindre betydelse för de äldres situation.[17]

I många OECD-länder stiger lönen med åldern, men svenska kollektivavtal innehåller sällan regler om att lönen ska stiga med anställningstiden. Det finns inte heller några tecken på att äldre personer betalas högre löner av rena senioritetsskäl i Sverige. Däremot kan kostnader för premier till kollektivavtalsbaserade tjänstepensioner på vissa avtalsområden göra det dyrt för arbetsgivaren att anställa äldre arbetslösa.[18] Vissa av dessa avtal innehåller regler som gör att premierna stiger med den anställdes ålder.[19]

Av den tidigare citerade enkäten från Pensionsmyndigheten framgår att omkring 20 procent av de tillfrågade arbetsgivarna i vissa branscher anser att tjänstepensionspremier gör att det är för dyrt att anställa och behålla äldre arbetskraft.[20] Pensionspremierna innebär alltså en risk för att en del arbetsgivare avstår från att anställa äldre arbetssökande på grund av höga förväntade kostnader. För närvarande pågår dock en övergång från förmånsbestämda till avgiftsbestämda pensioner, vilket kommer att på sikt minska detta problem.

[15] Svensson (2020).
[16] Skirbekk (2008). Se också Vingård (2019).
[17] Göbel & Zwick (2012); studien gjord på tyska data.
[18] För en genomgång, se Baroni (2020).
[19] För en översikt, se ISF (2018b). Jfr dock Baroni a.a.
[20] Pensionsmyndigheten (2012).

Arbetsmarknadspolitik för den äldre arbetskraften

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och regler som berör äldres arbetsmarknad vid sidan av möjligheter att vidareutbilda sig, är anställningssubventioner och olika obligatoriska åtgärder. Äldre långtidsarbetslösa är alltså en grupp med svag ställning på arbetsmarknaden för vilken subventioner kan vara motiverade. Dessa är framför allt de så kallade nystartsjobben (som är en rättighet för den som uppfyller villkoren) och särskilt anställningsstöd (som beslutas i varje individuellt fall av Arbetsförmedlingen). Reglerna för nystartsjobb är speciellt förmånliga för äldre arbetslösa, som kan få stöd under dubbelt så lång tid som de har varit arbetslösa. Nystartsjobben har haft viss effekt men är inte analyserade specifikt för de äldre arbetslösa.[21] Särskilt anställningsstöd kan uppgå till 85 procent av lönekostnaden upp till ett takbelopp, och ges i 12 månader med möjlighet till förlängning i ytterligare 12 månader.

Ännu en möjlighet är sänkta arbetsgivaravgifter för äldre personer oavsett arbetslöshetshistoria. En utvärdering av effekten av den sänkning av arbetsgivaravgiften för personer över 65 år som genomfördes 2007 tillsammans med införandet av det förstärkta jobbskatteavdraget för äldre visar att totaleffekten på sysselsättningen var positiv, men det är inte möjligt att särskilja effekten av arbetsgivaravgifts- och inkomstskattesänkningen.[22]

Också obligatoriska aktiveringsåtgärder kan ha positiva effekter på äldre arbetslösas sannolikhet att få ett nytt jobb.[23]

11.2 Utträdet från arbetsmarknaden

Det finns olika möjligheter för äldre att lämna arbetskraften, till exempel via deltidsarbete, tidigt pensionsuttag och avtalspension, eventuellt i kombination. En del äldre som förlorar sin anställning kan föredra att partiellt eller helt lämna arbetsmarknaden, om dessa alternativ är tillräckligt attraktiva. Omvänt kan personer som uppnått normal pensionsålder se sig tvingade att arbeta vidare helt enkelt därför att den pension de skulle få ut inte räcker för att täcka vad de

[21] Sjögren &, Vikström (2015).
[22] Laun (2017).
[23] Bennmarker et al. (2013).

uppfattar som rimliga levnadsomkostnader.[24] Problemet är vanligare bland kvinnor.

Hälsoläget är självklart viktigt. Hälsoproblem är ett skäl att lämna arbetsmarknaden, och arbetsgivare är ovilliga att anställa om det finns indikationer på sådana.

Även sociala normer påverkar vad som förväntas på arbetsmarknaden och vad som uppfattas som en naturlig pensionsålder.

Medelpensioneringsåldern, definierad som medelåldern för uttag av ålderspension, stiger för närvarande långsamt. Det relativt stabila uttaget av pension döljer dock det faktum att man kan ta ut ålderspension och samtidigt fortsätta att arbeta. Sedan år 2005 har antalet personer som arbetar efter att de fyllt 65 år nästan tredubblats,[25] vilket tyder på att gruppen äldre, trots uttag av ålderspension, bidrar med betydligt fler arbetade timmar i ekonomin än tidigare.

Pensionsåldersutredningen förordade starkt ett längre arbetsliv med olika argument som förbättrad hälsa, ökad förväntad livslängd och finansiell stabilitet i pensionssystemet mot bakgrund av förutsedda demografiska förskjutningar.[26] Utredningen konstaterade att forskningen inte ger något entydigt stöd för att tidig pensionering generellt förbättrar hälsan, minskar dödligheten eller höjer livskvaliteten för de äldre. Det finns inte heller något stöd för att personer som fortsätter att arbeta tränger ut yngre från arbetsmarknaden. I ett samhälle där allt fler hushåll blir ensamhushåll betyder arbetet mycket för delaktighet i sociala nätverk. En högre inkomst än den som pensionen ger ökar självfallet också individens självbestämmande. Utredningen lämnade också en rad förslag med effekter på kort och längre sikt.

Som framgått av tidigare kapitel är bilden inte så entydig som den framstår i den korta sammanfattningen av Pensionsåldersutredningens beskrivning ovan. Medellivslängden för kvinnor med kort utbildning har i själva verket sjunkit något under åren sedan utredningens betänkande.[27] Det är förvisso korrekt att arbetsplatsen betyder mycket för mångas sociala nätverk, men samtidigt står en del av orsakerna bakom ökande ohälsa att söka just på arbetsplatsen.

Incitamenten för fortsatt arbete är positiva för det stora flertalet arbetande. Dels ökar pensionen vid fortsatt arbete, eftersom det

[24] Pensionsmyndigheten (2018 a).
[25] SCB, AKU.
[26] SOU 2013:25.
[27] SCB (2018 c). Siffrorna gäller endast kvinnor som är födda i Sverige.

ökar den intjänade pensionsrätten, dels får man ett fördelaktigare skatteavdrag på pensionen vid ett uttag från och med januari det år personen fyller 66 år jämfört med om pensionen tas ut tidigare. Dessutom är tid med lön oftast en tid med högre inkomst än vad tiden som pensionär blir, vilket i sig också är en fördel. Skillnaderna framgår av Pensionsmyndighetens beräkningar för ett antal typfall, se tabell 11.2.[28]

Tabell 11.2 Inkomster och skatt vid olika kombinationer av pension och arbete

Typfall vid 62 och 66 års ålder

Typfall	Ålder	Inkomstbrutto per månad	Skatteavdrag per månad	Skatt i %
1. Ta ut pension	62	15 000	3 950	26
och sluta arbeta	66	15 000	2 600	17
2. Fortsätta arbeta	62	15 000		17
och inte ta ut pension	66	15 000		7
3. Fortsätta arbeta	62	30 000*	7 880	26
och ta ut pension	66	30 000*	5 820	19
4. Fortsätta arbeta	62	40 000**	10 860	27
och ta ut pension	66	40 000**	9 020	23

Not: * 50 % lön, 50 % pension. ** Cirka 80 % lön, 20 % pension.
Källa: Pensionsmyndigheten (2019).

För den som fortsätter att arbeta i stället för att ta ut pension blir skatten i vissa fall negativ; man får lön från arbetsgivaren men också betalt av staten för att arbeta, eftersom inkomsten ligger till grund för pensionsrätt. Först vid en inkomst över 370 000 kronor betalas skatt som överstiger pensionsrättens värde.

Det är framför allt för personer som endast omfattas av pensionssystemets grundtrygghet som incitamenten till arbete kan bli svaga, antingen därför att de har haft låga inkomster eller inte arbetat under ett helt arbetsliv, till exempel därför att de har kommit till Sverige i vuxen ålder. En annan grupp som kan drabbas är de som efter det att de blivit föräldrar har gått ner i arbetstid för att vara hemma med barn och som i ett senare skede känt sig tvingade att återigen gå ner i tid för att ta om hand om åldrande föräldrar.[29] Företrädesvis gäller

[28] Pensionsmyndigheten (2018 b).
[29] Se kapitel 9 och kapitel 10.

detta kvinnor i arbetaryrken som fortsätter att vara sysselsatta, men sysselsättningsnivån och därmed deras inkomster blir låga.

Personer som har tjänat in relativt lite till sin allmänna pension och som kommer att ha rätt till bostadstillägg vid 65 års ålder kan under vissa förutsättningar vinna på att börja ta ut sin allmänna pension så tidigt som möjligt.[30] En lönsam variant för den som kan arbeta vidare kan vara att ta ut pensionen från 62 års ålder och arbeta vidare till 65 års ålder, med dagens regler för garantipension och bostadstillägg.[31]

Sedan 2000-talets början har andelen som täcks av olika avtalsbaserade delpensionslösningar ökat.[32] Tanken med delpensioner är att arbetstagaren ska kunna gå ned i arbetstid och arbeta deltid fram till hel pension.

Sammanfattningsvis kan sägas att flexibiliteten i valet av pensionsålder ökar, med olika kombinationer av fortsatt arbete på hel- eller deltid och pensionsutbetalningar från olika källor. Men problem finns för grupper som har låga intjänade pensionsrätter, som inte omfattas av kompletterande avtalslösningar eller har problem med hälsan.

Pensionsåldersutredningens förslag

De allmänna tendenserna till bättre hälsa och högre utbildningsnivå och en successivt mer problematiskt demografisk situation har skapat politisk samsyn kring en önskan att förlänga den yrkesverksamma perioden i livet. Pensionsåldersutredningen sammanställde befintlig forskning och utredning kring detta problemkomplex och presenterade en rad förslag med detta syfte. Utredningens förslag lyder i korthet:[33]

- *Stärk de äldres förmåga att arbeta längre*: Arbetsmiljöverkets arbete förstärks bland annat vad gäller tillsyn och tillsynsutveckling, det systematiska arbetsmiljöarbetet, samt att återkommande rapportera om arbetsmiljöns utveckling. En kunskapssatsning för skyddsombud föreslås, och att grundläggande arbetsmiljökunskap ska ingå i vissa högskoleutbildningar. En ny funktion inrättas för

[30] Pensionsmyndigheten (odat.).
[31] Bostadstilläggen är för närvarande under utredning.
[32] ISF (2018).
[33] SOU 2013:25.

forskning om samband mellan arbetsmiljö, hälsa och arbetsförmåga och för utvärdering av arbetsmiljöpolitiken.

- *Stärk skyddet mot åldersdiskriminering*: Lagstiftningen mot åldersdiskriminering förstärks. Läget när det gäller frågor som rör åldersdiskriminering bör regelbundet undersökas och rapporteras. Olikheter i lagar, regler och avtal som gäller behandlingen av äldre och åldersregler som styr mot pensionering bör kartläggas och följas upp. En forskningssatsning för ökad kunskap om frågor som rör åldersdiskriminering behövs.
- *Bättre villkor för kompetenshöjning bland äldre*: Höjda åldersgränser och generösare villkor i studiestödet. Utveckling av kursutbudet anpassat till äldres efterfrågan. Resurser till Arbetsförmedlingen för karriärrådgivning till äldre. Ökade möjligheter till arbetsmarknadsutbildning för äldre.
- *Tjänstepensioner som bidrar till ett längre arbetsliv*: Trepartssamtal med arbetsmarknadens huvudorganisationer bör genomföras, i vilka man systematiskt prövar hur de avtalade tjänstepensionerna och lagstiftningen avseende tjänstepensioner kan utvecklas för att bidra till ett längre arbetsliv.
- *Ökade möjligheter till flexibel arbetstid*: Trepartssamtal med denna inriktning.
- *Höjd LAS-ålder*: En arbetstagare har enligt lagen om anställningsskydd (LAS) rätt att kvarstå i anställningen med fullt anställningsskydd till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år. LAS-åldern 67 år höjs till 69 år och anpassas sedan till riktåldern (se nedan).
- *Informationsinsatser*: Förbättrad information om pensionssystemets regler, jämte utvärderingar av hur sådan information påverkar det faktiska arbetsutbudet.
- *Höjda åldersgränser*: Ett icke-valsalternativ för dem som inte kan eller vill analysera effekterna av olika pensioneringstidpunkter och fatta egna beslut. Styrning av åldersgränser i pensionssystemet och andra näraliggande försäkringssystem med hjälp av ett nytt begrepp, *riktålder*. Det innebär att åldern för när man tidigast kan ta ut allmän pension, eller få garantipension och bostadstillägg, kommer att kopplas till medellivslängdens utveckling. Årlig juster-

ing med medellivslängdens utveckling för personer i 65-årsålder. 61-årsgränsen för uttag av pension höjs successivt till 63 år. 65-årsgränsen för uttag av garantipension höjs i takt med riktåldern, i praktiken till 67 år.

- *Garantipensionärer ska också tjäna på fortsatt arbete*: Inkomster intjänade efter 65 år ålder eller riktåldern bör inte påverka garantipensionen eller bostadstillägget. Personer med färre än 40 bosättningsår bör få möjlighet tjäna in mer pensionsrätter efter 65 års ålder.
- *Följdändringar i socialförsäkringen*: Andra förmåner i socialförsäkringen som har varit knutna till 65-årsmärket bör följdändras.
- *55-årsgränsen i inkomstskattelagen höjs*: Arbetsgivarnas kostnader för pensioner till anställda är avdragsgilla enligt inkomstskattelagen (IL) under förutsättning att pensionen inte betalas tidigare än vid 55 års ålder. Tjänstepensionsavtalen har därför vanligen 55 år som lägsta ålder för uttag av pension. Samma kvalifikationskrav gäller för privat pensionssparande. 55-årsgränsen höjs till 62 år.

Utredningens förslag framstår enligt kommissionen som välgrundade och har också vunnit bred politisk anslutning i den så kallade Pensionsarbetsgruppen och utvecklats mer i detalj.[34] Principbeslut finns nu om en successiv höjning av pensionsåldern i systemets olika delar, med de följdändringar som krävs i övriga delar socialförsäkringen och om höjd LAS-ålder. Låginkomsttagarnas intressen har tillgodosetts i så måtto att fortsatt rätt till garantipension från 65 års ålder om personen under minst 44 år har haft pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av åren har uppgått till lägst två inkomstbasbelopp. Arbete pågår för att förbättra incitamenten för personer med låga pensioner. Även utbildnings- och arbetsmiljöfrågorna har uppmärksammats.

[34] Ds 2019:2.

11.3 Policyfrågor

- Att den äldre arbetskraftens arbetsförmåga utnyttjas så långt det är möjligt är önskvärt både ur enskildas och samhällsekonomins perspektiv. Men enskilda måste kunna, vilja och ges möjlighet att arbeta för att detta ska lyckas.
- För att kunna arbeta längre måste man ha god hälsa och nödvändiga kunskaper och färdigheter. Det förutsätter i sin tur aktiv arbete med arbetsmiljön, både den fysiska och den psykosociala. För att kunskapskravet ska uppfyllas krävs återkommande kompetensutveckling.
- För att vilja arbeta längre behöver människor dels ha ett tillräckligt attraktivt arbete att gå till, dels uppleva att fördelarna i andra avseenden är tillräckliga – känsla av mening, ett bibehållet nätverk och ekonomiska fördelar. Incitamenten måste vara tillräckliga i alla inkomstskikt. Regler för tjänstepension och andra system utanför den offentliga sektorn får inte skapa incitament i fel riktning.
- Äldre måste också ges möjligheter att arbeta i den omfattning som de vill och kan. Pensionsåldersutredningens förslag i detta avseende är rimliga, men det handlar också om attityder hos arbetsgivare och omvärld.
- Inrättandet av en riktålder i pensionssystemet och därmed en knytning till medellivslängden är också rimlig, men man bör hålla i åtanke att medellivslängden inte utvecklas homogent över befolkningen; för kvinnor med kort utbildning har den i själva verket sjunkit något under senare år. Låginkomsttagarnas intressen behöver bevakas, både generellt och med ett jämställdhetsperspektiv, i den fortsatta utvecklingen av pensionssystemet och andra villkor för äldres deltagande i arbetslivet.

12 Den rumsliga dimensionen

Var människan befinner sig rent rumsligt påverkar hennes livsförutsättningar i livets alla skeenden. Ett boende som ger trygghet och goda uppväxtvillkor gör det möjligt att delta aktivt i samhällslivet. Även närområdet och den region man lever i spelar stor roll för en människas utveckling. I närområdet skapas och upprätthålls lokala kulturer, normer och värderingar som påverkar handlingsmönster både i skolvärlden och på arbetsmarknaden. Dessutom är närområdet den plats där flera av de sociala nätverken utvecklas, med inverkan på framtida möjligheter. Kvaliteten på den samhälleliga servicen har betydelse, och avståndet från den ort där man växer upp till högre lärosäten kan påverka sannolikheten för att man går vidare till högre utbildning.

12.1 Boende

Bostadens betydelse för människans deltagande i samhällslivet är oomtvistlig. Men en välfungerande bostadsförsörjning är också av stor betydelse för samhällsekonomin genom sin påverkan på flexibiliteten på arbetsmarknaden och tillgängligheten till högre studier. Enligt en uppskattning uppgår de uteblivna årliga skatteintäkterna på grund av bostadsbristen i Stockholmsregionen till 4 miljarder kronor och kostnaden för utebliven tillväxt till 36 miljarder kronor årligen.[1] För att människor ska kunna ta de arbeten och utbildningsmöjligheter som erbjuds måste det finnas en bostad på rimligt avstånd från arbetet eller högskolan.

Utöver detta är bostaden för många i dag den enskilt största tillgången, och värdeutvecklingen på det ägda boendet under de senaste

[1] Utredning gjord av konsultföretaget WSP för Stockholms handelskammare: www.chamber.se/nyheter/over-fyra-miljarder-i-tappade-skatteintakter.htm, 2020-03-09.

decennierna har gynnat dem som har ägt sitt boende under tiden. De ökande bostadspriserna har bidragit till ökade kapitalinkomster, vilka i sin tur har bidragit till den ökade inkomstspridningen.[2]

Bostadsbristen är ett av de stora samhällsproblemen i dag, och i en situation med ökad inkomstspridning har den också gett upphov till social utsatthet. Både ägt och hyrt boende har inträdeshinder. För ägt boende handlar det framför allt om kapitalinsatsen och bankernas kreditvillkor. För det hyrda boendet handlar det både om de krav som hyresvärdarna kan ställa på hyresgästerna och om att unga och nyanlända missgynnas, när kötiden avgör tillgången till en lägenhet. Människor med låga eller oregelbundna inkomster har på dagens bostadsmarknad svårt att efterfråga en bostad och hamnar därför i hemlöshetssituationer där de lever med korttidskontrakt, illegala andra- eller tredjehandslösningar eller sociala kontrakt från kommunernas socialtjänster. Hemlösheten har ökat, och en femtedel av alla akut hemlösa i Socialstyrelsens senaste kartläggning är så kallat strukturellt hemlösa; de har alltså inget annat behov än att de saknar en bostad.[3]

Nedan presenteras översiktligt de problem som råder i dag, hur de påverkar människors möjligheter och hur bostadspolitiken har bidragit till den uppkomna situationen. Det bör understrykas att det faktum att stora grupper har svårt att efterfråga ett boende på marknaden i dag inte är ett misslyckande enbart för bostadspolitiken utan ett resultat också av ojämlikheter i försörjningsmöjligheter som diskuteras i andra delar av betänkandet. Ojämlikheten i boendet kan alltså inte lösas separerat från inkomstojämlikhetens problem.

12.1.1 Bostadsbrist

Bakom behovet av nya bostäder ligger både en starkt ökande befolkning och en urbaniseringstrend. Sedan sekelskiftet har befolkningen vuxit med drygt 1,4 miljoner personer. En stor del av befolkningsökningen förklaras av att invandringen har varit större än utvandringen, framför allt de senaste åren, då det har kommit fler människor till Sverige än någonsin tidigare.[4] Detta har bidragit till en ökad befolkning i alla regioner, men befolkningsökningen har i de glesare

[2] Prop. 2018/19:100, Fördelningspolitisk bilaga.
[3] Socialstyrelsen (2017).
[4] SCB befolkningsstatistik.

regionerna motverkats av ett negativt födelsenetto och flyttning inom landet.

De demografiska förändringarna ställer sammantaget stora krav på bostadsförsörjningen framför allt i växande regioner. Enligt Boverkets prognos från 2019 krävs 64 000 färdigställda bostäder per år mellan 2018 och 2027 för att möta behovet från befolkningsökningen. Av dessa behöver 3 av 4 tillkomma i storstadsområdena.[5] Under 2019 färdigställdes 58 800 bostäder, men den fortsatta utvecklingen är svår att bedöma.[6] Boverkets bedömning är att byggandet under 2020 ökar totalt sett mest i de större städerna utanför storstadsområdena. I Stockholm bedöms byggandet öka något 2020, i Göteborg är det i stort sett oförändrat medan byggandet spås minska i Malmö. I mindre kommuner bedöms bostadsbyggandet minska under 2020.

Det råder fortsatt underskott på bostäder i 240 av landets 290 kommuner, framför allt i centralorterna.[7] Men bristen är inte lika påtaglig för alla grupper. Framför allt drabbar bostadsbristen de grupper som har oregelbundna eller låga inkomster och därmed svårt att få tillgång till de bostäder som finns. Unga och nyanlända har det svårast på bostadsmarknaden, då det generellt sett finns för få bostäder som dessa hushåll kan efterfråga.[8] Den specifika bostadssituationen för asylsökande och nyanlända diskuteras mer utförligt i kapitel 13.

En bostadsmarknad där en stor grupp människor har svårt att ta sig in har lett till att andelen unga som bor hemma har ökat. Enligt Hyresgästföreningens undersökning av unga vuxnas boende som görs vartannat år har andelen hemmaboende unga vuxna ökat från 15 till 27 procent sedan 1997. Av dessa bor omkring 85 procent hemma ofrivilligt, vilket motsvarar 238 000 unga vuxna.[9] Bostadsbristen har också lett till att människor har svårt att bosätta sig där arbeten och utbildningsmöjligheter finns.[10] Cirka en av fem mellan 20 och 40 år uppger i en enkät från banken SBAB att de har låtit bli att söka en utbildning på grund av bostadssituationen. En lika stor andel har låtit bli att söka ett arbete.[11] Dessa siffror bör tolkas med försiktighet, eftersom datainsamlingen i de två undersökningarna har skett med

[5] Boverket (2019 c).
[6] SCB (2020) respektive Boverket (2019 a).
[7] Boverket (2019 b).
[8] Boverket (2018 a).
[9] Hyresgästföreningen (2019).
[10] Andersson, L.F. (2017).
[11] SBAB (2019).

hjälp av en webbpanel (Hyresgästföreningen) och en digital enkät (SBAB), varför det inte är säkert att de svarande utgör ett representativt urval av dagens unga. Trots osäkerheten ger det en indikation om att många unga påverkas negativt av dagens bostadssituation.

Att man som student kan få tag i en bostad där man får en studieplats är av stor betydelse för att alla grupper ska kunna utbilda sig på lika villkor. Sveriges förenade studentkårer (SFS) sammanställer i sin årliga bostadsrapport bostadsläget för Sveriges studenter. År 2019 kan inte ett långsiktigt tryggt boende erbjudas nya studenter under höstterminen i de fyra största studentstäderna. Kötiden till studentbostad är i genomsnitt 3,5 år i Uppsala. I de andra stora studentstäderna är kötiderna kortare, men i Lund får man vänta mellan 6 och 12 månader, innan man kan få tillgång till ett korridorrum, och i Stockholm är väntetiden cirka 13 månader. Över tid har bostadssituationen för studenter förbättrats på vissa orter och försvårats på andra.[12]

De bostäder som finns används inte heller alltid effektivt. De är ojämnt fördelade, och trångboddhet är vanlig bland hushåll med låga inkomster. Lösningar på bostadsbristen behöver därför omfatta både byggande och ett effektivare och mer jämlikt nyttjande av det befintliga beståndet. De faktorer som kan påverka användningen av beståndet diskuteras mer i detalj under avsnitten om den hyrda och den ägda marknaden. Nedan fokuseras på finansiering och förutsättningar för nyproduktionen.

Förändrade förutsättningar för bostadsbyggandet

Hur bostadsbyggandet finansieras får betydelse för nivån på byggandet och vilken sorts fastigheter som byggs, vilket i sin tur inverkar på olika gruppers tillgång till boende. Fram till början av 1990-talet hade Sverige ett system med frikostig kreditgivning, höga statliga räntesubventioner och statliga topplån. Detta gjorde att det togs gynnsamma lån för att bygga fastigheter som sedan i vissa fall möttes av en låg efterfrågan. Staten drog sig från början av 1990-talet tillbaka från bostadsmarknaden, både finansiellt och genom en minskad re-

[12] Sveriges förenade studentkårer (2019).

glering av bostadsbyggandet.[13] De statliga bostadslånen ersattes av statliga kreditgarantier, som i praktiken innebar lägre stödnivåer.[14]

Subventionerna till bostäder trappades ner samtidigt som fastighetsskatten ökade. Detta var en del av 1990-talets skattereform, vilken var tänkt att vara inkomstneutral för befolkningen, då de höjda boendekostnaderna skulle kompenseras av den sänkta inkomstskatten. För dem som hade en låg beskattningsbar inkomst blev det dock i praktiken en kännbar försämring av ekonomin.[15]

Genom den minskade statliga finansieringen valde det offentliga att förlita sig på marknaden för att tillgodose bostadsbehovet.[16] Bostäder skiljer sig dock i viktiga avseenden från andra varor, dels därför att de utgör ett grundläggande behov för människor, dels för att de är praktiskt taget orörliga. Ett kraftigt ökat lokalt bostadsutbud kan därför leda till lägre intäkter för bostadsbolagen, vilket ger befintliga fastighetsägare incitament att hålla nere byggtakten. Dessutom är privata aktörer bundna av krav på marknadsmässig avkastning och bygger därför inte gärna i tider av ekonomisk nedgång.[17] Minskat statligt ansvar för bostadsinvesteringarna har därför lett till dels att byggandet blivit starkt konjunkturberoende, dels att priserna har ökat. Produktiviteten i byggbranschen har också visat sig minska i tider av stark byggkonjunktur.[18]

Mycket av det som byggs ligger också utom räckhåll för hushåll med lägre inkomster.[19] Under senare år har det främst byggts bostadsrätter, framför allt i Stockholm, där tillskottet av nya bostäder skett nästan uteslutande inom bostadsrättssegmentet. För 30 år sedan byggdes i hela landet cirka 3 gånger fler hyresrätter än bostadsrätter, men i dag utgör upplåtelseformerna var för sig ungefär halva nyproduktionen inom flerbostadsbeståndet.[20] För att kunna efterfråga en bostadsrätt krävs en kapitalinsats som många hushåll har svårt att klara av, vilket gör att dessa bostäder inte blir tillgängliga för stora grupper av hushåll.

[13] SOU 2017:108.
[14] Bengtsson, B. (2015).
[15] SOU 2017:108.
[16] SOU 2017:108.
[17] Lind (2015).
[18] Andersson, L.F. (2017).
[19] Hyresgästföreningen (2017).
[20] SCB (2020).

Även de hyresrätter som byggs har höga hyror och är därför svårtillgängliga för grupper med lägre inkomster.[21] Här har sannolikt lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, som stipulerar att allmännyttan ska drivas i enlighet med affärsmässiga principer, fått betydelse.[22] För att kunna bygga nytt i mindre attraktiva områden kan man som fastighetsägare behöva göra en direktnedskrivning av fastighetens värde efter färdigställande, vilket innebär att en sådan investering inte säkert anses affärsmässig och att den därmed blir svår att genomföra. I svagare marknadslägen är det också, som en konsekvens av den lägre marknadsvärderingen, svårare att få finansiering för byggande. Detta gäller i mindre orter med en större osäkerhet kring hur bostadsefterfrågan ska utvecklas framöver.[23]

Trots detta syntes det en förskjutning mot ett ökat antal påbörjade hyresrätter under 2018, vilket kan bero på investeringsstödet för byggande av hyresrätter med överkomlig hyra, som infördes 2016 och utökades 2018.[24] Stödet avvecklades i och med budgeten för 2019, men genom vårändringsbudgeten 2019 återinfördes det och bemyndiganderamen höjdes.[25]

Totalt sett i landet har cirka 22 procent av de nybyggda hyresrätterna 2018 byggts med hjälp av investeringsstödet, och hyrorna i dessa är lägre än i andra nybyggda lägenheter.[26] Investeringsstödet kan vara anledningen till att den inbromsning som skett under 2020 i påbörjat bostadsbyggande framför allt gäller bostadsrätter.[27]

Förutsättningarna för att bygga bostäder förändrats har på senare år också på grund av de högre hållbarhetskrav som ställs på nyproduktionen. Det finns en risk att en konflikt uppstår mellan målet att bygga bra bostäder från miljömässig hållbarhetssynpunkt och målet att bygga billigt för breda grupper. Enligt forskning från Centrum för Boendets Arkitektur vid Chalmers och Boinstitutet är det dock möjligt att bygga ekologiskt hållbara bostäder som kan vara ekonomiskt överkomliga genom att de miljömässigt bättre materialvalen leder till mindre underhållsbehov och därmed längre avskrivningstider för investeringarna.[28]

---

[21] Hyresgästföreningen (2017).
[22] SFS 2010:879; diskuteras vidare under avsnittet om Allmännyttan.
[23] SOU 2017:108.
[24] Förordning 2016:881 om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.
[25] Prop. 2019/20:1, Utgiftsområde 18, s. 47, respektive prop. 2019/20:100.
[26] SCB (2019 e).
[27] Boverket (2019 a).
[28] Kurvinen (2020).

Kommunernas planering för bostäder för olika grupper

Den internationella forskningen kring städer indikerar att städer ibland konkurrerar med varandra om de mest attraktiva företagen och invånarna.[29] I ett svenskt perspektiv skulle det innebära att kommunerna har större incitament att planlägga mark för att locka höginkomsttagare som förbättrar skattebasen än att planlägga för hyresrätter med lägre hyror, som kan ge upphov till en annan befolkningssammansättning och en svagare skattebas. Dock innebär inkomstutjämningen mellan kommunerna att dessa mekanismer troligen är av mindre vikt i Sverige än i andra länder. Ett exempel på hur nära förknippad bostadsfrågan är med kommunernas ekonomi är dock de larm om social dumpning som har kommit från kommunerna och via media under hösten 2019. Social dumpning innebär att kommuner aktivt verkar för att kommunmedborgare ska bosätta sig i en annan kommun. Många av de fall som har uppmärksammats gäller medborgare som har behov av insatser från samhället sida, som befinner sig långt från arbetsmarknaden eller är nyanlända. Ett sådant agerande kan motiveras av bostadsbrist för människor med lägre inkomster i den exporterande kommunen, men kan också innebära att kostnader för försörjningsstöd eller andra sociala insatser förs över från en kommun till en annan.[30]

Låg produktivitetsutveckling i byggbranschen

Mellan 1995 och 2014 har priserna inom byggsektorn ökat med 2,4 procent mer per år än priserna i den övriga ekonomin. Det innebär att byggandet har blivit 60 procent dyrare de senaste 20 åren.[31] Till stor del kan den relativa prisökningen förklaras av en lägre produktivitetsutveckling i byggbranschen, men det finns andra faktorer som bidrar. Både materialpriser (som utgör en stor kostnadspost inom byggbranschen) och löner har stigit mer än konsumentprisindex sedan 1980.[32]

Mikael Anjou, tidigare VD på ett av Sveriges större byggföretag, menar i sin bok *Den ineffektiva byggbranschen* att den negativa pro-

[29] Se exempelvis Listerborn (2018) för en översikt över denna litteratur.
[30] Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utreda omfattningen av detta problem; se regeringsuppdrag till Statskontoret 2020-02-13.
[31] Andersson, L.F. (2017).
[32] Ibid.

duktivitetsutvecklingen beror mer på strukturella problem än på konkurrensbrist. Anjou lyfter faktorer som att kollektivavtalen inom byggbranschen inte premierar kompetensutveckling, att kommunerna använder sig av särkrav som gör det svårt att bygga standardiserat och att de också i många fall direktanvisar markrätter i stället för att auktionera ut dem till högstbjudande. Upphandlandet av underleverantörer och tjänster inom varje specifikt byggprojekt motverkar också ett rationellt byggande och långvariga relationer mellan leverantörer, vilka skulle kunna leda till lägre kostnader. Slutligen betonar han att det faktum att hyran vid nyproduktion av hyreslägenheter sätts utifrån produktionskostnaden (presumtionshyra) inte heller ökar företagens incitament att sänka kostnaderna.[33]

Allmän bostadsbrist eller en ineffektiv och ojämlik fördelning av det befintliga beståndet?

Ofta framförs att inte bara bostadsbyggandet behöver öka utan att nyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet också måste förbättras. Graden av felallokering av bostadsbeståndet kan dock vara svår att beräkna. En indikation är att man har en relativt stor kvadratmeteryta per person i Sverige[34], men att dessa boytor är ojämnt och i viss mån också ineffektivt fördelade. Av SCB:s undersökning av levnadsvanor framgår att medan 15 procent av alla med utländsk bakgrund är trångbodda enligt norm 2 (dvs. mer än två boende per sovrum), gäller detta enbart 2 procent av alla med svensk bakgrund. Äldre har i Sverige i dag i hög utsträckning hög utrymmesstandard, vilket definieras som att det i bostaden finns mer än ett sovrum per person. Medan 19 procent av personer mellan 25 och 34 år har hög utrymmesstandard, har 62 procent av alla mellan 65 och 74 år det.[35] Att äldre har så hög utrymmesstandard kan också tyda på en ineffektiv användning av bostadsbeståndet, då de ibland bor kvar i större bostäder efter det att bostadsbehovet har förändrats. Detta kan vara mer eller mindre frivilligt, då alternativet till att bo kvar kan innebära högre löpande boendekostnader.

[33] Anjou (2019).
[34] Enligt SCB:s data över hushållens boende var kvadratmeterytan per person 41 kvm år 2018, och den har varit så gott som oförändrad sedan 2012.
[35] SCB:s undersökning av levnadsförhållanden, boende.

Dessutom används en stor andel av befintliga bostäder inte som permanentboende. År 2018 fanns det i Sverige cirka 4,7 miljoner bostäder i flerbostadshus, småhus och i övriga fastigheter. Utöver detta fanns cirka 580 000 fastigheter där ingen var folkbokförd.[36] En del av dessa skulle möjligen kunna fungera som permanentboende.

12.1.2 Bostadsojämlikhet

Ett samhälle med både ojämlika inkomster och bostadsbrist har lett till en situation med bostadsojämlikhet, där olika grupper har olika trygghet och kvalitet i boendet. En stor andel av hushållen med genomsnittliga inkomster har i dag svårt att ta sig in på marknaden för ägt boende, då de inte har något uppbyggt kapital. Det gör att stora grupper är hänvisade till hyresrätten, en boendeform som utgör en mindre andel av vårt bostadsbestånd i dag än för 30 år sen.[37] Mest begränsade i valet av boende är självklart de hushåll som har låga inkomster. År 1980 bodde 30 procent av både de mest resursstarka och de mest resurssvaga hushållen i hyresrätt. I dag är det fyra gånger vanligare att låginkomsthushåll bor i hyresrätt än att hushåll med de högsta inkomsterna gör det. Av de boende i allmännyttan utgör låginkomsttagarna en ännu större andel. [38]

Sverige har, i motsats till många andra länder, inte en social bostadspolitik med särlösningar för utsatta grupper. I stället har man ända sedan 1940-talet fört en generell bostadspolitik, som i princip inte har fördelat boende utifrån behov.[39] Systemet har inneburit subventioner till bostadsmarknaden och bostadsbidrag till dem som har behövt det för att kunna efterfråga bostäder i hela beståndet. Den generella politiken motiverades utifrån negativa erfarenheter från de tidigare behovsprövade barnrikehusen, som många ansåg leda till förslumning.[40]

Trots att hyresrätten för många är den mest tillgängliga boendeformen, utgör fastighetsägarnas regler för vilka inkomster som räknas för blivande hyresgäster ett hinder för stora grupper. Hyresvärden avgör själv vilka krav som ska ställas på framtida hyresgäster. I Bo-

[36] SCB: Lägenhetsregistret.
[37] Andersson, L.F. (2017).
[38] Grander (2018 c).
[39] Bengtsson (2015).
[40] Ibid.

verkets kartläggning från 2017 räknar 15 procent av de allmännyttiga och 30 procent av de privata fastighetsbolagen inte försörjningsstöd som inkomst, vilket får konsekvenser för de hushåll som har försörjningsstödet som inkomstkälla åtminstone under perioder. Vidare godkänner 25 procent av de privata bolagen och 4 procent av de allmännyttiga bolagen inte a-kassa som inkomst. Bostadsbidraget, som delvis har som syfte att förbättra särskilda hushålls möjlighet att efterfråga en bostad, godkänns inte som inkomst av 14 procent av de privata och 10 procent av de allmännyttiga bolagen. Det finns dock indikationer på att allmännyttiga hyresvärdar delvis lättat på sina inkomstkrav mellan en undersökning gjord 2016 och den som utfördes 2017.[41] Kötid som fördelningsinstrument missgynnar unga och nyanlända, som normalt inte har väntat så länge.

Förutom det hinder som inkomstkraven på blivande hyresgäster utgör för vissa grupper finns det internationella studier som tyder på att personer med arabiskklingande namn i västländer diskrimineras av privata hyresvärdar. De studier som har gjorts i Sverige visar blandade resultat, men de flesta indikerar att de som har svenskklingande namn i större utsträckning får svar på sina intresseanmälningar för hyreslägenheter än de som har arabiskklingande namn.[42]

Då fler och fler hänvisas till en krympande hyressektor, uppstår också en sekundär bostadsmarknad. Här återfinns både en legal och en illegal andrahandshyresmarknad.[43] Utöver detta finns en framväxande social boendeform, där kommunerna hyr ut lägenheter via sociala kontrakt med socialtjänsten som hyresvärd. Dessa kontrakt används för att ge möjlighet till boende för hushåll med låga inkomster och svårigheter att få ett kontrakt på den reguljära bostadsmarknaden. År 2017 utställdes cirka 26 000 sociala kontrakt i Sveriges kommuner, fler än någon gång tidigare. [44] Detta har varit ett sätt för kommunerna att motverka den ökande trenden av strukturell hemlöshet. Boverket skattar 2014 kommunernas kostnader för boendelösningar för hemlösa i stadigvarande boendelösningar ordnade av

[41] Boverket (2017).
[42] Ahmed (2015).
[43] Boverket (2018 b). Boverket uppskattar att ungefär 150 000 hushåll vid varje givet tillfälle har ordnat sitt boende via andrahandsmarknaden, men uppskattningarna bygger på undersökningar bland boende och säger ingenting om i vilken utsträckning det är legala andrahandskontrakt som de boende har.
[44] SOU 2018:35.

kommunen till cirka 1,4 miljarder kronor. Av de hemlösa i denna boendesituation bedöms en tredjedel vara strukturellt hemlösa.[45]

På ett sätt kan det ökande antalet sociala kontrakt tolkas som att det i dag finns ett system med socialt anpassat boende för de grupper som har särskilda behov, men att detta inte är en konsekvens av något nationellt bostadspolitiskt beslut. De som får ett boende via kommunens sociala kontrakt är de som har sämst förutsättningar att själva ta sig in på bostadsmarknaden. Den grupp som har en inkomst, men som inte uppfyller hyresvärdarnas krav, kan inte få tillgång till en lägenhet på det sättet och riskerar därför att hamna i ett tomrum. Den gruppen lyckas varken få tillgång till bostad på den reguljära eller på den sociala bostadsmarknaden.[46]

Boendekostnader

Under perioden 2006 till och med 2013 har den genomsnittliga disponibla inkomsten ökat för alla grupper, oavsett boendeform. Under samma period har även boendekostnaderna ökat. För boende i hyresrätt har inkomsterna endast ökat 2 procentenheter mer än boendeutgifterna, medan samma siffra för dem som bor i bostads- och äganderätt är cirka 20 procentenheter.[47]

Ovanstående innebär att de boende i hyresrätt i genomsnitt använder en större del av den disponibla inkomsten till boendeutgifter än boende i andra boendeformer. En etablerad norm är att bostadskostnaden inte bör uppgå till mer än 30 procent av hushållsbudgeten. År 2015 gick ungefär 28 procent av den disponibla inkomsten för hushåll i hyresrätt till boendet. För hushåll i bostadsrätt var andelen 21 procent och för hushåll i ägt småhus 15 procent.[48] Den skillnad som bostadskostnaderna spelar för hushållsekonomin för boende i hyresrätt och ägt boende kan spegla det faktum att de som bor i hyresrätt har lägre disponibla inkomster i genomsnitt. Men en undersökning från Boverket visar att för dem som har lägst inkomster ligger kostnaderna för boende i hyresrätt 23 procent högre än för boende i likvärdig bostadsrätt.[49] Även inom hyressektorn skiljer sig

[45] Boverket (2015 a).
[46] Grander (2018 c). För illustrationer av detta, se också intervjuer i Esaiasson (2019).
[47] Boverket (2016 a).
[48] SCB: Hushållens boendeutgifter.
[49] Boverket (2016 a).

boendekostnaderna mellan äldre lägenheter och nyproducerade lägenheter, de senare med väsentligt högre hyror.

Boverkets undersökning visar också att av de 40 procent av hushållen som har de lägsta inkomsterna är det 42 procent som lägger mer än 30 procent av sin inkomst på boende och 46 procent som har svårt att klara en baskonsumtion. Detta motsvarar att cirka 770 000 hushåll eller 1,5 miljoner personer har svårt att klara en baskonsumtion. Marginalerna är minst för dem som bor i andra hand, följt av dem som bor i hyresrätt.[50]

Höjningen av det maximala beloppet i bostadsbidraget och inkomstgränserna har under många år understigit utvecklingen av löner men även av KPI, vilket har gjort att grupperna som är berättigade inte har följt med utvecklingen av disponibel inkomst. Det krävs allt lägre reala inkomster för att kvalificera sig för bidraget, och de som får bidraget får i dag större bidragsbelopp och under en längre tid. Ungefär en tredjedel av alla som får bostadsbidrag får också ekonomiskt bistånd.[51] Att de som får bostadsbidrag i dag har allt lägre inkomster ger bidraget en tydligare progressiv profil, men att färre kan få bidraget gör att den totala omfördelningen har minskat.[52] Den högsta bidragsgrundande boendekostnaden har inte ändrats sedan 1997, och ersättningsgraden sänktes 2006, vilket gör att bostadsbidraget i dag bara i liten utsträckning kompenserar för höga boendekostnader.

En stor andel av hyresbeståndet står inför renoveringar. I dagsläget ger lagen rätt till hyreshöjning vid renovering men inte vid löpande underhåll, vilket har lett till eftersatt underhåll och renoveringar som är kostsamma när de genomförs. En kartläggning har visat att en stor andel av de boende inte har råd att bo kvar vid renoveringar, som i många fall innefattar mer standardhöjningar än vad som är nödvändigt. Att behöva flytta från sitt hem kan få svåra sociala konsekvenser och påverkar särskilt barnfamiljer.[53]

Vissa privata fastighetsägare använder sig av konceptrenovering som affärsmodell, vilket innebär att lägenheter renoveras vid vakanser. Ofta innehåller en sådan renovering nya ytskikt och nytt kök och badrum, men inte alltid renovering av stammar och andra tekniskt motiverade underhållsinsatser. Den nya hyresgästen får en

[50] Ibid.
[51] Riksrevisionen (2017 a).
[52] Ibid.
[53] Boverket (2014 b).

markant högre hyra än den föregående hyresgästen. Det har argumenterats för att man genom denna affärsmodell kan höja marknadsvärderingen av beståndet relativt snabbt och att företagen då kan göra stor vinst genom att sälja beståndet vidare.[54] FN varnade Sverige i ett öppet brev i mars 2019 för utvecklingen av bostaden som en finansiell investering i Sverige, den så kallade ”finansialiseringen”. FN:s rapportörer uttrycker en oro över att bostaden i Sverige har gått från att ses som en mänsklig rättighet till att ses som en vara bland andra.[55]

Fördyringar av tidigare tillgängliga bostadsområden kan också leda till ytterligare segregation efter inkomst (och därmed också en etnisk segregation) i områden längre ut. För de områden där en stor andel boende behöver flytta som en följd av högre boendekostnader uppstår en lägre kontinuitet i boendet, vilket kan påverka de sociala nätverken negativt.

Trångboddhet och hemlöshet

För dem som har allra lägst inkomster och störst sociala svårigheter utgör bostadsbristen en risk för utsatthet. Det gäller familjer som trängs ihop i för små lägenheter och dem som inte har möjlighet att få tag i ett varaktigt boende och som därför lever i olika sorters tillfälliga boendelösningar. Sådana påfrestningar gör det svårt att fokusera på arbete och utbildning eller omsorg om barn.[56]

Trångboddhet är vanligare i Sverige än i övriga nordiska länder och vanligast i hushåll med låga inkomster.[57] För denna grupp är trångboddhet fyra gånger vanligare än för hushåll med höga inkomster.[58] Bland personer födda utanför Europa är cirka 20 procent trångbodda, medan bara 2 procent av personer födda i Sverige är trångbodda.[59] De som har kommit till Sverige från länder utanför Europa och som har vistats kortare tid än tio år i Sverige är mer trångbodda än de som har varit längre tid i Sverige.[60] Möjligheten för asylsökande

[54] Hyresgästföreningen (2017).
[55] Farha and Deva (2019). En likartad bild fås från Landshypotek Bank (2016). Tendensen är tydligast i storstadsområdena.
[56] Framkommer t.ex. i de intervjuer som finns i Listerborn (2018).
[57] Boverket (2016 a).
[58] Boverket (2016 b).
[59] SCB (2018 g).
[60] SCB (2019 a).

att ordna eget boende har bidragit till trångboddheten bland nyanlända.[61]

Internationella studier visar att barn som delar rum har sämre skolresultat än barn som inte gör det.[62] Svenska studier bekräftar dock inte den bilden. Tvärtom har man i Sverige inte sett några effekter på skolresultat, hälsa och sjukfrånvaro av trångboddhet enligt norm 3. Norm 3 är dock relativt generös, och ett hushåll med två vuxna och två barn behöver bo i minst 4 rum och kök för att inte betraktas som trångbott. Det innebär att den svenska studien inte kan uttala sig om potentiella konsekvenser av den mer extrema trångboddheten, vilken har ökat över tid.[63]

Den akuta hemlösheten har ökat mellan Socialstyrelsens kartläggningar 2011 och 2017. Detta gäller även för föräldrar med omyndiga barn, särskilt bland utrikes födda.[64] De hemlösa kan delas in i de socialt hemlösa, som har annan problematik som grund för hemlösheten, och de strukturellt hemlösa som enbart har bostadsproblematiken som grund för hemlösheten. I Socialstyrelsens kartläggning från 2017 är det ungefär en femtedel av de akut hemlösa som inte har något annat problem än att de saknar boende. En tredjedel av föräldrarna med hemmavarande i barn i Socialstyrelsens kartläggning hade inget annat problem än bostadsbrist som grund för hemlösheten. I absoluta tal handlar det om ungefär 1 700 föräldrar som under mätveckan 2017 befann sig i någon av Socialstyrelsens fyra hemlöshetssituationer och som inte hade annat skäl för hemlösheten än att de har haft svårt att finna en bostad på den reguljära marknaden.[65]

Antalet kvinnor i akut hemlöshet ökar, och en tredjedel av dessa kvinnor har angett våld i nära relationer som bidragande orsak till hemlösheten.[66] Socialstyrelsens kartläggning, som görs vart sjätte år, är den enda nationella mätningen av hemlösheten, vilket gör det svårt att få en bild av hemlösheten. Stadsmissionen har granskat hur kommunerna kartlägger hemlösheten och funnit att ett 20-tal kommuner kartlägger varje eller vartannat år hemlöshetssituationen i kommunen, men att resultaten från dessa kartläggningar ofta skiljer

[61] Se diskussion i kapitel 13.
[62] Se Boverket (2016 b) för en översikt av den internationella litteraturen.
[63] Riksrevisionen (2019 a).
[64] Boverket (2018 a).
[65] Socialstyrelsen (2017).
[66] Boverket (2018 a).

sig från resultaten i Socialstyrelsens kartläggning på grund av att kommunerna mäter och definierar hemlöshet på olika sätt.[67]

Vräkningsstatistiken kan ge ytterligare en bild av omfattningen av otrygga boendesituationer. Antalet barn som berördes av vräkning har sjunkit under det senaste decenniet men ökade igen 2018, och ökningen har fortsatt under 2019. I absoluta tal rör det sig om 467 barn som berördes av vräkning under 2019.[68] Men forskning visar också att siffrorna för verkställd vräkning underskattar det antal barn som befinner sig i den akuta situationen att de står inför hot om vräkning, eftersom många familjer lämnar ett boende före en avhysning och då inte kommer med i statistiken.[69]

De barn som växer upp under otrygga boendeförhållanden påverkas negativt på flera sätt. De har små möjligheter till avskildhet för läxläsning och rum för vila och lek.[70] Barnombudsmannen pekar på att äldre barn ibland hoppar av skolan när familjen vräks.[71]

12.1.3 Det ägda och det hyrda boendet

Ungefär 40 procent av de svenska hushållen bor i småhus, cirka 22 procent i bostadsrätt och cirka 30 procent i hyresrätt. Hur människor bor varierar dock stort över landet. I Stockholms län bor cirka 24 procent i småhus, medan andelen hushåll i småhus är cirka 56 procent i Dalarnas län. Andelen hushåll i bostadsrätt är störst i Stockholm, där den uppgår till omkring 39 procent av hushållen. I Blekinge och Kronoberg utgör däremot de som bor i bostadsrätt enbart cirka 10 procent av alla hushåll. Även andelen hushåll i hyresrätt skiljer sig åt, med den högsta andelen i Östergötland på 37 procent och den lägsta i Uppsala på 21 procent.[72]

Det har sedan millennieskiftet skett en omfattande ombildning av hyresrätter till bostadsrätter, framför allt i Stockholm. Mellan 1991 och 2015 minskade hyresrättbeståndet i Storstockholm med en fjärdedel på grund av ombildningar och en nyproduktion som under-

[67] Stockholms stadsmission (2019).
[68] Statistik från Kronofogdemyndigheten, *Barn berörda av verkställd avhysning*.
[69] Kjellbom (2014).
[70] Rädda barnen (2017).
[71] Barnombudsmannen (2016).
[72] SCB, Hushållens boende. I Uppsala bor dock en större grupp i specialbostäder, troligen studentbostäder.

steg det antal som ombildades.[73] Från och med 2012 har dock andelen hushåll i hyresrätt totalt sett i riket varit näst intill konstant, medan andelen i bostadsrätt enbart har ökat med ungefär en procentenhet.[74] Nedan diskuteras några aspekter av hur bostadsmarknaderna fungerar vad gäller både det hyrda och det ägda boendet.

Hyressättning

Den modell med kollektivt förhandlade hyror som tillämpas i Sverige har växt fram gradvis under lång tid. Modellen innebär att hyrorna inom både det allmännyttiga och det privatägda beståndet bestäms genom kollektiva förhandlingar mellan fastighetsägarna och Hyresgästföreningen. Fram till och med 2011 var hyrorna i allmännyttan starkt normerande för hyressättningen inom det privata beståndet, men i och med lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (SFS 2010:879) förlorade allmännyttan sin hyresnormerande roll. Vid nyproduktion kan i dag en så kallad presumtionshyra användas, vilket innebär att hyran förhandlas utifrån produktionskostnaden och gäller under 15 år. Under den perioden ingår inte lägenheten som jämförelseobjekt i hyresförhandlingarna.

Det kollektivt förhandlade hyressystemet varierar mellan de lokala bostadsmarknaderna, och många orter (främst de större) har i dag varianter av systematisk hyressättning, vilket innebär att faktorer som läge, storlek och skick ska ha en tydlig koppling till hyresnivån. Det innebär att det kollektivt förhandlade systemet har rört sig närmare en marknadsanpassning.[75] Från år 2020 ska också hyrorna inom de kommunala bostadsbolagen i Stockholm börja fasas in enligt den nya modellen, kallad Stockholmshyra, som ska ge större differentiering utifrån läge av hyrorna inom hyresbeståndet i Stockholm.

Trots detta system med kollektivt förhandlade hyror (som kan ses som hyresmarknadens motsvarighet till de kollektivt förhandlade lönerna på arbetsmarknaden) förs debatten ofta i termer av *hyresreglering* kontra marknadshyror. Ofta lyfts friare hyressättning fram som en lösning för att öka rörligheten på bostadsmarknaden och leda till ett bättre utnyttjande av beståndet. På sikt antas utbudet av lägenheter öka.

[73] Finanspolitiska rådet (2017).
[74] SCB: Hushållens boende.
[75] Grander (2015).

Finanspolitiska rådets analys från 2017 av hur hyrorna i Storstockholm skulle förändras vid en övergång till marknadshyra tyder på att hyrorna i nästan alla studerade områden skulle höjas med marknadsprissättning. I Storstockholm skulle de i genomsnitt höjas med omkring 33 procent, men i innerstaden med cirka 54 procent.[76]

I en analys från 2019 studerar Finanspolitiska rådet i en liknande modell hur marknadshyror skulle förändra boendekostnaden i orter av olika storlek. Studien visar att det främst är i storstadsområdena som en övergång till marknadshyror skulle få de stora konsekvenser som kunde ses i studien av Stockholm. I tätortskommuner skulle hyresökningarna vara ungefär 20 procent, och i kommuner i övriga landet skulle ökningarna vara omkring 2 procent. [77]

I analysen från 2017 över Storstockholm studeras fördelningseffekter av de hypotetiska marknadshyrorna. Boendekostnadens andel av den disponibla inkomsten skulle öka och då framför allt för ensamstående, med eller utan barn. Bland dessa hushåll är det de som har lägst inkomster som skulle få den största ökningen av hyran relativt den disponibla inkomsten. Bland hushåll med två vuxna ser man inte en lika tydlig fördelningseffekt.[78]

Det finns fördelningseffekter även av dagens kollektivt förhandlade hyressystem. Under den period som priserna på bostadsrätter har ökat i framför allt storstäderna har hyresökningarna varit väsentligt lägre.[79] Det innebär att de som har varit inne på hyresmarknaden och bostadsrättsmarknaden, så kallade *insiders*, har varit gynnade jämfört med dem som har stått utanför bostadsmarknaden (*outsiders*) i den bristsituation som har uppstått i tillväxtorterna.

Efterfrågeöverskottet innebär också att en andel av hyresrättsbeståndet hyrs ut i andra hand, både vitt och svart. Boverket uppskattar att ungefär 150 000 hushåll vid ett givet tillfälle har ordnat sitt boende via andrahandsmarknaden.[80] Hyrorna vid andrahandsuthyrning är i många fall redan i närheten av vad den marknadsmässiga hyran skulle vara. Siffror från 2016 visar att totalt sett i landet är

[76] Rådet studerar ett stort antal hushåll i Storstockholm och jämför bruksvärdeshyran (härledd från uppgifter från Bostadsförmedlingen) för dem som bor i hyresrätt i dataunderlaget med vad en marknadshyra skulle vara i samma läge. En marknadshyra definieras som den boendekostnad som en bostadsrättsinnehavare med samma storlek och läge på lägenheten har.
[77] Finanspolitiska rådet (2019).
[78] Finanspolitiska rådet (2017).
[79] Ibid.
[80] Boverket (2018 b).

andrahandshyrorna av hyreslägenheter cirka 50 procent högre än förstahandhyrorna, och i Stockholm är de 70 procent högre.[81] Detta är hyror som anses vara oskäliga enligt gällande lagstiftning, och i och med de skärpningar av reglerna som började gälla oktober 2019 kan hyresavtal sägas upp vid oskälig andrahandshyra.[82]

Då de höga hyrorna på andrahandsmarknaden troligen bestäms främst av bostadsbristen, vilken inte påverkas av marknadshyror på kort sikt, är det inte troligt att en övergång till marknadshyror skulle förbättra denna situation nämnvärt.

Hyressättningen påverkar även var hushåll bosätter sig och därmed också segregationen. Med dagens system syns en tydlig skiktning bland de folkbokförda i hyresrätt i Storstockholm. De som har de högsta disponibla inkomsterna bor i hyresrätt i innerstaden, sedan följer de som bor i hyresrätt i närförort, och de lägsta inkomsterna har de som bor i hyresrätt i norrförort och söderförort.[83] En studie av segregationen i Stockholm (med avseende på inkomst, utbildning, ålder och etnisk bakgrund) visar däremot att inkomstsegregationen är lägre i hyresbeståndet än inom bostadsrättsbeståndet.[84] I stället är det utbildningsnivå, ålder och utländsk bakgrund som varierar mer med avståndet till centrum inom hyresbeståndet än inom bostadsrättsbeståndet. Det är i viss mån i linje med de ekonomiska teorierna om effekter av reglerade hyror, där människor förväntas stanna längre i sina bostäder. Det minskar rörligheten och missgynnar nykomlingar på bostadsmarknaden, som unga och utrikes födda.[85]

Ett annat argument för marknadshyror har varit att de kan förbättra rörligheten på arbetsmarknaden. Argumentationen förefaller rimlig, då det är troligt att mer marknadsanpassade hyror skulle kunna underlätta för företag i expansiva regioner att få tag i kvalificerad personal som i och med sin position på arbetsmarknaden skulle kunna betala marknadshyran. Den vinsten som den förbättrade arbetskraftstillgången skulle innebära för företagen bör dock vägas mot den potentiellt försämrade tillgången till lägre betald arbets-

[81] SOU 2017:86.
[82] Prop. 2018/19:107.
[83] Finanspolitiska rådet (2017).
[84] Studien fokuserar på hur faktorer såsom inkomst, utbildning, ålder och etnicitet varierar med avstånd till centrum inom hyres- och bostadsrättsbeståndet. Författarna gör tolkningen att i de fall det inte finns något samband mellan den studerade faktorn och avstånd till centrum inom det beståndet så är bostadsbeståndet heller inte segregerat i just den faktorn.
[85] Enström Öst m.fl. (2014).

kraft, som också är av betydelse för välfärdssektorn och tjänstesektorn i stort.

Finanspolitiska rådet diskuterar i sin analys av marknadshyrorna i Stockholmsområdet hur de negativa effekterna på hushållens disponibla inkomster av höjda hyror skulle kunna begränsas. Rådet skissar på en modell med ytterligare beskattning av fastighetsägarna som skulle kunna bekosta höjningar av bostadsbidraget och bostadstillägget för pensionärer. Taket i bostadsbidraget skulle i det scenariot behöva höjas för att kompensera för höjda bostadskostnader, eftersom enbart 5 procent av hyreshushållen har en bruksvärdeshyra som ligger under taket för att berättiga till ytterligare bostadsbidrag.[86]

Allmännyttan

Allmännyttiga bostadsbolag började bildas på bred front av de större kommunerna i slutet av 1940-talet med syftet att motverka spekulation och bidra till en stabilare och mindre konjunkturkänslig bostadsproduktion.[87] Ungefär hälften av alla som bor i hyresrätt i dag bor i en allmännyttig fastighet. Fram till och med början av 1990-talet hade de allmännyttiga bolagen särskilda beskattnings- och finansieringslösningar som skilde dem från de privata bolagen. Dessa togs bort i och med 1990-talets förändringar av bostadspolitiken, vilket ledde till ökade krav på de bostadssökandes ekonomi.[88] Omläggningarna av politiken under 1990-talet ledde till en allmännytta som i större utsträckning än tidigare fick bära risken för vakanser och som därför i flera fall upplevde att den behövde agera mer affärsmässigt. I och med dessa förändringar höjdes hyrorna markant.[89] Enligt lagstiftningen drevs bolagen fortfarande enligt principen om självkostnad, och det var först i och med den nya lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som trädde i kraft 2011 som det fastslogs att allmännyttan skulle drivas i ett allmännyttigt syfte och enligt affärsmässiga principer.[90] Bolagen ålades också marknadsmässiga avkastningskrav i och med denna lag.[91] Den nya

[86] Finanspolitiska rådet (2017).
[87] Bengtsson, B. (2015).
[88] Bengtsson, B. (2013).
[89] Grander (2018 c).
[90] Grander (2018 c), s. 112 f.
[91] Prop 2009/10:185, s. 43.

lagstiftningen tillkom med hänvisning till EU:s konkurrenslagstiftning, då statsstödsreglerna innebär att bostadspolitiken måste utformas så att den inte försvårar för utländska företag eller snedvrider konkurrensen.[92]

Bakgrunden var följande. Redan 2002 reste Fastighetsägarna Sverige genom sin europeiska paraplyorganisation ett klagomål till EU-kommissionen med innebörden att skillnaderna i förutsättningar för de kommunalägda allmännyttiga bolagen och de privatägda bolagen utgjorde ett brott mot EU:s konkurrensregler. Ett ytterligare klagomål inkom, men efter det att de båda klagomålen dragits tillbaka, lades ärendet ner av EU-kommissionen. Processen ledde dock till att man i Sverige påbörjade en utredning om hur bostadspolitiken skulle kunna anpassas för att inte strida mot EU-lagstiftningen. Utredningen lämnade två förslag med olika grad av förändring av det dåvarande systemet. Det ena förslaget hade stora likheter med hur systemet tidigare hade varit uppbyggt, medan det andra innebar att allmännyttan skulle drivas i enlighet med affärsmässiga principer.[93] Det var det andra förslaget som förordades av utredningen, då det ansågs troligast att det skulle accepteras enligt EU:s statsstödsregler.[94]

Remissinstanserna var negativa till utredningens förslag, vilket föranledde Hyresgästföreningen och SABO att tillsammans inkomma med ett kompromissförslag. Lagen som trädde i kraft 2011 utgick i stort från detta kompromissförslag. Enligt förslaget skulle allmännyttan drivas affärsmässigt, och allmännyttans hyresnormerande roll skulle avskaffas och ersättas av kollektivt förhandlade hyror generellt. Däremot skulle företagen fortsatt främja kommunens bostadsförsörjning och erbjuda bostäder till alla typer av hushåll.[95]

Därmed hade Sverige genomfört en långtgående anpassning av bostadspolitiken till EU:s statsstödsregler, men detta gjordes alltså utan att invänta EU:s bedömning av i vilken utsträckning den allmännytta som hade varit modellen fram till dess faktiskt stod i strid med EU-lagstiftningen. Inom EU ansågs det oproblematiskt med stöd till aktörer som tillhandahåller behovsprövat boende för en definierad målgrupp, så kallat ”social housing”, eftersom dessa kunde

[92] Hettne (2020).
[93] Grander (2018 c), s. 106 f.
[94] Hettne (2020).
[95] Bengtsson (2015).

definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och de var därför inte var föremål för statsstödsreglerna[96]. En möjlig anpassning till EU-reglerna hade således kunnat vara att fortsatt driva allmännyttan utan krav på affärsmässig avkastning men att begränsa den målgrupp för vilken allmännyttan var tänkt och därmed definiera allmännyttans bostadsförsörjning som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Nederländerna, som har en modell där icke-vinstdrivande bostadsbolag med särskilt samhällsansvar agerar på samma marknad som vinstdrivande bostadsbolag, tog strid för sin modell i diskussionen med EU-kommissionen. De icke-vinstdrivande bostadsbolagen kunde erhålla förmånliga kommunala lån och beviljas offentligt stöd, vilket kunde anses stå i strid med statsstödsreglerna, och diskussionen som Nederländerna sedan förde med kommissionen handlade om i vilken utsträckning som dessa bolags tjänster kunde anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Efter det att Nederländerna hade gått med på att begränsa målgruppen för detta boende till dem med inkomst under 33 000 Euro[97], vilket vid tidpunkten var 43 procent av befolkningen, fick landet klartecken från kommissionen att behålla sin modell med stöd till en social bostadssektor. Att Nederländerna prövade detta mot Kommissionen innebar alltså att man kunde behålla en ordning där allmännyttiga bostadsbolag kunde verka på samma marknad som vinstdrivande.[98]

Enligt kommissionens underlagsrapport från Jörgen Hettne kan Sveriges EU-anpassning av villkoren för allmännyttan ses som en överanpassning. Sverige har i den nationella lagstiftningen gått längre än vad EU-rätten kräver, när det gäller att marknadsanpassa bostadspolitiken. Detta handlar till del om att Sverige inte har valt att definiera bostadsförsörjningen som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, vilket hade inneburit att vi i högre grad hade kunnat upprätthålla en icke-vinstdriven allmännytta.[99]

Vad har då den förändrade lagstiftningen fått för konsekvenser för allmännyttan? Som konstaterats ovan drevs de allmännyttiga

[96] EU-kommissionen har utformat ett EU-gemensamt gruppundantag som anger att denna typ av stöd är tillåten, eftersom det har en minimal inverka på marknaden (enligt gruppundantagsförordningen 651/2014). Se Hettne (2020).
[97] I praktiken var det ytterligare ett antal anpassningar som gjordes av systemet med de icke-vinstdrivande bostadsbolagen. Se Hettne (2020) för en översikt av dessa.
[98] Hettne (2020).
[99] Ibid.

bolagen i många fall som kommersiella företag redan före denna lagstiftning, även om de formellt drevs enligt självkostnadsprincipen.

Att allmännyttan nu uttryckligen ska drivas enligt affärsmässiga principer kan påverka de samhällsinsatser, såsom bostadsområdesutveckling och sponsring av lokala fritidsaktiviteter, som företag utför i de områden där de verkar, såväl som hyresnivåer och takten i nyproduktion och renoveringar. Forskning visar att den nya lagstiftningen inte behöver betyda speciellt stora förändringar i allmännyttans handlingsutrymme, men också att den har inneburit stora lokala variationer, då anpassningarna till lagen tolkas olika av de olika kommunala ägarna till bolagen.[100] Det är dock främst stora kommuner med bostadsbrist och stor allmännytta som uppfattar sig ha ett relativt stort handlingsutrymme trots kravet på affärsmässighet. Det beror på att det för allmännyttiga bolag i dessa kommuner är lättare att motivera insatser genom att de ger positiv inverkan på värderingen av hela beståndet.[101]

Det är främst bostadsförsörjningen för vissa grupper som förefaller påverkad av den nya lagstiftningen. Detta styrs av redovisningsprinciper som gör att värdet på fastigheter i mindre attraktiva lägen måste skrivas ner kort efter färdigställandet. Därmed blir dessa investeringar inte affärsmässiga, och de kommer därför inte till stånd i samma utsträckning under den nya lagen.[102] Dessutom kan lagen ha bidragit till de strikta krav som många allmännyttiga hyresvärdar, i likhet med privata hyresvärdar, ställer på blivande hyresgäster. Grander menar i sin studie av de allmännyttiga bostadsbolagens anpassning till den nya lagen att inkomstkrav på hyresgäster används i princip av alla bostadsbolagen och att de har blivit vanligare efter 2011 års lagstiftning.[103]

De samhällsinsatser som bolagen fortsatt ska utföra i och med den nya lagen är dock förenliga med marknadsmässighet. Många allmännyttiga bolag utför samhällsinsatser där de verkar, men även flera privata bolag utför sådana insatser, vilket tyder på att dessa insatser anses vara i linje med affärsmässighet. Vad som anses affärsmässigt ändras över tiden, och i ett modernt varumärkesbyggande ingår ofta att bidra till det samhälle man agerar i.[104]

---

[100] Grander (2015).
[101] Ibid.
[102] Grander (2015), Grander (2018 c), artikel 3, Westerdahl (2015).
[103] Grander (2018 c), artikel 2.
[104] Windell (2015).

Avsaknad av en nationell social bostadssektor

Som konstaterats ovan har Sverige valt att inte definiera en andel av bostadssektorns som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, vilket hade kunnat öppna upp möjligheter för offentligt stöd. De flesta andra länder har någon form av social bostadssektor för specifika målgrupper. Sverige har i stället valt en generell bostadspolitik, där bostadsbidragen och bostadstilläggen är de behovsprövade delarna som ska göra att alla har möjlighet att efterfråga en bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Dagens situation med en ökande strukturell hemlöshet och ökade kostnader för kommunernas sociala boendelösningar kräver ett antal olika åtgärder, vilket bland annat har aktualiserat diskussionen om huruvida det krävs en nationell social bostadssektor i Sverige.

Marknaden för ägt boende

Under lång tid har de som har ägt ett boende upplevt en värdestegring, vilken över tid har ökat ojämlikheten mellan dem som är inne på ägandemarknaden och dem som inte är det. I samtliga stora städer i Sverige har fastighetsprisindexet i runda tal fyrdubblats under perioden 1990–2016, medan KPI har ökat med 50 procent.[105] Samtidigt som fastigheterna har ökat i värde har också hushållens skulder ökat. År 2016 motsvarade skulderna i genomsnitt cirka 180 procent av disponibel inkomst.[106]

De värdeökningar som har ägt rum de senaste 20 åren har tillfallit dem som köpte ett hus eller en bostadsrätt i gynnsamt läge. En studie av bostadskarriärerna mellan 1995 och 2010 för en kohort födda i början på 1970-talet visar att de största värdeökningarna har tillfallit dem som har högst inkomster[107] och att invandrade har gjort lägst kapitalvinster på sitt boende under perioden.[108] Även om bostadspriserna har ökat stadigt under de senaste 20 åren, är det inte säkert att denna utveckling kommer att fortgå. Priserna på bostadsmarknaden påverkas av konjunkturen i övrigt, och exempelvis under 1990-talskrisen påverkades bostadspriserna kraftigt negativt. Även

[105] Andersson, L.F. (2017).
[106] Ibid.
[107] Definierat som individens genomsnittliga disponibla inkomst mellan 2008 och 2010.
[108] Hedman & Wind (2018).

under finanskrisen 2008 var utvecklingen svag. Det är därför svårt att på förhand avgöra vilka bostadsköp som kommer att generera kapitalvinster eller förluster, och ett ägt boende innebär alltid en viss risk.[109]

Ojämlikheterna i boendekostnader och möjlighet till kapitalackumulation mellan ägt och hyrt boende kan i stor utsträckning hänföras till ränteläget och till de olika skattereglerna för de två upplåtelseformerna. En viktig beståndsdel i den svenska bostadspolitiken historiskt har varit att de olika boendeformerna ska beskattas och subventioneras neutralt, alltså att staten inte ska gynna någon viss boendeform. De senaste decennierna har den skatteneutraliteten urholkats. I dag räknar EU-kommissionen Sverige som ett land med mycket gynnsamma ekonomiska regler för dem som äger sin bostad, vilket kan förklaras av en rad politiska åtgärder som har totalt sett har minskat skatten avsevärt på bostadsrätter och småhus.[110] Hyresbostäder är i dag skattemässigt missgynnade i jämförelse med ägt boende.[111]

År 2008 avskaffades fastighetsskatten till förmån för en fastighetsavgift med lägre skattesats och med ett lågt satt tak. Fastighetsavgiften är regressiv och omfördelande från glesare regioner till storstad, då taxeringsvärdena i de större städerna ofta ligger långt över taket på avgiften och skattesatsen alltså blir lägre för boende i attraktiva lägen i tillväxtregionerna.

Inträdeshinder på marknaden för ägt boende

Prisutvecklingen på fastigheter bidrar till en förhöjd tröskel att ta sig in på marknaden för dem som står utanför.[112] Två av tre unga tjänstemän som har köpt en bostad i Stockholm har fått hjälp ekonomiskt av föräldrar eller andra närstående.[113] Det visar att de unga som inte har möjlighet att få ekonomisk hjälp hemifrån också har stora svårigheter att ta sig in på bostadsmarknaden i Stockholm, och att de därmed har större svårigheter att ta del av både arbets- och utbildningsutbud i den tillväxtregion som Stockholm är.

---

[109] Om kapitaliseringens betydelse på olika marknader, se avsnitt 6.6.
[110] European Commission (2018).
[111] SOU 2014:1.
[112] Salvi del Pero et al. (2016).
[113] Meddelande från fackförbundet Unionen, 2019-09-06.

Att prisökningar och skuldsättning håller sig på en rimlig nivå har stor betydelse för den samhällsekonomiska stabiliteten. Men många av de åtstramningar av regelverket som har gjorts skapar inträdeshinder för dem som inte har kommit in på ägandemarknaden. Samtidigt som begränsade prisökningar förbättrar förutsättningarna att ta sig in på ägandemarknaden för dem som står utanför, kan de åtgärder som används för att uppnå detta också leda till en motsatt effekt. Det skärpta bolånetaket, amorteringskraven och bankernas kvar att leva på-kalkyler med en hög kalkylränta och schablonkostnader hindrar vissa grupper från att kunna låna för att köpa en bostad.[114] Även begränsningar av ränteavdraget som åtgärd för att begränsa prisstegringen drabbar främst dem som har behövt ta stora lån för att kunna få tillgång till det ägda boendet.

12.2 Närområdet

Det område man bor och lever i påverkar levnadsvillkoren under alla skeden av livet. Platsen får inverkan genom sin fysiska utformning, tillgången till service, arbetsplatser och skolor av god kvalitet och genom den sammansättning av människor som man delar området med.

I Sverige finns i dag ett stort antal bostadsområden med en hög koncentration av personer med låga inkomster eller en hög andel arbetslösa. Det finns även ett stort antal områden med en låg andel svenskfödda. Det betyder att många barn i Sverige i dag växer upp på platser där den sociala sammansättningen i sig kan inverka negativt på barnets framtida livschanser. Sverige avviker inte internationellt i termer av vare sig etnisk eller social boendesegregation. En studie av etnisk boendesegregation i Belgien, Danmark, Nederländerna och Sverige visar att segregationen i Sverige (med avseende på personer födda utanför Europa) ligger på ungefär samma nivå som i övriga länder.[115] Den etniska segregationen i Sverige är högre än den inkomstbaserade, men medan den förra är stabil över tid, ökade den senare i 70 av 100 lokala arbetsmarknadsregioner mellan 1990 och 2010.[116]

[114] Finansinspektionen (2019).
[115] Wimark (2018).
[116] Andersson och Holmqvist (2019).

Grannskapseffekter[117]

Effekterna av den sociala sammansättningen i ett bostadsområde på framtida utfall brukar benämnas grannskapseffekter. Grannskapet kan påverka individens framtida livschanser på ett antal olika sätt. Nätverksteorierna betonar att personer som växer upp i socialt utsatta områden kan ta till sig lokala sociala normer, enligt vilka arbete och utbildning inte premieras. De kan också sakna sociala nätverk som förmedlar kontakter och information om vägar mot arbete och utbildning. I socialt utsatta områden håller också den offentliga servicen ofta lägre kvalitet, då det kan vara svårt att rekrytera personal. Det kan även råda brist på affärer och övrigt utbud i områden med låg köpkraft. Den socioekonomiska sammansättningen kan också påverka möjligheterna till arbete för boende i området.

En sammanfattning av internationell och svensk forskning visar att boende i socioekonomiskt svaga områden har sämre skolresultat, utbildningsnivå, arbetsmöjligheter, hälsa och levnadsvanor, även när hänsyn tas till individernas egna bakgrundsfaktorer som social bakgrund och utbildning.[118] Omvänt visar forskningen också att de som växer upp i resursstarka områden tenderar att få mer gynnsamma livsförutsättningar. Det är sällan möjligt att utifrån kvantitativa studier härleda vad som orsakar det observerade sambandet, varför de mekanismer genom vilka närområdet får betydelse för människors framtida utfall fortfarande är oklara.

Många områden som kallas utsatta har också en hög andel boende med utländsk bakgrund, och sambandet mellan områdens koncentration av låginkomsttagare och koncentration av utomeuropeiska invandrare har förstärkts.[119] Men en uppväxt i ett område med låg andel svenskfödda kan innebära något annorlunda utfall än en uppväxt i ett socialt utsatt område. I dessa områden kan unga ha svårigheter att lära sig språket och övriga kulturella koder som gäller i landet. De som växer upp i ett område där de vuxna upplever sig diskriminerade på arbetsmarknaden kan också ha förväntningar om diskriminering och därmed lägre utbildningsambitioner.

Det finns dock studier som under vissa förutsättningar visar på positiva effekter av koncentration av individer födda i samma land i

[117] Det här avsnittet bygger i stor utsträckning på underlagsrapporten till kommissionen av Roger Andersson och Emma Holmqvist.
[118] Ibid.
[119] Ibid.

närområdet. En studie av Åslund m.fl. indikerar att medan en hög andel utlandsfödda i grannskapet riskerar att försämra skolresultaten för flyktingbarn generellt, förbättras resultaten för barn i flyktingfamiljer med kort utbildning av en högre andel från den egna gruppen i närområdet. Om dessutom de egna landsmännen har hög utbildning, är den positiva inverkan ännu större.[120] Samma mönster kan ses gällande arbete; en hög lokal koncentration av den egna gruppen kan vara positiv för arbetsmarknadsutfallet för invandrade med kort utbildning, när de från den egna gruppen som är bosatta i området har god förankring på arbetsmarknaden.[121]

Nyare forskning om flyktingar från Iran, Irak och Somalia som har bosatt sig i etniskt segregerade områden visar tydliga könsmönster, där kvinnorna upplever negativa effekter av den rumsliga segregeringen, medan man inte ser samma effekter för männen.[122] Internationella studier visar att grannskapets sammansättning påverkar barn i störst utsträckning, då de spenderar mest tid i sitt närområde, och att effekterna kan vara långvariga. Barn som är uppväxta i utsatta områden bor i hög grad i utsatta områden även som vuxna. Amerikansk forskning tyder på att tidiga flyttningar till ”bättre områden” får stor inverkan på framtida livsmöjligheter.[123] För unga kan en del av områdets inverkan på framtida möjligheter gå via den skola som är lokaliserad i närområdet. Från 1990 har skillnaden i skolresultat mellan skolor ökat, och 60 procent av ökningen kan hänföras till ökad boendesegregation. Övriga 40 procent kan förklaras av skolvalet.[124]

En ofta framförd slutsats från forskningen om grannskapseffekter är att områdets påverkan på framtida livsmöjligheter är liten jämförd med den betydelse för framtida utfall som familjebakgrund och egen förmåga har. En reservation mot denna slutsats är dock att det är svårt att skilja familjebakgrundens effekter från grannskapets. Om familjebakgrundens effekt mäts med hjälp av syskonkorrelationer, kommer grannskapseffekterna att inkluderas.[125] Det är möjligt att de negativa effekterna av grannskapets sammansättning uppstår främst

[120] Åslund et al. (2011).
[121] Edin m.fl. (2003).
[122] Andersson, R. et al. (2018).
[123] Andersson, R. m.fl. (2017).
[124] Holmlund m.fl. (2019).
[125] Se avsnitt 8.3.

vid en hög grad av social exkludering. De europeiska studier som har gjorts av detta visar blandade resultat.[126]

Närområdet kan också påverka individers livschanser genom sitt geografiska läge, om området är lokaliserat på långt avstånd från arbetstillfällen. En svensk studie har visat att invandrade bor i områden med färre arbetstillfällen i närområdet än svenskfödda, och att för invandrare är tillgången till lågkvalificerade jobb i närområdet av betydelse för sannolikheten att ha ett arbete.[127] Att det är främst de som söker arbete inom lågkvalificerade yrken som påverkas av arbetstillgången lokalt är väntat, då det är lågkvalificerade arbeten som annonseras ut lokalt och drivkraften att pendla långt för dessa arbeten är lägre.

Utsatta områden

Polisen bedömer 2019 att det i landet finns ett 60-tal så kallade utsatta områden, varav 22 definieras som särskilt utsatta.[128] Ett utsatt område definieras som ett geografiskt avgränsat område med låg socioekonomisk status, där kriminella aktörer har en inverkan på lokalsamhället. Ett särskilt utsatt område kännetecknas av en allmän ovilja att bistå det allmänna i rättsprocesser. Polisen bedömer det som mycket svårt att utreda och förebygga brott i dessa områden.[129] Utöver dessa definieras vissa av de utsatta områdena som riskområden till att bli ett särskilt utsatt område.

Det bodde 2018 cirka 556 000 personer i de 61 områden som polisen 2017 betraktade som utsatta. Detta motsvarar 5,4 procent av befolkningen.[130] De boende i dessa områden är yngre än i resten av Sverige, och cirka 155 000 personer är yngre än 20 år. Andelen med utländsk bakgrund i dessa områden är mycket högre än i det omgivande samhället, och allra högst är andelen i de särskilt utsatta områdena. Drygt 16 procent av alla med utländsk bakgrund i Sverige bor i ett av dessa utsatta områden. Befolkningen här utmärker sig också genom att de har kort utbildning och låg förvärvsgrad. Det är också större skillnader mellan män och kvinnors förvärvsgrad och

[126] Andersson och Holmqvist (2019).
[127] Zenou m fl (2006).
[128] Polisen (2019).
[129] Ibid.
[130] Stiftelsen The Global Village (2019). Baserat på statistik från SCB. Statistiken gäller för befolkningen 2018 för de områden som definierades som utsatta av Polisen 2017.

medianinkomster i dessa områden än i det omgivande samhället. Av kvinnorna i dessa områden förvärvsarbetade 2018 bara 57 procent, medan 65,5 procent av männen var förvärvsarbetande. Motsvarande siffror för hela Sverige var 2018 77,9 procent för kvinnor och 80,3 procent för män.[131]

Barnombudsmannen har genomfört en studie av uppväxtförhållanden i det som den myndigheten definierar som utsatta områden. Detta är områden som har en högre grad av trångboddhet, större otrygghet, sämre ekonomi, sämre hälsa och sämre skolresultat än den stad som de ligger i. Barnombudsmannens sammanställning visar att uppväxt i ett socialt utsatt område ofta präglas av otrygghet och våld. Barnen i studien upplever våld i sin vardag, i hemmet, på gården eller till och med i förskolan. Våldet får konsekvenser för barnen, då det begränsar deras liv och rörelsefrihet. Barnen upplever också att det är svårt att få studiero i skolan och att vuxenvärlden har låga förväntningar på dem.[132]

Politik mot segregation

År 2018 antog regeringen en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation och skapa jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla.[133] I strategin definieras segregation som ett relationellt fenomen som innefattar hela staden, där även de delar som har en hög andel höginkomsttagare anses som segregerade då människorna där lever skilda från människor i andra delar av staden. På sätt och vis markerar strategin alltså ett avsteg från en tidigare politik, som ofta har inneburit riktade insatser till socioekonomiskt utsatta områden. Regeringen konstaterar att det inte räcker med någon enskild åtgärd för att uppnå målet, utan att det krävs ett strukturellt arbete inom områdena boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle och brottslighet. Att motverka segregation genom ett strukturellt arbete som involverar flera sektorer i samhället är i linje med forskningen, som visar att segregationen är starkast i samhällen med hög inkomstojämlikhet.[134] Däremot fokuserar strategin främst på att åtgärda de aspekter av segregationen

[131] Ibid.
[132] Barnombudsmannen (2018).
[133] Regeringen (2018 a).
[134] Andersson och Holmqvist (2019).

som har negativ inverkan på människors livsmöjligheter, och inom områdena arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle och brottslighet är de formulerade delmålen tydligt riktade mot förbättrade förutsättningar i socioekonomiskt utsatta områden.[135] Det är alltså framför allt inom områdena utbildning och bostad som regeringen definierar delmål som i större utsträckning handlar om relationen inom hela staden.

Politik mot segregation handlar om att minska inkomstskillnaderna, om att motverka den geografiska koncentrationen av vissa befolkningsgrupper och om att minska de negativa effekterna av att människor bor segregerat. För att konkret motverka det segregerade boendet har man på vissa orter fört en politik för blandad bebyggelse. Det är dock inte säkert att blandad bebyggelse alltid leder till en blandad befolkning.

Kort sammanfattat tyder forskningen på att det bästa alternativet för att påverka segregationen är att använda blandningsverktyget allmänt över hela staden och i relation till befintlig bebyggelse. För att kommunerna ska kunna bedriva denna politik krävs det att de har tillgång till mark, vilket inte alla kommuner har.[136] Eftersom segregationen drivs främst av dem som har möjlighet att välja sitt boende, leder inte alltid ensidiga åtgärder i resurssvaga områden till en blandad stad. Som konstaterats tidigare styrs människors val i stor utsträckning av hur andra människors agerar. I en studie av så kallade *tipping points*[137] observeras att redan när andelen europeiska immigranter är omkring 9–10 procent eller andelen utomeuropeiska immigranter är omkring 3–4 procent, påbörjas en ökad utflyttning från, och minskad inflyttning till, området. De som flyttar har högre utbildning än de som stannar kvar.[138] Det mest effektiva medlet för att åstadkomma blandad befolkning i stadens olika områden verkar vara att förbättra möjligheterna för de resurssvaga att bosätta sig i resursstarkare områden.[139]

I andra länder har blandningspolitik i många fall inneburit att man har rivit bostäder i socialt utsatta områden, men då dessa inte har ersatts med bostäder i mer gynnade områden, har politiken snarare

[135] Regeringen (2018 a).
[136] SOU 2018:67.
[137] Se avsnitten 4.2 och 8.4.
[138] Se vidare i avsnitt om skolsegregation i kapitel 8.
[139] Andersson och Holmqvist (2019).

förstärkt koncentrationen av låginkomsthushåll till de områden som fortfarande är tillgängliga för dem.[140]

Det förs även ibland en politik för att förhindra låginkomsttagare att flytta in i vissa områden. Ett långsiktig studie av en sådan blockeringsstrategi i Rotterdam visar att området snarast har utvecklats negativt genom denna blockering.[141] I Sverige är ett exempel på en liknande strategi de införda begränsningarna avseende asylsökandes rätt till eget boende, vilka innebär att asylsökande som väljer eget boende i ett av de utpekade områdena i 32 olika kommuner går miste om sin dagersättning. Begränsningarna har som syfte att minska den etniska segregationen och trångboddheten som finns i dessa områden och som asylsökandes möjlighet till egenbosättning har bidragit till.[142]

Eftersom de som väljer att bosätta sig i eget boende under asyltiden inte är föremål för kommunplacering i enlighet med bosättningslagen vid uppehållstillstånd, har bosättningen under asyltiden stor betydelse för samhällets möjlighet att solidariskt sprida ansvaret för de nyanländas etablering över hela landet. Som ovanstående diskussion av studier av rivning i resurssvaga områden visar är det viktigt att strategier som innebär begränsningar för låginkomsttagare eller andra utsatta grupper att bosätta sig var de vill kombineras med insatser för att öka gruppernas möjligheter att bosätta sig på andra ställen.

För att minska de negativa effekterna av segregationen har man ofta genomfört områdesbaserade interventioner. Utvärdering av dessa har visat att de många gånger leder till att enskilda individer får det bättre men att dessa då flyttar från området, och deras boende tas över av personer med lägre inkomster. Området som sådant ändras alltså inte, även om de som initialt bodde i området kan ha fått bättre förutsättningar. Ett mindre vanligt utfall av områdesbaserade interventioner är att området gentrifieras, vilket innebär att områdets status höjs och att låginkomsttagare i viss mån lämnar plats för boende med högre inkomster. Här sker alltså en förändring av området, medan de låginkomsttagare som har svårt att bo kvar när området renoveras och hyrorna höjs flyttar vidare till andra, mindre

[140] Ibid.
[141] Ibid.
[142] Se diskussion om dessa regler i kapitel 13 och 19.

välmående, områden. Slutsatsen som forskarna drar om områdesbaserade interventioner är att de inte leder till en markant ökning av genomsnittsinkomsterna för dem som ursprungligen bor i området, vilket oftast är insatsernas uttalade mål.[143]

12.3 Regionala frågor

Tillväxten, som under mer än ett sekel har varit geografiskt spridd över landet, koncentreras nu i högre grad till storstadsregionerna och inkomstklyftorna mellan städerna och landsbygden växer. De ökande inkomstskillnaderna mellan storstadsregionerna och de glesare delarna av landet riskerar att få konsekvenser i form av ökad polarisering och minskat förtroende för samhällets institutioner.[144]

Högre tillväxt i tätare regioner kan delvis förklaras av att kunskapsspridning och matchning av kompetenser leder till högre produktionsvärden. Men till stor del kan också de divergerande inkomsterna mellan regioner förklaras av att yngre välutbildade lämnar mindre och perifera regioner och flyttar till större regioner.[145] Den demografiska effekten av att unga lämnar glesare regioner och flyttar till de mer tätbefolkade regionerna är att födelsetalen blir lägre i de glesa regionerna och andelen i arbetsför ålder minskar. Som ett resultat av invandring har befolkningen vuxit i alla regioner, men i glesare regioner motverkas befolkningsökningen av inrikes utflyttning och negativa födelsenetton.[146] Det är främst unga med goda studieresultat eller välutbildade föräldrar som flyttar, vilket utöver regionala skillnader i åldersfördelning leder till ökande skillnader i humankapital mellan regionerna.[147]

Antalet arbeten ökar främst i storstäderna, vilket är en utveckling som återfinns i flera andra europeiska länder.[148] Sverige utmärker sig dock genom den höga andel av det totala antalet arbetstillfällen som finns i huvudstadsregionen. I Sverige finns i dag cirka 25 procent av alla arbetstillfällen i huvudstadsregionen, vilket är ungefär dubbelt så

[143] Andersson och Holmqvist (2019).
[144] SOU 2019:65 refererar till en litteratur på detta område. Se också Dal Bó et al. (2018).
[145] Eliasson (2018).
[146] SOU 2019:65.
[147] Eliasson (2018).
[148] Eurofound and European Commission Joint Research Centre (2019). Rapporten studerar utvecklingen av arbetstillfällen i nio europeiska länder.

stor andel som i övriga studerade EU-länder. Däremot är andelen arbetstillfällen i de andra svenska storstadsregionerna närmare det europeiska genomsnittet. Stockholm utmärker sig dessutom gentemot resten av Sverige genom den högre andelen högkvalificerade och den lägre andelen lågkvalificerade arbeten.[149]

Den ekonomiska standarden[150] i Stockholmsregionen är högst i landet och var 2013 omkring 19 procent högre än i den regionen som hade lägst ekonomisk standard. År 1995 var samma skillnad 13 procent. Till viss del kan en del regioners lägre ekonomiska standard kompenseras av lägre boendekostnader, men när hänsyn tas till boendekostnader i olika regioner minskar skillnaden i ekonomisk standard mellan Stockholm och Norra Mellansverige bara från 22 till 20 procent.[151]

Den ekonomiska standarden skiljer sig dock i regel mer inom regioner än mellan regioner. År 2017 hade de 20 procenten med högst ekonomisk standard i Stockholm ungefär 6 gånger så hög ekonomisk standard som de 20 procent som hade lägst ekonomisk standard. Samtidigt hade den genomsnittliga stockholmaren ungefär 1,4 gånger högre ekonomisk standard än en genomsnittlig person i en landsbygdsregion långt från en större tätort.[152] Den stora skillnaden inom Stockholm mellan dem som har högst och dem som har lägst ekonomisk standard härrör från höga kapitalinkomster bland de förstnämnda. Ett alternativt mått på inkomstfördelning mäter kvoten mellan den ekonomiska standarden i den 80:e percentilgruppen och den 20:e. För Stockholms län var denna kvot 2,27 år 2018, således lägre än den ovannämnda.[153]

Skillnaderna mellan regionerna i Sverige ger inte hela bilden av hur levnadsvillkoren skiljer sig, då det även inom regionerna råder stora skillnader mellan olika kommuntyper. Många små kommuner, främst de som ligger utanför pendlingsavstånd till urbana centrum, krymper i dag befolkningsmässigt och ställs inför stora demografiska problem.[154] Konsekvensen för dem som bor i dessa kommuner blir att underlaget för service minskar.

---

[149] Ibid.
[150] Mätt som disponibel inkomst justerat för försörjningsbörda.
[151] Korrigeringen för boendekostnader görs på data från 2012. Prop. 2014/15:100, Bilaga 2.
[152] SOU 2019:65.
[153] SCB: Inkomststatistiken efter region.
[154] Gränsen för pendlingsavstånd går kring en timmes pendling (något längre för högutbildade; se Tillväxtanalys 2016).

Skattenivån i många av Sveriges små kommuner är väsentligt högre än i de stora städerna trots ett utjämningssystem som ska utjämna för förutsättningarna.[155] Det kommunalekonomiska kostnadsutjämningssystemet ändrades den 1 januari 2020, då det bland annat tidigare inte i tillräcklig utsträckning har kunnat kompensera för merkostnaderna i glesbygd. En rapport från Riksrevisionen indikerar dock att de förändringar som gjorts inte fullt ut kommer att kompensera mindre och glesbebyggda kommuner och regioner för deras merkostnader.[156] På grund av det växande välfärdsbehovet skulle mycket avlägsna glesbygdskommuner, i en framskrivning i en bilaga till Långtidsutredningen 2015, till år 2040 behöva höja skattesatsen med 6 procentenheter för att upprätthålla samma service som 2013. Storstadskommunerna skulle i samma framskrivning behöva höja kommunalskatten med 1 procentenhet.[157]

Förutom merkostnaderna för produktion av välfärd i glesbygd lider de minsta arbetsmarknadsområdena (s.k. FA-regioner[158]) också av problem med kompetensförsörjning. I en framskrivning kring kommunernas utmaningar 2040 framstår de minsta FA-regionerna som de som kommer att ha störst problem med kompetensförsörjningen, både med högskoleutbildad arbetskraft och med arbetskraft med motsvarande treårigt gymnasium.[159] Strukturomvandlingen i form av minskad tillverkningsindustri till förmån för tjänstenäringar kan också leda till regionala obalanser i arbetskraftsutbud och efterfrågan.[160]

Långtidsutredningen 2019 har studerat risken för att arbetstillfällen ska ersättas av digital teknik och störst i de glesaste regionerna. Digitaliseringen kan leda till högre produktivitet och kan alltså vara en möjlighet till inkomstförbättringar i de glesare regionerna, men strukturomvandlingen kan också innebära ett högt tryck på omställning och omskolning.[161]

En del mindre kommuner har redan i dag problem med kompetensförsörjningen inom skolan,[162] vilket kan vara en bidragande orsak till

[155] Se avsnitt 6.7.
[156] Riksrevisionen (2019 b).
[157] SOU 2015:101, s. 203.
[158] En funktionell analysregion (FA-region) är en region, inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor. Den senaste indelningen gjorde Tillväxtanalys 2015 och den delar in Sverige i 60 FA-regioner.
[159] SOU 2015:101.
[160] Ibid.
[161] SOU 2019:65.
[162] SOU 2017:1.

att betygsskillnaderna mellan skolor i små och stora kommuner har ökat de senaste decennierna.[163] Mellan 60 och 80 procent av de elever som går i de svagaste skolorna (mätt som mervärde för högstadiet baserat på nationella provresultat i gymnasiet) bor på landsbygden.[164]

Medan kommuner med generellt sett hög utbildningsnivå, låga ohälsotal och höga inkomster har en hög grad av ungdomar med gymnasiebehörighet, minskar andelen unga med sådan i kommuner med mindre gynnsamma förutsättningar. Detta sammanfaller till viss del med en ökning av andelen födda utanför EU/EFTA i kommunerna, men nedgången i gymnasiebehörighet har pågått de senaste 12 åren, och det är först under de senaste åren som invandringen har varit förhållandevis hög.[165]

Statlig närvaro

Viktig för människors livschanser är att kvaliteten på välfärden kan upprätthållas i alla Sveriges kommuner. En avgörande faktor för möjligheten att upprätthålla en välfärd av god kvalitet är tillgången till service. Under perioden 2008 till 2014 lades statlig verksamhet ner i alla tätortsstorlekar, men i absoluta tal minskade de statliga arbetsställena mest i de allra minsta tätorterna. Detta är ett potentiellt problem; statlig närvaro representerad av myndigheter som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polisen har betydelse för statsförvaltningens legitimitet. Sådan närvaro är av allt att döma mer betydelsefull än vad som kan uppnås med utlokalisering av specialistmyndigheter som Strålsäkerhetsmyndigheten eller E-hälsomyndigheten.

Under samma period har mer avlägsna orter och glesbygder sett både apoteks- och postombud samt dagligvarubutiker stänga.[166] Driftskostnaderna för service i glesbygd är högre än i städerna, och kostnadsbesparingar har gjorts genom indragen service. Vid avregleringar har man förlitat man sig på att marknaden ska leverera tjänster i hela landet, men exempelvis avregleringar av post och apotek har

[163] SOU 2019:40, kapitel 6.
[164] SOU 2019:40, s. 227.
[165] Forsberg (2019).
[166] SOU 2017:1.

inte ökat tillgängligheten till tjänsterna i de avlägsna landsbygdskommunerna.[167]

För att främja jämlika livschanser över hela landet är det också viktigt att uppväxtorten inte avgör möjligheten att utbilda sig på högskola. Studier har visat att längre avstånd till högskola kan motverka övergång till högre studier.[168] Dessutom finns det studier som indikerar att avstånd till högskolan spelar större roll i högskolebeslutet för unga från studieovana hem än för unga med välutbildade föräldrar, varför frågan om högskolans lokalisering även kan ha koppling till den sociala snedrekryteringen till högskolan.[169]

12.4 Policyfrågor

Bostadsbrist

Det råder i dag stor bostadsbrist i tillväxtorterna, särskilt för unga och nyanlända. Finansieringen av bostadsbyggandet kommer fortsatt att vara av stor vikt för stabilitet i byggandet över konjunkturerna. I mindre attraktiva lägen kommer det att krävas ett starkare offentligt engagemang eller förändrade avkastningskrav hos fastighetsbolagen.

Många av de värden som skapas genom tillgängliga bostäder, i form av förbättrad matchning och därmed tillväxt, tillfaller inte alltid den kommun inom vilken bostaden finns. Ansvaret för bostadsförsörjningen kan därför inte enbart läggas på kommunerna, varför vissa problem med bostadsförsörjningen bara kan lösas på regional nivå.

Tillgängliga bostäder i det befintliga beståndet

För att öka resurssvagare gruppers möjlighet att efterfråga en bostad på den reguljära marknaden kan ett antal olika åtgärder behöva vidtas. Det handlar exempelvis om statliga insatser för att garantera rimliga hyresnivåer för inkomstsvaga hushåll och reglering av hyreshöjningar i samband med renoveringar. Bostadsbidragen behöver också återupprättas som bostadspolitiskt instrument. Utöver dessa

[167] Ibid.
[168] Ranehill (2002), Eliasson (2006).
[169] Resultaten pekar i olika riktningar. SOU 1993:85 fann inga belägg för breddad social rekrytering, medan Ranehill (2002) och Eliasson (2006) redovisar sådana.

konkreta åtgärder finns det också, i ett läge med ett ökande antal kommunala sociala bostadskontrakt, anledning att föra en diskussion om den generella bostadspolitikens för- och nackdelar i jämförelse med en modell med en social bostadssektor. I detta sammanhang bör även det handlingsutrymme som allmännyttan har för att föra social bostadspolitik tydliggöras.

Bostadsbeskattning

Det ägda boendet har under lång tid uppvisat en betydande värdestegring, som dock har avtagit på senare år. Kapitalvinsterna från fastigheter har bidragit till växande inkomstskillnader. En åtgärd som skulle verka återhållande på prisutvecklingen men få positiva fördelningseffekter är en proportionell fastighetsskatt. En sådan åtgärd skulle också bidra till att marknadsvärderingen av det ägda boendet slog igenom i boendekostnaden i större utsträckning, vilket kan få effekter på rörligheten och hur effektivt beståndet utnyttjas. Bostadsbeskattningen bör också vara neutral mellan upplåtelseformerna.

Marknadshyror

Förändringarna av hyresmarknaden under senare decennier har inneburit ett statligt tillbakadragande och en allmän rörelse mot marknadsstyrning, både i det bestånd som förvaltas av allmännyttan och i det privata. Detta har skapat problem framför allt för låginkomsthushåll. Det är svårt att se hur en generell övergång till marknadsprissättning skulle lösa bostadsförsörjningsfrågan för dessa grupper.

Segregation

Då segregationen till del drivs av inkomstojämlikheten kommer en stor del av betänkandets förslag att ha bäring på segregationsfrågan.

Förutom generellt minskade socioekonomiska skillnader förefaller det mest effektiva medlet för att åstadkomma blandad befolkning i stadens olika områden att vara förbättrade möjligheter för de resurssvaga att bosätta sig i resursstarkare områden. De förslag som

presenteras inom det bostadspolitiska avsnittet kommer i stort att fokusera på detta, både genom riktad nyproduktion och genom tillgängliggörande av boenden i befintligt bestånd. En viktig åtgärd för att minska de negativa konsekvenserna av segregationen är att säkerställa att skolan, vården och övrig offentlig service håller en hög kvalitet i alla områden.

Möjligheten för asylsökande att bosätta sig var de vill har bidragit till ökad segregation och trångboddhet och försvårat ett solidariskt flyktingmottagande mellan kommunerna. Den möjligheten bör därför begränsas.

Statlig närvaro i hela landet

Kvaliteten i lokal service och tillgänglighet till myndigheter inverkar på medborgarnas tilltro till det offentliga. Statlig lokal närvaro genom myndigheter som Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polisen är i det avseendet effektivare än utflyttning av expertmyndigheter.

Kommunalekonomisk utjämning

För att utjämna förutsättningarna för att bedriva välfärd i alla Sveriges kommuner är det angeläget att det kommunalekonomiska utjämningssystemet uppdateras för att bättre kompensera för faktiska kostnadsskillnader i demografi och avstånd. Situationen är dock sådan att det på lång sikt krävs strukturella åtgärder avseende kommunsystemet och kommunernas arbetsuppgifter för en långsiktigt hållbar situation i landets kommuner.

Tillgång till utbildning i hela landet

För att öka antalet arbetstillfällen i hela landet bör högre utbildning tillgängliggöras i alla delar av landet. Digitaliseringen kan vara till hjälp i ett sådant program. Sådana insatser har också potential att förbättra arbetskraftsförsörjningen i glesare regioner.

13 Invandring, mottagande och integration

Antalet utrikes födda personer i Sverige var 2 020 000 personer i december 2019, och ytterligare 615 000 personer har två utrikes födda föräldrar. Sverige har varit ett invandringsland sedan 1930-talet, men särskilt under senare år har utvecklingen gått fort. Sedan 2000 har andelen utrikes födda personer i befolkningen ökat från drygt 11 till närmare 20 procent.[1]

De som invandrat till Sverige är inte någon homogen grupp; människor har sökt sig hit vid olika tidpunkter, av olika orsaker och med olika förutsättningar. De delar dock erfarenheten av att ha migrerat, att initialt inte behärska svenska och att inte känna till samhällsinstitutioner och koder. För att de som kommer till Sverige ska ges möjlighet att etablera sig i samhället och på goda villkor skapa sig ett liv med arbete och egen försörjning krävs därför betydande ansträngningar av alla berörda parter.

För barn och ungdomar som kommer till Sverige är det framför allt skolan som är vägen in i det svenska samhället. Vuxna får ta del av svenskundervisning och andra etableringsinsatser där målet är att komma i arbete. En egen försörjning är vägen in i det svenska samhället.[2] Men integrationsfrågorna sträcker sig också över fler politikområden som är relevanta ur ett jämlikhetsperspektiv: bostadsförsörjning, hälso- och sjukvård, socialtjänst och andra. För att ge utrikes födda i Sverige goda och likvärdiga möjligheter krävs att systemen har adekvata resurser och fungerar väl. De flesta samhällsområden berörs och behöver tillämpa ett integrationsperspektiv.

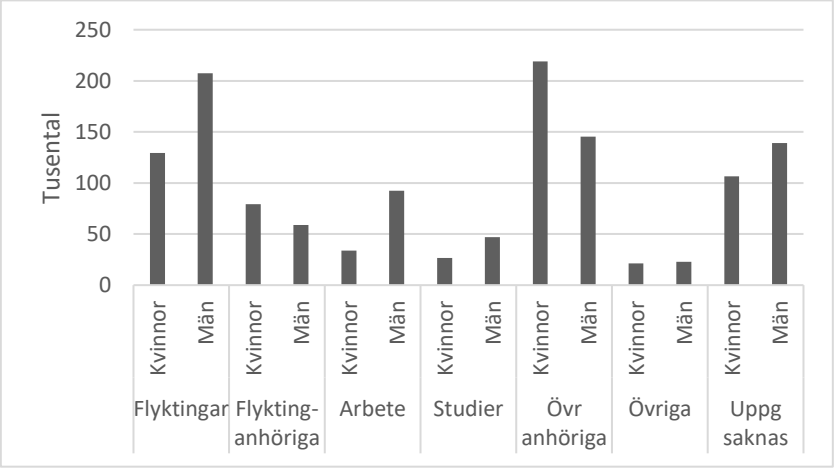
[1] SCB: Befolkningsstatistik, utländsk/svensk bakgrund.
[2] Se t.ex. Reg.skr. 2008/09:24, *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*.

13.1 Invandringen till Sverige

Sedan 2004 har 1 329 000 personer invandrat till Sverige. De har haft olika skäl för att flytta hit; vissa kommer under en begränsad tid för att studera, andra för att arbeta, och många har också flytt från krig och förföljelse i hemlandet. Till dessa grupper kommer också anhöriginvandrare. Omfattningen av de olika grupperna beskrivs i figur 13.1. Kvinnor är i högre utsträckning anhöriginvandrare, medan män utgör en större andel av övriga kategorier. Sedan 2014 registreras inte invandringsorsak för EU/EES-medborgare; dessa utgör merparten i kategorin *Uppgift saknas*.

Figur 13.1 Total invandring till Sverige 2004–2019, tusental personer

Efter invandringsorsak och kön



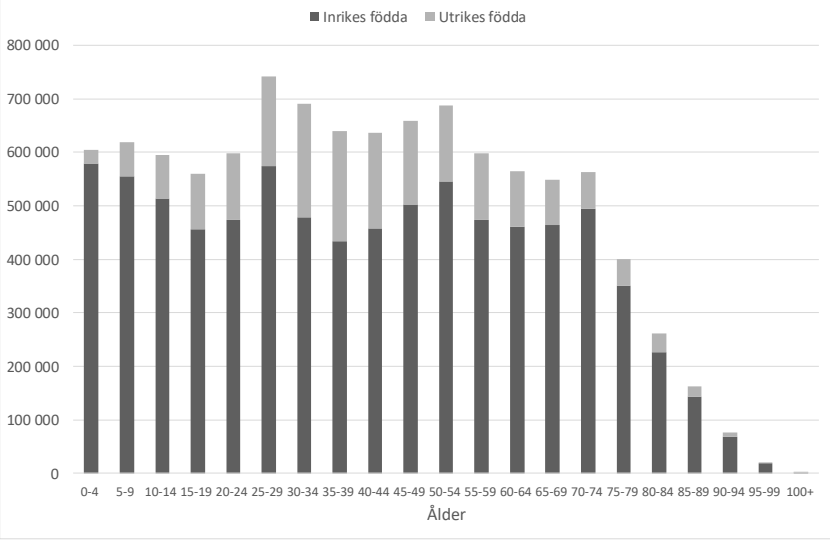
Not: Kategorin *Uppgift saknas* omfattar till största delen EU/EES-medborgare som inte registreras med grund för bosättning.
Källa: SCB: Befolkning: Invandringar efter grund för bosättning.

De människor som invandrat till Sverige har i genomsnitt varit betydligt yngre än totalbefolkningen. I figur 13.2 visas de invandrades åldersfördelning jämfört med inrikes föddas, och man kan konstatera att utrikes födda är överrepresenterade i arbetsföra åldrar. Flest utrikes födda i Sverige har kommit från Syrien, Finland, Irak, Polen och Iran. Största andelen kvinnor fanns bland dem som var födda i Thailand, 78 procent, medan 65 procent av afghanerna i Sverige är män.

Den så kallade försörjningskvoten – andelen barn och äldre som ska försörjas av den arbetande delen av befolkningen – är 15–16 procent lägre med de utrikes födda inräknade än utan. Därmed finns det en potential för att invandrade genom egen försörjning bidrar till samhällsekonomisk balans och till att möta arbetskraftsbrist i olika sektorer på arbetsmarknaden. För att den gynnsammare demografiska potentialen ska kunna utnyttjas krävs emellertid att etablering och integration fungerar. I annat fall kan förbättringen av försörjningsbalansen utebli och förbytas i sin motsats.

Pandemin har hittills medfört minskad invandring och ett minskat återvändande, och effekterna bedöms kvarstå under året. Effekterna på längre sikt är dock svårbedömda.

Figur 13.2 Befolkningen 2019, efter ålder och bakgrund



Källa: SCB: Befolkning: utländsk/svensk bakgrund, 2019.

Flyktingar och deras anhöriga

Flyktingar[3] kommer till Sverige av andra orsaker och är annorlunda rustade än de som kommer för att arbeta eller studera. Deras väg in i det svenska samhället är därför längre än andra gruppers. Först ska

[3] Här avses människor som flytt från hemlandet av olika skäl. I juridiska termer består kategorin av ett antal grupper som anges i 4 kap. 1–3 §§ utlänningslagen.

deras asylansökan behandlas, vilket tar tid. De som sedan får stanna i Sverige behöver i regel mottagande- och etableringsinsatser för att stödja och rusta dem för ett självständigt liv i Sverige.

Anhöriga till flyktingar som fått uppehållstillstånd i Sverige kan också få uppehållstillstånd och omfattas då av samma stödsystem.

Sedan kulmen på flyktingvågen år 2015 har regering och riksdag genom införandet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten till uppehållstillstånd i Sverige begränsat inflödet både av asylsökande och anhöriga. Den tillfälliga lagen medförde vissa förändringar, dels genom att som huvudregel bevilja tillfälliga uppehållstillstånd (mot tidigare permanenta), dels genom ett skärpt försörjningskrav för anhöriga. Försörjningskravet innebär att anknytningspersonen ska kunna försörja sig själv och den anhöriga och ha en bostad av tillräcklig standard och storlek. Det finns dock flera undantag från försörjningskravet, exempelvis när anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller är ett barn.[4]

Tredjelandsmedborgare med arbetstillstånd i Sverige

Utrikes födda som inte är EU/EES-medborgare, så kallade tredjelandsmedborgare, kan sedan 2005 få arbetstillstånd i Sverige, om de har ett anställningsavtal med en arbetsgivare. Anställningen ska motsvara en lön som arbetskraftsinvandraren ska kunna försörja sig på, och lön och övriga anställningsvillkor ska inte vara sämre än de villkor som följer av kollektivavtalsvillkor eller praxis i yrke eller bransch.[5] Arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket och är bundet till ett visst yrke och en viss arbetsgivare.[6] Före 2005 prövades anställningen mot arbetsmarknadens behov. Mellan åren 2005 och 2009 ökade antalet uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl med 200 procent och har sedan dess legat på en stadig nivå om cirka 20 000 per år. Något mer än en tredjedel av arbetstillstånden rör kvalificerade arbeten såsom ingenjörer, programmerare med flera. En stor andel av arbetskraftsinvandringen rör dock relativt lågkvalificerade arbeten i branscher som lokalvård, hotell och restaurang och omsorg.[7]

[4] 9–10 §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av uppehållstillstånd i Sverige.
[5] 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).
[6] 6 kap. 2 a § utlänningslagen.
[7] Migrationsverkets statistik: Beviljade arbetstillstånd 2019.

Vid årsskiftet 2019/2020 fanns 71 600 personer i Sverige som hade arbetstillstånd eller var anhöriga till person med arbetstillstånd. Drygt 31 000 var arbetstagare; övriga omfattade artister, företagare och anhöriga.[8]

Under senare år har ett antal fall inträffat där personer med arbetstillstånd utvisats, därför att deras arbetsgivare inte uppfyllt anställningsvillkoren.[9] Mycket talar också för att denna möjlighet till arbetstillstånd i Sverige är en grund för missbruk och kriminalitet.[10]

Övriga anhöriga

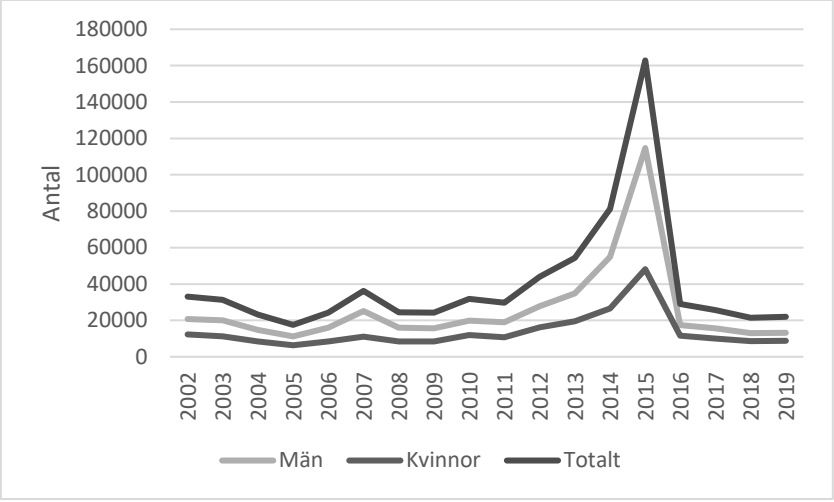
Som anhörig till någon som är bosatt i Sverige kan man också få uppehållstillstånd. Den bosatta ska kunna försörja den anhöriga och ha en tillräcklig bostad.[11] Anhöriginvandrare har rätt att studera samhällsorientering och svenska för invandrare, sfi, inom den kommunala vuxenutbildningen och har också rätt att få vissa arbetsmarknadsinsatser som extratjänster. Hemkommunen ska aktivt verka för att nå anhöriginvandrarna och motivera dem att delta i samhällsorientering,[12] men det är oklart i vilken grad detta görs, och i många kommuner går det inte att urskilja vilka deltagare som är anhöriga (”den utökade målgruppen”) och vilka som är flyktingar och flyktinganhöriga.[13] Det finns därmed en risk att anhöriginvandrare isoleras och hamnar i beroendeställning till anknytningspersonen.[14]

13.2 Asylsökande och mottagandet i Sverige

Mellan åren 2010 och 2019 har drygt 500 000 personer sökt om asyl i Sverige.[15] Som framgår av figur 13.3 ökade antalet asylsökande stadigt efter 2010 för att under 2015 uppgå till 163 000 personer, varav nära 36 000 ensamkommande barn.

[8] Uppgift från Migrationsverket, e-post, 2020-01-02.
[9] Se t.ex. Migrationsöverdomstolen, mål nr 10747-16.
[10] Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019).
[11] https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Flytta-till-nagon-i-Sverige/Gift-registrerad-partner-eller-sambo/For-dig-som-ar-anhorig-i-Sverige/Forsorjningskrav.html
[12] 4–5 §§ i lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, samt 4 § i förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.
[13] Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018), s. 9.
[14] Se t.ex. SOU 2012:45, som kartlägger förekomsten av våld, hot och kränkningar som drabbar utländska kvinnor och deras barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning.
[15] SCB:s statistikdatabas: Asylsökande.

Figur 13.3 Antal asylsökande till Sverige, åren 2002–2019



älla: SCB: Befolkningen: asylsökande, 2002–2019.

Beviljandegraden, det vill säga andelen som får bifall på sin asylansökan, har varierat relativt kraftigt över tid. År 2016 var den 60 procent, medan den 2019 var endast 27 procent.[16] För ensamkommande barn har beviljandegraden generellt sett varit högre; de senaste fyra åren har den legat mellan 38 och 73 procent.[17]

Den som fått avslag på sin asylansökan ska frivilligt lämna landet. Mellan 2010 och 2019 avvek sammanlagt nära 85 000 personer[18] under asylprocessen i Sverige. Hur många som stannat kvar i Sverige illegalt efter avslagsbeslut respektive rest hem är inte känt. Sådana, så kallat papperslösa personer, liksom vissa EU-migranter och andra, lever utanför samhället under svåra villkor i ett delvis oreglerat arbetsliv.[19] Seriösa företag riskerar att konkurreras ut.[20]

[16] Migrationsverkets statistik: Avgjorda ärenden, respektive årgångar. Beviljandekvoten beräknas som antal bifall/totalt antal ansökningar, dvs. Dublin-ärenden och övriga oprövade ärenden ingår.
[17] Ibid.
[18] Uppgift från Migrationsverket, e-post, 20-02-13. Den omfattar personer som fått en vistelsestatuskod för avviken. Det finns ingen egentlig koppling till asylbeslutet; personen kan ha avvikit även före beslutet. Vanligast är dock att man gör det efter avslag, antingen efter beslut i första instans eller efter avslag i domstol.
[19] För några inblickar i denna tillvaro, se Torp (2018).
[20] Se vidare avsnitt 9.2.5.

13.2.1 Asyltiden

Ansökan om asyl kan lämnas vid gränsen, på poliskontor eller till Migrationsverket. Migrationsverket genomför asylutredningen: granskar handlingar, genomför intervjuer med mera. Under asyltiden kan de sökande ordna eget boende (EBO), eller också erbjuds de att bo på något av Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO). Migrationsverket fattar beslut i asylärendet. Den som bor i anläggningsboende och får uppehållstillstånd erbjuds bostad i en kommun (enligt bosättningslagen). De som får avslag kan överklaga eller ska annars lämna Sverige.

Inflödet av asylsökande, Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas handläggningstider, kommunernas mottagande och de sökandes vilja att återvända vid ett avslag påverkar alla den genomsnittliga vistelsetiden inom mottagandet. Under de senaste åren har handläggningstiderna i asylprövningen lett till ökade vistelsetider för i stort sett samtliga kategorier inom asylprövningen.[21] Enligt Migrationsverket var den genomsnittliga handläggningstiden runt 500 dagar åren 2017–18. Under 2019 hade den minskat till 288 dagar.[22]

Vistelsetiderna innebär i stor utsträckning passiv väntan för de flesta asylsökande. Under väntetiden erbjuds de sökande så kallade *tidiga insatser* i form av språkträning och samhällsinformation (frivilligt tillhandahållet av civilsamhälle, kommuner eller regioner) samt en kompetenskartläggning (som Arbetsförmedlingen erbjuder digitalt). Aktiviteterna täcker bara en mindre del av tiden. Det är därmed i hög grad individens eget ansvar att göra väntetiden meningsfull. Tillgången på tidiga insatser har varierat, och kvinnor har deltagit i lägre utsträckning än män. Lång väntan kan innebära försämrad hälsa och förlorad kompetens.[23]

Asylprocess och mottagande av ensamkommande barn

Ensamkommande barn följer en relativt annorlunda asylprocess. När de har lämnat in sin asylansökan, placeras de i en kommun som Migrationsverket anvisar.[24] Anvisningskommunen ansvarar för barnets boende och sociala stöd. Boendet kan upphandlas i andra kom-

[21] Prop 2019/20:1, utgiftsområde 8, s. 14.
[22] Migrationsverkets statistik: Avgjorda asylärenden, respektive årgångar.
[23] Se exempelvis Tinghög m.fl. (2016).
[24] 3 §, lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

muner, som då blir barnets vistelsekommun. Vistelsekommunen ansvarar för skolgång och god man. Ansvarsfördelningen för de ensamkommande barnen mellan offentliga aktörer har kritiserats för att inte vara ändamålsenlig.[25] Det uppstår ofta problem, när ensamkommande barn av anvisningskommunen placeras i en annan kommun.

Under 2015 sökte nära 36 000 ensamkommande barn asyl i Sverige. 92 procent var pojkar, och lika många var över 12 år. 22 800 var pojkar från Afghanistan.[26] De drabbades extra hårt av långa väntetider, inte minst på grund av problemen med åldersutredningar. Enligt den så kallade gymnasielagen tillåts vissa ensamkommande barn stanna kvar i Sverige under förutsättning att de tar del av en gymnasieutbildning. Även för dem som fått stanna enligt gymnasielagen kan situationen dock bli svår; exempelvis har de inte längre rätt att bo i Migrationsverkets anläggningsboenden under studietiden.[27]

Många unga som fått avslag på sin asylansökan respektive ansökan enligt gymnasielagen har avvikit, och myndigheterna känner ofta inte till vilka som är kvar i landet och vilka som flyttat till andra länder.

13.2.2 Boende under asyltiden

ABO och EBO under asyltiden

Som tidigare nämnts kan asylsökande sedan 1994 välja att ordna eget boende under asyltiden. En stor andel av de asylsökande har också valt detta alternativ. Syftet med att uppmuntra till eget boende var att integrationen skulle snabbas upp och förbättras om människor får bosätta sig hos släkt eller vänner. Men det har visat sig att möjligheten till eget boende även bidragit till ökad segregation, olaglig andrahandsuthyrning, trångboddhet och andra problem, liksom att de ökade boendekostnader för asylsökande har kommit att drabba kommunernas socialtjänst.[28] Bland de inskrivna i asylmottagningen har andelen med egen bosättning varierat över tid. Under de senaste åren har den ökat och låg åren 2018 och 2019 på 57 procent.[29] En

[25] Zetterqvist Nelson & Hagström (2016).
[26] SCB:s statistikdatabas: Asylsökande.
[27] Kammarrätten i Jönköping, mål nr 3270-18.
[28] Boverket (2008).
[29] Uppgifter från Migrationsverket, e-post, 20-01-23.

asylsökande kan byta mellan boendeformerna under asyltiden och detta förekommer relativt ofta. Under 2018 flyttade drygt 7 800 personer från Migrationsverkets anläggningsboenden till eget boende, och nära 5 000 personer gjorde den omvända flyttningen.[30]

Under asylutredningens gång har vuxna asylsökande rätt till dagersättning med 71 kronor (för ensamstående) respektive 61 kronor (för sammanboende) i eget boende. För dem som bor i anläggningsboende där mat ingår är motsvarande ersättning 24 respektive 19 kronor. Beloppen är oförändrade sedan 1994.[31]

Från och med 1 januari 2020 finns begränsningar där vissa kommuner med särskilt utsatta områden är undantagna från egen bosättning. Asylsökande som bosätter sig där mister rätten till dagersättning.[32]

13.2.3 Vilka asylsökande har fått stanna i Sverige?

Under de senaste 10 åren har 110 000 asylsökande kvinnor och 178 000 asylsökande män fått uppehållstillstånd i Sverige. Utöver det har drygt 65 000 kvinnor och 49 000 män fått uppehållstillstånd som anhörig till någon som fått asyl i Sverige. Summerat innebär det att under de senaste 10 åren har det tillkommit drygt 400 000 personer (175 000 kvinnor och 225 000 män) i kategorin flyktingar och deras anhöriga.[33]

De grupper av flyktingar som fått uppehållstillstånd kommer, i storleksordning, från Syrien, Afghanistan, Eritrea, statslösa, Somalia och Irak.[34] Flyktingarna är förhållandevis unga; en tredjedel är under 18 år och ungefär hälften är under 39 år.[35] Integrationsförutsättningarna påverkas inte bara av ursprungsland och ålder; även utbildningsbakgrund, kön och social bakgrund hos de nyanlända spelar en viktig roll.

[30] Uppgift från Migrationsverket, e-post, 20-02-11.
[31] 6 § Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.
[32] Prop. 2019/20:10, *Ett socialt hållbart boende för asylsökande*, Bet. 2019/20:SfU11, rskr 2019/20:73.
[33] Migrationsverkets statistik: Avgjorda asylärenden samt uppgifter från Migrationsverket, e-post, 19-11-21.
[34] Migrationsverket: Beviljade asylansökningar 2009–2018.
[35] Ibid.

13.3 De första åren i Sverige

Bosättning i en svensk kommun

De som bor i anläggningsboende när de får beslut om uppehållstillstånd får ett erbjudande om bostad i en kommun av Migrationsverket. Kommunerna är skyldiga att ta emot anvisade nyanlända. Principen om ett flyktingmottagande efter bärkraft styr bosättningen; kommunens arbetsmarknadsläge och tidigare mottagande vägs in och därefter den sökandes behov. Ett problem som följt migrationspolitiken länge, men som accentuerats på senare tid, är att det i kommuner där det finns bättre arbetsmarknadsutsikter råder bostadsbrist och tvärtom. Principen om ett proportionellt mottagande har också urholkats till följd av att så många asylsökande har valt eget boende.

Ännu ett problem med bosättningslagen är att den lämnar ett tolkningsutrymme för hur länge kommunen är skyldig att ordna bostad åt de kommunplacerade nyanlända. Färre än hälften av kommunerna erbjuder permanenta bostadskontrakt, och bland övriga varierar kontraktens längd. Det finns indikationer på att kommuner och andra aktörer aktivt medverkar till att individer bosätter sig i en annan kommun.[36]

13.3.1 Nyanlända elever i svensk skola

År 2015, när drygt 160 000 människor sökte asyl i Sverige, var nära hälften av dem barn. Över 90 procent av barnen var 13 år eller äldre.[37] Ungefär hälften av barnen kom utan vårdnadshavare, så kallade ensamkommande barn, av vilka 92 procent var pojkar.

Den centrala integrationsinsatsen för barn och unga är naturligt nog det svenska skolsystemet. Skolan, inklusive förskolan, lär barnen svenska och andra skolämnen, och den är också viktig för att skapa struktur i vardagen och ge barn och unga möjlighet att utveckla sociala nätverk.[38] Antalet nyanlända elever i den svenska grundskolan har fördubblats sedan 2012 och ligger för närvarande på

[36] Se regeringsbeslut om uppdrag rörande social dumpning till Statskontoret 2020-02-13, Fi2019/03535/K, Fi2019/03928/K, Fi2020/00543/K.
[37] Migrationsverkets statistik: Asylsökande 2015.
[38] Zetterqvist Nelson & Hagström (2016), s. 33.

cirka 80 000 elever, vilket motsvarar närmare 8 procent av alla elever.[39] Skillnaderna är stora mellan kommunerna; vissa små kommuner på stort avstånd från storstadsområdena har tagit emot förhållandevis många nyanlända elever.

När en nyanländ elev kommer till en skola, ska kunskaperna kartläggas. Därefter fattar rektor beslut om placering i undervisningsform: förberedelseklass eller direktintegrering. När elevens kunskaper kartlagts och hen behärskar svenska tillräckligt väl, ska överflyttning till en ordinarie skolklass ske. Eleven har rätt till modersmålsundervisning samt studiestöd på modersmål. Andra insatser som skolan kan göra för nyanlända elever omfattar prioriterad timplan (studier i svenska prioriteras framför andra ämnen) och anpassad timplan (skolämnen prioriteras bort till förmån för de ämnen som ger gymnasiebehörighet samt hälsa och idrott).

Det är främst äldre nyanlända elever som tas emot i förberedelseklass, medan yngre barn direktintegreras i vanliga undervisningsgrupper.[40] De äldre får ofta stanna i förberedelseklass under längre perioder, vilket till övervägande del styrs av skolans organisatoriska behov snarare än elevernas behov. Övergången till ordinarie undervisningsgrupp, det vill säga en vanlig skolklass, försenas ofta på grund av brist på modersmålsstödjare och andra organisatoriska förhållanden. Tidigare forskning visar att förseningen är negativ både pedagogiskt och socialt. De nyanlända eleverna riskerar att få en parallell vardag i sina förberedande grupper.

Ju äldre ett barn är vid ankomsten till Sverige, desto sämre blir i genomsnitt skolresultaten.[41] Flyktinginvandringens sammansättning under senare år har medfört att gruppen nyanlända barn som kommer efter skolstart har ökat. Även andelen elever som kommer från länder med svaga utbildningssystem har ökat.

Det finns ett antal utmaningar i arbetet med nyanlända elever: brist på lärare, modersmålslärare och studiestödjare på modersmål.[42] Ett annat problem rör undervisningen i svenska. Den svenska skolan ger relativt få timmar språkundervisning för utrikes födda elever, vilket främst beror på att den svenska skolan har få undervisnings-

[39] Mörtlund (2020).
[40] Zetterqvist Nelson & Hagström (2016). Se även Skowronski (2018).
[41] Holmlund, H. m.fl. (2019), s. 281–283.
[42] Mörtlund (2020), s. 26 ff.

timmar generellt.[43] Enligt Nationellt centrum för svenska som andraspråk råder det också stor brist på behöriga lärare i svenska som andra språk.[44] Andra problem är brist på ekonomiska resurser och lokaler, liksom skolornas samverkan med vårdnadshavare respektive med Migrationsverket.[45]

13.3.2 Nyanlända vuxna

Etableringsprogrammet och dess deltagare

Personer som fyllt 20 men inte 65 år och som nyligen har fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller anhörig kan ta kontakt med Arbetsförmedlingen för en eventuell anvisning till etableringsprogrammet.[46] Efter en inledande kartläggning[47] av individens kompetenser ska insatserna inom etableringsprogrammet i normalfallet omfatta heltidsaktiviteter under upp till två år. En handlingsplan ska omfatta samhällsorientering, som ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället. Svenska för invandrare, sfi, kan ges på olika nivåer beroende på behov och förutsättningar. Förutom sfi och samhällsorientering ska individen ta del av insatser som kan underlätta och påskynda arbetsmarknadsetablering.[48] *Arbetsmarknadspolitiska program* omfattar exempelvis så kallad förberedande eller orienterande utbildning, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, och arbetsträning med handledare. Så kallade *arbetsförberedande insatser* omfattar arbetsförberedande aktiviteter, sociala aktiviteter inför arbete samt att söka arbete. En inskriven kan också *arbeta* parallellt med etableringsinsatser. De allra flesta som arbetar har något slags subvention. Ett fåtal har ett osubventionerat arbete. Inskrivna kan också delta i *reguljär utbildning*, oftast i form av kommunal vuxenutbildning.[49] Sedan 2018 kan inskrivna som har kort utbildning och som bedöms inte kunna matchas mot arbete under

[43] Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), s. 171.
[44] https://www.andrasprak.su.se/om-oss/aktuella-nyheter/problematiskt-d%C3%B6lja-bristen-p%C3%A5-sva-l%C3%A4rare-1.247521, hämtad 2019-12-20.
[45] Mörtlund (2020).
[46] 2 och 4 §§ lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
[47] Kartläggningen kan ha skett under asyltiden, se avsnitt 13.2.1.
[48] 15 § förordning (2017:820) om vissa etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
[49] Se Arbetsförmedlingen (2019) för en mer detaljerad beskrivning av de olika insatser som ryms inom etableringen.

de två åren anvisas till *utbildningsplikt*. Det innebär att de under tiden i etableringsprogrammet ska närma sig den svenska arbetsmarknaden genom att ta del av reguljär utbildning.

Nyanlända inom etableringsprogrammet får etableringsersättning under två år.[50] Ersättningen är individuell för att ge kvinnor och män lika incitament att delta i programmet, men det finns relativt stora tillägg för barn och bostad, som är hushållsbaserade.[51]

Under sommaren 2017 nådde antalet inskrivna i etableringen hos Arbetsförmedlingen en topp om 76 000 personer, varefter deltagarantalet stadigt har minskat. Minskningen beror framför allt på att färre nyanlända tas emot i kommunerna, men ett nytt regelverk för vem som skrivs in bidrar också.[52] Sedan den tillfälliga lagen infördes och tillfälliga uppehållstillstånd blivit vanligare är det också fler, framför allt kvinnor, som väljer att inte skriva in sig. Arbetsförmedlingen bedömer i en rapport att de kvinnor som avstår är de som bäst skulle behöva stöd för sin etablering.[53]

Liksom de asylsökande är de nyanlända unga jämfört med hela befolkningen. Många har emellertid svag utbildningsbakgrund; av dem som deltagit i etableringsuppdraget sedan 2010 har mer än hälften endast förgymnasial utbildning.

Tabell 13.1 Utbildningsnivå för deltagare i etableringsuppdraget 2010–2018

	Antal kvinnor	andel	Antal män	andel
Förgymnasial utbildning	38 689	57	46 986	51
Gymnasial utbildning	13 026	19	19 517	21
Eftergymnasial utbildning < 2 år	2 868	4	4 499	5
Högskoleutbildning > 2 år	13 650	20	20 745	23
Summa	**68 233**	**100**	**91 747**	**100**

Källa: Arbetsförmedlingen (2019), tabell 4.2.

Kategorin *Förgymnasial utbildning* omfattar allt från ingen utbildning alls till 9–10-årig grundskola. År 2017 var det 7 procent av alla

[50] 2 kap. 12 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.
[51] 3 kap. 10 och 13 §§ i förordning (2017:819).
[52] Prop. 2019/20:1, *Utgiftsområde 14*, s. 35. Det är framför allt föräldralediga och sjuka som inte längre skrivs in i etableringsprogrammet.
[53] Wickström Östervall (2019).

kvinnor och 3 procent av alla män i etableringen som helt saknade grundläggande utbildning.[54] Ytterligare en fjärdedel av både kvinnor och män hade förgymnasial utbildning kortare än 9 år.[55]

Allt fler kommer i arbete och studier, men problem kvarstår

Utvärderingar har visat att något fler nyanlända får arbete under eller efter etableringsprogrammet än före 2010, då kommunerna stod för integrationsinsatserna för de nyanlända. Etableringsreformens införande från december 2010 förbättrade möjligheten att följa resultatet efter insatser. Haodong m.fl. (2019) visar också att den positiva effekten av etableringsprogrammet ökar över tid. För män ger programmet positiv sysselsättningseffekt oavsett tidigare utbildning, medan det för kvinnor främst är de som har högre utbildning som drar fördel av etableringsprogrammet.[56] Andelen som var i arbete eller studier 90 dagar efter avslutad etablering har ökat över tid sedan 2010, men det råder en klar skillnad mellan könen – 50 procent av männen mot 23 procent av kvinnorna. I vilken utsträckning det är etableringsinsatserna som blivit bättre eller om det är den allmänt goda konjunkturen som orsakat förändringen är inte klarlagt.[57]

Några grundläggande problem har identifierats inom etableringen. Den initiala kartläggningen av individens färdigheter och kompetenser håller inte alltid önskvärd kvalitet, vilket påverkar effektiviteten i den efterföljande planeringen av etableringstiden.[58] Det råder också brist på adekvata insatser, så att vissa inskrivna tvingats delta i aktiviteter som inte passar deras behov eller gå om samma insats flera gånger.[59] Statskontoret (2019) konstaterade att 20 procent av deltagarna i etableringen inte hade fått något beslut om någon aktivitet.[60] Över tid har också arbetsförmedlarna som arbetar med etableringen fått allt fler inskrivna per handläggare, vilket lämnar mindre tid för

[54] Dahlin (2017).
[55] Ibid.
[56] Haodong, Q. m.fl. (2019).
[57] Forslund m.fl. (2017) och Andersson Joona (2018).
[58] Riksrevisionen (2015) och Cheung m.fl. (2017).
[59] Larsson, J.K. (2019), s. 24.
[60] Statskontoret (2019).

tidkrävande men effektivare uppgifter som personliga möten.[61] Utbudet av insatser varierar också över landet.

Slutligen brister det i likvärdighet i insatser för kvinnor och män. Ett antal undersökningar, däribland från Arbetsförmedlingen, visar att myndigheten inte behandlar nyanlända kvinnor och män likvärdigt; kvinnorna får sämre stöd och insatser för sin integration.[62] Liknande förhållanden råder internationellt; kvinnliga flyktingar och flyktinganhöriga som kommer till de nordiska länderna respektive OECD-länder har inte fått adekvata, likvärdiga integrationsinsatser.[63] Flera studier visar att detta delvis beror på att arbetsförmedlare arbetar utifrån stereotypa föreställningar om utrikes födda kvinnor och män. Inte minst när det är ont om tid och adekvata resurser samverkar stereotypa föreställningar med resursbristen på ett sätt som leder till att män får träffa arbetsförmedlare tidigare och oftare än kvinnorna.[64] Under vissa omständigheter är det också en nackdel när nyanlända kvinnors makar följer med dem till möten på Arbetsförmedlingen.[65]

Några allmänna slutsatser

Andersson Joona (2018) har sammanfattat forskningen om arbetsmarknadspolitiska insatser för nyanlända och angivit tre områden för framtidens prioriteringar inom etableringsinsatserna.[66] För det första behöver de nyanländas humankapital förbättras, framför allt genom utbildning men också validering av befintliga utbildningar och kompetenser. Enligt Andersson Joona (2020) finns det skäl att tro att kortare arbetsmarknadsutbildningar skulle kunna ha en positiv effekt för nyanlända. Dessa kräver dock oftast relativt goda språkkunskaper.[67]

För det andra behöver man öka arbetsgivarnas efterfrågan på att anställa nyanlända. Eftersom subventionsgraden redan är hög, är inte

[61] Larsson, J. K. (2019). I rapporten intervjuas arbetsförmedlare som arbetar inom etableringen och många ger uttryck för en hög och växande arbetsbelastning.
[62] Se t.ex. Riksrevisionen (2015), Dahlin (2017), Wickström Österwall (2017, 2019), Cheung (2018), Larsson, J. K. (2019).
[63] Se t.ex. Nordiska Ministerrådet (2018) för evidens från Norden och för OECD-länder Liebig & Tronstad (2018).
[64] Larsson, J. K. (2019).
[65] Ibid.
[66] Andersson Joona (2018).
[67] Andersson Joona (2020).

högre ersättning till arbetsgivarna effektivt. I stället förordas förenklade subventionsmodeller och en reducering av arbetsgivarens risk, exempelvis genom att Arbetsförmedlingen eller ett bemanningsföretag tar över personalansvaret för den stödanställda. En tredje slutsats från forskningen är att intensifierad matchning kan spela stor roll för nyanlända med kort utbildning och begränsade formella färdigheter.[68] I denna matchning kan såväl kommuner som Arbetsförmedling och privat sektor medverka.

13.4 Integrationsutfall

I detta avsnitt beskrivs kort utfallet på några viktiga områden för integrationen; utbildning, arbetsmarknad, hälsa, boende levnadsförhållanden samt självupplevd integration. Framställningen bygger på olika källor, vilket innebär att observationerna gäller olika grupper med utländsk bakgrund i olika stycken. Svårast är integrationen av flyktingar och deras anhöriga, framför allt dem med utomeuropeisk bakgrund, så fokus ligger i möjligaste mån på dem.

13.4.1 Utbildning

Barn och ungdomar

Ungas skolresultat är viktiga för deras möjligheter till fortsatt utbildning och arbete senare i livet. Ojämlika studieresultat kommer därför att leda till ökad ekonomisk ojämlikhet längre fram. En studie av skolresultaten för inrikes och utrikes födda elever konstaterar att elever som invandrat efter 7 års ålder, elever med svagare socioekonomisk bakgrund, ensamkommande barn samt elever födda i Afrika når sämre skolresultat än andra elevgrupper.[69] Gapet mellan utrikes födda och inrikes födda elever minskar med den tid de tillbringar i skolan, det vill säga skillnaden är mindre mellan samma elever i årskurs 9 än vad den är i årskurs 6. I sammanhanget är det värt att nämna att samtliga grupper av flickor utom de utomeuropeiskt födda med mindre än 9 år i Sverige har högre genomsnittligt

[68] För studier av effekten av arbetsnära insatser såsom jobbcoacher, arbetspraktik och subventionerade anställningar, se t.ex. Andersson Joona & Nekby (2012) och Liljeberg m.fl. (2012).
[69] Grönqvist & Niknami (2017).

meritvärde än inrikes födda pojkar med minst en inrikes född förälder.[70] Drygt 90 procent av inrikes födda elever uppnår gymnasiebehörighet, medan endast 65 procent av de utrikes födda eleverna når dit.[71] Gapet kan till stor del statistiskt förklaras av att de utrikes födda elevernas föräldrar har mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund, att de bor i andra områden och av skolsegregationen.[72]

När det kommer till att avsluta en gymnasieutbildning är det framför allt de som är födda utanför Europa med mindre än 9 års vistelsetid som lyckas i lägre utsträckning än övriga grupper. Andelen som klarar av att fullfölja en gymnasieutbildning inom fem år är endast hälften av motsvarande andel bland inrikes födda.[73] Även när det gäller gymnasiebehörighet och avslutat gymnasium presterar flickor signifikant bättre än pojkar.

För ensamkommande barn, som oftast kommer till Sverige i övre tonåren, är skolresultaten ännu blygsammare. Få ensamkommande når examen från en treårig gymnasieutbildning, fastän många av dem studerar inom gymnasieskolan eller på gymnasial nivå inom vuxenutbildningen.[74] Detta påverkar kraftigt möjligheterna på arbetsmarknaden, och bland 27-åringar som tidigare kommit ensamma till Sverige är väsentligt färre i arbete än inrikes födda.[75]

En faktor som är av betydelse för barns integration är föräldrarnas socioekonomiska ställning. OECD (2017) studerar den sociala rörligheten hos immigranter och deras barn. Ett tydligt resultat är att det för utomeuropeiskt födda kvinnor finns en korrelation mellan deras förvärvsarbete och barnens utfall, och då särskilt för döttrar.[76] OECD (2016) argumenterar för att relativt omfattande investeringar i vuxna med låga kvalifikationer ska ses som en investering med avkastning på nästa generations skolresultat.[77]

Vissa ungdomar varken arbetar eller studerar.[78] Problemet är betydligt större bland unga med utländsk bakgrund och särskilt för

[70] SCB (2019 a).
[71] Grönqvist & Niknami (2017). Språksvårigheter spelar rimligen en roll i sammanhanget. Något som dock maskeras när elevernas bostadsområde tas med i analysen.
[72] Ibid.
[73] SCB (2019 a). Uppgiften avser elever som påbörjat gymnasiet läsåret 2012/2013, s. 24.
[74] Çelikaksoy & Wadensjö (2018).
[75] Ibid.
[76] OECD (2017 d).
[77] OECD (2016 b).
[78] S.k. UVAS, ungdomar som varken arbetar eller studerar (eng. NEET, not in employment, education or training).

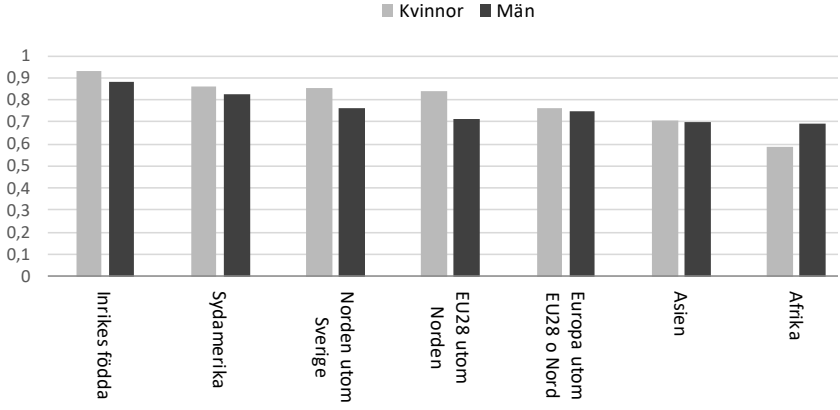
ensamkommande ungdomar.[79] Störst andel inaktiva finns bland de unga kvinnorna. I gruppen 25–29 år står var fjärde utrikes född kvinna utanför arbete och studier, att jämföra med drygt var femte utrikes född man och knappt var tionde inrikes född kvinna eller man.[80] Föräldrars inkomster, sysselsättning och utbildning påverkar om ungdomar blir inaktiva eller inte.[81]

Vuxnas utbildning och färdigheter

Som framgick av avsnitt 13.3.2 har en stor andel av de nyanlända vuxna kort utbildning. För hela gruppen utrikes födda ser det bättre ut, men det finns ett fortsatt utbildningsglapp gentemot inrikes födda, framför allt hos dem som är födda i Afrika och Asien, se figur 13.4. Kvinnor födda i Afrika har lägst andel med gymnasieutbildning och är den enda grupp där kvinnorna har lägre andel än män.

Figur 13.4 Andel med minst gymnasieutbildning, 2018

Folkbokförda i Sverige efter födelseregion och kön



Källa: SCB: Utbildningsregistret, uppgifter för 2018.

[79] Çelikaksoy & Wadensjö (2018), s. 34–36. De jämför ensamkommande med ungdomar som kommit med föräldrar och inrikes födda ungdomar.
[80] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2017b).
[81] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2017a), s. 27–31, ger en översikt över institutionella, individuella och strukturella faktorer som enligt litteraturen ökar sannolikheten för att unga ska bli inaktiva.

Enligt Långtidsutredningen 2015 är grundläggande färdigheter – förmåga att kunna läsa, räkna, tala och skriva samt problemlösningsförmåga, samarbetsförmåga och noggrannhet – avgörande för att en individ ska komma in på arbetsmarknaden.[82] OECD:s program för internationell mätning av vuxnas färdigheter, PIAAC, mäter läskunnighet, beräkningsfärdighet samt problemlösning med dator och internet. Sverige har den största skillnaden i färdigheter mellan inrikes och utrikes födda bland de 24 länder som undersöktes. Det förklaras både av en genomsnittligt hög nivå bland inrikes födda och en genomsnittligt låg nivå bland de utrikes födda, vilket i sin tur beror på ett högre flyktingmottagande. Färdighetsmåtten reflekterar en sämre bild av arbetsmarknadsförutsättningarna än vad utbildningsmåtten gör; även bland utrikes födda med hög utbildning finns en ansenlig andel med svaga färdigheter.[83]

13.4.2 Arbetsmarknadsetablering

Etablering för de vanligaste utomeuropeiska invandrargrupperna

I en studie från IFAU 2017 kombinerar författarna inkomstdata med uppgifter från Arbetsförmedlingen för att beräkna hur lång tid det tar för invandrare från de vanligaste icke-västliga ursprungsländerna att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.[84] I genomsnitt tar det drygt 5 år innan hälften av en kohort invandrare nått denna etableringsstatus och 15 år tills 80 procent har etablerat sig. Om något ser det ut som om detta framgent kan komma att gå något fortare.[85] Hur lång tid arbetsmarknadsetableringen tar varierar emellertid med konjunktur, ursprungsland, kön, ålder vid ankomsten och utbildning.

Det tar betydligt längre tid för kvinnor att komma i sysselsättning, vilket bland annat kan förklaras av att många flyktingar är i familjebildande ålder när de kommer till Sverige och att det oftast är kvinnorna som tar ansvar för hem och familj. Däremot når de i

[82] SOU 2015: 104, s. 197 ff.
[83] Ibid.
[84] Forslund m.fl. (2017). Den person som har minst hälften av medianinkomsten för en 45-åring räknas som etablerad på arbetsmarknaden.
[85] Ibid. Se även budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 13, Andelen nyanlända i arbete eller studier 90 dagar efter etableringsprogrammet har ökat under senare år. Pandemin kan få effekter i motsatt riktning.

många fall slutligen upp till mäns sysselsättningsgrad, även om detta tar mer än 10 år. Även för äldre invandrare ökar sysselsättningen långsammare. Som för andra grupper är utbildning central för både tiden till arbetsmarknadsinträde, uppnådd sysselsättning och inkomst.[86] Särskilt för kvinnor födda utanför Europa innebär kort utbildning svårigheter på arbetsmarknaden.[87]

De ovan beskrivna integrationsmönstren har varit stabila i Sverige, trots att många enkla jobb har försvunnit och att antalet utrikes födda har ökat markant. De sektorer där de nyanlända från de vanligaste flyktingländerna får sitt första arbete är för kvinnor framför allt omsorg, företagstjänster, utbildning samt tillverkning och för män tillverkning, företagstjänster samt hotell och restaurang.[88] Enligt regeringen har tiden för arbetsmarknadsetableringen förbättrats under det senaste året; mer än hälften är i arbete efter 5 år i Sverige,[89] och allt fler kommer i arbete eller studier efter etableringstiden (se avsnitt 13.3.2 ovan).

Samtidigt är utrikes föddas anknytning till arbetsmarknaden sämre än vad sysselsättningssiffrorna visar. Även som sysselsatta har utrikes födda en svagare anknytning till arbetsmarknaden; de har i lägre grad fast anställning och arbetar i mindre omfattning heltid.[90] När det kommer till arbetets villkor har utrikes födda i högre utsträckning än inrikes födda enformiga arbeten, saknar inflytande över sin arbetssituation och oroar sig för att bli arbetslösa. Detta gäller särskilt för unga och kortutbildade utrikes födda.[91]

Utanför arbetskraften står den som inte arbetar eller aktivt söker arbete. Vanliga orsaker till att vara utanför arbetskraften är studier, långvarig sjukdom och hemarbete. Mellan 2010 och 2018 minskade andelen som står utanför arbetskraften bland flyktingar och deras anhöriga, övriga utrikes födda och inrikes födda. Minskningen var störst bland de utrikes födda. Stora skillnader mellan grupperna kvarstår dock, och kvinnor står utanför arbetskraften i högre utsträckning än män i samtliga grupper. År 2018 stod 15,0 respektive 28,4 procent flyktingar och flyktinganhöriga män respektive kvinnor utanför arbetskraften.

---

[86] Forslund m.fl. (2017) och SCB (2019 b).
[87] SCB (2019 b), s. 32.
[88] Forslund m.fl. (2017).
[89] Prop. 2019/20:1, *Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*.
[90] Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017), s. 115–148, Calmfors m.fl. (2018), s. 40–63.
[91] SCB (2019 b), s.38–40. Uppgifterna var inte uppdelade på kön.

Tabell 13.2 Andel utanför arbetskraften 2018

Efter bakgrund och kön, procent

	Flyktingar och anhöriga till flyktingar	Övriga utrikes födda	Inrikes födda
Kvinnor	28,4	18,8	12,3
Män	15,0	10,6	9,3

Källa: SCB (2019 a).

De vanligaste orsakerna till att stå utanför arbetskraften bland flyktingar och flyktinganhöriga var studier och sjukdom; 58 procent av kvinnorna och 74 procent av männen. Den tredje vanligaste orsaken bland kvinnor var hemarbete: var sjätte kvinna utanför arbetskraften ägnade sig åt hemarbete, något som endast 2 procent av männen gjorde. För männen var arbetssökande (utan att vara inskriven hos Arbetsförmedlingen) den tredje vanligaste orsaken: nära 10 procent.[92] Heltidsstudier var betydligt vanligare bland flyktingar och flyktinganhöriga med eftergymnasial utbildning än bland dem med kortare utbildning; 43 procent jämfört med 28 respektive 30 procent för dem med förgymnasial respektive gymnasial utbildning.

Det finns en omfattande forskning som visar att det förekommer diskriminering av utrikes födda och personer med utländsk bakgrund på den svenska arbetsmarknaden.[93]

13.4.3 Hälsa

Utrikes föddas hälsa kan skilja sig från majoritetspopulationens hälsa på grund av omständigheter i ursprungslandet, själva migrationen eller livsvillkoren i mottagarlandet. I många europeiska länder är det en större andel personer med utländsk bakgrund som har hälsoproblem som diabetes, hjärt- och kärlsjukdomar, högt blodtryck, kronisk njursjukdom, fetma och metabolt syndrom än i majoritetsbefolkningen.

Nyanlända invandrare har generellt sätt bättre hälsa än migranter som har bott i mottagarlandet i några år. Detta fenomen har observerats i flera länder, inklusive Sverige. Det tyder på att livet under de första åren i ett nytt land påverkar hälsan negativt. I Sverige är väl-

[92] SCB (2019 a), s. 54–58. Uppgifterna är hämtade från AKU.
[93] Se tex. Aldén & Hammarstedt (2015). Se vidare kapitel 9.

färdssjukdomar som diabetes, högt blodtryck och fetma vanligare bland dem som har bott mer än fem år i landet än bland dem som har varit här kortare tid.[94] Något som också talar för att omständigheterna i Sverige påverkar hälsan är att andra generationens invandrare, inrikes födda med två utrikes födda föräldrar, har högre dödlighet än resten av befolkningen.[95] Däremot förbättras tandhälsan generellt efter en tid i Sverige.[96]

Både barn och vuxna som har flytt från krig har i större utsträckning psykiska problem som posttraumatiskt stressyndrom och depression. Asylprocessen kan också bidra till psykiska besvär, speciellt om väntetiden är lång och om de asylsökande behöver flytta inom Sverige och därmed gå miste om de trygghetsskapande plattformar som skola, vård och sociala kontakter som de har byggt upp. Det är också, som förväntat, vanligare med psykisk ohälsa hos migranter, om de har låg socioekonomisk status eller lever i utanförskap i mottagarlandet.[97]

13.4.4 Boende

Nyanlända är, tillsammans med unga, den grupp som har störst svårighet att få tag i boende. Boverkets bedömning är att denna bristsituation kommer att bestå under många år framöver.[98] Svårigheterna att tillgodose bostadsbehovet har att göra både med gruppens svårigheter på arbetsmarknaden, och därmed deras svaga ekonomiska ställning, och med att de hyresrätter som fördelas efter kötid blir svåruppnåeliga för dem som är nya i landet. Till det ska läggas att studier har visat att ett arabiskklingande namn minskar sannolikheten att få svar från en hyresvärd vid en intresseanmälan.[99]

Bostadsbristen och de ojämlika resurserna ger en situation där omkring 45 procent av dem som har utländsk bakgrund bor i hyresrätt, jämfört med omkring 19 procent bland dem som har svensk bakgrund.[100] 16 procent av alla med utländsk bakgrund bor också i

[94] Folkhälsomyndigheten (2019).
[95] SCB (2019 b).
[96] Folkhälsomyndigheten (2019).
[97] Folkhälsomyndigheten (2019).
[98] Boverket (2020 b).
[99] Ahmed (2015).
[100] SCB: Hushållens boende, uppgifter för 2018.

ett så kallat utsatt område. I de utsatta områdena utgör personer med utländsk bakgrund nära tre fjärdedelar av befolkningen.[101] För gruppen utrikes födda föräldrar med barn under 18 år har den akuta hemlösheten också ökat under se senaste åren[102], och personer födda utanför Europa är överrepresenterade i trångboddhet. Bland dem som vistats mindre än tio år i Sverige var 36 procent av kvinnorna och 28 procent av männen trångbodda. Möjligheten att ordna eget boende bidrar till detta; för nyanlända med mycket begränsade nätverk kan alternativet till att bo trångt med släkt eller bekanta vara att inte få någon egen bostad över huvud taget. Minst trångbodda är inrikes födda med minst en inrikes född förälder: 2 procent.[103]

13.4.5 Ekonomiska förhållanden

Enligt SCB:s rapport om integrationsläget är utrikes födda och personer med utländsk bakgrund överrepresenterade bland dem som har låg ekonomisk standard, mätt som mindre än 60 procent av medianen. Bland dem i åldern 30–64 år hade närmare hälften av utomeuropeiskt födda som varit mindre än 10 år i Sverige en sådan ekonomisk standard.[104] Även andelen i gruppen som har ekonomiska problem[105] är hög; det är 4 gånger vanligare än i hela befolkningen (16 respektive 4 procent).

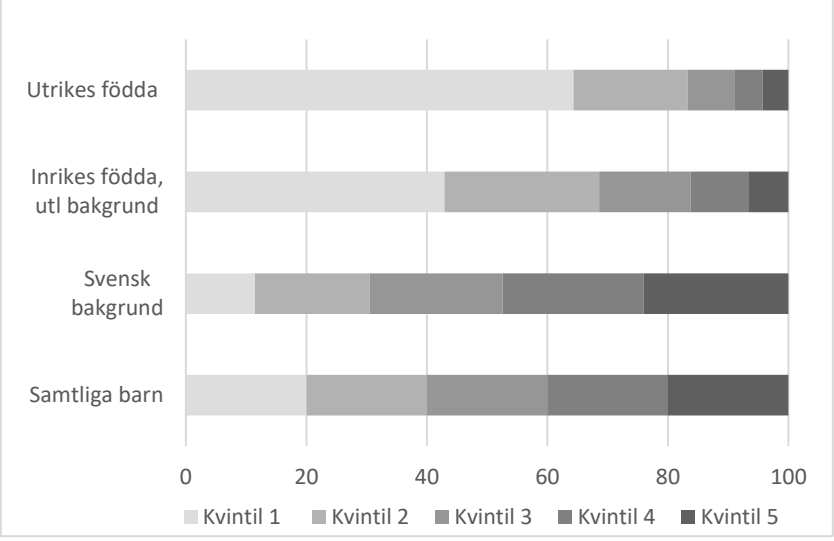
Ekonomisk utsatthet i barndomen, ”barnfattigdom”, är särskilt allvarlig, eftersom den inverkar på livschanserna. 9 procent av Sveriges barn är födda utomlands, och ytterligare 15 procent har utländsk bakgrund.[106] Enligt SCB:s rapport om uppväxtvillkoren för barn med utländsk bakgrund tillhör 64 procent av de utrikes födda barnen hushållen med de 20 procent lägsta inkomsterna. För inrikes födda barn med utländsk bakgrund var det 43 procent, och bland barn med

[101] Se vidare avsnitt 12.2.
[102] Boverket (2018 a).
[103] SCB (2019 a), s. 57–58.
[104] SCB (2019 a), s. 46. Andelen varierar över åldersgrupperna. Åldersgruppen 30–64 år har lägst andel med låg ekonomisk standard, eftersom flest arbetar i den gruppen. Andelen varierar också med olika bakgrund; utomeuropéer har lägre ekonomisk standard än de som är födda i Europa.
[105] Ekonomiska problem definieras som att den svarande låtit bli att betala räkningar i tid till följda av ekonomiska svårigheter (SCB 2019 b).
[106] SCB (2020 c). Utländsk bakgrund definieras här som inrikes fött barn med två utrikes födda föräldrar.

svensk bakgrund var det 11 procent,[107] se diagram 13.5. Jämfört med 2014 hade andelen inrikes födda barn med utländsk bakgrund minskat i den lägsta kvintilen. För barn med utländsk bakgrund varierar familjens inkomstnivå framför allt med hur länge föräldrarna har bott i Sverige och av vilken orsak de invandrat. 79 procent av utrikes födda barn till flyktinginvandrare återfinns i den lägsta kvintilen.[108]

Figur 13.5 Familjens inkomstnivå (kvintiler) för barn 0–17 år, 2018

Olika bakgrund jämfört med samtliga



Källa: SCB 2020:3, diagram 8.

Föräldrars brist på arbete är den största källan till ekonomisk utsatthet. Utöver själva försörjningen är det också normerande för barn att se sin mamma och pappa gå till arbetet eller studier. År 2019 hade nära var femte barn en mamma som var arbetslös eller stod utanför arbetskraften (6 resp. 13 procent).[109] Utrikes födda kvinnor är överrepresenterade i båda dessa kategorier.

[107] Ibid.
[108] Ibid, s. 20–21.
[109] SCB: Barn- och familjestatistik: föräldrars sysselsättning, uppgifter för 2019.

13.4.6 Självrapporterad integration och värderingar

Subjektiv integration – att känna sig hemma, delaktig och stolt

Enligt SCB:s (2019 a) beskrivning av integrationsläget i Sverige finns det inga statistiskt säkerställda skillnader mellan dem som har utländsk bakgrund och dem som är födda i Sverige när det gäller andelen som känner sig delaktiga i samhället och är lyckliga. Också enligt forskning baserad på World Values Survey känner sig de flesta migranter sig som hemma i Sverige, identifierar sig med landet och känner stolthet över sitt nya land.[110] Där visas dock att det finns ett bestående könsgap, som innebär att män rapporterar en högre subjektiv integration (mätt på detta sätt). En hypotes är att det kan förklaras av att situationen för män som familjeförsörjare förbättras för många som kommer till Sverige. För kvinnor, som oftast tar hand om hemmet, barn och äldre släktingar, ändras situationen mindre.[111]

Värderingar och attityder

Även om värderingar är något subjektivt, kan de beskrivas som gemensamma normsystem på gruppnivå, exempelvis inom socioekonomiska grupper. Även på landnivå kan man tala om gemensamma samhälleliga normer. Inglehart och Welzel (2005) kartlägger världens länder efter dess värderingar längs två skalor: sekulära – religiösa värderingar respektive frihetliga – patriarkala värderingar.[112] Sverige och övriga Norden uppvisar de mest sekulära och frihetliga samhälleliga värderingarna av alla undersökta länder. Dessa värderingar avspeglas bland annat i den nordiska välfärdsmodellen (beskriven på annan plats i betänkandet). På ett liknande sätt kopplar Inglehart och Norris (2003) länders könsnormer till samhällets tekniska och ekonomiska utveckling.[113] Där framkommer att Sveriges befolkning har bland de mest jämställda könsnormerna i världen. Flera av Sveriges stora migrantgrupper kommer från länder där normerna är betydligt mer könskonservativa.

[110] Norris & Puranen (2020, forthcoming).
[111] Ibid.
[112] Inglehart & Welzel (2005). Boken beskriver hur utvecklingen av länders värderingar kan förklaras av deras ländernas grundläggande förhållanden och utveckling.
[113] Inglehart & Norris (2003).

Enligt tidigare undersökningar anpassar sig migranters värderingar till det nya hemlandets. Enligt undersökningarna ligger de ungefär mittemellan det gamla hemlandets och det nya hemlandets.[114] Detta bekräftas också i den svenska vågen av Migrant Values Survey. Migranternas värderingar på olika områden visar sig dock vara olika benägna att ändras i det nya landet. Områden där migranternas värderingar inte ändras lika mycket och därmed i genomsnitt skiljer sig mer från de inrikes föddas är kvinnors rättigheter (exempelvis skilsmässa och abort) respektive barns rättigheter (barnaga, könsstympning, val av utbildning, fritid, partner osv.).[115]

En extrem yttring av religiösa och patriarkala värderingar är så kallat hedersrelaterade normer, vilka är de som ändrats minst hos migranterna under tiden i Sverige.[116] Hedersnormerna handlar om att upprätthålla en grupps, till exempel en familjs, släkts eller landsmäns, heder genom att begränsa framför allt kvinnors och flickors sexuella handlingsfrihet, fri- och rättigheter. Hedersrelaterat våld och förtryck[117] omfattar barn- och tvångsgifte, könsstympning och i extremfallet mord, men även vardagliga begränsningar som att inte få välja kläder, utbildning eller umgänge. Om en flicka eller kvinna bryter mot hedersreglerna, måste hedern återupprättas genom att familjemedlemmar eller släktingar bestraffar henne. Hederskulturen medför alltså både kontroll, förtryck och våld mot flickor och kvinnor. Normerna innebär ett maktsystem där flickor och unga kvinnor befinner sig längst ner. Det faktum att det är hela släkten eller klanen som hävdar hedersnormerna gör att den utsatta blir än mer skyddslös. Även pojkar och män kan drabbas.[118]

Långt ifrån alla familjer i Sverige med utländsk bakgrund omfattar hedersnormer. För att mäta förekomsten av hedersnormer ställdes i en enkät riktad till samtliga elever i årskurs 9 i kommunala skolor i Uppsala frågan om familjen förväntade sig att de skulle vänta med sexuellt umgänge tills de gifter sig. Två tredjedelar av alla flickor med två föräldrar födda utanför Norden svarade att detta stämde helt och hållet eller ganska bra. Bland flickor med inrikes födda föräldrar var motsvarande siffra 3 procent. Bland flickor som med detta mått mätt

[114] Litteratur refererad i Norris och Puranen (2020 forthcoming). Se också avsnitt 5.7.
[115] Puranen (2019), s. 57 ff.
[116] Puranen (2019), s. 260.
[117] Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck diskuteras i relation till andra våldsbegrepp i SOU 2015:55, s. 49–54. Stycket bygger på Ghadimi & Gunnarsson (2019), s. 17–19.
[118] SOU 2015:55, s. 89–90.

lever under hedersnormer var det vanligt med krav gällande föräktenskapliga relationer som i stort sett inte förekommer för övriga ungdomar. En femtedel av flickorna kände oro för att inte få bestämma över sin utbildning, fritid och vänner. Dubbelt så många, drygt 40 procent, kände oro över att inte få bestämma själva vem de ska gifta sig med. Även pojkar i familjer med hedersnormer var begränsade i dessa avseenden. Av de senare uppgav en stor andel att de kommer att tvingas till äktenskap om de blir tillsammans med någon som familjen eller släkten inte accepterar.[119] Flickor som lever under hedersnormer rapporterar att de är utsatta för fysiskt, psykiskt och socialt våld signifikant mer än flickor som inte levde med sådana normer.[120] En nationell kartläggning visar liknande resultat.[121]

Problemen för de drabbade skiljer sig väsentligt från annan problematik som samhällets institutioner som förskola, skola, socialtjänst, rättsväsende har mer erfarenhet av. Därför finns en nationell stödtelefon för rådgivning i ärenden rörande hedersrelaterat våld för yrkesverksamma. Erfarenheter från den visar att det ofta rör sig om ärenden där den utsatta är ett barn och med flera förövare såsom föräldrar, syskon och andra släktingar. De professionella har mindre erfarenhet av utredning och insatser i sådana ärenden än exempelvis vuxna utsatta för våld i nära relationer.[122] En undersökning inom Kriminalvården pekar mot samma slutsats; gärningspersoner dömda för brott som kan härledas till hedersnormer skiljer sig markant från andra dömda.[123]

Regeringen har antagit en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, och i den ingår hedersrelaterat våld och förtryck. Vikten av förebyggande insatser understryks bland annat. Vidare har regeringen tillsatt en utredning som ska lämna förslag på om och hur hedersbrott kan bli en egen brottsrubricering.[124]

---

[119] Ibid.
[120] Ibid. Däremot var frekvensen sexuellt våld likartad mellan grupperna: 3 respektive 4 procent sade sig ha utsatts, s. 41–42. Pojkar som lever under hedersnormer rapporterar signifikant mer sexuellt våld än andra pojkar: 5 respektive 1 procent.
[121] Jernbro och Landberg (2018).
[122] Länsstyrelsen i Östergötland (2020), s. 15.
[123] Yourstone m.fl. (2018).
[124] Dir. 2019:43, *Straffansvar för hedersrelaterat våld och förtryck*.

13.5 Offentliga intäkter och utgifter för flyktinginvandringen

Varje människa i ett land bidrar till de offentliga finanserna och till samhällsekonomin med både intäkter och kostnader över sin livstid. I unga och äldre åldrar är man nettomottagare och under arbetsföra år nettoinbetalare till de offentliga finanserna. Beroende på vars och ens olika förutsättningar bidrar människor olika mycket, men i genomsnitt går det i stort sett jämnt upp. Som konstaterades i kapitlets inledning har den utrikesfödda delen av befolkningen en gynnsam åldersprofil, såtillvida att en större andel är i arbetsför ålder än befolkningen i övrigt.

Ruist (2018) har beräknat de offentligfinansiella kostnaderna och intäkterna för Sveriges flyktinginvandrare och flyktinganhöriga.[125] Flyktinginvandrare lever i Sverige i genomsnitt 58 år. Särskilt under de första åren, då få av dem arbetar, innebär invandringen offentliga kostnader; därefter ökar intäkterna när allt fler kommer i arbete, betalar skatt och bidrar till sin egen försörjning. Baserat på integrationsutfallet för tidigare flyktinginvandrare gör Ruist en prognos för flyktinginvandringens långsiktiga påverkan på de offentliga finanserna. Kalkylen bygger på historiska integrationsutfall för olika grupper flyktingar och antagandet att den fortsatta politiken på området kommer att ha samma karaktäristika som den tidigare. Enligt den beräknas flyktinginvandringen komma att kosta i genomsnitt 74 000 kronor netto per flykting och år. Som jämförelse var den offentliga sektorns bruttoutgifter cirka 240 000 kronor per capita och BNP 488 000 kronor per capita år 2019. Flyktinginvandringen kan också medföra dynamiska effekter som är svåra att mäta. På arbetsmarknaden kan de som får arbete antingen tränga undan andra eller möjliggöra att det skapas bättre arbeten för andra.[126]

Rapporten beräknar att även om flyktinginvandrarnas integrationstakt skulle höjas avsevärt, kommer det att kvarstå betydande offentligfinansiella kostnader för Sveriges flyktinginvandring.[127] Eklund och Larsson (2020) beräknar att det tog 12–13 år innan hälften av de utrikes födda i åldern 20–64 år blivit självförsörjande i

[125] Ruist (2018). Fortsättningsvis sammantaget benämnda ”flyktinginvandrare”.
[126] Ruist (2018), s. 65.
[127] Ibid. s. 79.

Sverige.[128] Ökade offentliga utgifter är nödvändiga under flyktinginvandrarnas etableringsperiod i Sverige, men med effektiva integrationsinsatser bör fler kunna få arbete fortare, inte minst i bristyrken, så att den demografiska potentialen utnyttjas bättre.

Enligt kommissionens mening bör den här typen betraktas som räkneexempel som illustrerar kostnader och effekter av den hittills förda politiken och inte uppfattas som normerande. Liknande kalkyler kan genomföras för andra grupper vars genomsnittliga produktivitet ligger under medelvärdet för befolkningen i stort. Kalkylerna kan dock ha viss relevans för diskussionen om hur åtgärderna ska finansieras; vi återkommer till detta i kapitel 29.

Kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna

Staten ansvarar för kostnaderna för flyktingmottagningen under asyltiden och under de två första åren efter uppehållstillstånd. Den ersätter alltså kommunerna för kostnader i samband med mottagandet enligt bosättningslagen. När många nyanlända kommit ut i kommunerna, har kötiden för att kunna skriva in sig i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen och därmed få etableringsersättning ökat. Under denna väntetid krävs försörjningsstöd, och kostnaderna för detta har ökat för berörda kommuner. Även de som inte fått egen försörjning efter de två åren i etableringsprogrammet är hänvisade till försörjningsstöd. Kommunernas utgifter i detta avseende har ökat.[129]

13.6 Policyfrågor

De utrikes födda som demografisk tillgång

Åldersstrukturen bland de utrikes födda är gynnsam och skulle därför kunna bidra till att mildra en framtida utveckling där allt färre i arbetsför ålder ska försörja allt fler unga och gamla. För det krävs det dock att en större andel kan få arbete och egen försörjning. Arbete och egen försörjning är också något som skyddar individen själv mot olika slags ekonomiska och sociala risker. En betydande

[128] Eklund & Larsson (2020). Författarna sätter gränsen för självförsörjning till 4 prisbasbelopp, ungefär i nivå med de bidrag man kan få och under kollektivavtalade minimilöner.
[129] SKL (2019), s. 28–30.

andel av de utrikes födda och särskilt de nyanlända saknar dock de kvalifikationer och färdigheter som behövs på svensk arbetsmarknad. Det ska vara både en rättighet och skyldighet att skaffa sig sådana färdigheter så att man kan få ett arbete på svensk arbetsmarknad. För att lyckas med detta kommer det att krävas ett större och tydligare statligt ansvar, effektiviseringar av mottagandet och etableringen och tydligare samverkansstrukturer samt mer finansiella och reala resurser.

Utan sådana åtgärder riskerar man i stället förstärka ojämlikheten med en växande grupp utrikes födda som inte fått reella möjligheter att komma in i samhället och bidra och som i stället kommer att upplevas som en samhällsekonomisk belastning. Enskilda har ett stort eget ansvar, men det nya hemlandet måste bistå, framför allt med ett ordnat och effektivt mottagande i form av behövlig information, språkundervisning och arbetsmarknadsinsatser, liksom bostäder. Det är kommissionens bedömning att detta inte kan ske utan ett betydande resurstillskott. Uteblir det, riskerar ojämlikheten att öka under lång tid framöver till följd av misslyckad integration.

Men finansieringen är bara en del av utmaningen. Svårare är att fylla de faktiska behov som uppstår på samhällets olika områden; det saknas bostäder, lärare, gode män, läkare med flera. Såväl när det gäller skolan som arbetsmarknaden och bostaden är det tydligt att det inte finns några enkla lösningar. I stället gäller det att arbeta med ett brett spektrum av åtgärder för att utnyttja alla möjligheter som kan bidra till snabbare integration på de olika samhällsområdena.

Ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna

Det har uppstått ett antal obalanser i relation till flyktinginvandringen. Mottagandet är ojämnt fördelat över Sveriges kommuner, och tillgången till bostäder och goda arbetsmarknadsförutsättningar är också ojämn. Inom skolan råder liknande förhållanden; elever med utländsk bakgrund är koncentrerade till vissa skolor. Det utbildningsbehov som finns hos flyktinginvandrarna ställer omfattande och framgent växande krav på skolan, vuxenutbildningen och arbetsmarknadspolitiken.

Samtidigt är det inte realistiskt att tro att två år med statligt finansierade integrationsinsatser, ersättning och bostäder kommer att vara

tillräckliga för en stor andel av de nyanlända. Många flyktinginvandrare och deras anhöriga kommer inte på den tiden att ha kunnat uppnå en nivå där de kan jämställas med motsvarande grupper inrikes födda, så att samhällets generella system blir ändamålsenliga och tillräckliga. Det har resulterat i ökande kommunala kostnader för försörjningsstöd, vilket även nedläggningarna av lokala Arbetsförmedlingskontor har gjort.[130]

Detta talar för att staten bör ta ett större finansiellt ansvar under en längre period och för att få fungerande system på plats, så att den demografiska potentialen hos flyktinginvandrarna kan tas tillvara bättre.

Asylmottagande och bosättning

Asylmottagningssystemet var ansträngt redan tidigare, och under den stora strömmen av flyktingar under senare halvan av 2015 utsattes det för stora påfrestningar. Även om Migrationsverket nu har kommit ifatt med den ärendebalans som följde i spåren av flyktingvågen, är väntetiderna i asylsystemet fortfarande långa, och väntetider över ett år är vanliga. Detta är värdefull tid som skulle kunna användas för att förbereda för framtiden på ett mer konstruktivt sätt än i dag. Mottagandet av asylsökande och av nyanlända invandrare är i dag komplexa system med många offentliga aktörer inblandade, liksom civilsamhället. Effektiviserad asylprövning och mottagning genom centralisering och ärendesortering skulle kunna vara en väg framåt.

Asylsökandes rätt att bosätta sig var man vill under asyltiden motiverades av att man menade att det skulle underlätta integrationen, men den har skapat problem både i asylsystemet och i kommuner där många bosatt sig.

Skolan

En gymnasieutbildning ökar sannolikheten för att man ska få ett arbete. Samtidigt har den svenska skolan fått ta emot stora grupper utrikes födda elever som kommer till Sverige i högre åldrar. Detta ställer relativt nya krav både på skolan och sedermera på vuxen-

[130] SKL (2019).

utbildningen, dit många som inte klarat av ordinarie skolgång hänvisas. Samtidigt råder brist på kvalificerade lärare, modersmålsstödjare och andra professioner, liksom på ekonomiska resurser och lokaler.

Hur nyanlända elever som kommit till Sverige efter skolstart tas emot i skolan är viktigt för att skapa jämlika livsvillkor. En grupp med särskilda svårigheter är de som kommit under tonåren, med eller utan föräldrar.

Etableringsinsatser och övrig arbetsmarknadspolitik

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan påverka nyanländas och utrikes föddas arbetsmarknadsetablering genom effektiviseringar och förbättringar på flera olika områden inom politiken som leder till små förbättringar i utfallet.[131] Det rör sig om insatser för att validera den kompetens som finns från ursprungslandet och att stärka de utrikes föddas utbildning och kvalifikationer. Arbetsgivarnas efterfrågan på utrikes föddas arbetskraft kan också ökas något, framför allt genom förenklingar och riskreducering i olika slags subventionerade anställningar. Forskning visar också att utrikes födda gynnas mer än andra grupper av arbetsförmedlarens stöd och hjälp, vilket talar för att utökade insatser av den typen för nyanlända och övriga utrikes födda kan vara effektiva.

Inom forskningen framhålls också vikten av att tala svenska och av fullgjord gymnasieutbildning för att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Både inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen finns utbildningar som leder till medelkvalificerade jobb exempelvis inom industrin och välfärdssektorn. Sådana arbeten innebär självförsörjning i motsats till lågkvalificerade arbeten, där staten måste betala en mellanskillnad i bidrag, antingen till arbetsgivaren eller arbetstagaren, under en lång tid.[132]

Arbetsförmedlingsfunktionen skulle behöva stärkas för att kunna ge fler inskrivna utrikes födda adekvata insatser. Detta bör påverka aktuella planer på förändringar av organisation och gränssnitt mellan offentlig och privat sfär. Vi återvänder till dessa frågor i kapitel 18.

[131] Andersson Joona (2019); se även Forslund m.fl. (2017).
[132] Resonemanget hämtat från Sanandaji (2017), s. 308–309.

Jämställd integration

Arbetsmarknadsintegrationen är avhängig av ursprungslandets utbildningssystem och arbetsmarknad.[133] På samma sätt kan faktiska arbetsdelningsmönster och värderingar om jämställdhet från ursprungslandet också påverka arbetsmarknadsintegreringen – takten och slutpunkten – framför allt för kvinnor.[134]

Det svenska samhället har samtidigt en viktig uppgift i att leva som man lär och ta emot och stödja kvinnor och män på ett likvärdigt sätt. Kvinnor och män, oavsett om de är flyktingar eller anhöriga, ska få del av adekvat information om hur det svenska samhället fungerar, om rättigheter och skyldigheter och om att såväl kvinnor som män förväntas bidra till sin egen försörjning.

Många nyanlända är i familjebildande ålder, och det är vanligt att de får barn under första åren i Sverige.[135] I praktiken innebär det att mammornas arbetsmarknadsetablering pausas. Det är viktigt att inte förlora mer tid för integrering än nödvändigt på detta. Frågan om tidig och ändamålsenlig samhällsinformation blir allt viktigare, eftersom allt färre nyanlända kvinnor anvisas till Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Etableringsinsatserna för de första åren måste utformas flexibelt nog för att kunna erbjudas även till kvinnor med små barn. Tillgången till förskola och fördelarna med den behöver nå alla föräldrar.

Fler unga kvinnor än män med utländsk bakgrund är så kallat ”inaktiva”, det vill säga de varken arbetar eller studerar. För inrikes födda ungdomar är könsskillnaden liten. Många unga med utländsk bakgrund hämmas av hedersrelaterade normsystem, som ibland tar sig repressiva och våldsamma uttryck. Flickor och kvinnor drabbas mest, men även pojkar och män kan drabbas. Det är en viktig jämlikhets- och framtidsfråga att flickor och pojkar med utländsk bakgrund också i praktiken får samma fri- och rättigheter som alla andra. Ett problem i sammanhanget är att kunskap om hedersnormer och hedersrelaterat våld och förtryck i offentliga institutioner som skola, socialtjänst och rättsväsende ibland är låg. Liksom på

[133] Se t.ex. Forslund m.fl. (2017), Ruist (2018), Aldén och Hammarstedt (2015).
[134] Exempelvis visar Bredtmann & Otten (2014) och Neuman (2018) att kvinnors arbetskraftsdeltagande i det nya landet återspeglar det i ursprungslandet. Det avtar dock med tiden i det nya landet.
[135] Liebig & Tronstad (2018).

många andra områden är det viktigt att arbeta förebyggande och att brott beivras.

Offentliga finanser

Flyktinginvandringen kommer att påverka Sverige under lång tid framöver. Som nämndes ovan finns det stora investeringsbehov som kan kräva omprövningar både inom ett antal sektorer och inom den makroekonomiska politiken. Detta diskuteras närmare i kapitel 29.

14 Enskildas rätt gentemot starka ekonomiska intressen

En av huvudpunkterna i kommissionens uppdrag är att lägga fram förslag som kan bidra till att stärka enskildas rätt gentemot starka ekonomiska intressen. Formuleringen är abstrakt, men tre tillämpningsområden ligger nära till hands: anställdas intressen på arbetsmarknaden, konsumenters intressen gentemot producenters och mellanhänders på konsumentmarknaderna och slutligen enskildas resurser, deltagande och inflytande i det politiska systemet. Arbetsmarknadens problem behandlades i kapitel 9 och ska därför bara kort rekapituleras här, medan diskussionen om de båda andra områdena är ny.

14.1 Arbetsmarknaden

Det finns en grundläggande asymmetri mellan arbetsgivare och anställda i den meningen att arbetsgivaren i normalfallet disponerar väsentligt mer resurser än anställda. Skillnaden kan vara större eller mindre, beroende på företagsstorlek och andra faktorer. En generell tendens under senare decennier är att denna skillnad har ökat. Internationaliseringen av marknaderna för kapital, arbetskraft, varor och tjänster har öppnat nya möjligheter, men rörligheten för kapitalet har ökat mer än för arbetskraften, eftersom den inte begränsas av språkbarriärer, sociala restriktioner och liknande hinder. Fyra problemområden framstår som särskilt viktiga:[1]

- *diskriminering*: Diskriminering bedrivs på arbetsmarknaden med avseende på kön, etnisk bakgrund, ålder, religion, funktionsnedsättningar och andra avvikelser från det som uppfattas som norm.

[1] Se kapitel 9 för referenser.

- *anställningsförhållanden*: I Sverige är skillnaden i villkor för personer med tillsvidareanställning och tidsbegränsad anställning stora, vilket har gjort det attraktivt för arbetsgivare att anställa med sämre anställningstrygghet, utan kollektivavtal och åtföljande svårigheter för de anställda att kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner. Personer med utländsk bakgrund är särskilt utsatta.
- *arbetsmiljö*: Den har i viktiga avseenden förbättras i ett längre perspektiv, men på senare år finns indikationer om försämringar. Problemen hänger delvis samman med osäkra arbetsförhållanden, eftersom sådana försämras de anställdas förhandlingssituation. Även på detta område är personer med utländsk bakgrund särskilt utsatta.
- *egenföretagande*: En relaterad problematik gäller små kontra stora företag. Inte alla som startar företag gör det av fri vilja, utan vissa tvingas till det av de större företag som använder deras arbetskraft. På så sätt undviker de större företagen administration och kostnader för sociala försäkringar, samtidigt som ersättningen blir en förhandlingsfråga med den enskilda individen.

14.2 Konsumentfrågor

Även på konsumentmarknader råder en asymmetri, i detta fall i relationen mellan konsumenter å ena sidan och producenter och mellanhänder å den andra. Producenter och mellanhänder vet alltid mer om de varor och tjänster som bjuds ut än konsumenterna. Asymmetrin är mer eller mindre utpräglad, beroende på vilka varor och tjänster det handlar om.

Bostadsmarknaden

För mindre produkter som omsätts snabbt är asymmetrin mellan konsument och producent inte något stort problem. Den konsument som finner produkten otillfredsställande kan lätt byta till en annan. Problemen är större på områden där köp sker sällan och till höga priser eller där kostnaderna för att byta är höga. Bostaden är ett exempel på detta, där problemen också skärps till följd av den allmänna obalansen mellan efterfrågan och tillgång. Kreditrestrik-

tioner kan för vissa köpare skapa ytterligare problem. Även för den som hyr är kostnaden för att byta bostad hög, inte bara vad gäller själva flyttkostnaden utan också för de sociala nätverk som går förlorade och måste byggas upp på nytt.

Finansmarknaden

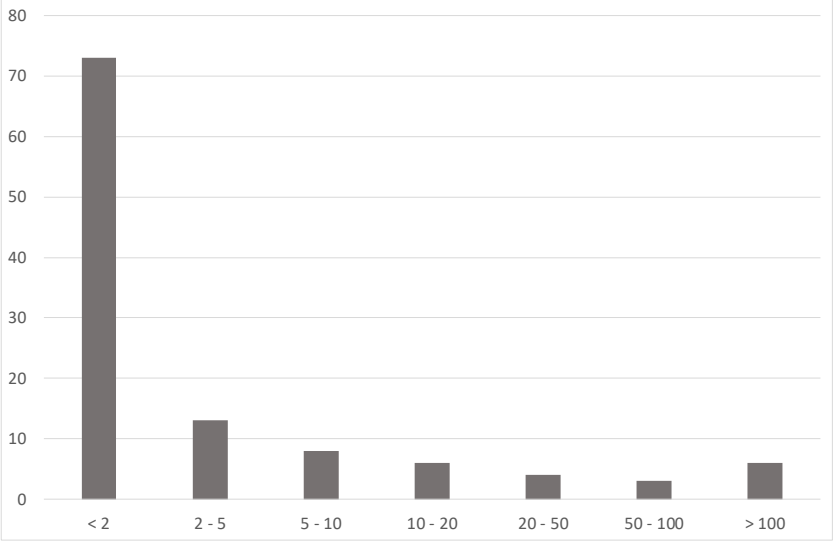
Finansiella tjänster är ett annat problemfyllt område. Finansiella kalkyler och transaktioner upplevs av de flesta som inte har specialkunnande på området som komplicerade, och risken för felaktiga beslut och dyra lösningar är hög. Hälften av den vuxna befolkningen i Sverige klarar inte att svara på enkla frågor om procenträkning och räntekostnader inom området.[2]

Personer med låga inkomster och små marginaler väljer ofta kortsiktiga och dyra lösningar. Lån utan säkerhet har ofta höga kostnader, och lån utökas ofta eller läggs om till konsumentens nackdel, så att den totala kostnaden för lånet ofta ökar vid omläggningen.[3] De flesta konsumtionslån är små och dyra och kan dessutom vara början på en skuldspiral. Det är relativt vanligt att lån ersätts eller utökas i stället för att avbetalas. På sikt kan det leda till att konsumenten blir överskuldsatt.

Ett räntefritt lån kan framstå som gratis för en konsument. Men räntefria lån har ofta olika avgifter. En revolverande kredit är ett utrymme som låntagaren kan använda, till exempel, genom köp med kreditkort eller kontokredit på internet och i fysisk butik. Utrymmet kan vara bestämt på förhand, men behöver inte vara det. En revolverande kredit har oftast ingen amorteringsplan eller förfallodag. Dessa krediter är räntefria, om de betalas tillbaka före förfallodatumet. De minsta inrapporterade revolverande krediterna som inte betalats tillbaka i tid har under de fem första månaderna en genomsnittlig kostnad, inklusive den ränta som uppstår, som motsvarar 70 procent av lånet.[4] Situationen illustreras i figur 14.1.

[2] Finansinspektionen (2015). Siffran var något bättre i Tyskland men sämre i andra OECD-länder där samma frågor ställdes.
[3] Finansinspektionen (2018).
[4] Ibid.

Figur 14.1 Totala räntekostnader (%) för revolverande krediter fördelade efter lånets storlek (tkr)



Not: Kostnaderna avser de första fem månaderna.
Källa: Finansinspektionen (2018).

Personer med högre inkomster tar i genomsnitt större lån. Som framgår av figur 14.1 innebär det att låginkomsttagare har väsentligt högre kostnader per lånad krona.

Finansinspektionen har utfört stresstester som tyder på att andelen låntagare som kan få problem att klara sin ekonomi i en stressad situation ökar. Dessutom blir många låntagares marginaler i sådana situationer små. Även de som fortfarande har goda marginaler kan få ökade skuldbetalningar i relation till inkomsten. Det gäller framför allt låntagare med både bolån och andra stora lån.

I sin Konsumentskyddsrapport 2020 efterlyser Finansinspektionen förbättrade möjligheter att få en helhetsbild över låntagares skuldsituation.[5] Ett skuldregister skulle öka säkerheten i kreditgivningen och har efterfrågats också av branschföreträdare.[6] Pandemin kan förväntas öka behovet av ett register.

[5] Finansinspektionen (2020).
[6] Se exempelvis Redhe och Eliasson (2020).

Infrastrukturtjänster

Vissa infrastrukturtjänster har karaktären av lokala eller regionala monopol. Elförsörjning och vatten och avlopp är typiska exempel. Av tradition har sådana system ägts och förvaltats i offentlig regi med självkostnadsprissättning. Privatiseringen av elförsörjningen har skapat en mer utsatt position för konsumenterna, eftersom prissättningen då sker på rent kommersiella grunder. Problemet behandlas mer utförligt i kapitel 27.

Offentlig tjänsteproduktion

System för val av tjänsteproducent inom den offentliga sektorn har under senare decennier tillkommit som ett område som ställer krav på brukarens förmåga att bedöma även ganska kvalificerade tjänster. Sjukvård är som tidigare konstaterats[7] en sektor präglad av mycket stark informationsasymmetri mellan vårdgivare och patient, och där risken för överbehandling eller onödigt kostsamma insatser är hög, när producenterna är vinstdrivande.

Skolval är en annan komplicerad uppgift, där få föräldrar och skolbarn torde ha den kompetens som krävs för att bedöma kvaliteten på de tjänster som erbjuds. De som har vana att läsa diagram och statistik kan tillgodogöra sig betygsstatistik, men den är svårbedömd som mätare av kvaliteten på undervisningen. Från årsskiftet 2018/2019 har den skärpningen skett att Skolinspektionen och inte föräldrar ansvarar för bedömningen av den finansiella stabiliteten hos dem önskar driva skolor. Att bedöma långsiktig finansiell stabilitet är emellertid ett svårt problem även för aktörer på finansmarknaden som har detta som huvuduppgift i sitt arbete, som erfarenheten visar. Ett problem är att de föräldrar eller barn som av olika skäl avstår från att välja kan drabbas av utträngning från den skola som ligger närmast, om denna är efterfrågad av dem som väljer aktivt.

Ytterligare en komplikation när det gäller kvalificerade välfärdstjänster är att kostnaderna för att byta är högre än när det gäller normal konsumtion av varor och tjänster. Ett byte av skola kan innebära att en elev förlorar en stor del av sitt sociala nätverk.

[7] Avsnitt 6.8.

Kunskap, beslutsförmåga och andra resurser

Utbildning har självklart stor betydelse för ställningen som konsument. Personer med längre utbildning har lättare att ta till sig och bedöma information, göra kalkyler över räntor och andra kostnader och så vidare. Personer med låga inkomster löper större risk att hamna i utsatta ekonomiska situationer och blir då som framgår av tidigare citerad litteratur sämre beslutsfattare.[8] De som har både kort utbildning och låga inkomster – en vanlig kombination – blir alltså dubbelt drabbade.

De varor och tjänster som är kopplade till olika former av beroenden utgör en speciell kategori, där konsumenten riskerar att förlora sin autonomi. På detta område kan därför också finnas motiv för offentliga insatser av olika slag.[9]

14.3 Demokrati och politiskt deltagande

Den ideala demokratin är tänkt för fysiska personer. Torget i det klassiska Aten får ofta fungera som modell. Den atenska demokratin omfattade förvisso endast fria män, men föreställningen att man träffas fysiskt på ett torg och diskuterar politiska frågor, låter olika argument brytas mot varandra och sedan fattar välgrundade beslut är ändå en tankefigur som påverkar vad som uppfattas som ett demokratiskt ideal. Modellen innehåller ett antal komponenter: involvering av alla röstberättigade på lika villkor, en öppen beslutsprocess, argument som framförs och kommenteras i ordnade former och beslut där majoritetens åsikt fäller avgörandet.

Verkligheten avviker naturligtvis från detta ideal på många punkter. Redan i små grupper bestående av en handfull personer finns skillnader i inflytande, och det är inte alltid kunskaper och omdöme som avgör vilka som påverkar de kollektiva besluten mest. På torget i Aten skulle potentiellt tusentals personer fatta gemensamma beslut, och det är fysiskt omöjligt att låta alla yttra sig och dessutom bereda alla möjligheter till kommentarer och genmälen. När demokratin så småningom kom att omfatta hela nationer, blev idealet än mer orealistiskt. Lösningen blev den representativa demokratin, som

[8] Shah et al. (2012), Mani et al. (2013), Mullainathan and Shafir (2013).
[9] Se avsnitt 10.5.

gjorde beslutsfattandet hanterligt men samtidigt skapade problem med representativiteten.

Successivt har det offentliga åtagandet vuxit i både omfattning och komplexitet. Det innebär att framtagning och bearbetning av beslutsunderlaget, som idealt ska föregå den demokratiska debatten, också har blivit mer komplicerade operationer. Debatten har i växande utsträckning kommit att föras via massmedia, vilket i sin tur innebär andra villkor för opinionsbildningen.

Faktorer som påverkar det politiska deltagandet

Sverige är ett land med förhållandevis hög politisk aktivitet. Valdeltagandet är traditionellt högt, delvis beroende på gynnsamma förutsättningar för deltagande i själva valet (ingen förhandsregistrering, liberala regler för poströstning, valdag på en söndag m.m.). Valdeltagandet i riksdagsvalet 2018, totalt sett 87,2 procent, varierar dock över befolkningsgrupperna. Ser man till utbildningsnivå röstade 95 procent bland personer med eftergymnasial utbildning, 88 procent bland dem med gymnasial och 80 procent bland dem med förgymnasial utbildning. Valdeltagandet var därmed 15 procentenheter högre bland dem som har högskoleutbildning än bland dem som endast har förgymnasial utbildning. Skillnaden mellan låginkomsttagare och höginkomsttagare är av samma storleksordning.[10]

Även mellan andra befolkningsgrupper finns tydliga skillnader. Andelen röstande är lägre bland ensamstående än bland gifta och sammanboende. Kvinnor röstar i större utsträckning än män, men skillnaden är liten. Personer med funktionsnedsättningar röstar i lägre utsträckning än andra, men skillnaden varierar inom denna grupp.

Inrikes födda deltog i större utsträckning än utrikes födda, 90 procent jämfört med 74 procents valdeltagande. Det finns skillnader beroende på ursprungsland, men generellt ökar röstandet med vistelsetiden i Sverige.[11]

De geografiska skillnaderna är också betydande. På kommunnivå skilde det 21 procentenheter mellan högsta och lägsta valdeltagande. Bland landets drygt 6 000 valdistrikt var valdeltagandet över 90 procent i 1 000, medan det var under 50 procent i några.

[10] SCB (2019 k).
[11] För en grundlig genomgång av utrikes föddas politiska deltagande, se Bevelander och Spång (red.) (2017).

Valdeltagande är självklart inte den enda indikatorn på en demokratis livskraft. Deltagande i politiska partiers verksamhet, offentliga samråd, demonstrationer eller protester är andra relevanta aktiviteter, som dessutom växer i betydelse. I europeisk jämförelse har Sverige även i sådana avseenden en ledande plats, tillsammans med Finland, Frankrike, Island, Nederländerna och Schweiz. Det politiska deltagandet fördelar sig dock inte jämnt över befolkningen. Det skiljer sig mellan kvinnor och män och beror dessutom ganska starkt av utbildningsnivå.[12]

Intresset för att ta på sig politiska uppdrag är ytterligare en indikator.[13] Mönstret skiljer sig något från valdeltagandet bland olika befolkningsgrupper. Män är förhållandevis mer benägna, och yngre mer än äldre. Utbildningsnivån slår igenom med stor tydlighet; benägenheten att ta på sig uppdrag ökar med utbildningsnivån.

Intresset för politiska frågor och politiskt engagemang är en del av personligheten, och det är därför knappast förvånande att det finns indikationer på att gener spelar roll för det politiska engagemanget och för ideologisk inriktning.[14] Som väntat finns det ingen särskild gen som kan pekas ut som särskilt viktig, utan utfallet beror i liten grad av ett mycket stort antal genvariationer. Benägenheten att kandidera till politiska poster påverkas starkt av familjebakgrunden, och gjorda analyser indikerar att gener och påverkan genom uppfostran har ungefär lika stor betydelse. Som i andra studier visar sig mödrar vara särskilt viktiga.[15]

Att det finns en genetisk faktor innebär självfallet inte att det inte finns möjligheter att genom politiska beslut påverka förutsättningarna för den enskilde. En analys av grundskolereformen visar att den innebar ökade möjligheter för individer med bakgrund i socioekonomiskt svaga förhållanden att både engagera sig politiskt och att få förtroendeposter i det politiska systemet.[16]

[12] Marien et al. (2010).
[13] Johansson (2010).
[14] Hatemi et al. (2014).
[15] Oskarsson et al. (2017).
[16] Lindgren et al. (2017). Se också Dinesen et al. (2016).

Opinionsbildning

Den som har engagerat sig i den demokratiska processen möter där likasinnade i de forum där den utspelar sig. Villkoren för dessa möten bestäms av tekniska förutsättningar, organisation och resurser. När demokratin i modern tid kom att utvidgas till stora grupper eller hela länder, ändrades förutsättningarna för opinionsbildningen. Massmedia som tidningar och böcker, så småningom radio och tv, blev avgörande för hur opinion bildades och spreds. Det innebar att makten över massmedia blev en hävstång för politisk påverkan; den som behärskar en kanal agerar grindvakt och avgör vilka fakta och åsikter som ska ges spridning.[17]

Med framväxten av Internet skapades nya mediekanaler, och förhoppningar om en spridning av mediemakten väcktes. Exempel på effekterna av en sådan spridning var spridningen av den så kallade arabiska våren. Erfarenheterna från länder där den digitala infrastrukturen har nått mognad indikerar dock att traditionella makthavare förmår utnyttja den nya tekniken bättre och att teknikutvecklingen kan komma att konservera ojämlika maktstrukturer i stället för att förändra dem.[18]

Tanken att det nya medielandskapet skulle demokratisera tillgången och användningen av tillgänglig information har inte heller den förverkligats. Snarare har informationsanvändandet polariserats, så att kvalificerade användare nu utnyttjar tillgängliga källor mer, medan den andel av befolkningen som inte har kontakt med kvalificerade källor har ökat.[19]

Ojämlik påverkan på den politiska processen

Nästa fas i den demokratiska beslutsprocessen är den som äger rum inom de politiska institutionerna, där de valda representanterna fattar de beslut som så småningom ska förverkliga de politiska intentionerna. I den representativa demokratin är ett centralt krav att de politiska besluten återspeglar uppfattningarna hos de väljare som beslutsfattarna representerar. Med statsvetaren Robert Dahls ord:

[17] Medieutvecklingens betydelse för den politiska jämlikheten analyseras i en underlagsrapport till kommissionen skriven av Lars Nord.
[18] Norris (2001), Hindman (2009), Schradie (2019).
[19] Strömbäck et al. (2013).

”… ett kännetecknande drag för demokratin är att regeringen troget styrs av medborgarnas åsikter, och att medborgarna därvid är jämlikar.”[20]

Frågan hur väl medborgarnas åsikter återspeglas i de politiska beslut som faktiskt fattas har varit förvånansvärt lite undersökt av statsvetare. En expertgrupp tillsatt av den amerikanska statsvetarorganisationen American Political Science Association konstaterade i sin rapport 2004: ”… vi vet föga om sambanden mellan den förändrade ekonomiska ojämlikheten och förändringar i politiskt beteende, styrande institutioner och förd politik”.[21] Sedan dess har några klargörande studier publicerats. Bartels analyserade besluten i den amerikanska senaten i tre kongresser under perioden 1989–1994 och fann att höginkomsttagarnas intressen tillgodosågs väsentligt bättre än medelinkomsttagarnas och att låginkomsttagarnas intressen helt ignorerades.[22]

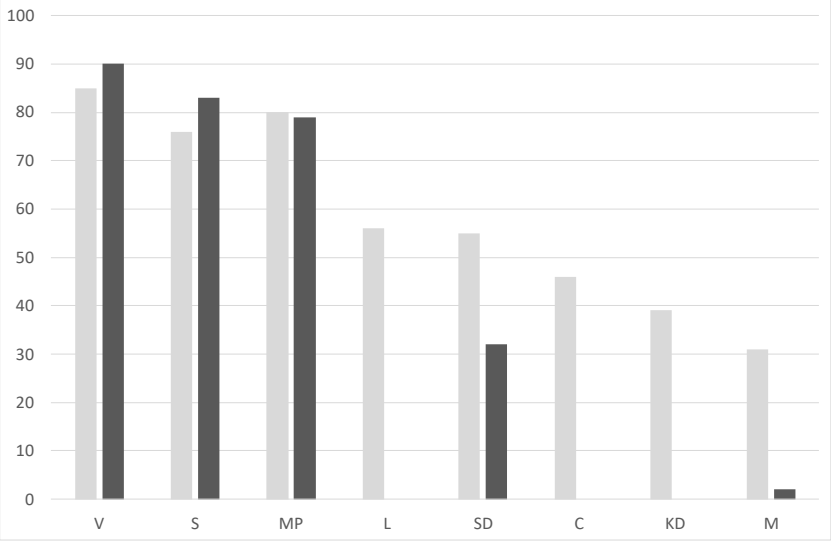
Likartade slutsatser har dragit av Gilens i en mycket omfattande analys av beslut i den amerikanska kongressen.[23] I en jämförelse mellan olika aktörer i det politiska systemet – genomsnittsmedborgaren, ekonomiska eliter, massbaserade respektive näringslivsstyrda påtryckningsgrupper – finner man att ekonomiska eliter och näringsliv har ett betydande inflytande över den förda politiken, medan de båda andra lämnar små eller inga avtryck.

I Sverige har veterligen bara begränsade insatser gjorts på detta område. På basis av SOM-institutets mångåriga undersökningar av svenska väljares åsikter har dock Nilsson identifierat viktiga skillnader i frågan om vinstdrivande företags verksamhet i välfärdssektorn.[24] Stabiliteten i väljares åsikter är påfallande hög när det gäller den offentliga sektorn i allmänhet. Specifikt när det gäller vinstdrivande verksamhet i välfärdssektorn finns en tydlig majoritet mot detta, även om man inkluderar borgerligt röstande väljare, medan riksdagsledamöterna i de borgerliga partierna hyser en starkt positiv inställning till sådan verksamhet. Undersökningen, som sammanfattas i figur 14.2, bygger på en enkät bland riksdagsledamöter från 2014. Efter detta bytte Sverigedemokraterna i riksdagen position, varför gapet mellan väljares och riksdagsledamöter har ökat.

---

[20] Dahl (1971).
[21] Task Force on Inequality and American Democracy (2004).
[22] Bartels (2008), kap. 9.
[23] Gilens (2012), Gilens and Page (2014). För en något divergerande syn, se Erikson (2015).
[24] Nilsson, L. (2020).

Figur 14.2 Skillnaden mellan väljares och riksdagsledamöters åsikter i frågan om vinstdrivande verksamhet i välfärdssektorn. Staplarna visar andelen av väljarna (ljusgrå) respektive av riksdagsledamöterna (mörkgrå) som var kritisk till vinstdrivande verksamhet (%)



Not: Staplarna visar andelen bland partiernas väljare respektive riksdagsledamöter som stödde påståendet "Vinstutdelning ska inte tillåtas i skattefinansierad sjukvård, skola eller socialtjänst".
Källa: Nilsson, L. (2020).

En studie av invandrares politiska genomslag har gjorts av Larsson Taghizadeh.[25] Analysen visar att invandrare får sämre utdelning på sitt politiska engagemang än inhemskt födda, i den meningen att de mindre ofta når framgång i sina frågor. Detta gäller även sedan kompensation har skett för invandrares generellt lägre deltagande i politiska processer. Studien avser lokala politiska frågor kring exempelvis grannskap och skolor. Även i detta avseende finns alltså ett glapp mellan medborgares intressen och den förda politiken.

14.4 Policyfrågor

Anställda kontra arbetsgivare

Behandlat i kapitel 9.

[25] Taghizadeh (2015). Se också kapitel i Bengtsson, B. (red.) (2015).

Konsument kontra producent

Det råder en asymmetri mellan konsumenter och producenter på alla marknader, eftersom producenterna har mer information om de varor och tjänster som bjuds ut. Asymmetrin kan vara mer eller mindre uttalad beroende på varornas och tjänsternas art, möjligheterna att hitta alternativ och andra faktorer. Exempel finns på bostadsmarknaden, kreditmarknaden och elmarknaden. Hälso- och sjukvården och skolan riskerar att bli exempel på liknande problem i den utsträckning som vinstdrivande aktörer vinner insteg i välfärdssektorn. Det offentliga kan bidra till att jämna ut förhållandet genom olika typer av konsumentskydd eller verksamhet i egen regi.

En huvudkälla för information om produkterna är producenternas marknadsföring. På denna råder vissa restriktioner – den får inte vara direkt vilseledande – men några objektivitetskrav av den typ som råder inom forskning eller förvaltning finns inte. Framför allt på de områden där konsumenterna ka råka ut för olika typer av beroenden (alkohol, spel etc.) finns det anledning att bevaka agerandet från producenternas sida.

Hushåll med små marginaler löper stora risker att råka in i permanenta skuldfällor, om de drabbas av oförutsedda utgifter. Reglerna för skuldhantering, preskription och relaterade frågor är betydelsefulla för dessa hushålls livssituation.

Politisk representation och representativitet

Demokratin bygger på ett ideal om politisk jämlikhet. Samhällsutvecklingen och utformningen av de demokratiska institutionerna har dock lett till betydande skillnader mellan enskilda medborgare och juridiska personer i detta avseende. Relationerna mellan de politiska partierna å ena sidan och väljare och olika intresseorgan å den andra måste bevakas. Det finns på viktiga områden ett glapp mellan väljarpreferenser och den förda politiken. Trots representativitetsproblemens betydelse för demokratins funktionssätt och utveckling är de otillräckligt kartlagda och utforskade.

En gemensam angelägenhet

Vol. 2

Betänkande av Jämlikhetskommissionen

Stockholm 2020

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2020:46

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

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25082-2
ISSN 0375-250X

Innehåll

Sammanfattning **17**

Summary **69**

1 Inledning **125**

1.1 Bakgrund 125

1.2 Kommissionens uppdrag 126

1.3 Jämlikhet som politisk fråga 127

1.4 Normativa utgångspunkter 130

1.5 Avgränsningar och plan för betänkandet 132

1.6 Terminologi 135

DEL I Bakgrund

2 Välfärd och ojämlikhet **139**

2.1 Olika välfärdsbegrepp 139

2.2 Att mäta ojämlikhet 144

2.3 Förutsättningar, utfall, ansvar och legitimitet 150

2.4 Sammanfattning 151

3 Ojämlikhet – läge och utveckling **153**

3.1 Det långa perspektivet 153

3.2 Fördelningen på global nivå 155

3.3 OECD-området och EU ... 161

3.4 Sverige ... 165
3.4.1 Hälsa och utbildning ... 165
3.4.2 Inkomstutvecklingen i absoluta tal ... 167
3.4.3 Inkomstfördelningens utveckling ... 168
3.4.4 Barnhushållens ekonomi ... 177
3.4.5 Inkomstutvecklingen för kvinnor och män ... 180
3.4.6 Överföring mellan generationer ... 181
3.4.7 Socialt kapital – tillit ... 182
3.4.8 Regionala skillnader ... 183

3.5 Sammanfattning ... 184

4 Ojämlikheters ursprung och dynamik ... 187

4.1 Arv och miljö ... 187

4.2 Socialt betingad ojämlikhet ... 192

4.3 Institutionella betingelser ... 200

4.4 Dynamiska mekanismer ... 201

4.5 Sammanfattning ... 206

5 Konsekvenser av ojämlikhet ... 209

5.1 Allmänna konsekvenser av ökad inkomstspridning ... 209

5.2 Barns livschanser och den intergenerationella rörligheten ... 211

5.3 Hälsa ... 213

5.4 Ekonomisk tillväxt ... 215

5.5 Brottslighet ... 221

5.6 Miljö ... 222

5.7 Tillit ... 223

5.8 Sammanfattning ... 230

5.9 Appendix. Samband mellan ojämlikhet och hälsa m.m. ... 231

6 Det offentliga åtagandet ... 233

6.1 Allmänt om motiv för offentliga åtaganden ... 234

6.2 Fördelningspolitiska aspekter på offentliga åtaganden ... 236

6.3 Hur stor är den offentliga sektorn? ... 239

6.4 Fördelningseffekter av offentliga ingrepp ... 245

6.5 Produktiviteten i offentlig sektor ... 250

6.6 Läckage, dödviktskostnader och kapitalisering ... 252

6.7 Den offentliga maktens struktur ... 254

6.8 Gränsytan mellan offentligt och privat ... 257

6.9 Sammanfattning ... 264

DEL II Livscykeln

7 Det tidiga livet ... 269

7.1 Prenatala villkor och livets början ... 269

7.2 Barnets tidiga utveckling ... 276

7.3 Familjeförhållanden ... 277

7.4 Boende och närmiljö ... 282

7.5 Policyfrågor ... 284

8 Utbildningsåren ... 287

8.1 Vad påverkar utbildningsresultat och utbildningsval? ... 288

8.2 Förskola ... 288

8.3 Grundskola ... 291

8.3.1 Att mäta kunskaper, resultatskillnader och skolors kvalitet ... 292

8.3.2 Resultatutvecklingen i den svenska grundskolan ... 294

8.3.3 Skolornas resurser ... 299

8.3.4 Likvärdighet i den svenska grundskolan 301
8.3.5 Skillnader mellan pojkar och flickor 314
8.3.6 Skolstartsålder 315
8.3.7 Skolans pedagogik och arbetsmiljö 317
8.3.8 Skolinspektionens iakttagelser 320

8.4 Skolval och fristående skolor 321
8.4.1 Effekter av skolvalsreformerna i Sverige 322
8.4.2 De fristående skolornas resurser 330
8.4.3 Fri etableringsrätt 332
8.4.4 Sammanfattning 333

8.5 Skolan och värdegrunden 333

8.6 Gymnasieskolan 336

8.7 Kulturskolor 339

8.8 Högre utbildning 340

8.9 Andra konsekvenser av utbildning och skolmiljö 342

8.10 Policyfrågor 346

9 Arbetslivet 351

9.1 Den svenska arbetsmarknadsmodellen 352

9.2 Jämlikhetsproblem på den svenska arbetsmarknaden 356

9.3 Inträde, etablering och förankring på arbetsmarknaden 358

9.4 Anställningsvillkor 371

9.5 Löner och inkomster 376

9.6 De arbetsbaserade trygghets- och välfärdssystemen 381

9.7 Arbetsmiljö 386

9.8 Arbetsliv i förändring, livslångt lärande 388

9.9 Hinder för ett fullt deltagande på arbetsmarknaden 390

9.10 Kort om pandemin 394

9.11 Policyfrågor 394

10 Vuxenlivet ... 397

10.1 Förutsättningarna för familjebildning ... 397

10.2 Familjeliv, föräldraansvar och anhörigomsorg ... 399

10.3 Separation ... 407

10.4 Hälsa i vuxenlivet ... 409

10.5 Alkohol, tobak, narkotika och spel ... 416

10.6 Föreningsliv och civilsamhälle ... 421

10.7 Kulturliv ... 423

10.8 Brottslighet ... 424

10.9 Policyfrågor ... 428

11 De äldre i arbetslivet ... 433

11.1 De äldre och arbetsmarknaden ... 433

11.2 Utträdet från arbetsmarknaden ... 438

11.3 Policyfrågor ... 444

12 Den rumsliga dimensionen ... 445

12.1 Boende ... 445
12.1.1 Bostadsbrist ... 446
12.1.2 Bostadsojämlikhet ... 453
12.1.3 Det ägda och det hyrda boendet ... 459

12.2 Närområdet ... 469

12.3 Regionala frågor ... 476

12.4 Policyfrågor ... 480

13 Invandring, mottagande och integration ... 483

13.1 Invandringen till Sverige ... 484

13.2 Asylsökande och mottagandet i Sverige 487
13.2.1 Asyltiden..... 489
13.2.2 Boende under asyltiden..... 490
13.2.3 Vilka asylsökande har fått stanna i Sverige? 491

13.3 De första åren i Sverige 492
13.3.1 Nyanlända elever i svensk skola 492
13.3.2 Nyanlända vuxna..... 494

13.4 Integrationsutfall..... 498
13.4.1 Utbildning 498
13.4.2 Arbetsmarknadsetablering..... 501
13.4.3 Hälsa 503
13.4.4 Boende 504
13.4.5 Ekonomiska förhållanden..... 505
13.4.6 Självrapporterad integration och värderingar 507

13.5 Offentliga intäkter och utgifter för flyktinginvandringen 510

13.6 Policyfrågor..... 511

14 Enskildas rätt gentemot starka ekonomiska intressen ... 517

14.1 Arbetsmarknaden 517

14.2 Konsumentfrågor 518

14.3 Demokrati och politiskt deltagande..... 522

14.4 Policyfrågor..... 527

DEL III Överväganden och förslag

15 Åtgärder för ökad jämlikhet – inledande översikt 531

16 Makroekonomiska förutsättningar 541

16.1 Den makroekonomiska ramen – en liten, öppen ekonomi 541

16.2 Finanspolitik och krishantering..... 543

16.3 Den globala finansmarknaden och makropolitiken 547

17 Utbildning och kultur 551

17.1 Utgångspunkter 551

17.2 Problem och diagnos 552

17.3 Förslag 565
17.3.1 Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan 565
17.3.2 Styrning och ledning av förskola och skola 593
17.3.3 Pedagogik, lärarutbildning och läromedel 603
17.3.4 Vuxenutbildning och livslångt lärande 612
17.3.5 Regionala aspekter på utbildningssystemet 618
17.3.6 Uppsökande kulturpolitik 622

18 Arbetsliv 627

18.1 Utgångspunkter 627

18.2 Problem och diagnos 628

18.3 Förslag 631
18.3.1 Stärkt ställning för arbetstagare på arbetsmarknaden 631
18.3.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik 638
18.3.3 Arbetsmiljö 646

19 Mottagande och integration 651

19.1 Utgångspunkter 652

19.2 Problem och diagnos 653

19.3 Förslag 656
19.3.1 Asyltiden 656
19.3.2 Nyanlända barn och ungdomar 667
19.3.3 Etableringsinsatser för nyanlända vuxna 673
19.3.4 Jämställd integration 680
19.3.5 Ökad statlig finansiering av integrationen 691
19.3.6 Arbetskraftsinvandring 692

20 Bostäder och grannskap 713

20.1 Utgångspunkter 713

20.2 Problem och diagnos 715

20.3 Förslag 719
20.3.1 Förbättrad tillgång till ekonomiskt överkomliga bostäder 719
20.3.2 Ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet 737
20.3.3 Upplåtelseneutral bostadsbeskattning 742
20.3.4 En social bostadspolitik 747

21 Regionala frågor 771

21.1 Utgångspunkter 771

21.2 Problembild och diagnos 772

21.3 Förslag och bedömningar 773

22 Konsumentpolitik 781

22.1 Utgångspunkter 781

22.2 Problem och diagnos 783

22.3 Förslag 786
22.3.1 Infrastrukturfrågor 786
22.3.2 Hälso- och sjukvård 787
22.3.3 Bostadsförsörjning 787
22.3.4 Absolut preskription för konsumentfordringar ... 788

23 Hälso- och sjukvård 799

23.1 Utgångspunkter 799

23.2 Problem och diagnos 800

23.3 Förslag 804
23.3.1 Det tidiga livet 804
23.3.2 Jämlika levnadsvanor och arbetsmiljö 807
23.3.3 En jämlik och behovsbaserad hälso- och sjukvård 824

24 Transfereringar – barn och familj 837

24.1 Utgångspunkter 837

24.2 Problem och diagnos 839

24.3 Förslag 841
24.3.1 Inkomststöd till barnfamiljer 842
24.3.2 Bättre inkomstskydd för gravida 844
24.3.3 Föräldraförsäkringen 850

25 Arbetsrelaterade trygghetssystem 861

25.1 Utgångspunkter 861

25.2 Problem och diagnos 864

25.3 Förslag 869
25.3.1 Ersättningsnivåer, beräkning av ersättning och kvalificeringskrav 869
25.3.2 Stärkt rättssäkerhet och ökad effektivitet vid långa sjukfall 885
25.3.3 Dataproduktionen för kontroll, tillsyn och dimensionering 890

26 Kriminalpolitik 891

26.1 Utgångspunkter 891

26.2 Problem och diagnos 892

26.3 Förslag 894
26.3.1 Ökad kunskap om effekten av olika åtgärder 895
26.3.2 Allmänt om brottsförebyggande och brottsbekämpning 896
26.3.3 Insatser mot ekonomisk brottslighet 898

27 Institutionella frågor 901

27.1 Utgångspunkter 901

27.2 Problem och diagnos 905

27.3 Förslag ... 910
27.3.1 Infrastruktur ... 910
27.3.2 Sociala investeringar ... 917
27.3.3 EU-relaterade frågor ... 921
27.3.4 Breddat politiskt inflytande ... 923
27.3.5 Dataunderlag för analys och forskning ... 925

28 Skatter ... 927

28.1 Utgångspunkter ... 927

28.2 Problem och diagnos ... 931

28.3 Förslag ... 935
28.3.1 Kapitalinkomstbeskattning ... 935
28.3.2 Bostadsbeskattning ... 942
28.3.3 Skatteutgifter ... 943

29 Finansiering ... 955

29.1 Inledning ... 955

29.2 De dominerande problemen ... 957

29.3 Finansiering – översikt ... 961

29.4 Detaljerad beskrivning ... 965

30 Framåtblick ... 971

30.1 Demografi ... 971

30.2 Klimat och ekologi ... 975

30.3 Politiska strukturer ... 978

30.4 Digitalisering ... 980

30.5 Humankapital, jämlikhet och utveckling ... 983

30.6 Sammanfattning ... 985

31 Författningsförslag ... 987

31.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105) ... 987

31.2 Förslag till lag om ändring i jordabalk (1970:994) ... 989

31.3 Förslag till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130) ... 991

31.4 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ... 992

31.5 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) ... 995

31.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ... 996

31.7 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordning (2010:1636) ... 997

31.8 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039) ... 998

31.9 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185) ... 999

31.10 Förslag till förordning (2022:000) om statlig hyresgaranti ... 1000

32 Författningskommentar ... 1003

32.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105) ... 1003

32.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken (1970:994) ... 1003

32.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ... 1004

32.4 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) ... 1006

32.5 Förslaget till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130) ... 1007

33 Konsekvenser av förslagen 1009

33.1 Införande av absolut preskription av fordringar 1010

33.2 Bindande anställningserbjudande och sanktionsavgifter för arbetsgivare som inte uppfyller villkoren som legat till grund för arbetstillståndet 1014

33.3 Införande av bestämmelse om jäv för fristående skolor ...1021

33.4 Upphävande möjligheten för kommuner att subventionera fristående skolor för att dessa ska kunna etablera sig i kommunen.....1022

33.5 Införande av en statlig hyresgaranti 1023

33.6 Valmöjligheter för standardhöjande åtgärder 1029

33.7 Begränsningar i reklam för kommersiella spel.....1032

33.8 Ändringar i alkoholförordningen 1033

Referenser..... 1037

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2018:74.....1135

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2020:56.....1145

Bilaga 3 Referensgrupp 1147

Bilaga 4 Underlagsrapporter.....1149

DEL III

Överväganden och förslag

15 Åtgärder för ökad jämlikhet – inledande översikt

Det centrala i kommissionens uppdrag är att lägga fram förslag som kan bidra till att öka jämlikheten i det svenska samhället. Direktivet pekar såväl på ett antal nyckelsektorer – utbildning, arbetsmarknad och andra – som på ett antal dimensioner av ojämlikhet som ska belysas – jämställdhet, segregerat boende och regional ojämlikhet. I direktivtexten refereras också till uppväxtvillkor, vilket motiverar ett barnperspektiv på vissa frågor. Dessa kategorier, dimensioner och perspektiv överlappar, och det är därför inte självklart hur åtgärdsförslagen bör presenteras för att diskussionen ska kunna föras på ett systematiskt och transparent sätt. Jämställdhetsfrågor kommer in i analysen av exempelvis arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, socialförsäkring och utbildning. Integration av personer med utländsk bakgrund berör utbildning, boende, arbetsmarknad och andra politikområden. I föreliggande kapitel görs därför en kort genomgång av direktivets utpekade utredningsfrågor med läshänvisningar till de mer detaljerade presentationerna i de kapitel som följer.

Jämlikhet i förutsättningar och utfall

Distinktionen mellan jämlikhet i förutsättningar och jämlikhet i utfall görs ofta i fördelningspolitiska debatter. Medan det råder bred enighet om att jämlikhet i förutsättningar ska råda, är meningarna mer delade när det gäller jämlikhet i utfall. Enigheten om den första tolkningen av jämlikhetsbegreppet bottnar i värderingen att alla barn så långt möjligt ska beredas samma möjligheter att forma sitt eget liv, oberoende av vilka föräldrar de råkar ha och i vilka miljöer de tillbringar sina tidiga levnadsår. Oenigheten om den andra tolkningen beror på övertygelsen att en alltför långt driven utjämnings-

politik påverkar incitamenten till tillväxtbefrämjande aktiviteter som utbildning, arbetsutbud och sparande negativt och att den därför långsiktigt skulle vara ogynnsam även för grupper i den nedre delen av inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

Som har framgått av tidigare kapitel är distinktionen mellan förutsättningar och utfall svår att upprätthålla. I ett livscykelperspektiv utgör utfallet i ett skede förutsättningar för det följande, och det går alltså inte att dra någon skarp skiljelinje dem emellan. I början av livet är en människa helt utlämnad åt faktorer som hon inte rår över, och även om hennes autonomi växer med stigande ålder, kan tidiga levnadsförhållanden sätta spår som ibland varar livet ut.

Som också har visats tidigare i texten finns det ett starkt empiriskt samband mellan förutsättningar och utfall. Rörligheten mellan generationer – hur oberoende barns levnadsvillkor är av föräldrarnas – är det gängse måttet på hur väl man i ett samhälle lyckas realisera visionen om lika förutsättningar för alla barn, och rörligheten visar sig bero ganska starkt av ojämlikheten i inkomster. Den så kallade Gatsby-kurvan är belagd både i internationella jämförelser[1] och i jämförelser mellan områden inom Sverige[2]. Ju högre ojämlikheten i inkomster är, desto starkare slår föräldrarnas utbildningsbakgrund igenom i barnens utbildningsnivå och färdigheter.[3]

Tanken att ojämlikhet skulle vara gynnsam för den ekonomiska tillväxten får inte heller något särskilt starkt stöd i empiriska undersökningar. I de studier som använder det något trubbiga ginimåttet för att mäta ojämlikhet är resultaten blandade. I de studier som bygger sin analys på en mer detaljerad beskrivning av inkomstfördelningen finns däremot ett robust resultat, nämligen att en högre inkomstandel för de lägsta inkomstskikten ger en snabbare ekonomisk tillväxt.[4] Flertalet studier med denna uppläggning visar också att hög inkomstandel för de översta skikten är negativ för den ekonomiska tillväxten.[5]

---

[1] Corak (2013).
[2] Brandén (2019).
[3] Cingano (2014), fig. 5 och 6.
[4] Dabla-Norris et al. (2015), Cingano (2014).
[5] En förklaring till den något splittrade bilden är att inkomstfördelningen kan påverka inte bara den samlade tillväxttakten utan också tillväxtens karaktär. Erman & te Kaat (2019) visar i en omfattande studie att en ojämn inkomstfördelning tenderar att gynna de branscher som har hög andel fysiskt kapital.

Det finns ett samband mellan dessa båda forskningsinriktningar. Den mekanism varigenom en hög inkomstandel för de nedre skikten i inkomstfördelningen ger en snabbare ekonomisk tillväxt är att den sociala rörligheten ökar, och det praktiskt-politiskt viktigaste politikområdet i detta sammanhang är utbildning.[6] Det är genom ett väl utbyggt offentligt finansierat utbildningssystem med en hög lägstanivå på kvaliteten som barn till föräldrar med kort utbildning och låga inkomster ges möjligheter att frigöra sig från sitt sociala och ekonomiska arv och i större frihet forma sitt eget liv.

Ytterligare en aspekt på detta är att de dominerande bakgrundsfaktorerna när människors framgångar i skolan och arbetslivet ska förklaras praktiskt taget alltid blir föräldrarnas utbildning och disponibla inkomst. Utfallet för föräldrarna – utbildningsnivå och disponibel inkomst – är alltså en av de viktigaste förutsättningarna för barnen.

Sammanfattningsvis kräver en politik för ökad jämlikhet vad avser marknadsinkomster också att man överväger åtgärder som jämnar ut utfall och som beaktar disponibla inkomsters betydelse för framför allt barns uppväxtvillkor.

Uppväxtförhållanden

Uppväxtförhållandena under de första levnadsåren sätter sin prägel på barn långt upp i åldrarna, ibland med livslånga konsekvenser. Under den första tiden är det framför allt familjeförhållandena som dominerar – föräldraskap och hemmiljö. Som framgått av kapitel 7 kan även upplevelser och yttre påverkan under fosterstadiet ha betydelse. Berörda politikområden under denna tidiga levnadsfas blir i första hand hälso- och sjukvården knuten till graviditet och födsel, bostadspolitiken, socialförsäkringen med dess inverkan på hur föräldrarna fördelar ansvaret och föräldrastödet till familjer med mindre gynnsamma förutsättningar.

Lite senare vidgas perspektivet till att omfatta den yttre närmiljön, grannskapseffekter och sociala nätverk. Bostadspolitik och stadsplanering, lokal offentlig service och så småningom förskola är i detta skede viktiga funktioner.

[6] Narayan et al. (2018), fig. 4.6.

Åtgärder för att öka jämlikheten i uppväxtvillkor blir aktuella inom en rad politikområden – utbildning och kultur (kapitel 17), migration och integration (kapitel 19), bostad, grannskap och miljö (kapitel 20), hälso- och sjukvård (kapitel 23), transfereringar barn och familj (kapitel 24) och skattefrågor (kapitel 28).

Utbildning

Utbildningspolitiken är en nyckelsektor, med förgreningar till de flesta av livets områden. Utbildningssystemet, från förskola till vuxenutbildning, är den viktigaste offentliga insatsen för att minska barns beroende av föräldrar och hemmiljö och ge ett reellt innehåll åt tanken att varje människa ska kunna ta ansvar för sitt eget liv.

Utbildningen är avgörande för en människas försörjningsförmåga i vuxenlivet. Genomgången gymnasieskola är numera nästan ett krav för en stabil position på arbetsmarknaden. Med försörjningsförmåga blir det lättare att hitta en partner och bilda familj. Utbildning är kopplad till en bättre hälsa, både fysiskt och psykiskt. Påverkan går också i den andra riktningen; problem med hälsan kan skapa svårigheter på arbetsmarknaden.

Svårigheter i skolan leder med hög sannolikhet till större problem längre fram. De som av olika anledningar inte lämnar grundskolan med ett fullständigt betyg får ofta svårigheter att försörja sig på den gängse arbetsmarknaden. Inte sällan ligger läs- och skrivsvårigheter eller psykiatriska diagnoser bakom problemen. En mycket hög andel av dem som hamnar i kriminella livsmönster har sådana, och tidiga insatser kan bidra till att minska problemen.

Ett snabbt föränderligt arbetsliv ställer krav på vidareutbildning i vuxenlivet. Det livslånga lärandet underlättas om man har en bra grund från en skola med hög kvalitet redan från början.

Kunskap skapar sin egen efterfrågan. Den som har med sig ett betydande humankapital från den obligatoriska skolan kommer med stor sannolikhet att söka sig ny kunskap senare i livet, både sådan som är arbetslivsanknuten och sådan som mer allmänt bidrar till ett rikare liv, kulturupplevelser och sociala kontakter utanför de givna i arbetslivet och boendemiljön. Skolan och kulturpolitiken ska bortom sitt utbildningsuppdrag också bidra till att upprätthålla bildningsnivån i samhället.

Utbildning är också central för demokratins fortlevnad och utveckling. Kunskap är grunden för autonomi och ett kritiskt förhållningssätt och blir därmed också ett vaccin mot antidemokratiska och antiliberala idéer.

Åtgärder inom utbildningsområdet behandlas i huvudsak i kapitel 17. Den särskilda problematik som hänger samman med misslyckanden i skolan och kopplingar till kriminalitet behandlas i kapitlen 26 (kriminalitet) och 27 (sociala investeringar).

Arbete

Om en god utbildning lägger grunden för framgång på arbetsmarknaden, krävs ändå ett arbetsmarknadspolitiskt ramverk för att näringslivets och löntagares intressen ska kunna balanseras. I Sverige dominerar en tradition där arbetsmarknadens parter i mycket reglerar sina relationer. Kollektivavtal är centrala för att reglera löner och arbetsvillkor i övrigt. Denna ordning, som brukar kallas den svenska modellen, kräver dock en grundläggande maktbalans mellan parterna, och senare decenniers internationaliseringsrörelser har förändrat denna balans till löntagarnas nackdel, framför allt genom ett inflöde av arbetskraft från låginkomstländer inom och utanför EU. Detta har fått konsekvenser för både arbetsvillkor och arbetsmiljö.

En historisk kompromiss som haft stor betydelse för både ekonomisk utveckling och trygghet i landet bygger på att löntagarorganisationerna har ställt sig bakom en frihandelsvänlig politik i utbyte mot en väl utbyggd socialförsäkring och en aktiv arbetsmarknadspolitik. Frihandel tenderar att leda till snabb strukturomvandling med stora påfrestningar för berörda löntagargrupper. Med en social försäkring som dämpar effekterna på inkomsterna på kort sikt och kompetensutveckling för att möta arbetsmarknadens skiftande krav blir det lättare att nå bred acceptans för den förda politiken. Kollektivavtalens täckningsgrad är en viktig indikator på den svenska modellens livskraft.

Åtgärder för att öka jämlikhet i arbetslivet behandlas främst inom kapitlen 18 (arbetsliv), 19 (migration och integration) och 25 (arbetsbaserade trygghetssystem).

Jämlik hälsa

Hälsoläget är generellt sett gott i Sverige, men det finns variationer som följer de gängse mönstren baserade på utbildning och inkomst. Det finns också regionala variationer och skillnader knutna till kön och etnisk härkomst. Inom detta område finns ett spektrum av politiska åtgärder – preventiva insatser genom information och vaccinationsprogram, väl utbyggd hälso- och sjukvård med mera – inom hälsovården i trängre mening. Men även politik som syftar till att begränsa skadeverkningarna av alkohol, tobak, narkotika och spel hör hit, i gränslandet mellan hälsovård och konsumentpolitik.

För personer med funktionsnedsättningar och därmed mer långvariga nedsättningar av arbetsförmågan föreligger särskilda problem. Dels är hälsotillståndet ofta sämre även i de avseenden som inte är direkt kopplade till funktionsnedsättningarna, dels kan det vara svårt att finna möjligheter på arbetsmarknaden att utnyttja den arbetsförmåga man har. Både hälso- och sjukvård, socialförsäkringar och arbetsmarknadspolitik aktualiseras alltså för denna grupp.

Åtgärder för en mer jämlik hälsa presenteras i kapitlen 23 (hälso- och sjukvård) och 24 (transfereringar – barn och familj).

Jämställdhet

Jämställdhet – jämlikhet mellan könen – är ett vittförgrenat politikområde med återverkningar inom en mängd andra områden. Jämställdheten har ökat i ett längre perspektiv, men ännu återstår ett betydande arbete. Lönerna har konvergerat på de områden där det råder könsbalans, men mellan mer enkönade yrken råder ännu stora skillnader. Inkomsterna skiljer sig mellan män och kvinnor, framför allt beroende på att deltidsarbete är vanligare bland kvinnor. Kvinnor står också för en större del av det obetalda arbetet, även om en utjämning har skett framför allt i familjer där makarna har längre utbildning. Ökande skillnader mellan mäns och kvinnors kapitalinkomster under senare år har gjort att konvergensen mellan mäns och kvinnors genomsnittliga totala inkomster har avstannat.

Karriärmöjligheterna är inte utjämnade, även om kvinnors generellt högre utbildningsnivå successivt får genomslag framför allt inom offentlig sektor. Redan nu kommer pojkars generellt sämre presta-

tioner i skolan i konflikt med traditionella roller som försörjare och partner på äktenskapsmarknaden.

Mäns och kvinnors hälsa skiljer sig, delvis beroende på fundamentala fysiologiska skillnader men också på att olika sjukdomsgrupper och arbetsmiljörisker har utforskats olika mycket.

Åtgärder för ökad jämställdhet återfinns inom flera politikområden – utbildning och kultur (kapitel 17), arbetsliv (kapitel 18), migration och integration (kapitel 19), hälso- och sjukvård (kapitel 23), transfereringar barn och familj (kapitel 24) arbetsrelaterade trygghetssystem (kapitel 25) samt skattefrågor (kapitel 28).

Integration

Integrationen av personer med utländsk bakgrund är en av de största utmaningarna som Sverige för närvarande har. Med rätta förutsättningar kan denna grupp bli en värdefull resurs i samhället. Det råder arbetskraftsbrist på en mängd områden, samtidigt som de kompetenser som arbetssökande har inte alltid stämmer med kraven. Segregation i boendet, på vissa håll en akut bostadsbrist och stora problem i grundutbildningen framför allt för de lite äldre barnen och ungdomarna gör att flera olika politikområden aktualiseras. Segregation avser inte bara den etniska dimensionen utan också segregation med avseende på inkomster. Oavsett bakgrund riskerar stark segregation i kombination med resurssvaga skolor och dåligt fungerande service i allmänhet till risk för utslagning, ohälsa och kriminella levnadsmönster. Problemen är av en sådan dignitet att man inte kan räkna med att de gängse politiska instrumenten på respektive område räcker till.

Integrationsfrågor behandlas i huvudsak i kapitel 19 men berörs också i kapitlen 17 och 20.

Regionala frågor

Kommissionen ska också enligt direktivet belysa skillnader i regionala levnadsförhållanden som kan karaktäriseras som ojämlikhet. Förutsättningarna vad gäller demografi, näringsliv, utbildningsnivå och hälsa varierar över landet på ett sätt som ger upphov till spänningar i de system som har skapats för att utjämna levnadsvillkoren.

Medelstora och småkommuner har också problem att upprätthålla kapacitet för att lösa de uppgifter som lagts på den kommunala sektorn. Den regionala problematiken skär därför över ett stort antal politikområden, samtidigt som den aktualiserar fundamentala frågor om ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn.

Regionala frågor behandlas i huvudsak i kapitel 21.

Enskildas rätt och starka ekonomiska intressen

En av huvudpunkterna i kommissionens uppdrag är att föreslå åtgärder som stärker enskildas rätt gentemot starka ekonomiska intressen. Som framgått av kapitel 14 ligger tre tolkningar av denna allmänt hållna formulering nära tillhands: anställda kontra arbetsgivare, konsumenter kontra producenter och mellanhänder, samt de olikheter som föreligger inom den politiska sfären mellan enskildas och organiserade intressens möjligheter att få genomslag för sina önskemål och krav. Även denna generellt formulerade fråga griper alltså över ett stort antal politikområden – regleringen av arbetsmarknaden och dithörande trygghetssystem (kapitlen 18 och 25), förhållandena på en rad konsumentmarknader (kapitel 22) respektive institutionella frågor inom det politiska systemet (kapitel 27).

Skattefrågor

Fokus i kommissionens arbete ska enligt direktivet ligga på marknadsinkomster, men som framgått av diskussionen ovan måste disponibla inkomster ibland beaktas, vilket aktualiserar både skatter och transfereringar. Skatter har dessutom egenskapen att påverka arbetsutbud, fördelningen mellan arbetsinkomster och kapitalinkomster och andra förhållanden som har betydelse för marknadsinkomsterna. Vissa skatter har betydelse för förmögenhetsbildningen, en fråga som också aktualiseras i direktivet.

Skattefrågor behandlas i kapitel 28.

Institutionella frågor

I ett separat åtgärdskapitel (kapitel 27) behandlas ett antal institutionella frågor som inte hör till någon specifik sektor men som ändå är av betydelse för jämlikheten. En grupp frågor inom detta komplex gäller ansvarsfördelningen mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn, en fördelning som i nuläget inte i alla avseenden framstår som rationell. En annan, relaterad fråga är hur man ska få till stånd investeringar, ofta kallade *sociala investeringar*, som är samhällsekonomiskt motiverade men som inte uppfattas som lönsamma av enskilda aktörer ens inom den offentliga sektorn – kommuner, regioner eller staten.

Demokratins funktionssätt hänger nära samman med jämlikhet. Demokrati förutsätter ett visst mått av jämlikhet för att ha ett reellt innehåll. Om å andra sidan olika aktörer i det politiska systemet har olika stort inflytande över beslutsprocessen, hotas både demokratin och systemets legitimitet.

Förvaltningens kvalitet och frihet från korruption påverkar också legitimiteten hos det politiska systemet, liksom den generella tilliten i samhället. Åtgärder för att försvara det politiska systemets och förvaltningens integritet är därför också relevanta för kommissionens utredningsmandat.

EU-medlemskapet har förändrat förutsättningarna för både politik och näringsverksamhet. Hur detta medlemskap omsätts i inhemsk lagstiftning och förvaltas i det dagliga livet har stor betydelse för både levnadsvillkor i allmänhet och jämlikhet i olika avseenden.

Institutionella frågor behandlas i kapitel 27.

16 Makroekonomiska förutsättningar

I del II av detta betänkande har ett antal jämlikhetsrelaterade problem identifierats, huvudsakligen med utgångspunkt i en livscykelbaserad beskrivning av samspelet mellan enskilda människor och det omgivande samhället. Åtgärder för att möta dessa problem presenteras senare i detta betänkande i huvudsak sektorsvis, som framgått av genomgången i kapitel 15. Förutsättningarna för sådana sektorbaserade åtgärder påverkas emellertid av de allmänna förutsättningar som ges av den makroekonomiska ramen, av finanspolitiken och av penningpolitiken. Det finns därför anledning att kort beröra dessa förutsättningar ur ett jämlikhetsperspektiv.

Den globala ekonomiska kris som utlösts av utbrottet av covid-19-pandemin har helt förändrat förutsättningarna för finanspolitiken åtminstone på medellång sikt. Med den lägre produktionsnivån i ekonomin följer både ökade utgifter och minskade intäkter för den offentliga sektorn. Alla länder kommer att tvingas acceptera både en höjd skattekvot och ett ökat budgetunderskott.

16.1 Den makroekonomiska ramen – en liten, öppen ekonomi

Sverige har under huvuddelen av efterkrigstiden fört en framgångsrik ekonomisk politik, präglad av god ekonomisk tillväxt och hög jämlikhet. Bland de många faktorer som har påverkat utvecklingen är öppenheten mot omvärlden en av de viktigare. Sverige har en tämligen hög exportandel, om än inte på något sätt exceptionell; exportandelen ligger i stort sett på EU-genomsnittlig nivå. Inom EU har Österrike och de östeuropeiska länderna en högre exportandel, medan exempelvis Frankrike och medelhavsländerna har en lägre.[1]

[1] https://data.oecd.org/trade/trade-in-goods-and-services.htm.

En öppen ekonomi utsätter sig för utländsk konkurrens och skapar på så sätt ett tryck att rationalisera och öka produktiviteten i ekonomin. Om man lyckas med anpassningen och omvandlingen, blir näringslivet konkurrenskraftigt och tillväxten hög. De centrala tankarna bakom denna politik brukar sammanfattas under rubriken Rehn-Meidner-modellen, efter två LO-ekonomer.[2] Samtidigt som en sådan ekonomisk politik är gynnsam på samhällelig nivå kan den vara problematisk, eftersom det höga omvandlingstrycket riskerar att leda till utslagning av företag och förlorade arbetstillfällen i vissa branscher. Att den är effektiv för landet som helhet innebär inte att den är positiv för alla företag och anställda. Den historiska kompromiss som är en del av förklaringen till framgångarna i Sverige byggde på ett väl utvecklat socialförsäkringssystem, som skulle säkerställa att de som drabbades av strukturomvandlingen skulle hållas skadeslösa genom både försäkring och en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Denna historiska kompromiss har under senare decennier brutits. Exportkvoten har fortsatt att växa, men socialförsäkringarna har inte utvecklats i motsvarande grad. Vissa av systemen uppräknas med prisutvecklingen, medan andra fordrar aktiva beslut rörande den nominella nivån. Oavsett vad som gäller finns en tendens till eftersläpning i förhållande till reallöneutvecklingen.[3]

Följden har blivit ökad ekonomisk sårbarhet för både dem som av olika anledningar står utanför arbetsmarknaden och dem som har anställning men arbetar i sektorer som är utsatta för utländsk konkurrens. Som framgått av kapitel 3 är denna ökade sårbarhet inte jämnt fördelad vare sig över olika inkomstskikt eller över landet utan har uttalade sociala och regionala dimensioner.[4] Detta förklarar enligt vissa forskare en del av förändringarna i de politiska sympatierna i Sverige under de senaste decennierna.[5]

Bedömning: En rekonstruktion av den historiska kompromissen framför allt vad avser en återställd offentlig social försäkring skulle öka den ekonomiska politikens legitimitet i de grupper som inte har gynnats av internationaliseringen.

[2] Erixon (2010).
[3] För konkreta illustrationer, se ISF (2014).
[4] Förutom referenserna i detta kapitel, se också Enflo et al (2014); Keuschnigg et al. (2019).
[5] Dal Bó et al. (2020).

16.2 Finanspolitik och krishantering

Finanspolitiken har undergått stora förändringar under senare decennier. Efter några tvära kast med perioder av okontrollerad statsskuldsutveckling under 1970- och 1980-talen genomfördes en genomgripande reform av budgetprocessen i den statliga sektorn.[6] Den nya processen ökade riksdagens och regeringens auktoritet över den offentligfinansiella utvecklingen liksom transparensen i budgetsystemet. Av stor betydelse för den fortsatta utvecklingen blev också det överskottsmål som riksdagen beslutade.

Överskottsmålet introducerades i vårpropositionen 1997 och sattes då till 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.[7] Bakom nivån 2 procent låg ingen djupare analys utan mer allmänt hållna motiv. De viktigaste motiven för målet angavs av regeringen vara den demografiska utvecklingen och behovet av marginaler för att kunna föra en aktiv finanspolitik:[8]

> En sådan politik innebär ett ansvarstagande för välfärden. På längre sikt är det avgörande för Sveriges möjligheter att bibehålla en god välfärd och ett anständigt samhälle. En bit in på nästa sekel kommer de offentliga åtagandena att utsättas för en större belastning bl.a. genom ett växande antal äldre. Den offentliga sektorn måste då stå rustad för att möta denna utveckling.
>
> I takt med att de offentliga finanserna bringas under kontroll skapas utrymme att aktivt använda finanspolitiken för att motverka en försvagning av konjunkturen eller tendenser till överhettning. Med ett överskott på 2 procent som utgångsläge finns det en marginal att aktivt motverka konjunkturavmattningar utan att underskottet i de offentliga finanserna hotar att bli för stort.

Utöver dessa motiv anförde regeringen mer allmänna motiv, såsom att tendenser till stora underskott i de offentliga finanserna uppmärksammas snabbt och får återverkningar på regeringens handlingsutrymme, att en stor offentlig sektor kräver starka offentliga finanser, att beslutet om en stabilitets- och tillväxtpakt innebar en restriktion på finanspolitiken och att ett högt offentligt finansiellt sparande ger mer utrymme för offentliga investeringar. Men de bärande motiven handlade alltså om demografi och säkerhetsmarginaler.

[6] För en sammanfattande beskrivning, se Molander and Holmquist (2013).
[7] Prop. 1996/97:150, s. 17.
[8] Ibid.

Vad gäller säkerhetsmarginalerna kan konstateras att budgetreformen under 1990-talet har skapat ett väsentligt robustare budgetsystem, som har minskat känsligheten även för starka makroekonomiska chocker. Detta illustreras av förloppet under och efter den finansiella kris som tog sin början hösten 2007. Den makroekonomiska påfrestningen under denna kris var av samma storleksordning som krisen på 1990-talet; ändå begränsade sig de offentligfinansiella konsekvenserna till några få procent av BNP, som framgår av nedanstående figur. Till förloppet bidrog också att viktiga aktörer i det ekonomiska systemet bedömde att krisen skulle bli kortvarig. Det stabiliseringspolitiska motivet för ett överskott har alltså försvagats väsentligt. Hur pandemin påverkar denna bedömning är ännu för tidigt att avgöra.

En konsekvens av denna förändring är att det argument som överskottsmålet huvudsakligen vilar på är det demografiska – att den offentliga sektorn ska stå ”rustad” inför den ökande andelen äldre i befolkningen.

I den senaste större översynen av överskottsmålet från år 2016[9] konstaterades att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld hade sjunkit från cirka 70 procent av BNP i slutet av 1990-talet till 43 procent av BNP 2015. Om den offentliga sektorns finansiella tillgångar inkluderades, var den offentliga sektorns nettoförmögenhet cirka 20 procent av BNP 2015, jämfört med en nettoskuld på cirka 30 procent av BNP knappt två decennier tidigare. Kommittén konstaterade att statsskulden och statens ränteutgifter hade minskat kraftigt och att förtroendet för finanspolitiken hade stärkts.

Utredningen konstaterade att den starkt ökade invandringen har förändrat bilden men beskrev det som en förskjutning i tiden av befolkningens åldrande.[10] Som framgått av kapitel 13 har försörjningskvoten – antalet barn, unga och äldre i relation till antalet personer i arbetsför ålder – påverkats starkt av invandringen. Försörjningskvoten ökar med mellan 15 och 16 procent, om de utrikes födda exkluderas ur kalkylen. Ur rent demografisk synvinkel är detta en mycket kraftig förändring av förutsättningarna. Den avgörande frågan för samhällsekonomin är i vilken utsträckning de utrikes födda kan integreras och bidra i paritet med sin faktiska potential. En förutsättning för detta är att utrymmet för investeringar i human-

[9] SOU 2016:67.
[10] Ibid. s. 92.

kapital är tillräckligt, vilket i sin tur ställer vissa krav på finanspolitiken. Utredningen förde emellertid ingen sådan diskussion i sitt betänkande.

Utredningen förordade efter en diskussion av olika alternativ ett överskottsmål på 1/3 procent av BNP och ett skuldankare på 35 procent av BNP, vilket har antagits av riksdagen.[11]

Vilken finanspolitik som krävs för att upprätthålla en långsiktigt stabil statsskuld är en komplicerad fråga, vars svar beror på ett antal nödvändigtvis osäkra antaganden om ekonomisk tillväxt, demografi med mera. Rent mekaniskt föreligger det ett enkelt samband mellan det årliga finansiella underskottet, tillväxten och den långsiktig statsskulden. Om underskottet i relation till BNP kallas d, den nominella tillväxten g och skulden i relation till BNP D, gäller långsiktigt att $D = d/g$. EU:s stabilitets- och tillväxtpakt har satt gränserna för underskottet till 3 procent av BNP och för skulden till 60 procent, vilket hänger samman, om man antar att den nominella årliga tillväxten i ekonomin är 5 procent i genomsnitt. Blir tillväxten lägre, måste det årliga underskottet i motsvarande mån vara lägre.

I Sverige har den nominella årliga tillväxten sedan 1998 varit drygt 4,2 procent. Med Överskottsmålskommitténs föreslagna skuldankare på 35 procent av BNP innebär det ett krav på att underskottet inte överstiger 1,47 procent, under förutsättning att tillväxten ligger kvar på denna nivå.

Nu kompliceras analysen som sagt av att förutsättningarna förändras i olika avseenden – demografisk profil, arbetsutbud, produktivitetsutveckling, pensionsålder och andra faktorer. Olika bedömare har därför kommit till olika slutsatser. Finansdepartementet förordade i en utvärdering 2010 att det dåvarande målet på 1 procent av BNP skulle behållas.[12] Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, OECD och Internationella valutafonden IMF har alla kommit till slutsatsen att ett mål om balans i de offentliga finanserna är tillräckligt för att garantera en långsiktigt hållbar utveckling av statsskulden.[13] Överskottsmålskommittén kom i sin egen analys fram till att inte heller ett underskott på 0,5 procent av BNP skulle komma i konflikt med stabilitets- och tillväxtpaktens krav.[14] Paktens gräns för

[11] Se Skr. 2017/18:207.
[12] Ds 2010:4.
[13] Finanspolitiska rådet (2014); Konjunkturinstitutet (2015); OECD (2015); European Commission (2016); IMF (2015).
[14] SOU 2016:67, tabell 7.3.

skulden på 60 procent av BNP motsvarar i själva verket med gjorda antaganden ett underskott på omkring 2/3 procent av BNP, det vill säga 1 procentenhets lägre saldo än dagens överskott på 1/3 procent av BNP. Skillnaden motsvarar omkring 50 miljarder kronor.

Ovanstående kalkyler avser endast saldot och säger ingenting om hur detta saldo uppnås. Både utgiftsnivå och skatteuttag kan varieras. Skattekvoten har sjunkit med omkring 6 procentenheter av BNP mellan år 2000 och år 2019, vilket i dagsläget motsvarar 300 miljarder kronor.[15]

Sammanfattningsvis fanns före pandemiutbrottet ett betydande handlingsutrymme även med beaktande av de övergripande restriktioner på finanspolitikens långsiktiga utveckling som är allmänt omfattade. Den viktiga restriktionen är att det offentligfinansiella utrymme som man skapar – antingen det sker genom skattehöjningar eller genom upplåning – utnyttjas för genuina investeringar, det vill säga utgifter som stärker landets ekonomiska potential. I det demografiska perspektiv som berörts ovan handlar detta primärt om utbildning för att underlätta inträde på arbetsmarknaden, men även andra investeringar blir aktuella i det perspektivet – utbyggd barnomsorg, bostäder på de orter där det föreligger brist och vissa infrastrukturprojekt med sikte på att förbättra lokala och regionala arbetsmarknaders funktionssätt.

Konsekvenser av pandemikrisen

Större pandemier och krig har olika effekter på ekonomin.[16] Pandemier får en långsiktig negativ effekt på realräntan, med en topp efter några decennier, medan krig har den motsatta effekten. Detta är naturligt, eftersom pandemier i motsats till krig inte påverkar det fysiska kapitalet.

Erfarenheterna från pandemier under både 1900-talet och innevarande sekel är att andelen av de totala inkomsterna som går till lägre decilgrupperna minskar, att förvärvsfrekvensen i grupper med kort utbildning minskar samtidigt som de som har högre utbildningen knappast påverkas, och att inkomstojämlikheten växer.[17] I en

[15] SCB: Nationalräkenskapsstatistik.
[16] Jordà et al. (2020).
[17] Furceri (2020).

analys av effekterna av samtliga pandemier under perioden 1961–2017 i 175 länder visar sig ginikoefficienten stiga med 1,25 procent inom 5 år och ligger sedan kvar på denna nivå.[18] Ginikoefficienten för marknadsinkomster stiger mindre än koefficienten för disponibla inkomster, vilket indikerar att de politiska åtgärder som vidtas gynnar de högre inkomstskikten mest.

I den mån dessa tidigare erfarenheter kan utnyttjas som beslutsunderlag i den nu aktuella krisen blir slutsatsen att fördelningsaspekterna på krishanteringen måste bevakas noga både i utformning och uppföljning av motåtgärderna. Det är nödvändigt att utnyttja marknadsekonomins flexibilitet och fördela kostnaderna efter bärkraft. De företag som påverkats mest har fått problem, när intäkter fallit bort samtidigt som fasta kostnader för lokaler och lån finns kvar. Fastighetsägare och banker har emellertid intresse av att hyresgästerna finns kvar efter krisen och kan förväntas vara villiga att omförhandla hyres- och lånevillkor.

På samma sätt bör de oundvikliga skattehöjningarna i spåren av krisen fördelas efter bärkraft. En ökad progressivitet har sannolikt förutsättningar att uppfattas som legitim. Erfarenheterna från större väpnade konflikter har en viss relevans här.[19] De större krigförande nationerna under andra världskriget hade höga marginalskatter på inkomster – i USA:s fall 90 procent – som både i USA och Storbritannien behölls flera decennier efter krigsslutet.[20]

Bedömning: Fördelningsaspekterna på utformningen av krisåtgärderna måste bevakas.

16.3 Den globala finansmarknaden och makropolitiken[21]

Finansmarknaderna har expanderat kraftigt under senare decennier. Dagsomsättningen på den globala nivån har tiofaldigats sedan 1980-talet, vilket innebär att den globala finansmarknaden har expanderat

[18] Ibid. Effekten på 1,25 procent motsvarar 0,5 standardavvikelser inom den population som författarna har studerat.
[19] För en översikt, se Caplan (2002).
[20] Piketty (2013), figur 14.1.
[21] Avsnittet bygger i huvudsak på underlagsrapporten *Fördelningseffekter av framväxten av en globaliserad finansmarknad och den förda makropolitiken* av Karolina Ekholm.

snabbare än världshandeln, vilken i sin tur har vuxit snabbare en den globala ekonomin. Länge sågs denna expansion som något självklart positivt, eftersom borttagna hinder och utvecklade nätverk enligt gängse ekonomisk logik bör bidra till den ekonomiska utvecklingen.

Förändringarna på finansmarknaderna har relevans för fördelningspolitiken på flera sätt. De finansiella tillgångarna är ojämnt fördelade, liksom de olika slagen av tillgångar – aktier, banktillgodohavanden, fastigheter och så vidare. Dessa påverkas olika av ränteläget, som därför får konsekvenser för förmögenhetsfördelningen. Globaliseringen kan också utnyttjas i olika utsträckning av olika aktörer – stora företag har större möjligheter än små och förmögna personer större möjligheter än mindre bemedlade.

De finanspolitiska kriserna i slutet av 1990-talet och 2007–2008 reste tvivel kring globaliseringens fördelar. Kriserna fick för många av världens länder långvariga konsekvenser som inte fördelades jämnt över befolkningen, och på många håll skadades legitimiteten också hos det politiska systemet. De två nämnda kriserna var inte unika. Laeven och Valencia har i en systematisk sammanställning av banksystemkriser konstaterat att det under perioden 1970–2011 ägde rum 147 sådana, det vill säga mellan 3 och 4 kriser per år i det globala systemet.[22] Både policysvaren på kriserna och de samhällsekonomiska kostnaderna har varierat starkt.[23]

Vid sidan av de återkommande kriserna har det låga ränteläget varit ett ämne för diskussion. Olika förklaringar har framförts. Den åldrande befolkningen i många av världens rikare länder kan förväntas leda till ett högre sparande för tiden efter arbetslivet, åtminstone i länder med svaga offentliga pensionssystem. En ojämnare inkomstfördelning leder också till ett större utbud av kapital, eftersom personer med högre inkomster tenderar att ha en högre sparkvot. De kapitalplaceringar som blir resultatet av detta högre utbud behöver inte nödvändigtvis resultera i en högre ekonomisk tillväxt ens på global nivå, och definitivt inte i ursprungsländerna. Ett betydande kapitalflöde har under senare decennier gått från Kina till USA för att finansiera ett växande budgetunderskott, och vissa andra flöden kan kopplas till skatteundandragande. Inom det så kallade BEPS-

[22] Laeven and Valencia (2012). Observera att siffran avser systemkriser och inte kriser i enskilda banker.
[23] Amaglobeli et al. (2015).

projektet har företagens skatteundandragande uppskattats till 100–240 miljarder US-dollar eller 4–10 procent av de totala bolagsskatteintäkterna per år.[24]

Det har också gjorts försök att skatta de direkta fördelningseffekterna av finansiell avreglering och globalisering. De Haan och Sturm har i en studie av 121 länder under perioden 1975–2005 funnit en tendens att finansiell liberalisering leder till ökad ojämlikhet, men att effekterna beror på hur utvecklade de finansiella institutionerna är när liberaliseringarna införs.[25] De politiska förhållandena har också betydelse. Likartade slutsatser dras i en analys av Furceri et al., där man understryker beroendet av institutionella förhållanden.[26] Avregleringar leder till viss ekonomisk tillväxt och samtidigt ökad ojämlikhet, men avvägningen mellan tillväxt och jämlikhet påverkas av hur utvecklade finansmarknaderna är när åtgärderna sätts i verket. Förändringarna har också gett upphov till en internationell diskussion om penningpolitikens och finanspolitikens relativa ställning som instrument för den makroekonomiska styrningen. I den ekonomiska kris som vållats av pandemin förefaller ingen ifrågasätta behovet av kraftfulla finanspolitiska ingrepp, men diskussionen hade initierats redan före denna kris och sannolikt kommer sannolikt att fortsätta efter det att det akuta skedet är över.

I det svenska statliga budgetsystemet görs ingen åtskillnad mellan investeringar och konsumtionsutgifter. Det har rests farhågor om att detta skulle leda till en utträngning av offentliga investeringar och en för låg investeringsnivå, i synnerhet om akuta kriser tvingar fram höga utgifter av annat slag. Vissa av de utgifter som förordas i detta betänkande, och även en del av dem som presenterats i regeringens knippen av krisåtgärder har karaktär av investeringar i humankapital och träffas därför inte av denna kritik. Den skepsis som rått inför ett återinförande av en särskild kapitalbudget beror på svårigheterna att särskilja konsumtion från investeringar och den risk som detta innebär för den långsiktiga finansiella stabiliteten.

[24] OECD (2015 d).
[25] De Haan and Sturm (2017).
[26] Furceri et al. (2019).

Förslag: När det akuta skedet i pandemin är över, bör en utredning tillsättas för att se över de fundamentala komponenterna i det offentliga budgetsystemet – avvägningen mellan finans- och penningpolitiska styrmedel, överskottsmål, hantering av investeringar och skattekvot.

17 Utbildning och kultur

17.1 Utgångspunkter

- Ett väl utbyggt utbildningssystem med en hög lägstanivå på kvaliteten är ett av de starkaste instrumenten för att skapa och vidmakthålla ett jämlikt samhälle. Det jämnar ut skillnader i förutsättningar mellan barn och ungdomar med olika bakgrund och bidrar därmed till mer lika livschanser och ökad social och ekonomisk rörlighet.
- En sammanhållen förskola och skola är viktig för integrationen och den sociala tilliten. Utan ett dagligt umgänge mellan barn med olika social och kulturell bakgrund finns en risk att skolans värdegrund byggd på respekt för de mänskliga rättigheterna och demokrati urholkas på sitt innehåll.[1]
- Humankapitalet är jämte det sociala kapitalet den viktigaste tillgången i ett utvecklat samhälle. Humankapitalet är i ett typiskt OECD-land mellan 3 och 5 gånger så stort som det samlade fysiska kapitalet.[2] Siffran är högre i mer utvecklade länder, och humankapitalets betydelse ökar över tid. Utbildningssystemets resurser och kvalitet är alltså extremt viktiga för landets utveckling, både generellt och i trängre ekonomisk mening.
- Utbildningssystemet producerar både privata och kollektiva nyttigheter. De privata nyttigheterna består dels av kunskaper och färdigheter som värderas på arbetsmarknaden och därmed är avgörande för en människas försörjningsmöjligheter, dels av sådant som skapar förutsättningar för ett rikare liv, en bättre hälsa, utvecklade relationer med andra människor och en djupare förståelse av samhället. Till de kollektiva nyttigheterna hör bland annat en bättre fungerande demokrati, en starkare tillit i samhället, högre

[1] Levinson (1999).
[2] OECD (2011 c).

ekonomisk tillväxt, lägre korruption och mer allmänt minskad brottslighet. Värdet av den icke marknadsrelaterade privata nyttan har uppskattats vara högre än värdet av den marknadsrelaterade, och värdet av de kollektiva nyttigheterna av samma storleksordning som det sammanlagda värdet av de privata.[3]

- Kulturpolitiken kan liksom utbildningspolitiken vara ett instrument för att öka jämlikheten i samhället. Rätt utformad bidrar den till att vidga referensramar och väcka nya tankar hos både barn och vuxna med mindre gynnad utbildningsbakgrund och kan därför ses som ett komplement till utbildningspolitiken i utvecklingen och underhållet av landets humankapital. Kulturskolorna bidrar till utvecklingen av andra färdigheter än de som övas i den ordinarie undervisningen och kan därmed med rätt inriktning bidra till att öka den sociala rörligheten.

17.2 Problem och diagnos

Den svenska förskolan och skolan har under ett antal decennier genomgått stora förändringar. Samtidigt har skolan tagit emot många nyanlända elever. Utbildningssystemet brottas med en rad problem:

- Förskolan hamnar ofta i bakgrunden när det presenteras nationella satsningar för att lyfta den svenska utbildningen. Ett exempel är de riktade statsbidragen, med betydligt högre belopp per barn i grundskolan än i förskolan. Den skeva fördelningen innebär att staten i dagsläget tar initiativ för att stärka grundskolans likvärdighet och kunskapsutveckling, men lämnar ansvaret för förskolans möjligheter att göra detsamma i stort sett helt till kommunerna. Detta riskerar att särskilt missgynna barn som växer upp under socioekonomiskt svårare villkor.
- Fokus i de nationella ansträngningarna för att förbättra barnens uppväxtmiljö och lärande ligger på grundskolan. Då har barnen i många fall redan befunnit sig i förskolans utbildningsverksamhet i 4–5 år, där de tidiga insatserna äger rum.

[3] McMahon (2009), (2018).

- Resultaten i grundutbildningen enligt PISA-mätningarna föll markant efter sekelskiftet, mer än i andra OECD-länder. Vissa av försämringarna var märkbara åtminstone ett decennium tidigare. I de senaste mätningarna från 2015 och 2018 har försämringen dock planat ut och vänt vad avser svenskfödda elever. För elever med utländsk bakgrund och i synnerhet för utrikes födda är läget otillfredsställande.
- Det finns indikationer på att skolan inte lyckas med att etablera en demokratisk värdegrund hos alla elever.[4]
- Det finns en betydande geografisk spridning i studieresultat som är synlig även på länsnivå. Andelen elever som klarar kunskapsmålen i alla ämnen i årskurs 9 varierar mellan 68,3 och 81,3 procent mellan det starkaste och det svagaste länet.[5] Detta är en indikation på att skolan inte klarar målet om likvärdighet, även om förutsättningarna skiljer sig mellan länen.
- Skillnader i skolresultat har ökat mellan kommuner såväl som mellan landets skolor. Ökningen förklaras till övervägande del av en tilltagande socioekonomisk segregation och att skillnaderna i elevers förutsättningar därmed har blivit större.
- Det finns systematiska kvalitetsskillnader mellan skolor i olika kommuntyper. Landsbygdsskolor har i genomsnitt lägre kvalitet än skolor i större städer och storstadsregioner, mätt med skolors mervärde.
- Flickor når högre provresultat än pojkar och har också genomsnittligt högre betyg.
- Ur ett jämställdhetsperspektiv kan skolsystemet karaktäriseras som bestående av tre olika sfärer – två yrkesförberedande sfärer som är manligt respektive kvinnligt präglade och företrädesvis har elever vars föräldrar har liknande utbildning, och en tredje sfär av högskoleförberedande gymnasieutbildningar med jämnare könsrepresentation, vars elever till övervägande del har högutbildade föräldrar.

[4] Se avsnitt 8.3 för denna och följande uppgifter.
[5] Statistik från Skolverket. Avser läsåret 2018/2019.

- Utrikes födda elever har sämre resultat än inrikes födda, men skillnaderna avtar med den tid de tillbringar i skolan. För utrikes födda som anländer före skolåldern är skillnaderna måttliga, av samma storleksordning som skillnaden mellan flickor och pojkar. Utrikes födda diskrimineras i betygssättningen, men gynnas sannolikt av att det för en given prestation på de nationella proven är lättare att få ett högt betyg i svaga skolor[6].
- Det finns ett tydligt samband mellan föräldrars utbildningsnivå och inkomster och barnens prestationer i skolan. Betydelsen av familjebakgrund och uppväxtmiljö för elevens skolresultat är stor, men bland svenskfödda elever som haft möjlighet att gå hela sin skolgång i den svenska skolan har uppväxtmiljöns betydelse legat konstant de senaste trettio åren. Bland utrikes födda elever har dock uppväxtmiljöns betydelse ökat, delvis på grund av att en allt högre andel bland eleverna anlänt till Sverige efter skolstart, delvis på grund av att fler elever kommer från språkligt och kulturellt mer avlägsna länder. Föräldrarnas inkomster har fått ökad betydelse.
- Resurstilldelningen vad avser kompensationen för ogynnsamma sociala och ekonomiska bakgrundsvillkor varierar mellan kommunerna.
- Resursfördelningen mellan offentliga och fristående skolor missgynnar de offentliga, eftersom ersättningen per elev är densamma, trots att de offentliga har flera kostnadskrävande uppgifter som de fristående inte har.
- Det finns ett gap mellan vad eleverna presterar på externt rättade nationella prov och de betyg som delas ut. Fristående huvudmän är mer generösa i betygssättningen och i rättningen av de nationella proven. Det finns också tecken på betygsinflation, som har varit starkare i kommuner med konkurrens mellan skolor, och som drivs framför allt av de fristående skolorna.[7]
- Lärarförsörjningen är otillräcklig. Omkring 20 procent av lärarkåren saknar i dag behörighet, och i förskolan har mindre än 40 procent förskollärarexamen. Skolverket förutser en brist på

[6] Tyrefors Hinnerich et al. (2011) respektive Skolverket (2019 b).
[7] Vlachos (2018).

45 000 lärare och förskollärare år 2033.[8] Medan lärartätheten är högre i områden med mindre gynnsamma förutsättningar, gäller det motsatta för lärarkompetensen. Bristen på förskolelärare är särskilt stor i storstäder och i kommuner långt ifrån lärosäten.

- Svenska elever har i internationell jämförelse få undervisningstimmar.[9]
- Arbetsron i klassrummen brister, vilket går ut över elevernas skolarbete, resultaten och lärarnas arbetsmiljö.[10]
- Läromedlen – och här avses i första hand läroböcker – anses internationellt viktiga för resultaten i skolan[11] men har i Sverige fått en mindre framskjuten plats under senare decennier. Den centrala läromedelsgranskningen avskaffades 1991 och har inte fått någon fullgod ersättning.[12]
- Den pedagogiska forskningen i landet har under lång tid haft svag anknytning till praktiken och dessutom svag internationell förankring. Vissa förbättringar har dock skett under senare år, bland annat genom tillkomsten av ett skolforskningsinstitut. Tillgången på data som underlag för forskning om förskolan är otillräcklig.
- Tillsynen i skolorna brister. Missförhållanden har på vissa håll uppdagats utan att tillsynsmyndigheten har tillräckliga möjligheter att ingripa. Vissa skolor har dock stängts eller utsatts för tvångsförvaltning efter långvarig misskötsel. Konkurser i fristående skolor har drabbat elever.

Beträffande kulturpolitiken:

- Brukarundersökningar visar att kulturanslagen i stor utsträckning kommer redan gynnade grupper till del.
- Kulturskolor finns i de flesta kommuner men hotas på många håll av försämrad kommunal ekonomi.
- Arbetsmiljön har på många bibliotek försämrats.

[8] Skolverket (2019 f). Prognosen är nedskriven sedan föregående tillfälle framför allt på grund av fallande födelsetal.
[9] OECD (2019 a), kapitel D.
[10] OECD (2015 b), s. 35.
[11] Oates (2014).
[12] Om läromedelsgranskningens historia, se Johnsson Harrie (2009). Beträffande nuläget finns Skolinspektionens rapport 2011:1 ang. kemiämnet och en undersökning i *Skolvärlden* den 19.11.2014.

Diagnoser

Bakom de ovannämnda problemen finns ett antal delvis oberoende förklaringar. Kommunaliseringen av skolan, en pedagogisk nyordning och skolval kombinerad med fri etableringsrätt har alla på olika sätt bidragit, men också förändringar i omvärlden har med all sannolikhet spelat in. Det starka inflödet i skolan av barn med utländsk härkomst har inneburit ytterligare en utmaning. Utbildningsnivån hos föräldrarna har däremot höjts under senare decennier, vilket påverkar resultaten positivt. Skoldebatten har under senare år i stor utsträckning handlat om organisationen – ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, de fristående skolornas ställning och relaterade frågor – varför det finns anledning att lyfta fram det som är kärnan i verksamheten: undervisningens innehåll och form.

Diagnos – pedagogik

En svårighet med att avgöra pedagogikens betydelse för utbildningsresultaten är att det kräver information om vad som faktiskt pågår i klassrummen. Läroplaner är dokument som ger uttryck en viss grundsyn på utbildning, men generellt är det svårt att avgöra vilket inflytande en ny läroplan får på undervisningen. Lärare med lång erfarenhet fortsätter ofta att tillämpa de metoder som de har utvecklat i praxis, och förändringar, om de kommer till stånd, uppvisar därför en betydande tröghet. Pedagogisk doktrin och didaktik lärs ut på lärarhögskolor, vilket får konsekvenser för undervisningen i takt med att nya lärarkullar examineras, och i den takten kan man därför utgå från att förändringar får genomslag.

En informationskälla om undervisningspraxis är PISA-undersökningarnas bakgrundsfrågor om undervisning, studiero i klassrummen med mera. Det är på denna grund som man dra slutsatsen att den pedagogik som dominerar den svenska skolan och som lärarutbildningen bygger på är ett tämligen tydligt uttryck för vad som omväxlande kallas elevcentrerad eller konstruktivistisk pedagogik.[13] Grundtanken är att elever som huvudregel ska söka kunskapen på egen hand och att läraren därmed ges en mera tillbakadragen roll som stöd i detta sökande. Bakom denna ansats finns tanken att avståndet mellan vad eleverna vet och vad en lärare i en klassisk undervisnings-

[13] Se avsnitt 8.3.7.

situation meddelar inte får vara för stort. Risken är nämligen då att eleverna visserligen lär sig något av vad läraren undervisar om men att de inte gör detta tankematerial till sitt utan lagrar det parallellt med sina tidigare föreställningar och bara mekaniskt kan reproducera det.[14]

Ett annat argument för den konstruktivistiska synen på lärande är att barn under de första levnadsåren spontant söker lära sig grundläggande färdigheter som att gå, prata och utveckla sociala relationer med andra människor, och att detta alltså är det naturliga sättet att lära sig. Dessa färdigheter har dock utvecklats under miljoner år av evolution, medan det som skolan ska förmedla – läsa, skriva, räkna, kunskaper om natur och samhälle – är relativt nya uppfinningar i människans tillvaro, med bara några tusen års historia.[15]

I det konstruktivistiska programmet ingår också att det som läraren ska bistå med framför allt gäller metod – hur man söker kunskap, hur man kan ställa kritiska frågor och så vidare. Metod är emellertid bortom det mest generella och elementära områdesanknuten. För att kunna förstå innebörden i en text eller kunna värdera svaren man får på kritiska frågor krävs kunskap på det aktuella området. Det finns åtskilliga undersökningar som belägger behovet av en kunskapsbas för att man ska kunna utvidga sin kunskap.[16]

Kommissionen menar att det behövs en översyn av pedagogiken i den svenska skolan. Flera argument pekar i en sådan riktning. Från tanken att gapet mellan vad en elev kan och vad som ska läras in inte får vara för stort är steget mycket långt till att inlärning som huvudregel ska ske på elevens eget initiativ. Den pedagogik som har grundats på denna föreställning har i internationella utvärderingar visat sig leda till sämre resultat generellt.[17] Redan detta konstaterande har fördelningspolitiska implikationer, eftersom en del av skolans uppdrag är att jämna ut barnens möjligheter genom att säkerställa en hög lägstanivå på kunskaper och färdigheter. Viktigt ur kommissionens perspektiv är att denna pedagogik också förefaller särskilt missgynna elever med svag studiesocial bakgrund.[18] Den elev som har ett snävare kunskapsunderlag att utgå från i sitt sökande efter ny kunskap

[14] För exempel från naturvetenskapen, se Andersson, B. (2001).
[15] För en allmän diskussion av denna aspekt, se Hirsch (2016).
[16] Se exempelvis de Groot (1965), van Dijk and Kintsch (1983), Recht and Leslie (1988), Schneider et al. (1989), Arya et al. (2011).
[17] Se Kornhalls underlagsrapport till kommissionen, avsnitt 2.2, för vidare referenser till litteraturen; vidare OECD (2016 a) och (2018 c).
[18] Chall (2000), Mayer (2004), Haeck et al. (2012), Andersen and Andersen (2015).

har ett sämre utgångsläge än den som har ett bredare. Det är inte bara så att det blir lättare att inhämta mer kunskap, när man har ett bättre utgångsläge; kunskapen ökar i sig efterfrågan på mer kunskap. Ett av undervisningens huvudmål är, som konstateras i skollagens inledning, att ”främja en livslång lust att lära”, och huvudvägen mot detta mål är just att förmedla kunskap.[19]

PISA-undersökningen från 2015 ger i sin undersökning av undervisningspraxis i de olika länder information som kan användas för att dra slutsatser inte bara om olika pedagogiska metoders resultat i allmänhet utan också specifik information om vad som fungerar bra eller mindre bra i varje land beroende på undervisningsmiljön i stort.[20] De rapporterade resultaten avser naturvetenskap (biologi, fysik etc.), vilket ger indikation beträffande både verbal förmåga och logiskt tänkande. Som nämndes i kapitel 8 har OECD grupperat de pedagogiska ansatserna i tre huvudkategorier: elevstyrd, traditionell lärarledd och adaptiv lärarledd, där den tredje kännetecknas av att läraren har en central roll men samtidigt är nog med att anpassa undervisningen till den nivå som eleverna befinner sig på. För svenskt vidkommande gäller:

- Användningen av elevstyrd pedagogik ligger klart över medelvärdet bland OECD-länder.[21] Marginaleffekten av ytterligare användning av denna pedagogik är klart negativ för svagpresterande elever och gör ingen signifikant skillnad bland högpresterande elever.
- Användningen av traditionell lärarledd pedagogik ligger under OECD:s medelvärde. Marginaleffekten av ytterligare användning av denna pedagogik är positiv för alla elevkategorier.
- Användningen av adaptiv lärarledd pedagogik ligger i Sverige över medelvärdet. Marginaleffekten av ytterligare användning är klart positiv för alla elevkategorier.

Slutsatsen för svenskt vidkommande stämmer väl överens med den internationella forskningen beträffande pedagogiska ansatser och studieresultat. Det är enligt kommissionens mening angeläget att analyser av det här slaget får bli vägledande för pedagogisk-strategiska val i den svenska skolan, så att den pedagogiska diskussionen kan

[19] 1 kap. 4§ skollagen.
[20] OECD (2016 a), (2018 c).
[21] Se diagram i avsnitt 8.3.7.

komma förbi de låsningar som präglat den under flera decennier. Det bör understrykas att den pedagogik som resultatmässigt dominerar de övriga inte är vare sig den elevstyrda eller den traditionellt lärarledda utan vad som kallats en adaptiv lärarledd pedagogik. Möjligen skulle detta tredje alternativ kunna användas för att överbrygga motsättningarna.

Diagnos – kommunaliseringen

Den överföring av ansvaret för grundutbildningen från staten till kommunerna som skedde åren kring 1990 har sannolikt bidragit till både den allmänna standardsänkningen och den ökade spridningen inom skolsystemet.[22] Skillnaden i kapacitet och kompetens är stor mellan kommunerna. Medan storstäderna kan utnyttja stordriftsfördelar och dessutom har tillgång till universitet och lärarhögskolor inom sina gränser, har den typiska kommunen i landet med 15 000 invånare och en central förvaltning med 4–5 handläggare[23] svårt att uppfylla de krav som ställs på kapacitet och kompetens för att förvalta och utveckla skolan, följa den pedagogiska utvecklingen, läromedelsutgivningen och så vidare. Det finns dessutom mer än 100 kommuner med färre, ibland långt färre, invånare.

I Holmlund m.fl. (2019)[24] konstateras klara skillnader mellan skolans mervärde i storstäder, andra tätorter och landsbygdskommuner. Möjliga förklaringar till detta är stordriftsfördelarna med att driva en skola, svårigheterna att attrahera kompetent personal och de allmänt högre kostnaderna för att driva skola i mer glesbefolkade kommuner. Det kommunala utjämningssystemet innehåller visserligen en komponent som kompenserar för gles bebyggelse, men eftersom huvuddelen av överföringen från stat till kommun sker i form av en klumpsumma, finns ingen garanti för att detta bidrag fullt ut kompenserar just skolförvaltningen, även om det är korrekt uträknat.

Till svårigheterna i landsbygdskommunerna bidrar också en generellt mindre gynnsam familjebakgrund,[25] ett problem som har

[22] SOU 2014:5. Se också Jarls underlagsrapport till kommissionen för en allmän diskussion om relationen mellan stat och kommun på detta område.
[23] Siffran bygger på en mindre enkät skickad till en grupp kommuner med detta invånarantal (Bjuv, Hallsberg, Kalix, Krokom, Mörbylånga och Orust).
[24] Holmlund m.fl. (2019), avsnitt 7.2.2.
[25] Holmlund m.fl. (2019), fig. 3.17.

förstärkts med det starka inflödet av elever med utländsk härkomst.[26] Invandrarandelen är numera högst i de mest avlägsna kommunerna,[27] även om den lokalt kan vara mycket hög i vissa skolor i storstadsområdena.

Enligt ekonomisk teori kan kommunerna inte förväntas ta det fulla ansvaret för produktionen av kollektiva nyttigheter, eftersom medborgarna rör sig fritt mellan kommunerna. Mer än hälften av befolkningen bor i vuxen ålder i en annan kommun än den som de växte upp i; en kommun med en ambitiös skolbudget kommer därför att se mer än hälften av sin investering att gå förlorad.[28] Samma problem uppkommer när det gäller lärarnas kompetensutveckling, eftersom även lärare rör sig över kommungränser.

Ansvaret för skolan är enligt kommissionens bedömning otydligt. Lagar och förordningar och läroplaner skapas på nationell nivå, men ansvaret för utförandet ligger hos kommunerna. Politiskt utkrävs ansvaret till övervägande del på nationell nivå, samtidigt som denna har begränsat inflytande över vad som sker i skolan. En reaktion på detta har blivit en växande flora av specialdestinerade bidrag från staten till kommunsektorn, som är administrativt betungande och inte alltid når sitt syfte. Små kommuner har inte resurser att hålla sig à jour med och söka alla tillgängliga bidrag, och utvärderingar visar att statsbidragen bara i begränsad omfattning når den avsedda verksamheten. Exempelvis konstaterar Skolverket i en uppföljning av statsbidraget för ökad likvärdighet och kunskapsutveckling att systemet är administrativt krävande, vilket särskilt drabbar huvudmän med begränsade resurser.[29] Även riktade statsbidrag har i utvärderingar visat sig få begränsat genomslag. Exempelvis gav ett särskilt bidrag för ökad lärartäthet mindre än hälften av den förväntade effekten.[30]

Diagnos – skolval och fri etablering

Sedan det gamla systemet med folkskola och realskola avskaffades, har Sverige haft en sammanhållen grundskola med få inslag av differentiering utifrån prestationsnivå. Att elever inte ska delas upp ut-

[26] Mörk m.fl. (2019).
[27] Ibid. fig. 4.3.
[28] Baserat på statistiskt underlag från SCB.
[29] Skolverket (2019 d).
[30] De s.k. Wärnersson-medlen; se Andersson och Häkkinen (2005).

ifrån motivation eller förmåga har varit en bärande idé inom grundskolan. Fram till 1990-talets början var också valmöjligheterna inom systemet mycket små.

Sveriges invånare har olika relationer till den offentliga sektorn som medborgare och som brukare. Som medborgare kan man ha ett intresse av att naturen i landets nationalparker skyddas och bevaras utan att man besöker dem. På samma sätt har man som medborgare ett intresse av att landets utbildningssystem håller hög kvalitet och skapar jämlika förutsättningar även om man inte har egna barn, det vill säga brukar tjänsten.

Ett system för styrning av den offentliga sektorn måste balansera den potentiella konflikt som kan finnas mellan medborgar- och brukarrollerna. Brukarinflytande kan ha ett egenvärde men måste samtidigt vägas mot de gemensamma mål som medborgarna gemensamt har formulerat för utbildningssystemet som helhet. Utformningen av ett skolvalssystem ska därför ge föräldrarna inflytande bara så långt detta inte kommer i konflikt med de övergripande målen för utbildningssystemet. Ur detta perspektiv är det väsentligt att understryka att skolval kan existera inom ramen för en sammanhållen skola utan fri etableringsrätt för fristående huvudmän, på det sätt som råder inom den högre utbildningen.

Skolvalet och expansionen av den fristående skolsektorn har inneburit ökat utrymme för elever och familjer att välja en annan skola än den närmsta. Forskning visar att skolvalet och den fria etableringsrätten, med nuvarande utformning och urvalsgrunder, har bidragit till att öka skolsegregationen och därmed försvårat att skolan utgör en mötesplats för elever med olika social och kulturell bakgrund. Elever med goda förutsättningar har en särskilt hög sannolikhet att lämna den kommunala skolan för den fristående sektorn, i synnerhet om de bor i ett område där den kommunala skolan har svaga elevförutsättningar.[31]

På individnivå kan möjligheten att välja skola innebära en chans för socioekonomiskt svaga elever att lämna en dåligt fungerande skola i närområdet för ett bättre alternativ. I genomsnitt är det dock framför allt föräldrar och elever med stark utbildningsbakgrund och god ekonomi som utnyttjar skolvalet, varför nettoeffekten blir att segregationen ökar.

[31] Holmlund m.fl. (2014).

Den ökade segregationen som skolvalet medfört måste också sättas i relation till effekterna på skolresultaten. Resultaten från forskningen är här inte lika entydiga som när det gäller segregationen. Bland de svenska studier som undersökt skolvalet i Sverige uppvisar några svagt positiva effekter, medan andra inte visar några effekter alls, i något fall negativa.[32] Förbättringarna fördelar sig i någon studie jämnt, medan de i andra i huvudsak kommer elever med gynnsam bakgrund till del.

Den konkurrens som skolvalet leder till bidrar till betygsinflationen, eftersom betygen är ett huvudinstrument för att locka elever till skolan. De fristående skolorna uppvisar som konstaterats större skillnader mellan provresultat och betyg än de offentliga.

Det finns exempel på att den fria etableringsrätten inom skolsystemet omintetgör försök från kommunernas sida att minska segregationen och uppfylla skollagens krav på att elever ska få möjlighet att dela sin skoltid med elever med annan social och kulturell bakgrund. Exempel på detta finns från Malmö och Nyköping, liksom från den danska kommunen Holstebro. I alla dessa kommuner har sammanslagningar med syfte att förbättra integrationen lett till nyetableringar av fristående skolor med ökad segregation som följd.[33] Reaktionsmönstren bland dem som utnyttjar sådana möjligheter att undandra sig det gemensamma arbetet med integration och tillitsskapande kontakter är enligt kommissionens mening begriplig men inte socialt hållbar.

Kommissionen bedömer att den omfattande skolsegregationen utgör ett problem och att det behövs åtgärder som syftar till en mer blandad elevsammansättning på landets skolor. Idén om en sammanhållen grundskola har blivit svårare att upprätthålla med en ökad skolsegregation, och uppdelning utifrån elevers familjebakgrund är på många sätt mer olycklig än uppdelning utifrån elevens egen prestation, som den har visst inflytande över.

En stor del av segregationen kan hänföras till ett segregerat boende, men skolvalets bidrag är inte obetydligt och motiverar åtgärder som säkerställer att skolvalets utformning inte står i konflikt med samhälleliga mål om en mer blandad elevsammansättning. Kommissionen menar att hela skolväsendet, kommunala såväl som enskilda

[32] Se avsnitt 8.4.1.
[33] Om Malmö, se Wigerfelt (2010), om Nyköping, Kornhall och Bender (2018), om Holstebro, intervju med rektor Ole Priess, Holstebro, 2019-12-13.

huvudmän, måste involveras i och ta ansvar för skolans kompensatoriska funktion och för skolans demokratiuppdrag.

I utformningen av systemet måste frågan om skolvalets utformning hållas åtskild från etableringsfriheten. Valfrihet förutsätter inte etableringsfrihet.

Diagnos – utrikes födda elever

Det starka inflödet av utrikes födda elever har inneburit en svår och delvis ny uppgift för skolsystemet. Både antalet barn och språkbarriärer i kombination med en ofta svagare skolbakgrund i hemländerna innebär svårigheter. Ett positivt resultat är att elever som anländer före skolåldern uppvisar förhållandevis goda resultat; skillnaderna mellan dessa och elever födda i Sverige med minst en svensk förälder är inte större än skillnaden mellan flickor och pojkar. En växande andel har dock kommit efter skolstart.

Den växande andelen utrikes födda förklarar bara en del av de försämrade resultaten.[34] Det bör också understrykas att merparten av gapet i resultaten mellan inrikes och utrikes födda kan förklaras med socioekonomiska variabler och bostadsområde och att själva utrikesdimensionen alltså inte är den dominerande. Om inrikes och utrikes födda elever hade haft föräldrar med liknande socioekonomisk bakgrund och bott i samma bostadsområde hade nästan hela studiegapet försvunnit.[35]

Diagnos – värdegrunden

Som framgått av kapitel 9 finns det tecken på att stödet för demokratin och de friheter som traditionellt förknippas med den inte kan tas för givet. Tendensen är uttalad i yngre åldersgrupper.

Värdegrunden diskuteras ofta som en fråga separerad från den allmänna debatten om kunskap och pedagogik. Men som framgått finns det starka samband mellan kunskap, tillit och förtroende för de demokratiska institutionerna.[36] Värdefrågorna i skolan har enligt kommissionens mening en stark koppling till ämnen som historia,

[34] Se referenser i kapitel 8.
[35] Grönqvist och Niknami (2017).
[36] Se exempelvis Esaiasson m.fl. (2020), Lindberg och Svensson (2012) och referenser i avsnitt 5.7.

ekonomi och samhällskunskap. Utan denna koppling finns en risk att den demokratiska författningen, respekten för mänskliga rättigheter och relaterade värden av eleverna uppfattas som ett alternativ bland många utan någon självklar position. Det är genom kunskap om demokratins framväxt, facklig organisering, demokratiska sammanbrott under 1900-talet och liknande som eleverna får förståelse för demokratins villkor och företräden. Vägen mot en stabilisering av förtroendet för demokratin som system går via stärkta kunskaper, och reformer av utbildningssystemet med detta syfte bidrar därmed till att stärka demokratin.[37]

Diagnos – kulturpolitik

Det humankapital som eleverna får med sig från skolan räcker för det stora flertalet elever inte för att de i vuxenlivet ska efterfråga de kvalificerade kulturinstitutionernas utbud. Det nuvarande kulturstödet kommer därför i stor utsträckning redan kulturellt starka grupper till del.

Nuläge

Som konstaterades i kapitel 8 finns det många tecken som tyder på att den problembeskrivning och de diagnoser som presenterats ovan delas av många i det svenska samhället. Tillsättandet av en skolkommission med ett brett uppdrag, många experter och representanter för olika intressenter bidrog till en nationell samling kring skolfrågorna. Åtskilliga förbättringar har skett och sker, och extra resurser har tillförts. Att resultatutvecklingen i PISA-undersökningarna har vänt för svenskfödda elever är rimligen ett resultat av dessa insatser.

Mycket av Skolkommissionens problembeskrivning är dock fortfarande giltigt, och en del av de åtgärder som har vidtagits i förbättrande syfte har ad hoc-karaktär. Ett växande flöde av riktade statsbidrag och Skolverket särskilda stödprogram till huvudmän med problem är indikationer på att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte har varit väl avvägd. Förstärkningar av lärarprofessionen är långsiktigt riktiga, men rekryteringsproblem kommer att kvarstå under lång tid. En viss omorientering inom pedagogik och didaktik kan

[37] Se diskussionen i kapitel 5 i Wikforss (2017).

vara på väg, och ett läroplansarbete med delvis nya riktlinjer pågår. Kraven på aktörer som vill starta fristående skolor har höjts, men som kommer att framgå senare i detta kapitel kvarstår ett antal juridiska problem i regleringen.

Ett för lång tid framöver dominerande problem kommer att vara studieresultaten för elever med utländsk bakgrund. För dem som kommer efter skolstartsålder gäller särskilda förutsättningar. För inrikes födda eller dem som kommer före skolstart uppnås som framgått relativt goda resultat i genomsnitt, men bakom detta medelvärde finns stora variationer. Om man inte lyckas med utbildningen av dessa barn och unga, finns risk för betydande problem med denna andra generation.

17.3 Förslag

De förslag som presenteras i det följande syftar till att samtidigt höja nivån på det svenska utbildningssystemet och öka jämlikheten. Som erfarenheterna på OECD-nivå visar föreligger ingen motsättning mellan dessa båda mål – tvärtom stärker de varandra. I väsentliga delar överlappar kommissionens uppdrag med det uppdrag som utredningen om en likvärdig skola har haft, och då denna haft ett mer avgränsat utredningsmandat och kunnat tränga djupare i detaljerna, hänvisas på flera punkter till denna.[38]

17.3.1 Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan

Ett starkare statligt ansvar

Enligt kommissionens bedömning uppvisar den svenska skolan alltför stora variationer i utbildningsresultaten. Detta får negativa följder både för utbildningssystemets generella funktion att förvalta och utveckla landets humankapital och för dess roll som fördelningspolitiskt verktyg för att utjämna barns livschanser. Variationer föreligger på olika nivåer – mellan och inom kommuner och mellan skolor.

[38] Utredningen om Ökad likvärdighet genom minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (dir. 2018:71), SOU 2020:28.

En del av förklaringen är enligt kommissionens mening att de flesta kommuner helt enkelt är för små för att på ett tillfredsställande sätt kunna lösa den krävande uppgift som har förelagts dem. Brister blir synliga på många områden – omsättning av nationella mål på det lokala planet, pedagogiskt utvecklingsansvar, läromedel, rekrytering och vidareutbildning av lärare, liksom resultat.

Kommunerna kompenserar skillnader i elevernas socioekonomiska bakgrund på lokal nivå i varierande utsträckning. Underlaget för tilläggsbelopp till skolor med svåra socioekonomiska förutsättningar kan vara mer eller mindre utvecklat. Lärartätheten tenderar att vara högre i skolor med mindre gynnsamma förutsättningar, medan lärarkompetensen varierar i motsatt riktning.

Skolvalets nuvarande konstruktion innebär att elevers och föräldrars individuella önskemål kan komma till uttryck men ger inget utrymme för att väga samman individuella önskemål och samhälleliga mål om integration och kontakter mellan barn med olika bakgrund. De fristående skolornas egna kösystem och brist på transparens i antagningsbesluten skapar olikheter i möjligheterna för elever att få tillträde till de olika skolorna.

Det är också tydligt att det politiska ansvaret i skoldebatten förläggs till den statliga nivån. När massmedia uppmärksammar något missförhållande på en skola eller dåliga resultat i internationella utvärderingar, är det i de flesta fall skol- eller utbildningsministern som får svara på frågor, trots att huvudansvaret för både finansiering och utförande ligger på lokal nivå. Rikspolitikers svar på detta har under en följd av år varit att öka inslaget av riktade statsbidrag, med varierande framgång. Riktade statsbidrag har dock generellt sett större effekt än generella.[39]

En betydande del av produktionsansvaret måste enligt kommissionen även framgent ligga på den kommunala nivån. En starkare statlig närvaro borde med ett bibehållet kommunalt produktionsansvar inriktas på

- att stödja kommunerna i förverkligandet av de nationellt beslutade målen för utbildningspolitiken
- att bistå i administrationen av ett skolval som görs gemensamt för offentliga och fristående skolor

[39] Ahlin och Mörk (2005).

- att säkerställa att det kompensatoriska uppdraget fullgörs på kommunal nivå genom adekvata resursförstärkningar till skolor med mindre gynnsamma förutsättningar
- en utvecklad tillsyn.

En regional skoladministration

Ett starkare statligt ansvar förutsätter en myndighet med en regional organisation som länk mellan den centrala nivån och den lokala skolmiljön. Man måste tillskapa enheter med tillräcklig storlek och en fungerande kompetensförsörjning, vilket bland annat kräver universitet eller högskola och lärarutbildning inom gränserna.

Ett alternativ är att utnyttja den existerande länsorganisationen med länsstyrelserna som organisatorisk hemvist. Före kommunaliseringen av skolan åren runt 1990 utgjorde länsskolnämnder en länk mellan den centrala skolmyndigheten och skolorna i kommunerna. I uppgifterna ingick bland annat att fördela centrala stödresurser till skolorna på basis av ansökningar. Dagens länsstyrelser agerar i stor utsträckning som samordnare av aktörer inom sitt geografiska område men har själva begränsade administrativa resurser, och en förvaltning med det övergripande ansvaret för skolväsendet skulle vara ett helt nytt inslag.

Ett annat alternativ är att utgå från Skolverket och utveckla en regional organisation på basis av sektorns egna behov. Detta är en lösning som tillämpas på många områden, till exempel inom domstolsväsendet och de stora infrastruktursystemen för vägar och elförsörjning. På skolområdet kan en sådan lösning motiveras av de mycket stora skillnaderna mellan storstäder, större städer, mindre städer och tätorter och landsbygdskommuner. De tre storstäderna har universitet och lärarutbildningar inom sina gränser och kan utnyttja skalfördelar inom förvaltningen. I övrigt skulle man söka en indelning som bygger på den existerande universitets- och högskolestrukturen, geografiska avstånd och andra relevanta parametrar. Denna lösning framstår som den mest lämpliga, givet skolans speciella förutsättningar.

Tillsyns- och utvärderingsfunktionen blir central i ett sådant system, vilket kan kräva en modifiering av resurserna också i denna del. Skolinspektionen har redan i dag en regional organisation, men denna

bör i den tänkta strukturen överensstämma med Skolverkets. De rent legala aspekterna på skolornas verksamhet blir självfallet betydelsefulla också i framtiden, men en relativt större andel av resurserna kommer att krävas för att analysera resultat och effektivitet.

Resursflöden och administration

Frågan är då hur den statliga närvaron i verksamheten ska säkerställas inom ramen för en organisation av ovanstående slag. Det krävs ett resursflöde och en administration. I dag sker en överföring i form av ett antal riktade bidrag från staten till kommunerna, men sammantaget bildar dessa ett alltför begränsat resursflöde för att staten ska kunna utöva något djupare inflytande. Som ett första steg kan det ändå vara lämpligt att slå samman de existerande riktade bidragen till ett samlat statsbidrag och förstärka detta. På längre sikt är det naturligt att på sikt återgå till den ordning som gällde när den ursprungliga kommunaliseringen gjordes, det vill säga ett större sektorbidrag öronmärkt för hela skolsystemet.[40]

Det är angeläget att ett samlat statsbidrag inkluderar alla skolformer, även förskola, som i dagsläget inte omfattas av de riktade stadsbidragen i lika stor utsträckning som grundskolan.

Samspelet mellan den statliga myndigheten och kommunerna som utförare består alltså i den tänkta organisationen i att kommunerna presenterar planer för hur de nationellt bestämda målen för utbildningspolitiken ska förverkligas på lokal nivå och att Skolverket på basis av information om utfallet i olika avseenden – utbildningsresultat, integration och andra – tilldelar resurser.

Analysen av kommunernas planer måste göras i ett antal olika dimensioner. Frågor om nyetablering av skolor måste integreras i det allmänna perspektivet av behov med avseende på demografisk utveckling, integration och andra aspekter. Även den lokala resursfördelningen efter sociala och ekonomiska förutsättningar påverkas (se nedan).

Den föreslagna organisationen bör omfatta såväl förskola och grundskola som gymnasium och vuxenutbildning.

I huvudsak är de skisserade förändringarna av institutionell karaktär och ska därför inte behöva påverka resursflödena i någon större

[40] Ds 1990:32.

utsträckning. Uppbyggnad av en regional struktur för Skolverket och förändringar av Skolinspektionens uppbyggnad kan förväntas leda till ökade statliga utgifter för administration, men samtidigt kommer en del av det arbete som i dag utförs i kommunerna och de fristående skolorna att kunna föras över till den statliga myndighetssfären, vilket medger besparingar. Kommissionen avstår från att försöka uppskatta eventuella förändringar av nettokostnaderna utan hänvisar till den organisationsutredning som kommer att krävas.

Förslaget bygger vidare på Skolkommissionens förslag, som har vidareutvecklats och utarbetats mer i detalj av utredningen om en likvärdig skola (SOU 2020:28).

Rekommendation: Staten påtar sig ett större ansvar för skolsystemet. En sådan förändring kräver ett antal förändringar i skolans organisationsstruktur och finansiering.

En regional organisation som länk mellan den centrala och den lokala nivån tillskapas. Huvudalternativet bör vara att denna organisation anpassas till skolsystemets specifika förutsättningar men att nuvarande länsindelning är en naturlig utgångspunkt.

Organisatoriskt kommer detta till uttryck genom en regionalisering av Skolverket. Den regionala organisationen får till uppgift att säkerställa att de nationellt fastställda målen för utbildningspolitiken förverkligas på den regionala och lokala nivån. Tillsyns- och utvärderingsfunktionerna anpassas till den regionala organisationen.

Ekonomiska ramar

I SOU 2020:28, kapitel 7, förs en detaljerad diskussion av resurserna på övergripande nivå i den svenska skolan. Det konstateras att skolan av allt att döma inte kompenserats fullt ut för de svårare förutsättningar som har gällt med det starka inflödet av elever med utländsk bakgrund. År 2018 låg resurserna uppskattningsvis 2,7 miljarder lägre än 2007, efter justering för den ökade undervisningsbördan. Enligt kommissionens mening borde resurserna snarare ligga högre, mot bakgrund av de problem som har beskrivits i detta och tidigare kapitel. Mycket överslagsmässigt framstår en ökning med 6 miljarder kronor som rimlig.

Förändrad fördelningsnyckel

Resursfördelningen bestäms av ett antal viktiga komponenter – genomsnittligt grundbelopp per elev, extra tilldelning till elever med ogynnsam socioekonomisk bakgrund eller individuella stödbehov och differentiering mellan offentliga och fristående skolor.

Det statliga inflytandet över skolsystemet, från förskola till gymnasium och vuxenutbildning, är till för att säkerställa en lägstanivå i resurstilldelningen. De kommuner som önskar lägga mer resurser på skolbudgeten än denna lägstanivå är fria att göra detta – ett uttryck för den kommunala självstyrelsen.

Fördelningspolitik är en nationell angelägenhet. Lägstanivån är ett uttryck för riksdagen och regeringens vilja att säkerställa att alla barn får en viss standard inom detta fördelningspolitiskt viktiga politikområde. Detta är dock inte tillräckligt för att förverkliga de fördelningspolitiska ambitionerna. Kravet på likvärdighet är nationellt fastlagt i lagstiftningen och innebär att vissa elever, skolor eller upptagningsområden med högre kostnader måste tilldelas mer resurser än genomsnittet. Differentiering med avseende på relevanta bakgrundsvariabler baseras på statistiska uppskattningar av sambanden mellan resursinsats och bakgrundsvariabler å ena sidan och resultat å den andra, av samma typ som för närvarande ingår i det kommunala utjämningssystemet – föräldrars utbildningsbakgrund, ekonomi, utländsk bakgrund med mera. Kommunerna gör detta i varierande utsträckning, enligt uppföljningar som har gjorts av Skolverket och Skolinspektionen.[41] Även om förutsättningarna varierar från kommun till kommun, är ambitionsnivån vad avser utjämning av förutsättningarna enligt kommissionens mening inte en fråga som bör överlämnas till den enskilda kommunen. Den regionala statliga förvaltningen måste därför via den regionala representationen involveras i fördelningen av tilläggsanslag till skolor med svåra förutsättningar, liksom när det gäller elever med särskilda behov.

I de kommuner som har skolval med inslag av fristående skolor tillämpas i dag ett system med någon form av skolpeng som följer eleven, även om denna term saknar stöd i skollagen. Kommissionen menar att detta system bör modifieras, eftersom marginalkostnaden för en tillkommande elev ligger väsentligt lägre än genomsnittskostnaden. Resursfördelningsnycklar bör knytas till marginalkostnader

[41] Skolverket (2013), Skolinspektionen (2014).

för att bli incitamentskorrekta. Detta är ett svårt analytiskt problem, eftersom samband mellan antalet elever och kostnaden för att bedriva verksamheten beror av ett antal faktorer som varierar lokalt. Man måste också utforma systemet på ett sådant sätt att det inte låter sig manipuleras genom artificiella klyvningar av skolenheter och liknande åtgärder. En lösning som kan utgöra en rimlig approximation till den ideala lösningen är att låta skolpengen följa med eleven med viss fördröjning. Därigenom skapas en viss tröghet som dämpar skolornas anpassningsproblem.[42]

I detta sammanhang finns enligt kommissionens mening anledning att modifiera den nu gällande resursfördelningen mellan offentliga och fristående skolor. Som framgått av kapitel 8 är de fristående skolorna överkompenserade i dagens system.[43] Avgörande skillnader är att huvudmännen för fristående skolor kan säga nej till elever, medan kommunala huvudmän inte har den möjligheten, och att kommunen därför måste ha kapacitet att följa svängningarna i barnkullarnas storlek. Den sistnämnda kostnadsposten varierar över tid och är som lägst, när barnkullarna är stora.

Kommunerna måste dessutom ha beredskap för att ta emot elever från fristående skolor vars huvudman upphör med sin verksamhet, till exempel vid en konkurs. Redan den utredning som gjordes 1992 (SOU 1992:38) pekade på en rad andra skillnader i krav: de fristående skolorna har inte det övergripande planeringsansvaret för kommunens alla elever, de undkommer ofta kostnadskrävande insatser som modersmålsundervisning, svenska som andra språk, skolskjutsar med mera.[44] Till detta kan läggas att offentlighetsprincipen enligt gällande regler endast gäller i de offentliga skolorna, vilket medför ytterligare kostnader för den administrativa hantering som detta medför.

Trots dessa skillnader höjdes år 1997 ersättningen till de huvudmännen för de fristående skolorna till 100 procent av den kommunala genomsnittskostnaden, och denna norm har gällt sedan dess. Denna överkompensation till de fristående skolorna kan vara en del av förklaringen till den skillnad i resultat som observerades i bilagan till 2019 års långtidsutredning.[45] Enligt kommissionens mening bör resursfördelningsnyckeln vad avser fördelningen mellan kommunala

[42] SOU 2020:28, avsnitt 9.2.
[43] Avsnitt 8.4.2.
[44] Se tabell 8.1.
[45] Holmlund m.fl. (2019), avsnitt 7.4.3.

och fristående skolor återställas för att korrekt återspegla kostnadsskillnaderna mellan dessa båda kategorier.

Rekommendation: Resurserna till skolorna fördelas inom ramen för ett centralt reglerat system på basis av lokala faktorer som elevernas socioekonomiska bakgrund, andelen utlandsfödda elever, bebyggelsestruktur med flera. Skolverkets regionala organisation får säkerställa att det kompensatoriska uppdraget fullgörs på den lokala nivån. Resurstilldelningen ska ta full hänsyn till att de offentliga skolorna har kostnadskrävande uppgifter som de fristående inte har.

Skolförordningen och gymnasieförordningen erbjuder dessutom kommunerna möjligheter att subventionera lokalkostnaderna för fristående förskolor och skolor, vilket motiverar en djupare analys (nedan).

Särskilt om bidrag till huvudmän för fristående skolor för lokalkostnader

En enskild huvudman som har fått ett godkännande av Skolinspektionen att starta en skolenhet ska erhålla ekonomiska resurser för varje elev från respektive elevs hemkommun, bestående av ett grundbelopp och i vissa fall ett individuellt beräknat tilläggsbelopp.[46] Ersättningen till huvudmannen för den fristående skolan ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.[47] Ofta används termen ”skolpeng”, vilket dock är något oegentligt. I grundbeloppet ingår lokalkostnader, vilka avser kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.[48] Huvudregeln är att ersättningen ska utgå från en genomsnittlig lokalkostnad, men kommuner har, om det finns särskilda skäl, möjlighet att beräkna ersättning för lokalkostnader på ett annat sätt. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilda huvudmannens faktiska kostnader om dessa är

[46] 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, och 11 kap. 36 § skollagen.
[47] 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen.
[48] 14 kap 4 § punkten 7 skolförordningen och 13 kap. 3 §punkten 7 gymnasieförordningen.

skäliga. Vid prövningen ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet.

Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras.[49] Utredningen *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* menar att detta öppnar upp för kommuner att via lokalersättningen ge särskilt gynnande villkor till fristående skolor som etablerar sig i kommunen, vilket i viss mån går emot den princip om likabehandling som annars gäller mellan olika enskilda huvudmän samt mellan enskild och kommunal huvudman.[50]

Nedan analyseras om bestämmelserna i skolförordningen och gymnasieförordningen strider mot förbudet att lämna stöd till enskilda näringsidkare enligt kommunallagen och eller mot de EU-rättsliga statsstödsreglerna.

Principen om kommunal självstyrelse

Sverige har en lång tradition av kommunal självstyrelse, och den är också grundlagsfäst.[51] Den innebär att det ska finnas en självständig och inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Kommunernas och regionernas existens, ställning, organisation och verksamhet är reglerade i grundlagen, kommunallagen och ett stort antal författningar med inriktning på speciella verksamhetsgrenar som socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård. Ett samlat ansvar läggs genom decentralisering av finansiering, beslut och utförande nära befolkningen, vilket ökar möjligheten att utöva inflytande över verksamheten. Det ökar också möjligheterna till att anpassa verksamheten utifrån lokala förutsättningar och utveckla så effektiva lösningar som möjligt. Samtidigt måste den kommunala självstyrelsen vägas mot andra intressen. Det finns ett antal värden på nationell nivå som kan motivera en lagreglering som inskränker den kommunala självstyrelsen. Rättssäkerhet, samhällsekonomisk stabilitet, effektivitet och likvärdighet över landet är exempel på så-

[49] 14 kap. 6§ andra stycket skolförordningen. 13 kap. 5 § andra stycket gymnasieförordningen.
[50] SOU 2020:28 s. 125.
[51] 1 kap. 1§ regeringsformen.

dana värden. Ett område som berörs är skolväsendet, där staten styr genom att sätta upp regler och mål för verksamheten för att skolan ska uppfylla krav på likvärdighet, på respekt för en allmänt accepterad värdegrund och på effektivitet.[52]

Kommunallagen

Av kommunallagen (2017:725), KL, framgår att kommuner och regioner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. En utgångspunkt är att det inte ligger i allmänintresset att individuellt stödja enskilda näringsidkare, om det inte föreligger synnerliga skäl.[53] I förarbetena har man resonerat om att synnerliga skäl kan föreligga i det fall som väsentlig service i avsaknad av stöd faller bort, då det kan finnas möjlighet att lämna stöd till enskilt företag.[54] I glesbygdsområden kan till exempel en kommun ha rätt att ekonomiskt stödja innehavare av till exempel livsmedelsbutiker eller bensinstationer, om stödet är nödvändigt för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service åt hushållen.[55] Beslut av kommunfullmäktige om stöd till hotell- och restaurangrörelse har i visst fall ansetts som synnerliga skäl.[56]

Inom skolområdet har frågan om ett hyresavtal för en skola i en kommun prövats, förvisso endast i förvaltningsrätt, efter att en kommuninvånare menade att avtalet avsåg ett individuellt stöd till en fristående skola som var olagligt enligt kommunallagen. Förvaltningsrätten menade att beslutet medförde en ekonomisk garanti för den fristående skolan och att det därför utgör ett individuellt stöd riktad till enskild. Det fanns inte några synnerliga skäl. Det gjordes inte gällande att stödet skulle vara förenligt med statsstödsreglerna. Beslutet hade inte tillkommit på lagligt sätt och upphävdes.[57]

Sammanfattningsvis bör synnerliga skäl i kommunallagen tolkas restriktivt, och det är svårt att inom skolområdet nå framgång med att fristående förskolors och skolors lokaler skulle kunna få individuellt ekonomiskt stöd från kommunerna med stöd av synnerliga skäl. Regleringen i skolförordningen och gymnasieförordningen som

[52] Prop. 2009/10:80.
[53] 2 kap. 8 § kommunallagen, KL.
[54] Prop. 1990/91:117 och prop. 2008/09:21.
[55] RÅ79 Ab 14.
[56] RÅ 1995 ref. 98.
[57] Förvaltningsrättens i Stockholm dom mål nr 13120-19.

ger kommuner möjlighet att beräkna ersättning för lokalkostnader för fristående förskolor och skolor på ett annat sätt (ge särskilt gynnande villkor till fristående förskolor och skolor som etablerar sig i kommunen) är oförenlig med kommunallagens bestämmelser om individuellt stöd till enskilda näringsidkare.

Vid kommunalt stöd till näringslivet måste kommunerna beakta inte bara regleringen i kommunallagen utan också EU-rättens regler om statsstöd.[58] Ett stöd kan kommunalrättsligt vara godtagbart, men inte EU-rättsligt.

EU-rättens regler om statsstöd

EU:s statsstödsregler i artiklarna 107–109 fördraget om europeiska unionens funktionssätt, FEUF, har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom EU snedvrids. Statsstödsreglerna gäller bara företag, och med det avses varje enhet som bedriver en ekonomisk verksamhet oavsett rättslig form och sättet för finansieringen.

För att det ska vara fråga om ett statligt otillåtet stöd ska fyra kriterier enligt artikel 107.1 FEUF var uppfyllda.

1. Utgöra en selektiv ekonomisk förmån, det vill säga gynna ett visst företag eller produktion.
2. Finansieras direkt eller indirekt genom offentligt medel.
3. Snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen.
4. Påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Nedan följer en genomgång av dessa kriterier för bedömning om stöd till fristående förskolor och skolor som etablerar sig i kommunen kan utgöra ett otillåtet statsstöd.

Den första punkten avser en selektiv ekonomisk förmån. Att stödet är selektivt innebär att det gynnar vissa företag i en viss region eller viss bransch. Det är alltså inte ett selektivt stöd, om alla företag gynnas. Ett argument som har använts för att utbildning inte är att anse som en ekonomisk verksamhet är att utbildning inte är bero-

[58] Prop. 2008/09:21.

ende av att tjänsten betalas av den som drar nytta av den.[59] Mot detta kan ställas ett annat senare avgörande från EU-domstolen som slår fast att offentligt finansierad utbildningsverksamhet är att betrakta som ekonomisk verksamhet.[60] EU-domstolens rättspraxis kan ge stöd för bedömningen att fristående förskolor och skolor inom utbildningsområdet är att betrakta som företag i statsstödsreglerna.[61] Även svenska domstolar har bedömt att fristående skolor utgör ekonomisk verksamhet och således är företag.[62]

Enskilda huvudmän som tar emot offentliga medel får en ekonomisk fördel och trygghet jämfört med vad som gäller på den vanliga marknaden. Den ekonomiska förmånen är selektiv, eftersom den riktar sig till de huvudmän som har tillstånd från Skolinspektionen.

Sammanfattningsvis uppfyller fristående skolor EU-rättens definition av ekonomisk verksamhet, och dessa är att anse som företag i statsstödsreglerna. Av punkten 2 framgår att stödet ska finansieras genom den offentliga budgeten.[63] Kriteriet är uppfyllt för de fristående skolorna, som får kommunala bidrag.

När det gäller punkten 3, finns det en risk att fristående förskolor och skolor kan snedvrida konkurrensen, eftersom den offentliga finansieringen inte bygger på priskonkurrens och inte kan ses som upphandling i EU-rättslig mening. Risken att konkurrens snedvrids är särskilt stor där de fristående förskolorna och skolorna kan hänvisa till affärssekretess.[64]

Den fjärde punkten handlar om att stödet till de fristående skolorna ska påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det som kan lyftas som ett argument emot att villkoret inte är uppfyllt är att marknaden för förskolor och skolor är lokal. Men några större svenska aktörer inom skolväsendet har etablerat sig både i Sverige och i andra medlemsstater. Investeringar i andra medlemsstater blir möjliga genom vinster som görs i Sverige. Den enskilda huvudmannen kan öka sina marknadsandelar i andra medlemsstater med de offentliga medel

[59] EU-domstolens dom i mål C-263/86, Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel, ECLI:EU:C:1988:451, punkterna 18–20.
[60] EU-domstolens dom i mål i C-281/06, Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg, ECLI:EU:C:2007:816 punkterna 30–34.
[61] Wehlander (2020).
[62] Kammarrättens i Stockholm dom mål nr 584-08, Tibble gymnasium. Kammarrättens i Göteborg dom mål nr 6267-19, SCB. Domen är överklagad.
[63] Hettne (2020).
[64] Jfr Kammarrätten i Göteborg mål nr 6267-19, SCB.

som de tar i emot i det svenska systemet. Det i sin tur påverkar den inre marknaden för kapital och tjänster.[65]

Sammanfattningsvis riskerar ett offentligt stöd till lokaler till en enskild huvudman för att den ska kunna etablera sig i kommunen att vara ett otillåtet statsstöd enligt EU-rätten. Men det finns undantagsbestämmelser där stöd inte förutsätts påverka handeln inom EU, nämligen om det omfattas av *de minimis*-bestämmelserna.[66] Stöd kan utbetalas till enskilda företag utan krav på anmälan till kommissionen, om beloppet understiger 200 000 euro per företag under en treårsperiod. När det gäller stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan beloppsgränsen uppgå till 500 000 euro.[67]

Bestämmelserna om statsstöd måste läsas tillsammans med reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och Altmark-kriterierna. Utmärkande för dessa regler om tjänster av allmänt intresse är att det finns ett större spelrum för offentlig finansiering än vad som annars gäller för statsstödsreglerna. Dessa undantagsregler i EU-rätten är sannolikt mer generösa än kommunallagens synnerliga skäl.[68] I Altmark-målet[69] var frågan om ett bussbolag kunde erhålla ett offentligt bidrag utan att det skulle ses som ett statsstöd i EU-rättslig mening. Bolaget hade fått ersättning för tjänster som företaget hade tillhandahållit för att fullgöra skyldigheter avseende allmännyttiga tjänster (bedriva linjetrafik). De fyra kriterier som ska vara uppfyllda är för det första att företaget har ålagts en klart definierad skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. För det andra ska de kriterier på vilka ersättningen beräknades vara fastställda i förväg på ett objektivt sätt. För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävdes för att täcka hela eller delar av de kostnader som uppkommit. För det fjärde skulle i frånvaro av ett offentligt upphandlingsförfarande storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt

[65] Wehlander (2020).
[66] Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.
[67] Kommissionens förordning (EU) nr 360/212 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljats företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
[68] Wehlander (2020).
[69] EU-domstolens dom i mål C-280/00, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, i närvaro av Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, ECLI:EU:C:2003:415.

och välskött företag normalt skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst.[70] Om alla kriterierna är uppfyllda, är åtgärden inte statsstöd. Om något av de fyra Altmarkkriterierna inte är uppfyllt är åtgärden ett statsstöd, om även övriga kriterier i artikel 107.1 i FEUF är uppfyllda.

Det innebär att statsstöd kan uteslutas genom upphandling. Det är endast ett upphandlingsförfarande som gör det möjligt att anskaffa tjänsten till den lägsta kostnaden för allmänheten som kan uppfylla det fjärde kriteriet.[71] Den offentliga finansiering som i skolförordningens och gymnasieförordningens ersättningsmodell kan subventionera lokalkostnaderna för fristående skolor uppfyller inte Altmark-kriterierna. Det är främst det fjärde kriteriet som inte är uppfyllt, på grund av att vissa kommuner kan avvika ifrån ersättningsmodellen och indirekt höja bidraget för en specifik fristående skola genom att subventionera lokalkostnaderna på en nivå som kan ligga över den ordinarie skolpengen. Det är sannolikt ett otillåtet statsstöd enligt de EU-rättsliga reglerna.

Slutsatsen är att när en kommun vill uppmuntra nyetableringar och ger subvention till enskilda huvudmän för lokaler i skolförordningen och gymnasieförordningen, kan det aktualisera förbudet i kommunallagen om stöd till enskilda företag och EU-statsstödsregler. EU-rättens definition av stöd är vidare än kommunallagens regler. EU-rätten vilar också på tanken att stöd principiellt är förbjudet. Sannolikt är det enligt de EU-rättsliga reglerna ett otillåtet statsstöd, när kommunen subventionerar enskilda huvudmän genom att ge särskilt bidrag till lokalkostnader för att de ska kunna etablera sig i kommunen. Men genom undantagsbestämmelser finns ett stort utrymme för statsstöd. Subvention till lokalkostnaderna skulle i vissa kommuner kunna falla in under beloppsgränser i de så kallade deminimibestämmelserna. Men subventionen uppfyller inte Altmarkkriterierna; det fjärde Altmark-kriteriet är inte uppfyllt.

Skolförordningens och gymnasieförordningens möjlighet för kommunen att avvika från ersättningsmodellen och höja bidraget genom att subventionera lokalkostnader utgör sannolikt ett otillåtet statsstöd och måste upphävas.

[70] Hettne (2020).
[71] EU-domstolens som i mål C-280/00 punkten 93.

Förslag: Det utrymme för kommunerna att subventionera lokalkostnaderna för fristående skolor som ges i skolförordningen och gymnasieförordningen strider mot kommunallagen och sannolikt mot EU:s statsstödsregler och bör upphävas.

Integrering av fristående förskolor och skolor i ett gemensamt utbildningssystem

Med ett fastare offentligt grepp över resurstilldelningen och en förbättrad fördelningsnyckel ökar förutsättningarna att integrera de fristående skolorna i ett gemensamt skolsystem för att skapa ett mer likvärdigt utbildningssystem. Det kan inte uteslutas att vissa kommersiellt drivna förskolor, skolor eller skolkoncerner väljer att lämna utbildningssektorn på grund av försämrad lönsamhet, om ovannämnda förslag realiseras. Därutöver måste två andra inslag i dagens system omprövas eller justeras: den fria etableringen och skolvalet.

Fri etablering

I debatten antas ofta att skolval förutsätter fristående skolor och en fri etableringsrätt. Skolval kan dock förekomma även inom ramen för en helt offentlig organisation, som fallet är med högskolan, varför de positiva effekter som kan eftersträvas med ett skolval inte förutsätter fri etableringsrätt.

Den fria etableringsrätten är en del av näringsfriheten, som är grundlagsskyddad i regeringsformen sedan 1995.[72] Det finns ytterligare skydd i EU-rätten. I 2 kap. 17 § regeringsformen sägs att näringsfriheten är total och endast får inskränkas för att skydda angelägna allmänna intressen.

Syftet med en begränsning av näringsfriheten får inte vara att ekonomiskt gynna eller missgynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra, utan för att en begränsning ska få införas krävs att syftet är att skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse. Regeringsformen med dess förarbeten förklarar inte vad ett angeläget allmänt intresse är. Lagstiftaren har emellertid möjlighet att inskränka näringsfriheten som från allmänna utgångs-

[72] Se prop. 1993/94:117 samt prop. 2013/14:215.

punkter bedöms angelägna med hänsyn till säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen och andra liknande intressen.[73] Bilaga 2 i den aktuella SOU:n är en redovisning av de författningsbestämmelser som kan sägas begränsa närings- och yrkesfriheten. Däri nämns Skollagen (1985:1100): ”För att en fristående skola ska få meddela undervisning för fullgörande av skolplikten krävs godkännande för ändamålet”. Etableringsfriheten är på så vis redan begränsad av att friskolorna har tillståndskrav.

De angelägna allmänna intressen som är aktuella som motiv för att kunna begränsa etableringsrätten är *integration och likvärdighet* för skolsystemet som helhet och, på det individuella planet, *barnens rätt till kontakt med barn med annan social och kulturell bakgrund*.

Den fria etableringsrätten i kombination med skolval hindrar som framgått av exemplen ovan en politik som syftar till integration och likvärdighet i den grundläggande obligatoriska utbildningen. Den skapar förutsättningar för att elever och lärare ska kunna undvika områden och skolor med utmaningar, så kallad pedagogisk segregation, med eller utan etniska undertoner.

Den fria etableringsrätten riskerar också att komma i konflikt med barnkonventionens krav på att barn genom skolan ska utveckla respekt för kulturer som skiljer sig från barnets egen.[74] Sådan respekt kan inte förvärvas genom abstrakta studier av deklarationer om mänskliga rättigheter och liknande dokument utan måste utvecklas i ett dagligt umgänge med barn med annan bakgrund. I viss utsträckning kan förekomsten av sådana kontakter påverkas med en reglering av vilka urvalsgrunder som tillåts för de fristående skolorna, men helt kan risken inte elimineras denna väg.

Den fria etableringsrätten ger potentiella huvudmän mycket stor frihet. Samtidigt ligger det i skolverksamhetens natur att en tillsynsmyndighet inte kan granska mer än en bråkdel av all undervisning och att tillsynen därför blir beroende av olika former av avvikelserapportering. Missförhållanden av olika slag – avvikelser från läroplanerna, låg kvalitet på undervisningen, odemokratiska eller till och med antidemokratiska inslag i värdegrunden, med flera – kan råda under lång tid utan motåtgärder. Avvikelser från läroplaner och låg kvalitet i undervisningen har förekommit såväl i offentliga som i fristående skolor, men värdegrunden framstår enligt kommissionens

[73] Se SOU 1993:40 del A s. 115 och 118.
[74] Barnkonventionen, art. 29 c.

bedömning som utsatt för en större risk med den fria etableringsrätten.

Det finns ett systemvärde i variationer i utbildningsutbudet för att säkra förnyelse. Det finns dock inget inneboende hinder mot variation inom ett helt offentligt administrerat system, som universitetsväsendet visar. Om man ändå bedömer att en eftersträvad variation åstadkoms bäst av någon extern producent, kan detta realiseras med mindre risk för missbruk genom att kompletterande tjänster från privata producenter upphandlas. Sådana aktiviteter bör i så fall prövas och utvärderas i pilotskala, innan de genomförs på bredare front.

Kommunerna har tidigare haft ett varierande inflytande över nyetablering av fristående skolor. Med ett förstärkt statligt ansvar för skolan kommer denna prövningsfunktion inför eventuella nyetableringar att naturligen ligga på Skolverkets regionala representation. Innan tillstånd att starta ny verksamhet i privat regi ges, ska alltså en bedömning av behovet enligt kommissionens mening göras.

Ekonomiska konsekvenser

Den huvudsakliga ekonomiska konsekvensen av en begränsning av etableringsfriheten torde bli att utgifterna för skolan minskar genom att olika former av läckage reduceras eller elimineras. Eftersom nyetablering av fristående skolor tenderar att leda till fler och mindre skolor, kan effektiviteten påverkas positivt av en begränsning av nyetableringen. Åtgärden måste dock utvärderas gemensamt med den föreslagna förändringen av ersättningsmodellen.

Rekommendation: De fristående skolorna integreras tydligare i det offentliga utbildningssystemet. Dimensioneringen och planeringen av utbildningen görs gemensamt för offentliga och fristående skolor inom ramen för Skolverkets regionala organisation. Den fria etableringsrätten inom skolområdet begränsas genom förhandsprövning av behovet.

Förvaltningspolitiska aspekter på fristående skolor

Som konstaterats tidigare finns det tydliga tecken på betygsinflation i den svenska skolan. Utrymmet för betygsinflation påverkas av i vilken mån betygen förankras i externt rättade prov, så föregående förslag kan bidra till att reducera problemet. Men problemet med betygssättning reser allmännare frågor om fristående skolors ställning inom skolsystemet.

Genom skollagen har enskilda juridiska personer anförtrotts rätten att bedriva myndighetsutövning. Exempel på myndighetsutövning är, förutom betygssättning, antagning, tillfällig omplacering och avstängning. Myndighetsutövning innebär utövande av offentlig makt med potentiellt långtgående konsekvenser för enskilda. För att förhindra missbruk av offentlig makt omgärdas myndighetsutövningen av restriktioner. I 1 kap. 9 § regeringsformen formuleras ett krav på opartiskhet och saklighet, i 1 kap. 5 § förvaltningslagen uttryckt som ett objektivitetskrav. Innebörden är att den som fattar beslut inte ska ta ovidkommande hänsyn, det vill säga väga in faktorer som den berördas identitet eller annat som inte föreskrivits i lag. Detta objektivitetskrav söker man i sin tur garantera genom exempelvis krav på utredningsunderlag, dokumentation och öppenhet. Av 29 kap. 10 § skollagen framgår vilka av förvaltningslagens bestämmelser som ska tillämpas vid myndighetsutövning inom skolan.

I det följande behandlas tre problem av olika dignitet med anknytning till myndighetsutövning inom skolan: objektivitetsprincipen vid myndighetsutövning för de fristående skolorna, jäv vid betygssättning och den mer allmänna frågan om jäv hos anställda i fristående skolor. Offentlighetsprincipen gäller inte för de fristående skolorna men principen bör gälla för att öka allmänhetens insyn i fristående skolor.

Jäv vid betygssättning

I 16–18 §§ förvaltningslagen finns jävsbestämmelser. Dessa gäller i de fristående skolornas myndighetsutövande verksamhet. För kommunala skolor finns motsvarande bestämmelse i kommunallagen. Av 29 kap. 10 § skollagen framgår i vilken omfattning som förvaltningslagen ska tillämpas i skolorna. Regleringen gäller för alla skolformer och har ett generellt undantag för betygssättning. Regler om hand-

läggning vid betygssättning finns i 3 kap. och respektive skolformskapitel i skollagen. Jävsfrågan vid betygssättning regleras för offentliganställda lärare genom deras ställning som tjänstemän. Det finns särskilda bestämmelser om jäv i kommunallagen.

Privatanställda lärare som sätter betyg omfattas då inte av jävsbestämmelserna i förvaltningslagen, men av objektivitetsprincipen i regeringsformen. Att jävsfrågan vid betygssättning inte reglerats för privatanställda lärare har genom vad som framstår som ett förbiseende inte skett. I en fristående skola skulle eleverna kunna ha sämre förutsättningar att nå framgång med ett klagomål om jäv än i en kommunal skola. Jävsreglerna bidrar till en rättvis och likvärdig betygssättning. Som ett minimum måste samma regler gälla för privat och offentligt anställda lärare.

Det kan noteras att jävsreglerna är ett uttryck för objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Jävsreglerna är däremot mer specifika än objektivitetsprincipen. Lärare vid fristående skolor omfattas av principen, vilken innefattar ett krav på att iaktta saklighet och opartiskhet vid myndighetsutövning, bland annat vid betygssättning. Om en lärare vid fristående skola har påverkats av irrelevanta faktorer vid betygsbeslutet, kan 1 kap. 9 § regeringsformen tillämpas. Den kan utgöra en grund för kritik samt arbetsrättsliga- och straffrättsliga sanktioner, som tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken.

Även om 1 kap. 9 § regeringsformen är en garanti för saklighet och opartiskhet, är principen svårtillämpad och inte lika specifik som jävsbestämmelserna, vilket talar för att man inför en specificerad jävsbestämmelse också för fristående skolor.

Utgångspunkten för utformningen av en ny bestämmelse i skollagen är att objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen ska gälla vid myndighetsutövning och offentlig förvaltningsverksamhet. År 2010 förtydligades att objektivitetsprincipen är tillämplig på privata aktörer, när de utför förvaltningsuppgifter som har överlämnats till dem. Att förvaltningsuppgifter får överlämnas från det allmänna att utgöras av enskilda stadgas i 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformerna. För att överta förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning krävs lagstöd. Enskilda huvudmäns verksamhet regleras av skollagen, och i de delar som verksamheten styrs genom skollagen utgör de offentliga förvaltningsuppgifter. I offentliga förvaltningsuppgifter ingår undervisning (så kallat faktiskt handlande) och myn-

dighetsutövning (exempelvis betygssättning) med stöd av skollagen. Sammantaget innebär det att när personal vid fristående skola ska iaktta objektivitetsprincipen vid det faktiska handlandet och vid myndighetsutövning. Ett förtydligande om detta bör införas i skollagen.

Det finns olika situationer vid betygssättning, och för att samma regler ska gälla för privat och offentligt anställda lärare bör en jävsregel vid betygssättning och annan myndighetsutövning införas i skollagen och göras liknande den som finns i 6 kap. 28 § p 5 kommunallagen. Bestämmelsen är något av en generalklausul, som kan tillämpas då det i ett ärende finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för opartiskhet.

Förslag: Objektivitetsprincipen ska iakttas vid myndighetsutövning vid fristående skola. Jävsfrågan vid betygssättning bör regleras även i fristående skolor.

Förslag: Frågan huruvida vinstdrivande verksamhet är förenlig med myndighetsutövning inom skolområdet utreds förutsättningslöst.

Anställdas ekonomiska intressen

Förr balanserades elevers och föräldrars önskan om högre betyg av professionella normer hos såväl den enskilda läraren som rektorn. I dagens ordning står läraren mer ensam i försvaret av korrekt satta betyg, eftersom rektorn nu kan antas ha ett starkt intresse av höga betyg; betygen är ett viktigt instrument i konkurrensen om elever.

När privata utbildningsföretag har aktualiserat delägande för lärare i företaget, har också denna sista barriär mot betygsinflationen försvagats, något som för övrigt blivit en realitet redan genom börsnoteringen av vissa företag i branschen. En enskild lärare har begränsad påverkan på den genomsnittliga betygsnivån vid en skola, men om flera lärare har samma intresse, kan effekten bli märkbar.[75]

[75] Förvaltningslagen 5 §: ”I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.” Se vidare Hirschfeldt (2019).

Förslag: En reglering av enskilda befattningshavares eventuella intressekonflikter vid delägarskap i de skolor eller koncerner där de är verksamma utreds.

Vinstdrivande verksamhet och offentlig förvaltning

På ett mer generellt plan ter det sig naturligt att resa frågan vilka kvalitetskrav som ska ställas på de fristående skolorna i förvaltningsmässigt hänseende. Offentlig makt kan missbrukas, och för att i möjligaste mån förhindra detta finns ett omfattande regelverk bland annat i regeringsformen, förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen och brottsbalken, gällande tjänstefel, tagande av muta mer mera. Dessa regler kommer i vissa fall i konflikt med de regler som gäller kommersiell verksamhet, eftersom aktiebolagslagen föreskriver andra lojaliteter och restriktioner än den offentliga förvaltningens regelverk. Det fundamentala målet för en vinstdrivande verksamhet är att generera vinst till ägarna. Exempelvis föreskrivs i 3 kap. 3 § aktiebolagslagen ”Om bolagets verksamhet helt eller delvis skall ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, skall detta anges i bolagsordningen.” Den logik som styr en vinstdrivande verksamhet är radikalt annorlunda än den som styr offentlig verksamhet.

Ytterligare en aspekt att beakta är risken för korruption. Om någon resursstark person går in som delägare i ett kommersiellt utbildningsföretag, finns en risk att denna position utnyttjas för att gynna egna barn eller andra personer med vilka personen i fråga har nära relationer.[76]

När ansvar för offentlig verksamhet anförtros privata näringsidkare, söker man överbrygga denna brist på överensstämmelse genom avtal (i fallet tjänsteproduktion) eller lagstiftning (vid myndighetsutövning). Alla avtal och all lagstiftning är dock ofullständiga, vilket reser frågan i vilken utsträckning det offentliga och det privata intresset kan bringas att harmoniera. I det förstnämnda fallet måste bedömas om man genom avtal kan lösa problemet. Om inte, måste verksamheten bedrivas i egen (offentlig) regi. Detta problem behandlas inte här.

[76] Ett exempel från USA inom denna kategori avslöjades av FBI i början av år 2019; se https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/12/us-college-admissions-scandal-corruption-rigged. Domar har fallit (SVT 2020-05-21).

I det senare fallet – myndighetsutövning – måste samma grundläggande fråga ställas. Kan man i det aktuella fallet få det privata vinstintresset att harmoniera med det allmänintresse som verksamheten är tänkt att tjäna? Svaret kommer att bero på dels verksamhetens natur, dels de allmänna förutsättningarna för att få ledning och anställda att agera för allmänintresset och inte i något avseende missbruka den makt som anförtrotts dem. De restriktioner som införts för att förhindra detta när myndighetsutövning bedrivs inom den offentliga förvaltningen måste enligt kommissionens bedömning ses som ett minimum också när offentlig makt utövas av enskilda juridiska personer. Förvaltningslagens krav och de ovan behandlade jävsreglerna är exempel. Bestämmelser om offentlighet och sekretess, meddelarfrihet och skydd för visselblåsare är andra viktiga spärrar mot maktmissbruk. Nedan behandlas offentlighetsprincipen i större detalj.

Offentlighetsprincipen och de fristående skolorna

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2018[77] att offentlighetsprincipen för att öka allmänhetens insyn bör göras tillämplig i fristående förskolor och skolor samt i privat anordnad vuxenutbildning. Ställningstagandet är i linje med den blocköverskridande sexpartiöverenskommelse som i maj 2013 slöts inom ramen för Friskolekommitténs arbete (SOU 2013:56) och regeringens överenskommelse med Vänsterpartiet i oktober 2014 om vinster i välfärden.

Offentlighetsprincipen – principen innebär rätt att ta del av allmänna handlingar – består av två delar: dels bestämmelserna i regeringsformen om yttrande- och informationsfrihet, som gäller för dem som är verksamma hos det allmänna, dels 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen som gäller för myndigheter i Sverige. Offentlighetsprincipen tillämpas inom myndigheter, däribland kommuner, men gäller därför med automatik bara kommunala skolor. Det finns dock i dag undantag då friskolor kan omfattas av offentlighetsprincipen, nämligen om kommunen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande i bolaget som driver skolan.[78]

[77] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, s. 193.
[78] 2 kap. 3 § offentlighet och sekretesslagen, OSL.

Förutom allmänna handlingars offentlighet gäller den så kallade meddelarfriheten, som innebär stora möjligheter för medarbetare att lämna information för publicering i tidningar och andra tryckta skrifter. Med meddelarfrihet avses normalt att det är möjligt att enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedier. Meddelarskydd är ett samlingsnamn för ett antal regler, som har syftet att förverkliga offentlighetsprincipen. Denna princip innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om i huvudsak all offentlig verksamhet. En meddelare har rätt att vara anonym, och den som har tagit emot en uppgift för publicering har, med vissa undantag, tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet.

Lag om meddelarskydd i enskilda verksamheter finns också. Lagen är begränsad till att gälla för vård, skola och omsorg. Den innehåller inskränkningar för meddelarskyddet; den gäller inte om det föreskrivs i lag att uppgiften omfattas av tystnadsplikt.

Principen om rätt att ta del av handlingar har begränsningar. Det ska dels röra sig om allmänna handlingar, dels vara förenligt med bestämmelser om sekretess. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift oavsett om det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på annat sätt.[79] Visst skydd för sekretessen finns, eftersom rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen får begränsas, dock endast när det är påkallat med hänsyn till olika uppräknade intressen.[80]

För att principen om handlingsoffentlighet ska fylla sitt syfte måste myndigheterna registrera sina allmänna handlingar, eller i vart fall hålla dem ordnade så att det går att fastställa vilka allmänna handlingar som finns.[81] Allmänheten måste kunna få vetskap om att en handling existerar. Rätten att ta del av allmänna handlingar förutsätter att handlingar blir kvar i myndighetens vård och inte förstörs eller återlämnas till ingivaren.[82]

I SOU 2015:82, *Offentlighet för fristående skolor* presenterades förslag till reglering av offentlighets- och sekretessfrågor i fristående

[79] 3 kap. 1 § OSL.
[80] Det gäller bland annat det allmännas ekonomiska intresse, eller avser enskildas intressen, nämligen skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar anges i offentlighets- och sekretesslagen. Även i 29 kap. 14 § skollagen föreskrivs tystnadsplikt för alla skolformer.
[81] 5 kap. OSL.
[82] Arkivlagen.

skolor. Jämlikhetskommissionen instämmer i huvudsak i förslagen, men några ytterligare förtydliganden tas upp nedan. Eftersom SOU 2015:82 kom före EU:s marknadsmissbruksförordning[83] (MAR), som är direkt tillämplig och har företräde framför nationell rätt, belystes inte förordningen i samband med förslaget att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten skulle gälla för de fristående skolorna på samma sätt som för kommunala skolor. Det är i vart fall en av anledningarna till att Lagrådet kom fram till att man inte borde gå vidare med lagstiftningen, innan det var analyserat om detta kunde komma i konflikt med unionsrättsliga krav. Utbildningsdepartementet publicerade en promemoria med analys av offentlighetsprincipen hos börsnoterade företag utifrån det EU-rättsliga regelverket. Utredaren kom sammanfattningsvis fram till att någon komplettering av lagförslagen i remissen inte behövde göras.

Bidrag från hemkommunen till fristående skolor regleras i skollagen. Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid en fristående skola. De fristående skolorna är också en skattefinansierad verksamhet, som ska ge möjlighet för skattebetalare, massmedia och andra intressenter att ha insyn i verksamheterna. Insyn bidrar till att stärka kvaliteten. Det som kan tala emot förslaget att offentlighetsprincipen ska gälla även fristående skolor är att det i skollagen ger kommunerna rätt till insyn i friskolornas verksamhet. Det som också skulle kunna tala emot införandet av offentlighetsprincipen är att det utöver insyn i verksamheten för kommunen finns tillsyn och granskningar. Samtidigt har kommunens och tillsynsorganens insyn en annan funktion än den som offentlighetsprincipen är till för att säkerställa.

Att införa offentlighetsprincipen i friskolor kan ge ökade krav på huvudmännen för de fristående skolorna som krav att lämna ut handlingar och registrera handlingar, men lika villkor skulle gälla för kommunala och fristående skolor. Om det är en huvudman för en fristående skola med flera skolenheter, torde det heller inte vara ett sekretessproblem mellan dessa skolor.

De ökande kraven genom offentlighetsprincipen kan medföra en ökad administrativ börda för huvudmännen för de fristående skolor som ska lämna ut handlingar (skyndsamhetskrav) respektive inte lämna ut handlingar. Det finns också ett tillgänglighetskrav. Om lag-

[83] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning), OJ L 173, 12.6.2014, p. 1–61. Ändrad 2016.

stiftaren inför tydliga handläggningsregler, kommer införandet av en offentlighetsprincip att vara proportionerlig och inte heller drabba eleverna.[84]

Utöver bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen finns det inte några särskilda regler om hur organ av detta slag ska hantera ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Det bör vara tydligt vilka regler som ska gälla när huvudmän för fristående skolor ska handlägga utlämnande av handlingar.[85]

I betänkandet SOU 2015:82 föreslås en ny bestämmelse, 2 kap. 3 a §, i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Bestämmelsen har följande lydelse:

> Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Dessa huvudmän ska vid tillämpningen av denna lag jämställas med myndigheter.

Fristående skolor är organiserade så att det finns en, två eller tre olika nivåer: skolenhets-, huvudmanna- och ägarnivå. Av förslaget framgår att det är huvudmännen som ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Som lagtexten är formulerad ser insynen ut att omfatta endast huvudmannen. Detta är mindre lämpligt.[86] Därför torde det vara rimligt att förtydliga att utlämnandet av handlingar ska gälla handlingar på skolenhetsnivå, och denna kan jämställas med myndighet. Jämlikhetkommissionen föreslår alltså att förtydliga *huvudman* till *skolenhetsnivå*.

Enligt lagförslaget i SOU 2015:82 skulle meddelarfriheten i fristående skolor förändras på så sätt att den inte längre skulle omfattas av 2017 års meddelarskyddslag, utan i stället ges samma innebörd

[84] Beslut att inte lämna ut handlingar kan överklagas till kammarrätt. Troligen ska i så fall de fristående skolorna ha samma skyldighet som exempelvis ett kommunalt företag eller myndighet när det gäller offentlighetsprincipen vid handläggning av ärendet om handlingsutlämnande.

[85] Vem inom fristående skolan som ska fatta detta beslut får styras av den företagsform som bedrivs. Är det ett aktiebolag, är det aktiebolagslagen som gäller, och i den står vilken instans inom aktiebolaget som fattar beslut. Praktiskt sköts det genom en delegeringsordning. Motsvarande reglering gäller för andra associationsformer, som stiftelser, ideell förening, ekonomisk förening och så vidare.

[86] Eftersom insynen är avsedd att gälla även på skolenhetsnivå, är det tveksamt om detta är tillräckligt tydligt. Ägaren kan själv vara huvudman, och ett ägarföretag kan även bedriva annan verksamhet än skolverksamhet. Utredaren anser att det knappast låter sig göras att skilja ut skolverksamheten på ett så tydligt sätt som skulle krävas om skolverksamheten men inte övrig verksamhet skulle omfattas av offentlighetsprincipen. Av det skälet föreslås att det är huvudmannen och inte ägaren som ska jämställas med myndighet. Eftersom huvudmannen i vissa fall också kan vara ägare kan, med den föreslagna formuleringen av 2 kap. 3 a § OSL, bestämmelsen komma att omfatta även annan verksamhet som huvudmannen bedriver.

och räckvidd som i dag gäller i statliga och kommunala verksamheter enligt 13 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, som bryter igenom lagstadgad och avtalad tystnadsplikt, en rimlig följd av ändringarna att friskolorna ska omfattas av offentlighetsprincipen.

Inom offentlighet- och sekretesslagen får inte heller verksamhetsutövaren vidta några åtgärder mot den som utnyttjat sin meddelarfrihet. Meddelarfriheten har då företräde framför eventuell avtalad tystnadsplikt. Verksamhetsutövaren kan då inte heller göra gällande påföljder för avtalsbrott. Men detta förslag lämnades före ikraftträdandet av MAR, så alla konsekvenser kunde inte förutses.

En utredare på Utbildningsdepartementet fick i uppdrag att analysera offentlighetsprincipen och meddelarfriheten ska gälla i fristående skolor utifrån det EU-rättsliga regelverket, särskilt marknadsmissbruksförordningen (MAR).[87] Som noterats ovan blev slutsatsen att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar ska tillämpas även på huvudmän för fristående skolor som är börsnoterade aktiebolag eller dotterbolag till sådana aktiebolag, samt att anställda och uppdragstagare i fristående skolor ska ha meddelarfrihet och meddelarskydd enligt bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, och att detta är förenligt med EU:s marknadsmissbruksförordning. Någon komplettering av lagförslagen i remissen behöver därför inte göras.

MAR är tillämplig på de fristående skolor som är börsnoterade. Röjandeförbudet i artikel 10 gäller för myndigheter som ska tillämpa offentlighetsprincipen. I MAR finns också ett undantag från röjandeförbudet. Förbudet gäller inte om det är ett normalt led i fullgörandet av tjänst, verksamhet eller åliggande. Ett utlämnande att allmänna handlingar som innehåller insiderinformation kan troligen bara utgöra ett normalt led i fullgörande av tjänst, om det finns en bestämmelse i offentlighet- och sekretesslagen om att insiderinformation enligt lag inte får lämnas ut. Det kan då tolkas att det råder sekretess för uppgifter som utgör insiderinformation, eftersom en hänvisning till bestämmelserna i EU-förordningen, MAR, finns i 9 kap. 1 § offentlighet- och sekretesslagen. Regleringen om offentlighet och sekretess innebär att allmänna handlingar ska lämnas ut på begäran, men endast i de delar de inte innehåller sekretessbelagda uppgifter. Detta innebär bland annat att allmänna handlingar inte får lämnas ut i de delar de innehåller uppgifter som utgör insiderinformation.

[87] Utbildningsdepartementet (2019 b).

Här kan det tilläggas att artikel 21 MAR klargör att meddelarfrihet enligt nationell rätt som utgångspunkt har företräde framför röjandeförbudet i artikel 10. Det torde innebära att MAR inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det ger en medarbetare i en fristående skola (börsbolag) rätt att straffritt lämna insiderinformation till medier utan hinder av röjandeförbudet i artikel 10. Slutsatsen är, precis som i citerade promemoria, att det skulle råda förenlighet mellan meddelandefriheten i tryckfrihetsförordningen och MAR men att ett sådant röjande normalt kommer att innebära avtalsbrott i förhållande till arbetsgivaren.

När här talas om avtalade tystnadsplikter avses sekretessavtal som den avtalsrättsliga tystnadsplikt som följer av allmänna principer om lojalitetsplikt i anställningsförhållanden. Privatanställda är således normalt underkastade avtalad tystnadsplikt som inte viker för meddelarfrihet.

När det gäller meddelarfriheten kan det tilläggas att en utökad meddelarfrihet för lärare på börsnoterade friskolor (med upphävande av meddelarskyddslagen) då kan påverka sekretessen, eftersom man inte kan säkerställa att informationen förblir konfidentiell och ett offentliggörande av informationen då kanske inte kan skjutas upp. Det skulle innebära en inskränkning i möjligheterna för fristående skola att på ett normalt och ändamålsenligt sätt förhålla sig till sina informationsförpliktelser som börsbolag. Det är tveksamt om det alls vore möjligt att upprätthålla en börsnotering för fristående skolor.

Det uppträder som framgått konflikter mellan börsnoterade fristående skolors intresse av sekretess och det allmänna intresset av insyn i offentlig verksamhet (offentlighetsprincipen). Den senare är ett viktigt instrument för att förhindra missbruk av offentlig makt och måste enligt kommissionens mening väga tyngre än enskilda aktörers ekonomiska intressen.

Förslag: Offentlighetsprincipen bör ges samma innebörd hos fristående skolor som i dag gäller för kommunala skolor. Privatanställda är normalt underkastade avtalad tystnadsplikt som inte viker för meddelarfrihet. Det är en fråga som bör utredas närmare.

Sammanfattning

Det framstår enligt kommissionens mening som en märklig ståndpunkt att de regler som skapats för förvaltningen till skydd för medborgarna inte skulle gälla när myndighetsutövning har överlämnats till privata rättssubjekt. Samma principer bör rimligtvis råda oavsett vem som har anförtrotts uppgiften.

Slutsatser har dragits på tre nivåer. För det första bör en upplysningsparagraf för de fristående skolorna att vid myndighetsutövning gäller objektivitetsprincipen införas, och jävsregler vid betygssättning utsträckas till att omfatta även fristående skolor. Att så inte har skett förefaller vara resultatet av ett förbiseende. För det andra bör man förhindra att enskilda befattningshavare på fristående skolor – skolledare, lärare med flera – råkar i intressekonflikter till följd av ekonomiska intressen i de skolor eller koncerner där de är verksamma. En grundläggande fråga som kräver utredning är om vinstdrivande verksamhet över huvud taget låter sig förenas med myndighetsutövning.

För det tredje bör de regler som utgör offentlighetsprincipens beståndsdelar – att kunna ta del av handlingar, meddelarfrihet och meddelarskydd, – även gälla för fristående skolor.

Skärpt tillsyn

Tillsynen av skolverksamheten måste vara oberoende av om skolan drivs i offentlig eller privat regi eller om undervisning meddelas av behöriga eller obehöriga lärare. För närvarande kan Skolinspektionen exempelvis inte vidta åtgärder mot en lärare som inte är behörig. Lagstiftningen bör ändras på denna punkt.

Sedan skollagen (2010:800) är förskolan en del av skolväsendet. Införandet av en egen skolform, den nu reviderade läroplanen, nya lagkrav på skolchef för förskolan och ett allt mer omfattande ansvar för tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg innebär ökade krav på kapacitet för detta både i kommuner och den centrala tillsynsmyndigheten.

Riksrevisionens granskning av dagens inspektionsverksamhet identifierar också ett antal brister som tycks tyda på en allmän resursbrist, såsom att ärenden avslutas utan att man har verifierat att nöd-

vändiga rättelser faktiskt har utförts.[88] Denna resursbrist bör i så fall avhjälpas. Detta är en åtgärd som är angelägen och som bör genomföras oberoende av den större omorganisation som skisserats ovan.

Ekonomiska konsekvenser

Skolinspektionens budget omsluter i dag drygt 400 miljoner kronor. En femtioprocentig ambitionshöjning skulle alltså öka årskostnaden med 200 miljoner kronor, exklusive de förbättringar som föreslagits av Riksrevisionen.

Rekommendation: Tillsynen av skolan skärps. Den centrala tillsynsmyndighetens resurser förstärks, varvid särskild hänsyn ska tas till behoven i förskolan. Sanktionsmöjligheterna ses över.

17.3.2 Styrning och ledning av förskola och skola

Gemensam antagning till skolan

I ett tidigare system var närhetsprincipen avgörande för i vilken skola en elev skulle gå. Med skolvalet, i de kommuner där ett sådant finns, kan icke avsedda konsekvenser uppträda, när de båda principerna om önskemål respektive närhet tillämpas. De flesta kommuner tillämpar en tolkning av närhetsprincipen som kallas relativ närhet, det vill säga man jämför två elevers näst bästa-alternativ, och ger i en bristsituation plats åt den elev vars situation skulle försämras mest om platsen gick till den andra eleven. Denna princip lockar dessvärre till strategiskt uppträdande. Elever som inte aktivt söker kan dessutom bli av med en skolplats som de har rätt till enligt närhetsprincipen och få lång skolväg, om den aktuella skolan söks av fler elever än det finns plats för.

Skolvalet leder också till ökad segregation. En del av denna är oavsiktlig, en annan avsiktlig och beror på skolornas selektion av elever.[89] När föräldrar och barn uttrycker önskemål om skola, ger de uttryck för privata värderingar av olika alternativ. Den kollektiva

[88] Riksrevisionen (2019 c).
[89] Om oavsiktliga mekanismer, se avsnitten 4.2 och 8.4, beträffande den avsiktliga selektionen avsnitt 8.4.

dimensionen av skolans verksamhet – att barnen får träffa barn med annan social och kulturell bakgrund, att barn med utländsk bakgrund snabbare lär sig svenska och integreras i det svenska samhället – kan inte komma till uttryck genom skolvalet, eftersom ett enskilt hushålls bidrag till integrationen är marginellt. Det kan räcka med ganska svaga krav från föräldrars och barns sida på andelen inhemska och utlandsfödda barn för att det ska uppstå tröskeleffekter och snabb utflyttning till andra skolor än den ursprungligen tilltänkta.[90] Detta gäller även om föräldrar och barn faktiskt önskar att denna integration ska komma till stånd. Integration kan ses som en kollektiv nyttighet, och för att åstadkomma denna krävs ett gemensam politiskt beslut och en central fördelning av tillgängliga platser, eventuellt kompletterad med nytillskott och nedläggningar.

Utöver denna oavsiktligt uppkomna segregation finns en avsiktlig. Det finns belägg för att fristående skolor aktivt selekterar elever i syfte att minimera kostnaderna för undervisningen, vilket stärker segregationen ytterligare, utöver den effekt som beror av de individuella valen.[91]

Olika kommuner implementerar närhetsprincipen i dagens skollag på olika sätt. Det är angeläget att denna variation så långt möjligt begränsas, eftersom den har stor betydelse för hur likvärdighetsmålet för utbildningssystemet förverkligas.

System för en gemensam antagning

Med ett centraliserat antagningssystem som omfattar både offentliga och fristående skolor finns det möjligheter att kombinera elevers och föräldrars önskemål med gemensamt bestämda krav på variation i sammansättningen av elevunderlaget. På en ort med hög andel barn med utländsk bakgrund kan det bli aktuellt med begränsningar av denna andel uppåt och nedåt för att säkerställa att barnen lär sig svenska och integreras väl. En sådan regel kan exempelvis få formen att ingen klass ska innehålla mer än 20 procent utrikes födda barn och samtidigt att ingen klass ska innehålla mindre än 5 procent.[92] Analysen får göras utifrån varje regions och kommuns förutsätt-

[90] Grundreferensen om spontan segregation är Schelling (1971). Specifikt om s.k. *white flight* från skolor, se Fairlie and Resch (2002), Rangvid (2010), Aldén et al. (2015), Böhlmark & Willén (2020).
[91] Avsnitt 8.3.
[92] Exemplet på restriktion är hämtat från den danska kommunen Holstebro; Holstebro (2018).

ningar. Det viktiga är att full transparens beträffande avvägningarna upprätthålls.

Ett centraliserat antagningssystem finns redan för universitet och högskolor. Kösystem förvaltas i dag av kommuner och enskilda fristående skolor. Det finns uppenbara skalfördelar i en sådan aktivitet, bortsett från svårigheten att på kommunal och enskild skolnivå förvärva den analytiska kompetens som krävs. Med ett centraliserat kösystem i Skolverkets regi torde de administrativa kostnaderna kunna reduceras väsentligt, samtidigt som risken för selektering av elever elimineras. Praktiskt bör verksamheten förläggas till den regionala nivån, eftersom det medger bättre kontakt med de enskilda kommunerna och möjligheter att förmedla information om särskilda förhållanden som bör beaktas vid antagningen.

Principerna för placering av elever måste vara helt transparenta. Alla föräldrar eller elever måste uttrycka sina önskemål. Principer för vilka önskemål som bör kunna vara styrande, de så kallade urvalsgrunderna, är en modifierad form av närhetsprincipen och syskonförtur. I begränsad omfattning – något som får regleras i skollagen – kan därutöver vissa pedagogiska ansatser få prövas. Det är dock väsentligt att sådana tillägg inte vare sig direkt eller indirekt får tillåtas bidra till en ökad segregation, oavsett om det är på sociala, etniska, religiösa eller andra grunder. Man bör pröva principen att endast de urvalsgrunder ska vara tillåtna som medger att vilken elev som helst skulle kunna gå i den aktuella skolan.

Till detta ska läggas sådana restriktioner på utfallet som tillkommer på basis av övergripande, politiskt bestämda restriktioner och som kan gälla andelen elever med utländsk bakgrund. Dessa kan komma att variera från region till region och måste därför beslutas av den regionala organisationen utifrån regionala och lokala förhållanden.

Algoritmer för att på effektivt sätt lösa avvägningsproblemet mellan individuella önskemål och praktiska och politiskt bestämda restriktioner existerar sedan länge i andra länder och har testats i Sverige.[93] En fördel med denna lösning är att algoritmen automatiskt levererar en motivering till att en elev i förekommande fall inte har fått sitt förstahandsalternativ. Dagens tillämpningar bygger helt på föräldrars och elevers preferenser, men restriktioner på allsidig social sammansättning kan och bör enligt kommissionens mening byggas in i algoritmerna.

[93] Kessel och Olme (2018), (2019). Beräkningstiden för en kommun rör sig om delar av en minut.

Det måste understrykas att hanteringen av antagningen med hjälp av algoritmer är en tekniskt krävande uppgift som inte kan överlåtas åt administratörer utan expertkunnande. Risken är annars att man genererar lösningar som inte är de bästa möjliga utan kan försämra utfallet både för exempelvis elever från en minoritet som man vill särbehandla positivt och elever från majoriteten.[94] Detta talar för att verksamheten förläggs inom den föreslagna regionala organisationen för Skolverket, med möjligheter till analytiskt stöd från myndighetens huvudkontor.

Ekonomiska konsekvenser

Centraliserad antagning tillämpas sedan länge till den högre utbildningen. Vissa kostnadsdata kan hämtas från den verksamheten. Samtidigt reduceras kostnaderna hos kommunala och enskilda huvudmän, och den totala kostnaden blir lägre vid en centralisering. En implementering i en större kommun (Lund, drygt 120 000 invånare) ledde till en besparing på en tredjedels årsarbetskraft.

Rekommendation: Ansökan till skolor (grundskolor och gymnasier) hanteras inom ramen för ett gemensamt antagningssystem, som administreras inom Skolverkets regionala organisation.

Turordningen bestäms av en kombination av individuella önskemål och politiskt bestämda krav på en varierad bakgrund i elevsammansättningen.

Närhetsprincipen omformuleras, och tillåtna urvalsgrunder specificeras i skollagen. Som riktmärke bör gälla att urvalsgrunderna inte ska vara mer exkluderande än att alla elever ska kunna gå i alla skolor.

Effektiva lösningar på problemet att förena elevers önskemål med övergripande restriktioner framräknas med hjälp av matchningsalgoritmer. Anpassningar görs till förutsättningarna i varje region och kommun. Principerna för att fördela elever mellan olika skolor ska vara desamma i de offentliga och de fristående skolorna. För de fristående erbjuds en lista på tillåtna urvalsgrunder.

[94] Kojima (2012), Hafalir et al. (2013).

Obligatorisk förskola från 3 år, särskilda insatser för barn med utländsk bakgrund

Förskolan har en socialt utjämnande effekt.[95] Detta gäller både för barn födda i Sverige och för utrikes födda. 77 procent av alla 1–3-åringar och 94 procent av alla 3–5-åringar är för närvarande inskrivna. Av de 6 procent i den äldre kategorin som inte är inskrivna är 20 procent utrikes födda, samtidigt som denna grupp bara utgör 7 procent av motsvarande åldersskikt.[96] Principiellt råder det dock stor skillnad mellan en frivillig skola med hög anslutningsgrad och en obligatorisk. Ett obligatorium från 3 års ålder, specificerat genom ett visst antal timmar per vecka, bör därför övervägas.

För barn med utomeuropeisk bakgrund är umgänget med barn födda i Sverige särskilt viktig. Bland språkvetare råder olika uppfattningar om integrationens betydelse för den generella språkutvecklingen, men för uttalet är det odiskutabelt så att tidig integration gynnar utvecklingen. Att möjliggöra för föräldrar, i praktiken mödrar, att gå ut på arbetsmarknaden har dessutom betydelse för deras integration och ekonomiska självständighet.[97]

Åtgärder för att stärka integrationen kan omfatta exempelvis att kommunerna åläggs att informera alla föräldrar om förskolan, följa upp barn som inte deltar och att bevilja förskola utifrån barnets behov (där språk är ett) från 1 års ålder oavsett föräldrars sysselsättning. Man måste också säkerställa att informationen når fram. Sådana åtgärder är emellertid ingen ersättning för ett obligatorium.

Förskolans kvalitet och likvärdighet inverkar på barns utveckling och lärande inför grundskolan och kan kompensera för mindre gynnsamma levnadsvillkor. En förutsättning är en förskola med god kvalitet är personal med god kompetens. Pedagogisk utbildning hos personalen har i studier visat sig viktig för kvaliteten i verksamheten, och tillgången till utbildad förskolepersonal sätter vissa gränser för hur snabbt en expansion kan gå (se punkt om lärarutbildningen nedan). Det är viktigt med svensktalande pedagoger i förskola och pedagogisk omsorg för barn med utländsk härkomst. Bristen på utbildad personal, som av allt att döma kommer att bli långvarig, talar för att ett obligatorium bör införas successivt, med uppföljningar

[95] Se avsnitt 8.2.
[96] Statistik från SCB.
[97] En särskild utredning med fokus på språkutbildning för barn med utländsk bakgrund har tillsatts (dir. 2019:71, Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska).

och utvärderingar under processens gång. Parallellt med ett successivt införande av obligatorium måste kompetensförsörjningen inom förskolan säkerställas.

Jämlikhetsskapande åtgärder behöver utvecklas i befintlig verksamhet. *Läsa, skriva, räkna*, en garanti för tidiga stödinsatser, genomförs under detta läsår, inkluderande bland annat en obligatorisk kartläggning av kunskaperna i läsning och matematik i förskoleklass. Riksdagen har uppdragit åt regeringen att låta utvärdera effekterna av detta.[98] Denna utvärdering tycks dock i första hand fokusera på hur programmet genomförs, inte vilka effekter de får för likvärdighet. De kan identifieras först på längre sikt, men bör följas.

Ekonomiska konsekvenser

Tre aspekter av en obligatorisk förskola från 3 års ålder behöver belysas: den samhällsekonomiska, den offentligfinansiella och den privatekonomiska. Schwarz och Nyman visade i en tidig kalkyl att barnomsorg lönade sig samhällsekonomiskt på aggregerad nivå, när kvinnor kan gå från hemarbete till arbetsmarknad om barnomsorgen är tryggad.[99] Även offentligfinansiellt gav kalkylen ett visst positivt netto, på grund av de skatteintäkter som genereras. Denna kalkyl avsåg dock de förhållanden som gällde åren kring 1990 och kan inte tillämpas på dagens förhållanden. Utfallet beror av subventionsnivå, löneläge och antal barn.

Utfallet på individnivå i dessa båda avseenden beror på både inkomst och antal barn. Om den kategori föräldrar som skulle påverkas av en övergång till obligatorium hör till lägre inkomstskikt och har fler barn än genomsnittet, blir den direkta kalkylen negativ. Åtgärden kan ändå vara motiverad, om vinsterna med en förbättrad integration överstiger nettokostnaden.

En plats i förskolan kostar i dagsläget ungefär 150 000 kronor per år, varav föräldrarna betalar drygt en tiondel. Denna avgift motsvarar ungefär barnbidraget för det första barnet. Närmare utformning av obligatorium och finansiering får bli föremål för särskild utredning.

[98] Utbildningsutskottets betänkande 2017/18:UbU10.
[99] Schwarz och Nyman (1991).

Rekommendation: Förskolan görs på sikt obligatorisk från 3 års ålder. Kvalitetskraven på verksamheten höjs parallellt med denna höjning av ambitionsnivån.

Förslag: En utredning tillsätts med uppdrag att föreslå åtgärder för långsiktig kompetensförsörjning och kvalitetsförstärkning inom förskolan. Utredningen bör se över behov av utbildningsplatser till förskolelärarprogrammet, utformning av detsamma och alternativa vägar för kompetensförsörjning till förskoleverksamhet.

Insatser för elever i behov av stöd, särskola endast på medicinska grunder

En omfattande litteratur visar att tidiga insatser har god samhällsekonomisk och offentligekonomisk avkastning, om man lyckas undvika skolmisslyckanden, psykiska problem och kriminella karriärer.[100] Det finns olika kategorier att beakta i sammanhanget: dels elever med måttliga problem, som har förutsättningar att följa den ordinarie undervisningen eller får mer omfattande stödinsatser, dels elever med större problem, för vilka särskola blir aktuell.

Särskilt stöd kan ges i olika former.[101] Skollagen anger formerna enskild undervisning, särskild undervisningsgrupp, anpassad studiegång och studiehandledning på modersmålet. Läsåret 2018/2019 omfattades 5,3 procent av eleverna i grundskolan av ett åtgärdsprogram, vilket motsvarar drygt 55 000 elever. Andelen elever i grundskolan som får stöd genom enskild undervisning har legat på 1,0 procent de senaste åren. En dryg procent av eleverna i grundskolan stöd i särskild undervisningsgrupp. En knapp procent har anpassad studiegång, Studiehandledning på modersmålet är den vanligaste stödinsatsen. Totalt har 3,1 procent av eleverna i grundskolan denna stödinsats. Både åtgärdsprogram och de olika typerna av stöd är vanligare för pojkar än flickor.

Skollagen reviderades år 2014, varvid tydliggjordes att särskilt stöd till skillnad från extra anpassningar avser insatser som är av mer ingripande karaktär och som normalt sett inte är möjliga att genom-

[100] Se Heckman and Masterov (2007), Heckman et al. (2010) och ytterligare referenser i kapitlen 7 och 8.
[101] Statistiken är hämtad från Skolverket (2019 e).

föra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det är insatsernas omfattning eller varaktighet som skiljer särskilt stöd från det stöd som ges i form av extra anpassningar. I och med lagändringen om extra anpassningar minskade andelen elever med åtgärdsprogram kraftigt, från 12–13 procent till drygt 5. Förändringen styrdes av allt att döma av ekonomiska överväganden; beslut om åtgärdsprogram leder till extra kostnader för skolan som inte fullt ut har kompenserats.

En iakttagelse av viss fördelningspolitisk relevans är att det välkända sambandet mellan föräldrars utbildningsnivå och elevers studieresultat påverkar också frågan om särskilt stöd. Föräldrar med högre utbildningsnivå har större möjligheter att utöva inflytande på skolans verksamhet så att deras barn får tillgång till rätt sorts stöd, och dessa föräldrar har också större möjligheter att stödja sitt barn i skolarbetet. Det sistnämnda får betydelse, då hemuppgifter är en vanlig åtgärd för elever i behov av särskilt stöd.[102]

Om de ekonomiska incitamenten för kommuner och skolledare riskerar att leda till att för få elever får särskilt stöd eller fel sorts stöd, kan det motsatta gälla beslut om särskola. Det är viktigt att placering i särskola baseras på medicinska bedömningar. Det finns enligt en studie från Inspektionen för socialförsäkringen indikationer på att vissa kommuner har överutnyttjat möjligheterna att placera barn i särskola, med långvariga negativa konsekvenser för de berörda.[103] Flera faktorer har sannolikt bidragit till detta, däribland förändrad pedagogik inom den ordinarie skolverksamheten, kommunaliseringen av särskolan och de ekonomiska incitamenten inom skolförvaltningen i en kommun. Till bilden hör att Skolinspektionen vid granskningar har funnit att utredningarna till grund för beslut om placering isärskola ofta är bristfälliga. I rapporten konstateras att en viss kategori unga ibland på oklara eller felaktiga grunder placeras i särskola och därmed erhåller aktivitetsersättning. Därefter löper de en förhöjd risk att bli beroende av bidrag även senare i livet, bland annat beroende på att de läkarutlåtanden om hälsotillstånd som ligger till grund för beslut om aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga uppvisar brister.[104]

---

[102] Skolverket (2011).
[103] ISF (2012).
[104] Fortsatta brister i särskoleplaceringar har konstaterats. En femtedel av alla underlag till placeringar i särskola som Skolinspektionen granskat får kritik enligt en sammanställning av tidskriften *Specialpedagogik* 2/2019 (26 mars 2019).

Bedömning: De ekonomiska incitamenten för beslut om särskilt stöd respektive särskola kan behöva ses över, så att eleverna får adekvat hjälp med sina problem.

Externt rättade prov och förankring av betygen

Bristande likvärdighet i bedömning och betygssättning kan ta sig flera uttryck, som glapp mellan faktiska kunskaper och utfall i flera led: mellan djupa kunskaper och provcentrerade färdigheter (p.g.a. ”teaching to the test”), mellan sådana färdigheter och provresultat (fusk), mellan provresultat och redovisade resultat (lokal generös rättning) och mellan redovisade resultat och betyg (generös betygssättning).[105] Några av dessa problem kan hanteras genom extern rättning och förankring av betygen på skolnivå.

Extern rättning eliminerar risken för den tredje formen av glapp. Några särskilda resurser ska inte behöva tillföras för ett system med extern rättning. Proven kan cirkuleras anonymt inom en större krets. Extern stickprovsbaserade rättning genomförs som i dag för att förhindra långsiktig drift. Den digitalisering av proven som nu förbereds förenklar proceduren med extern rättning.

Förankring av betygen har föreslagits som ett sätt att komma till rätta med betygsinflationen. Tekniskt skulle en sådan förankring kunna utformas som en gräns för avvikelsen mellan genomsnittliga provresultat och genomsnittliga betyg. Detta skyddar mot alltför generös betygssättning på aggregerad nivå och tillåter samtidigt individuella avvikelser, som kan vara motiverade av att en elev har presterat onormalt på ett prov i förhållande till sin tidigare prestationsnivå.

Här finns dock vissa svårigheter att hantera. Som framgått av Skolinspektionens kontrollrättningar föreligger systematiska skillnader inte bara mellan provresultat och betyg – den allmänna betygsinflationen – utan också systematiska skillnader mellan könen. Avvikelserna mellan provresultat och betyg är större för flickor än för pojkar. Sådana skillnader kan ha mer eller mindre legitim grund. Betygen ska återspegla mer än vad proven kan täcka, och det kan vara så att flickor i genomsnitt presterar bättre i de dimensioner som inte täcks av proven. Det kan å andra sidan vara så att de större avvikel-

[105] Skolinspektionen (2013), Vlachos (2018).

serna för flickor förklaras av irrelevanta faktorer, i vilket fall skillnaderna är mindre legitima. Om en skolas könsbalans avviker från likafördelning, ska det i så fall påverka hur förankringen ska ske.

En annan konsekvens att beakta är att elever på skolor med många svagpresterande i dag gynnas av ett visst mått av relativ betygssättning, det vill säga att för given prestation på de nationella proven är det lättare att få ett bra betyg i en skola med ogynnsamma förutsättningar. Om denna kompensatoriska betygssättning försvinner, kommer det att få negativa konsekvenser för elever på svaga skolor.

Förslag: Inför extern bedömning av de nationella proven, till skillnad från dagens system där proven rättas internt på skolan.

Betygen förankras i provresultaten på skolnivå.

Utökad studie- och yrkesvägledning med sikte på icke-traditionella yrkesval

Som konstaterades i inledningen av kapitlet styrs utbildnings- och yrkesval fortfarande i hög grad av traditioner och social bakgrund, särskilt vad avser föräldrarnas utbildning. Som konstaterats bland annat i Universitets- och högskolerådets rapport om attityder till högre utbildning styrs yrkesvalen fortfarande i hög utsträckning av familjebakgrund.[106] Insatser för att förändra dessa mönster och frigöra en outnyttjad potential för högre studier eller locka till otraditionella yrkesval måste sättas in tidigt, eftersom många viktiga val träffas redan i grundskolan.

Det finns, som visats i kapitel 8, en tendens att könsobalanserna avtar ju högre upp på utbildningstrappan som de avgörande valen träffas. Könssegregationen i yrkesvalen är fortfarande stark i de yrken som inte kräver eftergymnasial utbildning och som i högre utsträckning väljs av barn till föräldrar som också har liknande utbildning.

Kvinnor har gjort inbrytningar i vad som tidigare var manligt dominerade yrken, medan det omvända inte har skett i någon större utsträckning. Effektiviteten i utbildningssystemet och arbetslivet ökar, om traditionella normer och restriktioner för yrkesval försvagas. Insatser bör göras med fokus på socioekonomiskt svaga grupper, eftersom behoven är störst där.

[106] UHR (2017).

Frågan har nyligen utretts. För praktisk utformning och ambitionsnivå hänvisas till denna utredning.[107] Vissa av utredningens förslag finns med i förslaget till budget för 2020. Framgång i ansträngningarna för att bryta traditionella yrkesmönster kräver emellertid en bredare ansats än att bara stärka rollen för yrkesvägledare i skolan. Det kan handla om att visa upp förebilder – besök, videofilmer och annat material som förmedlar erfarenheter från personer som har brutit könsmönstren, i båda riktningarna.

Ekonomiska konsekvenser

I den aktuella utredningen SOU 2019:4 föreslås en ambitionsnivå på mellan 50 och 60 miljoner kronor per år. Det går att motivera att denna utgift är lönsam både offentligfinansiellt och samhällsekonomiskt.

Förslag: Ambitionsnivån för yrkesvägledningen i skolorna höjs, med sikte på att dels intressera barn och ungdomar med svag studiesocial bakgrund för högre studier, dels öka intresset för yrkesval som överskrider traditionella könsrollsgränser. Tidiga insatser bör prioriteras.

17.3.3 Pedagogik, lärarutbildning och läromedel

Stärkt lärarprofession genom förbättrad lärarutbildning och kompetensutveckling

För att råda bot på lärarbristen vad avser både kompetens och kvantitet måste attraktionskraften hos läraryrket ökas, kvaliteten i utbildningen höjas och den fortsatta kompetensutvecklingen säkerställas.

Lärarutbildningen och kompetensutvecklingen utreddes av Skolkommissionen och mer i detalj av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.[108] Förslagen innehåller flera komponenter, bland annat en väldefinierad kompetensutveckling och karriärtrappa för lärare och rektorer.

[107] SOU 2019:4. Se också Stenberg (2019 a).
[108] SOU 2017:35, SOU 2018:17.

Utöver dessa förslag kan man överväga att ställa minimikrav på betyg för antagning till lärarutbildning. Läraryrkets bristande attraktivitet har under många år lett till att få har sökt sig till lärarutbildningen och att antagningskraven därför har sjunkit. Detta riskerar att skapa en ond cirkel, i vilket yrket blir än mindre attraktivt. Ett sätt att bryta denna process är att markera statusen på yrket genom i förväg satta minimikrav. Här föreligger givetvis ett avvägningsproblem, eftersom det samtidigt råder brist på lärare under en förutsebar framtid.

Skolkonsulenter arbetade i ett tidigare system under länsskolnämnderna deltid som lärare, deltid som förmedlare av erfarenheter (uppåt) och forskningsresultat (nedåt). De har förutsättningar att bilda länk mellan den pedagogiska utvecklingen och den dagliga verksamheten i skolorna och kan därför spela en viktig roll i uppbyggnaden och vidmakthållandet av kompetensen hos lärarkåren.[109] Förstelärarna på skolorna blir naturliga kontaktpunkter för dessa konsulenter.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen i SOU 2018:17 ligger strax under 300 miljoner kronor årligen, vilket omfattar en mängd olika åtgärder.

Kostnaden för skolkonsulenter beror helt av ambitionsnivån. Länsskolnämnderna hade sammantaget omkring 250 konsulenter. Omräknat till dagens situation skulle detta motsvara omkring 100 miljoner kronor per år.

Förslag: Lärarprofessionen stärks i enlighet med de förslag som lagts i tidigare utredning. Ett system med skolkonsulenter införs som brygga mellan pedagogisk och didaktisk forskning och praktiken i skolorna.

Minimikrav på betyg för antagning till lärarutbildningen utreds.

[109] Termen skolkonsulent används i dag ofta om yrkesvägledare eller ad hoc-artade befattningar för exempelvis specifika problem för elever med utländsk bakgrund, vilket inte är det som avses här.

Centraliserat ansvar för lärarutbildning med nära knytning till skolforskningen

Lärarutbildningen är i dag spridd på ett stort antal universitet och högskolor, vilket har lett till varierande tolkningar av utbildningsuppdraget. Anknytningen till undervisningspraktiken är otillräcklig; nyutexaminerade lärare uppger sig ofta vara dåligt förberedda för det yrke som de har utbildat sig för.[110]

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) publicerade våren 2019 en preliminär utvärdering av lärarutbildningarna i landet.[111] Närmare hälften av dessa höll en kvalitet som ifrågasattes. De utbildningar som har fått ifrågasatt kvalitet brister oftast på delar av ett eller två examensmål. Till exempel får många studenter inte tillräckligt med kunskap om forskningsmetoder och förmåga till kritiskt tänkande.

UKÄ konstaterar att bristerna i delar av examensmålen delvis hänger ihop med bristen på disputerad personal som undervisar på vissa utbildningar, framför allt där studentvolymerna är stora. Ett exempel är att få personer forskar inom området fritidshem, vilket gör att det är svårt för lärosätena att rekrytera personal med rätt vetenskaplig kompetens till grundlärarutbildningen med inriktning fritidshem. En liknande problematik finns även inom förskollärarutbildningen.

Samtliga av de utvärderade lärarutbildningarna bedöms ha hög kvalitet vad gäller jämställdhet, något som troligtvis beror på att lärarutbildningarna har ett specifikt examensmål som berör jämställdhet. Även uppföljning, studentperspektiv samt arbetsliv och samverkan bedöms genomgående hålla hög kvalitet.

Antalet orter där lärarutbildning erbjuds bör vara tillräckligt högt för att möjliggöra rekrytering i alla delar av landet. Strukturen kan vara olika för olika stadier (förskola, grundskola olika stadier, gymnasium). Genom stark knytning till metodikforskningen garanteras en högre kvalitet.

Det bör understrykas att en politik med denna inriktning inte står i strid med ambitionen att upprätthålla en bred rekrytering genom geografisk närhet. Väsentligt är att de som undervisar i utbildningen har kontakt med forskningen, så att undervisningen baseras på bästa

[110] OECD (2015 b), SOU 2018:17, Jarl (2020), Kornhall (2020), underlagsrapporter till Jämlikhetskommissionen.
[111] Se https://www.uka.se/om-oss/aktuellt/nyheter/2019-04-16-forsta-resultaten-klara-i-omfattande-kvalitetsgranskning-av-lararutbildningarna.html, med vidare referenser.

möjliga tillgängliga kunskap. Detta kräver dock inte att de som undervisar själva bedriver forskning, bara att de har löpande och tillräckligt intensiva kontakter med dem som gör det. Givet att utbildningen kan kopplas närmare forskningen finns det inga hinder mot att delar av en centraliserad lärarutbildning bedrivs på distans och att gemensamma föreläsningar erbjuds över videolänk till filialer eller lärcentrum på andra orter. Då säkerställs kvalitet i undervisningen jämsides med större geografisk tillgänglighet. Utbildningens praktiska delar som praktik i skolan bör även fortsättningsvis erbjudas över hela landet, vilket innebär att en centralisering av lärarutbildningen inte behöver inverka på huvudmännens möjlighet att rekrytera nyutexaminerade lärare.

Åtgärderna bör kunna genomföras inom befintliga ramar.

Rekommendation: Ansvaret för lärarutbildningen koncentreras till färre lärosäten, samtidigt som tillgängligheten i alla delar av landet säkras genom att delar av utbildningen erbjuds på distans vid filialer eller lärcentrum.

Utökade resurser till praktikanknuten skolforskning

Kvaliteten på svensk pedagogisk forskning har vid olika tillfällen ifrågasatts. Som måttstock har då använts antal citeringar, utbyte med omvärlden och liknande standardindikatorer. Andelen som ägnas åt jämförande, praktikanknutna undersökningar av pedagogiska metoder är låg.[112] Omkring hälften av forskningen har tidigare publicerats på svenska, men tendensen går mot ökad publicering på engelska, vilket underlättar utbytet med omvärlden.[113] En utvärdering av forskningsområdet initierades år 2018, men denna har avbrutits.[114]

Vidare gäller som konstaterats tidigare i kapitlet att den dominerande pedagogiska doktrinen missgynnar elever med svag studiesocial bakgrund. Det kan enligt kommissionens bedömning ifrågasättas om skollagens krav på att undervisningen ska vara grundad på vetenskap och beprövad erfarenhet är uppfyllt, i synnerhet mot bakgrunden att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag.

[112] Eklund (2000), Sundell (2010), Broady m.fl. (2011).
[113] Vetenskapsrådet (2015).
[114] Jörgen Tholin, pers. medd. 2020-02-28.

Den pedagogiska forskningen i länder med framgångsrika skolsystem karaktäriseras bland annat av att den är kunskapsorienterad och praktiknära. Sedan några år finns en tydlig utveckling i denna riktning också i svensk skola. Detta gäller hur lärare arbetar tillsammans för att utveckla undervisning, hur utvecklingsfrågor har kommit i fokus på skolmyndigheter och inte minst i hur frågan om praktiknära forskning inom undervisningssektorn har väckts.

Skolforskningsinstitutet och de så kallade ULF-avtalen[115] är steg mot den organisation och inriktning som präglar länder som är framgångsrika på utbildningsområdet, men resurserna är än så länge blygsamma. Verksamheten bör enligt kommissionens mening expandera. Gästprofessurer för forskare med utvärderingsinriktning kan utnyttjas för att påskynda förnyelseprocessen.

Inför en eventuell höjning av ambitionsnivån beträffande den pedagogiska forskningen är det väsentligt att understryka förskolans viktiga roll i utbildningssystemet.

Riksdag och regering har i stort sett avstått från att ta ställning i grundläggande frågor rörande pedagogisk doktrin. Ett undantag är kravet på strukturerad undervisning i 5 kap. 2 § skolförordningen. Som tidigare framgått visar utvärderingar av de undervisningsmetoder som har dominerat inom det svenska utbildningssystemet i jämförelse med en mer framskjuten lärarroll att resultaten generellt sett försämras och att försämringarna i särskilt hög grad drabbar elever med svag studiesocial bakgrund. Statsmakterna bör därför ta aktiv ställning i denna fråga och tydligare ta ställning för undervisningsmetoder och principer som åtminstone inte missgynnar elever med svaga förutsättningar.

Ekonomiska konsekvenser

Ett program med denna inriktning bör i huvudsak kunna genomföras inom befintliga ramar. Det kan inledningsvis vara lämpligt med ett resurstillskott för att ge förändringen en tydlig rörelseriktning och moment.

[115] ULF står för *utveckling, lärande och forskning* och reglerar praktiknära skolforskning med fyra universitet som noder (Göteborg, Karlstad, Umeå och Uppsala).

Förslag: Öka anslagen till den praktikanknutna forskningen om förskola och skola, med ett kompensatoriskt perspektiv i utvärderingen av olika undervisningsmetoder.

Rekommendation: Undersök möjligheterna att lagfästa krav på att pedagogiken inte ska missgynna elever med sämre förutsättningar.

Åtgärder mot den akuta lärarbristen

Skolverket förutser som konstaterats ovan en akut lärarbrist under kommande decennier, och redan i dag bedrivs undervisning av obehöriga. En möjlighet att snabbt öka den genomsnittliga kompetensen i skolan är att studenter på lärarutbildningen får börja tjänstgöra på deltid under studietiden. Förslaget presenteras tillsammans med andra förslag om kompletterande kortare utbildningar i kapitel 11 av SOU 2018:17.

Med detta förslag fås ett snabbt tillskott till lärarkraften som samtidigt höjer kvaliteten jämfört med obehöriga lärare. De blivande lärarnas ekonomi förbättras samtidigt, eftersom de får lön under den tid som de tjänstgör. En nackdel med förslaget kan vara att studietiden förlängs. Å andra sidan höjs kvaliteten av att en del av utbildningen löper parallellt med praktiken. Det finns en risk för avhopp, när den blivande läraren konfronteras med arbetet i skolan, men ett tidigt avhopp är bättre än ett som skulle ske efter ytterligare något år av utbildning. Det skulle vara möjligt att ge förslaget en regional profil genom särskilt gynnsamma villkor i kommuner med stark lärarbrist.

Möjligheten bör införas successivt med löpande uppföljning.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnaden ingår i budgeten för övriga förslagför att stärka lärarprofessionen.

Förslag: Blivande lärare som fullgjort halva utbildningen får arbeta halvtid som lärare medan de avslutar sin utbildning på den andra halvan av tiden.

Stöd till skolor med problem

Bilden av skolans ansträngningar när det gäller att kompensera för ogynnsamma studiemiljöer och svag studiesocial bakgrund är splittrad. I områden med sämre förutsättningar är lärartätheten högre men andelen obehöriga lärare högre. Beträffande personalomsättningen är framför allt omsättningen av rektorer hög i Sverige.[116]

Forskningen är delad när det gäller betydelsen av skolors egenskaper och omgivningseffekter för att kompensera eller öka skillnader, men en inte ovanlig slutsats är skolans effekter i genomsnitt inte är särskilt starka.[117] I en studie av Jonsson och Treuter mäts den kompenserande effekten med olika mått, som förmåga att kompensera skillnader i familjebakgrund eller skillnader i elevsammansättning.[118] När likvärdighet gäller sambandet mellan familjebakgrund och skolkvalitet, finns vissa kompenserande effekter, framför allt lärartäthet, men också faktorer som försämrar förutsättningarna för barn från missgynnad bakgrund, främst förekomsten av olika ordnings- och uppförandeproblem. För barn till invandrare kompenseras dessa problem delvis genom att ”skolklimatet” – till exempel engagemanget bland föräldrar och lärare – i övrigt är gott.

Ett annat mått på likvärdighet gäller hur stor andel av individuella skillnader i utbildningsutfall som kan förklaras av skolkarakteristika i allmänhet och skolkvalitet i synnerhet, när man tar hänsyn till skolors elevsammansättning. Slutsatsen är att skolorna spelar viss roll för skolprestationer liksom för studieval och att det finns ett begränsat utrymme att utjämna skillnader mellan elever.

Förklaringar till att denna och andra liknande undersökningar ger svaga effekter kan vara dels att olika faktorer drar åt olika håll – se exemplen ovan – dels att man bara mäter hur medelvärden påverkas. För grupper *inom* de olika kategorierna av invandrade eller barn med svag studiebakgrund kan rätt utformade åtgärder i skolan betyda mer. Om man accepterar slutsatsen att det är jämlikheten i den nedre delen av fördelningen som är den viktigaste,[119] räcker det inte att studera medelvärden; hur skolan hanterar den minst framgångsrika gruppen av elever kan vara väl så betydelsefullt ur ett antal perspektiv.

[116] Skolverket (2015 a).
[117] Hattie (2009); Böhlmark och Holmlund (2011); Angrist (2014).
[118] Jonsson och Treuter (2019).
[119] Se kapitel 4.

I syfte att skapa incitament för goda pedagoger att i högre grad söka sig till skolor med större utmaningar nämns ofta individuella materiella stimulanser för rektorer, lärare och annan personal som ett medel. Sådana stimulanser kan utformas på många sätt: stipendier, subventioner i studielånen, lönepåslag, utmärkelser för gjorda framsteg med mera. Ett statsbidrag för karriärtjänster i skolor i utsatta områden finns.[120] Ekonomiska resurser är förvisso viktiga, men ur vissa perspektiv förefaller kompetens och stabilitet vara faktorer av samma dignitet. Jämförelser mellan framgångsrika och mindre framgångsrika skolor över längre tidsperioder tyder på att stabilitet i ledningen, kollegial sammanhållning och systematisk uppföljning av utbildningsresultaten är nyckelfaktorer för att förklara framgång respektive misslyckande.[121] Med andra ord kan kompetens i ledning och styrning vara lika viktig som finansiella resurser. Löner kan förvisso vara ett instrument för att rekrytera kompetent personal, men direkt kompetensöverföring ska inte underskattas.

Skolverket driver på regeringens uppdrag stödverksamheten *Samverkan för bästa skola*.[122] Verksamheten omfattar förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasie- och gymnasiesärskolan och fritidshem. Projekten är treåriga och erbjuder individuellt anpassade åtgärder på basis av en inledande nulägesanalys. Omkring 100 skolor har i dagsläget engagerats.

Skolor har i extremfall stängts av Skolinspektionen och i ett fall blivit föremål för tvångsförvaltning. Det är naturligtvis önskvärt att förebyggande åtgärder sätts in innan utvecklingen har gått så långt.

Stödinsatser av kompetenshöjande natur förefaller vara en lovande väg att följa. Med den föreslagna regionala organisationen för Skolverket ökar möjligheterna att tidigt upptäcka och diagnostisera problem, så att adekvata åtgärder kan sättas in.

Bedömning: Kompetenshöjande insatser för ledning och styrning av problemfyllda skolor bör ges prioritet i arbetet med att skapa en mer jämlik skola. Den föreslagna regionala organisationen för Skolverket ökar sannolikheten för framgång i det arbetet.

[120] Förordning (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.
[121] Jarl et al. (2017), Jarl m.fl. (2017).
[122] Skolverket (2015): *Redovisning av genomförandeplan för uppdrag om samverkan för bästa skola samt redovisning av hur arbetet genomförts hittills*. Dnr 2015:778.

Central läromedelsgranskning

Internationella jämförelser visar att läromedel är centrala för framgång i skolarbetet.[123] I en skola där andelen obehöriga lärare är hög blir betydelsen av bra läromedel särskilt viktig; exempelvis kan en bra lärobok i någon mån kompensera för lärarens brist på erfarenhet och kompetens. Läromedlen bör vara integrerade med läroplanerna i förverkligandet av de centralt fastlagda intentionerna för de olika skolämnena.[124]

Att det finns läromedel av god kvalitet att tillgå i landet är inte tillräckligt; det måste garanteras oavsett i vilken kommun som utbildningen sker. Läromedelsgranskning är en verksamhet med utpräglade skalfördelar. En hårt belastad lärarkår och kommunerna har generellt sett varken resurser eller kapacitet för att fylla denna funktion, vilket riskerar att negativt påverka kvaliteten hos de läromedel som utnyttjas. En central läromedelsgranskning kan fylla en stödfunktion genom att granska och rekommendera läromedel som bedöms uppfylla kvalitetskraven.

Staten läromedelsgranskning bildades 1938 som en självständig myndighet, senare underställd Skolöverstyrelsen.[125] Den centrala granskningen lades ner 1992, då Skolverket bildades. I Norge inrättades tvärtom 1992 ett läromedelscentrum för läromedelsgranskning. Kommissionen anser att en central granskningsfunktion för läromedel bör återinföras i Sverige. Organisation och uppdrag får utredas närmare. En nämnd kan organiseras som en helt självständig myndighet eller inhysas i en annan, större förvaltningsmyndighet – i det senare alternativet lämpligen Skolverket.

Man kan emellertid också överväga att lagfästa tillgången till läromedel av god kvalitet som en rättighet, för att stärka elevernas och lärarnas ställning i diskussioner om vad som ryms inom budgeten. I kombination med en läromedelsgranskning skulle ett sådant tillägg till skollagen kunna bidra till att etablera en tillfredsställande lägstanivå på läromedlen.

Prisutvecklingen på läromedel har varit ogynnsam under den senaste tioårsperioden. Mellan 2006 och 2017 ökade priserna på läromedel

[123] För en översikt ur ett brittiskt perspektiv, se Oates (2014). Se också avsnittet om Finland i Kornhalls underlagsrapport till kommissionen.
[124] En utredning om skolbiblioteken har också fått i uppgift att se över läromedelsförsörjningen (dir. 2019:91, Stärkta skolbibliotek och läromedel).
[125] För en historisk genomgång, se Harrie Johnsson (2009).

med närmare 60 procent, medan det allmänna konsumentprisindexet ökade med 13 procent.

Ett lagfäst krav på tillgång till läromedel av god kvalitet kan vara prisdrivande, eftersom det garanterar producenterna en viss avsättning. Det finns därför anledning att överväga motmedel till en sådan utveckling. En möjlighet är att en myndighet med uppdrag att granska läromedlen också ges rollen av upphandlare av baslläromedel. Med en centraliserad köpfunktion stärks också konsumentsidan i relationen till producenterna av läromedel, vilket bör påverka prisbildningen gynnsamt. En tillräcklig mångfald i litteraturen kan säkerställas genom att man för varje ämne och stadium upphandlar ett antal alternativ att välja mellan. Kombinationen av lagfäst tillgång till läromedel av god kvalitet och en centraliserad inköpsfunktion har förutsättningar att höja kvaliteten utan att påverka prisutvecklingen ogynnsamt.

Ekonomiska konsekvenser

Beror av utformningen.

Rekommendation: Återinför den centrala läromedelsgranskningen, eventuellt kombinerad med en inköpsfunktion. Lagfäst elevernas tillgång till läromedel av god kvalitet.

17.3.4 Vuxenutbildning och livslångt lärande

Kraven på vuxenutbildningen har redan ökat och kan förväntas öka ytterligare under kommande år. Inflödet av utrikes födda som kommer efter skolstart och inte hinner med att tillägna sig tillräckliga kunskaper i ungdomsskolan har skapat en stor grupp av unga som har behov av att öka sin kompetens och finna en plats på arbetsmarknaden, under förutsättning att de erbjuds möjligheter att göra så. Mot bakgrund av denna grupps storlek är detta en mycket krävande uppgift för samhället. I utgångsläget har de inte de kunskaper och färdigheter som krävs för etablering på arbetsmarknaden under normala villkor. Lösningen på detta problem kan allmänt formuleras

som en kombination av utbildning och subventioner, där subventionsdelen efter hand ska kunna krympas och så småningom avvecklas.

Till detta kommer äldre ungdomar och unga vuxna med olika bakgrund, dels en grupp av inrikes födda som har lämnat den ordinarie skolan utan fullständigt avgångsbetyg och som med tillräckligt stöd skulle kunna komplettera, dels en grupp av utrikes födda, många nyanlända, med allmänt svag utbildningsbakgrund.

En tredje faktor som påverkar kravet på utbildning i vuxen ålder är den ökade omsättningstakten på kunskap i arbetslivet, som gäller alla.

Vuxenutbildningen

Vuxenutbildningen har tidigare varit ett viktigt komplement till det ordinarie skolsystemet som erbjudit en andra chans för dem som av olika anledningar inte fullföljde den grund- eller gymnasieutbildning som de i vuxen ålder inser att de behöver. Huvuduppgiften för vuxenskolan har därför varit att erbjuda möjligheter till komplettering i några enstaka ämnen för att eleverna skulle få ett fullständigt betyg. Med det stora inflödet av utrikes födda har situationen förändrats på ett tämligen dramatiskt sätt. Behoven har vuxit och förändrat karaktär, och de tidigare anordnarna har haft svårt att möta den nya efterfrågan.[126]

Stenberg har i en bilaga till 2019 års långtidsutredning analyserat vuxenutbildningens effekter på sysselsättning och inkomster.[127] De nya empiriska resultat som presenteras i rapporten indikerar att de vanligaste utbildningsformerna för vuxna, Komvux (21–55 år) och högskola (29–55 år), har haft positiva effekter på inkomster och sysselsättning. Vuxenutbildning är dock relativt kostsam, och det tar omkring tio år innan en genomsnittligt positiv avkastning vuxit fram. Det krävs därför långa uppföljningsperioder för utvärderingar. I den aktuella rapporten studeras perioden 1994 till 2016.

Resultaten för både Komvux och högskola tyder på att avkastningen på utbildning ökar över tid, i både absoluta och relativa termer. Utvärderingarna för utrikes födda visar liknande positiva resultat. En reservation är att resultaten kan bero på selektionseffekter, även

[126] Se översikten i Ackum (2018).
[127] Stenberg (2019 b).

om de är i linje med tidigare studier. Sammantaget indikerar resultaten att utbildning för vuxna bidrar till att anpassa utbudet av arbetskraft till förändringar i efterfrågan.

Enligt kommissionens bedömning är därför en kraftig expansion av vuxenutbildningen nödvändig och nya medel påkallade. Samtidigt måste flexibiliteten öka för att möta det mycket heterogena behovet.[128] Både dramatiska händelser som coronapandemin och mer ordinära förändringar av teknik och produktionssystem skapar behov av ett flexibelt system för omställning mitt i livet. Samtidigt har många nyanlända invandrare med mycket svag utbildningsbakgrund[129] medfört ett starkt ökande behov av vuxenutbildning på grundnivå, från basal läs- och skrivträning upp till ämnen för grundskoleexamen.

Erfarenheterna av det kommunala huvudmannaskapet under de tidigare rådande förhållandena har varit blandade. En jämförelse med de av Arbetsförmedlingen anordnade yrkesutbildningarna på gymnasienivå visar att de senare har haft ett bättre utfall.[130] Eleverna i de båda kategorierna skiljer sig dock i ett antal avseenden, och debåda alternativen kan därför ses som komplement snarare än substitut.

För att möta de nya krav som tillströmningen av utrikes födda innebär har kommunerna tvingats köpa in tjänster av privata anordnare, som ibland har haft problem att erbjuda tjänster av godtagbar kvalitet.[131] Redan i dag medges statsbidrag för mellankommunalt anordnande av regional yrkesinriktad vuxenutbildning.[132] Det finns också anledning för staten att liksom för grundskola och gymnasium ta ett större ansvar för att stödja kommunerna i både produktionen av tjänster och i finansieringen. Produktionen kan ske i egen regi eller via upphandling.

Många kommuner har etablerat ett lokalt samarbete med Arbetsförmedlingen, som dessutom på många håll inkluderar privata företag, för att på individnivå kartlägga behov av utbildning som kan leda till anställning. Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA) har samlat erfarenheter från dessa försök.[133] Framsteg har gjorts, men tidigare kända svårigheter består.[134] Tyvärr har turbulen-

[128] Ett initiativ i denna riktning har redan tagits av regeringen som ett svar på pandemin.
[129] Se kapitel 13.
[130] Liljeberg m.fl (2019).
[131] Kliva-utredningen, dir. (2018:73). *En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet*.
[132] Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.
[133] SOU 2018:12 med bilaga.
[134] Se översikten i kapitel 9.

sen kring Arbetsförmedlingen under de senaste åren skadat tilltron till myndigheten som en trovärdig samarbetspart.

Ansvaret för de olika insatser som behövs bör liksom i dag fördelas mellan kommun och Arbetsförmedling på så sätt att kommunen tar ansvar för den grundläggande, generella kompetensen, medan Arbetsförmedlingen inriktar sin verksamhet på mer individualiserade insatser som anpassas till den lokala arbetsmarknadens behov.[135]

Utbildningsinsatser förläggs med fördel till perioder då sysselsättningen är lägre, eftersom alternativkostnaden då är lägre. Finansieringen av de statliga insatserna via Arbetsförmedlingen utgör då inget problem, men för kommunerna kan det vara svårt att finansiera extra insatser i en lågkonjunktur, då skattebasen utvecklas svagt och intäkterna viker. Detta talar för ett starkare statligt engagemang också i denna del av finansieringen.

Studierna måste finansieras också på individ- eller hushållsnivå. Hur stort detta problem är beror vad alternativet är. Om personen i fokus för åtgärder uppbär försörjningsstöd, är försörjningen garanterad i den del som utbildningen är svenska för invandrare. I andra delar blir studiemedel huvudalternativet, eventuellt med kompletterande inkomster från andra källor så att bidragsdelen räcker, eller också om man är beredd att ta lån, givet att de anställningar som man kvalificerar sig för är tillräckligt välavlönade. Om alternativet till inträde på arbetsmarknaden är ett högt bidragsberoende, har även omfattande insatser god samhällsekonomisk lönsamhet.[136] Teoretiska kalkyler över kostnader och intäkter måste förses med reservationen att alla studieinitiativ inte fullföljs eller leder till anställning, men som den citerade rapporten av Stenberg indikerar är investeringarna i genomsnitt lönsamma. Ett problem är dock att kostnaderna och intäkterna inte alltid bärs av samma beslutsfattare, vilket alltså kan kräva transfereringar i olika riktningar, till exempel mellan stat och kommun.

Ackum diskuterar också möjligheten att finansiera studier med arbetslöshetsförsäkring som försörjning.[137] Detta avfärdas dock, eftersom denna försäkring i dagsläget inte är obligatorisk. Eftersom ett sådant obligatorium föreslås av kommissionen på annan plats i betänkandet, faller detta motargument. Detta bör alltså utredas tillsammans med andra möjligheter till studiefinansiering.

[135] Se diskussionen i Ackum (2018).
[136] För några illustrativa räkneexempel, se SKL (2013).
[137] Ackum (2018).

En komplikation av annat slag är att upphandling av privata tjänster inom arbetsmarknadsutbildningen tar lång tid, eftersom det finns ett regelverk för upphandling och dessutom besluten ofta överklagas. Risken är att tidsfördröjningen leder till att åtgärderna tar för lång tid att realisera och att de i värsta fall kan förstärka konjunkturproblem i stället för att dämpa dem. Arbetsförmedlingens och kommunernas strategier för avvägning mellan upphandling och egen regi bör därför ses över.

Kompetenskonton

Omsättningstiden för yrkesrelevant kunskap förkortas stadigt. Återkommande utbildning måste därför vara ett inslag i den framtida arbetsmarknadspolitiken.

De krav som denna utveckling ställer analyserades av arbetsgruppen *Arbetet i framtiden* knuten till Regeringskansliet.[138] De bärande elementen i en politik för att möta vuxenutbildningsbehoven identifierades som:

- allmän information och upplysning till stöd för återkommande kompetensutveckling som ett naturligt inslag i arbetslivet
- individuell vägledning för yrkesaktiva över 30 år i behov av stöd att se sina kompetenser och möjliga utvecklingsvägar
- kompetensförsäkring som ger ekonomiska förutsättningar för den enskilde att mitt i arbetslivet delta i kompetensutvecklingsaktiviteter.

Information och vägledning är mindre problematiska inslag i sammanhanget. Utveckling av program och innehåll bör göras i samarbete mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Någon myndighet måste ges ansvar för den löpande hanteringen; UHR är ett alternativ som ligger nära till hands. Den svåra delen gäller aktiviteter med kompetensutvecklande syfte, eftersom detta kräver resurser av betydande omfattning. Undersökningar av den grupp som bedriver vuxenstudier med hjälp av studiemedel tyder på att studiemedel för de flesta hushåll är otillräckliga.[139]

[138] Ref. https://www.regeringen.se/sveriges-regering/statsradsberedningen/uppdrag-framtid/rapporter-arbetet-i-framtiden/.
[139] Se Elin Landells underlagsrapport till arbetsgruppen.

De kollektiva dimensionerna av humankapitalet och arbetskraftens rörlighet gör att kostnaderna måste delas mellan anställd, arbetsgivare och offentlig sektor. Kompetenskonton har tidigare diskuterats som en lösning på detta.[140] Centrala frågor är hur kontona ska konstrueras, vilken subvention som ska utgå och vilka regler som ska gälla för uttag. Frågan diskuterades i början av seklet, men regeringen avstod från att ta något initiativ i frågan.

Ekonomiska konsekvenser

Den expansion som krävs för vuxenutbildningen är betydande vad avser både kvantitet och kvalitet. En fördubbling är inte orimlig och skulle innebära ökade utgifter på 6 miljarder kronor.

Kostnaden för kompetenskonton beror av utformningen. Det förslag som presenterades år 2000 låg på nivån 1,5 miljarder kronor per år.

Rekommendationer:

- Staten bör ta ett väsentligt större ansvar för vuxenutbildningen, både vad avser organisationen och finansieringen, även om ansvaret för en stor del av utförandet ligger kvar på kommunal nivå.
- Det kommer att krävas väsentligt mer resurser till vuxenutbildningen än i dag, givet den mycket stora insats som krävs för att de stora grupper som står utanför arbetsmarknaden ska kunna förvärva nödvändiga kunskaper och färdigheter. En fördubbling av dagens resurser, motsvarande 6 miljarder kronor, framstår som rimlig.
- Ett transparent system för att finansiera kompletterande vuxenutbildning bör utredas.
- Arbetsförmedlingens och kommunernas strategier för upphandling av arbetsmarknadsutbildning bör ses över, med egen regi som ett alternativ.
- Någon form av kompetenskonton med kostnaderna delade mellan arbetsgivare, anställd och offentlig sektor bör utredas genom en uppdatering av tidigare utredningar.

[140] SOU 2000:119.

17.3.5 Regionala aspekter på utbildningssystemet

Strategi för regionalt tillgänglig högre utbildning

Fördelningseffekter av nya högre utbildningsanstalter kan ha både en regional och en social dimension. Effekterna på humankapitalbildning och kunskapsinnehåll i produktionen är väl belagda.[141] Forskning visar att geografisk närhet till utbildningsanstalter också kan locka fler och delvis nya grupper att vidareutbilda sig.[142] Lokalt tillgänglig utbildning har därför potential att motivera till studier för unga i regioner där färre annars skulle studera, och i förlängningen till att utjämna livschanserna för unga i olika delar av landet. Eftersom unga ofta flyttar för att studera och sedan i mindre utsträckning återvänder till uppväxtorten, kan lokalt tillgänglig utbildning också påverka kompetensförsörjningen i glesare regioner, samtidigt som det lättar på trycket på bostadsmarknaden i expansiva högskoleorter.

I dag finns teknik som gör det möjligt att bedriva utbildning med hög kvalitet på distans till relativt låga kostnader. Distansutbildning utgör i dag i genomsnitt cirka 16 procent av all högre utbildning för kvinnor och 11 procent för män och 71 000 studenter var registrerade på enbart distansutbildning under läsåret 2015/2016. Studenterna som läser på distans utgörs förenklat uttryckt av två grupper: de som läser enstaka kurser och de som läser hela program på distans. Genomströmningen för dem som läser kurser på distans är generellt lägre än för campusstudenter. Detsamma gäller för män som läser program på distans, medan kvinnor som studerar yrkesinriktade program har en prestationsgrad vid distansutbildning som är i nivå med den vid campusbaserade utbildningar.[143] Möjligen indikerar de skilda resultaten för grupperna att de som läser kurser och program på distans har olika syften med utbildningen.

För att distansutbildningen både ska utjämna tillgången till utbildning över landet och vara ett träffsäkert verktyg som bidrar till kompetensförsörjningen i regionerna är det viktigt att de utbildningar som erbjuds på distans är just yrkesinriktade program, där genomströmningen är god. Distansutbildningar i programform har ökat

[141] Drucker and Goldstein (2007). En reservation är att merparten av analyserna i denna litteraturöversikt härrör från USA. En uppdatering ger något svagare men fortfarande signifikanta effekter: Drucker (2016).
[142] Resultaten pekar i olika riktningar. SOU 1993:85 fann inga belägg för breddad social rekrytering, medan Ranehill (2002) och Eliasson (2006) redovisar sådana.
[143] UKÄ (2017 b).

från att läsåret 2006/2007 utgöra 28 procent av alla registreringar till att läsåret 2015/2016 utgöra 39 procent av alla registreringar på distans, vilket innebär att de som läser program på distans år 2016 utgjorde cirka 5 procent av alla som läser högre utbildning.

Framför allt är det specialistsjuksköterskeprogram och lärarprogram som studeras på distans.[144] Omkring 13 000 studenter deltog också under läsåret 2016/2017 i specificerade uppdragsutbildningar och vanligast var utbildning för lärare.[145]

De studenter som i dag läser högskoleutbildningar på distans är i högre grad äldre och har hemmavarande barn. De kommer också i större utsträckning från studieovana hem och de tar i lägre utsträckning studiemedel.[146] Det innebär att distansutbildningen också kan ses som ett verktyg för livslångt lärande, eftersom många yrkesverksamma som vill ställa om mitt i livet hellre studerar på distans än på en campusförlagd utbildning.[147]

Givet att gruppen som studerar på distans skiljer sig från dem som studerar på campus har en förbättrad distansundervisning potential att motverka den sociala snedrekryteringen till högskolan och ge möjligheter att utbilda sig även i livssituationer då man är mindre geografiskt rörlig. Det är i dagsläget inte klarlagt i vilken utsträckning de som läser hela yrkesprogram på distans skiljer sig från motsvarande studenter på campus, varför frågan om distansundervisningens bidrag för att motverka den sociala snedrekryteringen till högskolan behöver utredas närmare.

En viktig faktor för att förbättra resultaten för distansstudenterna är utvecklingen av digital pedagogik. Lärosätena behöver utveckla den digitala pedagogiken, så att de inte bara för över campusförlagd pedagogik till nätet. Universitets- och högskolerådet stöder projekt vid lärosätena som syftar till att utveckla distansutbildningens former och pedagogik, särskilt för landsbygden och för orter utanför campusorterna.

För att distansutbildningen ska bidra till arbetskraftsförsörjningen är det också viktigt att de utbildningar som erbjuds på distans är anpassade till det lokala behovet av arbetskraft. Tillväxtverket har i uppdrag att utveckla de regionala samarbetena kring kompetens-

[144] Ibid.
[145] Ibid.
[146] Ibid.
[147] Ibid.

försörjning och har fått 80 miljoner kronor under åren 2018–2020 för att utföra sitt uppdrag. Medlen har hittills använt till att utveckla strukturer för validering, planering av utbildningsåtgärder och inrättande av lärcentrum.[148]

Rekommendation: Regeringen utformar en sammanhållen strategi för högre utbildning på distans. Denna bör innehålla följande delar:

- Lärosätena tillförs medel för att utforma de utbildningsprogram på distans som regionerna, via sina kompetensförsörjningsplattformar, har identifierat behov av.
- Lärosätena tillförs även medel för att utveckla digital pedagogik och stödsystem med syfte att öka genomströmningen i distansutbildningen.
- Universitetskanslersämbetet får i uppgift att utreda hur träffsäkerheten i distansutbildningen kan öka, så att genomströmningen ökar.
- Universitetskanslersämbetet bör också få i uppgift att utreda distansutbildningens bidrag till den breddade rekryteringen till högskolan.

Lokala lärcentrum som stöd för högre utbildning på distans

Vissa studieanordnare framhåller att om breddad rekrytering till högskolan ska ge positiva resultat, krävs det utvecklade modeller för studiestöd. Malmö Högskola anger detta som en anledning till att den inte erbjuder renodlad distansundervisning, medan Högskolan i Väst framhåller det som ett viktigt skäl till att distansutbildningar bör vara förlagda vid lärcentrum.[149] Ett lärcentrum är en plats där man träffar andra studenter, får en lugn plats att studera på och i vissa fall chans att träffa en studiecoach eller annan personal som kan ge stöd i lärandet. I dag drivs lärcentrum i många kommuner och kommunförbund runt om i landet. I en undersökning gjord av Skolverket 2016 uppgav 62 procent av de svarande kommunerna att de

[148] Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 19, s. 32.
[149] UKÄ (2017 b).

driver någon form av lärcentrum.[150] De lärcentrum som finns i dag antar olika form och innehåll på olika orter men gemensamt för dem är att de är en fysisk lokal med stöd för lärande. Den vanligaste utbildningsformen vid lärcentrum är yrkeshögskoleutbildning (41 procent). Endast 14 procent av de utbildningar som genomförs vid lärcentrum är högskolestudier,[151] men 74 procent av lärcentrumen i Skolverkets enkätundersökning 2017 hade högskolestudenter som målgrupp.[152] Högskoleutbildning kan bedrivas antingen på plats på lärcentrum eller genom att studerande använder sig av lärcentrumets lokaler och tekniska utrustning för att kunna studera på distans.

Det finns inga effektstudier som svarar på i vilken utsträckning en distansutbildning förlagd vid ett lärcentrum förbättrar genomströmningen, men vid enkätstudier uppger vissa kommuner att utbildningar förlagda vid lärcentrum har högre genomströmning än helt nätbaserade utbildningar, medan vissa kommuner uppger att den tekniska utvecklingen har gjort behovet av lärcentrum mindre.[153]

I dagsläget kan kommunerna få statsbidrag för att i samverkan med andra kommuner genomföra insatser för etablering av nya eller utveckling av befintliga lärcentrum.[154] Under 2019 och 2020 är det kraftigt översökt.[155] Parlamentariska landsbygdskommittén beräknade 2017 att för att täcka upp behovet av lärcentrum i kommuner långt ifrån universitet eller högskola och med få lärcentrum krävs cirka 60 nya centrum för täckning i hela landet. Det har ännu inte gjorts någon sammanställning av hur många nya lärcentrum som har startats med hjälp av statsbidraget.

Förslag: Genomför en kontrollerad studie av hur lärcentrum kan fungera som stöd för att höja genomströmningen i högre utbildning på distans av framför allt studenter från studieovana hem. Om resultaten är goda, bör regeringen bygga upp ett rikstäckande nät av lärcentrum som kan fungera som studiestöd för högre utbildning i glesare regioner.

[150] Skolverket (2017).
[151] UKÄ (2017 b).
[152] Skolverket (2017).
[153] UKÄ (2017 b).
[154] 3 § Förordning (2017:1303) om statsbidrag till lärcentrum.
[155] Skolverket (2019 g).

Utbildningspremie i välfärdsyrken i kommuner med stora utmaningar

I de kommuner som har störst utmaningar vad gäller demografi och produktionsförutsättningar är det svårt att rekrytera kompetent personal med rätt utbildning. Många avlägset belägna kommuner har i dag svårt att rekrytera exempelvis lärare, vilket kan få konsekvenser för vilken utbildning barnen i olika kommuner får.[156] Rekryteringsproblem verkar även kostnadsdrivande för kommuner och regioner, till exempel genom en ökad användning av hyrpersonal inom vården. För att kunna upprätthålla en välfärd av god kvalitet och samtidigt hålla tillbaka kostnaderna är arbetskraftstillgången i kärnyrken central.

Ett sätt att locka människor i glesbygd att utbilda sig, eller högutbildade till att bosätta sig i en glesbygdskommun, är något slags premie för dem som har rätt utbildning och flyttar in i kommunerna och till dem som avlägger examen i något av de yrken som det är brist på i kommunerna. Lokala bristyrken kan tas fram i de regionala kompetensförsörjningssamarbeten som Tillväxtverket stödjer och uppdateras kontinuerligt.

Förslag: Utred en årlig utbildningspremie för dem som har avlagt examen i ett kommunalt bristyrke och flyttar in i någon av de kommuner som har extra stora utmaningar med kompetensförsörjningen. En premie bör även kunna ges till dem som är bofasta i kommunen men som avlägger examen i något av de yrken som har definierats som bristyrken i kommunen.

17.3.6 Uppsökande kulturpolitik

Kulturen är en del av humankapitalet och därmed en komponent i den viktigaste av produktionsfaktorerna i samhället. Bildning kompletterar kunskaper och färdigheter, som är de centrala målen för utbildningssystemet. Men eget kulturutövande utvecklar också färdigheter som är användbara både i arbetslivet och livet utanför arbetsmarknaden, som att tala inför publik, samspela med andra i grupp och så vidare.

[156] SOU 2017:1.

Aktivering av nya grupper

Som det första av de av riksdagen beslutade kulturpolitiska målen sägs att kulturpolitiken ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor. Uppföljningar och utvärderingar av kulturpolitikens resultat visar dock stabila mönster av traditionell kulturkonsumtion, starkt beroende av utbildning och i viss mån inkomst. Kulturdeltagandet är högre i städerna.[157]

Liksom på många andra områden grundläggs intressen och beteendemönster under uppväxtåren. Den som inte har utvecklat ett kulturintresse kring tjugoårsåldern har svårare att komma över trösklarna till ett kulturaktivt liv senare i livet.

Kulturrådet har i gällande regleringsbrev fått som övergripande verksamhetsmål att ett barn-, jämställdhets- och mångfaldsperspektiv ska integreras i hela Kulturrådets verksamhet, därmed även i bidragsgivningen. Det är dock inte klart på vilket sätt dessa perspektiv kommer att påverka den faktiska budgeten.

En viktig del av det statliga kulturstödet är numera regionaliserat inom ramen för den så kallade kultursamverkansmodellen. Denna har hittills varit framgångsrik i den meningen att de totala anslagen till kulturen till följd av matchningskrav har ökat. Staten skulle dock kunna ställa högre krav på uppsökande verksamhet med sikte på att generera nya användar- och utövargrupper. Därutöver bör kvalificerade (kausala) utvärderingar av gjorda insatser genomföras för att skapa en bild av de faktiska effekterna av offentliga insatser. Liksom på andra områden kan man förvänta sig starkare effekter av insatser i tidiga åldrar. Kulturrådet och Myndigheten för kulturanalys bör gemensamt få i uppdrag att utveckla indikatorer på framgång vad avser uppsökande kulturverksamhet och genomföra utvärderingar med dessa som grund.

Arbetsmiljön på biblioteken

De allmänna biblioteken spelar en central roll för att grundlägga kulturintresset, både som resurs för skolorna och på fritiden. De bör ses som en del av den allmänna infrastrukturen för kunskap och bildning, och det är därför oroande att biblioteken på många håll under

[157] Kulturanalys (2018a), (2018b), (2019).

senare år har drabbats av permanenta ordningsproblem, som kan göra det svårt eller omöjligt för personalen att uträtta sitt arbete.

Frågan om arbetsro på de allmänna biblioteken behöver lösas för att dessa institutioner ska kunna lösa sin uppgift på kulturområdet. Frågan är emellertid vidare än att bara handla om kulturpolitiken; problemen hänger samman med det allmänna utbudet av offentlig service, lokaler för samvaro och upprätthållande av ordning. Även om det akuta problemet kan lösas med ordningsvakter på biblioteken, bör problemet alltså behandlas i detta bredare perspektiv. Kommissionen avstår från att lämna förslag i denna del av kulturpolitiken.

Kulturskolor

Något lagstadgat krav på kulturskolor i landets kommuner finns inte i dag, men sådana finns trots det i de allra flesta kommuner. Kulturskolorna har dock spelat och spelar ännu en viktig roll för utvecklingen av barns och ungdomars kulturintresse, och det stora flertalet kommuner har också kulturskolor med musik som dominerande inslag i utbudet. Musikindustrin har varit en näringspolitisk framgång som delvis hämtat näring från de kommunala musikskolorna. Även andra generella färdigheter som att stå på scen och framträda inför publik utvecklas i denna miljö.

Barn och unga med föräldrar med längre utbildning är överrepresenterade i kulturskolorna. Bland elever med utländsk bakgrund finns en underrepresentation, men skillnaderna minskar med den tid som personerna varit i landet. Flickor deltar i högre utsträckning än pojkar.

Den totala kostnaden för kulturskolorna i landet uppgår till 2,6 miljarder kronor. Den har varit stabil under senare år men sjunkit i relation till antalet barn i de aktuella åldrarna. Den genomsnittliga årliga elevavgiften uppgick år 2018 till omkring 1 400 kronor. En ansträngd ekonomi i den kommunala sektorn gör att kulturskolornas framtid nu inte är säkerställd. Detta kan motivera ett statligt budgettillskott, som då bör villkoras på att verksamheten på ett tydligt sätt söker utövare från annan social bakgrund än den som av tradition dominerat.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget beror av ambitionsnivån. En knappt tioprocentig ökning av den totala budgetramen, eller 200 miljoner kronor, framstår som rimlig. Den faktiska anslagsförbrukningen blir avhängig av i vilken utsträckning man lyckas utveckla former för att engagera nya grupper av elever.

Förslag: Kraven på att kulturpolitiken ska vara uppsökande skärps. Den förda politiken utvärderas med avseende på detta mål.

Förslag: Kulturskolorna ses som en del av det allmänna utbildningssystemet. Ett statligt stöd införs, villkorat på att kommunerna visar hur man via kulturskolorna avser att nå nya grupper av kulturutövare.

18 Arbetsliv

18.1 Utgångspunkter

- Arbetsmarknaden fungerar i det stora hela bra för de flesta arbetstagare och arbetsgivare under normala förhållanden.[1] Inträde och etablering på arbetsmarknaden efter avklarad utbildning sker relativt snabbt för det stora flertalet, och andelen unga som varken är i utbildning eller sysselsättning är internationellt sett låg.
- Delaktighet på arbetsmarknaden är i stor utsträckning nyckeln till full delaktighet i det svenska samhället. Etablering och förankring på arbetsmarknaden ger en marknadsinkomst som möjliggör egen försörjning, egen kapitalbildning och därmed möjligheter att forma sitt liv i trygghet.
- Deltagande på arbetsmarknaden är också ingången till de arbetsbaserade trygghets- och välfärdssystemen (sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, föräldraförsäkring, pension m.fl.).
- Den svenska arbetsmarknadsmodellen, med en tydlig uppdelning av rättigheter och skyldigheter mellan arbetsmarknadens parter å ena sidan och ett övergripande statligt ansvar för medborgaren å den andra har främjat den ekonomiska utvecklingen. En politik baserad på frihandel, teknisk förnyelse och snabb strukturomvandling har vunnit bred anslutning genom att kombineras med en utbyggd och offentligt finansierad välfärdsstat som dämpat effekterna av såväl inhemska som internationella ekonomiska chocker. Det finns en samsyn mellan arbetsmarknadens parter om att bibehålla arbetsmarknadsmodellen.

[1] Se kapitel 9.

- Arbetsmarknadsmodellen förutsätter dock även att staten aktivt ingriper på arbetsmarknaden inom de områden det finns betydande marknads- eller politikmisslyckanden samt när arbetsmarknaden drabbas av externa chocker. I den svenska arbetsmarknadsmodellen finns därför en väl utbyggd och fungerande aktiv arbetsmarknadspolitik. Regelverket i arbetslöshetsförsäkringen är harmonierad med detta faktum och ställer betydande krav på geografisk omställning av de arbetssökande.
- Det statligt reglerade arbetsrättsliga skyddet för anställda är i genomsnitt relativt svagt i Sverige. Det råder stor skillnad mellan skyddsnivån för den som är tillsvidareanställd och den som är tillfälligt anställd. Dock regleras arbetsrätten även i kollektivavtalen mellan arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna, vilka kan innebära ett starkare rättsligt skydd för de anställda än vad som framgår av lag. I den svenska arbetsmarknadsmodellen finns det därför ingen myndighet som har tillsyn över arbetsrätten, utan tillsynen över att arbetsgivaren följer de juridiska och avtalade villkoren är i stor utsträckning delegerad till de fackliga organisationerna.
- Den svenska arbetsmarknadsmodellen förutsätter ett högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättning för att omfattande välfärdsåtaganden ska kunna upprätthållas. Samtidigt leder förhandlingsmodellen och de internationellt sett höga ingångslönerna till en kontinuerlig strukturomvandling och därmed höga krav på arbetskraftens kvalifikationer.

18.2 Problem och diagnos

Problem

- Även om den svenska arbetsmarknaden i huvudsak fungerar väl, har vissa grupper problem med att få inträde och etablera sig på arbetsmarknaden. Personer med kort utbildning, funktionsnedsättningar, utländsk bakgrund och äldre är beroende av den aktiva arbetsmarknadspolitikens instrument som utbildning och subventioner. En fråga är om de åtgärder som står till Arbetsförmedlingens förfogande kan kompensera arbetsgivarna för skillnaden mellan de kvalifikationer som de arbetssökande har och de kvali-

fikationer som efterfrågas för att anställa. För invandrade spelar i många fall den aktiva arbetsmarknadspolitiken större roll än för andra grupper, då ett inträde och en etablering på arbetsmarknaden är ett betydande steg mot integration i samhället i stort.

- Privatiseringen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken sker i stor utsträckning utan övertygande evidens för att detta skulle medföra en effektivisering och utan att andra uppgifter som utförs av Arbetsförmedlingen försummas.[2]
- Tillfälliga anställningar ökar normalt när antalet lediga arbeten i ekonomin ökar, eftersom fler individer inträder i arbetskraften. Tillfälliga anställningar och anställningar på deltid kan under vissa villkor underlätta inträdet på arbetsmarknaden men kan även leda till långa perioder av osäkra inkomster och anställningsvillkor. Konsekvenserna kan bli att det för vissa grupper blir svårare att bilda familj, skaffa bostad och göra andra större investeringar. Osäkra anställningsförhållanden kan även göra det svårt att få tillgång till hyrt boende, vilket kan leda till att anställningar inte blir av. Osäkerhet eller undersysselsättning ökar också risken att drabbas av ohälsa.
- Bristande möjligheter och förankring på arbetsmarknaden leder vidare till att denna grupp har varierande skydd i de arbetsbaserade försäkringssystemen, primärt sjukpenningen och den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Även den som arbetar under osäkra förhållanden har genom sin inkomst bidragit till de gemensamma systemen men kan sakna samhällets skydd vid sjukdom eller arbetslöshet, vilket också ökar samhällets sårbarhet vid kraftig konjunkturnedgång eller andra kriser.
- Osäkra anställningar ökar riskerna för att de anställda ska acceptera en sämre arbetsmiljö. Konsekvenserna blir ökad ohälsa eller fler olycksfall, vilket i första hand drabbar dem som direkt kommer till skada men även leder till samhällsekonomiska kostnader för utebliven produktion och ökade offentliga utgifter för sjukvård och sjukförsäkring. Arbetsmiljöriskerna påverkar även äldres förutsättningar att arbeta så länge de önskar.

[2] Bergström och Calmfors (red.) (2018).

- Kvinnor tar i genomsnitt större ansvar för såväl barn som i ett senare skede i sina föräldrar. Detta påverkar såväl livsinkomster som den intjänade pensionen och ersättningsnivåerna i de arbetsrelaterade försäkringssystemen.
- Den internationella integrationen av ekonomin och strukturomvandlingen har inte minskat i styrka, och kraven på kompetensutveckling under hela arbetslivet blir successivt högre. Många äldre som förlorar arbetet har betydande svårigheter att finna ny anställning. I viss utsträckning kan detta bero på diskriminering, men en bidragande faktor är att de saknar de kvalifikationer som krävs för de nya arbeten som skapas.
- Den demografiska utvecklingen har samtidigt gjort det önskvärt att förlänga arbetslivet i högre åldrar, vilket bland annat har kommit till uttryck i politiska beslut om höjd pensionsålder. Detta medför ökade krav på arbetsmiljön under den aktiva tiden.

Diagnos

- Den aktiva arbetsmarknadspolitikens instrument syftar till att integrera de grupper som har svårt att vinna inträde på arbetsmarknaden eller har svag förankring där. Även om den aktiva arbetsmarknadspolitiken har begränsade möjligheter att påverka arbetsmarknadens funktionssätt, finns det en potential för förbättring av dessa instrument.
- Lösare anställningsformer som nu omfattar betydande grupper på arbetsmarknaden kan i vissa avseenden förbättra arbetsmarknadens funktionssätt men skapar samtidigt problem på flera sätt. De offentliga försäkringssystemen är utformade med stabila anställningsförhållanden i åtanke och fungerar mindre väl för dessa grupper. Organisationsgraden i denna del av arbetskraften är lägre, vilket gör det svårare för de fackliga organisationerna att bevaka de anställdas intressen.
- Förutom osäkra anställningsvillkor och ett ökat inslag av utländsk arbetskraft med begränsad kunskap om den svenska arbetsmarknaden kan försvagade ansvarskedjor genom flera led av underentreprenörer bidra till att öka riskerna i arbetsmiljön. Om ambitionen att skapa ett uthålligt arbetsliv ska kunna realiseras, ökar kraven på tillsyn av arbetsmiljön.

- Brist på jämställdhet mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden förklaras till viss del av att kvinnor fortfarande tar ett större ansvar för hem och familj. Brist på barnomsorg utanför ordinarie arbetstid kan också skapa hinder för kvinnors deltagande på arbetsmarknaden.
- Omsorg om äldre anhöriga kan i händelse av en otillräckligt utbyggd offentlig äldreomsorg bli en uppgift som särskilt kvinnor förväntas ta på sig, med åtföljande konflikter kring tidsanvändningen och negativa effekter på arbetsutbudet.
- Förutsättningarna för och incitamenten till kompetensutveckling under hela arbetslivet behöver förbättras.

18.3 Förslag

18.3.1 Stärkt ställning för arbetstagare på arbetsmarknaden

En förutsättning för att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska fungera är att maktbalansen mellan arbetsmarknadens parter är någorlunda jämn, att parterna upplever att de vinster som skapas delas rättvist och att det offentliga tar sin del av ansvaret. Detta gäller såväl fördelningen av löne- och vinstutrymme som de trygghets- och välfärdsambitioner som är en del av modellen. Den fortgående internationaliseringen, både inom EU och i ett bredare internationellt perspektiv, har förändrat maktförhållandena mellan arbete och kapital till kapitalets fördel.[3] Även politiska beslut och prioriteringar har över tid ändrat maktförhållanden på arbetsmarknaden och förväntningarna på det allmänna. Den successiva urholkningen av de offentliga inkomstbaserade trygghetssystemen innebär att staten rört sig bort från den ursprungliga överenskommelsen mellan staten och parterna på arbetsmarknaden vad avser offentligt finansierade och generösa arbetsbaserade försäkringar.

I ett kortare tidsperspektiv påverkas relationerna av kollektivavtal och arbetsmarknadsläge. Kollektivavtalstäckningen i Sverige är hög, men i viss utsträckning beror detta på att en stor del av arbetstagarna i Sverige är anställda i offentlig sektor, där täckningsgraden är 100 pro-

[3] Se kapitel 3.

cent. På den privata marknaden arbetar 17 procent utan kollektivavtal.[4] En högre andel arbetare än tjänstemän är täckta av kollektivavtal, men en lägre andel arbetare är medlemmar i fackföreningar.

Relativt allmänt hållna regleringar i lag förutsätter kompletteringar i överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. De allmänna regleringarna återfinns exempelvis i arbetstidslagstiftningen och arbetslöshetsförsäkringen. Det finns ekonomiska argument för att arbetsmarknadens parter ska sluta avtal om vissa av anställningsvillkoren, då lagregleringar i många fall inte kan ta hänsyn till sektors- eller branschspecifika förhållanden i den utsträckning som förhandlade avtal kan. Som framgått finns dock anledning att se över vissa av nuvarande regleringar i syfte att stärka enskildas ställning på arbetsmarknaden, såväl av jämlikhets- och jämställdhetsskäl som för att öka det effektiva arbetskraftsutbudet.

Problem med återkommande korta anställningar och oklara anställningsförhållanden

Ett svagt arbetsrättsligt skydd för tidsbegränsade anställningar kan ha positiva effekter på arbetsmarknadens funktionssätt, bland annat genom att öka förutsättningarna att få en anställning för dem som har låga kvalifikationer eller saknar arbetslivserfarenhet. Detta är särskilt framträdande i en ekonomi med relativt höga ingångslöner. För den som inträder på arbetsmarknaden eller som är arbetslös innebär arbetsgivarens ökade benägenhet att tidsbegränsat anställa på motsvarande sätt en sänkt tröskel och en möjlighet för den som anställs att för en arbetsgivare visa sina kompetenser, vilket så småningom kan leda till en tillsvidareanställning och därmed fastare etablering på arbetsmarknaden. Den tidsbegränsade anställningen kan även ge arbetslivserfarenhet som ökar förutsättningar att erbjudas en ny anställning av en annan arbetsgivare.

Samtidigt innebär tidsbegränsade anställningar att kostnader för osäkerhet och variationer övervältras på anställda och på det allmänna. Här finns alltså ett avvägningsproblem. De tidsbegränsade anställningarna uppvisar samma statistiska mönster som deltidsanställningarna genom att vara vanligare inom lågavlönade och kvinnodominerade sektorer och branscher. Tillfälliga och korta anställningar

[4] Kjellberg (2010/2018).

har med nuvarande regelverk negativa konsekvenser för förmånerna inom inkomstbaserade försäkringssystemen.

En annan möjlighet som har kommit att utnyttjas på arbetsmarknaden är tillsvidareanställningar på låg nivå, i vilka arbetsgivaren garanterar en sysselsättning på kanske 10 procent av heltid men samtidigt indikerar att det ofta kommer att röra sig om sysselsättning på högre nivå. Även denna anställningsform skapar osäkerhet hos de anställda om vilka inkomster som faktiskt kommer att vara knutna till anställningen.

De direkta negativa effekterna av återkommande tidsbegränsade anställningar och perioder av arbetslöshet för staten och kommunerna kommer till uttryck i ökade utgifter i arbetslöshetsersättning (om personen omfattas av försäkringen) eller kompletterande ersättningar från försörjningsstöd.

Tidsbegränsade anställningar stadgas i lagen om anställningsskydd (LAS). Det finns fyra typer av tillåtna tidsbegränsade anställningar: allmän visstidsanställning, säsongsarbete, vikariat och när arbetstagaren har fyllt 67 år.

Allmän visstidsanställning är en form av tidsbegränsad anställning som kan tillämpas när det finns behov av extra personal men inte av att tillsätta ett vikariat, till exempel för att täcka arbetstoppar och frånvaro som kan uppstå i en verksamhet. Anställningsskyddslagens regler om tidsbegränsade anställningar fick sin nuvarande utformning år 2007.[5] Efter det att riksdagen antagit propositionen anmälde TCO Sverige till Europeiska kommissionen. Anmälan grundade sig på att de nya reglerna enligt TCO innebar ett bristfälligt genomförande av det så kallade visstidsdirektivet (direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999). Kommissionen inledde ett överträdelseärende. Det problem som enligt kommissionen kvarstod när regeringen presenterade en ny proposition i december 2015[6] gällde bristen på effektiva åtgärder för att förhindra missbruk som uppstår genom att flera på varandra följande allmänna visstidsanställningar kombineras med andra typer av visstidsanställningar.

Genom den lagändring som följde på propositionen ska omvandling från allmän visstidsanställning till tillsvidareanställning även ske om anställningstiden överstiger två år, då tidsbegränsade anställ-

[5] Prop. 2006/07:111.
[6] Prop. 2015/16:62.

ningar i form av allmän visstidsanställning, vikariat eller säsongsarbete enligt anställningsskyddslagen följt på varandra.

Förekomsten av tidsbegränsade anställningar är genom SCB:s arbetskraftsundersökningar relativt väl kända, men graden av upprepade tillfälliga anställningar och vad som karaktäriserar arbetsgivare, utöver bransch och sektor, som i större utsträckning utnyttjar detta är dåligt kartlagt. För yngre arbetstagare och andra med begränsad kunskap om arbetsrätt kan det dessutom råda oklarhet om på vilka villkor man egentligen är anställd. Eftersom det saknas en statlig tillsyn över anställningsvillkoren och det är de fackliga organisationerna som utövar tillsynen över anställningsvillkor, finns information om situationen främst bland de arbetsgivare som har tecknat kollektivavtal. Situationen på den delarbetsmarknad som inte täcks av kollektivavtal, och som över tid har vuxit, är därmed ofullständigt känd. Det finns behov av ökad kunskap om dels vilka förhållanden som faktiskt råder, dels utvärdera vilka effekter de alternativa anställningsformerna får på sysselsättningen.[7]

Förslag: Utred konsekvenserna för anställningstryggheten för visstidsanställda av den utveckling som skett sedan 1990-talet. Uppdraget bör behandla såväl förändringar genom ny lagstiftning som genom nya sätt att utnyttja den befintliga lagstiftningen.

Sanktionsregler vid egen uppsägning

Anställda har i stort sett två sätt att reagera på en arbetssituation som de upplever som oacceptabel: att uttrycka sitt missnöje (*voice*) eller att lämna arbetet (*exit*). På stora delar av arbetsmarknaden har facket till uppgift att påtala och försöka komma till rätta med missförhållanden. Om det inte finns facklig representation eller om denna är svag, faller det på enskilda att uttrycka sitt missnöje. På den svenska arbetsmarknaden är samtidigt den individuella kostnaden för att lämna ett arbete högt. Sanktionsdagarna vid egen uppsägning är i dag 45 ersättningsdagar, vilket motsvarar ett inkomstbortfall under drygt 60 dagar räknat i kalendertid. Till individens kostnad för att

[7] Hithörande frågor har i viss utsträckning berörts av utredningen om en moderniserad arbetsrätt (SOU 2020:30).

lämna arbetet kan även läggas de 6 karensdagarna som finns i arbetslöshetsförsäkringen.[8] Få personer i den nedre delen av inkomstfördelningen har de ekonomiska resurser som krävs för att på eget bevåg lämna en anställning för arbetslöshet.

För den som har blivit tillräckligt sjuk för att arbetsförmågan ska bedömas som nedsatt finns möjligheten att uppbära sjukpenning och för att, inom ramen för arbetslöshetsförsäkringens lagstiftning, kunna anses ha godtagbara skäl till att säga upp sig utan sanktion. Blir sjukskrivningen långvarig, försvinner möjligheterna till sanktion i arbetslöshetsförsäkringen, eftersom en eventuell avstängning måste ske inom 112 kalenderdagar efter uppsägning. Sanktionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen har således en direkt koppling till regelverket för sjukskrivning.

För enskilda kan det i förlängningen uppstå betydande problem, eftersom skälet till att de undantas från avstängning medför att Arbetsförmedlingen kan komma att ifrågasätta den försäkrades rätt till arbetslöshetsersättning, liksom att sjukdomshistorik har negativa effekter på såväl den individuella anställningssannolikheten som på arbetslöshetsperiodens längd.

Regelverkens utformning ger således arbetsgivaren en stark position gentemot anställda, och dessas möjligheter att lämna arbetet i protest mot anställningsvillkor eller arbetsmiljö är kringskurna. De möjligheter som den anställda har till att lämna anställningen riskerar att leda till såväl ökade kostnader för staten i form av sjukpenning som ett minskat arbetskraftsutbud och lägre produktion i ekonomin, liksom ett sämre arbetsmarknadsutfall vid återinträdet på arbetsmarknaden.

Arbetslöshetsförsäkringen har historiskt sett haft högt ställda krav på enskilda och har så än i dag. Kontrollen av de arbetssökandes sökintensitet, och därmed risken för att få arbetslöshetsersättningen ifrågasatt, har varit låg. En förklaring till detta är att sanktionerna var kraftiga. Som en följd av detta och för att få kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen respektive aktivitetsstödet att fungera bättre, ändrades dessa regler år 2013 respektive år 2014, och en mildare sanktionstrappa, men med högre risk för upptäckt, infördes. Detta har lett till en ökad sökintensitet och övergång till arbete.[9]

[8] Till detta kan läggas att vissa privat tecknade tilläggsförsäkringar inte alls faller ut vid egen uppsägning, vilket gör att kostnaden för dem ovanför taken blir mer omfattande.
[9] Lombardi och Vikström (2019).

En förändring av regelverket bör enligt kommissionens mening övervägas så att sanktionsreglerna, likt kontrollreglerna ovan, blir mindre kategoriska och så att det finns fler nivåer av sanktion vid egen uppsägning, exempelvis liknande den sanktionstrappa som finns avseende brister i arbetssökandet. Det torde även vara ekonomiskt försvarbart att exempelvis läkarbedömningar om att arbetssituationen med stor sannolikhet kan leda till ohälsa bör kunna leda till en mindre sanktion än för den som säger upp sig utan påvisbar orsak.

Förslag: Utred förändringar av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen i syfte att öka anställdas möjligheter att säga upp sig utan alltför långtgående konsekvenser för hushållets ekonomi samtidigt som drivkrafter för att arbeta upprätthålls.

Barnomsorg vid arbete på obekväm arbetstid

Med en utbyggd välfärdsstat och en industri som i vissa delar producerar dygnets alla tider har var tredje sysselsatt i Sverige arbetstid som är förlagd till tid då skolor och förskolor normalt inte har öppet.[10] Trots detta har föräldrar inte rätt till barnomsorg på obekväm tid. Rätt till barnomsorg under obekväm tid skulle kunna ge ökade förutsättningar för arbetstagare med barn, företrädesvis ensamstående föräldrar, att fortsätta att arbeta även om förutsättningarna på arbetsplatsen förändras eller en möjlighet att söka arbeten där arbetstiden är förlagd utanför ordinarie barnomsorgs öppettider. Genom att ge alla som arbetar, och har behov, rätt till barnomsorg skapar förslaget mer jämlika möjligheter till arbete och egen försörjning för grupper såsom ensamstående med barn eller föräldrar där båda arbetar skift, vilka annars kan finna det svårt att ta arbete vars förläggning ligger utanför förskolornas öppettider. Barnomsorg på obekväm tid kan även öka arbetskraftsutbudet, både genom att det förbättrar förutsättningarna för arbetsgivare att finna arbetskraft som är villig att arbeta under obekväm tid och genom ökad efterfrågan på omsorgspersonal.

[10] Se kapitel 9.

Förslag: Utred samhällsekonomiska vinster och kostnader förknippade med att ge arbetstagare rätt till barnomsorg vid arbete på obekväm arbetstid.

Tillgång till äldreomsorg

Under den expansiva perioden 1950–1970 byggdes äldreomsorg ut med äldreboenden och hemtjänst, så att omsorgen blev en del av välfärdsmodellen. Ett av skälen till denna utbyggnad var, precis som vid utbyggnaden av barnomsorgen, att kunna omvandla kvinnligt oavlönat hemarbete till avlönat arbete på arbetsmarknaden. Att omsorg om de äldre inte längre var familjens uppgift bidrog till att arbetsutbudet bland kvinnor under perioden steg kraftigt. Sedan 1980-talet har den offentligt finansierade äldreomsorgen koncentrerats till färre mottagare, under 1990-talet framför allt vad avser hemtjänsten.[11] Då ökade framför allt anhörigomsorgen bland döttrar till äldre med kort utbildning.[12] För äldre med högre utbildning ökade nivåerna på köpta välfärdstjänster. Under 2000-talet minskade antalet äldreboendeplatser med en fjärdedel, något som inte till fullo kompenserades med ökad hemtjänst. Detta medförde att anhörigomsorgen till äldre ökade bland personer med både lång och kort utbildning; privat köpt hjälp har inte kompenserat neddragningen fullt ut.[13] Denna utveckling inneburit att anhörigomsorgens grad av frivillighet har minskat, framför allt bland döttrar till äldre med kort utbildning.

En väl utbyggd offentligfinansierad äldreomsorg gör det möjligt att kombinera högt ställda ambitioner avseende jämlikhet och jämställdhet med ett effektivt arbetskraftsutbud.

Bedömning: En bibehållen eller ökad omfattning av den offentligt finansierade äldreomsorgen i form av hemtjänst och äldreboende bidrar till både jämlikhet och jämställdhet och har dessutom positiva effekter på arbetsutbudet i ekonomin.

[11] Börjesson (2008).
[12] Ulmanen och Szebehely (2015).
[13] Ibid.

Löpande och förbättrad uppföljning av skillnader i löner och inkomst mellan män och kvinnor

Den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män beror till stor det på horisontell och vertikal könssegregering på arbetsmarknaden, det vill säga att kvinnor i genomsnitt befinner sig längre ner i hierarkierna på arbetsplatserna (vertikal segregering) och att kvinnor och män också i hög utsträckning arbetar i olika yrken (horisontell). I den mån kvinnodominerade yrken systematiskt värderas lägre än mansdominerade yrken när man tagit hänsyn till andra relevanta faktorer talar man också om värdediskriminering.

De årliga rapporter om löneskillnader mellan kvinnor och män som Medlingsinstitutet publicerar anger ofta yrke, bransch och sektor som de främsta förklaringarna till skillnader i lön mellan män och kvinnor. Lönejämförelser av den typen ger dock inte svar på centrala frågor som huruvida löneskillnaderna mellan yrken beror på systematiska skillnader i kvalifikationskrav och arbetsinnehåll eller om det finns andra förklaringar till varför de yrken som domineras av kvinnor lönemässigt värderas lägre än de arbeten som domineras av män.

För att skapa en mer fullständig och kontinuerlig bild av jämställdheten i lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden bör Medlingsinstitutets uppdrag att analysera lönestrukturstatistiken utvidgas till att även omfatta en analys av löneskillnader mellan branscher, yrken och sektorer. I den analysen bör ingå faktorer som ansvar och krav i yrket, arbetsinnehåll och förhållanden. I en sådan analys kan myndigheten utnyttja den metod som presenterades av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.[14]

Förslag: Uppdra åt Medlingsinstitutet att i sin analys av löneskillnader mellan kvinnor och män även redovisa beräkningar av den horisontella lönesegregeringen på svensk arbetsmarknad.

18.3.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik

Trots att efterfrågan på arbetskraft har varit god i den svenska ekonomin i snart 15 år, fanns i början av år 2020 fortfarande en betydande och kvardröjande arbetslöshet. Som beskrivits i kapitel 9 har

[14] SOU 2015:50, bilaga 4.

stocken av arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska program till stor del bestått av unga som inte slutfört grund- eller gymnasieskola, asyl- och anhöriginvandrade, individer med kort utbildning och individer med sjukdomshistoria eller med funktionsnedsättning. Med förändringen i sammansättningen har Arbetsförmedlingens arbetsuppgifter förändrats över tid, och en gemensam faktor för större delen av de arbetssökande är att de saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Ingångslöner och kvalifikationskrav är högt satta i relation till humankapitalet hos stora grupper av arbetssökande. Primärt gäller detta personer som utbildats i Sverige men som inte har fullständiga betyg från gymnasiet, men även för en stor mängd av dem som invandrat till Sverige i vuxen ålder. Till svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden bidrar förekomsten av diskriminering mot både invandrade och äldre.

Subventioner ökar under vissa förutsättningar sannolikheten för övergång till osubventionerad anställning, men bristen på precision i stöden medför att de inte alltid når dem som står längst från arbetsmarknaden.

De successivt starkare kraven på omställning mellan sjukförsäkringen och arbetsmarknaden och förändringarna i tillämpningen av reglerna har medfört att ett större antal försäkrade fått avslag på sin sjukpenningansökan. Samtidigt täcks en stor del av dessa inte heller av arbetslöshetsförsäkringens regelverk, eftersom arbetslöshetsförsäkringen ställer betydligt högre krav på sökaktivitet och förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande, ibland mer än vad de klarar av. Detta medför att det i den svenska lagstiftningen finns två relaterade trygghetssystem vars brist på harmonisering kan leda till att ansvaret för försörjningen av dessa personer i stället läggs på det egna hushållets make eller maka eller på det kommunala försörjningsstödet. Bedömningen i arbetslöshetsförsäkringen kan även innebära att dessa personer inte kan beviljas aktivitetsstöd för deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser utan blir hänvisade till insatser som är utformade för och riktade till personer med funktionsnedsättning, exempelvis lönebidrag.

Utöver att detta försämrar förutsättningarna för att få tillgång till statliga insatser och därmed en möjlighet till egen försörjning för individer med mer permanent nedsatt arbetsförmåga, riskerar detta även att låsa in personer med övergående nedsättning av arbets-

förmågan i långvariga eller permanenta statliga och kostsamma insatser. För de berörda kan detta i sin tur till lägre inkomster än de skulle ha kunnat få på den reguljära arbetsmarknaden och att den produktion som utförs är mindre kvalificerad.

Även om det i sjukpenningen finns möjligheter till sjukpenning på deltid, utnyttjas detta sällan som ett inslag i arbetsmarknadspolitiken. Detta har till följd att restarbetsförmåga hos sjukskrivna inte alltid tas till vara.

Den aktiva arbetsmarknadspolitikens uppgift är inriktad på att lösa marginalproblem, trögheter, på arbetsmarknaden. Sammansättningen av den grupp av arbetssökande som i dag är inskrivna vid en arbetsförmedling är dock sådan att den övergripande uppgiften inte bara handlar om att ge arbetsgivare information om vilken arbetskraft som är ledig och arbetstagare information om var det finns relevant arbete att söka. Trots att Arbetsförmedlingens uppdrag till stora delar har förändrats, har lagstiftaren inte gett myndigheten de verktyg, resurser eller befogenheter som krävs.

Med arbetsgivarnas höga krav på kvalifikationer på arbetskraften satt i relation till de genomsnittliga kvalifikationer hos den arbetssökande befolkningen finns i dag ett glapp som svårligen kan överbryggas med rena matchningsinsatser. Stora grupper av de arbetssökande har så otillräcklig utbildning att de utbildningsinsatser som ryms inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken, arbetsmarknadsutbildningar, inte räcker på dagens arbetsmarknad. De behöver i många fall mer omfattande utbildningsinsatser i det reguljära utbildningsväsendet för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och bli fullt delaktiga i samhällslivet.[15]

En fråga som direkt berör den aktiva arbetsmarknadspolitiken är om dagens tidsbegränsade lönesubventioner är tillräckligt generösa för att erbjuda stora delar av dessa grupper en mer permanent plats på arbetsmarknaden. För att detta ska vara möjligt måste subventionerna i större utsträckning än i dag individanpassas utifrån de förutsättningar och sannolikhet att på egen hand finna ett arbete som varje arbetssökande har, samtidigt som subventionen kompenserar arbetsgivaren i tillräcklig omfattning för att en anställning ska komma till stånd. En ytterligare fördel om subventionens storlek och längd i större omfattning individanpassas är att det skulle gå att minska risken för att olika svaga grupper på det sätt som sker i dag ställs mot varandra.

[15] Se kapitlen 8 och 19.

Andra stora grupper som Arbetsförmedlingen tidigare har arbetat med men i betydligt lägre volymer är de som tidigare haft sjukpenning och som antingen förlorat sin anställning eller som är tjänstlediga från sin anställning på grund av sjukdom. Arbetsförmedlingen har en lång tradition av och kompetens för att arbeta med rehabiliterande insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga, men resurserna för denna uppgift har inte förstärkts i takt med att gruppen som utförsäkrats från sjukförsäkringen har vuxit. Arbetsförmedlingen skulle med sin kompetens och tillgång till relevanta insatser kunna spela en mer proaktiv roll i att utjämna förutsättningar och stödja denna grupp på vägen tillbaka till anställning.

Det är svårt att tänka sig helt nya, ännu inte prövade insatser som skulle ge betydligt bättre effekter eller skapa färre problem än de insatser som finns i dag. Eftersom de arbetslösa oftast återfinns i den nedre delen av inkomstfördelningen, finns det ändå motiv att genomföra reformer som kan öka arbetsmarknadspolitikens effektivitet, dess träffsäkerhet och minska eventuella negativa effekter, exempelvis inlåsning och undanträngning. Undanträngningseffekter kan vara motiverade ur såväl ett jämlikhets- som ett effektivitetsperspektiv, om stöden riktas till dem som står längst från arbetsmarknaden, då det blir mer konkurrens om de befintliga jobben och på sikt därmed högre sysselsättning.

Individbaserad skattning av lönesubvention

En lönesubventions syfte är att så bra som möjligt kompensera en arbetsgivare för den nedsättning i produktivitet som en person har, eller upplevs ha, eller för den risk en arbetsgivare upplever när den ska anställa någon som är arbetslös och samtidigt skapa en möjlighet att själv kunna försörja sig och skaffa sig erfarenheter inför framtida anställningar.

Den faktiska eller signalerade produktiviteten skiljer sig dock åt mellan individer inom grupper, beroende på exempelvis hur lång arbetslösheten varit, utbildningsnivå, sjukdomshistorik etc. Samtidigt är politiken ofta utformad efter ett eller ett fåtal karaktäristika som beskriver de individer till vilken subventionen ska riktas. En invandrad med en på den svenska arbetsmarknaden efterfrågad ingenjörsexamen kan därför erhålla samma subventionsgrad som en invandrad

med endast rudimentär skolning eller kompetenser, endast baserat på det gemensamma faktum att de båda är invandrade. Unga personer med eller utan avslutat gymnasium behandlas i samma kategori, trots att risken för arbetslöshet är kopplad till utfallet i skolan.

Subventioner av anställning är dock inte riskfria. Att subventionerna inom den tilltänkta gruppen är satta till samma nivå oavsett individuella kvalifikationer kan leda till undanträngning – subventioner till individer som skulle fått anställning utan subvention eller att personer som subventioneras blir anställda när en annan person kunnat få anställningen utan subvention. Detta leder även till att arbetsgivare som anställer någon med subvention helst anställer den inom gruppen som har högst bedömd produktivitet (s.k. *cream skimming*), vilket kan leda till att de som har minst behov inom gruppen är de som erhåller subventionen.

Även individbeteendet kan påverkas av förekomsten av olika lönesubventioner. En effekt kan vara att sökintensiteten efter ett osubventionerat arbete kan sjunka såväl när ett beslut om subventionerade anställningen har fattats som under den tid som subventionen pågår (inlåsning).

Olika subventionsgrad för olika svaga grupper kan även medföra en konkurrens mellan redan svaga grupper. Vid fluktuationer i arbetslösheten och en fast budget för den aktiva arbetsmarknadspolitiken blir det därför ofta de som har svagast anknytning till arbetsmarknaden eller på annat sätt av arbetsgivare bedöms ha låg produktivitet som inte får ta del av subventionerna. Detta ökar risken för långtidsarbetslöshet, utförsäkring från arbetslöshetsförsäkringen och slutligen utslagning från arbetsmarknaden.

Med utgångspunkt i de individuella förutsättningarna kan man med rimlig precision uppskatta såväl behovet av att sätta in en subvention tidigt i arbetslösheten som subventionsgraden baserat på individens bakgrundskaraktäristika. Med en bättre avpassad subvention kommer de svagare grupperna bland de arbetssökande få bättre tillgång till subventioner.

Sverige har en god tillgång till de nödvändiga registerdata som kan komma att krävas för att med god precision uppskatta risken för långtidsarbetslöshet, och olika individers behov av subvention vid anställning borde därför kunna uppskattas med bättre precision.

Formellt sett skulle detta innebära att beslutsrätten om subventionsgraden på individnivå skulle ligga hos handläggare vid Arbets-

förmedlingen. Beslutet vad som bedöms som en skälig inkomst vid arbete med subvention och hur stor den totala subventionen på arbetsmarknaden ska vara kvarligger dock på politisk nivå.

Förslag: Uppdra åt Arbetsförmedlingen att vidareutveckla sin profileringsmodell med syfte att skatta risken för långtidsarbetslöshet för att även kunna bedöma lämplig nivå och längd på en individuellt utformad subvention.

Förstärkt matchning av lediga feriearbeten

Som beskrivits i kapitel 9 spelar ungdomars tidigare arbetslivserfarenhet och deras föräldrars kontaktnät stor roll för ett lyckat arbetsmarknadsinträde och etablering efter avslutade studier. Ungdomar med kontaktnät har lättare att erhålla ferie- och helgarbeten, vilket i sin tur har påvisbara effekter för såväl var unga hittar sin första anställning som hur lång tid det tar att bli stabilt sysselsatt efter avslutad utbildning.[16] Effekten är ännu starkare under lågkonjunktur.[17]

Arbetsförmedlingen har i sitt matchningsarbete en viktig roll att spela för att kompensera brister i kontaktnät för dem som saknar ett sådant. Dock är Arbetsförmedlingens målgrupp i dagsläget primärt den vuxna befolkningen.

Forskningen visar emellertid även på vinster av att förbättra förutsättningarna för svaga grupper redan under gymnasietiden.[18] Arbetsförmedlingens uppdrag bör därför även omfatta hjälp med jobbsökarverksamhet och matchningsinsatser inför feriearbeten för unga som riskerar att få en svag ställning på arbetsmarknaden.

Att aktivt hjälpa unga i exempelvis utsatta områden kan även ha positiva effekter genom att öka sysselsättningen i områden där unga generellt sett har litet hopp om möjligheter till arbete och på så sätt påverka känslan av delaktighet i samhället och studiemotivation.

[16] Hensvik och Nordström Skans (2013).
[17] Hensvik m.fl. (2017).
[18] Muller (2019).

Förslag: Uppdra åt Arbetsförmedlingen att utforma en utvärderingsbar försöksverksamhet med förstärkt förmedling av feriearbeten riktad till gymnasieelever i områden med hög arbetslöshet bland vuxna.

Kompetensutveckling under hela arbetslivet

De stadigt ökade kraven på kompetens i arbetslivet motiverar en särskild infrastruktur för underhåll och utveckling av humankapitalet under den yrkesverksamma tiden i livet. Detta har behandlats i kapitel 17.

Omskolningsutredningar

Många arbeten, primärt de med låg lön eller med otrygga anställningsvillkor, är förenade med betydande och långvariga hälsorisker. Att återföra personer som redan skadats, blivit sjuka eller på annat sätt negativt påverkats av den tidigare arbetssituationen innebär en risk att de återkommer till sjukförsäkringen. Ett sätt att minska denna risk är att genom utbildning öka individens möjligheter att finna sysselsättning mer lämpad för individens hälsotillstånd och förmågor.

På samma sätt som Arbetsförmedlingen i dag anvisar personer med otillräcklig utbildning till arbetsmarknadsutbildningar skulle detta även kunna omfatta dem som har sjukpenning, när det är uppenbart att de av hälsoskäl inte bör återgå till det arbete som de har haft och deras utbildning och gör det svårt för dem att få ett arbete på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen får då bedöma om den försäkrade har förmågan att tillgodogöra sig utbildningen och avgöra om den är inriktad mot ett bristyrke.

Rekommendation: Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utreda förutsättningarna för omskolning för den som varit sjukskriven i 180 dagar och som bedöms inte kunna återgå till tidigare arbetsgivare.

Lönesubvention för svaga grupper på arbetsmarknaden

Forskning visar att arbetsmarknadsinsatser som liknar ordinarie arbeten är effektivast för att få arbetslösa i arbete. Nackdelar är att dessa riskerar att tränga undan andra arbetslösa och kan innebära dödviktsförluster, det vill säga att arbeten som skulle ha skapats utan subventionen får subvention. Trots förekomst av omfattande statliga bidrag för anställning av svaga grupper är svenska arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft med låga, eller av arbetsgivaren upplevt låga, kvalifikationer svag.[19] Under senare år har andelen inskrivna vid Arbetsförmedlingen som har kort eller bristfällig utbildning eller arbetslivserfarenhet från den svenska arbetsmarknaden varit hög, vilket lett till att i genomsnitt långa arbetslöshetsperioder. Kommissionen bedömer därför att vägar för att sänka arbetsgivarnas lönekostnader för tydligt identifierbara riskgrupper behöver utvecklas för att komplettera den aktiva arbetsmarknadspolitikens insatser.

En generell sänkning av de sociala avgifterna vid en anställning, i stället för en riktad subvention, skulle även möta arbetsgivarnas efterfrågan på förenkling av subventionerade anställningarna.[20]

Som beskrivits i kapitel 9 visar en studie på en generellt ökad och kvardröjande efterfrågeökning inom de grupper som haft generella subventioner. Hur en sådan skattesubvention bör utformas, vilken nivå som bör sättas samt vilka grupper som bör omfattas bör anpassas till de grupper som i den arbetsmarknadspolitiska forskningen identifierats som svaga även i en högkonjunktur. En sådan reform skulle innebära en förenkling för arbetsgivaren och kan administreras helt av Skatteverket.

I budgetpropositionen för 2020 föreslogs en likartad lösning, det så kallade ingångsavdraget. Enligt regeringens beräkningar och bedömningar skulle ingångsavdraget medföra en ökning av sysselsättningen och minskad arbetslöshet. Skatteutgiften för insatsen beräknade regeringen till 4,77 miljarder kronor för 2021 och 6,22 miljarder kronor för 2022, vilket motsvarar 70 respektive 90 procent av det förstärkta anslag som tilldelades Arbetsförmedlingen i förvaltningsanslag för 2020 och som avser täcka myndighetens arbete med matchning, kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen, samverkan med

[19] Se kapitel 9.
[20] Andersson Joona (2018).

Försäkringskassan och kommuner, konsultativa tjänster till och arbetsträning för funktionshindrade och tidigare sjukskrivna m.m.[21]

Rekommendation: För att öka efterfrågan på individer ur grupper med svag position på arbetsmarknaden bör ett skatteavdrag på de sociala avgifterna prövas för som ett komplement till den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Subventionen bör följas upp och utvärderas.

18.3.3 Arbetsmiljö

Förändringarna på arbetsmarknaden och i omvärlden innebär en risk för övervältring av kostnader på anställda och det allmänna i form av ökad osäkerhet och ohälsa. Arbetsgivarna ansvarar för arbetsmiljön, men de fackliga organisationerna kan utöva viss tillsyn över den via skyddsombud. En möjlig konsekvens av den minskade fackliga organisationsgraden är en nedgång i det systematiska arbetsmiljöarbetet på delar av arbetsmarknaden.

Detta motiverar ett ökat offentligt ansvar för både generellt arbetsmiljöarbete och mer specifik arbetsmiljötillsyn mot arbetsgivare för vilka dess finns indikationer om att arbetsmiljöarbetet är eftersatt.

Den myndighet som har huvudansvaret för tillsyn avseende arbetsmiljö och andra villkor på arbetsmarknaden är Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverkets uppfattning är att otrygga anställningsvillkor många gånger samvarierar med dålig arbetsmiljö, exempelvis stress.[22] Men eftersom information om anställningsvillkor inte samlas in nationellt och systematiskt kopplat till arbetsplatser, är informationen inte generaliserbar.

Ökade ekonomiska resurser för tillsyn av arbetsmiljön

Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet genomgår sedan några år en förändring. En allt större tonvikt har lagts vid tillsyn av arbetsgivare som använt bristande arbetsmiljö som ett konkurrensmedel samt vid

[21] Prop. 2019/20:1, Utgiftsområde 14.
[22] Arbetsmiljöverket (2018).

tillsyn av organisatoriska och psykosociala aspekter. Traditionellt har arbetsmiljötillsynen varit inriktad mot klassiska problem som olyckor på byggarbetsplatser, hantering av skadliga kemiska ämnen och så vidare, och därmed fått en viss slagsida mot manligt dominerade yrken. Under senare år har intresset för psykosociala problem ökat, vilket också inneburit att kvinnodominerade yrken i större utsträckning har kommit i fokus.

De samband mellan organisatorisk och psykosocial arbetsmiljö å ena sidan och arbets- och hälsoutfall å den andra som beskrivits i kapitel 9 visar att alltför höga krav och begränsade resurser i arbetet generellt sett hänger samman med lägre arbetstrivsel, en ökad vilja att säga upp sin anställning samt sämre psykisk och fysisk hälsa. Den visar också vikten av att främja en generellt god arbetsmiljö för alla på dagens arbetsmarknad.

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrift organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4, ska arbetsgivaren se till att chefer kan förebygga och handskas med osunda arbetsförhållanden och kränkande särbehandling. Arbetsuppgifterna ska inte leda till en långsiktigt ohälsosam arbetsbelastning, och resurserna ska anpassas till kraven i arbetet. Under 2017–2020 genomför Arbetsmiljöverket inspektion av organisatorisk och psykosocial arbetsmiljö, liksom en särskild inspektion av äldreomsorgen. Även Myndigheten för arbetsmiljökunskap har fått ett antal regeringsuppdrag med denna inriktning, varav vissa är avrapporterade och andra pågår.[23]

Den samlade bild av arbetsmiljöområdet som har tecknats i detta kapitel motiverar enligt kommissionens bedömning en resursförstärkning till Arbetsmiljöverket. En sådan expansion bör mot bakgrund av vad som har sagts inriktas dels mot att stärka förmågan att analysera arbetsmiljöer ur psykosocialt perspektiv, dels mot en ökning av kapaciteten att identifiera riskarbetsplatser, som kombinerar osäkra arbetsförhållanden, hälsorisker och otillräckligt förebyggande arbete. I det senare avseendet kan det bli aktuellt att förstärka den analytiska basen för arbetet.

Ökad tillgång till representativa data över anställningsvillkor skulle kunna ge svar på en viktig arbetsmarknadsekonomisk fråga, nämligen i vilken grad förekomsten av anställningar med svagt arbetsrättsligt skydd innebär att trösklarna in på arbetsmarknaden sänks och i vilken grad dessa leder till att personer låses in i tillfälliga

[23] Se myndighetens hemsida www.mynak.se.

anställningar. Sådana eventuella vinster får då vägas mot ökade kostnader som de osäkrare anställningsförhållandena kan föra med sig.

Regeringen bör även uppdra åt lämplig myndighet som besitter analytisk kompetens för att bidra till att organisera insamlandet av data. Myndigheten skulle också kunna bistå i utvecklingen av analytiska hjälpmedel för att identifiera arbetsgivare som kan tänkas brista i olika avseenden av betydelse för arbetsmiljö och hälsa (riskprofilering). Ett eventuellt uppdrag från regeringen bör finansieras med särskilda medel.

Kostnaderna för Arbetsmiljöverkets verksamhet uppgick 2018 till 643,6 miljoner kronor. En femtioprocentig ökning av denna budget, alltså med drygt 300 miljoner kronor, framstår som rimlig. Det är viktigt att en eventuell expansion får ta nödvändig tid, förslagsvis 3 till 4 år, för att kompetensuppbyggnaden ska kunna ske med tillräcklig omsorg.

Förslag: Arbetsmiljöverket bör successivt ges ökade resurser för utveckling och intensifiering av tillsynen på arbetsmiljöområdet med fokus på psykosocial arbetsmiljö och på identifiering av riskarbetsplatser. Regeringen bör även uppdra åt den myndighet regeringen finner lämplig att bistå med utveckling av analytiska hjälpmedel i arbetet.

Förbättra tillgången till information för inspektion av arbetsmiljön

Ökade resurser för tillsyn skapar självfallet ökade möjligheter att identifiera och beivra brott mot arbetsmiljölagen och andra relaterade bestämmelser, men de myndigheter som är involverade i sådant arbete vittnar om att betydande hinder finns i svårigheterna för berörda att utbyta information med varandra. Brott mot regler på arbetsmiljöområdet är ofta kombinerade med brott mot andra regelverk – skattelagstiftning, bidragsbrott med flera.[24] Det finns alltså betydande vinster att göra, både materiellt och finansiellt, om möjligheterna till informationsutbyte ökas. I en promemoria från januari 2020 föreslås att de brottsbekämpande myndigheterna under vissa förutsättningar

[24] Arbetsförmedlingen m.fl. (2019).

ska få direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen.[25] Detta är ett steg i rätt riktning, men gruppen av myndigheter som är tänkta att omfattas är begränsad. Ur ett arbetsmiljöperspektiv är det motiverat vidga kretsen till att omfatta också andra myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet, såsom Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan.

Förslag: Utred en ytterligare utvidgning kretsen av myndigheter med direktåtkomst till beskattningsdatabasen med syfte att effektivisera ansträngningarna att förbättra arbetsmiljön.

[25] Justitiedepartementet (2020).

19 Mottagande och integration

I detta kapitel presenteras Jämlikhetskommissionens förslag för förbättrat mottagande av asylsökande och nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga. Förslagen syftar till att förbättra integrationen, dels genom att snabba upp vägen till samhällsintegration och arbetsmarknadsetablering, dels förbättra integrationen i samhällslivet i stort. Egen försörjning genom arbete är grundläggande för en god ekonomisk standard och arbetslivet är tillsammans med förskola och skola för de yngre också huvudvägen in i det svenska samhället. I den politiska debatten förekommer gott om problembeskrivningar och förslag på olika delområden, samtidigt som forskningen om vilka insatser som ger de bästa förutsättningarna för lyckosam integration i form av skolgång respektive arbetsmarknadsetablering är sparsam.

Arbetsmarknadsområdet och utbildningsområdet och andra områden där integrationsfrågan är aktuell är komplexa vart och ett för sig. Dessutom hänger de ofta samman. Exempelvis påverkar boendesegregationen förutsättningarna för att integrera barn i skolan, och resultatet från integrationen kommer att påverka framtidens behov inom arbetsmarknadspolitiken. De flesta av kommissionens förslag består därför av rekommendationer på en övergripande nivå, medan några förslag omfattar en mer detaljerad analys av juridisk karaktär. En svårlöst fråga som kvarstår är hur man ska tillgodose de reala behov av olika slag som finns, dels de som rör invandringen direkt – tolkar, juridiska biträden, svensklärare, modersmålslärare och arbetsförmedlare – dels de allmänna behov som en större befolkning medför – bostäder och offentliga tjänster som vård, skola, omsorg och rättsväsende. Det är nödvändigt att ansvarsfördelningen ses över, framför allt att staten tar ett tydligare ansvar för integrationen, men också att stordriftsfördelar som erbjuds genom en ökad digitalisering utnyttjas mer. Det brådskar att reformera integrations-

insatserna; görs inte det, kommer samhället att drabbas av höga kostnader – både finansiella och sociala – framgent.

19.1 Utgångspunkter

- Målet för integrationspolitiken betonar jämlikhet; lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter ska gälla för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Det innebär att alla som kommer nya till Sverige ska erbjudas vägar in i det svenska samhället för att kunna försörja sig själva och vid behov få stöd för nå dit. Deras kompetens ska tas tillvara. Arbetsmarknadskontakter så snart som möjligt för alla vuxna är centrala för att integreras i samhället. Invandrares integration och självförsörjning är viktiga för individen själv, för den sociala sammanhållningen och för att upprätthålla förtroendet för den svenska välfärdsmodellen. Det kan också bidra till att lösa arbetskraftsbristen inom olika delar av arbetsmarknaden, inte minst inom välfärdssektorn.
- Staten har det övergripande ansvaret och det ekonomiska ansvaret för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Statliga myndigheter, kommuner och regioner har olika uppgifter inom ramen för detta.
- Samhällsinformation och andra kompetenshöjande aktiviteter bör ges så tidigt som möjligt. Goda kunskaper i svenska är centrala för att kunna tillgodogöra sig utbildning och för att få ett arbete, för att få rätt arbete och för att integreras i samhället i övrigt.
- En stor andel av dem som nyligen kommit till Sverige är barn och ungdomar. Viktigast för deras integration är att förskolan och skolan ger dem kunskap och färdigheter för fortsatta studier och arbete. Att se föräldrarna – särskilt mammorna – förvärvsarbeta kan också ha stor betydelse för barnens integration.
- Det råder större könsskillnader när det gäller utbildning och arbete bland personer med utländsk bakgrund än i befolkningen i stort. Det gäller dels vilka kompetenser de nyanlända har med sig, dels själva integrationsprocessen i Sverige, framför allt i fråga om arbetskraftsdeltagande.

- Antalet tredjelandsmedborgare[1] som kommer till Sverige av arbetsmarknadsskäl har ökat. År 2019 beviljades drygt 43 000 arbetstillstånd, inklusive anhöriga.[2] I slutet av 2019 fanns drygt 70 000 tredjelandsmedborgare i Sverige som arbetskraftsinvandrare eller anhöriga till dem.

19.2 Problem och diagnos

- På kort tid har det kommit fler människor till Sverige än någonsin tidigare. Antalet flyktingar och flyktinganhöriga som vistats relativt kort tid i landet är därför stort. Det skapar stora behov, framför allt på utbildningsområdet, inom arbetsmarknadspolitiken och på bostadsområdet.
- Det råder långa handläggnings- och vistelsetider inom asylmottagningen. Den genomsnittliga väntetiden har visserligen minskat det senaste året men är fortfarande lång. För många asylsökande består den till stor del av tiden av passiv väntan.
- Rätten för asylsökande att bosätta sig var de vill under asyltiden, den så kallade EBO-lagen, medför problem med asylmottagandet och svårigheter för kommuner där många bosätter sig.
- Få nyanlända har hunnit bli självförsörjande efter etableringstiden, och få har skaffat en bostad själva efter två år.
- Många kommuner har betydande kostnader för integrationen, framför allt i form av försörjningsstöd.
- När det gäller bostäder, skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst, är det framför allt antalet nyanlända som är en utmaning. I flera fall rör det sig om områden där det även tidigare rådde resursbrist.
- För skolan och även i vissa fall för förskolan, är den stora andelen nyanlända elever en utmaning. Den genomsnittliga åldern vid ankomst har ökat, och många kommer utan föräldrar. Andelen pojkar har ökat.

[1] Termen avser personer som inte är EU/EES-medborgare.
[2] Migrationsverkets statistik: Beviljade tillstånd, uppgifter för 2019 (egna företagare, gästforskare m.fl. ingår).

- Det huvudsakliga problemet i arbetsmarknadsetableringen är att en relativt stor andel utrikes födda, framför allt personer födda utanför Europa som vistats i Sverige kort tid, har svaga arbetsmarknadsförutsättningar när det gäller utbildning, övriga färdigheter och arbetslivserfarenhet.
- Det råder resursbrister inom Arbetsförmedlingen, både på handläggare och på ändamålsenliga insatser.
- Det finns flera tecken på att integrationsprocessen i Sverige inte är jämställd. Kvinnors arbetsmarknadsetablering tar längre tid än mäns.
  - En större andel kvinnor har kort utbildning, och kort utbildning utgör också ett större hinder för kvinnors arbetsmarknadsetablering än för mäns. Nyanlända kvinnor deltar i lägre utsträckning i etableringsinsatser, framför allt på grund av föräldraledighet, sjukdom och de tillfälliga uppehållstillstånden.
  - Svenska institutioners bemötande av och föreställningar om utrikes födda kvinnor förefaller ge sämre tillgång till Arbetsförmedlingens insatser.
  - Utformningen av vissa välfärdssystem verkar i samma riktning. Flexibiliteten i föräldrapenningen och hushållsbaserade (till skillnad från individuella) ersättningar inom etableringsersättningen och ekonomiskt bistånd riskerar att leda till inlåsning.
  - De flesta ursprungsländer som flyktinginvandrarna kommer ifrån har mer konservativa normer om jämställdhet mellan kvinnor och män samt om arbete och kön än vad som råder i det svenska samhället.[3] Det bidrar till att hämma kvinnors arbetsmarknadsintegrering, där egna, anhöriga och landsmäns normer föreskriver kvinnors huvudansvar för hem och familj.
  - Så kallade hedersnormer drabbar många unga med utländsk bakgrund. Mest drabbas flickor i form av begränsade fri- och rättigheter samt utsatthet för våld.

[3] Se exempelvis Inglehart & Norris (2003), som kartlägger könsnormer globalt. Genomsnittliga normer på samhällsnivå omfattas naturligtvis inte av alla individer. Vissa har t.o.m. flytt på grund av sådana normer.

- Arbetstagare från tredje land med arbetstillstånd i Sverige riskerar utvisning om arbetsgivaren inte uppfyller villkoren som legat till grund för arbetstillståndet. Samtidigt som arbetskraftsinvandringen har ökat under senare år, skulle många av de enkla arbeten som Migrationsverket beviljar arbetstillstånd för kunna utföras av personer som redan finns i landet. Det förekommer även missbruk av arbetstillstånd.

Diagnos

- Asylprocessen tar lång tid, och tiden utnyttjas inte i tillräcklig utsträckning för framåtsyftande insatser.
- Den tid under vilken staten tar finansieringsansvaret för kommunernas mottagning av nyanlända samt etableringsinsatser – två år – är för kort. Även efter två år kvarstår relativt omfattande reala resursbehov för bostäder och försörjningsstöd för en betydande andel av de flyktinginvandrarna och deras anhöriga. För att nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga med kort utbildning och svaga kvalifikationer ska beredas plats på den svenska arbetsmarknaden, finns inga enkla lösningar. På ett övergripande plan gäller det att vidareutveckla insatser för att bygga upp språkkunskaper, färdigheter och kvalifikationer. Insatser behövs också för att förenkla och minska risken för arbetsgivare som anställer nyanlända. Nyanlända saknar ofta sådana nätverk som underlättar för att få arbete, varför vissa matchningsinsatser kan vara effektiva.
- Det faktum att många flyktingar har kommit till Sverige under flera år har bidragit till att skapa köer och andra problem inom vuxenutbildningen där samhällsorientering, sfi och gymnasiala yrkesutbildning ges.
- Samhällets åtgärder för kvinnors integration behöver förbättras. Den har hämmats av flera olika orsaker, bland annat att det inom det svenska mottagande rått en hög grad av frivillighet att delta i olika insatser. Föräldraförsäkringens konstruktion och könsstereotypt bemötande från svenska myndigheter har fördröjt integrationen. På senare år har flera förbättringar genomförts, men mycket återstår.

- Det finns inte några enkla lösningar när det gäller att lösa problemen med köer och resursbrist i utbildningssystemen, på bostadsmarknaden och inom socialtjänsten. Men staten är har det övergripande ansvaret för invandring och integration och måste därför ta initiativet, om ansvarsfördelningen mellan olika offentliga nivåer skulle vara oklar.

19.3 Förslag

I detta avsnitt presenteras kommissionens förslag, rekommendationer och bedömningar. Framställningen är uppdelad i följande ämnesområden: asyltiden, barn och unga nyanlända, vuxna nyanlända, jämställd integration, statens ansvar för integrationen och arbetskraftsinvandring.

19.3.1 Asyltiden

Asylprocessen är många gånger den viktigaste juridiska processen för den som söker asyl, då det handlar om skydd undan förföljelse och andra allvarliga kränkningar. Asylsökande kan inte förväntas ha någon kännedom om flyktingkonventionen, andra skyddsgrunder eller annan relevant lagstiftning, bevisbördan eller vilken typ av bevisning som är relevant i prövningen av skyddsskäl. De kan i de allra flesta fall inte språket i asyllandet, de har ofta begränsad kunskap om det mottagande samhället och lider många gånger av dålig hälsa på grund av traumatisering, tidigare kränkningar och oro inför framtiden.

EU:s mottagandedirektiv reglerar vilka förmåner som medlemsländerna ska erbjuda de asylsökande och när medlemsländerna får dra in eller sätta ner ersättningar eller andra förmåner.[4] I lagen (1993:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) med flera lagar regleras de förmåner som asylsökande ska erbjudas i Sverige. Den asylsökande som inte har egna pengar kan ha rätt till dagersättning, särskilt bidrag och bostadsersättning. Ersättningen får sättas ned i olika situationer, till exempel om den asylsökande försvårar

[4] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, OJ L 180, 29.6.2013, s. 96–116.

asylutredningen.[5] Den asylsökande som inte har ett eget boende ska erbjudas en plats i ett asylboende.

Utöver rättssäkerheten gagnar en snabb, effektiv och ändamålsenlig asylmottagning både de sökande och det mottagande samhället. Långa väntetider som inte utnyttjas tillräckligt för förberedelse för det nya landet medför att etableringen och integrationen av nyanlända fördröjs. Även för dem som får avslag på sin asylansökan är långa väntetider en förlust.

Mottagandeutredningen hade därför regeringens uppdrag att föreslå ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända.[6] Den drog slutsatsen att det finns en effektiviseringspotential i att koncentrera asylprocessen till färre anläggningar, där de asylsökande bor under hela asyltiden. Resurser som tolkar och juridiska ombud kan nyttjas bättre, och ärendesorteringen kan effektiviseras. Hälsoundersökning och meningsfulla insatser som förbereder för framtiden kan nå fler av de sökande och effektiviseras när de sökande är koncentrerade till färre enheter.

Kommissionen delar utredningens bedömningar av förbättringspotentialen, och rekommendationerna för asylområdet utgår därför från Mottagandeutredningens arbete och förslag. Det alternativ till organisering som ger staten ansvaret för hela asylprocessen förordas. Utöver det lämnas några kompletterande rekommendationer avseende bestämmelserna om eget boende under asyltiden, EBO-lagen, samhällsorientering under asyltiden samt matchningen mellan nyanlända och kommunerna i bosättningsprocessen. Ett femte förslag rör de asylsökandes ekonomiska villkor under asyltiden.

Statligt ansvar under hela asyltiden

I dag gäller att den som sökt asyl blir kallad till en asylutredning, men detta kan ta tid. I många fall befinner sig asylsökande på annan ort, framför allt när vederbörande har ordnat eget boende, och det förekommer också att de inte kommer till mötet. Det kan bero på att de inte fått kallelsen eller inte förstått vad den innebär. Även en generell brist på tolkar och juridiska biträden kan bidra till att försena asylutredningarna. Ett annat problem är att relativt få asyl-

[5] 10 § LMA.
[6] Dir. 2015:107.

sökande genomgår hälsoundersökning, trots att många lider av hälsoproblem och att alla asylsökande ska erbjudas hälsoundersökning.

Mottagandeutredningen lämnade två förslag till organisering av asylmottagandet. Huvudförslaget innebar ett delat ansvar för asylmottagandet mellan staten och kommunerna. Efter en koncentrerad asylutredning skulle de asylsökande kommunplaceras redan under väntetiden, och kommunen skulle överta ansvaret för insatser för de sökande. I ett alternativt förslag föreslog utredningen att staten (Migrationsverket) ansvarar för de sökandes boende och insatser under hela asylprocessen och först därefter kommunplaceras. Att genomföra asylutredningen på ett centrum där den asylsökande också bor underlättar för Migrationsverkets handläggare, som kan registrera ansökan, påbörja handläggning, genomför asylutredningen, erbjuda hälsoundersökning och lämna information. Båda alternativen innebär en betydande effektivisering genom att asylundersökningen koncentreras och ärendesortering tillämpas. I båda alternativen används också väntetiden bättre; de sökande kommer igång med förberedande insatser (s.k. tidiga insatser, se avsnitt 13.2.1).[7]

Mottagandeutredningen skrev att bristen på offentliga biträden och tolkar utgör en riskfaktor för en effektiv asylprocess. Om processen ska kunna förkortas och koncentreras till ett fåtal centrum och samtidigt vara rättssäker, är en förutsättning att det där finns tillgång till tolkar och juridiska ombud.

Enligt 9 § förvaltningslagen ska varje ärende handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Migrationsverket använder i dag ärendesortering efter hur omfattande utredningsbehovet är, och en ökad tillämpning av ärendesortering skulle också innebära en ytterligare effektivisering. Ärendesorteringen får dock inte kunna uppfattas som ett förhandsbesked.[8] Den så kallade officialprincipen ställer krav på Migrationsverket att utreda ett ärende som dess beskaffenhet kräver. Om verket inte lever upp till dessa krav, kan resultatet bli att brister i utredningen läggs den sökande till last och att den sökande får avslag. Ett felaktigt asylbeslut kan innebära att en människa mister sin frihet eller i värsta fall livet. Migrationsverkets ärendehandläggning måste leva upp till de krav gällande säkerställande av skydd för människor på flykt som

[7] I Tyskland och Nederländerna sker asylmottagandet på ett liknande sätt; i ankomstcentrum där man gör en snabb asylprövning, hälsoundersökning och informationsinsatser inom en till två veckor. De aktörer som behövs finns på plats i ankomstcentret; se vidare Joyce (2017).
[8] Se vidare ISF (2010).

finns i den svenska rätten, EU-rätten och folkrätten. Samtidigt kan en ärendesortering bidra till att de olika grupperna bättre kan använda väntetiden för att förbereda sig för framtiden – i Sverige eller för ett återvändande.

För att undersöka hur Migrationsverket skulle kunna effektivisera arbetet i asylprocessen har ett pilotprojekt, Asyl 360, genomförts i Västra Götaland. Statskontoret har gjort en uppföljning och utvärdering av pilotprojektet och konstaterat att arbetssättet har gett positiva resultat. 70 procent av de sökande fick beslut inom 50 dagar och genomströmningen blev snabbare. Kvaliteten försämrades inte i en tidsatt process utan förbättrades snarast av en aktiv och sammanhållen handläggning.[9] Migrationsverket har beslutat att arbetssättet som togs fram i pilotstudien ska fortsätta att tillämpas i linjeverksamheten i Västra Götaland och införas i de regioner som har asyl- och mottagningsverksamhet (Region Syd och Stockholm).

Kommissionen menar att ett statligt ansvar under hela asyltiden är att föredra. Staten ansvarar för migrationspolitiken, och därför bör ansvaret för asylsökande i första hand bör ligga på staten och inte på kommunal nivå.[10] Vidare lämnar den organiseringen bättre förutsättningar för likvärdighet, stabilitet och förutsägbarhet för de asylsökande samt säkerställer att den första tiden i Sverige är ordnad, fokuserad på asylutredningen och framåtsyftande mot etablering, eller i förekommande fall arbete med återvändande för de asylsökande som inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Med hela asyltiden i statlig regi förstärks också asylbeslutet som en skarp gräns mellan asylsökande och nyanlända invandrare. Individer som ännu inte har fått besked om huruvida de har rätt att stanna och individer som ska återvända ska inte inges falska förhoppningar om en framtid i Sverige.

Nackdelen med detta jämfört med utredningens huvudalternativ är att vistelsetiden på anläggningsboendet blir längre, men det rör sig ändå om i genomsnitt betydligt kortare tider än med dagens system.

Förslaget innebär ökande dygnskostnader när fler väntas bo i Migrationsverkets mottagandecentrum i stället för eget boende.

[9] Statskontoret (2019 b). En intern uppföljning inom verket visade liknande resultat, Migrationsverket (2019).

[10] Förslaget innebär att staten tar ansvaret för boende och tidiga insatser, men de samhälleliga funktioner som krävs utöver dessa – framför allt skola och hälso- och sjukvård – bör enligt Mottagandeutredningen fortsatt säkerställas av kommunerna och baseras på en finansiell reglering mellan stat och kommun.

Samtidigt blir dygnen färre med en effektivare asylprövning. Den största vinsten är dock den förkortade väntetiden och att den används bättre (se även följande två förslag). De asylsökande slipper den passivisering, ohälsa och slöseri med tid som ofta följer med lång väntetid. Mottagandeutredningen beräknade kostnaden för detta förslag till 390 miljoner kronor för 2020.

Rekommendation: Genomför Mottagandeutredningens alternativa förslag om ett statligt ansvar för hela asyltiden, koncentrerat mottagande i centrum där asylutredning genomförs och ärendesortering utifrån hur omfattande utredningsbehovet är.

Upphäv bestämmelserna om eget boende under asyltiden

I Sverige förekommer eget boende för asylsökande i en utsträckning som inte finns i andra länder. Syftet med den så kallade EBO-lagen var att främja att de asylsökande skulle ordna bostad på egen hand. Mottagandet skulle präglas av eget ansvar och att undvika ett omhändertagandeperspektiv.[11] Fördelar med EBO som har framförts var att främlingsfientligheten skulle minska, att det blir lättare att hitta arbete samt att släkt och vänner kan lära ut om samhällets skrivna och oskrivna regler.[12] Att få bosätta sig var man vill ger möjlighet att komma närmare det svenska samhället och kan skapa en känsla av normalitet och självbestämmande. Det egna boendet har inneburit att statens kostnader för mottagandet har kunnat hållas nere. Som framgick av kapitel 13 har andelen asylsökande som bor i eget boende varierat mellan drygt 30 och knappt 60 procent under de senaste 10 åren.

Det finns dock betydande nackdelar och problem med att så många asylsökande själva väljer var de bosätter sig. För det första bidrar det till ett mindre effektivt asylmottagande. När många bor i eget boende, kan asylutredningarna försenas, färre asylsökande nås av och deltar i hälsoundersökningar, och tidiga insatser och administrationen ökar. I Mottagandeutredningens alternativ med ett samlat statligt ansvar under hela asyltiden bygger argumentationen på att så många som möjligt av de asylsökande ska bo i de centrum där asyl-

[11] Prop. 1993/94:94, s. 34.
[12] Se Boverket (2008).

utredningen görs. Bland annat av det skälet föreslog utredningen att rätten till dagersättning och ska tas bort för asylsökande som ordnar eget boende för att färre ska välja det alternativet.

För det andra påverkar EBO hur de som sedan får uppehållstillstånd fördelas mellan de svenska kommunerna. Bosättningslagen reglerar hur de som bott i Migrationsverkets anläggningsboenden under asyltiden bosätts när de fått uppehållstillstånd. Som beskrevs i avsnitt 13.3 fördelas de mellan Sveriges kommuner efter kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar och tidigare invandring. Men bosättningslagen omfattar endast dem som bott i anläggningsboende. De som ordnat eget boende under väntetiden omfattas inte av bosättningslagen utan ska ordna bostad själva. Oftast stannar de kvar i samma kommun där de bosatte sig under asyltiden. När närmare 60 procent av de asylsökande ordnar eget boende och detta koncentreras till ett fåtal kommuner och områden, urholkas principen om mottagande efter bärkraft, och det blir betydligt svårare att styra den geografiska fördelningen av nyanlända.[13] Ju fler som bor i Migrationsverkets anläggningar under asyltiden, desto starkare kan principen om ett mottagande efter bärkraft hävdas.

För det tredje har det visat sig att asylsökande som bosätter sig själva koncentreras till särskilda områden i ett mindre antal kommuner. Detta kan bidra till ökad segregation och trångboddhet och svårigheter för kommuner där många asylsökande bosätter sig. Möjligheten till eget boende anses även kunna leda till psykisk och fysisk ohälsa, arbetslöshet och svårigheter för barn och unga att klara av skolan.[14] Kommuner med en hög andel asylsökande kan få problem med att ordna ett socialt hållbart mottagande exempelvis i form av skola, omsorg och socialtjänst. För att komma tillrätta med problemet infördes den 1 januari 2020 regler som begränsar asylsökandes möjligheter att under asyltiden bo i eget boende i vissa områden i 32 kommuner. Syftet med begränsningarna var att asylsökande ska bo där det finns förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och minska de negativa sociala konsekvenserna av EBO.[15] Kommissionen menar dock att det kan bli svårt att upprätthålla en förteckning över områden och kommuner där det av sociala hållbarhetsskäl är olämpligt att asylsökande bosätter sig.

[13] Joyce (2017) och prop. 2019/20:10.
[14] Prop. 2019/20:10, s. 7.
[15] 10 a §, LMA.

Kommissionens rekommendation om Mottagandeutredningens alternativ med mottagningscentrum där asylsökande bor under en effektivt använd asyltid, fram till ett beslut om uppehållstillstånd innebär betydande fördelar. Det är därför angeläget att de asylsökande ges incitament att så långt som möjligt välja att bo på Migrationsverkets mottagningscentrum. Med ett samlat asylmottagande där de boende deltar i utredning och meningsfulla tidiga insatser minskar behovet av att de asylsökande bosätter sig själva. EBO-lagen bör därför upphävas helt, det vill säga de som ordnar eget boende ska inte ha rätt till ersättning.

Rekommendation: Den så kallade EBO-lagen bör upphävas. Asylsökande som ordnar egen bostad under asyltiden ska inte ha rätt till dagersättning.

Samhällsorientering för asylsökande

Internationellt finns tanken om att använda asylväntetiden effektivare. I Tyskland exempelvis får alla asylsökande som bedöms ha goda chanser att få stanna delta i integrationskurser och yrkesutbildningar på samma villkor som de som redan har uppehållstillstånd. Även i Norge får utvalda asylsökande samma möjlighet.[16] Mottagandeutredningens förslag om ett sammanhållet asylmottagande innebär att väntetiden ska användas i betydligt större utsträckning än i dag för att förbereda de sökande för framtiden. Asylsökande som bedöms få återvända ska förberedas för det, och asylsökande med goda utsikter att få stanna ska påbörja integrationsinriktade insatser. Till skillnad från vad som gäller i dagens system menade utredningen också att det bör vara obligatoriskt för asylsökande att delta i dessa insatser.

Utredningen framhåller i synnerhet det angelägna i att vuxna asylsökande med god prognos att få stanna i Sverige redan under väntetiden tar del av en mer fördjupad samhällsinformation som syftar till att ge dem en grundläggande förståelse för det svenska samhället och underlättar kontakterna med samhället.[17] I utredningens förslag är det Migrationsverket som ska ansvara för detta. Kommissionen menar att det vore enklare och mer effektivt att utnyttja den redan existe-

[16] Joyce (2017), s. 151.
[17] SOU 2018:22.

rande samhällsorientering som ges till flyktingar och skyddsbehövande som fått uppehållstillstånd och anhöriginvandrare, lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Samhällsorientering infördes i samband med etableringsreformen år 2010 och anvisas framför allt inom ramen för etableringsprogrammet, som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Det är dock kommunen som ansvarar för att tillhandahålla samhällsorientering. Enligt förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare syftar den till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Den ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna; enskildas rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat, och praktiskt vardagsliv. Samhällsorienteringen ska innehålla följande delar:

1. Att komma till Sverige.
2. Att bo i Sverige.
3. Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
4. Individens rättigheter och skyldigheter.
5. Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
6. Att påverka i Sverige.
7. Att vårda sin hälsa i Sverige.
8. Att åldras i Sverige.[18]

Med dagens ordning får inte asylsökande delta, och det finns en stor risk att nyanlända som av olika skäl inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen efter beviljat uppehållstillstånd inte heller tar del av denna information. Mycket pekar på att en välutvecklad samhällsorientering som ges tidigt under vistelsen i Sverige, helst tidigt under asyltiden, ger bättre förutsättningar för nyanlända att välja och tillgodogöra sig senare etableringsinsatser och finna sin väg i det svenska samhället. Allt detta talar för att samhällsorienteringen skulle tidigareläggas till asyltiden. Detta skulle kunna åstadkommas genom lagen om samhällsorientering ändras så att även asylsökande omfattas.

[18] 3 § förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Det som talar emot att införa samhällsorientering är att det kan det skapa förhoppningar hos de asylsökande som påbörjar samhällsorienteringen om att få stanna i landet. Kommissionen bedömer trots detta att kunskaper om det svenska samhället är en viktig förutsättning för att få en bra tillvaro i Sverige och att samhällsorientering därmed är väl använd tid under asyltiden. Den bör därför påbörjas så snart det är möjligt under asylprövningstiden.

Om rekommendationen ovan om mottagandecentrum genomförs, kan samhällsorienteringen påbörjas redan under asylprövningstiden. Men detta förslag om att låta asylsökande delta i samhällsorientering kan genomföras oberoende av om asylprövningen i mottagningscentrum genomförs eller inte. Då kan den asylsökande erbjudas att delta i samhällsorienteringen på samma sätt som de nyanlända inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Förslaget innebär att fler, via bättre och tidigare information, får förbättrade förutsättningar att ta ansvar för sin integration. Detta främjar integrationen i allmänhet och särskilt jämställdheten mellan nyanlända kvinnor och män. Det är svårt att bedöma vilka utgifter som är förknippade med förslaget. Om förslaget om ett sammanhållet mottagande genomförs, ryms kostnaden för denna del inom den beräkning Mottagandeutredningen gjorde. Genomförs det separat, i ett oförändrat asylsystem, uppstår en kostnad för deltagare som eventuellt senare får avslag på sin asylansökan som har fått delta. Den viktigaste effekten är dock att varje person som får uppehållstillstånd i Sverige redan då fått gedigen information om vad som förväntas och vilket stöd som finns att få för fortsatt integration. Som framgick i kapitel 13 skrivs en växande andel nyanlända kvinnor inte in i etableringsprogrammet på Arbetsförmedlingen, framför allt på grund av den tillfälliga lagen. Obligatorisk samhällsorientering under asyltiden skulle garantera att åtminstone kvinnor med egna flyktingskäl får ta del av samhällsorientering. Därmed blir de asylsökande bättre rustade att fatta informerade beslut inför och under etableringstiden. Förslaget bör också bidra till att öka arbetsutbudet.

Förslag: Ändra lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare så att målgruppen för insatsen utökas till att omfatta även asylsökande.

Kommissionen lämnar ytterligare två rekommendationer om samhällsorienteringen, samt ett förslag om förordningen som reglerar innehållet i samhällsorienteringen; se avsnitt 19.3.4.

Använd algoritmer för effektivare bosättning

Som framgått tidigare får de asylsökande som bor i anläggningsboende och får uppehållstillstånd ett erbjudande om bostad i en svensk kommun. Fördelningen mellan kommunerna bygger på principen om att alla kommuner ska dela på ansvaret för att motta nyanlända. Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.[19] På individnivå tar Migrationsverket även hänsyn till de sökandes behov, men man har i dag ingen kännedom om deras utbildning och kompetens. Sedan 2017 har Arbetsförmedlingen i uppdrag att erbjuda asylsökande kompetenskartläggning, men resultatet av den används inte vidare inom asylmottagandet. Mottagandeutredningen föreslog att Arbetsförmedlingens uppdrag skulle förändras, så att de ska genomföra en obligatorisk kartläggning av de asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhettidigt under asyltiden. Resultatet ska sedan fungera som ett underlag för det fortsatta mottagandet, exempelvis för att i bosättningsförfarandet matcha individer med kommuner så att arbetsmarknadsförutsättningarna blir så bra som möjligt.[20] Detta förutsätter att myndigheterna får dela dessa personuppgifter.

Kommissionen vill, liksom utredningen, framhålla ännu ett sätt att effektivisera arbetet med bosättningen, nämligen att använda statistiskt baserade matchningsalgoritmer för bosättningen.[21] System för detta har utvecklats bland annat inom USA:s flyktingmottagande. Enligt forskningen har ett sådant system förutsättningar att leda till betydligt bättre arbetsmarknadsetablering än den tidigare manuella hanteringen.[22] Även i de fall då en algoritm inte ger bättre resultat i termer av arbetsmarknadsetablering innebär den en admi-

[19] 7 § bosättningslagen.
[20] SOU 2018:22, s. 234 ff.
[21] Jones and Teytelboym (2018); Trapp et al. (2018); Delacrétaz et al. (2019).
[22] Trapp et al. (2018). Även Bansak et al. (2018).

nistrativ besparing. Förutsatt att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att genomföra kartläggning av asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet, kan matchningen mellan de nyanländas kompetens och lokala arbetsmarknader förbättras i bosättningsförfarandet. De matchningar algoritmförfarandet tar fram ska användas som beslutsunderlag för de handläggare som ansvarar för bosättningen. De ska inte ersätta tjänstemännens beslutsfattande.

Förslag: Uppdra åt Arbetsförmedlingen att genomföra kartläggningar av asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet. Utnyttja statistiskt baserade matchningsalgoritmer i Migrationsverkets bosättning av dem som fått uppehållstillstånd. Utvärdera verksamheten efter några år.

Höj dagersättningen för asylsökande

Som tidigare framgått kan asylsökande som saknar egna pengar under asyltiden få dagersättning, särskilt bidrag och bostadsersättning. Dagpenningens storlek beror på om den sökande har eget kosthushåll eller inte. Beloppen framgår av tabell 19.1.

Tabell 19.1 Dagersättning för asylsökande i olika boendeformer, kronor

Boendeform	Ensamboende	Sammanboende
Migrationsverkets boende där mat ingår	21	19
Eget kosthushåll	71	61

Källa: Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Det utgår också lägre belopp för barn, som varierar med barnens ålder. Dagersättningen ska täcka kostnader för sjukvård, medicin, tandvård, hygienartiklar, kläder, skor, andra förbrukningsvaror, fritidsaktiviteter och kost i förekommande fall. Asylsökande som har ett starkt behov av något som inte täcks av dagersättningen söka *särskilt bidrag* för detta. Den asylsökande måste då kunna bevisa varför denne har starkt behov av denna extra ersättning. Dagersättningens belopp har inte justerats sedan 1994 då de infördes, och i praktiken räcker de inte till allt de avser. Köpvärdet har urholkats med närmare 35 pro-

cent sedan 1994.[23] På grund av detta räcker dagersättningen inte till exempelvis blöjor och vinterkläder till barn. Detta har medfört att Migrationsverket får hantera ett stort antal ansökningar om särskilt bidrag för sådana ändamål som egentligen skulle täckas av dagersättningen.[24]

År 2018 uppgick utgiften för dagersättning till asylsökande till drygt 1 miljard kronor.[25] Utgiften beror på hur många berättigade asylsökande som för närvarande finns i landet och huruvida de bor med egen kosthållning eller i Migrationsverkets boende där mat ingår.

Kommissionen menar att dagersättningen bör höjas. Insatsen bör leda till förbättrad levnadsnivå, inte minst för asylsökande barn. Detta ger i sin tur möjligheter till bättre studieresultat och ökar chanserna till arbetsmarknadsintegrering längre fram. Att höja dagersättningen innebär en statlig utgiftsökning av motsvarande storlek. Samtidigt kommer utgifterna för särskilda bidrag att minska, om än förmodligen inte i samma utsträckning. Vidare kommer Migrationsverkets administration av ansökningar om särskilt bidrag minska. Med färre ansökningar om särskilt bidrag minskar också risken för felaktiga utbetalningar fel i handläggningen. En grov uppskattning är att utgifterna skulle öka med 300 miljoner kronor (2018 års utgift justerad för inflation).

Förslag: Regeringen bör skyndsamt låta utreda utformning av och nivå på dagersättningen för asylsökande, så att en större del av de basala behoven täcks.

19.3.2 Nyanlända barn och ungdomar

Som en konsekvens av den stora flyktinginvandring som kulminerade 2015 har den svenska förskolan och skolan under en tid tagit emot historiskt många nyanlända elever. Svenska kommunala skolor har gjort ett omfattande arbete med att organisera och genomföra mottagandet av nyanlända elever. Samtidigt kvarstår relativt omfat-

[23] SCB: Prisomräknaren.
[24] Migrationsverketsårsredovisning för 2018.
[25] Ibid.

tande problem med lärarbrist, brist på modersmålsstödjare och lokalbrist.[26] Barnen som kommer till Sverige kan ha olika goda förutsättningar att lära sig svenska och klara av skolan. För många finns det brister i tidigare skolgång, och ibland har flykten medfört trauman och psykisk ohälsa. I Sverige hamnar många nyanlända barn också i segregerade skolor. Ju senare ett barn kommer till svensk skola, desto svårare bli det att uppnå behörighet till gymnasiet och att sedan klara av gymnasiet. Detta är problematiskt, eftersom det finns relativt få arbeten i Sverige för dem som saknar gymnasieexamen.

Forskningen om vad som är effektiva insatser för att hjälpa nyanlända barn i skolan är relativt knapp.[27] En stabil slutsats är dock att det är viktigt att nyanlända elever kommer in i ordinarie skolverksamheten så fort som möjligt.[28] För att möjliggöra detta har alla nyanlända elever (i alla skolformer) som behöver det rätt till studiehandledning på modersmålet, vilket utförs av en person som talar både modersmålet och svenska och som hjälper eleverna att tillgodogöra sig undervisningen. Nyanlända elever i senare årskurser ska få studiehandledning på sitt modersmål om det inte är uppenbart obehövligt. Nyanlända elever i grundskolan kan också få två slags anpassningar av timplanen, som går ut på att först koncentrera sig på svenskstudier (s.k. prioriterad timplan) och, för nyanlända som tagits emot på högstadiet, att begränsa studierna till de ämnen som krävs för behörighet på gymnasiet (s.k. anpassad timplan). Slutligen ska nyanlända elever på högstadiet få en så kallad individuell studieplan, ett dokument som ska beskriva skolans plan för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasiet. Nyanlända elever i högstadiet kan också få utökad studieplikt.

Vidare har nyanlända rätt till samma stöd som andra elever, till exempel att om man riskerar inte uppnå behörighet till nationellt program har elev rätt till lovskola i juni efter årskurs 8 och 9. På detta område, det vill säga insatser med mera som kan förbättra skolresultaten och behörighet till gymnasieskolan, har det identifierats utvecklingsbehov, varför ett antal utredningar initierats. I mars 2020 tillsattes en utredning för att lämna förslag på hur fler elever ska uppnå behörighet till gymnasiet.[29] Läxhjälpsgaranti, utvecklade möjligheter för prioriterad och anpassad timplan, förlängd skolplikt för nyanlända

[26] Mörtlund (2020).
[27] Böhlmark (2019).
[28] Zetterqvist Nelson och Hagström (2016) innehåller en forskningsöversikt.
[29] Dir. 2020:21.

elever som inte uppnått behörighet samt obligatorisk sommarlovskola är det som enligt direktivet ska utredas. Kommissionen menar att det är angeläget att de insatser som redan finns utvecklas, exempelvis lovskola och utökad skolplikt. Utöver detta lämnar kommissionen tre rekommendationer: en om stärkt informationsskyldighet om förskolan för kommuner, en för att stärka alla elevers rätt till stöd för att klara skolan och en gällande en anpassning av timplanen för nyanlända elever inom gymnasieskolan.

Information till alla föräldrar om förskola

Som framgick av kapitel 8 deltar barn till utrikes födda i förskola i lägre utsträckning än andra barn. I dag är förskolan en frivillig skolform, men den erbjuder en viktig förberedelse för den ordinarie skolan, inte minst för barn som inte talar svenska i hemmet. Det alltså viktigt både i allmänhet och i integrationshänseende att alla föräldrar får möjlighet att göra välinformerade val om deras barn ska delta i förskolan. I avsnitt 17.3.2 har kommissionen lämnat förslag till obligatorisk förskola från 3 års ålder, som delvis möter dessa behov. Det framgår också där att förslaget förväntas främja utrikes födda mammors integration.

Men förskolan kan fylla en viktig funktion även för barn under 3 år, särskilt för dem som inte talar svenska i hemmet. Behovet av information till föräldrar om möjligheten till och värdet för barnet av att delta i förskola kvarstår därför, även om obligatorisk förskola införs från 3 års ålder. I dag åligger det kommunerna att informera om förskolan. I en rapport från Skolverket (2018) visas att de undersökta kommunerna framför allt informerar via sin webbplats. Dock har de generellt inte någon kännedom om huruvida deras information når ut till alla berörda föräldrar. De flesta av de undersökta kommuner verkar inte heller ha kännedom om vilka barn som har rätt till förskola men inte deltar och varför.[30]

I Malmö arbetar förskoleförvaltningen utifrån ett uppdrag och en ambition om förskola på lika villkor. Först gjordes en omfattande kartläggning över vilka som inte nyttjar förskolan i dag. Därefter försökte man nå föräldrarna med ordinarie metoder, och i de fall där det inte fungerat har förvaltningen initierat ett projekt i samarbete

[30] Skolverket (2018 c). Enkätundersökningen med svenska kommuner är emellertid inte generaliserbar.

med en idéburen organisation och socialt arbetsintegrerat företag, Yalla-trappan, där de genom så kallade Yalla-lotsar ska nå kvinnor med barn i förskoleåldern med utomnordisk bakgrund.

Regeringen har tillsatt en utredning för fler barn i förskolan för bättre språkutveckling, som ska lämna förslag på hur nyanlända barn, barn med andra modersmål samt barn i socioekonomiskt utsatta grupper ska få ett ökat deltagande i förskola.[31] Utredningen ska bland annat lämna förslag till hur nyanländas barns ska få rätt till obligatorisk språkförskola från tre års ålder.

Rekommendation: Kommunerna bör åläggas att säkerställa att information om att förskola erbjuds och om fördelarna med förskola för barnet når alla föräldrar. För detta krävs också att kommunerna följer upp vilka barn i kommunen som deltar i förskolan och inte.

Rekommendation: Ett särskilt stöd till kommunerna bör utformas för att utveckla former att nå grupper som inte deltar i förskoleverksamhet. Vidare bör lämplig myndighet sammanställa erfarenheter och sprida dessa.

Studiehandledning på modersmålet och modersmålsundervisning

I en rapport från Nordiska rådet framhålls ett utökat studiestöd[32] på modersmålet som en angelägen insats för att förbättra utrikes födda elevers skolresultat.[33] Tanken bakom att erbjuda nyanlända elever studiehandledning på modersmålet grundar sig i forskning som visat att elevers kunskapsutveckling gynnas av att de begrepp som används i skolans ämnesundervisning befästs både på elevens modersmål och på svenska.[34] Skolinspektionen har nyligen inspekterat studiehandledning på modersmål i 14 kommuner och kunnat konstatera skillnader i ambition, kvalitet och arbetssätt samt brister i individuell

[31] Dir 2019:71.
[32] Begreppen studiestöd och studiehandledning används, det senare används i skollagen och styrdokument på skolområdet. Innebörden är att en person som talar båda språken hjälper nyanlända elever att följa undervisningen som sker på svenska.
[33] Böhlmark (2019).
[34] I SOU 2019:18 presenteras denna forskning mer ingående.

anpassning.[35] En statlig utredning har haft i uppdrag att kartlägga behovet av åtgärder inom studiehandledning på modersmål och ämnet modersmål i grundskolan. Utredningen genomförde en statistisk analys som tydde på att både studiehandledning på modersmål liksom modersmålsundervisning ledde till förbättrad språkförståelse och bättre skolresultat.[36] Utredningen visade också att skolbarnens tillgång till handledning på modersmål och modersmålsundervisning i praktiken styrdes av andra faktorer än elevens behov. Den lämnade därför förslag om att utökade rättigheter till modersmålsundervisning och handledning på modersmål; skolhuvudmän ska till exempel inte få hänvisa till för få elever med samma modersmål. Kommissionen bedömer att detta är angeläget ur ett jämlikhetsperspektiv.

Ett annat förslag handlar om att modersmålsundervisningen ska regleras i timplan, vilket innebär att ett minsta antal undervisningstimmar garanteras, liksom att modersmålsundervisningen blir en del av skoldagen i stället för att förläggas utanför skoltid. Förslaget om timplansreglerad modersmålsundervisning tros bidra till att pojkar tackar nej till undervisningen på grund av andra fritidsaktiviteter. För flickor visar erfarenheten att många tackar nej när undervisningen erbjuds efter skoltid.

När det gäller studiehandledning på modersmål föreslog utredningen att alla nyanlända elever i hela grundskolan ska ha rätt till insatsen, om det inte är uppenbart obehövligt. En tidigare utredning hade gjort bedömningen att insatsen skulle koncentreras till skolans senare årskurser, med hänvisning till begränsade resurser.[37] Resursfrågan är central med tanke på den kompetensbrist som råder. Det är viktigt att digitaliseringens möjligheter tas bättre tillvara för att garantera att alla elever i praktiken får tillgång till dessa resurser; annars riskerar ojämlikheten att öka.[38]

Dessa förslag ger förbättrade förutsättningar för berörda elever att nå bättre skolresultat och innebär också en ökad jämlikhet i skolan. Utredningen beräknade att förslagen sammantaget kostar 220 miljoner kronor att genomföra.

---

[35] Skolinspektionen (2017). Av SOU 2019:18 framgår att myndigheten genomfört fler inspektioner av detta.
[36] SOU 2019:18, s. 126–128.
[37] SOU 2017:54.
[38] SOU 2019:18 lämnar också förslag på förbättrad kompetensförsörjning av modersmålslärare och -stödjare.

Rekommendation: Genomför de förslag om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål som lämnades i SOU 2019:18. Uppdra åt Skolverket att formera en stödstruktur för att säkerställa att alla kommuner, oavsett storlek, har kapacitet att erbjuda studiehandledning och modersmålsundervisning.

Mer yrkesundervisning för elever på språkintroduktionsprogrammet

En relativt stor andel elever som kommit sent under skoltiden – många utan vårdnadshavare – löper en förhöjd risk att inte uppnå behörighet till gymnasiets nationella program. Men inte bara antagningen till gymnasiet, utan även innehållet i gymnasieutbildningen kan behöva anpassas för nyanlända elever som trots stora insatser riskerar att inte klara de teoretiska ämnena inom yrkesprogrammen. Kommissionen menar att mer behöver göras för sent anlända elever med svaga teoretiska kunskaper.

Inom gymnasieskolans introduktionsprogram kan huvudmännen, efter en individuell bedömning, i dag ge eleverna så kallade ”yrkespaket”. Ett yrkespaket består av en specifik kombination av kurser på gymnasial nivå som motsvarar kompetenskraven på nationell nivå för olika yrkesområden. Yrkespaketen är utformade av Skolverket i samråd med branschkunniga.[39] Yrkespaketen ska kombineras med kurser på grundskolenivå eller gymnasienivå. Inom språkintroduktionsprogrammet fokuserar utbildningen på att eleverna ska lära sig svenska tillräckligt bra för att kunna komma in på ett annat gymnasieprogram. Vidare kräver yrkespaketen dock i sin nuvarande utformning goda språkkunskaper och är därför inte tillgängliga för elever på språkintroduktionsprogrammet. För eleverna på språkintroduktionsprogrammet bör man ändå försöka kombinera allmän språkinlärning med yrkesrelaterad praktik eller arbetsplatsförlagt lärande (APL), så att språkinlärning sker samtidigt med introduktion i något yrke. Huvudmotivet är att elevgruppen inte bör utestängas från yrkeskurser under gymnasieskolan för att sedan hänvisas till Komvux, arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i sämsta fall försörjningsstöd.

[39] Skolverkets webbsida.

Kommissionen menar att den svenska skolan behöver ta ett större ansvar för att sent anlända elever ska kunna skaffa sig dokumenterade yrkesfärdigheter som bidrar till att de senare kan försörja sig. Det är rimligt att detta ska kunna göras redan inom gymnasieskolan, så att eleverna slipper vänta på att senare hänvisas till samma slags insatser inom Komvux, arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller försörjningsstöd.

Rekommendation: Öka yrkesrelaterad undervisning inom språkintroduktionsprogrammet. Närmare utformning och omfattning behöver utredas skyndsamt, och uppläggningen bör utformas utvärderingsbart, exempelvis genom ett tilläggsdirektiv till utredningen om hur fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan (dir. 2020:21).

19.3.3 Etableringsinsatser för nyanlända vuxna

För närvarande finns det många utrikes födda personer med relativt kort vistelsetid i Sverige. Av avsnitt 13.3.2 framgick att av dem som varit inskrivna i etableringsuppdraget[40] hade 42 procent av kvinnorna och 33 procent av männen mindre än nio års utbildning. Bland dessa var det 18 procent av kvinnorna och 12 procent av männen som helt saknade grundläggande utbildning. Resultaten från OECD:s PIAAC-undersökningar visar också att många utrikes födda i Sverige har svaga basala färdigheter – läsa, räkna, skriva och samarbeta – som är viktiga i de allra flesta arbeten på svensk arbetsmarknad. Utbildningsbehoven är alltså stora. Samtidigt behövs det fler arbeten för personer med relativt låga färdighetsnivåer, och detta kan framför allt utvecklas genom att sänka lönekostnaden och risken för arbetsgivarna. Ett sätt att genomföra detta, utan att sänka de kollektivavtalade ingångslönerna, är att staten tar ett större ekonomiskt ansvar för dem med så låga kvalifikationer att de har betydande problem att finna ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Detta kan bland annat göras genom att den aktiva arbetsmarknadspolitikens subventione-

[40] Nyanlända skrevs in i det s. k. *etableringsuppdraget* mellan 2010 och 2017. Från och med 2018 skrivs nya nyanlända in i *etableringsprogrammet* med ungefär samma innehåll. Förändringen gick ut på att likställa etableringen med andra arbetsmarknadspolitiska program.

rade anställningar i större grad anpassas till individernas förutsättningar på arbetsmarknaden (se förslag i avsnitt 18.3.2).

Som beskrevs i avsnitt 13.3.2 finns det grundläggande problem inom Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Delar av detta kan tillskrivas det stora inflödet av nyanlända, och andra delar den osäkerhet kring myndighetens framtid som rått och fortfarande råder. Andra problem är att allt fler inte skrivs in över huvud taget, att den initiala kartläggningen av individens färdigheter och kompetenser håller inte alltid önskvärd kvalitet, vilket påverkar effektiviteten i den efterföljande planeringen av etableringstiden, samt brist på adekvata insatser, där utbudet varierar över landet. Arbetsförmedlarna har fått allt fler inskrivna per handläggare, vilket lämnar mindre tid för tidskrävande men effektivare uppgifter såsom matchning.[41] Ett stort antal rapporter beskriver brister i likvärdighet i insatser för kvinnor och män.

Området är högst angeläget, samtidigt som det är omfattande och komplext. Kommissionen lämnar ett antal övergripande rekommendationer på området.

Svenska för invandrare

Kunskaper i svenska är nödvändiga både för en god etablering på arbetsmarknaden och för ett självständigt liv och delaktighet i samhället. Sfi:n är den första och ibland enda kontakten med svenskt utbildningsväsende för många nyanlända. En effektiv utbildning i svenska av god kvalitet är därför högst angelägen. Dagens sfi präglas av låg genomströmning och många avhopp. Det har också länge rått brist på sfi-lärare med pedagogisk utbildning.[42] Till följd av den stora invandringen runt 2015 har antalet elever ökat kraftigt, varför kötiderna till sfi växt och överskred de maximala 3 månaderna i många kommuner 2018.[43] Övriga problem i sfi-verksamheten är också betydande i många kommuner.[44] En granskning som Skolinspektionen genomförde visade bland annat att det finns problem med den indi-

[41] Larsson (2019).
[42] Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 16.
[43] Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018 c).
[44] Länsstyrelsen i Jönköpings län (2019).

viduella anpassningen av undervisningen liksom hur den knyts an till vidare studier och ett arbetsmarknadsperspektiv.[45]

I augusti 2018 tillsattes en utredning som fick i uppdrag att se över hur sfi behöver förändras för att förbättra genomströmningen inom sfi och underlätta övergång till och kombination med annan vuxenutbildning (dir. 2018:73). Drygt ett år senare fick utredningen tilläggsdirektiv om att föreslå åtgärder för en ökad kvalitet inom sfi. Utredningen fick också i uppdrag att utforma ett förslag till omfattning och innehåll för dem som anvisats till utbildningsplikt inom Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Utredningen planeras lämna sitt slutbetänkande under hösten 2020.

Efterfrågan och behov av sfi kommer alltid att variera med invandringen, vilket det krävs beredskap för. Detta kan vara praktiskt svårt i många kommuner, dels små kommuner, dels kommuner med relativt stor andel nyanlända. En grundläggande svårighet med sfi:n är också att målgruppen är så disparat både vad avser förkunskaper och modersmål, vilket kräver långtgående individanpassning. Till detta ska läggas kravet på att sfi ska starta fortlöpande (20 kap. 29 § skollagen).

Allt detta talar för att en ökad användning av digitala hjälpmedel och organisatoriska lösningar kan effektivisera och göra sfi:n mer likvärdig. Enligt Nationellt centrum för svenska som andra språk vid Stockholms universitet varierar dock genomslaget av digitala hjälpmedel inom sfi.[46] Erfarenheter under pandemin visar också att det kan vara svårt att genomföra digitalisering fullt ut, eftersom den riskerar att leda till avhopp bland de elever som har svaga förkunskaper. Ett nationellt digitalt sfi-läromedel för exempelvis köande, föräldralediga och andra som vill bedriva svenskstudier skulle dock kunna vara ett effektivt alternativ.

Som framgått av avsnitt 17.3.3 är läromedel av hög kvalitet viktiga för framgång i undervisningen, och det finns goda argument för att en central instans granskar och godkänner läromedel. Detta gäller även undervisning i svenska för invandrare.

[45] Skolinspektionen (2018 b).
[46] För aktuella lägesrapporter från sfi-undervisningen hänvisas till hemsidan för Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet.

Rekommendation: Ambitionsnivån för sfi behöver höjas. Möjligheterna till ökad digitalisering behöver prioriteras. Staten (Skolverket) bör ombesörja framtagning av standardiserade läromedel i fysisk och digital form. Användningen av dessa läromedel eller likvärdiga ska vara obligatoriska.

Utbildningsbehov och behov av enkel utbildningsfinansiering

Långtidsutredningen 2015 konstaterade att många utrikes födda är i behov av utbildning i basala färdigheter som att läsa, skriva och räkna. Sedan 2018 ska den som inte bedöms kunna få ett arbete inom eller efter etableringstidens slut använda etableringstiden för grundläggande utbildning, den så kallade utbildningsplikten.

För nyanlända med bättre grundfärdigheter kan gymnasiala yrkesutbildningar inom vuxenutbildningen leda till examina för en rad yrken. Liksom för språkintroduktionsprogrammet på gymnasiet har Skolverket i samråd med branschkunniga utformat så kallade yrkespaket för vuxenutbildningen. De nationella yrkespaketen är förslag på innehåll för sammanhållna yrkesutbildningar utifrån arbetsmarknadens behov på nationell nivå. Exempel på yrkespaket är: barn- och fritid, bygg- och anläggning, el och energi, vård och omsorg, handel och administration, industriteknik och fordon och transport. Dessa yrkesutbildningar kan också kompletteras med enstaka kurser, exempelvis sfi eller användas som komplement eller påbyggnad utifrån individens behov och önskemål. Det går även bra för huvudmännen att utforma sammanhållna yrkesutbildningar utifrån lokala och regionala behov.[47] Fördelen med dessa yrkesutbildningar på gymnasienivå är att de relativt snabbt kan leda till möjlighet till självförsörjning och till att fylla den arbetskraftsbrist som råder inom en rad sektorer.

Det är angeläget att detta slags studier ökar. Samtidigt är det många förutsättningar som måste vara uppfyllda för att få studieovana att vilja och våga påbörja studier. För personer med svag arbetsmarknadsanknytning är sannolikheten stor att den kortsiktiga ekonomiska situationen styr mer än långsiktiga behov. Ett påtagligt hinder för att

[47] www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/laroplan-for-vux-och-amnesplaner-for-komvux-gymnasial/nationella-yrkespaket-for-komvux, hämtad 2020-04-22.

individer ska vilja och våga satsa på utbildning är därför de svåröverblickbara och osäkra alternativ till studiefinansiering som finns i dag.[48] Det är inte realistiskt att tro att människor ska våga påbörja en utbildning, när finansieringen är osäker och man inte upplever att man får tydliga besked om vad som gäller under hela utbildningen.

Personer i utbildning väljer ofta att ta en tidsbegränsad anställning i stället för att slutföra utbildningen. Incitamentet för detta förstärks också ofta av Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och hyresvärdar.[49] Reglerna i de arbetsbaserade trygghets- och välfärdssystemen bidrar till att stärka en kortsiktig planeringshorisont och korta eller osäkra anställningar framför mer långsiktiga investeringar i utbildning.

För nyanlända med stora utbildningsbehov behövs det alltså en enkel lösning för studiefinansiering med överblickbara villkor. En förenklad och förlängd version av studiestartsstödet med krav på studieresultat skulle kunna vara ett ändamålsenligt alternativ. Ännu ett alternativ skulle kunna vara att personer som anvisats till utbildningsplikten och som vid ordinarie etableringstidens slut bedöms har kvarstående utbildningsbehov ska kunna få förlängd etableringsersättning. En fördel med detta är aktivitetskravet som är förknippat med ersättningen.

Bedömning: Utbildning är en nödvändig insats för många nyanlända, och principen om en utbildningsplikt är välgrundad. Etableringstiden måste utnyttjas effektivare och kvaliteten på utbildningen höjas. Vidare behöver utvärderingen av utbildningsprogram för nyanlända stärkas.

Förslag: För att bättre motivera dem som behöver ta del av utbildning längre än etableringstidens omfattning bör regeringen låta utreda utformningen av ett enkelt och förutsebart studiefinansieringssystem.

[48] Arbetsförmedlingen (2018 a).
[49] Arbetsförmedlingen (2017 b).

Förenklingar och riskreducering för arbetsgivare som anställer nyanlända med subvention

Trots höga subventioner till arbetsgivare som tar in nyanlända – från praktik med handledare till ”riktiga jobb” som nystartsjobb – är svenska arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft med låg eller osäker produktivitet relativt låg. I stället för att öka subventionsgraden ytterligare indikerar forskningen ett behov av förenkling och riskreducering för att arbetsgivare ska vilja anställa med stöd i större utsträckning.[50] En sådan förenkling innebär det ingångsavdrag som beskrivits i avsnitt 18.4.5. Förenklingen består i att subventionen är en rent skatteteknisk konstruktion, det vill säga den kan administreras helt av Skatteverket.

Bedömning: Ingångsavdraget kan förbättra chanserna för utrikes födda att få arbete.

Förslag: Utred möjligheten att Arbetsförmedlingen eller bemanningsföretag tar över arbetsgivaransvaret för personer med subventionerade anställningar.

Matchning

Särskilt nyanlända utrikes födda kan ha nytta av insatser som innebär utökat stöd och matchning i sitt arbetssökande. Detta förklaras delvis av att allt fler arbeten tillsätts via nätverk, vilket nyanlända inte hunnit bygga upp. Delvis skulle det också kunna förklaras av att nyanlända kan behöva mer personlig information och rådgivning än andra arbetssökande. Som nämndes i avsnitt 13.3.2 har varje handläggare som arbetar med etableringsprogrammet fått allt fler inskrivna och har därmed mindre tid per inskriven. Enligt en rapport från Arbetsförmedlingen förstärker denna resursbrist det faktum att påstridiga arbetssökande får mest hjälp i form av inbokade möten med mera.[51] Se vidare kapitel 18 om behovet av att Arbetsförmedlingen förstärks. Kommissionen bedömer att ett minimibehov för detta är 3 miljarder kronor.

[50] Andersson Joona (2018).
[51] Larsson (2019).

Rekommendation: Resurserna för att vägleda nyanlända inom etableringsprogrammet behöver öka. Antalet inskrivna nyanlända per arbetsförmedlare behöver minska.

Se över ersättningarna under etableringstiden

Under etableringstiden finns ett antal ersättningar de nyanlända kan få: individuell etableringsersättning, hushållsbaserat bostadstillägg och tillägg för barn.[52] De som studerar ett tredje år inom utbildningsplikten får så kallat studiestartsstöd. Löfbom (2018) kartlade det kortsiktiga ekonomiska utbytet av arbete för nyanlända och vissa andra grupper, jämfört med att inte arbeta.[53] En övergripande slutsats är att incitamenten är relativt komplicerade, men ett tydligt resultat var att utbytet av arbete var större för personer med etableringsersättning än i hushåll med försörjningsstöd. Detta är ännu ett skäl till att det är viktigt att så få nyanlända som möjligt lämnar etableringen utan att ha kommit i arbete eller reguljära studier. Utbytet av arbete påverkas av hela hushållets ekonomiska situation, både för att den egna inkomsten blir en mindre del i hushållets och för att det finns ett antal inkomstprövade stöd. Ännu en slutsats är utbytet av arbete är lägre för hushåll med barn, särskilt för dem med många barn.

Etableringsersättningens utformning innebär en avvägning mellan drivkrafter och godtagbar levnadsnivå samt risk för fattigdomsfällor. Enligt rapporten är området komplext och behöver utredas grundligt. Inte minst behöver betydelsen av de familjepolitiska stöden belysas. När det gäller etableringsersättningen konstaterar rapportförfattaren att för sammanboende lönar sig arbete mindre för den make som sist övergår till arbete. Rapporten föreslår därför att en ökad individualisering dels av etableringstillägget, dels inom försörjningsstödet bör övervägas inom en sådan översyn.[54]

När etableringsersättningarna infördes, valdes nivåer så att de nyanlända inte skulle behöva söka kompletterande kommunalt försörjningsstöd. Nu har etableringsersättningarna urholkats, så att

[52] Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.
[53] Löfbom (2018), s. 11.
[54] Ibid.

familjer med många barn kan behöva söka om kompletterande försörjningsstöd,[55] vilket alltså drabbar kommunernas budget redan under etableringstiden.

Förslag: Regeringen bör tillsätta en utredning om hur etableringsersättning och etableringstillägg bäst bör utformas för att det ska bli lika lönsamt för båda nyanlända makarna i ett hushåll att ta ett arbete. En utgångspunkt bör också vara att den sammantagna ersättningen för alla slags hushåll ska vara högre än riksnormen för försörjningsstöd.

19.3.4 Jämställd integration

När asylsökande och nyanlända möter det svenska samhället, bör det tydligt signaleras vad som väntar, inte minst att både kvinnor och män förväntas bidra till sin egen försörjning och att i övrigt dela ansvar för familj och hemarbete. Information har en viktig roll i det sammanhanget, och flera av kommissionens rekommendationer handlar om förbättrad information, dels samhällsorientering redan under asyltiden (avsnitt 19.3.1), dels ökat krav på information om förskola (avsnitt 19.3.2). Fler förslag nedan handlar om förbättrad information.

Välfärdssystemens utformning kan också inverka på hur jämställd integrationen i Sverige blir. Många nyanlända får barn tidigt under vistelsen i Sverige.[56] Nyligen ändrades föräldraförsäkringen, så att rätten till föräldrapenning för nyanlända barn beräknas i förhållande till barnets ålder, vilket kan bidra till att snabba upp mammornas integrationsprocess. Kvinnornas föräldraledighet kommer dock fortsatt att ha stor inverkan på tiden för deras integration. Utrikes födda pappor tar ut betydligt mindre föräldrapenning än inrikes födda,[57] och en förklaring är förmodligen mer traditionella könsnormer. Kommissionens förslag om att individualisera föräldraförsäkringens grundnivånivå-dagar (se avsnitt 24.5), kan bidra direkt till ökad jämställdhet mellan nyanlända föräldrar, eftersom de flesta

[55] Ibid, s. 84–85.
[56] SOU 2016:73, s. 151. Bland kvinnor och män som invandrat år 2012 från länder utanför EU/Norden med barn var det 40 procent som fick barn under perioden närmast efter invandringen.
[57] SOU 2016:73 samt SOU 2017: 101.

nyanlända får föräldrapenning på grundnivå. En individualisering motsvarande den för föräldrapenningdagar har också ett viktigt signalvärde.

Som framgår av kapitel 13 har jämställdhetsmedvetenheten i mottagande-, integrations- och etableringsinsatser varit otillräcklig. Frågan om hur jämställt flyktinginvandrare och deras anhöriga tas emot i Sverige har dock lyfts fram under senare år. Arbetsförmedlingen har haft olika uppdrag kring att arbeta med jämställdhetsintegrering av sin verksamhet och uppdrag som avser att förbättra arbetsmarknadsanknytningen för utrikes födda kvinnor. Flera analyser inom ramen för detta arbete har funnit att myndigheten i sin verksamhet ibland utgått från stereotypa föreställningar om utrikes födda kvinnors önskemål i stället för att bedöma deras faktiska behov av arbetsmarknadspolitiskt stöd. Detta har missgynnat utrikes födda kvinnor som är inskrivna på Arbetsförmedlingen. När varje arbetsförmedlare får fler inskrivna, kan detta förstärkas.[58]

Att både kvinnor och män och flickor och pojkar ges lika möjligheter i Sverige är en central framtidsfråga. I detta avsnitt lämnas ett antal rekommendationer för ökad jämställdhet inom integrationen. Vissa förslag beskrivs mer översiktligt, medan andra är juridiskt genomarbetade.

Sammanhållen etableringsinsats för utrikes födda kvinnor med kort utbildning oavsett vistelsetid

För att kunna ge likvärdig tillgång till service, stöd och insatser för alla som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen fordras att det finns adekvata insatser utformade för alla behov. Inom arbetsmarknadspolitiken har det dock länge saknats adekvata integrationsinsatser för personer med kort utbildning, inte minst utrikes födda kvinnor med begränsad arbetslivserfarenhet.[59]

Arbetsförmedlingen har genomfört projektet Mirjam för kortutbildade kvinnor inskrivna i etableringsprogrammet. Innehållet handlar om vägledning när det gäller ekonomi, utbildning och arbetsliv, studiebesök, mentorskontakter med mera, och syftar till

[58] Larsson (2019).
[59] Se t.ex. Dahlin (2017), Nordiska Ministerrådet (2018). Riksrevisionen (2018 d) summerar hur regeringen redovisat brist på insatser för kortutbildade, för kvinnor m.m.

att kvinnorna ska bilda sig en klarare uppfattning av möjligheterna till ett yrkesliv. Utvärderingen visade att insatsen innebar en signifikant ”snabbare stegförflyttning” för deltagarna.[60] Ju tidigare under etableringstiden insatsen gavs, desto bättre blev utfallet. Även många utrikes födda kvinnor, i och utanför arbetskraften, som har vistats längre i Sverige kan vara i behov av integrationsinsatser.

Behovet av en sådan insats kommer att finnas kvar under en lång tid och insatsen behöver därför permanentas och tillgängliggöras i hela landet. Kommissionen bedömer därför att Arbetsförmedlingen behöver tillhandahålla insatser med liknande upplägg för alla utrikes födda som bedöms ha en lång arbetsmarknadsetableringsprocess, även för dem utanför etableringsprogrammet. Det är alltså viktigt att gå från projekt till ordinarie verksamhet för att garantera likvärdig tillgång till behovsanpassade insatser framgent.

En invändning mot att tillhandahålla denna sorts insats för utrikes födda kvinnor långt från arbetsmarknaden är att insatserna är relativt kostsamma och att det inte är säkert att tillräckligt många kvinnor når arbetsmarknaden eller egen försörjning. När det gäller individens integration i det svenska samhället är emellertid även små förflyttningar av värde. Kostnaden för insatser för denna grupp kan också jämföras med de relativt kostsamma subventioner som kommer andra grupper inskrivna till del.[61]

Det finns också relativt framgångsrika lokala projekt drivna av civila samhället självständigt eller i partnerskap[62] med exempelvis kommuner och Arbetsförmedlingen. Ett exempel är den tidigare nämnda Yalla-trappan i Malmö, som är ett arbetsintegrerande socialt företag och kvinnokooperativ som startade på Rosengård i Malmö 2010 och som skapar arbetstillfällen för utlandsfödda kvinnor med liten eller ingen utbildning och arbetslivserfarenhet, men med erfarenheter och förmågor som tas tillvara. Målet är att bidra till självförsörjning och ökad självkänsla.[63] I mars 2020 sysselsatte verksamheten 35 kvinnor. Genom mentorsprogram finns nu ”Yallatrappor” på fler ställen i Sverige så som Yalla Rinkeby, Yalla Hjällbo och Yalla Sjöbo.

[60] Ramböll (2019 a).
[61] Till exempel introduktionsavdraget, som beräknas kosta 5 000 kronor per anställd och månad och uppgå till drygt 6 miljarder kronor för år 2022, se avsnitt 18.4.5.
[62] Så kallat idéburet offentligt partnerskap, IOP.
[63] Se www.yallatrappan.com.

Insatser av den här typen innebär ökad likvärdighet och jämställdhet inom arbetsmarknads- och integrationspolitiken. Den utgör en social investering som kan ha gynnsamma konsekvenser inte bara för kvinnorna själva utan även för deras barn.[64]

Rekommendation: Utrikes födda kvinnor med kort utbildning och ringa arbetslivserfarenhet är en grupp där många kan vara i behov av en avpassad, sammanhållen introducerande etableringsinsats. Arbetsförmedlingen måste kunna erbjuda sådana insatser till behövande. Insatserna bör effektutvärderas med ett bredare integrationsfokus än ett rent arbetsmarknadsperspektiv.

Information om föräldraledigas möjlighet att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning

Många nyanlända får barn under första tiden i Sverige, och det är främst mammorna som är föräldralediga. Detta fördröjer deras etableringsprocess. Allt som möjliggör för kvinnor att kombinera familjeansvar med integrationsinsatser behöver övervägas för att uppnå snabbare integration. Utrikes födda kvinnor och män som vill och tror sig kunna kombinera sfi – som i många kommuner ges kvällstid och helger – med föräldraledighet bör få möjlighet till det. Det är viktigt att belöna ambition och ansvarstagande utan att straffa den som inte vill eller har möjlighet att påbörja sfi.

En i Sverige försäkrad förälder som till huvudsaklig del vårdar sitt barn när han eller hon inte förvärvsarbetar har rätt till föräldrapenning. För att uppfylla kravet på att vårda barnet ska det finnas en rumslig kontakt mellan föräldern och barnet under större delen av den tid som föräldrapenningen avser. Den rumsliga kontakten ska i vart fall överstiga tre fjärdedelar av den normala arbetstiden för att föräldern ska ha rätt till hel föräldrapenning. För barn födda 2014 och senare är det i lagstiftningen förtydligat att den faktiska vårdnaden ska ske på ett sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder. Anledning är att barnets behov av rumslig kontakt minskar när barnet blir äldre. Föräldrapenning lämnas på tre nivåer; sjukpenningnivå, grundnivå och lägstanivå. Sjukpenningnivå (definierad av den sjukpenninggrundande inkomsten, SGI) innebär att det är förälderns

[64] OECD (2016 b).

inkomst som ligger till grund för beräkningen av föräldrapenningen. Grundnivån och lägstanivån blir aktuell för dem som inte har en SGI och som är bosatta i Sverige.

En person som uppbär föräldrapenning enligt sjukpenningnivå har endast rätt till ersättning för den del av dagen som han eller hon faktiskt vårdar barnet. Nyanlända invandrare har sällan kvalificerat sig för de inkomstgrundade ersättningarna. De uppbär därför i regel föräldrapenning på grundnivå (250 kronor/dag) eller lägstanivå (180 kronor/dag).

I propositionen *Om föräldrautbildning och förbättringar av föräldraförsäkringen m.m.*[65] uttalades att en förälder som bedriver heltidsstudier normalt inte kan anses uppfylla kravet på att vårda barnet i sådan utsträckning att föräldrapenning kan utbetalas. Om studierna är förlagda till sådan tid att förälder ändå kan anses uppfylla vårdnadskravet, kan dock föräldrapenning utges. Enligt Försäkringskassans information till barnfamiljer får man inte arbeta eller studera, när man tar ut föräldrapenning för samma tid. Det finns förstås möjlighet att ta ut föräldrapenning på SGI-nivå för del av dag och studera resterande del av dagen, exempelvis på halvtid eller på tre fjärdedelar av en dag. Föräldrapenning på grundnivå eller lägstanivå är dock inte direkt knuten till att föräldern avstår från förvärvsarbete. För den person som uppbär föräldrapenning enligt lägstanivå eller grundnivå räcker det att vårda barnet 1/8 av en ordinarie arbetsdag för att ha rätt till föräldrapenning i hel omfattning.

Det verkar alltså redan i dag finnas ett utrymme i socialförsäkringsbalken för att en föräldraledig nyanländ invandrare i mindre omfattning ska kunna studera och samtidigt uppbära föräldrapenning på grund- och lägstanivå. Enligt 20 kap. 24 § skollagen ska sfi under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmar i veckan. Undervisningen kan minskas, om eleven begär det och om huvudman finner det förenligt med utbildningens syfte. Av 20 kap. 25 § skollagen framgår att huvudmannen ska verka för att utbildning i svenska för invandrare kan bedrivas under tid då eleven får ersättning enligt socialförsäkringsbalken på grund av sjukdom, skada eller föräldraledighet och för att utbildningen kan kombineras med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården.

Deltagande i sfi under föräldraledigheten med bibehållen föräldrapenning strider inte mot kraven att vårda barnet, men det är

[65] Prop. 1978/79:168.

osäkert i vilken utsträckning föräldrarna informeras om denna möjlighet. Det är troligen en relativt liten grupp som kommer att nyttja möjligheten, även om de får information om den. Den invändning som kan göras är att föräldrapenning skulle få karaktären av ett studiestöd, men eftersom sfi studierna bedrivs i mindre omfattning och ofta på kvällstid, strider det inte mot syftet med föräldrapenning att huvudsakligen vårda barnet.

I stället främjar möjligheten att lära sig svenska under föräldraledigheten integrationen för nyanlända, och de kommer att få mer utrymme för andra integrationsinsatser när de väl skrivs in hos Arbetsförmedlingen. Därför bör det informeras om möjligheten som finns att med föräldrapenning på grundnivå eller lägstanivå behålla hela ersättningen och samtidigt delta i sfi. Informationen behöver delges tidigt, varför den bör ingå i den samhällsinformation som ges till asylsökande och inom ramen för den samhällsorientering för asylsökande som kommissionen rekommenderar (se avsnitt 19.3.1). Även andra myndigheter som asylsökande och nyanlända kommer i kontakt med behöver ta ansvar för att producera information om möjligheten att studera sfi samtidigt som man är föräldraledig och uppbär föräldrapenning på grund- eller lägstanivå. är. Myndigheter som är lämpliga att meddela informationen är Försäkringskassan, Migrationsverket och kommunen där personen är folkbokförd samt Arbetsförmedlingen. Samtliga berörda handläggare ska känna till och informera om detta i kontakter med blivande och nyblivna föräldrar.

Rekommendation: Myndigheter ska informera om möjligheten för föräldralediga nyanlända invandrare att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstanivå. Informationen ska även ingå i den samhällsorientering som i dag lämnas inom etableringsprogrammet och föreslås ges till asylsökande (19.3.1 ovan).

Utökad myndighetskontakt för bibehållen arbetsmarknadskontakt

Trots att regeringen lämnat ett särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen om att fler utrikes födda kvinnor ska gå över till arbete eller studier efter etableringstiden, är det relativt få som gör det. Andelen har dock ökat senaste året, framför allt på grund av att fler kvinnor fått subventionerade arbeten, se tabell 19.2. Av tabellen framgår

också att en stor andel, 29 procent, av kvinnorna lämnade Arbetsförmedlingen av andra orsaker respektive var förhindrade att ta ett arbete direkt. I budgetpropositionen för 2020 anges en förklaring vara att föräldralediga numera skrivs ut från Arbetsförmedlingen, men även tidigare år var andelen kvinnor som lämnat förmedlingen från etableringsprogrammet av *övrig orsak*[66] hög.

Tabell 19.2 Arbetsmarknadsutfall 90 dagar efter avslutad etablering

Kvinnor och män, 2017 och 2018, procent

	Kvinnor		Män	
	2017	2018	2017	2018
Arbete	16	23	36	50
varav utan stöd	*3*	*3*	*8*	*10*
varav med stöd	*13*	*20*	*28*	*40*
Studier	7	8	5	6
Inskrivna arbetslösa	60	40	53	37
Övrigt	18	29	7	7

Not: Arbete med stöd inkluderar alla former av subventionerade anställningar inklusive nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar. Övrigt avser personer som har lämnat Arbetsförmedlingen av andra skäl än arbete eller studier, alternativt varit förhindrade att ta arbete direkt.
Källa: Prop. 2019/20:1, UO 14, tabell 4.10.

Med tanke på att en relativt stor andel av utrikes födda kvinnor står helt utanför arbetskraften är det angeläget att verka för att fler blir kvar hos eller återknyter kontakten med Arbetsförmedlingen, exempelvis efter föräldraledighet. Möjligen skulle olika slags nudgingåtgärder[67] kunna bidra till att fånga upp kvinnor i sådana övergångar där det finns risk att de helt lämnar arbetskraften. Exempelvis skulle Försäkringskassan kunna kontakta kvinnor när deras föräldrapenningdagar börjar ta slut och informera om hur man kan kontakta Arbetsförmedlingen. Kvinnor som lämnat Arbetsförmedlingen av okänd orsak kan på motsvarande sätt återkontaktas av Arbetsförmedlingen. Detta är enkla åtgärder som till en låg kostnad kan förbättra utrikes födda kvinnors kontakt med arbetsmarknaden.

[66] Detta framgår exempelvis i regeringens resultatredovisningar i budgetpropositioner från flera år, *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*.
[67] Enligt Ramsberg (2016), innebär nudging, eller beteendeinsatser som en svensk synonym, ”små förändringar av beslutssituationer i syfte att förenkla för individer att fatta beslut som främjar dennes och ibland även kollektivets välfärd utan att för den skull begränsa den egna handlingsfriheten.”

Rekommendation: Se över hur myndigheter kan kontakta utrikes födda kvinnor så att de behåller respektive återupprättar kontakt med arbetsmarknaden vid olika strategiska tillfällen såsom exempelvis en tid efter att man lämnat etableringsprogrammet, respektive inför en avslutad föräldraledighet.

Information till anhöriginvandrare om samhällsorientering

Som framgått tidigare har nyanlända flyktingar och deras anhöriga rätt till samhällsorientering. Ännu en grupp, den så kallade utökade målgruppen, som har rätt att delta är anhöriginvandrare till andra än flyktingar, framför allt till svenska medborgare. Rätten för den utökade målgruppen infördes därför att de kan bli utsatta som nya i Sverige.[68] Enligt lagen om samhällsorientering ska kommunerna aktivt verka för att nyanlända som har rätt till samhällsorientering deltar i verksamheten.[69] Det krävs alltså att kommunen inte bara verkar för att informera de berörda om samhällsorientering utan även förklarar nyttan för dem med att delta. För att uppnå detta kan kommunerna i första hand använda sig av befintliga kanaler, till exempel genom information via Arbetsförmedlingen, kommunens webbplats och vägledningscentrum.[70]

Enligt länsstyrelsens årliga uppföljning av samhällsorienteringen är det fortfarande inte möjligt att följa upp vare sig i vilken utsträckning den utökade målgruppen nås av information eller i vilken utsträckning de deltar i samhällsorienteringen. Det mesta tyder dock på att få av anhöriginvandrarna i denna målgrupp deltar i samhällsorientering.[71] Det är enligt kommissionens mening otillfredsställande att det efter så många år inte ens är möjligt att avgöra hur många som deltar. Därför bör kommunernas informationsskyldighet förtydligas, så att de åläggs att säkerställa att informationen når fram. Vidare bör de åläggas att följa upp deltagandet.

I anknytningsärenden besöker den sökande en utlandsmyndighet för kontroll av handlingar, muntlig utredning och för att lämna bio-

[68] SOU 2012:45.
[69] 5 § lagen om samhällsorientering.
[70] Prop. 2012/13:63, s. 83.
[71] Problemen har varit kända under lång tid; se Länsstyrelsen i Jönköping (2018 a), (2020). I den sistnämnda görs en fördjupad analys av den utvidgade målgruppen, som stärker problembilden.

metriska uppgifter. Det skulle i anslutning till detta vara möjligt att lämna olika slags information om vad som väntar i Sverige, inklusive rätten att delta i samhällsorientering redan i samband med detta besök. Den anhöriga som får uppehållstillstånd i Sverige hämtar i många fall sitt uppehållstillståndskort på utlandsmyndigheten, och även vid det besöket kan informationen lämnas. Detta bör dock inte ersätta kommunens ansvar att nå och motivera anhöriginvandrarna att delta i samhällsorientering. Att fler anhöriginvandrare deltar i samhällsorientering kan antas bidra till integration, självförsörjning och jämställdhet.

Rekommendation: Kommunerna ska säkerställa att anhöriginvandrare till andra än flyktingar, den så kallade utökade målgruppen, nås av information om rätten att delta i samhällsorientering.

Rekommendation: Huvudmännen för den kommunala vuxenutbildningen ska åläggas att dokumentera den utökade målgruppens deltagande i samhällsorienteringen.

Förtydligande av jämställdhetsperspektivet i regleringen av samhällsorienteringens omfattning och innehåll

Som redan framgått ska samhällsorienteringen ge nyanlända en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en bra grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Samhällsorienteringen har på senare tid alltmer identifierats som en högst nödvändig insats för nya i Sverige. Samhällsorienteringen har dock länge dragits med problem, inte minst därför att långt ifrån alla som skulle behöva deltar. Dagens samhällsorientering håller enligt länsstyrelsernas uppföljningar varierande kvalitet. Den är inte obligatorisk för nyanlända, och uppgifter över deltagandet har varit mindre tillförlitliga.[72] Innehållet finns reglerat i förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, men innehållet kan också anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna. Det är kommunerna som ansvarar för att utforma och genomföra samhällsorienteringen,

[72] Avsnittet bygger på Länsstyrelsen i Jönköping (2017), (2018 a) och (2020) samt Länsstyrelsen i Jönköping (2018 b) (redovisat uppdrag om översyn av samhällsorienteringen).

men de får uppdra detta åt andra. Utbud, omfattning och innehåll skiljer sig därför mellan kommunerna.

De personer som leder samhällsorienteringen, ofta kallade samhällskommunikatörer, ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap. Samhällsorientering ges på modersmål, men i vissa fall kan man i stället behöva anlita tolk. Undervisningen får bedrivas på svenska. Samhällskommunikatörerna saknar ofta pedagogiska meriter. I januari 2018 fick Länsstyrelsen i Jönköping ett regeringsuppdrag om att se över det utbildningsmaterial, *Boken om Sverige*, som många anordnare använder i samhällsorienteringen mot bakgrund av en tydlig problembild om svårigheter med jämställdhet och barnperspektiv inom samhällsorienteringen. Materialet behöver på ett tydligare sätt än i dag synliggöra de normer och värderingar som kommer till uttryck genom lagar, och regler samt hur det svenska samhället är organiserat.[73] I statens budget för 2020 har regeringen avsatt 10 miljoner kronor för att ytterligare utveckla läromedlet *Boken om Sverige*, så att det blir digitalt tillgängligt på tio språk på informationsverige.se. Materialet ska utvecklas utifrån mänskliga rättigheters-perspektiv, och jämställdhet ska genomsyra och förtydligas. Länsstyrelsen i Västra Götaland har fått uppdraget. Från den 1 januari 2020 ska samhällsorientering erbjudas under 100 timmar, eftersom de tidigare 60 timmarna har bedömts som otillräckliga.

Kommissionen menar att både den ökande omfattningen och revideringen av läromedlet är högst angelägna. Kommissionen menar också att jämställdhet mellan kvinnor och män är en så central värdering i det svenska samhället att det för tydlighetens skull behöver framgå även i den förordning där syfte och innehåll för samhällsorienteringen regleras (2–3 §§ förordning 2010:1138 om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). I dagens lydelse återfinns ”mänskliga rättigheter”, ”demokratiska värderingar”, ”den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt”. Alla dessa områden behöver inom samhällsorienteringen belysas ur ett tydligt jämställdhetsperspektiv, vilket också är det som uppdraget om att revidera läromedlet bland annat handlar om. Det behöver framgå i förordningen som reglerar innehåll och syfte (se rekommendation om samhällsorientering för asylsökande i avsnitt 19.3.1). En ny punkt 5 som

[73] Se Länsstyrelsen (2018 b).

lyder ”Jämställdhet mellan kvinnor och män” bör införas i förordningen och övrig numrering justeras i förhållande till det.

Förslag: Förtydliga jämställdhetsperspektivet i förordningen om samhällsorientering som reglerar syfte och innehåll för samhällsorientering.

Hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersnormer och hedersrelaterat våld och förtryck beskrevs översiktligt i avsnitt 13.4.6. Flera undersökningar visar att relativt många flickor och pojkar påverkas. Flickor och unga kvinnor drabbas hårdast; mångas liv begränsas dels när det gäller att få fatta egna beslut i viktiga livsfrågor, dels genom att de utsätts för fysiskt, psykiskt och socialt våld. Problematiken skiljer sig från annan problematik som samhällets institutioner – exempelvis förskola, skola, elevhälsan, socialtjänst, rättsväsendet – är mer vana vid att arbeta med.

Regeringen har antagit en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och där ingår hedersrelaterat våld och förtryck. Strategin betonar vikten av förebyggande arbete och att det bedrivs med våldsutövare och maskulinitetsnormer i fokus.[74] Strategins mål är också förbättrad upptäckt och starkare skydd och stöd för våldsutsatta, effektivare brottsbekämpning.

En utredning ska också lämna förslag på om och hur hedersbrott kan bli en egen brottsrubricering.[75] I januariavtalet finns också en punkt om obligatorisk utbildning i hedersfrågor för personal i socialtjänsten. Utöver utbildning av berörda yrkesverksamma förekommer förslag om ett ökat arbetsgivaransvar för att förtydliga anställd personals skyldighet och befogenhet att agera vid hedersrelaterad problematik, att upprätta riktlinjer om att orosanmälan ska göras vid tecken på att kvinnor och flickor riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld. Andra förslag handlar om att inkorporera frågorna i samhällsorienteringen, sfi, mödravård, sex- och samlevnadsundervisning i skolan samt inom elevhälsan.

[74] Skr. 2016/17:10.
[75] Dir. 2019:43.

Bedömning: Hedersnormer och hedersrelaterat våld och förtryck begränsar framför allt många flickors och unga kvinnors livsmöjligheter, men även pojkar och män drabbas. Att motverka hedersrelaterad våld och förtryck är en jämlikhetsfråga som kommer att vara aktuell under lång tid, och många olika insatser är angelägna

19.3.5 Ökad statlig finansiering av integrationen

Statligt ansvar för etablering av nyanlända

Det är staten som ytterst är ansvarig för mottagandet av nyanlända. Staten är därför rätt offentlig nivå att hantera de uppgifter som uppstår i samband med invandringen (jämför avsnitt 6.7). Det faktum att staten har fått kompensera kommuner som har tagit emot många nyanlända vid sidan av det kommunala utjämningssystemet tyder på att utjämningen inte räcker för att kompensera för flyktinginvandringen. Dimensionering av skolan, arbetsmarknadsinsatser och vuxenutbildning efter de behov som finns är i allmänhet problem som inte kan lösas inom den enskilda kommunen.

Ett stärkt statligt ansvar förbättrar också situationen för de nyanlända ifråga om rätten till etableringsinsatser och etableringsersättning. Med ett utökat statligt ansvar bildas bättre förutsättningar för att dimensionera vuxenutbildningen för utbildningsplikten och framför allt för utbildning som beräknas ta längre tid än två år. Rekommendationen ovan om en enkel förutsebar studiefinansiering ryms inom det ökade statliga ansvaret.

Ett stärkt statligt ansvar skulle på kort sikt endast innebära en växling av offentliga utgifter mellan stat och kommun. När ansvaret läggs på rätt offentlig nivå, kan också besparingar göras, men det kan också tillkomma utgifter när systemen blir rätt dimensionerade.

Förslag: Utred ett utökat statligt ansvar för nyanlända flyktingars bosättning, etableringsinsatser och försörjning under en längre tid än de två år som anges i bosättningslagen och etableringslagen.

19.3.6 Arbetskraftsinvandring

Förslag om bindande anställningserbjudande och sanktioner mot arbetsgivare som inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstagares arbetstillstånd

För en arbetstagare från tredjeland, det vill säga utanför EES-området och Schweiz, krävs ett på förhand sökt arbetstillstånd. Arbetstillstånd ska sökas om en arbetstagare inte har permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Migrationsverket beslutar om arbetstillstånd. Till ansökan om arbetstillstånd i Sverige måste arbetskraftsinvandraren bifoga en blankett om erbjudande om anställning. Den blanketten innehåller uppgifter om arbetsgivaren, arbetsuppgifter, tidsperioden, lön och arbetets omfattning, uppgift om försäkringsvillkor, huruvida det finns kollektivavtal samt yttrande från fackliga organisationen.[76] Det finns inget anställningsavtal bifogat. För att beviljas arbetstillstånd måste arbetstagaren uppfylla vissa lagstadgade krav. Dessa krav är att arbetstagaren från tredjeland genom anställningen ska kunna försörja sig. Av propositionen *Nya regler för arbetskraftsinvandring* framgår att arbetskraftsinvandraren ska utföra arbete i sådan omfattning att den inte ska behöva göra anspråk på försörjningsstöd för att täcka kostnaderna för bland annat boende eller uppehälle.[77] Migrationsverkets krav är att arbetstagaren därför måste arbeta i sådan omfattning att lönen uppgår till minst 13 000 kronor i månaden brutto. Det får bara avse ett arbete. Arbetstagaren kan alltså inte ha flera olika anställningar för att nå upp till kraven för arbetstillstånd. Dessutom får inte lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.[78] Migrationsverket kan låta arbetstagarorganisationen yttra sig. Syftet med bestämmelsen är att motverka att oseriösa arbetsgivare utnyttjar systemet för att hitta arbetskraft genom att erbjuda sämre anställningsvillkor än dem som gäller för arbetstagare som är bosatta i Sverige.[79]

[76] I det fall det inte finns ett kollektivavtal ska ansvarigt fackförbund ges möjlighet att yttra sig. Fackförbundet bedömer villkoren i erbjudandet i relation till kollektivavtalet och ger förslag till avslag eller bifall. Yttrandet är inte bindande för Migrationsverkets beslut.
[77] Prop. 2007/08:147.
[78] 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).
[79] Prop. 2007/08:147.

Vidare kan arbetstillstånd enbart beviljas för den i ansökan angivna anställningstiden och som längst i två år. Förlängt arbetstillstånd i ytterligare två år kan sökas, om arbetstagaren vill fortsätta arbeta i Sverige. Ett arbetstillstånd är begränsat till ett särskilt yrke under fyra år och bundet till viss arbetsgivare de första två åren.[80] Det innebär att en arbetstagare som vill byta yrke eller arbetsgivare måste göra en ny ansökan om arbetstillstånd.[81] Kravet i utlänningslagen på att arbetstillståndet ska vara knutet till visst yrke och arbetsgivare de första två åren gör det svårt att byta arbete och riskerar att låsa in arbetstagarna i icke godtagbara förhållanden hos arbetsgivaren. Den arbetstagare som har arbetat i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren kan ansöka om permanent uppehållstillstånd.[82]

Migrationsverket kan återkalla ett beviljat arbetstillstånd, om arbetstagaren uppgav oriktiga uppgifter vid ansökan eller om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda.[83] Det kan till exempel gälla om anställningen som låg till grund för det beviljade tillståndet har upphört eller om den reella lönen understiger den uppgivna lönen eller andra anställningsvillkor har förändrats så att de inte längre är i enlighet med kollektivavtal eller praxis inom yrket. Vid en ansökan om förlängt arbetstillstånd kontrolleras att en arbetsgivare har uppfyllt villkoren som låg till grund för arbetstillståndet. Om inte, riskerar arbetskraftsinvandraren att utvisas.

Det finns inte någon statistik som visar på hur många arbetskraftsinvandrare som får sitt arbetstillstånd återkallat. Det som finns är den kartläggning som Utredningen *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden* gjorde.[84] Migrationsverkets beslut om avslag på ansökningar om arbetstillstånd under första kvartalet 2015. Totalt under 2015 fattades 3 303 avslagsbeslut. Resultatet från genomgången av avslagsbeslut för första kvartalet 2015 var att 262 av 592 beslut om avslag avsåg brister i anställningsvillkoren. Av dessa 262 avslagsbeslut hade arbetskraftsinvandraren fått för låg lön i 54 fall, otillräckligt försäkringsskydd i 7 fall, och i 201 beslut förelåg en kombination av flera brister. Första kvartalet beviljade Migrationsverket 4 894 arbetstillstånd. Vid genomgången

[80] 6 kap. 2 § utlänningslagen.
[81] 6 kap. 1 § första stycket utlänningslagen.
[82] 5 kap. 5 § utlänningslagen.
[83] 7 kap. 7 e § utlänningslagen.
[84] SOU 2016:91, kapitel 4.

av andra kvartalet avsåg 113 av 161 beslut avslag på grund av brister i anställningsvillkoren. Av dessa 113 hade 60 fall fått för låg lön, 17 fall otillräckligt försäkringsskydd och 36 en kombination av flera brister. Andra kvartalet beviljades 8 146 personer arbetstillstånd. Av kartläggningen framgår enbart de arbetskraftsinvandrare som kommer till myndigheternas kännedom, och det finns ett betydande mörkertal där arbetskraftsinvandrarna inte har de lagstadgade anställningsvillkoren.[85]

Ändringsfrekvensen i Migrationsdomstolarna 2015 för beslut om arbetstillstånd var 3–4 procent. I ett av dessa avgöranden från Migrationsdomstolen hade arbetsgivaren inte betalat ut den nya förhandlade lönen i tid. Arbetstagaren fick beslut om utvisning. Migrationsöverdomstolen bedömde att beslutet om utvisning skulle upphävas, eftersom det i det här fallet var ett administrativt misstag från arbetsgivaren. Migrationsöverdomstolen beaktade också att förutsättningarna för den tidigare tillståndperioden varit uppfyllda.[86] Avgörandet ledde till förändringar i utlänningslagen, som numera stadgar undantag från återkallelse av arbetstillstånd. Arbetsgivare som har avhjälpt bristen, exempelvis betalat ut lön retroaktivt eller justerat brister i nödvändiga försäkringar, kan rättfärdiga ett undantag från återkallelse av arbetstillstånd. Det förutsätter att arbetsgivaren har avhjälpt bristen utan att Migrationsverket har påtalat den eller har meddelat att ett ärende om efterkontroll kommer att initieras.[87] Om Migrationsverket uppmärksammar att en arbetsgivare regelmässigt använder möjligheten att avhjälpa brister i ett senare skede i stället för att uppfylla villkoren vid anställningstillfället, bör återkallelse av arbetstillstånd ändå ske.[88] I de fall Migrationsverket upptäcker att arbetsgivaren har åsidosatt villkoren bestraffas det genom att arbetskraftsinvandraren uppehållstillstånd för arbete återkallas, och han eller hon riskerar utvisning. Arbetsgivaren som missköter sig har inget ansvar.

Det finns rapporter om systematisk, kriminell verksamhet baserad på falska arbetsgivarintyg, beslagtagna löner och annan exploatering

[85] SOU 2016:91.
[86] UM 10747–16. Se även MIG 2015:11.
[87] 7 kap. 7 § e tredje stycket utlänningslagen.
[88] Prop. 2016/17:212, s. 10 ff.

av arbetskraftsinvandrare.[89] Samtidigt menar arbetsgivarorganisationer att arbetskraftsinvandringen lämnar ett betydande produktionsbidrag.[90]

Övervägande och förslag om bindande anställningserbjudande

Det är *erbjudandet* om anställning som ligger till grund för Migrationsverkets prövning av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), UtlL. Det är arbetsgivaren som undertecknar blanketten anställningserbjudande. Anställningserbjudandet är inte bindande.[91] Det finns alltså inte något krav på *anställningsavtal* för att en arbetskraftsinvandrare ska kunna beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Ett anställningsavtal kan vara en muntlig eller skriftlig överenskommelse om att en arbetstagare ska börja arbeta hos en arbetsgivare vid en viss tidpunkt. Det finns alltså inga formkrav för anställningsavtalet. Avtalsrättsliga grundläggande principer gäller dock, och det är bindande för båda parter.

Regeringen menade vid införandet av EU-blåkortsdirektivet, och även vid säsongsanställningsdirektivet varav det framgår krav på att bifoga ett giltigt anställningsavtal eller bindande anställningserbjudande,[92] att anställningserbjudandet skulle ses som ett bindande anbud mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Anställningserbjudandet ses som arbetsgivarens vilja (anbud). När arbetstagaren skickar in anställningserbjudandet tillsammans med övriga handlingar till Migrationsverket, accepterar denna anbudet och det etableras ett anställningsavtal.[93] Det skulle alltså kunna tolkas som att lagstiftaren bedömer att anställningserbjudandet är detsamma som ett anställningsavtal. Remissinstanserna ifrågasatte om den svenska lagstiftningen når upp till EU-blåkortsdirektivets krav på giltigt anställningsavtal.[94]

Arbetsdomstolen (AD) har uttalat att ett anställningserbjudande inte är ett anställningsavtal.[95] De domar som finns från Arbetsdom-

[89] Arbetsförmedlingen m.fl. (2019).
[90] Öhlin och Palmquist (2016).
[91] Migrationsverkets blankett nr 232011.
[92] Artikel 5 (1) (a) i EU-blåkortsdirektivet. Artikel 6 i säsongsanställningsdirektivet.
[93] Prop. 2012/13:148. Vid införandet av säsongsansanställningsdirektivet hänvisades till uttalandet om anställningserbjudande som fördes i prop. 2012/13:148.
[94] Jfr 6 kap. 2 § med 6 a kap. 1 § samt 6 c kap. 1 § utlänningslagen.
[95] AD 2007 nr 1.

stolen (AD) fastställer vad parterna kommit överens om, men domstolen har inte tagit ställning till om ett anställningserbjudande skulle binda arbetsgivaren.[96] AD menade i ett av målen att ett anställningserbjudande ger arbetstagaren anledning att utgå ifrån att det som framgår av anställningserbjudandet är det som gäller för anställningen. Blanketten är ett led i anställningsavtalet mellan parterna.[97] Det som visar på en skillnad mellan ett anställningserbjudande och ett avtal är att en arbetsgivare kan utlova bra villkor och en avtalsenlig lön på blanketten, när personen rekryteras och när Migrationsverket beviljar arbetstillstånd. Men när arbetstagaren väl anlänt till Sverige, kan det vara helt andra löne- och anställningsvillkor som kan komma att gälla. Anställningserbjudandet verkar enbart ha till syfte att ansökan om arbetstillstånd ska beviljas. Det kan enligt kommissionens mening inte anses vara en acceptabel ordning att det finns ett anställningserbjudande som inte har någon rättsverkan under tillståndsperioden och inte skyddar arbetskraftsinvandraren.

Kommissionen har därför övervägt ett förslag om ett bindande anställningserbjudande eller om det ska bifogas ett anställningsavtal för att på så sätt ge arbetskraftsinvandrarna en stärkt ställning i relation till arbetsgivaren.

Ett syfte med bindande anställningserbjudande är att arbetstagaren ska kunna förutse vad som kan förväntas i fråga om lön och övriga anställningsvillkor vid ankomsten till Sverige. Arbetskraftsinvandraren kan då hävda de villkor som gäller för anställningen. Invändningar har lyfts om att en ordning med ett bindande anställningserbjudande bland annat är en begränsning av arbetsgivarens möjligheter att omförhandla anställningsvillkoren,[98] och det har framförts kritik om att bindande anställningserbjudande utgör ett ingrepp i avtalsfriheten. Det är inte ett helt korrekt påstående, eftersom både kollektivavtal och lag medger att parterna arbetsrättsligt kan komma överens om att ändra villkoren i avtalet. När anställningserbjudandet är bindande, är det en del av avtalet, och villkoren ska inte vara sämre än de som framgår av anställningserbjudandet. Om parterna inte kommer överens (när arbetskraftsinvandraren är i landet), finns det inte ett avtal om någon anställning. Om arbets-

[96] AD2012 nr 34 och AD 2015 nr 19.
[97] AD 2007 nr 1.
[98] SOU 2016:91.

kraftsinvandraren inte går med på villkoren, kan tillståndet återkallas, eftersom arbetet upphört.[99] Om arbetstagaren går med på anställningsvillkor som inte fyller de krav som uppställs i utlänningslagen, finns en risk att uppehållstillståndet återkallas. Även om det arbetsrättsligt står arbetskraftsinvandraren fritt att acceptera vilka villkor som helst, kan de migrationsrättsliga effekterna leda till att arbetstagaren förlorar sitt arbetstillstånd. Arbetsgivaren drabbas inte av någon sanktion.

Det som talar för ett bindande anställningserbjudande är att arbetskraftsinvandraren ska kunna förutse och kunna genomdriva villkoren som ska gälla för anställningen. Arbetskraftsinvandraren kan då göra ett informerat val och beräkna både risker och kostnader för att migrera till Sverige.[100]

Kommissionen menar att det inte kan finnas några skäl att acceptera lägre lön och sämre villkor för arbetet efter inresa till Sverige än den lön och andra villkor som låg till grund för tillståndet. Villkoren ska inte heller vara sämre än de som gäller för andra arbetstagare i Sverige. Det talar för ett bindande anställningserbjudande som blir en del av anställningsavtalet.

När Migrationsverket gör efterkontroller, begär myndigheten in uppgifter från arbetsgivaren om löneutbetalningar och försäkringar. Man kan överväga om arbetsgivaren självmant skulle lämna in anställningsavtalet till Migrationsverket. Migrationsverket skulle redan tidigt kunna göra en prövning av om anställningsavtalet är i linje med anställningserbjudandet och minst uppfyller de krav som fanns för att bevilja arbetstillståndet.[101] Det skapar delvis en ny uppgift för Migrationsverket, men samtidigt skulle möjligheten för arbetskraftsinvandraren att hävda avtalet verka avhållande. Det eventuella merarbetet för Migrationsverket skulle sannolikt bli begränsat. Samma ordning skulle rimligen även gälla för ett omförhandlat avtal. Ett bindande anställningserbjudande torde minska risken för parallella avtal, där ett ges in till myndigheten och ett tillämpas mellan parterna. I det fall det upprättas parallella avtal där ett ges in till Migrationsverket och ett annat mellan parterna, är det det avtal som lämnas in till myndigheten som ska gälla. [102]

[99] 7 kap. 3 § punkten 2 utlänningslagen.
[100] Calleman och Herzfeld Olsson (red) (2015).
[101] OECD (2011 a).
[102] AD 2012 nr 34.

Ett alternativ till bindande anställningserbjudande är att ett anställningsavtal ingås och bifogas till ansökan om arbetstillstånd. Genom ett anställningsavtal blir båda parter bundna av avtalet. Det är ett enkelt och tydligt för parterna. Det har invänts att det är svårt att binda upp sig på ett avtal så långt innan anställningen ska inledas.[103] Det finns dock inte något krav på att det behöver fastställas en exakt tidpunkt för när arbetet ska påbörjas, utan arbetstillståndets längd är kopplat till anställningens längd.

Avtalet bör dock vara försett med ett förbehåll för att arbetstillstånd beviljas. Under perioden mellan det att anställningsavtalet träffas och till dess att arbetskraftsinvandraren kommer till Sverige kan det ske förändringar av de villkor som angavs i avtalet.

Ett exempel att det kan ha skett förändringar för arbetsgivaren som innebär att denna inte har råd att fortsatt ha en arbetstagare anställd (arbetsbrist). Arbetsgivaren har att följa LAS bestämmelser vid skiljande från anställningen, även om arbetstagaren är arbetskraftsinvandrare.[104] Det kan leda till att en tillsvidareanställd arbetskraftsinvandrare blir uppsagd med en månads uppsägning med lön, om det finns saklig grund som arbetsbrist eller personliga skäl.[105] Om arbetskraftsinvandraren har en tidsbegränsad anställning, kan anställningen inte ensidigt avslutas i förtid ens med stöd av saklig grund, men arbetsgivaren och arbetstagaren kan enas om det i ett avtal.[106] Även om det då finns ett anställningsavtal mellan parterna, kan arbetsgivaren frigöra sig från anställningsavtalet genom en uppsägning och erbjuda en ny anställning med ändrade villkor, med de konsekvenser som tagits upp ovan. Om arbetet upphör, kan arbetstagaren stanna kvar i Sverige och söka annat arbete i tre månader.[107]

Sammanfattningsvis bedömer kommissionen att införande av krav på bindande anställningserbjudande eller anställningsavtal ska bifogas ansökan om arbetstillstånd är ett ändamålsenligt tillvägagångssätt för att förhindra utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.[108] Kommissionen föreslår i första hand att anställningserbjudandet ska göras bindande.

---

[103] Calleman och Herzfeld Olsson (red) (2015).
[104] AD 1979 nr 90.
[105] 7 och 11 §§ LAS.
[106] 4 § LAS.
[107] 7 kap. 3 § andra punkten utlänningslagen.
[108] Se även SOU 2016:91.

Förslag: Anställningserbjudandet som lämnas in till Migrationsverket vid prövningen av arbetstillstånd ska vara rättsligt bindande.

Sanktioner mot arbetsgivare som inte uppfyller villkoren för arbetstillståndet bör införas

Staten har lämnat över bedömningen av arbetskraftsbehovet till arbetsgivaren. I de flesta andra länder är det arbetsmarknadens behov som avgör arbetskraftsinvandringen. Så var det också i Sverige fram till 2008, då det gjordes bedömningar om det rådde arbetsbrist i de yrken ansökningar om arbetstillstånd gällde. Därefter ändrades det till att arbetsgivarna avgör vem de vill anställa. Då kan man även argumentera för att det är arbetsgivaren som bör ta ansvar för arbetskraftsinvandraren (se kommissionens bedömning om att återinföra arbetsmarknadsprövningen). En sanktion är en rättslig påföljd som syftar till att göra en rättsregel effektiv. Sanktioner är straffrättsliga eller administrativa sanktioner.

Det finns sanktioner mot arbetsgivare som anställer en person som inte har rätt att vistas i Sverige, det vill säga att de arbetar utan arbetstillstånd. [109]

Att en arbetsgivare inte uppfyller villkoren för att arbetskraftsinvandraren ska kunna få ett förlängt arbetstillstånd drabbar arbetskraftsinvandraren, som riskerar att utnyttjas med bristande arbetsvillkor, att förlora sin arbetsinkomst och att utvisas från Sverige. Arbetsgivarna påförs inte några rättsliga påföljder, när de missköter sig. En sanktion mot arbetsgivaren skulle därför kunna bidra till att stärka arbetskraftsinvandrarnas ställning i förhållande till arbetsgivarna. En sanktion skulle även bidra till att upprätthålla legitimiteten i systemet för arbetskraftsinvandring.

Samtidigt skulle det kunna finnas en viss risk att arbetsgivare som riskerar att drabbas av en sanktion drar sig för att anställa från tredje land. Risken får emellertid bedömas som låg, eftersom de som riskerar att påföras en sanktion är de arbetsgivare som inte följer de villkor som framgår av anställningserbjudandet, utan ger sämre villkor, och det är den gruppen av arbetsgivare som en sanktion är avsedd att påverka. En sanktion mot arbetsgivarna kan därför inte i särskilt hög

[109] 20 kap. 5 § utlänningslagen. Dessutom måste arbetsgivaren måste betala en särskild avgift till staten enligt 20 kap. 12–14 §§ utlänningslagen.

utsträckning antas motverka systemet med arbetskraftsinvandring. För att göra reglerna om arbetstillstånd mer effektiva, föreslår kommissionen att arbetsgivare som inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstillståndet bör drabbas av kännbara sanktioner.

I betänkandet *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden*[110] har den utredningen föreslagit att arbetsgivare som uppsåtligen inte har levt upp till de krav som ställs när det gäller lön och övriga anställningsvillkor kan dömas till fängelse i högst ett år eller böter. Utredningen bedömde att administrativa sanktioner inte var tillräckliga. Syftet var främst att upprätthålla legitimiteten för systemet med arbetskraftsinvandring med den avskräckande effekt som en straffbestämmelse normalt har. I remissvaren var de flesta remissinstanser positiva, men det framfördes kritik till förslagets utformning, bland annat därför att den straffbara handlingen inte var tillräckligt tydligt avgränsad och att det innebar en särreglering för arbetsgivare till arbetskraftsinvandrare som avviker från den svenska modellen. Förslaget genomfördes inte, och i en departementspromemoria från 2018 bedömde man att det inte ska införas ett straffrättsligt ansvar för arbetsgivare som inte uppfyller villkoren i utlänningslagen. Kriminalisering av en arbetsgivare är en särreglering i förhållande till vad som annars gäller på den svenska arbetsmarknaden. För en arbetskraftsinvandrare som redan är etablerad i Sverige med en arbetsgivare som inte tillämpar tillräckliga villkor skulle det inte föranleda ett straffansvar utan bli en fråga att lösa för arbetsmarknadens parter. Det ska inte heller införas administrativa sanktioner, eftersom sanktionsavgifter är straffande till sin natur och har likheter med brottspåföljder.[111]

Övervägande och bedömning om straffrättslig sanktion

Det övergripande syftet med att kriminalisera det här beteendet är att förhindra utnyttjandet av arbetskraftsinvandrare och stärka arbetskraftsinvandrarens ställning gentemot arbetsgivaren. Det som talar för en kriminalisering av beteendet är en allmänpreventiv funktion för att markera arbetsgivarens ansvar att följa regelverket. Det som talar emot ett straffansvar för en arbetsgivare som anställer

[110] SOU 2016:91.
[111] Ds 2018:7.

arbetskraftsinvandrare från tredje land är att det kan medföra både rättsosäkerhet och hämma arbetsgivare att anställa tredjelandsmedborgare av rädsla för att omfattas av straffansvaret. Detta skulle motverka systemet med arbetskraftsinvandring. Samtidigt kommer det under överskådlig tid att finnas arbetskraft tillgänglig inom landet för att ersätta detta bortfall.

Det som talar för att införa straffrättsliga sanktioner är att i de fall där en arbetsgivare uppsåtligen eller av oaktsamhet inte följer regelverket och kraven för arbetstillstånd i utlänningslagen är både allvarligt och klandervärt beteende. Straffrättsliga sanktioner måste vara preciserade och tydliga för att enskilda ska kunna förutse när och på vilket sätt som denne kan drabbas av straffrättsliga sanktioner. Beteendet som skulle kunna kriminaliseras är att arbetsgivaren har underlåtit att uppfylla anställningsvillkoren som ligger till grund för arbetstillståndet. Ett bindande anställningserbjudande innebär att det är tydligt preciserat och det skulle kunna leda till att det är klart för en enskild när det är straffbelagt. Antingen håller sig arbetsgivaren till de villkor den erbjudit eller inte.

En straffrättslig sanktion är samhällets mest ingripande och förnedrande sanktion. Kriminalisering bör därför tillgripas endast i sista hand eller för de mest förkastliga gärningarna. Det innebär att straffrättsliga påföljder ska väljas i sista hand om det finns en alternativ metod som är tillräckligt effektiv.

Bedömning: Med beaktande av riktlinjerna för kriminalisering är det inte är lämpligt att införa ett straffansvar för arbetsgivare som underlåter att uppfylla anställningsvillkoren.

Övervägande och förslag om administrativ sanktion

Administrativa sanktioner är ofta en direkt följd av en regelöverträdelse utan prövning om det är oaktsamt eller uppsåtligt handlande. Den sanktion som väljs måste vara kännbar och påverka arbetsgivarnas attityd i frågan samt bidra till efterlevnad av reglerna.

Kommissionen har övervägt om vite skulle införas för att bidra till efterlevnad av reglerna i utlänningslagen. Vitessanktion syftar till rättelse. Ett utdömande av vite för en arbetsgivare som inte följer villkorskraven i utlänningslagen blir aktuellt först när felaktigheten

upptäcks. Det innebär att arbetsgivaren kan rätta till felet vid upptäckten, och på så sätt undgå vitesbeloppet. Kommissionen bedömer att vitessanktion inte är en tillräckligt effektiv sanktion för arbetsgivarna.

Lagen om näringsförbud syftar till att hindra oseriösa näringsidkare från att fortsätta att bedriva verksamhet och samtidigt stärka de seriösa företagens ställning på marknaden. Reglerna bidrar till att skapa en mer rättvis spelplan för de seriösa företag som bedriver verksamhet på marknaden. Tre situationer kan ge näringsförbud: brott, skattebetalningsförsummelse och konkurs. Åklagaren kan föra talan om näringsförbud i samband med att åtal för brott väcks. Avsikten är att näringsförbud ska kunna meddelas när en näringsverksamhet utövas på ett brottsligt sätt. Vidare kan det ske när näringsverksamheten i och för sig bedrivs på ett lagligt sätt men används för att genomföra eller dölja brott. En näringsidkare som systematiskt har utnyttjat en människas svåra situation för att arbetet under uppenbart orimliga villkor kan dömas till fängelse för människoexploatering och torde kunna beläggas med näringsförbud. Kommissionen bedömer att även utnyttjande av arbetskraftsinvandrare som inte sker systematiskt bör drabbas av en sanktion.

Generellt om kriterier för sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter har funnits som sanktionsform i svensk rätt sedan 1970-talet. I dag finns en stor mängd sanktionsavgifter. Det finns inte någon enhetlig linje för hur avgifterna är utformade eller för förfarandet vid deras tillämpning. Följande kan dock ses som allmänna principer för sanktionsavgifter

1. Avgifterna bör vara på förhand bestämda. Systemet ska vara rättvist genom att avgiften ska drabba alla som överträder reglerna lika.
2. Avgiften bör knytas till ett enkelt objektivt och lätt konstaterbart faktum, till exempel underlåtenhet att i rätt tid vidta föreskriven åtgärd.
3. Sanktionen förutsätter inte ett personligt ansvar (uppsåt eller oaktsamhet). Det kan dock vara möjligt med nedsättning eller att efterge avgiften.

4. Sanktionen kan därför påföras såväl fysiska som juridiska personer.
5. Sanktionen handläggs vanligen av administrativ myndighet.
6. Den som drabbas av en administrativ avgift bör alltid ha rätt att få åtgärden överprövad av domstol. Med hänsyn till Europakonventionen torde rätten till domstolsprövning anses obligatorisk.
7. Sanktionsavgifter tillfaller staten.[112]

I dag finns det inga sanktioner gentemot arbetsgivare som inte följer utlänningslagens krav för att arbetskraftsinvandraren ska få förlängt arbetstillstånd. I tidigare utredningar har man avstått från att föreslå sanktioner bland annat för att det skulle vara en särreglering för arbetskraftsinvandrare. Jämlikhetskommissionen bedömer att även om det skulle ses som en särreglering, riskerar arbetskraftsinvandraren utvisning, har en svagare ställning på den svenska arbetsmarknaden och har i det fall det inte finns ett kollektivavtal inte samma tillgång till stöd från fackliga organisationer vid missförhållande på arbetsplatsen. Det talar för att införa en bestämmelse som avviker för en grupp av arbetstagare som är särskilt sårbara.

I de situationer som uppehållstillståndet återkallas under anställningen är det arbetsgivaren som förlorar arbetskraft och det skulle kunna påverka arbetsgivarens möjligheter att anlita utländsk arbetskraft.[113] Men det avskräcker inte oseriösa arbetsgivare, vilket talar för ett införande av en sanktionsavgift som har en avskräckande effekt för arbetsgivare som inte upprätthåller de krav som finns i utlänningslagen. Om man inför en sanktionsavgift, kan det finnas en viss risk att antalet arbetstillstånd sjunker, särskilt när det gäller lågkvalificerad arbetskraft. Det skulle kunna leda till att arbetsgivare anlitar illegal arbetskraft eller anställer arbetskraft som finns i landet.

Det har ovan konstaterats att en sanktion ska vara kännbar och att effekten ska vara att villkoren följs. En straffrättslig sanktion är en mer kännbar sanktion som direkt träffar en enskild person på arbetsstället/företaget. Det som till viss del talar emot sanktionsavgifter är att dessa därför kan uppfattas som mindre kännbara än straffrättsliga sanktioner. Det skulle kunna leda till att oseriösa arbetsgivare kalkylerar med en sådan risk att få betala en sanktionsavgift. Men en sanktionsavgift som är ekonomiskt kännbar skulle

[112] Nelson (1990). Se även Brå (1977).
[113] Prop. 2013/14:227.

kunna vara tillräckligt avskräckande för de arbetsgivare som överväger att kringgå lagstiftningen på ett sätt som försätter enskilda i en utsatt situation. För att en sanktionsavgift ska vara ekonomisk kännbar bör den sättas i relation till verksamhetens ekonomiska bärkraft. Det förutsätter dock att verksamheten präglas av viss omfattning, stabilitet och varaktighet.

Huvudregeln vid sanktionsavgifternas utformning är att det är ett strikt ansvar utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Den innebär att det inte finns behov av att utreda vem som gjort sig skyldig till överträdelsen. Avgifterna riktar sig mot den fysiska eller juridiska person som bedriver verksamheten. Ett företag kan göras ansvarigt för ett annat företag än det som överträdde reglerna. Förutsättningarna härför är att det företag som ådöms sanktionsavgiften kan göras ansvarigt för dotterbolagets handlande. Eftersom utgångspunkten är att en sanktionsavgift ska bygga på vissa lätt konstaterbara objektiva kriterier och beslutas utan närmare utredning, bevisning och bedömning om personligt ansvar, ökar möjligheterna till en förenklad ordning. Det leder till att en förvaltningsmyndighet enkelt kan konstatera och besluta om ett företag ska påföras sanktionsavgift. Enligt en av principerna för sanktionsavgifter bör avgiften knytas till ett enkelt objektivt och lätt konstaterbart faktum, till exempel underlåtenhet att i rätt tid vidta föreskriven åtgärd. Kommissionens förslag ovan om att göra anställningserbjudandet bindande innebär att anställningserbjudandet är utgångspunkten för att klargöra om arbetsgivaren gjort sig skyldig till en regelöverträdelse. Med anställningserbjudandet som referens är det lätt att objektivt konstatera, utan prövning av uppsåt och oaktsamhet, om arbetsgivaren har betalat lägre lön eller tillämpat sämre villkor och fastställa överträdelsen i förhållande till anställningserbjudandet.

Sanktionsavgifter har inte samma grad av rättssäkerhetsskydd som inom straffrätten men kan motiveras med att det är en ”snabb”, ”enkel” och ”billig” process som effektivt kan förebygga överträdelser. Ett system med sanktionsavgifter, utan krav på uppsåt och oaktsamhetsbedömningar, kan avlasta rättsväsendet, eftersom det är ett mindre kostnadskrävande förfarande. Det kan samtidigt ur enskildas perspektiv vara värt ett lägre rättsäkerhetsskydd för att undvika ett påfrestande brottmålsförfarande.[114]

[114] Warnling-Nerep (2010).

Dock ska en tillräcklig rättssäkerhet garanteras.[115] Även om sanktionsavgifter har ett lägre rättsäkerhetsskydd än det straffrättsliga förfarandet, kan man utgå ifrån att rättssäkerheten är tillräcklig, eftersom myndigheterna utövar sin makt genom rättssäkra förfaranden. Det styrs av exempelvis förvaltningslagens bestämmelser. Förvaltningslagens regler om rätt till insyn, samt myndighetens kommunikationsplikt och motiveringsplikt är centrala för att säkerställa rättssäker sanktionsavgiftsprocess. Genom rätten att få motiverade beslut kan enskilda se vad myndigheten slutligen grundat sitt beslut på. Myndigheten har som regel bevisbördan för att det finns förutsättningar att besluta om en sanktionsavgift. Utgångspunkten bör vara att sanktionsavgift beslutas av förvaltningsmyndighet med möjlighet att överklaga. Det är en ordning som anses vara förenlig med Europakonventionen. Förvaltningslagen har heltäckande allmänna överklaganderegler, som även föreskriver en allmän regel om besluts överklagbarhet. Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.[116] Ofta specialregleras överklagandet av förvaltningsbeslut i den aktuella förvaltningsrättsliga sektorslagstiftningen.

En viktig fråga är vilken myndighet som ska pröva och besluta om avgiftsskyldigheten. Myndigheten ska vara väl förtrogen med regelverket och ha goda förutsättningar för att upptäcka överträdelserna. Det talar för att Migrationsverket ska vara den beslutande myndigheten. Det kommer att vara en ny arbetsuppgift för Migrationsverket, och det kan komma att kräva mer resurser. Det finns ett behov av ett ökat anslag för att kunna genomföra arbetsuppgiften. Kommissionen föreslår att Migrationsverket ska besluta om en sanktionsavgift när en arbetsgivare har tillämpat lägre lön eller i övrigt sämre villkor. Verket avgör överträdelsen i förhållande till anställningserbjudandet. Det är förutsägbart för arbetsgivaren att det finns en risk för sanktionsavgift, eftersom det är arbetsgivaren själv som fyllt i och skrivit under och är väl införstådd med de uppgifter om anställningen som finns i blanketten för anställningserbjudande som arbetskraftsinvandraren lämnade in med ansökan. Antingen håller sig arbetsgivaren till villkoren eller inte. Det är lätt för Migrationsverket att kontrollera uppgifterna. Det kan bli aktuellt med utdömande av sanktionsavgift, när det kommer till Migrations-

[115] Ds 2018:7.
[116] 16 kap. 11 § utlänningslagen.

verkets kännedom att en arbetsgivare inte följer villkoren. Brister eller avvikelser från det bindande anställningserbjudandet kan upptäckas vid efterkontroller, förlängningsansökan eller på annat sätt när Migrationsverket får kännedom om att en arbetsgivare inte följer anställningsvillkoren i erbjudandet om anställning. Migrationsverket kan begära ut uppgifter från beskattningsdatabasen om det behövs för kontroll av arbetstillstånd.[117] Förordningsändringar som trädde i kraft 1 april 2020, som gör det möjligt med ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket, Försäkringskassan och Migrationsverket i olika ärenden om uppehållstillstånd för arbete, torde även kunna vara ett led i att lättare kunna jämföra anställningserbjudandet med de verkliga villkoren. För att underlätta kontroll av tillstånd borde Migrationsverket ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen.[118]

Ett alternativ till att Migrationsverket handlägger sanktionsavgiften och utan att beakta det bindande anställningserbjudandet, skulle kunna vara att Skatteverket sköter administrationen. Skatteverket kan sköta denna kontroll med månadsuppgifterna. På så sätt kan missbruk upptäckas under pågående arbetstillstånd och inte efteråt, när det begärs ett nytt. Staten garanterar att de anställda står skadelösa i enlighet med regelverket. Staten tar ut en sanktionsavgift motsvarande mellanskillnaden mellan den beskattade inkomsten och den lägsta kollektivavtalade lönen i den bransch personen arbetar. Huruvida de andra villkoren åsidosätts kommer inte att upptäckas via månadsuppgifterna.

Utredningen *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete*[119] har föreslagit en ny lag med bestämmelser som kan ge arbetskraftsinvandrare rätt till ersättning när ett uppehållstillstånd för ett arbete återkallas eller vid avslag på förlängningen. Ersättningen ska motsvara den kränkning som arbetsgivarens underlåtenhet innebär. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen kunna sättas ned helt eller delvis. Mål om ersättning enligt lagen ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Utredningen föreslog att talan skulle väckas inom två år. Kommissionen bedömer att förslaget skulle kunna modifieras, så att en rimlig ersättning skulle kunna betalas ut utan att den enskilde

[117] 8 a § förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
[118] Se t.ex. förslag i Ds 2013:57.
[119] Ds 2018:7.

behöver väcka talan i Sverige. Kommissionen bedömer med denna modifikation att förslaget skulle kunna införas samtidigt med förslaget om sanktionsavgifter.

Förslag: Inför en möjlighet att ta ut sanktionsavgift för arbetsgivare till arbetskraftsinvandrare som inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstillståndet, det vill säga när arbetskraftsinvandraren har fått sämre villkor än det som framgår av det bindande anställningserbjudandet.

Förslag: Ersättning till arbetstagare som lidit skada ska betalas ut utan rättslig prövning.

Utformning

Den uppfattning som sammanfattningsvis verkar har varit vägledande i tidigare lagstiftningssammanhang är att sanktionsavgifter inte är att hänföra till de typer av avgifter som nämns i 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen.[120] Riksdagen kan alltså inte bemyndiga myndighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Det leder till att de närmare förutsättningarna för sanktionsavgift ska framgå av lag eller förordning. Syftet med att införa en administrativ sanktion är en markering att arbetsgivaren har ansvar för att efterkomma (de bindande) anställningsvillkor som är de villkor som ligger till grund för att ett tillstånd ska ges. Detta är för att upprätthålla legitimiteten i systemet samt att motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Lagtekniskt kan bestämmelsen införas i 20 kap. utlänningslagen. Där finns andra sanktionsbestämmelser mot arbetsgivare i det fall en arbetsgivare anställer en person utan arbetstillstånd. Att betala lägre lön och ge sämre villkor än utlovat är en liknande situation. Anställningserbjudandet gäller, och i efterhand ingångna avtal ska inte vara sämre. Det bindande anställningserbjudandet ligger till grund för arbetskraftsinvandrarens arbetstillstånd, och efterföljer inte arbetsgivaren det utan ger andra sämre villkor, kan det bli fråga om sanktionsavgift för arbetsgivaren. Anställnings-

[120] Se t.ex. prop. 1983/84:192. s. 28 f., och prop. 1993/94:68, s. 25 f. och s. 71 ff. med där anförd litteratur, samt Warnling-Nerep (2010).

erbjudandet är utgångspunkten för att klargöra om arbetsgivaren gjort sig skyldig till en regelöverträdelse eller inte.

Avgiften ska vara möjlig att förutse och fastställa i det särskilda fallet. Kommissionen föreslår att det införs en grundnivå och en förhöjd nivå på sanktionsavgiften. Den överträdelse som ska föranleda sanktionsavgift bör var lätt konstaterbara och i normalfallet inte kräva någon omfattande utredning eller ingående bedömning för Migrationsverket. Anställningserbjudandet finns hos Migrationsverket och uppgifter om utbetald lön kan begäras från Skatteverket. Förslaget är att grundnivån är 15 procent av den undanhållna lönen (per arbetskraftsinvandrare). Grundnivån ska inte var för hög, eftersom det är en brist som är lätt att kontrollera. Den förhöjda nivån är 25 procent av den undanhållna lönen. Den förhöjda nivån ska användas när andra anställningsvillkor i anställningserbjudandet har åsidosatts eller förändrats på så sätt att det är en särskilt allvarlig överträdelse. Upptäcktsrisken är låg, det är svårare att kontrollera utifrån det kontrollmaterial som Migrationsverket har att tillgå och det är därför motiverat med en högre procentsats.

För Migrationsverket måste sanktionsavgifterna vara enkla att administrera. En övre gräns för sanktionen måste också fastläggas. Vad gäller sanktionsavgiften i normalfallet torde motsvarande sanktioner på det skatteadministrativa området kunna ge vägledning. En rimlig bas för avgiften är det undanhållna beloppet multiplicerad med en faktor som ska vara relaterad till den bedömda risken för upptäckt, så att en adekvat avskräckande effekt uppnås.

Jämlikhetskommissionen föreslår att en övre gräns för avgiften ska vara 10 procent av arbetsgivarens årsomsättning. Det avser företagets omsättning närmast föregående verksamhetsår. För en nystartad verksamhet får man göra en rimlig uppskattning baserad på antalet anställda och vilken omsättning det brukar motsvara i den aktuella branschen.

Vid utdömandet av avgift ska det finnas möjlighet till jämkning. Jämkningsreglerna kan innebära nedsättning av sanktionsavgiften helt eller delvis. Jämkning eller undantag kan göras av beslutsmyndigheter eller av överklagandeinstansen. Warnling-Nerep diskuterar jämkningsreglernas utformning och konstaterar att mycket utförliga regler kan medföra regelverket blir komplext och även stelbent. Alltför allmänt hållna generalklausuler kan dock leda till ojämn rättstillämpning och svårförutsebara regler. Genomgången av

svenska sanktionsavgiftsbestämmelser visar på att de ofta inte följer riktlinjerna utan har formulerats som ”allmänt hållna och vagt formulerade skönsregler”, som medger jämkning om det motiveras av särskilda skäl eller särskilda omständigheter. Warnling-Nerep anför att de mer generellt formulerade jämkningsreglerna väl låter sig försvaras, trots att de strider mot riktlinjernas princip om preciserade regler. Jämkningsregler bör tillämpas restriktivt. Situationer där jämkning av arbetsgivarens sanktionsavgift kan komma ifråga kan vara situationer där arbetskraftsinvandraren ändå skulle fått ett återkallat uppehållstillstånd, exempelvis allvarlig brottslighet eller efter allvarligt hot mot rikets säkerhet. Ett annat exempel för möjlighet att jämka sanktionsavgiften skulle vara i det fall som avvikelsen från det bindande anställningserbjudandet är obetydlig eller ringa. Det kan handla om en felaktig registrering i arbetsgivarens lönesystem. I vilka situationer som jämkning kan komma i fråga får i huvudsak lämnas till rättstillämpningen. I lagen anges ramen för avgiftssystemet men mer preciserade bestämmelser om sanktionsavgifter och jämkning kan vara mer lämpade att regleras av regeringen i förordning. Migrationsverkets beslut får överklagas endast i de fall som anges i 14 kapitlet utlänningslagen. Sanktionsavgifterna ska kunna överklagas och det ska därför anges däri.

Lagändringen föreslås träda i kraft 1 januari 2022. Det finns inte behov av övergångsbestämmelser.

Låt arbetsmarknadens behov avgöra arbetskraftsinvandringen

I de flesta länder är det arbetsmarknadens behov som avgör arbetskraftsinvandringen. Så var det också tidigare i Sverige, där Arbetsförmedlingen fram till 2008 prövade behovet av arbetskraft på olika områden och bedömde om det rådde arbetsbrist i de yrken ansökningar om arbetstillstånd gällde. Arbetsmarknadsprövningen fyllde då två syften, dels att säkerställa att det inte finns arbetskraft i Sverige eller övriga EES och Schweiz som skulle kunna passa för de lediga tjänsterna, dels att säkra att löner, försäkringsskydd och andra anställningsvillkor för arbetskraftsinvandrare är i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan fanns i landet. Det finns numera inga begränsningar på vilka yrken eller sektorer en person kan arbetskraftsinvandra eller några numerära begränsningar av antalet.

Staten utövar minimal kontroll, eftersom arbetsmarknadsprövningen i stort sett är avskaffad. Sverige anses ha ett av det mest öppna systemen för arbetskraftsinvandring inom OECD. Arbetskraftsinvandrarna från länder utanför EU står för en mycket liten del av arbetskraften, men det finns variationer mellan olika branscher; exempelvis utgör bärplockare och arbetskraft inom it-sektorn en större andel av arbetskraften.

Svenskt Näringsliv har ställt sig mycket positivt och menar att Sverige genom att avskaffa arbetsmarknadsprövningen valt att vara ett föregångsland i Europa. Samtidigt har omfattande kritik framförts av bland annat LO, som framför allt riktar kritik mot avskaffandet av arbetsmarknadsprövningen och menar att rekrytering till branscher där det inte råder någon brist på arbetskraft inbjuder arbetsgivare att försöka hitta billig arbetskraft. Enligt LO gäller ungefär 40 procent av arbetstillstånden arbeten med låga kvalifikationer, där det finns personer i Sverige som skulle kunna ta jobben.

Det svenska regelverket utvärderades 2011 i en rapport från OECD. Av rapporten framgår att efter 2008, vid införandet av ett nästan helt efterfrågestyrt system, hade Sverige det öppnaste systemet för arbetskraftsinvandring av samtliga OECD-länder. Det berodde särskilt på att reglerna saknade kvalifikationskrav och lönetrösklar och inte heller innehöll några begränsningar av antalet arbetstillstånd. Systemet förutsätter att arbetsgivarna ger företräde till arbetstagare som redan bor i landet på grund av höga kostnader och dröjsmål med att rekrytera från tredje land. Dessutom behandlar Sverige ansökningar om arbetstillstånd snabbt och tar ut relativt låga avgifter. Enligt OECD:s bedömning var det svenska systemet relativt enkelt, snabbt och billigt för arbetsgivaren. Organisationen rekommenderade Sverige att bevaka ansökningar om arbetstillstånd till områden där det inte råder någon brist och till lågkvalificerade yrken. Vidare rekommenderade OECD bevakning av antalet ansökningar till arbetsplatser där kollektivavtal och facklig organisering saknas. Det ansågs angeläget att också kontrollera att anställningserbjudandet respekteras efter ankomsten och att inhämta information om förändringar i anställningsvillkoren under de första två åren. Fackföreningarna har en viktig uppgift i kontrollarbetet med löner och anställningserbjudanden, men det förekommer inte någon uppföljning. Bevakning av företagsinterna förflyttningar rekommenderades också, särskilt inom it-sektorn, så att inte lägre löner

utomlands ger företagen incitament att inte anställa inhemsk arbetskraft.

Förslag har tidigare lagts om att arbetstillstånd skulle avgöras utifrån arbetsmarknadens behov av en ny myndighet bestående av representanter för fack och arbetsgivare. Mot bakgrund av OECD:s analys ovan framstår detta som en angelägen förändring.

Förslag: Återgå till den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen för att bedöma behovet av att rekrytera arbetskraft från tredjeland.

20 Bostäder och grannskap

I detta kapitel presenteras kommissionens förslag inom området bostäder och grannskap. De syftar till att förbättra bostadssituationen för grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden. Detta handlar både om ett ökat utbud av bostäder för dessa grupper och om åtgärder för att öka möjligheten att efterfråga de bostäder som finns. Förslagen utgår också från att det segregerade boendet är nära förknippat med inkomstojämlikhet och att en strukturell ansats kring människors inkomst- och boendemöjligheter krävs för att bryta segregationen.

Kommissionen har fokuserat på att identifiera frågor av betydelse för hur bostadspolitiken har utvecklats från jämlikhetssynpunkt. Dessa frågor är till sin natur komplexa och omfattande, och kommissionen rekommenderar därför i stor utsträckning att fortsatta utredningar eller kartläggningar görs. Utöver detta presenteras ett antal konkreta förslag på åtgärder som kan påverka bostadssituationen för utsatta grupper på kortare sikt. Dessa förslag ska dock inte ses som heltäckande och måste ses i relation till förslag inom andra områden som kommissionen presenterar.

20.1 Utgångspunkter[1]

- En trygg bostad är en grundförutsättning för individens deltagande på alla nivåer av samhällslivet. En välfungerande bostadsförsörjning är också av stor betydelse för samhällsekonomin, då bostadsmarknaden påverkar studiemöjligheter, flexibiliteten på arbetsmarknaden och andra levnadsvillkor. För att människor ska kunna ta de arbeten som de erbjuds är det viktigt att de kan bosätta sig på rimligt avstånd från arbetsplatsen.

[1] Avsnittet bygger i huvudsak på tidigare framställning i kap. 12. Se kapitel 12 för referenser.

- En bostad är för många hushåll den största kapitaltillgången. Bostadsbristen har bidragit till stora värdeökningar inom det ägda boendet och därmed betydande förmögenhetsökningar för vissa grupper.
- Bostadspolitiken påverkar kommunernas och städernas utformning och var olika grupper bosätter sig. Därmed är bostadspolitiken ett av de politikområden som har störst inverkan på den rumsliga segregationen. De närområden som människor växer upp och verkar i har betydelse för personligutveckling och hälsa. I närområdet skapas och upprätthålls lokala kulturer, normer och värderingar som kan få inverkan på möjligheter både i skolan och på arbetsmarknaden. Dessutom kan närområdet påverka människors handlingsutrymme både genom de nätverk som naturligt utvecklas lokalt och genom kvaliteten på lokal offentlig service.
- Det kan ses som en kollektiv tillgång att människor har möjlighet att bosätta sig nära arbete och utbildning, eftersom det får inverkan på hur arbetsmarknaden och ekonomin i stort fungerar. Samhällsnyttan som uppstår när människor kan bosätta sig i närheten av arbete och studier motiverar att det allmänna bidrar både till bostadsförsörjningen och till att hålla hushållens boendekostnader på en rimlig nivå.
- Sverige har, i motsats till många andra länder, inte en bostadspolitik med särlösningar för utsatta grupper. I stället har Sverige ända sedan 1940-talet fört en generell bostadspolitik, vilket innebär att de kommunalägda allmännyttiga bostadsbolagen ska erbjuda boende till alla slags hushåll.
- Historiskt har bostadspolitiken strävat efter en upplåtelseneutral beskattning mellan boendeformerna. I dag skiljer sig dock beskattningen åt mellan boendeformerna, och Europeiska kommissionen rankar Sverige som ett av de länder som har mest gynnsamma skatteregler för ägt boende.

20.2 Problem och diagnos[2]

Bostadsmarknaden i Sverige karaktäriseras av ett antal välkända problem:

- Bland dem som har tagit sig in på marknaden för det ägda boendet har många upplevt stora värdeökningar av bostaden. De olika möjligheterna att realisera dessa värdeökningar har lett till stora ojämlikheter i inkomstutveckling. Parallellt med detta har hushållens skulder ökat.
- Det finns ett underskott på bostäder och det byggs för lite i förhållande till behovet. Byggandet påverkas dessutom av konjunkturen. Samtidigt har byggsektorn haft en låg produktivitetsutveckling, vilket driver upp relativpriserna på boende. Mycket av det som har byggts under senare år är inte tillgängligt för grupper med lägre inkomster.
- Bristen på bostäder är inte generell, men boendet är ojämlikt fördelat. Stora grupper har svårt att efterfråga en bostad i dag, och svårigheterna är nära kopplade till försörjningsmöjligheter. Det handlar om svårigheter att ta sig in på marknaden för både ägt och hyrt boende. Människor utan specifika problem som missbruk eller psykisk ohälsa lever i hemlöshet enbart därför att de inte kan få tag på ett boende, vad som kallas strukturell hemlöshet. Den akuta hemlösheten har också ökat bland barnfamiljer, framför allt utrikes födda, och bland kvinnor. Kommunernas sociala kontrakt ökar i omfattning, liksom andrahandsmarknaden.
- Svårigheterna för människor med lägre inkomster att bosätta sig i delar av bostadsbeståndet bidrar till inkomstbaserad boendesegregation. Boende i socioekonomiskt svaga områden har sämre förutsättningar vad gällerutbildning, arbete, hälsa och levnadsvanor. Barn som vuxit upp i utsatta områden bor i hög grad i utsatta områden även som vuxna.
- En växande andel unga bor ofrivilligt kvar hemma hos sina föräldrar, och många unga har avstått från arbete och utbildningsmöjligheter på grund av svårigheterna att få tag i en bostad. På många högskoleorter är det också svårt att få tag i boende för nytillkommande studenter.

[2] Avsnittet bygger i huvudsak på tidigare framställning i kap. 12. Se detta kapitel för referenser.

- Bostadsmarknaderna skiljer sig åt över landet, och andelen ägda bostäder har ökat, framför allt i storstäderna. Antalet hyresrätter per 1 000 invånare har minskat i alla storstäderna men främst i Stockholm.[3] I Storstockholm har hyresrättsbeståndet minskat med en fjärdedel mellan 1990 och 2015 på grund av ombildningar och en långsam nyproduktion.[4] Det gör att det i dag är viktigare med eget kapital för att få tag i ett stabilt boende i huvudstadsregionen. Två av tre unga tjänstemän som har köpt en bostad i Stockholm har fått hjälp ekonomiskt av föräldrar eller andra närstående.
- Många hyresvärdar har i dag höga krav på varaktig inkomst för blivande hyresgäster, och vissa transfereringar som bostadsbidrag, a-kassa och försörjningsstöd räknas inte som inkomster.[5] Även direkt etnisk diskriminering förekommer. Trots kraven från hyresvärdarna har hushåll med låga inkomster under de senaste decennierna i hög utsträckning koncentrerats i hyresrätter och i ännu högre grad i allmännyttan. För en stor andel av låginkomsttagarna utgör boendekostnaderna en stor andel av hushållsbudgeten. Minst är marginalerna för dem som bor i andra hand, följt av dem som bor i hyresrätt.[6] Den bidragsgrundande boendekostnaden och ersättningsnivån i bostadsbidraget har inte följt med boendekostnadernas utveckling.

Diagnos

De problem som har uppträtt på svensk bostadsmarknad under senare år beror på ett flertal komplexa faktorer. Nedan görs ett försök att beskriva några av de mer betydelsefulla faktorerna bakom dagens bostadssituation.

[3] Finansinspektionen (2019).
[4] Finanspolitiska rådet (2017).
[5] Boverket (2017).
[6] Boverket (2016 a).

Diagnos byggande

- Sedan början av 2000-talet har befolkningen vuxit med cirka 16 procent eller 1,4 miljoner personer. En stor del av befolkningsökningen kan förklaras av att invandringen har varit större än utvandringen, framför allt de senaste åren. Befolkningstillväxten har främst varit koncentrerad till tillväxtregionerna, vilket ställer stora krav på bostadsförsörjningen i dessa regioner. Byggsektorn har dock haft en negativ produktivitetsutveckling. Ett generellt minskat statligt ansvar för bostadsinvesteringarna och bostadsförsörjningen har lett till att byggandet är konjunkturberoende, och då produktiviteten i branschen sjunker ytterligare i högkonjunktur, drivs priserna uppåt, vilket i första hand påverkar grupper med lägre inkomster.
- Kommunerna har bostadsförsörjningsansvaret för medborgarna men har inte alltid tillräckligt starka incitament eller förutsättningar att planlägga mark för boenden för låginkomsttagare, eftersom det riskerar att generera kostnader för kommunen. Framför allt i regioner där arbetsmarknaden och bostadsmarknaden inte är begränsad till den enskilda kommunen finns det därför argument för en regional planering av bostadsförsörjningen. Det kan också finnas skäl att överväga om en statlig aktör har en roll att fylla genom att tillgodose bostadsbehovet för utsatta grupper på orter där det inte tillhandahålls tillräckligt med bostäder för denna grupp.
- Att städerna blir alltmer segregerade beror till en del på prisutvecklingen på det ägda boendet men också på en vikande tillgång på hyreslägenheter. Många bostadsområden blir svåråtkomliga på grund av kapitalkraven. Till detta kan läggas att kommunerna inte alltid har tillgång till marken inom sitt eget område och därför inte har full rådighet över planeringen av staden, vilket försvårar politik för blandning av upplåtelseformer. Ett stort inflöde av utrikes födda under ett antal år har också lett till en koncentration av nyanlända och utrikes födda i särskilda bostadsområden, och här har möjligheten till eget boende för asylsökande påverkat möjligheten för staten att fördela de nyanlända över hela landet.

Diagnos utnyttjande av befintligt bestånd

- Bostadsbristen har lett till att både ägt och hyrt boende på vissa orter har blivit en värdefull tillgång. I den bristsituation som råder på många bostadsmarknader kan ett förstahandskontrakt med förhandlad hyra innebära avsevärt lägre boendekostnader än kostnaden för en nyproducerad bostad eller en bostad i andrahand. Den låga fastighetsavgiften bidrar till låga boendekostnader i det ägda boendet. Alltför låga boendekostnader i förhållande till boendets marknadsvärde kan bidra till att bostadsbeståndet inte används optimalt, vilket försvagar incitamenten att flytta vid förändrat bostadsbehov. En förväntan om att kunna kapitalisera på bostaden längre fram kan också göra att bostäder köps upp som investeringar snarare än för att lösa ett långsiktigt bostadsbehov. Förmånligare regler för uthyrning av del av bostad och offentliga investeringar för att tillhandahålla anpassade boendelösningar för äldre som kan bli en startpunkt för flyttkedjor är exempel på åtgärder som kan förbättra utnyttjandet av beståndet.

Diagnos upplåtelseneutral bostadsbeskattning

- Skatteneutraliteten mellan boendeformerna har successivt urholkats. Hyresbostäder är i dag skattemässigt missgynnade i jämförelse med ägt boende. Dagens bostadsbeskattning karaktäriseras av låga skatter för dem som äger sitt boende och till viss del av dubbelbeskattning av ägarna till hyresfastigheter. Den låga fastighetsavgiften påverkar, tillsammans med takten på byggandet, räntenivå, lånetak och amorteringskrav både värdestegring och hushållens skuldsättning.

Diagnos social bostadssektor

- 1990-talets skattereform och de förändrade finansieringsförutsättningarna för hyresrätten gav upphov till stora hyreshöjningar. Det var då de mest omfattande stöden till allmännyttan i praktiken avskaffades. Allmännyttan ska sedan förändringar i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag drivas både med allmännyttigt syfte och enligt affärsmässiga principer.

Kravet på affärsmässighet kan dock försvåra för de allmännyttiga bostadsbolagen att bygga billigare i mindre attraktiva lägen. Dessutom kan kraven på affärsmässighet ha bidragit till att de allmännyttiga fastighetsbolagen ställer höga inkomstkrav på blivande hyresgäster.[7]

- Sverige har inte någon nationell social bostadspolitik som ska tillgodose bostadsbehovet hos de grupper som inte kan finna en bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Kommunerna har det övergripande bostadsförsörjningsansvaret, och för dem är det allmännyttiga bostadsbolaget i många fall det främsta verktyg som används för detta.
- Samtidigt finns stora grupper med en disponibel inkomst som inte har följt med kostnadsutvecklingen och som är beroende av transfereringar. Då inte alla transfereringar räknas som inkomster för fastighetsägarna och de transfereringar som finns inte har följt med kostnadsutvecklingen, får dessa grupper det svårt att finna en bostad inom det generella systemet.

20.3 Förslag

20.3.1 Förbättrad tillgång till ekonomiskt överkomliga bostäder

Bostadsbristen är ett nationellt problem som påverkar både vardagen för många människor med knappa resurser och landets ekonomi. Problemet är akut för vissa grupper, och vissa människor utan specifika problem är i dag hemlösa enbart på grund av att de inte kan få tag i ett boende. På kort sikt är det därför enligt kommissionens mening viktigt att snabba lösningar kan komma till stånd och att befintligt bostadsbestånd kan användas bättre, vilket diskuteras i nästkommande avsnitt. På längre sikt krävs att bostadsbyggandet ökar och att det ytterligare inriktas mot billiga bostäder som upplåtes som hyresrätter. Det krävs också ett tydligare statligt mål för bostadspolitiken, en ökad statlig finansiering, en regional planering för bostadsförsörjningen samt ett mer jämlikt och aktivt användande av de kommunala verktyg som finns tillgängliga genom planmonopolet och allmännyttan.

[7] Grander (2018 a).

Åtgärder med syfte att minska den akuta och den långsiktiga bostadsbristen har också potential att minska segregationen genom att de ökar hushållens möjligheter att bosätta sig i fler delar av kommunen. Bostadspolitiken är bara ett av de politikområden som regeringen pekar ut som avgörande för att motverka segregationen. Kommissionen delar regeringens bild att bostadspolitiken enbart kan utgöra ett av benen i den strategi som krävs för att motverka denna. Det innebär att åtgärderna i flera kapitel i betänkandet kan bidra till att minska de problem som finns i utsatta områden.

Återställt mål för bostadspolitiken

Regeringsformen anger att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.[8] Att ordet *rätt* används i texten innebär inte att medborgarna med hänvisning till grundlagen kan resa anspråk mot staten på att få tillgång till en bostad. Rättigheter som nämns i grundlagen måste preciseras i lagstiftningen på de olika områden där de ska gälla. I rättegångsbalken beskrivs villkoren för rätten till offentlig försvarare, och socialförsäkringsbalken definierar rätten till barnbidrag och andra förmåner. På motsvarande sätt ska av riksdagen beslutade mål för bostadspolitiken och lagar som reglerar olika restriktioner och stödformer på området konkretisera politiken på ett sådant sätt att den rätt som regeringsformen refererar till får ett reellt innehåll.

Fram till 2008 såg det bostadspolitiska målet ut på följande sätt.[9]

- Målet för bostadspolitiken är att alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning ska en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.

[8] RF 1 kap 2 §.
[9] Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 18.

Detta mål ersattes 2008 av två mål inom området bostadspolitik, ett för bostadsfrågor och ett för samhällsbyggande.

- Målet för bostadsfrågor är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.[10]
- Målet för samhällsbyggande är en ändamålsenlig samhällsplanering och ett hållbart samhällsbyggande som ger alla människor en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, naturresurser och energi samt ekonomisk tillväxt och utveckling främjas.

Separationen av det bostadspolitiska målet i ett samhällsbyggnadsmål och ett mål relaterat till bostäder innebar en förändring från den ståndpunkt som kommer till uttryck i regeringsformen. Samhällsbyggnadsmålet bibehöll i den nya formuleringen ett övergripande samhällsansvar, som dock är tämligen abstrakt till sin karaktär och svårt att relatera till praktiska konkreta beslut. Viktigare för den bostadspolitiska diskussionen är att den första delen av målet avlägsnade sig från regeringsformens position – att det allmänna har ett ansvar för bostaden – till att ge uttryck för en övertygelse om att de problem som är förknippade med bostadsförsörjningen kan lösas av marknaden. Redan språkbruket är märkligt – ”målet för bostadsfrågor” är oklar svenska – och synes ha styrts framför allt av en ambition att undvika ordet politik.

En mer substantiell invändning är att den nya målformuleringen förutsätter att bostaden är en genuint privat nyttighet och att alla relevanta aspekter på boendet fångas upp i relationen mellan hyresgäster eller köpare å ena sidan och hyresvärdar, säljare eller producenter å den andra. Så är inte fallet. Bostaden och närmiljön har effekter på omgivningen i vid mening. Barns uppväxtförhållanden påverkar hur de fungerar i skolan och i andra sociala sammanhang. Närmiljön kan vara mer eller mindre gynnsam för utvecklingen av de sociala relationerna i och utanför området, föreningsliv, hälsa, förekomsten av kriminalitet och så vidare. Sådana externa effekter innebär en påtaglig risk för marknadsmisslyckanden.

Den fördelningspolitiska aspekten på boendet, som kommer till uttryck i den äldre målformuleringen, saknas i den senare. Markna-

[10] Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 18.

den kan inte säkerställa bostadsförsörjningen för befolkningen i stort, eftersom den styrs av hushållens betalningsförmåga. Detta gäller alla marknader men blir ett problem för en nyttighet som har getts en särskild dignitet genom omnämnandet i grundlagen.

Till detta kommer uttalade asymmetrier mellan konsument- och producentsidorna. Till skillnad från konsumtionsvaror i allmänhet är byte av bostad förenat med höga kostnader, både själva flyttkostnaden och kostnaden för förlust av sociala nätverk. Incitamenten för fastighetsägare att investera i ett ökat lokalt utbud av fastigheter är svagt, då det riskerar att sänka värdet på det befintliga fastighetsinnehavet. Av samma anledningar kan det vara lönsamt för privata aktörer att hålla nere takten i nyproduktionen. Krav på marknadsmässig avkastning hos de privata aktörerna gör också att byggandet minskar under lågkonjunkturer, trots att bostadsbehovet är detsamma och produktionskostnaderna skulle vara lägre då. Marknadsaktörerna har vid rådande bostadsbrist svaga incitament att leverera bostäder med låga boendekostnader, vilket är en nödvändighet för de grupper som inte kan efterfråga bostäder vid gällande kostnadsnivåer.

Dessa mer eller mindre starkt uttalade marknadsmisslyckanden innebär sammantaget att marknadslösningar inte kan förväntas tillfredsställa den ambition som kommer till uttryck i grundlagen. På ett mer fundamentalt plan ligger det en motsägelse i att söka förverkliga en rätt via en marknad, eftersom rättighetsbegreppet saknar relevans i en marknadsmiljö och kräver politiska ingrepp i någon form för att bli meningsfulla. Inte ens marknaden själv fungerar utan politiska ingrepp som lagstiftning om avtal, konkurser med mera.

Från och med 2012 ändrades den övergripande målformuleringen då ansvaret för samhällsbyggnadsfrågorna hade förts samman med bostadsmarknadsfrågorna. Målet för Hållbart samhällsbyggande upphävdes och det övergripande målet kom då att gälla för ”området samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet”. Målet inom området är att

- ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.[11]

[11] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 18.

Målet för delområdet bostadsfrågor kvarstod dock, vilket innebär att bostadsområdet fortfarande identifieras med bostadsmarknaden.

Slutsatsen blir att det råder bristande överensstämmelse mellan den gällande målformuleringen på det bostadspolitiska området och den ambition som kommer till uttryck i grundlagen. Den tidigare formuleringen, som lyfter fram barnperspektivet och kravet på hållbarhet i olika avseenden, har snarast fått ökad aktualitet genom Agenda 2030-arbetet.

Förslag: Återgå till den målformulering för bostadspolitiken som gällde fram till 2008. Målformuleringen bör lyda:

Målet för bostadspolitiken är att alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning ska en miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.

Ökad statlig finansiering av bostadsbyggande

Ett tillräckligt bostadsbyggande i tillväxtregionerna men även i ett antal mer glest befolkade regioner är av stor vikt för att människor ska kunna bosätta sig där arbete och utbildning finns. Att det finns hyresrätter till överkomlig hyra är också ett krav för att bostadsmarknaden ska bli tillgänglig för de grupper som inte har kapital och som därmed står utanför marknaden för ägt boende.

Före omläggningen av bostadspolitiken på 1990-talet tog staten hög risk för nyproduktion genom systemet med räntesubventioner, samtidigt som kredittillgången var god på grund av en fungerande konkurrens mellan kreditgivare. Detta bidrog till en hög produktion av bostäder i små kommuner där efterfrågan ofta var låg. Kostnaderna ökade för staten, vilket ledde till att de finansiella subventionerna gradvis fasades ut. I stället skulle marknaden tillgodose bostadsbehovet.

Som konstaterats ovan finns det dock faktorer som talar emot att vinstdrivande aktörer kommer att bygga tillräckligt med bostäder

för hushåll med lägre inkomster. Även allmännyttan kan ha svårt att bygga i mindre attraktiva lägen och därmed för mindre köpstarka grupper. Dessutom kan kommunerna ha ett intresse av att planlägga mark för bostäder för mer köpstarka grupper, då nybyggnad för grupper med sämre ekonomiska förutsättningar riskerar att leda till högre sociala kostnader och offentliga utgifter.

Detta innebär att både en alltför frikostig statlig finansiering och en alltför stram sådan har svårt att säkerställa det utbud av bostäder som motsvarar alla gruppers bostadsbehov. Därför behövs enligt kommissionens mening en finansieringsmodell där fastighetsbolag och staten delar på risken. En sådan modell har potential att göra bostadsbyggandet mindre konjunkturkänsligt, vilket i sin tur kan minska produktionskostnaderna.[12]

En statlig finansiering som ska dela risken för bostadsbyggandet mellan marknad och stat kan utformas på flera sätt. Regeringen har återinfört investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande (förordning (2016:881) om investeringsstöd för hyresbostäder och studentbostäder). Genom vårändringsbudgeten 2019 höjdes bemyndiganderamen, det vill säga ramen för hur mycket stöd som får beslutas ett enskilt år, från 4,5 miljarder kronor till 6 miljarder kronor. För 2020 är bemyndiganderamen 7,5 miljarder kronor.[13]

Uppföljning av investeringsstödet har visat att det inte i tillräcklig stor utsträckning har riktats till storstadsområdena, vilket förklaras med att den högsta tillåtna hyran för de bostäder som byggs med investeringsstöd är så låg att det inte är lönsamt att i städer med stor bostadsbrist bygga med hjälp av investeringsstödet. I övriga landet har stödet gett fler lägenheter.[14]

Privata aktörer har inga incitament att bygga fastigheter som genererar lägre intäkter än vad de skulle kunna få om de byggde utan stöd och kunde ta presumtionshyra, men kommunerna i storstadsområdena bör i större utsträckning kunna påverka de allmännyttiga bostadsbolagen att bygga med hjälp av investeringsstöd även i dessa kommuner.

De lägenheter som har byggts med hjälp av investeringsstödet har inte gått till hushåll med ekonomiska svårigheter, då de med sin

[12] SOU 2017:108.
[13] Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 18, s. 47; prop. 2019/20:100.
[14] Evidens (2019).

relativt sett lägre hyra blir eftertraktade och lång kötid typiskt sett krävs för att få tillgång till dem. Från och med 2020 ställs dock krav på att en andel av lägenheterna ska gå antingen till unga eller till personer i en socialt utsatt situation som behöver en boendeinsats beslutad med stöd av socialtjänstlagen.[15]

Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering menar att det inte är finansieringssvårigheter generellt sett som avgör takten på bostadsbyggandet.[16] På många orter där det byggs mycket och där byggtakten behöver vara hög är det relativt enkelt att få finansiering för sina projekt. Det är däremot svårare på svagare bostadsmarknader och i lägen där det är osäkert om framtida efterfrågan och framtida intäktsnivåer. Därför föreslår utredningen specifika statliga topplån för byggande där det är svårt att få finansiering via kreditmarknaden. Dessa topplån skulle ha en tydlig regionalpolitisk dimension, då de i praktiken enbart skulle beviljas på svagare bostadsmarknader.

Bedömning: Det är i många fall inte ekonomiskt fördelaktigt för vinstmaximerande bolag att bygga bostäder för köpsvaga grupper, och kommunerna har heller inte alltid tillräckliga incitament och förutsättningar att göra detta, varför staten måste delfinansiera byggandet för dessa grupper.

Förslag: Regeringen bör successivt höja nivån på investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande (förordning 2016:881). Nivå och utformning bör följa de utvärderingar och förändringar i förordningen som görs för att säkra bättre måluppfyllelse.

Regeringen bör initiera en utvärdering av investeringsstödet med avseende på vilka gruppers bostadssituation som förbättras och på den regionala variationen i tilldelning av stödet. Utvärderingen bör ligga till grund för förändringar i förordningen som leder till att större del av investeringsstöden kan gå till byggande i storstadsområdena.

[15] Förordning om ändring i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande (SFS 2019:1302).
[16] SOU 2017:108.

Rekommendation: Regeringen bör införa ett statligt topplån för byggande av bostäder på svagare bostadsmarknader.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt Boverkets långsiktiga prognos byggs ungefär 13 000 bostäder för lite för att täcka upp för landets långsiktiga behov.[17] Kostnaden för att skjuta till investeringsstöd för att årligen bygga cirka 13 000 lägenheter utöver dagens nivå ligger på cirka 9,75 miljarder kronor. Denna summa har beräknats genom att dividera de totala kostnaderna för investeringsstödet till och med 2018 (5,5 miljarder kronor)[18] med hur många ytterligare lägenheter som har tillkommit på grund av investeringsstödet. Eftersom det är svårt att avgöra hur många lägenheter som hade kommit till även utan investeringsstödet, används här en grov uppskattning, baserat på en enkätundersökning till bostadsbolagen. I denna uppger 60 procent av de svarande att de hade byggt bostäderna även utan investeringsstödet, även om dessa troligen i vissa fall hade fått högre hyra.[19] Fram till och med 2018 hade 18 155 reguljära hyreslägenheter tillkommit genom investeringsstödet, och om endast 40 procent av dessa kan antas ha tillkommit enbart på grund av stödet så innebär det att cirka 7 262 bostäder har tillkommit till en styckkostnad av cirka 750 000 kronor.

Däremot visar ovanstående uppföljning att de flesta av dessa tillkommande bostäder inte har byggts i de regioner där de behövs mest. Därför bör en uppskalning av investeringsstödet ske successivt i takt med att stödet utvärderas och förändras för att öka måluppfyllelsen.

En ytterligare finansieringslösning för att kunna bygga i orter med sviktande efterfrågan bör inte vara alltför dyr i sammanhanget, då bostadsbehovet trots allt är mindre i dessa orter.

Det är viktigt att beakta genomförbarheten i ovanstående finansieringslösningar med tanke på den arbetskraftsbrist som redan i dag råder i branschen, trots att det i dag byggs alldeles för lite. Därför är

[17] Boverket bedömde 2019 att det behövde byggas cirka 64 000 bostäder per år och att det under 2019 påbörjades 51 000 bostäder (Boverket 2019 a). Som framgått av kapitel 12 blev byggandet högre, mellan 58 000 och 59 000 lägenheter. Kalkylen baseras ändå på Boverkets prognos, då man inte kan utgå från att underskattningen blir bestående.
[18] Detta är totalkostnaden för reguljära hyresbostäder.
[19] Evidens (2019). Bolagen är av olika storlek och har byggt olika många lägenheter, varför det är en grov uppskattning att 60 procent av bolagen också innebär 60 procent av bostäderna.

detta investeringar som måste kompletteras med minskade subventioner till andra delar av byggbranschen. Här föreslår kommissionen en finansiering, och ett frigörande av arbetskraft, genom att rot-avdraget avskaffas (se kapitel 28).

Regional planering för bostadsförsörjning

Kommunerna och staten har i dag gemensamt bostadsförsörjningsansvar[20], men enligt Utredningen om kommunal planering för bostäder (SOU 2018:35) har kommunerna inte de förutsättningar som krävs för att leva upp till sin del av ansvaret. Utredningen menar att det finns en bristande tydlighet kring vad kommunens uppgift egentligen är och att dessutom både samverkan och kunskapsunderlag brister. Utredningen föreslår en ny bostadsförsörjningslag med tydligare ansvarsfördelning mellan kommunerna, regionerna och staten.

I betänkandet belyses de skillnader som finns mellan kommunerna i termer av de verktyg som används för att påverka bostadsförsörjningen för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden och för att tillgodose enskilda hushålls bostadsbehov. En generell slutsats är att det finns verktyg tillgängliga för kommunerna, och i vissa fall avgör marknadsförutsättningarna i vilken mån dessa kan användas. Detta gäller till exempel markanvisning, där de kommuner som har flest antal färdigställda bostäder under året också är de kommuner som i större utsträckning påverkar upplåtelseform vid markanvisning.[21] I andra fall menar utredningen om kommunal planering för bostäder att valet av verktyg som används inte verkar föregås av någon särskild analys.[22] De allra flesta kommuner har ett allmännyttigt bostadsbolag och ser det som ett av de mer kraftfulla verktygen för att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Dock uppfattas handlingsutrymmet för allmännyttan som medel för att motverka bostadsojämlikhet på olika sätt i olika kommuner, vilket kan leda till att allmännyttans bidrag till bostadsförsörjningen varierar över landet.[23]

[20] SFS 2000:1383.
[21] SOU 2018:35.
[22] SOU 2018:35.
[23] Grander (2018 c).

Kommunens möjlighet att välja vilka verktyg man vill tillämpa för att råda bot på bostadsbristen riskerar att leda till ojämlika boendeutfall i olika kommuner, varför utredningen föreslog ett skarpare kommunalt ansvar för att redovisa sina bedömningar av bostadsbristen och sina insatser för att lösa denna och deras utfall.[24]

Då bostadsbristen i vissa fall kan få konsekvenser på det regionala och det nationella planet, kan inte enskilda kommuner förväntas ta hela ansvaret för bostadsförsörjningen. Som nämnts tidigare har kommunerna inte alltid incitament att bygga billiga hyresrätter inom kommungränserna, då bostadsbeståndet till del påverkar vilka som bosätter sig i kommunen och därmed kommunens ekonomi. Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59) menade att ansvaret för den fysiska planeringen och bostadsförsörjningen måste samordnas på regional nivå framför allt i storstadsområdena, där flera kommuner ingår i samma arbetsmarknadsregion och där bostadsförsörjningen alltså inte kan anses vara en strikt kommunal fråga längre.

I linje med ovan nämnda utredningar tillsattes under våren 2020 ytterligare en statlig utredning med syfte att utreda en socialt hållbar bostadsförsörjning. Denna utredning diskuteras närmare i avsnittet om en socialt hållbar bostadspolitik, men här bör nämnas att utredningen har fått i uppdrag att analysera om den uppgiftsfördelning som har funnits mellan stat och kommun inom bostadspolitiken är ändamålsenlig i dag. Vid behov ska utredningen föreslå ett tydliggörande av uppgiftsfördelningen för att säkra att åtgärder som underlättar bostadssituationen för grupper med svårigheter på bostadsmarknaden vidtas.[25]

Kommissionens mening är att regional planering av bostadsförsörjningen med bindande kommunala åtaganden är en ändamålsenlig ansvarsfördelning för dagens läge. Nedan diskuteras detta mer utförligt.

Riksdagen fattade år 2018 beslut om regeringens proposition *En ny regional planering*.[26] Beslutet innebär att nya bestämmelser om regional fysisk planering infördes i plan- och bygglagen (PBL). Sådan planering ska ske i Stockholms län och i Skåne län. Bestämmelserna innebär att regionerna i de berörda länen har fått nya uppgifter som bland annat innefattar antagandet av en regionplan. En sådan

[24] SOU 2018:35.
[25] Dir. 2020:53.
[26] Civilutskottet (2018).

plan ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Vidare ska det av regionplanen framgå bland annat hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med andra nationella, regionala och kommunala planer och program. I samband med riksdagens beslut om regeringens proposition riktade riksdagen också ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bland annat bör ta nödvändiga initiativ till att utveckla reformen så att den omfattar fler län, exempelvis genom direkt dialog med berörda parter.[27]

Den regionala fysiska planeringen innefattar inte bindande mål för bostadsbebyggelse, vilket kommissionen menar är nödvändigt för att sprida ansvaret för bostadsförsörjningen för svagare grupper över fler kommuner. Det kommunala ansvar för bostadsförsörjningen för grupper med svagare ställning på bostadsmarknaden som föreslogs i SOU 2018:35 är ett viktigt första steg, men det förefaller motiverat att ansvaret kompletteras med en bindande regional planering och någon sorts sanktion för de kommuner som inte tar detta ansvar. En bindande regional planering för bostadsförsörjningen skulle inskränka det kommunala självstyret och ska därför enbart användas där det är strikt nödvändigt för att lösa utsatta gruppers bostadsbehov. För att konkretisera kraven på regional och lokal nivå bör regeringen enligt kommissionens mening ge regionerna i uppdrag att bedöma den regionala bostadsbristen för olika grupper och i samråd med kommunerna fördela ”byggtal” gällande bostäder för särskilda grupper till emellan dem. Byggtalen ska indikera det antal bostäder för specifika grupper som kommunen ska planera för och skapa förutsättningar för. Regeringen bör även ge Boverket i uppgift att utforma en modell för vilka faktorer som ska ligga till grund för byggtalen.

En förebild för fördelningen av byggtal kan vara den fördelning av anvisning av nyanlända flyktingar som utformningen regleras i Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, den så kallade Bosättningslagen. De faktorer som beaktas i Bosättningslagen är kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas

[27] Ibid.

i kommunen. På likartat sätt kan kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, mottagande av nyanlända och asylsökande och befolkningsstorlek fungera som faktorer att ta hänsyn till vid fördelningen av byggtal. Även fördelningen över upplåtelseformer inom kommunen bör beaktas. En framgångsrik lösning av problemen förutsätter att de särskilda problem som den så kallade EBO-lagen ger upphov till hanteras i särskild ordning (se avsnitt 19.3.1).

För att bostadsbyggande ska bidra till hållbara livsmiljöer förutsätts en rad andra investeringar gällande infrastruktur, utemiljöer, skolor, förskolor och service. Den regionala fysiska planeringen som har införts i Stockholm och Skåne är ett första steg mot att skapa dessa förutsättningar för hållbar planering av staden i dessa regioner. Men för att bindande byggtal inte ska resultera i bebyggelse som lider av dålig tillgång till kommunikationer, i stora avstånd till övriga tätorten eller i undermåliga närmiljöer krävs att planeringen för bebyggelsen sker i nära dialog med de planerande kommunerna.

Som diskuterats kan även en påföljd för de kommuner som inte lever upp till den regionala planeringen vara nödvändig. Nedan skisseras ett antal exempel på åtgärder för att kommunerna i större utsträckning ska använda sitt planmonopol och sin allmännytta för att lösa bostadsfrågan för utsatta grupper. En möjlighet är att investeringsstödet villkoras på måluppfyllelse av en gemensam regional planering. Det är dock rimligen inte särskilt effektivt, då kommunerna som har låg vilja att planlägga för bostäder för låginkomsttagare troligen inte heller har ett särskilt stort intresse av att planlägga de projekt som får ta del av investeringsstödet. En annan väg att gå för lagstiftaren är att villkora kommunernas förköpsrätt (som föreslås i detta kapitel) på måluppfyllelse av den regionala planeringen. I händelse att kommunen inte lever upp till sina åtaganden kan staten överta förköpsrätten under en period, vilket i praktiken innebär att staten får möjlighet att planera för bebyggelse i delar av kommunen. Som diskuterats ovan behöver detta då ske i nära samråd med den planerande kommunen för att säkra hållbara livsmiljöer med avseende på närområde, kommunikationer, tillgång till service och liknande. För att en sådan lösning skulle få praktiska konsekvenser måste det finnas en aktör som i förekommande fall bygger bostäder med hjälp av investeringsstödet på dessa förköpta tomter. Därför kan en sådan lösning behöva kompletteras med ett upprättande av ett statligt fastighetsbolag som bygger enligt självkost-

nadsprincip (ett sådant diskuteras översiktligt under rubriken *En social bostadssektor* avsnitt 20.3.4).

Sammanfattningsvis behöver den kommunala bostadsförsörjningen regleras tydligare i lag, och ansvaret bör kopplas till någon sorts sanktion. Regeringen bör tillsätta en utredning med syfte att analysera förutsättningar och konsekvenser av en förändrad struktur och att föreslå utformning av lämplig påföljd i händelse att kommunerna inte uppfyller kraven i den regionala byggplanen.

Bostadsplaneringskommittén argumenterade i sitt betänkande för att den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret också bör ha ansvaret för den regionala fysiska planeringen, eftersom dessa frågor är nära sammankopplade. Från och med 2019 har regionerna i alla län i landet det regionala utvecklingsuppdraget. Flera remissinstanser menade dock att arbetsmarknadsregioner var en bättre indelning för regional fysisk planering.[28] Kommissionen instämmer i Bostadsplaneringskommitténs och regeringens bedömning att regionerna bör ansvara för den regionala fysiska planeringen och att de också är den lämpligaste aktören för den regionala planeringen för bostadsförsörjningen.

Rekommendation: Regeringen bör ge regionerna i uppdrag att bedöma den regionala bostadsbristen för olika grupper och i samråd med kommunerna fördela byggtal gällande bostäder för särskilda grupper emellan dem. Byggtalen ska omfatta det antal bostäder för specifika grupper som kommunen ska planera för och skapa förutsättningar för. Regeringen bör även ge Boverket i uppgift att analysera förutsättningarna för det regionala uppdraget och att utforma en modell för vilka faktorer som ska ligga till grund för byggtalen.

Regeringen bör även tillsätta en utredning med syfte att föreslå utformning av lämplig påföljd i händelse av att kommunerna inte uppfyller kraven i den regionala byggplanen.

[28] Prop. 2017/18:266.

Utred ett införande av en ny förköpsrätt

År 2010 avskaffades kommunernas förköpsrätt av mark och fastigheter. En kommunal förköpsrätt, vilken innebär att kommunen får rätt att köpa all tillgänglig mark och fastigheter till försäljning innan de går ut på marknaden, kan ge stadsplaneringen verktyg för att motverka segregation och ge fler grupper möjlighet till ett boende. Den bebyggda strukturen utgör en kollektiv tillgång för medborgarna som har inverkan på människors uppväxtvillkor och möjligheter. Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning har i uppdrag att utreda kommunernas användande av de markverktyg som de har till sitt förfogande för att verka för en socialt hållbar bostadsförsörjning. För att dessa verktyg ska bli kraftfulla är det alltså viktigt att kommunerna får tillgång till så stor del av stadens mark och fastigheter som möjligt.[29] Privata aktörer kan inte antas väga in sociala aspekter av det fysiska rummet i sina företagsekonomiska beslut om förvärv av fastigheter och mark. Dessutom menar Byggrättsutredningen (SOU 2018:67) att kommunerna har skarpare verktyg för att snabbare bebygga den egna marken än de har för att verka för byggande på privatägd mark.[30]

Genom förköpsrätten får kommunen rätt att köpa all tillgänglig mark och fastigheter till försäljning innan de går ut på marknaden. Kommunen träder in i det läge då köpare och säljare är överens om ett pris och får då chans att köpa tomten eller fastigheten till det avgjorda priset. De juridiska implikationerna av en förköpsrätt är inte helt klarlagda, då köparens position försämras i och med en sådan lagstiftning. Dessutom har det anförts tidigare att förköpsrätten kan bidra till att fördröja byggprocesser.[31]

I SOU 2018:67 föreslås att Boverket ska få i uppgift att utreda möjligheten till att införa en ny modern kommunal förköpslag som tar hänsyn till de problem som fanns i den förköpsrätt som avskaffades 2010. Detta förslag ställer sig kommissionen bakom.

För att en kommunal förköpsrätt ska leda till större boendejämlikhet över hela landet är det viktigt att kommunerna har samma incitament att använda sig av förköpsrätten i den mån det är nödvändigt för att lösa bostadsförsörjningen för någon särskild grupp och att de sedan använder den förköpta marken på ett ändamåls-

[29] Andersson och Holmqvist (2019).
[30] SOU 2018:67.
[31] SOU 2018:67.

enligt sätt för att främja bostadsförsörjningen. Kommissionen ser det som en möjlighet att förköpsrätten bör kunna övergå till staten under begränsade tidsperioder i händelse att kommunen inte lever upp till åtaganden i den regionala planen (se förslag ovan). En sådan utformning av förköpsrätten skulle behöva utredas mer i detalj, eftersom det innebär en inskränkning i det kommunala självstyret.

Rekommendation: Kommissionen ställer sig bakom förslaget i SOU 2018:67 om att utreda ett införande av en moderniserad kommunal förköpsrätt. I SOU 2018:67 föreslås att Boverket ska ges denna uppgift, men kommissionen menar att det även kan utföras av en särskild utredare. Det bör även utredas hur ett statligt övertagande av förköpsrätten skulle kunna regleras.

Säkerställ resurser till bostadsförsörjningsåtgärder

Kommunen har ett övergripande bostadsförsörjningsansvar, och traditionellt sett har de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen varit ett av de viktigaste verktygen för kommunerna för att tillgodose detta ansvar. När ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag verkar på en marknad med andra aktörer, ska bolaget agera enligt affärsmässiga principer. Verksamheten ska bedrivas på sådant sätt att affärsmässiga avkastningskrav ställs på bolaget. Bestämmelsen utgör således ett undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen. Kommunen som står som ägare till ett allmännyttigt bostadsbolag kan göra värdeöverföringar[32], exempelvis vinstutdelning och överföring av koncernbidrag, från bolaget. Värdeöverföring kan dock innebära en risk att medel som bolaget hade kunnat använda för bostadsförsörjningsåtgärder används för att finansiera andra delar av kommunernas verksamhet.

Före 2011 drevs de allmännyttiga bolagen enligt självkostnadsprincip, och de var då föremål för en utdelningsbegränsning som skulle garantera att avkastningskraven inte blev för höga. I och med kravet på affärsmässighet som infördes 2011 uppstod en diskussion om en värdeöverföringsbegränsning skulle kvarstå, vilken möjligen

[32] Jfr 19 kap. aktiebolagslagen (2005:551).

skulle leda till en konkurrensfördel för de allmännyttiga bolagen. Regeringen anförde dock att en värdeöverföringsbegränsning är nödvändig för att tillgodose att medlen i hög grad stannar kvar i bolagen, så att de kan garantera bostadsförsörjningsuppdraget även i tider av större ekonomisk risk. Den menade att en sådan begränsning inte behöver utgöra ett brott mot affärsmässigheten.[33] Jämlikhetskommissionen instämmer i den bedömningen.

Möjligheterna att överföra medel från de allmännyttiga bostadsbolagen begränsas genom bestämmelser om värdeöverföringar. Huvudregeln är en att värdeöverföringar inte får överstiga ett visst belopp.[34] Men det finns undantag från beloppsbegränsningen. Ett undantag gäller om bolaget har fått en vinst vid fastighetsförsäljning. Ett annat undantag finns i 5 § när det gäller vissa bostadsförsörjningsåtgärder. Det medger värdeöverföring för överskott, om medlen används för sådana åtgärder inom ramen för kommunalt bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

För uppfyllande av denna typ av åtgärder tillåts värdeöverföringar av hela det föregående årets överskott. Det är oklart i vilken utsträckning en kommun måste visa vad de utdelade medlen ska användas till och inom vilken tidsram de utdelade medlen behöver användas, då förarbetena inte omfattar dessa frågor. I ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm kom domstolen fram till att kommunens beslut om värdeöverföringar av flera hundra miljoner kronor inte stred mot Nya allbolagen, trots att genomförandet av åtgärderna låg långt fram i tiden och att det av kommunens redovisning inte på ett konkret sätt framgick vilka åtgärder överskottet skulle användas till. Utfallet i målet kan anses problematiskt, då en alltför generös tillämpning av en undantagsregel riskerar att sätta huvudregeln om värdeöverföringsbegränsning ur spel. Kommunerna har alltså en omfattande handlingsfrihet i användandet av överskottet enligt 5 § första punkten.[35] Det talar för ett förtydligande av den första punkten. Regeringen nämner detta i direktiven till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. Däremot har utredningen inget uttalat uppdrag att se över dessa bestämmelser.[36]

[33] Prop.2009/10:185.
[34] 3 § allbolagen.
[35] Kammarrätten i Stockholm mål nr 52-3 och 163-13.
[36] Dir 2020:53.

När det gäller överföring av bolagets överskott till kommunen krävs en redogörelse till länsstyrelsen för vad pengarna ska användas till. Boverket sammanställer sedan rapporterna. De medel som har överförts för att användas till åtgärder som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar har gått till olika former av boende för missbrukare, skyddat boende för våldsutsatta kvinnor, HVB-hem och till kostnader för hemlöshet.[37] År 2018 uppgick värdeöverföringarna från de allmännyttiga bostadsbolagen till cirka 740 miljoner kronor, varav 646 miljoner kronor överförts i enlighet med de tillåtna undantagen. Summan av otillåtna värdeöverföringar var 2018 avsevärt högre än tidigare år.[38] Vid överträdelser av bestämmelserna om värdeöverföringar kan länsstyrelsen påtala detta för kommunen. Det finns dock ingen sanktion för de bostadsbolag som gör värdeöverföringar i strid mot bestämmelserna.

Kommunen har det övergripande bostadsförsörjningsansvaret och kan genom utdelningar i enlighet med undantaget om bostadsförsörjningsåtgärder föra över medel från de allmännyttiga bostadsbolagen till kommunen för att använda till dessa insatser. I den mån medlen används till dessa åtgärder är det ändamålsenligt att det finns möjlighet till överföringar så att medel kan användas inom ramen för den verksamhet där de gör mest nytta. Men för att tillgodose att medlen som förs ut ur allmännyttan används inom ramen för bostadsförsörjningsansvaret eller för att tillgodose bostadsbehovet hos särskilda grupper kan det krävas ett förtydligande av vilka åtgärder som anses i linje med lagen samt möjligheter till sanktioner vid otillåten värdeöverföring.

Förslag: Regeringen bör initiera en översyn av 3–5 §§ lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsbolag med syfte att precisera vilka förutsättningar som ska gälla för värdeöverföringar. Det bör även analyseras i vilken mån sanktioner kan införas mot otillåtna överföringar.

[37] Boverket (2020 a).
[38] Ibid.

Ökad produktivitet i byggbranschen

Den svenska byggbranschen uppvisar svag produktivitetsutveckling i likhet med flera andra OECD-länder.[39] Enligt vissa bedömare beror detta på bristen på konkurrens i branschen. Andra har framhållit att antalet registrerade företag i branschen är stort, vilket skulle tyda på att bristande konkurrens inte ensamt kan förklara den låga produktivitetsutvecklingen.[40]

Konkurrensverket lyfter kommunernas särkrav, offentliga upphandlingsregler och den bristande konkurrensen i byggmaterialindustrin som faktorer som kan vara bidragande till den låga konkurrensen i byggsektorn.[41] Produktiviteten i byggbranschen är föremål för ett antal utredningsinitiativ. I juni 2019 tillsattes en utredning med syfte att bland annat se över hur kommuners agerande påverkar möjligheterna för företag som har som affärsidé att bygga och upplåta bostäder till låg kostnad i hela landet. Utredningen ska redovisa uppdraget i december 2020. Under 2019 presenterade också Kommittén för moderna byggregler ett antal förslag till åtgärder med syfte att göra byggprocessen mer förutsägbar och underlätta för ett industriellt förhållningssätt inom byggbranschen. De föreslår exempelvis en ny myndighet i form av en byggkravsnämnd som kan ge förhandsavgöranden om vilka projekt som uppfyller samhällskraven, vilka ska vara desamma över hela landet. Detta är tänkt att underlätta för byggherrar som önskar uppföra liknande byggnader i flera kommuner i serietillverkning.[42]

De ramavtalsupphandlingar som Sveriges Allmännytta (tidigare Sabo) och SKR har gjort, vilka har möjliggjort att större volymer av fastigheter kunnat upphandlas, har sänkt anbudskostnaderna.[43] Det tyder på att ett mer standardiserat förhållningssätt till byggprocessen har potential att sänka kostnaderna. Med gemensamma upphandlingar finns potential att agera storskalig beställare utan att de bostadsområden som byggs därmed behöver få ett avtryck av denna storskalighet. Samtidigt är det viktigt att organisera upphandlingarna på sådant sätt att även mindre producenter ges möjlighet att lämna anbud. Som diskuterats i kapitel 12 kan förvaltningskostnader

[39] SOU 2019:68, s. 135–137.
[40] Anjou (2019).
[41] Konkurrensverket (2018).
[42] SOU 2019:68.
[43] Dir. 2019:31.

också minskas genom användande av långsiktigt hållbara materialval, vilket gör att kostnadseffektivt byggande inte behöver stå i motsättning mot miljömässigt hållbart byggande.

Bedömning: Det finns ett behov av att finna metoder för att stimulera mer kostnadseffektiva sätt att bygga goda bostäder via upphandling och standardisering. Detta behöver inte komma i konflikt med miljömässigt hållbara materialval.

20.3.2 Ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet

Eftersom bostadsbristen utgör ett akut problem för svaga grupper på bostadsmarknaden och en lösning av problemet genom nyproduktion kommer att ta tid, finns det anledning att söka efter lösningar som gör att det befintliga bostadsbeståndet används mer effektivt. Ofta lyfts marknadshyror fram som en lösning för att öka rörligheten på bostadsmarknaden, vilket skulle kunna frigöra bostäder. Även en ökad löpande fastighetsbeskattning kan bidra till ett mer effektivt utnyttjande av beståndet. Fastighetsskatten diskuteras i nästföljande avsnitt om upplåtelseneutral bostadsbeskattning. Slutligen kan stimulanser för byggande av särskilda boendeformer och för att underlätta uthyrning av delar av boende bidra till ökad tillgänglighet av boenden.

Om marknadshyror

De analyser som Finanspolitiska rådet har gjort av effekter av marknadsmässig hyressättning i Stockholmsregionen visar att i näst intill alla studerade områden kommer hyrorna att höjas vid marknadsprissättning[44], vilket inte kommer att öka tillgången till bostäder för de grupper som redan i dag har svårt att få tag i en bostad. Liknande simuleringar för hela landet visar att de markanta hyreshöjningarna skulle ske i storstadsområdena, medan mindre tätorter skulle få mindre hyreshöjningar och orter utanför dessa skulle få mycket små hyresförändringar.[45]

[44] Finanspolitiska rådet (2017).
[45] Finanspolitiska rådet (2019).

Däremot kan marknadsmässig hyressättning ha andra förtjänster, så som en ökad rörlighet i beståndet, eftersom bostadskostnaden i större grad skulle motsvara marknadens värdering av bostaden. Det förslag som skisseras i Finanspolitiska rådets rapport innehåller dels en uppskattning av hur boendekostnaderna skulle öka med marknadshyror, dels ett förslag till kompensation för låginkomsthushållen genom höjda bostadsbidrag som skulle bekostas via en höjd skatt på fastighetsägarna. Även Bokriskommittén[46] förordar en större marknadsanpassning av hyrorna med motiveringen att det på sikt ökar utbudet av hyreslägenheter och ökar rörligheten i beståndet. Bokriskommittén menar också att en marknadsanpassning av hyrorna måste kompletteras med åtgärder för dem som har problem på bostadsmarknaden, och den förordar att kommunerna får en tydligare roll i att teckna avtal med hyresvärdar för tillhandahållande av bostäder för sociala kontrakt.[47]

De ovannämnda förslagen beskriver inte de kompensatoriska lösningarna för socialt utsatta hushåll speciellt ingående, vilket innebär att det finns frågetecken kring de kompensatoriska lösningarnas dimensionering och genomförbarhet. Exempelvis kan nämnas att bostadsbidraget redan i dag är lågt satt i förhållande till boendekostnaderna, vilket gör att det skulle krävas en avsevärd höjning av de bostadskostnadsbaserade delarna av bostadsbidraget för att det skulle kompensera för höjda hyror från dagens nivå.

Det är rimligt att tänka sig att marknadshyror skulle kunna leda till en högre rörlighet och ett bättre nyttjande av beståndet, men kommissionens bedömning är att en sådan förändring på kort sikt skulle påverka hushåll med låga inkomster som till stor del är koncentrerade i det hyrda beståndet starkt negativt. Detta gäller i stora delar av landet, men framför allt i storstadsområdena. Av den anledningen förefaller det inte rimligt att en marknadsmässig hyressättning skulle kunna införas utan att något slags modell för social bostadspolitik samtidigt införs.

Eftersom vissa bedömare menar att rörligheten på den svenska bostadsmarknaden är relativt god, framstår de potentiella förbättringarna av rörligheten inte som ett tillräckligt argument för att

[46] Bokriskommittén tillsattes av Fastighetsägarna Sverige samt Handelskamrarna i Stockholm, Västsverige och Sydsverige med syfte att komma med konkreta förslag till hur den svenska bostadsmarknaden ska reformeras för att fungera bättre.
[47] Bokriskommittén (2014).

radikalt förändra hyressättningen.[48] I ett senare avsnitt diskuteras förändringar i fastighetsskatten, vilka skulle kunna ge liknande positiva effekter på rörligheten i det befintliga beståndet. En höjning av fastighetsskatten är dock att föredra från jämlikhetsperspektiv, då de ökade kostnaderna vid en sådan förändring i högre grad påverkar höginkomsttagare.

Under våren 2020 har en utredning om fri hyressättning i nyproduktion tillsatts (dir. 2020:42). Ett motiv till utredningen har varit att för få hyresrätter byggs och att svårigheterna att kunna förutse hyran har bedömts kunna hämma nyproduktionen. För att komma till rätta med oförutsägbarheten infördes dock redan 2006 presumtionshyra vid nyproduktion. Det innebär att hyran för nyproduktionen inte utgår från bruksvärdessystemet utan förhandlas utifrån produktionskostnader och en rimlig vinst under 15 år. Systemet har möjliggjort högre hyror i nyproduktionen. Direktiven till kommande utredning lyfter att ett antal negativa konsekvenser av presumtionshyran har diskuterats, men vilka dessa är preciseras inte.[49] Givet systemet med presumtionshyror är det oklart vad en reform för marknadshyror vid nyproduktion får för konsekvenser, vilket enligt kommissionens bedömning snarare är vad en kommande utredning bör rikta in sig på. Alltför stora hyresskillnader mellan befintligt bestånd och det nyproducerade kan snarast öka risken vid investeringar i nyproduktionen, eftersom lägenheter med högre hyra riskerar fler vakanser vid eventuell konjunkturnedgång.[50] Ett grundproblem på hyresmarknaden är att det finns för få bostäder med hyror som är rimliga för låginkomsthushåll. Det är svårt att se att den tilltänkta reformen ska kunna bidra till lösningen av det problemet.

Bedömning: Marknadshyror kan vara ett sätt att förbättra nyttjandet av befintligt bestånd. Rörligheten på bostadsmarknaden är dock redan ganska hög. Ett ökat inslag av marknadshyror måste föregås av en grundlig utredning av hur det skulle påverka olika grupper och hur en kompensatorisk lösning skulle dimensioneras och genomföras.

[48] Sanches and Andrews (2011).
[49] Dir 2020:42. Texten refererar till SOU 2017:65, som diskuterar avsaknaden av en mekanism för konfliktlösning.
[50] Boverket (2014 c).

Anpassade boenden för äldre

Att bättre anpassa boenden för äldre är viktigt för de äldres livskvalitet, då anpassade boenden i många fall leder till större social gemenskap för de äldre och större tillgänglighet. Men utöver detta kan det leda till ett bättre utnyttjande av de bostäder som finns i dag, då många äldre bor kvar i stora lägenheter och villor trots att bostadsbehovet har förändrats. Det statliga bolaget Statens Bostadsomvandling AB (SBO) har till uppgift att förvärva, äga, förvalta och utveckla fastigheter för bostadsändamål i orter med vikande befolkningsunderlag. I dag finns verksamhet i 26 kommuner, och till största del går verksamheten ut på att tillgänglighetsanpassa bostäder i flerbostadshus.[51] Anledningen till att det kan behövas ett extra stöd i orter med svagare bostadsmarknader är att det i dessa orter är svårt att låna kapital till att tillgänglighetsanpassa det i många fall äldre bostadsbeståndet. Utvärderingar som har gjorts av SBO:s arbete visar att de äldre står i kö till de tillgänglighetsanpassade lägenheterna, trots att de innebär en något högre boendekostnad än vad många av de äldre har i sitt nuvarande boende.[52] I vårändringsbudgeten 2020 anslogs ytterligare 300 miljoner kronor till SBO, vilket kommissionen ser positivt på.[53]

Förutom ovan beskrivna arbete finns sedan 2016 ett statligt investeringsstöd till fastighetsägare som bygger nya hyresrätter eller bygger om befintliga bostäder till boenden för äldre (SFS 2016:848). Stödet omfattar både ordinarie bostadsbestånd och särskilda boenden. Därutöver kan även stöd gå till anpassning av gemensamma utrymmen i hyres- eller bostadsrättshus.[54] Mellan 2007 och 2014 fanns ett liknande investeringsstöd för att bygga trygghetsbostäder och särskilda boenden för äldre. Enligt Riksrevisionen utnyttjades stödet i liten utsträckning av kommunerna. Det låga utnyttjandet berodde på att det inte främst är investeringskostnaden för själva byggnaden som avhåller kommunerna från att tillhandahålla särskilda boenden för äldre. Det är i stället driftskostnaden på lång sikt som påverkar kommunens beslut.[55]

[51] SKL (2018 a).
[52] Ibid.
[53] Prop. 2019/20:100.
[54] Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 9.
[55] Riksrevisionen (2018 b).

Bedömning: Statens kapitaltillskott för att underlätta bostadssituationen för äldre bör inriktas på anpassade boenden med hög tillgänglighet snarare än investeringsstöd för byggande av särskilda boenden. Boenden på den reguljära marknaden med hög tillgänglighet och anpassningsgrad är eftertraktade av de äldre och verkar kunna leda till flyttkedjor, så att större bostäder blir lediga.

Förmånliga regler för uthyrning av del av bostad

Många bor i dag med hög utrymmesstandard, vilket innebär att de bor med fler än ett sovrum per person. En högre grad av uthyrning av dessa extra rum skulle kunna förbättra akut bostadsbrist på vissa ansträngda bostadsmarknader. Bostadskreditnämnden föreslår i en rapport från 2012 att hela beloppet vid uthyrning av del av privatbostad ska undantas skatteplikt.[56] Det skulle vara ett möjligt sätt att ge starkare incitament att upplåta delar av sin bostad på andrahandsmarknaden. Det är dock fullt möjligt att det inte enbart är ekonomiska argument som hindrar människor från att hyra ut rum på detta sätt. I dag finns matchningstjänster som matchar dem som vill hyra ut delar av sin bostad med dem som vill hyra, vilket tyder på att den här uthyrningen i än högre grad än andrahandsuthyrning där en hel bostad hyrs ut kan vara beroende av att relationen fungerar väl mellan hyresgäst och hyresvärd.

Nedan diskuteras hur en återgång till en proportionell fastighetsskatt skulle kunna se ut, och en lösning med mer fördelaktig uthyrning av del av bostad skulle kunna bidra till att minska de problem som vissa personer med lägre inkomster men med högt taxerade fastigheter potentiellt skulle få av detta. Den förbättrade möjligheten att med ökade intäkter i samband med uthyrning av delar av fastigheten kunna stanna kvar i en större fastighet kan förstås leda till en lägre omsättning på dessa fastigheter. Men så länge delar av fastigheten kan hyras ut för att öka boendeutnyttjandet är det inte att anse som ett problem.

[56] Statens bostadskreditnämnd (2012).

Rekommendation: Det är möjligt att frigöra boendeutrymmen i befintligt bestånd genom att underlätta andrahandsuthyrningen av del av bostad. En översyn av skattereglerna kring uthyrning av del av boende bör göras. En utredning bör också initieras för att fastställa vilka trösklar som finns för denna typ av denna uthyrning.

20.3.3 Upplåtelseneutral bostadsbeskattning

Bostadsbeskattningen bör reformeras. Följande principer bör enligt kommissionen vara styrande för en kommande skatteutredning:

- Beskattningen ska vara neutral mellan boendeformerna.
- Beskattningen ska bidra till en begränsning av den totala skuldsättningen och det ägda boendets värdestegring.
- Kapitalvinst vid bostadsförsäljning bör beskattas.

Det finns behov av en generellt förändrad bostadsbeskattning med fokus på likformighet mellan boendeformerna. Den upplåtelseneutrala bostadsbeskattningen är principiellt viktig, då den inte styr konsumtions- eller investeringsval mellan upplåtelseformerna, men den är svår att konstruera, eftersom beskattningen på ägt boende också bör harmoniera med beskattningen på kapital, medan beskattningen på hyrt boende också bör harmoniera med näringsbeskattningen. I dag utgör fastighetsavgiften för hyreslägenheter tillsammans med företagsbeskattningen en dubbelbeskattning av investeringar i hyresfastigheter.[57] Bostadsbeskattningskommittén menade i sitt betänkande *Vissa bostadsbeskattningsfrågor* (SOU 2014:1) att ett avskaffande av fastighetsavgifter för hyresrätter skulle göra investeringar i hyresrätter neutrala mot andra investeringar i näringsverksamhet samt gynna hyresgäster i relation till boende i andra upplåtelseformer. Samtidigt menar kommittén att ett höjt skatteuttag från ägda bostäder krävs för att dessa investeringar skulle möta samma effektiva skatteuttag som andra kapitalinvesteringar.[58] Ytterligare en skillnad mellan det ägda och det hyrda boendet är rot-avdraget, som finns

[57] SOU 2014:1.
[58] Ibid.

tillgängligt för det ägda boendet. Detta diskuteras närmare i kapitel 28.

Utöver detta är det en viktig princip att skatten på kapitalvinsten vid försäljning av bostaden ska vara kvar, då kapitalvinster ökar konsumtionsutrymmet och därmed ska ingå som en del av den beskattningsbara inkomsten.

Proportionell fastighetsskatt

År 2008 avskaffades den då rådande fastighetsskatten till förmån för en fastighetsavgift, som för småhus uppgår till 0,75 procent av taxeringsvärdet upp till ett tak. För 2016 innebar taket att fastigheter med ett taxeringsvärde under 988 000 kronor beskattades med 0,75 procent av taxeringsvärdet, medan för hus med högre taxeringsvärde gäller att den effektiva skattesatsen sjunker med husets värde.[59] Bostadsrätter och hyresrätter beskattas med 0,3 procent av taxeringsvärdet, dock med ett lågt satt tak för varje enskild lägenhet.

Fastighetsavgiften är regressiv och har blivit än mer regressiv över tiden i takt med att taxeringsvärdena har ökat. Avgiften är också omfördelande från glesare regioner till storstad, då taxeringsvärdena i de större städerna ofta ligger långt över taket på avgiften och skattesatsen alltså blir lägre för boende i attraktiva lägen i tillväxtregionerna.[60] En återgång till en proportionell fastighetsskatt utan ett tak skulle bidra till mer jämlika disponibla inkomster efter boendekostnaderna mellan dem som äger ett boende och dem som inte gör det. Ett avskaffande av taket skulle också innebära en högre skattehöjning för dem som äger de dyraste husen.[61] Enligt en studie av Finanspolitiska rådet skulle ett avskaffande av taket på fastighetsavgiften få en progressiv profil i alla de studerade hushålls- och åldersgrupperna.[62]

Fastighetsskatt framförs ofta som en skatt med små snedvridande effekter, vilket gör den samhällsekonomiskt effektiv. De flesta fastigheter går inte att flytta för att undkomma skatt, vilket gör att möjligheterna att styra sitt beteende för att undkomma skatten är små.

[59] Englund (2016).
[60] Ekonomistyrningsverket (2014).
[61] Finanspolitiska rådet (2019).
[62] Englund (2016).

I Sverige är den totala skattebördan av fastighetsavgiften och stämpelskatten cirka 0,5 procent av BNP. Frankrike, Italien, USA och Storbritannien beskattar fastigheter mellan tre och fyra gånger högre.[63]

Men ett återinförande av en proportionell fastighetsskatt har också effekter på ekonomins funktionssätt genom sin dämpande effekt på bostadspriserna. Den låga fastighetsavgiften, tillsammans med det förmånliga ränteläget och ränteavdragen har bidragit till stegrande bostadspriser, vilka har fått långtgående konsekvenser för boendejämlikheten, jämlikheten i möjligheter till förmögenhetsackumulation och rörligheten på arbetsmarknaden.

De värdeökningar som har skett de senaste 20 åren har tillfallit dem som köpte ett hus eller en bostadsrätt vid rätt tidpunkt.[64] Det är också dessa grupper som har tjänat mest på en sänkt fastighetsskatt.

Att ägt boende är skattemässigt gynnat i relation till hyresrätter får konsekvenser för hur investeringarna styrs mellan upplåtelseformerna.[65] Den bostadsbrist som råder i dag gäller främst grupper som har behov av billigare hyresrätter. Med mindre gynnsamma skatteregler för ägt boende finns det möjlighet att en del av bygginvesteringarna flyttar över till de byggprojekt som kan bidra till att lösa bostadsbristen för utsatta grupper.

Enligt en enkät utförd av SNS Konjunkturråd är svenskarna mer positiva till fastighetsskatten, om den kompletteras med en begränsningsregel som gör att skatten i större utsträckning berör höginkomsthushåll eller enbart dyra fastigheter. Med en begränsningsregel som grundar sig på fastighetens värde undviker man effekter på arbetsutbudet.

En höjd fastighetsskatt har potential att öka rörligheten i det befintliga beståndet genom att kostnaden för ägt boende ökar. Detta kan frigöra fastigheter genom att människor flyttar till mindre boenden, men kombinerat med förmånliga regler för andrahandsuthyrning av del av bostad (som berördes ovan) kan det även frigöra uthyrningsdelar i de fastigheter där den boende vill bo kvar men inte behöver hela bostadsutrymmet. En sådan lösning skulle både bidra till ökat nyttjande av befintliga bostäder och kunna fungera som löpande intäkter för boende i fastigheter med höga taxeringsvärden som inte har höga löpande inkomster.

[63] Finanspolitiska rådet (2019).
[64] Hedman och Wind (2018).
[65] SOU 2014:1.

I vissa fastigheter är ingen folkbokförd, exempelvis fritidshus eller bostäder som används som uthyrningsobjekt. För att bättre fördela bostadsbeståndet så att fler bostäder används för permanentboende är en möjlighet att använda en högre skattesats för fastigheter där ingen är folkbokförd.

Förslag: Regeringen bör ange i direktiv till en kommande skatteutredning att taket på fastighetsavgiften successivt ska kunna avskaffas för att på sikt uppnå proportionell skatt i förhållande till fastighetens taxeringsvärde. En begränsningsregel för lågt värderade fastigheter bör införas.

Rekommendation: En upplåtelseneutral totalbeskattning bör införas. Detta kan inbegripa att skattesatsen för bostadsrätter stegvis höjs för att harmoniera med den för småhus. Dessutom bör en översyn göras för att fastställa hur fastighetsavgiften för hyresrätter ska förändras för att undvika att hyresfastigheter dubbelbeskattas och för att samtidigt uppnå en likvärdig effektiv skattesats som i det ägda boendet.

Förslag: Möjligheterna att införa en högre skattesats för fastigheter där ingen är folkbokförd bör utredas.

Begränsning av hushållens skuldsättning

De verktyg som har använts för att begränsa hushållens skuldsättning och därmed också värdestegringarna på fastigheter, såsom amorteringskrav och bolånetak, innebär att de hushåll som vill ta ett lån för att köpa en bostad måste stå för en större kontantinsats själva och måste kunna amortera större summor. Att hejda kostnadsutvecklingen och skuldnivån är viktigt från jämlikhetssynpunkt, då värdeökningarna tillfaller dem som har kapital nog att äga ett boende och leder till högre trösklar för dem som står utanför ägandemarknaden. Men en del av de begränsningar som har genomförts riskerar att stänga ute grupper som skulle kunna ta del av de relativt sett låga boendekostnaderna i ägt boende. Bolånetaket innebär en förhöjd

tröskel för de grupper som inte har kapital sparat som kan användas som kapitalinsats, men också bankernas kvar att leva på-kalkyler stänger ute en del grupper från lånefinansiering. Amorteringskrav begränsar till del också möjligheten till ägt boende, då det innebär höjda löpande kostnader för det ägda boendet.

I debatten har även framförts att en begränsning av ränteavdraget skulle kunna hejda hushållens skuldsättning. Ränteavdraget innebär en skattereduktion på 30 procent på den del av underskott av kapital som understiger 100 000 och på 21 procent på det underskott som överstiger detta. Europeiska kommissionen har visat att ett avskaffande av ränteavdraget skulle generera intäkter till staten på 17 miljarder kronor, samtidigt som det skulle minska disponibel inkomst i genomsnitt med 0,8 procent.[66] Det är däremot inte säkert att en nedtrappning av ränteavdraget har en progressiv profil. En studie som Peter Englund har gjort av två tänkbara nedsättningar av ränteavdraget visar att båda nedsättningarna har en något oklar profil med en tendens att mest påverka dem som har inkomster precis ovanför genomsnittet. För sammanboende med barn i äganderätt är en nedsättning av ränteavdraget rent regressiv, då stora grupper med relativt låga inkomster har höga lån.[67]

Bedömning: Den viktigaste, och från jämlikhetssynpunkt mest träffsäkra, metoden för att begränsa skuldsättning och samtidigt generera mer likvärdiga beskattningsvillkor mellan upplåtelseformerna är att successivt återställa en proportionell fastighetsskatt utan tak men med ett golv. På längre sikt bör dock även ränteavdragen trappas ner.

Skatt på realisationsvinst

Den kapitalvinst som uppstår vid försäljning av bostad innebär en ökning av konsumtionsutrymmet och ska som sådan beskattas som en del av den beskattningsbara inkomsten. Däremot nämns ofta i debatten att skatten på realisationsvinsten vid bostadsförsäljning är ett hinder för rörlighet på bostadsmarknaden. Denna debatt bör

[66] European Commission (2018).
[67] Englund (2016).

nyanseras av två anledningar. Den första anledningen är att rörligheten på den svenska bostadsmarknaden som redan nämnts är relativt god i ett internationellt perspektiv.[68] Den andra anledningen är att vid köp av dyrare bostad tillåts uppskov på realisationsvinstskatten, vilket innebär att det i dessa fall enbart är räntan på uppskovet som kan betraktas som en skatt. Avsikten i Januariavtalet är att räntebeläggningen på uppskovsbeloppet ska tas bort.

Beroende på hur en återinförd fastighetsskatt utformas kan en sådan innefatta både en beskattning av boendevärdet och en löpande beskattning av boendets normala värdeutveckling. Vid en sådan utformning kan beskattningen vid försäljningen av bostad reduceras till att enbart innefatta vinster eller förluster utöver en normal nivå.[69]

Bedömning: Från jämlikhetssynpunkt är det viktigt att kapitalvinsten eller kapitalförlusten, alltså boendets värdeutveckling, beskattas. För att kunna minska beskattningen vid realiserad kapitalvinst vid flyttillfället kan den löpande fastighetsskatten utformas för att löpande beskatta boendets värdeutveckling.

20.3.4 En social bostadspolitik

Det råder hård konkurrens om de befintliga bostäderna, vilket gör att hyresvärdar kan ställa höga krav på framtida hyresgäster, och de som har låg betalningsförmåga tenderar att hamna långt ner i kön till bostäderna. Eftersom betalningsförmågan skiljer sig mellan olika grupper, är det viktigt att överväga ett brett spektrum av åtgärder. Sverige har i motsats till de flesta andra länder inte haft något nationellt system av boendelösningar med behovsprövning. Den gemensamma nämnaren bland de system som finns i andra länder är att de innehåller olika fördelnings- och finansieringsmekanismer som ska tillhandahålla bostäder till hushåll med begränsade resurser. En målgrupp identifieras, bostäder fördelas inom systemet och boendekostnaden subventioneras.[70]

I Sverige har bostadspolitiken som konstaterats ovan i stället varit inriktad på att marknaden ska ges förutsättningar för att tillgodose

[68] Sanchez and Andrews (2011).
[69] Finanspolitiska rådet (2018).
[70] Hansson Granath (2020).

att utbudet möter hushållens efterfrågan. Detta har kompletterats med bostadsbidrag och bostadstillägg för hushåll med låga inkomster. Men då marknaden inte har kunnat matcha utbud och bostadsbehov för stora grupper, råder nu en situation där den så kallade strukturella hemlösheten växer och trycket ökar på kommunernas socialförvaltningar. I många fall har kommunerna börjat föra social bostadspolitik via sina socialtjänster i form av kommunkontrakt eller så kallade sociala kontrakt. Längden på kontrakten och boendeformerna för de hyresgäster som får tillgång till dessa kontrakt varierar mellan kommunerna. I ett antal fall har också kommuner verkat för att förmedla bostäder i andra kommuner för dem som inte kan få en bostad i den egna kommunen. Detta har lett till en diskussion om så kallad social dumpning mellan kommunerna.[71]

Det behövs enligt kommissionens mening en nationell social bostadspolitik som bland annat kan motverka att bostadsbristen genererar spänningar mellan kommunerna. Ett viktigt steg i denna riktning är den utredning som tillsatts våren 2020 med syfte att utreda en socialt hållbar bostadsförsörjning.[72] Detta handlar enligt direktiven till utredningen om ”att utifrån en gemensam problembeskrivning använda bostadspolitiska verktyg på ett sätt som ger hushåll möjlighet att kunna skaffa en bostad som svarar mot deras behov samtidigt som boendesegregationen motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras.” Utredningen ska bland annat utreda vissa verktyg som har betydelse för möjligheten till ett långsiktigt boende för de grupper som har svårt att efterfråga ett boende på den reguljära marknaden. Bland annat ska utredningen analysera om de bostadsförmedlingar och förturssystem som används av kommunerna är ändamålsenliga från bostadsförsörjningssynpunkt och om de kan utvecklas för att ytterligare främja detta. Också allmännyttan, hyresgarantier, användandet av den kommunalägda marken och kommunala stöd för att inneha en bostad ska utredas.

Direktiven till utredningen innebär att den ska ta ett helhetsgrepp på frågan om den sociala bostadspolitiken, men det konkreta uppdraget är begränsat till att utreda ett antal uppräknade beståndsdelar i en sådan politik. Utredningen ska som nämnts analysera både förturs- och fördelningsmekanismer för boende och kommunala stöd

[71] Se regeringsuppdrag till Statskontoret, Regeringen (2020 b).
[72] Dir 2020:53.

för att inneha boende, och en utveckling av dessa verktyg skulle sammantaget kunna utgöra en form av behovsprövad social bostadssektor, eftersom förturen kan ses som ett sätt att lösa tillgänglighetsproblemet och det kommunala stödet skulle kunna lösa finansieringsproblemet. I Sverige har det dock varit kontroversiellt att diskutera behovsprövat boende eller de möjliga förtjänsterna med en social bostadssektor, och även detta direktiv undviker dessa formuleringar. Däremot är det möjligt att utredningen, givet de verktyg som ska analyseras, utmynnar i förslag som kan fungera som särskilda boendelösningar för vissa grupper. Jämlikhetskommissionen menar att uppdraget till utredningen är angeläget men hyser samtidigt farhågor att om att direktiven är för snäva för att den fritt från tidigare politiska vägval ska kunna föreslå de bostadspolitiska förändringar som är mest ändamålsenliga.

Allmännyttan är ett av de viktigaste verktygen för kommunerna när det gäller att bidra till en social bostadsförsörjning, och även på detta område får ovan nämnda utredning föreslå åtgärder. Inom dagens lagstiftning ryms en mängd olika tolkningar av det handlingsutrymme som finns för dessa bolag att verka för en social bostadsförsörjning, och kommissionen menar att handlingsutrymmet för att allmännyttan ska fungera som ett socialt bostadspolitiskt verktyg i hela landet behöver tydliggöras i lagstiftningen.

Ovan beskrivna insatser syftar till att på systemnivå ändra på hur bostadspolitiken bedrivs. Dessa får effekter först på längre sikt, varför det också är viktigt att se över de verktyg som finns i dag för att hjälpa dem som har en svag position på bostadsmarknaden till en trygg bostadssituation. Här föreslår kommissionen ett antal åtgärder, som att se över nivåerna i bostadsbidraget, inrätta en statlig hyresgaranti och att pröva och utvärdera ett antal modeller för att lösa bostadsfrågan för strukturellt hemlösa barnfamiljer. Slutligen diskuteras i detta avsnitt ett förslag om ökat boendeinflytande vid standardhöjande åtgärder som har potential att begränsa hyreshöjningar vid renoveringar, vilket skulle underlätta för ekonomiskt utsatta hushåll att bo kvar.

En social bostadspolitik där fler kan efterfråga en bostad minskar den sociala utsattheten för de grupper som drabbas hårdast av bostadsbristen, som ensamstående kvinnor, unga, äldre och utrikes födda. Dessutom kan den rumsliga segregationen motverkas om bo-

endemöjligheterna blir fler för de grupper som har en svag position på bostadsmarknaden.

En social bostadssektor

Den ökande strukturella hemlösheten och kommunernas ökande kostnader för sociala boendelösningar har gjort att frågan om en social bostadssektor har aktualiserats. Den sociala bostadssektorn uppvisar stora variationer över Europa. Systemens utformning och subventionsgrad påverkar i hög grad sammansättningen i den sociala bostadssektorn och de fysiska bostäderna. Enligt Hansson Granath är den mest närliggande modellen för Sverige den minsta möjliga sociala bostadssektorn, som framför allt har som syfte att lösa bostadssituationen för hemlösa.[73] I den modellen skulle den sociala bostadssektorn främst fungera som ett komplement till den generella bostadspolitiken, som skulle omfatta den absoluta merparten av medborgarna.

Ett annat sätt att inrätta en social bostadssektor i Sverige är att omdefiniera allmännyttans uppdrag, så att den har som uttalat syfte att tillgodose bostadsbehoven hos svaga grupper på bostadsmarknaden. Det skulle i så fall innebära en större omläggning av den svenska bostadspolitiken. Enligt en underlagsrapport till kommissionen av Jörgen Hettne har EU-anpassningen av villkoren för allmännyttan gått längre än vad EU-rätten kräver, vilket gör att det kan finnas utrymme för förändringar mot ”en mer allmännyttig allmännytta”. I enlighet med EU:s statsstödsregler får stöd ges för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, och vissa europeiska länder har definierat en del av bostadssektorn som en sådan, vilket har möjliggjort att de kan stödja denna del av bostadssektorn ekonomiskt. I propositionen *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler* (2009/10:185) bedömde den svenska regeringen att bostadsförsörjning inte är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, men detta är alltså att betrakta som en öppen fråga.

Allmännyttan har trots förändringarna i riktning mot affärsmässighet fortfarande ett handlingsutrymme att verka för bostadsförsörjning för alla grupper, och det finns i dag allmännyttiga bo-

[73] Hansson Granath (2020).

stadsbolag som förhåller sig flexibelt till de redovisningsregler som ska garantera att investeringsbeslut blir affärsmässiga (se diskussion nedan). Därför anser kommissionen det inte i dagsläget vara motiverat att föreslå att allmännyttans tjänster definieras som av allmänt ekonomiskt intresse.

En möjlig lösning som kan bidra till en social bostadssektor samtidigt som allmännyttans generella uppdrag bevaras är att inrätta ett statligt allmännyttigt bostadsbolag. Detta bolag skulle kunna ha en snävt definierad målgrupp och därmed tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, vilket gör att ett sådant bolag skulle kunna drivas i enlighet med EU:s statsstödsprinciper. Att ett statligt allmännyttigt bolag skulle kunna utgöra den sociala bostadssektorn skulle innebära att de kommunala allmännyttiga bostadsbolagens roll lämnades näst intill intakt, och de skulle fortsatt ha det generella uppdraget. En sådan modell skulle möjligen ligga nära den minimimodell av en social bostadssektor som Hansson Granath ser som huvudalternativet för Sveriges del, men den skulle behöva utredas närmare.

Det är möjligt att inget av dessa alternativ är att föredra, och att något mellanalternativ är mer ändamålsenligt. Detta behöver utredas, och kommissionens tolkning är att direktiven för den nyligen tillsatta utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning medger att man analyserar ett antal varianter av detta, men att de inte ger utrymme för att se till andra verktyg än de som redan är tillgängliga. Direktiven medger att utredningen vid behov kan föreslå åtgärder som utvecklar de allmännyttiga bolagens arbete för en socialt hållbar bostadsförsörjning, vilket kan tolkas på olika sätt. Allmännyttans möjliga utveckling diskuteras mer utförligt i nästkommande avsnitt. Utredningen om en hållbar bostadsförsörjning kan även vid behov föreslå åtgärder som utvecklar det allmännas roll i förmedlingsfrågor. Detta skulle kunna öppna upp för en nationell linje kring förturer, vilket sannolikt innebär att målgrupper för dessa bostadssociala lösningar skulle behöva definieras. En social bostadssektor som kan tillgodose bostadsbehoven hos de grupper som har svårt att lösa detta via marknaden kan dock utformas på ett antal olika sätt, vilket en jämförelse av de modeller som används i Europa visar. Därför innebär de utpekade bostadspolitiska verktyg som ska utredas enligt direktiven en begränsning av utredningens handlingsutrymme.

Jörgen Hettne påpekar i sin underlagsrapport att bostadspolitiken presenteras som en fråga av gemensamt europeiskt intresse inom EU:s sociala pelare.[74] Detta innebär att bostadspolitiken kan bli föremål för socialpolitisk samordning enligt EU:s fördrag, och EU skulle därmed kunna organisera samråd kring bostadspolitiska utmaningar och fastställa riktlinjer. Det handlar i sådana fall om frågor kring subventionerade bostäder, bostadsbidrag och boende för hemlösa. En sådan utveckling på den europeiska nivån skulle framöver kunna påverka också den svenska bostadspolitiken i riktning mot en modell med särlösningar för utsatta grupper.

Bedömning: Det är ett alltför stort steg att förändra de kommunala allmännyttiga bostadsbolagens roll från den generella bostadsförsörjningen till att erbjuda boende för en selekterad grupp med större behov, eftersom det skulle innebära att stora grupper som i dag bor i allmännyttan inte skulle tillhöra allmännyttans målgrupp framöver. Ett allmännyttigt statligt bostadsbolag som verkar för boendelösningar för utsatta grupper bör i stället analyseras.

Förslag: Regeringen bör låta undersöka fler alternativ för en svensk social bostadssektor, däribland en statlig allmännytta, genom tilläggsdirektiv till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Allmännyttan som verktyg för social bostadspolitik

De kommunala allmännyttiga bostadsföretagens historia sträcker sig tillbaka till 1930-talet. Syftet med att en kommun har ägt ett bostadsföretag har hela tiden varit att detta ska vara kommunens instrument för att uppfylla kommunens bostadsförsörjningsansvar. Allmännyttan drivs sedan 2011 i ett allmännyttigt syfte, och enligt lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska ett kommunalt allmännyttigt bostadsaktiebolag bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Detta innebär också att bolagen ska åläggas affärsmässiga avkastningskrav. Regeln om affärsmässiga principer har tillkommit särskilt för att vara förenlig med EU:s statsstödsregler.

[74] Hettne (2020).

Enligt Grander har allmännyttan trots sin förändrade status ett handlingsutrymme att motverka ojämlikheten på bostadsmarknaden, men detta handlingsutrymme tolkas på olika sätt i de olika lokala sammanhang som de allmännyttiga bostadsbolagen befinner sig.[75] Det gör att allmännyttan inte generellt kan sägas vara ett verktyg som används för att motverka bostadsojämlikheten. Enligt Grander är bostadsfrågan politiserad på lokal nivå, och lagen om affärsmässighet används ibland som ett argument emot att bygga i mindre attraktiva lägen, där man annars hade kunnat bygga med lägre hyror.[76] Frågan är därför om allmännyttan uppfyller sitt allmännyttiga uppdrag i hela landet. Kommissionen för jämlik hälsa uppmärksammade att det kan krävas förtydliganden av vad som ingår i det allmännyttiga uppdraget, och den föreslog att länsstyrelserna får i uppdrag att i de allmännyttiga bostadsbolagens redovisning efterfråga en sammanställning av effekter av samhällsuppdraget.[77] Jämlikhetskommissionen instämmer i bedömningen att det behövs en bättre uppföljning av hur de allmännyttiga bolagen lever upp till sitt allmännyttiga syfte. I utredningen för en socialt hållbar bostadsförsörjning (Dir. 2020:53) ska kommunernas varierande användning av de allmännyttiga bolagen för en socialt hållbar bostadsförsörjning analyseras. Detta menar kommissionen är ett viktigt första steg för att få en korrekt uppfattning om hur allmännyttan fungerar i hela landet. Resultatet bör utmynna i ett förtydligande av det utrymme för att bedriva social bostadspolitik som finns inom ramen för affärsmässighetskravet.

Förslag: Lagstiftningen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag ses över med syfte att förtydliga det handlingsutrymme för att bedriva social bostadspolitik som finns inom ramen affärsmässighetskravet. Även detta bör kunna göras genom tilläggsdirektiv till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning.

[75] Grander (2018 c).
[76] Grander (2015).
[77] SOU 2017:47.

Affärsmässigheten påverkar byggandet genom redovisningsreglerna

Internationella överenskommelser om god bokföringssed är normgivande för hur redovisning av tillgångar utförs. Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering lyfter i betänkandet *Lån och garantier för fler bostäder* (SOU 2017:108) att det så kallade K3-regelverket som företag måste förhålla sig till vid redovisning av tillgångar och skulder försvårar byggande i vissa orter och lägen. Detta gäller framför allt på de orter där det finns en osäkerhet om framtida efterfrågan, och där redovisningsreglerna innebär att fastighetsvärden måste skrivas ner omedelbart efter färdigställande. I dessa fall bedöms investeringen i många fall inte som affärsmässig, och fastighetsägarens kreditvärdighet försämras. För allmännyttan kan en sådan nedskrivning alltså leda till att byggandet inte kommer till stånd.

Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering bedömer att reglerna kring hur diskonteringsräntan ska beräknas bör ändras för att underlätta byggande på svagare marknader och av bostäder med lägre boendekostnader. Bokföringsnämnden, som har haft i uppdrag att se över nämndens allmänna råd till 4 kap. årsredovisningslagen (1995:1554) rörande redovisningen av anskaffningsvärde, avskrivning och nedskrivning av materiella anläggningstillgångar, kommer till slutsatsen att ett avsteg från kravet på marknadsmässig diskonteringsränta inte är förenligt med gällande regelverk.[78] I den underlagsrapport som ligger till grund för myndighetens bedömning poängteras dock att det på många marknader finns en stor osäkerhet kring hur en marknadsmässig diskonteringsränta ska beräknas, vilket innebär att valet av diskonteringsränta i många fall kan ses som en tillämpningsfråga snarare än en fråga som skulle föranleda förändrade regler. I underlagsrapporten poängteras också att det kan behöva utredas närmare om EU:s statsstödsregler medger och kan vara förenliga med undantag från gängse redovisningsregler för allmännyttiga bostadsföretag på svaga bostadsmarknader.[79]

Bedömning: Att redovisningsreglerna inte kan förändras inom ramen för det internationella redovisningsregelverket ger större anledning att se över lagstiftningen för allmännyttan.

[78] Bokföringsnämnden (2020).
[79] Nordlund (2020).

Statlig hyresgaranti

Avsaknaden av ett tryggt boende kan få negativa konsekvenser för individens hälsa, välbefinnande och möjligheter att studera och arbeta. Att behöva flytta på grund av en otrygg boendesituation är en större och mer omvälvande händelse för barn.[80] I dagsläget står det hyresvärden fritt fram att forma sin uthyrningspolicy, vilket har lett till att betalningsanmärkningar samt för låg eller fel sorts inkomst kan leda till att man inte får ett förstahandskontrakt. En överslagsberäkning visar att 14 procent av befolkningen år 2017 var utestängda från 17 procent av hyreslägenheterna på grund av höga inkomstkrav.[81]

Enligt förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier kan kommunerna i dag ställa ut kommunala hyresgarantier och de har då möjlighet till statligt bidrag om 5 000 kronor per lämnad hyresgaranti. De har dock inte använts i speciellt stor utsträckning. Hyresgarantin fungerar som ett borgensåtagande för hyresgäster med oregelbunden inkomst, inkomst som inte räknas enligt hyresvärdarna eller betalningsanmärkning.[82] Kommunerna som använder garantin är överens om att det hjälper grupperna som har svårt att komma in på bostadsmarknaden och att tillgången till ett förstahandskontrakt stärker individerna. [83]

Som konstaterats ovan är detta ett av de bostadssociala verktyg som kommunerna har till sitt förfogande, men praktiken skiljer sig åt mellan kommunerna. Därmed beror det i dagsläget på bostadskommun i vilken utsträckning potentiella hyresgäster kan bli hjälpta av det här verktyget. Den tidigare nämnda utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning har även i uppdrag att analysera den rådande användningen av hyresgarantier och vid behov föreslå hur dessa kan utvecklas. Kommissionens mening är att en statlig garanti i högre grad skulle tillgängliggöra verktyget för boende i alla Sveriges kommuner och föreslår därför ändringar i reglerna för hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget genom att upphäva förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgaran-

[80] Nationella hemlöshetssamordnaren (2014).
[81] Boverket (2017).
[82] Boverket (2014 a).
[83] Statens bostadskreditnämnd (2010).

tier och införa en ny förordning om statlig hyresgaranti. Det innebär att staten tar över administrationen. [84]

Målgruppen för hyresgarantin ska vara samma som tidigare. Det innebär att garantin ska rikta sig till hushåll som trots betalningsförmåga (utan försörjningsstöd) ändå har svårt att få ett hyreskontrakt med besittningsskydd. Hushåll med låga inkomster, tillfälliga anställningar, betalningsanmärkningar eller skuldsaneringar kan klara sina boendeutgifter men som har tillräckliga inkomster för att få en rimlig levnadsstandard efter det att hyran är betald ska kunna få hyresgarantin. Fortfarande gäller att hushållen ska ha tillräcklig bedömd betalningsförmåga. Hushåll med hyresgarantier skulle kunna vara hjälpta av ett löfte om hyresgaranti redan när de kontaktar hyresvärdarna. Hushåll bör därför kunna begära prövning av att den statliga hyresgarantin ställs ut som ett förhandsbesked. De hushåll som skulle kunna bli aktuella är de som har en bruttoinkomst som är lägre än tre gånger förväntad hyra och som ändå bedöms klara ett hyreskontrakt eller de som har betalningsanmärkningar och pågående skuldsanering men som ändå bedöms klara ett hyreskontrakt. När hushållen som har beviljats ett löfte blir erbjudna ett hyreskontrakt, måste myndigheten (enligt förslaget Försäkringskassan) kontrollera att hushållet fortfarande har rätt till en statlig hyresgaranti.

I dag garanterar kommunerna 6 månadshyror för att det statliga bidraget på 5 000 kronor ska betalas ut. Kommissionen föreslår att garantin ska ersätta upp till 12 månadshyror, så att hyresvärdarna är garanterade att få ersättning för fler månadshyror än i dag. Systemet bör utvärderas efter några år.

En hyresgäst som har skött sina hyresbetalningar i 2 år bör inte ha något behov av förlängning, och hyresvärden bör kunna känna sig trygg med hyresgästen.

Garantins löptid är 2 år.Hyresgarantier utfärdas endast för permanentbostäder med hyresrätt som är förenade med besittningsskydd.

Hyresgäster med statliga hyresgarantier får en skuld till staten när staten ersätter en hyresvärd för utebliven hyresbetalning.

Om staten måste ersätta hyresvärden för uteblivna månadshyror, måste hyresgästen betala tillbaka hela beloppet till staten. I samband med att staten ersätter hyresvärden, övergår fordringen till staten som kräver in den från mottagaren av hyresgarantin. En återbetal-

[84] Förslaget är i sin helhet hämtat från Boverket (2014 a).

ningsplan bör upprättas i samråd mellan staten och hyresgästen. Statens fordran kan helt eller delvis efterskänkas, om mottagaren av hyresgarantin är på obestånd eller saknar utmätningsbara tillgångar och bedöms inte kunna betala fordringen senare heller.

För att alla ska ha lika förutsättningar att ansöka om hyresgaranti ska staten inte ta ut avgift av dem som ansöker om statliga hyresgarantier. Staten ska inte heller ta ut någon ränta. Detta innebär att förordningen (2011:211) om utlåning och garantier gäller med undantag för 14, 17 och 19 §§.

Jämlikhetskommissionen har övervägt Boverket som en myndighet som skulle kunna vara lämpad att pröva de statliga hyresgarantierna, men för det skulle det krävas att man bygger upp en administration för detta. Försäkringskassan handlägger individärenden som bostadsbidrag, och kommissionen bedömer att Försäkringskassan har den organisation och de rutiner som krävs för att pröva statliga hyresgarantier på individnivå. Den myndighet som är mest lämpad att pröva de statliga hyresgarantierna är därför Försäkringskassan. Förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2022. En ansökan om bidrag från en kommun enligt förordningen om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier ska upphävas, men förordningen kommer att gälla för ansökningar som inkommit till Boverket senast den 10 september 2021[85] och som ännu inte avgjorts den 1 januari 2022.

Förslag: Regeringen bör införa en statlig hyresgaranti med Försäkringskassan som ansvarig myndighet.

Ekonomiska konsekvenser

Boverket skattade år 2014 kostnaden för en statlig hyresgaranti, som skulle lämnas till hushåll som bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd betala hyresavgifterna, till mellan 61 och 294 miljoner kronor det första året. Den stora osäkerheten beror på svårigheten att bedöma hur många garantier som skulle ställas ut. I de två scenarierna ställs 20 000 respektive 98 000 garantier ut. Kostnaden avser både administrationskostnad och kostnader

[85] Boverkets föreskrifter och allmänna råd om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier, 2018:14 reglerar att ansökan om bidrag ska ha inkommit senast den 10 mars, 10 juni, 10 september eller 10 december.

för uteblivna hyresbetalningar. Den potentiella besparing som uppstår som en effekt av att personer får tillgång till ett tryggt boende är svåra att kvantifiera.

I Boverkets redogörelse över kommunernas kostnader för sociala kontrakt för de individer som är så kallat strukturellt hemlösa, alltså står utan bostad enbart på grund av bristen på bostäder, uppskattas att det kostar cirka 110 000 kronor per person och år.[86] Ett socialt kontrakt är inte alternativet för alla dem som skulle bli hjälpa av en hyresgaranti, men för en grupp inom den kategorin är det så.

Modeller för att hantera strukturell hemlöshet bland barnfamiljer

Den 1 januari 2020 blev Barnkonventionen lag, vilket också bör få praktiska konsekvenser för barns rätt till ett tryggt boende. Socialstyrelsen kartlägger hemlösheten vart sjätte år, men i övrigt görs ingen nationell kartläggning av hemlösheten. Därför är det svårt att säkerställa omfattningen på antalet människor i olika sorters hemlöshetssituationer. Det finns inte heller något krav på att kommuner ska kartlägga hur hemlösheten ser ut i kommunen, och de kommuner som kartlägger hemlösheten använder inte en standardiserad metodik och definition för detta.

Den otrygghet som barn i någon form av hemlöshet växer upp under får stor inverkan på barnens hälsa, trygghet, möjlighet till avskildhet för läxläsning och rum för vila och lek.[87] Hemlösheten föregås i många fall av en vräkning, och Barnombudsmannen pekar på att äldre barn ibland hoppar av skolan när familjen vräks.[88] I de fall där sociala problem som psykisk ohälsa eller missbruk existerar utgör en trygg bostad en förutsättning för att ta tag i de andra problemen.[89]

En metod som används i ett tjugotal svenska kommuner för att motverka hemlöshet för personer med stödbehov och som också utvärderas i ett antal projekt är Bostad Först-metoden. Den går ut på att erbjuda akut hemlösa personer med missbruksproblematik och psykisk ohälsa en permanent bostad med tillgång till frivilliga

[86] Boverket (2015 a).
[87] Rädda barnen (2017).
[88] Barnombudsmannen (2016).
[89] Nationella hemlöshetssamordnaren (2014).

och anpassade stödinsatser.[90] Kvalitativa uppföljningar av modellen uppvisar goda resultat i form av hög kvarboendenivå och förbättringar av individernas hälsa och ekonomiska situation.[91]

Samma tänkesätt skulle kunna appliceras på strukturellt hemlösa, och framför allt på barnfamiljer. Tillgång till ett tryggt boende för dessa har potential att motverka att hemlöshetssituationen leder till ytterligare sociala problem, som kan få långvariga konsekvenser. Boverket och Socialstyrelsen bör därför tillsammans med kommunerna kartlägga befintliga modeller för detta samt utvärdera dem med avseende på sociala effekter för strukturellt hemlösa barnfamiljer.

Enligt Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet var cirka 1 700 föräldrar med omyndiga barn hemlösa under mätveckan 2017 enbart på grund av att de inte hade kunnat få ett boende på den reguljära bostadsmarknaden.[92] Kostnaden för en att erbjuda dessa familjer ett långsiktigt boende beror på hur lösningen för dem ser ut i dag. Kommunens kortsiktiga lösningar med vandrarhem och liknande är dyra. Kostnader för kommunerna och myndigheterna för utredningsarbete tillkommer.

Rekommendation: Regeringen bör ge Boverket och Socialstyrelsen i uppdrag att tillsammans med intresserade kommuner pröva och utvärdera ett antal modeller som ger strukturellt hemlösa barnfamiljer rätt till boende.

Återställ bostadsbidraget som bostadspolitiskt instrument

Bostadsbidraget ges i dag till två målgrupper: barnfamiljer och unga utan barn (18–29 år). För barnfamiljer har det tre komponenter: bidrag till bostadskostnader, särskilt bidrag till familjer med hemmavarande barn samt särskilt bidrag till familjer med umgängesbarn. År 2018 infördes också ett bidrag för barn som bor växelvis, samtidigt som underhållsstödet för växelvis boende barn fasas ut. Den högsta bidragsgrundande bostadskostnaden har inte ändrats sedan 1997 och

[90] Ibid.
[91] Kristiansen (2013).
[92] Socialstyrelsen (2017).

ersättningsgraden sänktes 2006, vilket gör att bostadsbidraget i dag bara i liten utsträckning kompenserar för höga boendekostnader.[93] Enbart 5 procent av hyreshushållen har en bruksvärdeshyra som ligger under taket för att berättiga till ytterligare bostadsbidrag.[94] Bidraget kan alltså på sätt och vis ses som ett behovsprövat barnbidrag. Ungefär en tredjedel av alla som får bostadsbidrag får också ekonomiskt bistånd.[95]

För att återställa bostadsbidraget som ett bostadspolitiskt instrument som hjälper människor att efterfråga en bostad krävs att den maximala bidragsgrundande boendekostnaden höjs. Samtidigt är det viktigt att beakta de effekter på arbetsutbud som höjt bidrag kan få. Men i den mån människor får bostadsbidrag på grund av höga boendekostnader är det viktigt att bidraget ges på sådana nivåer att inte behov finns av försörjningsstöd också för att klara en skälig levnadsnivå. Annars kan de generellt höga boendekostnaderna leda till att grupper som i övrigt inte skulle ha behövt försörjningsstöd behöver vända sig till kommunernas socialtjänst för detta. De marginaleffekter som individer möter i försörjningsstödet är väsentligt högre än i bostadsbidraget, vilket kan minska arbetsutbudet. I kapitel 24 argumenteras för att bostadsbidragets barnkomponenter också bör förstärkas, med syfte att på ett effektivt sätt förstärka den disponibla inkomsten för låginkomsthushåll med barn. Detta bör ses som en komplettering till det förslag som här läggs. Att bostadsbidraget diskuteras i två olika kapitel har att göra med dess roll som förstärkning av möjligheterna att efterfråga bostad och som ett behovsprövat barnbidrag. Det är således viktigt både ur bostads- och familjepolitisk aspekt.

Som konstaterats ovan godkänns inte alltid bostadsbidrag som inkomst för blivande hyresgäster, vilket gör att bostadsbidraget förlorar sin funktion som bostadspolitiskt instrument. Detta bör omprövas.

En höjning av den bidragsgrundande bostadskostnaden och ersättningsgraden ökar de statliga utgifter men minskar i viss utsträckning de kommunala utgifterna för försörjningsstöd. Det gynnar också samhällsekonomin att så få människor som möjligt är beroende av försörjningsstöd. Höjd ersättning och höjd gräns för den

[93] Riksrevisionen (2017 a).
[94] Finanspolitiska rådet (2017).
[95] Riksrevisionen (2017 a).

bidragsgrundande boendekostnaden kan även få negativa arbetsutbudseffekter för dem som inte vid dagens nivåer har varit i behov av försörjningsstöd. Detta måste utredas särskilt.

Förslag: En utredning behöver initieras för att fastställa i vilken utsträckning bostadsbidrag inte godkänns som inkomst bland fastighetsbolagen. Syftet med en sådan utredning bör vara att antingen via lag eller via frivilliga överenskommelser uppnå en situation där bostadsbidraget kan användas för att efterfråga en bostad i högre utsträckning än i dag.

Förslag: Bostadsbidraget bör återupprättas som bostadspolitiskt instrument. Detta kräver en resursförstärkning av bostadsbidraget, med sikte på att höja den bidragsgrundande bostadskostnaden och ersättningsgraden. Regeringen bör ge ett tilläggsdirektiv till Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S 2018:13) med uppdrag att föreslå ett antal alternativa utformningar inom ramen för ett givet resurstillskott.

Ökat boendeinflytande vid standardhöjande åtgärder

En stor andel av hyresbeståndet står inför renoveringar, ofta beroende på att stammar behöver bytas ut på grund av ålder. Fram till 1990-talet kunde allmännyttan sätta undan medel för underhåll i skattefria underhållsfonder. Men under 1990-talet infördes beskattning på dessa avsättningar, vilket har gjort att medel inte avsätts för dessa ändamål i samma utsträckning. Underhåll ska i stället bekostas via hyran från de nuvarande hyresgästerna. De värdeöverföringar som har diskuterats tidigare innebär också att det i en del fall förs resurser ut ur de allmännyttiga bolagen som skulle ha kunnat användas för att genomföra underhållsåtgärder.[96]

Eftersom underhållsåtgärder inte ger rätt till hyreshöjningar, vill många fastighetsägare i samband med stamrenoveringar genomföra standardhöjande åtgärder som kan ge rätt till sådana. Dessutom genomför vissa privata fastighetsägare så kallade konceptrenover-

[96] Boverket (2014 b).

ingar, vilka innebär att vid vakanser renoveras enskilda lägenheter och hyran kan därmed höjas för nästkommande hyresgäst. Kartläggning har visat att hyreshöjningarna ofta blir betydande efter en renovering med standardhöjningar. Hyresgästföreningen beräknar att hyran i genomsnitt höjs med 37 procent, men det förekommer höjningar på 60 procent och mer.[97] Kartläggning har också visat att en stor andel av de boende inte har råd att bo kvar vid renoveringar som i många fall innefattar större standardhöjningar än vad som är nödvändigt.[98] Det är i många fall hushåll med lägre inkomster som flyttar, och de flyttar i många fall till områden med lägre socioekonomisk status. På så vis kan alltför omfattande standardhöjningar förstärka koncentrationen av låginkomsttagare till de områden som ännu inte har renoverats.

Enligt plan- och bygglagen har en fastighetsägare skyldighet att underhålla sin fastighet för att förbättra eller bevara skicket motsvarande det skick den var i vid uppförandet. Enligt miljöbalken ska bostäder hållas i sådant skick att olägenheter för människors hälsa inte uppstår, och ägaren ska vidta åtgärder som hindrar uppkomsten av olägenheter för människors hälsa. I jordabalkens tolfte kapitel (hyreslagen) görs det avseende hyresgästens rätt till inflytande en åtskillnad mellan underhåll och standardhöjning, men gränsen mellan dessa är svår att dra. Syftet med underhåll är att återställa byggnadens ursprungliga skick, så att den är brukbar. Uppräkningen i lagförarbetena är inte uttömmande. Man anger som exempel på standardhöjningar upprustning av kök och badrum, installation av bubbelbad, insättning av tvätt- eller diskmaskin, inglasning av balkonger, installation av centraldammsugare och bastu. Vissa underhållsåtgärder kan vara standardhöjande, till exempel utbyte av kylskåp till en helt annan och högre standardnivå. I 12 kap. 18 a § sjätte stycket jordabalken finns en lista på vad som är lägsta godtagbara standard för en lägenhet, vilket innebär att de mest grundläggande funktioner måste finnas – till exempel tillgång till varmt och kallt vatten. De allra flesta lägenheter uppnår lägsta godtagbara standard i dag. Godkännande krävs inte av hyresgästen för åtgärder som hyresvärden vill genomföra i syfte att en lägenhet ska uppnå lägsta godtagbara standard.[99]

[97] Hyresgästföreningen (2017 b).
[98] Boverket (2014 b).
[99] 12 kap. 18 d § andra stycket jordabalken.

Som huvudprincip är hyresvärden skyldig att se till att lägenheten på tillträdesdagen är i sådant skick att den är fullt brukbar som bostad, enligt den allmänna uppfattningen i orten.[100] Hyresvärden har dessutom en skyldighet att under hyrestiden ombesörja sedvanligt underhåll (reparationer) med skäliga tidsmellanrum för att hålla lägenheten i fullt brukbart skick.[101] Som diskuterat ingår underhållskostnader i hyran, vilket innebär att fastighetsägare inte har rätt att höja hyran på grund av sedvanligt underhåll.

En hyresvärd som vill vidta en standardhöjande åtgärd som har en inte obetydlig inverkan på lägenhetens bruksvärde ska först informera berörda hyresgäster om åtgärden. Det enda formkrav som ställs på informationen är att den ska vara skriftlig.[102] För att sådana standardhöjande åtgärder ska få genomföras behövs ett godkännande från berörda hyresgäster.[103] Får inte hyresvärden hyresgästernas godkännande, kan hyresvärden efter två månader vända sig till hyresnämnden och begära tillstånd. Sådana tillstånd ges i nästan samtliga fall.

Skulle hyresvärden påbörja standardhöjande arbeten utan nödvändigt godkännande från berörda hyresgäster eller tillstånd från hyresnämnden, har hyresgästerna möjlighet att ansöka till hyresnämnden med begäran om att nämnden ska förbjuda hyresvärden att utföra arbetet.[104] Ett sådant förbud kan förenas med vite. Om hyresvärden hunnit genomföra standardhöjande åtgärder utan behövligt godkännande eller tillstånd, har hyresvärden inte rätt att tillgodogöra sig standardhöjningen vid prövning av hyrans skälighet förrän minst fem år förflutit sedan åtgärden genomfördes, under förutsättning att den berörda hyresgästen bor kvar i lägenheten.[105]

Ändring av hyra eller andra villkor i bostadshyresavtal kan genomföras på två olika sätt, antingen genom individuella förhandlingar direkt mellan hyresvärd och hyresgäst eller genom kollektiva förhandlingar mellan hyresvärden och hyresgästförening grundade på förhandlingsordningar. De flesta hyreslägenheter i Sverige omfattas av förhandlingsordning.

---

[100] 12 kap. 9 § jordabalken.
[101] 12 kap. 15 § jordabalken.
[102] 12 kap. 18 e § första stycket jordabalken.
[103] 12 kap. 18 d § andra stycket jordabalken.
[104] 12 kap. 18 h § jordabalken.
[105] 12 kap. 55 a § jordabalken.

Om hyresgästen inte accepterar hyresvärdens förslag till hyreshöjning vid individuella förhandlingar, har hyresvärden rätt att ansöka till hyresnämnden för prövning av hyrans skälighet. Sådan ansökan kan hyresvärden göra tidigast en månad efter det att hyresgästen mottagit hyresvärdens skriftliga villkorsändring.[106] Om parterna inte kommer överens vid kollektiva förhandlingar, har hyresvärden rätt att ingå överenskommelser om hyreshöjning direkt med de enskilda hyresgästerna när de kollektiva förhandlingarna formellt avslutats. Hyresvärden kan ansöka till hyresnämnden om en prövning av hyrans skälighet för de hyresgäster som inte frivilligt accepterar hyresvärdens bud.[107] Vid prövning i hyresnämnden av en hyreshöjning är hyresvärden sökande och den enskilda hyresgästen svarande, även om Hyresgästföreningen ofta agerar ombud åt hyresgästen på dennas fullmakt.

Oavsett om det varit individuella eller kollektiva hyresförhandlingar är hyresnämndens uppgift att fastställa hyran till skäligt belopp när det inkommer en ansökan om villkorsändring som rör hyrans storlek.[108] Detta sker genom en så kallad bruksvärdesprövning, som i korthet går ut på att jämföra den begärda hyran med i första hand kollektivt framförhandlade hyror för lägenheter i samma ort som har ett likvärdigt bruksvärde som prövningslägenheten. Av betydelse vid bedömning av en lägenhets bruksvärde är bland annat dess standard och tillhörande förmåner. Däremot ska man bortse från byggnadsår och produktions-, drifts- och förvaltningskostnader.[109]

Ända sedan dagens system för hyresgästinflytande infördes år 1997 har tanken varit att hyresgäster ska ha en reell möjlighet att påverka mer än bara rena lyxrenoveringar. När hyresnämnden prövar en ansökan om tillstånd till förbättrings- och ändringsåtgärder, ska nämnden göra en avvägning mellan hyresvärdens och hyresgästens intressen. Åtgärderna ska enligt 12 kap. 18 f § jordabalken tillåtas, om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse av att genomföra dem och de inte är oskäliga mot hyresgästen. Detta antyder att det krävs förhållandevis starka skäl för att en åtgärd ska hindras av hyresgästen, och praxis visar att hyresvärdar nästan alltid får tillstånd av hyresnämnderna och Svea hovrätt att genomföra sina begärda åtgär-

[106] 12 kap. 54 § första stycket jordabalken.
[107] 24 § hyresförhandlingslagen.
[108] 12 kap. 55 § jordabalken.
[109] SOU 1966:14 s. 239.

der. När 12 kap. 18 f § jordabalken ändrades år 2002, var ett huvudsyfte att hyresgästerna skulle få ett starkare inflytande. I förarbetena angavs specifikt att hyresgästens intresse av att bibehålla en lägre hyra skulle vägas in i hyresnämndens prövning.[110] Trots detta förekommer det ofta att hyresnämnderna och Svea hovrätt uttalar att en åtgärd inte kan vara oskälig, eftersom den inte utgör en lyxrenovering. I vissa fall tycks det göras i förbifarten, men i flera fall tycks det faktum att en åtgärd inte är ”onödigt lyxig” göra att hyresgästens intresse av att bibehålla en låg hyra enligt domstolen inte anses väga över hyresvärdens intresse av att åtgärden genomförs.[111]

I juni 2019 beslutade riksdagen om lagändringar som ska ge hyresgäster större möjlighet att utforma standarden (viss utrustning eller underhåll) på den egna bostaden, genom möjlighet att individuellt avtala om hyrespåslag eller avdrag för tillval och frånval från lägenhetens ursprungliga standard.[112] Ersättningen för tillval eller frånval ska gälla under maximalt tio år, för att sedan omfattas av reglerna för bruksvärdeshyra. Hyresgästföreningen är positiv till förändringar som ökar hyresgästers möjlighet att själva påverka utformningen av sina bostäder men anser inte att lagändringen på något sätt förbättrat hyresgästernas inflytande när det gäller standardhöjningar som initieras av hyresvärdar.[113]

Författningsförslag

För att säkerställa att hyresgästerna inte behöver möta hyreshöjningar som tvingar dem att flytta föreslår kommissionen att regeringen initierar en förändring i hyreslagen (12 kap. jordabalken) som reglerar valmöjligheter för hyresgästen vid standardhöjande åtgärder i hyresbeståndet.

Det bör vara rimligt att kräva av både stora och små hyresvärdar att inte genomföra standardhöjningar som kan innebära att hyresgäster måste flytta av ekonomiska skäl. Det kan därför finnas ett behov av att införa ett krav på att hyresvärden måste erbjuda ett basalternativ vid standardhöjande åtgärder som minimerar hyreshöj-

[110] Prop. 1996/97:30, s. 68 och prop. 2001/02:41, s. 24.
[111] Wetterberg (2016).
[112] 12 kap. 55 d § jordabalken.
[113] Hyresgästföreningen (2017 b).

ningen.[114] Ett basalternativ innebär en minsta möjlig standardhöjning som inte kan väljas bort, men i övrigt behöver hyresgästen inte gå med på andra standardhöjande åtgärder. Det finns därför inte någon risk att fastigheter skulle få ett eftersatt underhåll. För hyresvärden är det viktigt att kunna säkerställa en ekonomisk hållbar förvaltning och utveckla fastigheten genom bland annat standardhöjande åtgärder så att bostaden är attraktiv och kan hyras ut till annan hyresgäst i framtiden. Detta är också en faktor som beaktas av hyresnämnden i tillståndsprövningen. Det vanliga underhållsarbetet (t.ex. stambyte) ingår i hyran och ska inte leda till hyreshöjning.

Däremot kan hyresgäster som vill ha standardhöjande alternativ (t.ex. kaklat badrum) i sin lägenhet få ytterligare alternativ att välja mellan i samband med det vanliga underhållsarbetet. De åtgärder som hyresgäster ska kunna påverka gäller endast standardhöjande åtgärder. Det görs i samband med att hyresgästen godkänner en standardhöjande åtgärd. Ofta får hyresgästen en totalbild av vad hyresvärden vill genomföra för åtgärder. Det blir svårt för hyresgästen att bedöma vad som är underhåll och vad som är standardhöjande åtgärder.

En första viktig förändring är att införa en uppgiftsskyldighet om att hyresvärden ska redovisa vad som är standardhöjande åtgärder respektive vad som är sedvanligt underhåll som inte har inverkan på bruksvärdet eller hyran. Det är ett sätt för hyresgästen att förstå vilka slags upprustningsåtgärder som hyresvärden vill genomföra i lägenheten och för att tydliggöra för hyresgästen vilken åtgärd som kan leda till en hyreshöjning. Syftet med att införa en möjlighet för hyresgästen att välja upprustningsnivå är att stärka hyresgästernas boendeinflytande ytterligare.

Eftersom hyresvärden kommer att veta ungefärliga kostnader för åtgärderna genom olika offerter, borde det var möjligt att dessutom uppge hyresökningar i form av intervall för de olika standardhöjande åtgärderna. Att förhandla om hyran i förväg så att hyresgästerna får ett pris där i alla fall en tänkt hyra eller en högsta hyra anges på de åtgärder borde ses som positivt och efterfrågat. Utgångspunkten är att bruksvärdesprincipen som hyressättningsmodell inte ska förändras. Bruksvärdesprincipen torde vara möjlig att beakta genom att de nya hyrorna bestäms utifrån vad som närmast kan liknas vid prislistor, (hyresnivåskillnader) där olika åtgärder ges olika mycket på-

[114] SOU 2017:33.

verkan på bruksvärdet baserat på vad som på regional, och ibland lokal, nivå har förhandlats fram mellan parterna.

I tidigare förarbeten finns en rekommendation (ej bindande) att hyresvärden så utförligt som möjligt ska beskriva de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av åtgärderna, för att hyresgästen ska kunna göra ett informerat val. Vid lagändringen 2002 övervägdes att införa lagstadgade krav på innehållet i informationsmeddelandet, men detta bedömdes inte vara nödvändigt. Däri skriver man att om hyresvärden lämnar information om hur stor hyreshöjning åtgärderna beräknas leda till är denna information inte bindande i en senare hyresförhandling. Uppgiften lämnas i samband med övrig information som hyresvärden ger vid standardhöjande åtgärder.

Det som talar för förslaget är att vid standardhöjande åtgärder ges hyresgästen möjlighet att kunna välja att lägenheten ska kunna renoveras till olika standard med olika hyresnivåskillnader. Ett förtydligande i den information som ska ges till hyresgästen är att de ekonomiska konsekvenserna framgår. Hyreshöjningen gäller för överskådlig framtid och beror på vilket alternativ som hyresgästen väljer. Det har invänts att det inte går att meddela vilken hyra man tänker begära efter standardhöjningen, därför att det kan komma att ändras. Många hyresvärdar förhandlar dock kollektivt så tidigt som möjligt, och det är därför fullt rimligt och möjligt att ge hyresgästen informationen och möjligheten till att välja med upplysning om de ekonomiska konsekvenserna. Dessa hyresnivåskillnader gäller som sagt för en överskådlig framtid och kommer inte att hindra en normal hyresförhandling framöver.[115] Hyresgästen kommer att ha en realistisk uppfattning om hur stor hyreshöjning det kan bli fråga om. För de hyresgäster som önskar en högre standard i sin lägenhet kommer hyran att bli högre. Det torde innebära att de flesta hyresgäster kan bo kvar efter en standardhöjande åtgärd. Ett sådant hyresgästinflytande kommer troligen leda till färre hyrestvister. På sikt skulle det kunna bli skilda hyresnivåer på lägenheterna i ett hyreshus, vilket kan bidra till en något minskad inkomstmässig segregation.[116] Förslaget är förenligt med hyresförhandlingslagens bestämmelser.[117] Det är möjligt för hyresgäster att inte godkänna en standardhöjande åtgärd. Hyresvärden kan begära tillstånd hos hyresnämnden.

[115] Hyresgästföreningen (2017 b).
[116] Lind (2015 a).
[117] Särskilt 21 § hyresförhandlingslagen, däri det framgår att parterna inte får fastställa olika hyror i samma hyreshus. Men om det är skillnader i bruksvärdet är det motiverat med olika hyror.

I dag gäller att hyresnämnden vid prövningen ska beakta om åtgärderna leder till en hyreshöjning som gör att de blir oskäliga gentemot hyresgästen. Ofta har den hyra som ska utgå efter standardhöjningen inte förhandlats, då hyresnämnden ska pröva om tillstånd ska ges. Hyresnämnden kan inte inom ramen för tillståndsprövningen i dag fastställa vilken hyra som ska gälla efter renoveringen. Hyresnämnden kan i en senare process fastställa hyran till ett skäligt belopp, men det innebär inte att åtgärderna för den skull automatiskt blir skäliga. Hyresnämnden kan nämligen inte i den senare processen på nytt ta ställning till om förbättringsåtgärderna varit alltför omfattande utan ska utgå från det bruksvärde som lägenheten har.

När hyresnämnden prövar om sådant tillstånd ska lämnas görs en intresseavvägning. När 12 kap. 18 f § jordabalken ändrades 2002, var ett huvudsyfte att hyresgästerna skulle få ett starkare inflytande. Hur avvägningen ska göras stadgas i 12 kap. 18 § f jordabalken. Ansökan ska bifallas om hyresvärden har beaktansvärda skäl av att åtgärden genomförs, exempelvis hyresvärdens intresse av att renovera lägenheten för att hyra ut i framtiden (steg 1) och det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs. I förarbetena angavs specifikt att hyresgästens intresse av att bibehålla en lägre hyra skulle vägas in i hyresnämndens prövning.[118] I dessa avvägningar kan hänsyn tas till flera omständigheter som hyresgästens ekonomiska situation, höga ålder, intresset av att bevara äldre och fullt fungerande inredning eller om hyresgästen annars skulle drabbas särskilt hårt som att beakta om åtgärderna leder till en boendekostnad som blir opåkallat hög. Slutligen görs en avvägning mellan parternas intressen, där exempelvis en åtgärd som kan medföra en kraftig hyreshöjning kan väga över hyresvärdens intresse (Steg 3).

Om mycket omfattande standardhöjande åtgärder godkänns, blir mycket stora hyreshöjningar skäliga. Frågan om en eventuell hyreshöjning måste beaktas i prövningen av om en åtgärd ska tillåtas. Annars tas inte hyresgästens intresse av att hålla hyran nere till vara. Kommissionen bedömer att förslaget torde kunna leda till att hyresnämnden samtidigt kan pröva både de föreslagna åtgärderna och ett eventuellt hyrespåslag, vilket blir mer effektivt.[119] Förslagen föranleder ändringar i 12 kap. 18 e jordabalken. Jämlikhetskommissionen har övervägt om det fanns behov av ändring och förtydligande i

[118] Prop. 1996/97:30, s. 68 och prop. 2001/02:41, s. 24.
[119] Se även prop. 2001/02:41.

12 kap. 18 § f jordabalken. Kommissionen har övervägt om det i lagtexten skulle framgå på vilket sätt avvägning mellan hyresvärden och hyresgästens intresse ska göras och vilka åtgärder som bör godtas. Kommissionen bedömer att det inte finns behov av att ändra den i dagsläget, eftersom avvägningen framgår tydligt i tidigare förarbeten. Endast en mindre ändring görs med anledning av förslag om att införa nytt andra stycke i 12 kap. 18 e jordabalken.

Utformning

I dag regleras i 12 kap. 18 e § jordabalken, skriftlig information till hyresgästen om standardhöjande åtgärder utan att det finns krav på innehållet. I jordabalken införs krav på vad det skriftliga meddelandet ska innehålla. För att en hyresgäst ska kunna ta ställning till de åtgärder som hyresvärden vill utföra, bör det i informationen specificeras vad som är standardhöjande åtgärd och vad som är sedvanliga underhållsåtgärder. Det blir tydligt för hyresgästen, och det kan även underlätta vid en eventuell prövning i hyresnämnden och domstol om hyresgästen inte godkänner åtgärderna. Hyresvärden ska i det skriftliga meddelandet redovisa olika standardhöjande alternativ som hyresgästen ska välja mellan och som innebär hyresnivåskillnader. Det ska finnas en lägstanivå.

Ekonomiska konsekvenser

Konsekvensen blir en långsammare takt i renoveringarna av de stora hyresbestånden. Ett antal påtvingade förflyttningar kan troligen avvärjas, då boendekostnaden i många fall inte kommer att öka till mer än vad individerna kan betala. Förändringen kan alltså verka återhållande på både bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. Båda dessa bidragsformer har setts öka både hos dem som flyttar och hos dem som bor kvar efter en renovering.[120]

Förslag: Inför ett lagstadgat krav på hyresgästernas möjlighet att välja nivå vid renovering.

[120] Boverket (2014 b).

21 Regionala frågor

21.1 Utgångspunkter[1]

- Historiskt, från andra hälften av 1800-talet, har det skett en konvergens i inkomster mellan regionerna, men under senare decennier har tillväxten och inkomsterna koncentrerats till storstadsområdena. Stockholm är den region som har de högsta inkomsterna. Samtidigt finns skillnader både i hushållens kostnader för boende, mat med mera och andra icke marknadsrelaterade skillnader i levnadsvillkor som gör det svårt att jämföra standarden i alla viktiga avseenden.
- Sverige utmärker sig internationellt genom att en så hög andel som 25 procent av alla arbetstillfällen finns i huvudstadsregionen. I övriga studerade EU-länder är motsvarande andel ungefär hälften så stor. Däremot är andelen arbetstillfällen i övriga storstadsregioner i Sverige närmare genomsnittet för de studerade länderna.
- De ökande inkomstskillnaderna mellan regionerna förklaras till en del av att yngre välutbildade lämnar mindre och perifera regioner och flyttar till större och mer tätbefolkade regioner. Humankapitalskillnaderna förstärks av att det främst är unga med goda studieresultat eller välutbildade föräldrar som flyttar.
- Utbildningsmöjligheterna skiljer sig mellan olika delar av landet, och långa avstånd till högskola kan motverka övergång till högre studier. Dessutom finns det studier som indikerar att avstånd till högskolan spelar större roll i högskolebeslutet för unga från studieovana hem än för unga med välutbildade föräldrar.

[1] Detta avsnitt bygger till stor del på beskrivningen i avsnitt 12.3. För referenser hänvisas till detta avsnitt.

21.2 Problembild och diagnos[2]

Problem

- Skattekvoten skiljer sig mellan Sveriges kommuner, och i många små kommuner är skattesatsen mycket högre än i de stora städerna. Långtidsutredningen 2015 beräknade i sitt huvudscenario över den regionala utvecklingen att mycket avlägsna glesbygdskommuner till år 2040 skulle behöva höja skattesatsen med 6 kronor för att upprätthålla 2015 års servicenivå, medan storstadskommunerna enbart skulle behöva höja kommunalskatten med 1 krona.
- En lägre andel av befolkningen har högskoleutbildning i glesare kommuner, samtidigt som dessa kommuner har stor brist på utbildad arbetskraft till välfärdsyrkena. De minsta FA-regionerna[3] kommer framöver att ha störst problem med kompetensförsörjningen, både med högskoleutbildad arbetskraft och med arbetskraft med motsvarande treårigt gymnasium.
- Betygsskillnaderna mellan skolor i små och stora kommuner har ökat de senaste decennierna, och majoriteten av de elever som går i de svagaste skolorna (mätt som skolans mervärde) bor på landsbygden.
- Under det senaste decenniet har statlig verksamhet lagts ner i tätorter av alla storlekar, men den största absoluta minskningen av antalet arbetsställen har skett i de allra minsta tätorterna. Samtidigt möter glesbygden också ett minskat utbud av apotek, postombud och dagligvarubutiker.

Diagnos

- De ökande skattesatserna i glesbygdskommuner kan till en del förklaras av att en minskande befolkning gör att fasta kostnader behöver slås ut på färre invånare och att kostnaden per invånare alltså ökar. De kommuner som får ökade kostnader kan inte på-

[2] Bygger till stor del på beskrivning i kapitel 12.3. För referenser hänvisas till detta avsnitt.
[3] En funktionell analysregion (FA-region) är en region, inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor. En indelning gjord av Tillväxtanalys 2015 delar in Sverige i 60 FA-regioner.

verka skattebasen nämnvärt utan måste höja kommunalskatten för att öka intäkterna. För att undvika alltför stora skattehöjningar krävs det både att det kommunala utjämningssystemet bättre kan kompensera för vissa orters gleshet och avstånd och att de åtaganden som staten lägger på kommunerna finansieras i tillräcklig utsträckning.

- Driftskostnaderna för service i glesbygd är högre än i städerna, varför kostnadsbesparingar har lett till indragen service. Dessutom har staten vid avregleringar förlitat sig på att marknaden ska leverera tjänster i hela landet, vilket till exempel inte har skett på post- och apoteksmarknaderna. För god service i hela landet krävs en ökad statlig närvaro och en statlig strategi kring infrastrukturen.[4]
- Eftersom avstånd till högskola påverkar beslutet om att läsa vidare, kan en del av glesbygdens utbildningsunderskott förklaras av långa avstånd till lärosäten. För att kompensera för detta behövs en strategi för att genom digital teknik tillgängliggöra högre utbildning i hela landet.[5]
- Skolans kvalitetsvariationer över olika sorters kommuner kan till en del förklaras av kommunernas förutsättningar för att klara av sitt kärnuppdrag, till en del av svårigheter att rekrytera personal.

21.3 Förslag och bedömningar

Vidare omfördelning i det kommunalekonomiska utjämningssystemet

Det kommunala kostnadsutjämningssystemet förändrades den 1 januari 2020 med syfte att ge en förstärkt fördelningsprofil och ytterligare kompensation för merkostnad i glesbygd. Den grundläggande modellen för kostnadsutjämning bibehålls, men ett antal mindre förändringar genomförs. Bland dessa kan nämnas införandet av en delmodell för kommunal vuxenutbildning och att det i delkomponenterna för förskola och fritidshem införs kompensation

[4] Det senare diskuteras i kapitel 27.
[5] Se förslag i kapitel 17.

för socioekonomi samt för gles bebyggelse. Även inom delmodellen för gymnasieskolan införs kompensation för gles bebyggelse.[6] Förändringarna är i linje med kommissionens uppdrag och syftar till att i högre grad ta hänsyn till de olika kommunernas förutsättningar vid utjämningen.

Riksrevisionen har utvärderat det kommunalekonomiska utjämningssystemet och drar slutsatsen att systemet inte är utformat på ett sådant sätt att kommunerna kan ge kommuninvånarna likvärdig service utan alltför stora skillnader i skattesats. Riksrevisionen menar vidare att den befintliga utjämningen inte heller med de senaste tilläggen i tillräcklig utsträckning kompenserar för de kostnader som uppstår på grund av kommunens storlek, befolkningsunderlag, befolkningsförändringar samt socioekonomi. De förväntade kostnaderna för genomsnittlig service och effektivitet underskattas enligt Riksrevisionen systematiskt för glesa kommuner i den modell som nu används. En ökad utjämning skulle enligt rapporten utjämna skillnaden i de skattesatser som gällde 2017 från 6,73 till 4,84 procentenheter.[7] Riksrevisionens rekommenderar regeringen att bland annat utveckla den befintliga kostnadsutjämningen så att den i större utsträckning utjämnar för kostnadsskillnader som uppstår på grund av att kommunerna har olika yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt för storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi. Man rekommenderar även regeringen att ge Tillväxtverket i uppdrag att uppdatera och utveckla utjämningssystemet.

Skattesatsen tenderar att vara högre i kommuner med lägre inkomster, och det är från fördelningssynpunkt eftersträvansvärt att begränsa ökningen av kommunalskatterna i dessa kommuner. Samtidigt är många kommuner i stort behov av ytterligare resurser, och den statliga kompensationen för ett antal ålagda uppgifter täcker inte helt de kostnader som kommunsektorn har för dessa.[8] Sannolikt gäller att uppgifter som åläggs kommunerna ovanifrån men som inte finansieras i tillräckligt stor utsträckning riskerar att vara mer betungande för mindre kommuner som inte kan utnyttja skalfördelar i välfärdsproduktionen. Dessutom är ersättningen från staten till kommunerna statiskt beräknad, det vill säga transfereringen är otill-

[6] Prop 2019/20:11.
[7] Riksrevisionen (2019 b).
[8] Detta gäller exempelvis mottagning av asylsökande, eftersom de två år under vilka staten tar på sig kostnader i de allra flesta fall inte räcker för integration och självförsörjning.

räcklig om kostnaderna växer över tid. Det är däremot inte givet huruvida finansiering av det kommunala välfärdsuppdraget via kommunalskatt eller via statlig skatt (med efterföljande transfereringar till kommunsektorn) är mest fördelaktigt från fördelningssynpunkt, eftersom det beror på vilka statliga skatter som används för ändamålet.

Inkomstutjämningssystemet kan också påverka kommunernas incitament att investera i utbildning för grupper som får försörjningsstöd. För kommunerna innebär det en kostnadsbesparing när en person lämnar försörjningsstödet, men på grund av inkomstutjämningen tillfaller bara en mindre del av den ökande skatteintäkten den egna kommunen. Trots detta kan det antas att kommunerna har som mål att reducera beroendet av försörjningsstöd bland kommunens invånare.

Strukturåtgärder

Ett kostnads- och inkomstutjämningssystem som bidrar till likartade villkor för kommuner och regioner att säkerställa en välfärd av hög kvalitet är viktigt för möjligheterna att utbilda och försörja sig för medborgare i hela landet. Samtidigt finns det gränser för hur stor utjämningsuppgift som kan läggas på utjämningssystemet. Kommunutredningen har i sitt betänkande diskuterat kommunernas förutsättningar att möta medborgarnas krav och förväntningar i ett bredare perspektiv än bara utjämningssystemets.[9] Utredningen diskuterar bland annat samverkanslösningar, kommunsammanläggningar, digitalisering och andra kapacitetshöjande investeringar och, på ett mer fundamentalt plan, förändringar av kommunernas uppgifter.

Små kommuner har inte möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar och har möjligen en del att vinna på sammanläggningar.[10] En litteraturöversikt över studier av kommunsammanslagningar i länder med likartad kommunstruktur visar dock att det inte är givet att sammanslagningar av små kommuner ger de förväntade kostnadsbesparingarna, samtidigt som de i vissa fall får negativa effekter på demokratiska aspekter som valdeltagande.[11] Kommunsammanslagning är under alla omständigheter en lösning som har bäst förutsätt-

[9] SOU 2020:8.
[10] Tingvall m.fl. (2006).
[11] Erlingsson (2019).

ningar att förbättra effektiviteten i delar av västra och södra Sverige, där befolkningstätheten är högre. Digitalisering har däremot goda förutsättningar också i glesare befolkade delar av landet, under förutsättning att bredbandsförbindelserna blir tillräckligt utbyggda. Detta kräver å andra sidan betydande investeringar.

Förändrade uppgifter och därtill kopplade resursflöden ligger nära till hands för vissa funktioner – skola och räddningstjänst är exempel – och ligger i linje med vad kommissionen föreslår på annat ställe i detta betänkande. Att ansvarsfördelningen mellan kommun och stat görs beroende av kommunens storlek, så kallad asymmetrisk ansvarsfördelning, är också ett alternativ som bör övervägas för vissa sektorer.

Den senaste kommunutredningen diskuterade ekonomisk stimulans för att komma längre med kommunsammanläggningar än vad som kan åstadkommas med ren frivillighet. Om riktade statsbidrag ska utnyttjas, bör de klustras till att omfatta hela sektorer, vilket överensstämmer med vad kommissionen förordar beträffande skolan.

Bedömning: En viss ytterligare utveckling av det kommunala utjämningssystemet är av allt att döma motiverad, men i längden krävs strukturella förändringar av kommunsystemet och eventuellt förändrade arbetsuppgifter för att det ska vara hållbart. En kombination av ekonomiska stimulanser och villkorade insatser torde bli nödvändiga.

Ökad statlig närvaro och samverkan

Under perioden 2008 till 2014 försvann 133 statliga arbetsställen på orter med upp till 10 000 invånare.[12] Det har gjort att det i glest befolkade regioner är svårare att som medborgare lokalt få hjälp i administrativa ärenden och få service. Även i storstädernas särskilt utsatta områden har staten dragit sig tillbaka, och även där finns alltså motiv för en samlande punkt för statens verksamheter. Utrikes födda och personer med funktionsnedsättning är grupper som har särskilda problem med att ta del av information via digitala kanaler, varför lokal närvaro kan spela extra stor roll för dessa grupper.[13]

[12] SOU 2017:1.
[13] SOU 2018:43.

I dagsläget finns 113 statliga servicekontor, som från och med juni 2019 drivs av Statens servicecenter. Vid dessa ges hjälp med enklare serviceärenden hos Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket. Från och med 2020 inrättas 4 nya servicekontor i FA-regioner som inte har något servicekontor i dag. Dessutom kommer servicekontoren under 2020 att ge service avseende Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet (obokade besök) på vissa platser där Arbetsförmedlingen lägger ner verksamhet och där servicekontor finns.[14] En utredning har tillsatts med syfte att analysera hur de statliga servicekontoren, och därmed den lokala tillgången till statlig service, ska stärkas. Medel har tillförts i budgeten för 2020, och utredningen ska föreslå var nya servicekontor ska etableras samt vilka myndigheters verksamhet som ska lokaliseras vid dessa.[15]

Regeringen har en ambition att stärka den statliga närvaron i landet och har därför principiellt tagit beslutet att inga nya myndigheter ska lokaliseras i Stockholm under mandatperioden. Att statlig service är lokalt tillgänglig är dock troligen viktigare för förtroendet för statens institutioner än att det finns statligt anställda på expertmyndigheter på orten.

Betydelsen av statlig närvaro i hela landet blir tydlig när det gäller brottsbekämpning. Att närmaste polis finns mycket långt bort när man blir utsatt för ett brott kan skapa otrygghet. Den parlamentariska landsbygdskommittén har föreslagit ett krav på maximal ingripandetid vid akut händelse ska föras in i Polisens regleringsbrev.[16] Polismyndigheten menar att ett sådant mål inte har satts upp, eftersom förutsättningarna skiljer sig åt i regionerna och att ett sådant mål skulle kräva en kraftig omlokalisering av poliser i tjänst i dag eller utökade resurser.[17] Enligt kommissionens bedömning är detta dock ett uppslag som bör utredas närmare.

Arbetsförmedlingen har i sin lägesbeskrivning om lokal närvaro skrivit att man har avvecklat eller ska avveckla kontor på 132 orter under 2019 och 2020 och att man genom samarbete med kommuner eller servicekontoren har säkrat lokal fysisk närvaro på 99 orter. Där-

[14] Finansdepartementet (2020).
[15] Ibid. Utredningen har i ett delbetänkande redovisat sin bedömning om var nya kontor ska lokaliseras och ska slutredovisa sitt uppdrag i november 2020.
[16] SOU 2017:1, s. 175.
[17] Polismyndigheten (2017).

med återstår 33 orter där man under 2020 behöver lösa den lokala närvaron. För mer än hälften av orterna pågår diskussionen om samarbete med kommunerna om lokal närvaro.[18]

I kapitel 17 har diskuterats hur distansutbildning kan utökas och genom digital teknik tillgängliggöras i fler delar av landet. Som påpekades ovan kan dock personer med funktionsnedsättningar och utrikes födda missgynnas av att fysiska möten ersätts av information och möten via digitala kanaler. Därför är det av vikt att en myndighet som Arbetsförmedlingen hittar sätt att erbjuda fysiska möten även på de orter där en sådan lösning inte finns i dag och där kontoret antingen har lagts ner eller kommer att lägga ner.

I flera av de aktuella sektorerna, exempelvis utbildning och arbetsförmedling, är samverkan med den lokala offentliga sektorn självskriven. Lämpliga former för denna samverkan varierar med sektorn och kan också bero på lokala förutsättningar.

Bedömning: Ambitionen att stärka den lokala statliga närvaron är god, och att göra detta genom ett ökat antal servicekontor framstår som motiverat. En lokal närvaro är viktig för en myndighet som Arbetsförmedlingen, som bör kunna erbjuda bokade besök i egen regi eller i samverkan med kommunen.

Förslag: Vilka krav som ska kunna ställas på polisnärvaro bör utredas närmare.

Bedömning: Expertmyndigheter bör lokaliseras efter andra principer än regionala hänsyn, såsom möjlighet till kompetensförsörjning och kunskapsutbyte.

Ytterligare förslag med regional dimension

En viktig del i att skapa jämlika förutsättningar för marknadsinkomster i hela landet är att tillgängliggöra utbildning. Därför har kommissionen föreslagit ett antal åtgärder på utbildningsområdet

[18] Arbetsförmedlingen (2020).

som har en tydlig regional dimension. Dessa förslag har presenterats i sin helhet i kapitel 17 men beskrivs kortfattat här.

Även infrastrukturen kan vara ett verktyg för att skapa ökad regional jämlikhet. I kapitel 27 om institutionella frågor föreslås ett antal åtgärder på infrastrukturområdet med en tydlig regional dimension.

Strategi för regionalt tillgänglig högre utbildning

Regeringen bör utforma en strategi med sikte på att uppnå ökad genomströmning och studieresultat i distansutbildning samt hur distansutbildningen kan bidra till breddad rekrytering till högskolan. Medel bör även tillföras för att utveckla distanspedagogik och utbildningsprogram på distans.

Lokala lärcentrum som nav för lokala utbildningsinsatser

Förslaget innebär att en kontrollerad studie av hur lärcentrum kan fungera som stöd för att höja genomströmningen i distansutbildningen av framför allt studenter från studieovana hem bör genomföras. Om resultaten är goda, bör regeringen överväga att bygga upp ett rikstäckande nät av lärcentrum som kan fungera som studiestöd i glesare regioner.

Utbildningspremie i välfärdsyrken i kommuner med stora utmaningar

Förslaget innebär en årlig utbildningspremie för dem som har avlagt examen i ett kommunalt bristyrke och flyttar in i någon av de kommuner som har extra stora utmaningar med kompetensförsörjningen. Premien bör även kunna lämnas till dem som är bosatta i dessa kommuner och som avlägger examen i något kommunalt bristyrke.

Infrastrukturfrågor

Utbyggnaden av *bredband* via optisk fiber administreras inte på något sammanhållet sätt utan sker i konkurrens mellan kommersiella aktörer, på vissa håll av kommuner, på andra av ekonomiska föreningar som bildats för ändamålet. Detta har lett till ojämn takt i utbyggnaden, kvalitetsproblem och ineffektivitet. Med ett sammanhållet statligt nät ökar förutsättningarna för en rikstäckande infrastruktur med tillräcklig kvalitet för att säkerställa tillgång till bredbandstjänster som är viktiga för både hushåll och näringsliv.

Eldrivna fordon förutses spela en växande roll i transportsystemet, och en infrastruktur för en sådan fordonsflotta är en nödvändig komponent i klimatpolitiken. För närvarande finns ett antal kommersiellt drivna system utan samordning. Analogt med bredbandsförsörjningen kan ett stärkt statligt ansvar bidra till att säkerställa *tillgång till laddningsmöjligheter* i alla delar av landet, så att den nationella klimatpolitiken kan föras med konsekvens.

De regionala och lokala monopolen på elmarknaden har lett till ökade elkostnader för både hushåll och näringsliv. Vissa leverantörer, däribland statligt ägda Vattenfall, utnyttjar sin monopolställning i prissättningen. Energimarknadsinspektionen har utan framgång sökt begränsa avgiftsökningarna. Åtgärder på både kort och längre sikt för att begränsa prisökningarna är motiverade. Sådana åtgärder har också en viss regional dimension.

22 Konsumentpolitik

I föreliggande kapitel behandlas ett antal konsumentpolitiska frågor från skilda områden. Merparten av dessa diskuteras utförligare i andra kapitel, varför texten här inskränks till korta sammanfattningar och hänvisningar till dessa kapitel. En specifikt konsumentpolitisk fråga, överskuldsättning, behandlas utförligt i detta kapitel, vilket utmynnar i ett författningsförslag.

I kapitel 6 har beskrivits hur man med hjälp av ekonomisk teori kan närma sig frågan om marknadslösningars förutsättningar och vilka motiv det kan finnas för offentliga åtaganden på skilda områden. Även på de områden som i huvudsak överlämnas åt marknaden finns det ofta anledning att reglera marknadens funktionssätt. Motiven kan exempelvis avse risker för oligopol eller monopol, starkt asymmetriska förhållanden mellan konsumenter och producenter, permanenta obalanser eller konsumentsäkerhet.

22.1 Utgångspunkter

Naturliga monopol

- Flera av de infrastruktursystem som levererar tjänster till företag och hushåll har omreglerats under de senaste 25 åren. Infrastruktur såsom vägar, järnvägar, elnät och bredbandsnät har dock karaktären av naturliga monopol, där det är olönsamt för flera konkurrenter att upprätta parallella system i samma geografiska område. Avsaknaden av konkurrens kan innebära att monopolisten höjer priserna för konsumenter och företagskunder och att produktionsnivån därmed blir för låg. Samtidigt sker en betydande resursöverföring från konsumenter till producenter.

- För att på ett rimligt sätt kunna ta del av samhällets service i dag krävs det tillgång till bastjänster såsom el, tele, bredband och post. Då de tjänsterna kan betraktas som nödvändiga, finns det motiv för staten att tillhandahålla den nödvändiga infrastrukturen för dessa tjänster för att säkerställa att de produceras i tillräcklig omfattning.

Asymmetrisk information

- Konsumenter har i de flesta fall inte samma information vid köp av en vara eller tjänst som producenter eller försäljare har. Denna asymmetri kan utnyttjas av producentsidan för att locka konsumenterna att efterfråga dyrare produkter eller tjänster än vad de skulle behöva, eller för överprissättning, eller bådadera.

Obalans mellan utbud och efterfrågan

- I de situationer där efterfrågan på en nödvändighetsvara överstiger tillgången har producenterna en god förhandlingsposition gentemot konsumenterna och kan utnyttja detta i prissättningen. I dessa lägen är det främst de konsumenter som har en svag socioekonomisk ställning och små marginaler som drabbas, och det finns motiv för staten att söka stärka konsumenternas position.

Överskuldsättning

- Hushåll med små ekonomiska marginaler är känsliga för tillfälliga inkomstbortfall eller oförutsedda utgifter. Den ekonomiska stressen från sådana störningar försämrar beslutskapaciteten och ökar risken för förhastade beslut, exempelvis i form av dyra, kortfristiga lån eller försök att via kommersiella spel lösa situationen. Detta kan ge upphov till negativa spiraler och skuldfällor, som det blir svårt eller omöjligt att ta sig ur. Det finns i nuläget ingen etablerad definition i Sverige för vad överskuldsättning innebär, men enkelt uttryckt är en person överskuldsatt när räntor och

amorteringar på skulderna överstiger betalningsförmågan och skulderna är av långvarig karaktär.[1]

22.2 Problem och diagnos

Naturliga monopol

- Vid den omreglering av järnvägstransporterna som inleddes på 1990-talet valdes en standardlösning som bevarade ett statligt ansvar för själva järnvägsnätet, medan transporttjänsterna successivt har blivit mer konkurrensutsatta. Det har lett till fler operatörer, tidvis till trängsel på det tillgängliga spårutrymmet, samtidigt som det finns problem med underhåll och leveranssäkerhet.
- Vid omregleringen av elförsörjningen bevarades ett statligt ansvar för det nationella stamnätet, samtidigt som det skapades ett stort antal regionala och lokala monopol. Elkraften är konkurrensutsatt, medan kontrollen över näten har möjliggjort att en växande del av leverantörernas intäkter består av nätavgifter. Tre stora aktörer innehar tillsammans cirka 60 procent av elnäten, och nätavgifterna hos dessa är högre än nätavgiften hos de mindre aktörerna. Prisregleringen av nätavgiften har anpassats till operatörernas krav, då företagen vid domstolsprövning har vunnit mot Energimarknadsinspektionen och därmed kunnat höja avgifterna mer än vad Energimarknadsinspektionen har menat varit skäligt.
- Utbyggnaden av bredband via optisk fiber administreras inte på något sammanhållet sätt utan sker i konkurrens mellan kommersiella aktörer, på vissa håll av kommuner, på andra av ekonomiska föreningar som bildats för ändamålet. Som utvecklas närmare i kapitel 27 leder denna ordning till en ineffektiv utbyggnad, kvalitetsproblem och osäkerhet om den långsiktiga utvecklingen. Utbyggnaden går långsamt i mer glesbefolkade delar av landet, vilket skapar problem både för hushåll och för företag i dessa regioner.

[1] Europarådets ministerkommitté CM/Rec (2007) 8 definierade överskuldsättning som den persons eller familjs skuldbörda uppenbart och/eller på längre sikt överskrider betalningsförmågan. Se även Europeiska och sociala kommitténs yttrande ”Konsumentskydd och lämplig hantering av överskuldsättning för att undvika socialt utanförskap”, EUT 2014/C 211/38. Den 12 september 2014.

Asymmetrisk information och beroenden

- Ett område där det råder stark asymmetri mellan producent och konsument är hälso- och sjukvården. I den offentliga vården hanteras detta problem med normen om vård efter behov och självkostnadsprissättning. Med ett ökande inslag av privata producenter kommer asymmetrin att spela en allt större roll. Också på varu- och tjänsteområden knutna till olika former av beroenden (alkohol, spel med flera) befinner sig konsumenten i ett potentiellt underläge på grund av risken att konsumtionen inte kan kontrolleras. På oreglerade marknader inom dessa områden föreligger därför risk för överkonsumtion och, direkt eller indirekt, för en ökande belastning på den offentliga budgeten.

Obalans mellan utbud och efterfrågan

- Bostadsmarknaden karakteriseras i dag på många orter av en stark obalans mellan utbud och, vilket har lett till att konsumenternas ställning försvagats. Många hyresvärdar ställer krav på inkomster för rätten att hyra en bostad som överskrider den inkomst som kan anses nödvändig för att klara hyra och omkostnader. Hyresgästernas ställning vid renovering är också svag, och de kan i många fall inte förhindra en hyreshöjning som är högre än vid underhållsrenoveringar. I kapitel 20 har föreslagits regleringar för att komma till rätta med båda dessa obalanser. Dessutom har lämnats förslag på en politik för ökat bostadsbyggande som långsiktigt syftar till att stärka konsumenternas ställning på bostadsmarknaden.

Skuldsättning

- De svenska hushållens skuldkvot har kraftigt ökat sedan 1980 i Sverige. Överskuldsättningen är ojämlikt fördelad, och fördelningen samvarierar med traditionella mått på ojämlikhet baserade på inkomst, utbildningsnivå, förankring på arbetsmarknaden och civil status.[2] De grupper som är överrepresenterade bland de långvarigt skuldsatta är låginkomsttagare, ensamstående, särskilt

[2] De Toro (2016).

ensamstående kvinnor med barn, personer med kort och medellång utbildning, sjukskrivna, arbetslösa och hyrestagare.[3]

- Det finns olika sätt att uppskatta antalet överskuldsatta.[4] Valet av metod kan ha stor betydelse för hur många som uppfattas vara överskuldsatta. En metod för att endast fånga upp personer med långvariga skuldproblem är att definiera överskuldsatta som de personer som varit restförda hos Kronofogdemyndigheten i minst 5 år.[5] Det omfattar cirka 250 000 personer.[6] Av dessa har fler än 100 000 personer haft skulder hos Kronofogdemyndigheten i minst 20 år.
- Omkring 183 000 barn växer upp i ett hem där minst en förälder har skulder eller pågående skuldsanering hos Kronofogden. Det finns stora skillnader över landet mellan landets kommuner, som på ett förväntat sätt hänger samman med hushållens inkomster.[7] Det finns ingen information om hur många barn som lever i överskuldsatta familjer, och det saknas studier som visar vilka effekter överskuldsättning har på barn och ungdomar.[8] Internationella studier av hur barn påverkas av isolering och fattigdom visar dock relativt samstämmigt att det kan få konsekvenser i vuxenlivet som sämre hälsa, lägre utbildningsnivå, större utsatthet för våld och sämre förankring på arbetsmarknaden.[9]

Diagnos

- De förändringar som större tekniska infrastruktursystem har genomgått under senare decennier har stärkt producentintressena på konsumenternas bekostnad. Reformerna har inte i tillräcklig utsträckning beaktat de problem som uppkommer i situationer där naturliga monopol råder.

---

[3] Se SOU 2013:78. Utredningen påpekade att det valda måttet på överskuldsättning kan ha vissa brister. Det finns personer som har skulder som de kan betala relativt snabbt, och de får inte betalningsproblem igen. Personer med omfattande skuldproblem kan låna av andra eller att ta snabblån. Tabellbilagor finns i SOU 2013:78, avsnitt 2.5.
[4] Henriksson (2016).
[5] Definitionen användes i SOU 2013:78.
[6] De Toro (2016), s. 5.
[7] Kronofogdemyndigheten (2019).
[8] Socialstyrelsen (2013).
[9] Vissa forskare menar att det är svårt att dra sådana slutsatser kring i situation i Sverige med utgångspunkt i internationell forskning och anser också att det är svårt att fastställa sambandet mellan barnfattigdom och vad som händer i vuxenlivet (Björktomta och Eriksson 2016).

- Likartade problem för konsumenterna har uppkommit på marknader med stark asymmetri mellan konsument och producent, eller där det råder stark obalans mellan utbud och efterfrågan. Bostäder har en speciell karaktär genom den betydelse de spelar för levnadsvillkoren. Byte av bostad är förenat med höga kostnader, både ekonomiska och sociala. På marknader med risk för beroenden – alkohol, spel med flera – gäller inte den stiliserade bilden av konsumenten som rationell beslutsfattare. Konsumenternas intressen skyddas inte i tillräcklig utsträckning av gällande regelverk.
- Överskuldsättning kan bero på försämrade ekonomiska förutsättningar eller på beteende, förmåga, kunskaper och sociala nätverk. I många hushåll är kunskaperna i ekonomiska frågor otillräckliga (s.k. *financial illiteracy*). Finansmarknadens aktörer har relativt stor frihet när de beviljar lån. Det kan också handla om obalans mellan kredittagare och kreditgivare, där de ursprungliga kreditvillkoren är så ofördelaktiga att skulden inte kan betalas tillbaka inom överskådlig tid, om ens någonsin.[10] Det har införts ändringar i konsumentkreditlagen, men det är tveksamt om bestämmelserna ger effekter på överskuldsättning.

22.3 Förslag

22.3.1 Infrastrukturfrågor

Det begränsade och delvis felaktigt definierade statliga ansvaret på infrastrukturområdet har som konstaterats ovan lett till en rad förutsebara problem – bristande koordination, ojämn utbyggnad, kvalitetsproblem, prishöjningar med flera. Med ett stärkt och delvis omdefinierat statligt ansvar finns förutsättningar att reducera dessa problem. Åtgärderna utvecklas närmare i kapitel 27.

[10] De Toro (2016), s. 13.

22.3.2 Hälso- och sjukvård

Konsumentaspekter på hälso- och sjukvård blir aktuella i två sammanhang: dels när beroenden riskerar att leda till missbruk och ohälsa, dels när kommersiella aktörer verkar inom hälso- och sjukvårdssfären.

Som utvecklats i kapitel 10 tenderar asymmetrier och beroendeförhållanden att få mest negativa konsekvenser för personer med kort utbildning eller låga inkomster. Åtgärder som syftar till att förbättra balansen mellan konsument och producent och minska risken för att hamna i beroendeförhållanden har därför en tydlig fördelningsprofil.

Huvudproblemet med kommersiella aktörer inom hälso- och sjukvården är det starka informationsövertag som producenterna har över konsumenterna inom den här sfären. Risken för överbehandling är betydande, vilket bekräftas av erfarenheterna från den amerikanska sjukvården.[11]

Åtgärder inom hälsoområdet diskuteras mer utförligt i kapitel 23.

22.3.3 Bostadsförsörjning

Också bostadsförsörjningen präglas av en betydande asymmetri mellan den som producerar eller hyr ut en bostad och den som köper eller hyr bostaden. Beslut inom det här området involverar stora belopp. Bostaden har en central roll i människors liv. Det är av den anledningen som bostaden fått en särbehandling och skrivits in som en rättighet i regeringsformens inledning:[12] ”Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.” Byte av bostad är dessutom kostsamt, både i rent pekuniär mening som kostnaden för flyttning av bohaget och socialt i form av förlorade nätverk för barn och vuxna.

På grund av bostadens centrala roll i människors liv krävs ett brett spektrum av åtgärder för att påverka balansen till de boendes fördel och realisera grundlagens intentioner. Dessa har behandlats i kapitel 20.

[11] Se avsnitt 6.8.
[12] 1 kap. 2 § regeringsformen.

22.3.4 Absolut preskription för konsumentfordringar

Ett ökat utbud av krediter med en mycket aktiv marknadsföring har lett till att fler låginkomsttagare har lockats att finansiera konsumtion på en icke hållbar nivå. Även små misstag i detta avseende kan med dagens lagstiftning få oproportionerliga negativa följder för både hushållets ekonomi och arbetsförmågan.

Det finns ett behov av att både minska inflödet i överskuldsättning och minska den befintliga stocken av överskuldsatta. Det har vidtagits olika lagstiftningsåtgärder för att komma till rätta med överskuldsättningen, bland annat förändringar i konsumentkreditlagen (2018) och i skuldsaneringslagen (2016). Vid årsskiftet 2018/2019 hade drygt 38 000 personer en pågående skuldsanering, en ökning med cirka 5 400 sedan föregående årsskifte och den högsta siffran någonsin.[13] Detta är som framgår vid en jämförelse med ovan angivna uppskattningar långt färre än de som är överskuldsatta och finns hos Kronofogdemyndigheten sedan lång tid. Skuldsanering är ett värdefullt instrument för dem som omfattas av det regelverket men är enligt kommissionens bedömning inte tillräckligt.

Bestämmelserna i konsumentkreditlagen syftar till att skydda konsumenten från att ingå ofördelaktiga kreditavtal. Lagen omfattar avtal om kredit som en företagare erbjuder en konsument och köp av varor och tjänster på kredit och avbetalning. Kreditprövningens regler förutsätter att kreditansökan avslås om konsumenten saknar ekonomiska förutsättningar att fullfölja avtalet. Men kreditgivaren har inte ett ansvar från att avråda en konsument från att ta en kredit. I det fall en kredit ges utan en ordentlig kreditprövning ligger ansvaret hos konsumenten. Avtalslagens bestämmelser om jämkning på grund av oskäliga avtal är sällan tillämpliga.[14] Konsumenter utan återbetalningsförmåga kan alltså beviljas kredit.

Den 1 september 2018 infördes skärpta regler i konsumentkreditlagen, bland annat att kreditgivaren måste göra en kreditprövning även för korta lån med mindre avgifter. En annan förändring är införandet av en högkostnadskredit, vilken innebär att det finns ett räntetak och ett kostnadstak. Kostnadstaket innebär att konsumenten inte ska betala mer än lånebeloppet i sammanlagda kostnader. Om en person lånar 10 000 kronor, får kreditgivaren inte ta ut mer

[13] Statistik från Kronofogden.
[14] 36 § Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, Avtalslagen.

än 10 000 kronor i ränta och avgifter, dvs sammanlagt 20 000 kronor inklusive lånebeloppet. Det skulle kunna vara möjligt för kreditgivarna att kringgå kostnadstaket genom att lägga räntan under 30 procent, men att ha kvar en hög dröjsmålsränta och avgifter. Dröjsmålsränta kan parterna avtala själva.[15] Räntan fortsätter att stiga på de förfallna fordringarna, och det kan därför växa till stora summor. En gäldenär som har problem med att betala den ursprungliga skulden kan komma att hamna i ett läge där det inte längre är möjligt att betala ens den ursprungliga kapitalskulden.

Även om det i konsumentkreditlagen har införts strängare krav, är det inte säkert att bestämmelserna kommer att ge effekt och minska antalet långvarigt överskuldsatta personer. Trots ändringar i konsumentkreditlagen under 2018 har kreditgivarna inte incitament till noggrannare kreditprövning. Det kan till och med vara fördelaktigt för kreditgivare och inkassobolag att låta den ursprungliga skulden ligga kvar och låta inbetalningar gå till räntor och avgifter. Konsumentkreditlagens bestämmelser kommer eventuellt att minska inflödet av överskuldsatta, men för både den befintliga stocken av överskuldsatta och nytillkommande är det intressant att hitta andra möjligheter för de att ta sig från en evig skuldsättning. Det här talar för en bestämmelse om absolut preskription.

Preskription

I de fall som borgenären inte ställer krav på betalning inom viss tid blir gäldenären fri från skulderna. På så sätt förfaller fordringarna genom preskription, och fordringsägaren förlorar alltså rätten att kräva tillbaka skulden. Det är olika preskriptionstider för olika fordringar. För preskription av skulder till privata fordringsägare gäller preskriptionslagen (1981:130). Preskriptionstiden är 3 år för fordran mot en konsument, om det gäller vara eller tjänst som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit konsumenten.[16] Preskriptionen kan avbrytas genom att gäldenären på något sätt erkänner fordringen genom att betala ränta eller att amortera, eller när borgenären skickar påminnelse till gäldenären. När pre-

[15] Lagen är dispositiv vilket innebär att det ger möjligheter att avtala om räntan. Det är endast i det fall räntan inte är reglerad mellan parterna som räntelagens (1975:635) bestämmelser gäller.
[16] 3 § preskriptionslagen.

skriptionen avbryts, löper en ny preskriptionstid, och en skuld preskriberas inte så länge fordringsägaren fortsätter att skicka krav till gäldenären.[17]

När det gäller allmänna mål, skulder till stat och kommun, är preskriptionsreglerna annorlunda. Preskription av allmänna skulder regleras i stället i lag (1982:188) om preskription av skattefordringar med mera. När det gäller offentliga skulder som skatteskulder, föreskrivs en fast preskriptionstid på 5 år.

Preskriptionstiden för konsumentfordringar i Sverige kan med lätthet avbrytas och skulderna förlängas. Det innebär att de preskriptionstider som finns i dag inte medför verklig preskription, när det avser konsumentfordringar. Det är svårt att rättfärdiga att man håller konsumentfordringar vid liv under hela gäldenärens livstid. Det framstår som rimligt att preskribera skulder efter en längre tid, i de situationer där gäldenären ändå inte kommer att kunna betala tillbaka. När det har gått lång tid från att fordran uppstod, är det inte heller lika självklart för fordringsägaren att denne kommer att få betalt. Det finns möjligheter att försöka nå en överenskommelse med gäldenär för att reglera skulden i stället för att sälja fakturan vidare. Detta skulle också vara ett sätt att fördela risken att låna ut på kredit och att ta kredit, det vill säga ett sätt att utjämna den obalans som finns mellan kreditgivare och kredittagare. I förlängningen skulle det kunna verka för en sundare kreditgivning. Dessutom är betalningsmoralen i Sverige hög. En absolut preskription skulle därför inte inverka menligt på kreditgivningen.

Sverige och Finland har haft en liknande utveckling i den finansiella sektorn och konsumtionsmönster.[18] I Finland har det i utsökningsbalken reglerats hur länge en fordran kan verkställas (drivas in). I den finländska preskriptionslagen regleras när en fordran är slutligt preskriberad. Preskriptionsfristen börjar löpa från det att domen eller motsvarande beslut har vunnit laga kraft. Offentligrättsliga skulder omfattas inte av lagen. Från det att en fordran mot en person har fastställts kan den drivas in under 15 år. Det finns en längre tidsfrist om 20 år, om det är en fysisk person som har rätt att få betalt.[19] Tidsfristens utgång innebär att fordran slutligt har preskriberats och kan inte längre drivas in. Preskriptionen kan inte avbrytas, men dom-

[17] 5 § preskriptionslagen.
[18] Kronofogdemyndigheten (2008).
[19] 2 kap. 27 § finska utsökningsbalken (15.6.20007/705).

stolen kan förordna att tidsfristen förlängs med 10 år, om gäldenären väsentligt har försvårat möjligheten för fordringsägaren att få betalt genom att exempelvis skänka bort egendom eller ge felaktig information om sin ekonomiska ställning.

Ett annat sätt att komma tillrätta med en skuld är frivilliga överenskommelser mellan gäldenären och fordringsägaren. Det är relativt vanligt att det förekommer handel med förfallna fordringar. Den nya fordringsägaren har ingen relation till gäldenären, vilket talar för att överenskommelser för att lösa skulden inte sker i lika stor utsträckning. När en gäldenär inte betalar sina skulder i tid, kan även inkasso bli aktuellt. Det avser även mindre belopp med korta tidsfrister och att indrivningsförsöken pågår under längre tid. Det kan leda till en ökad skuldsättning.[20] När en gäldenär har dragit på sig stora skulder och är ersättningsskyldig, behöver borgenären en exekutionstitel för driva in en skuld (verkställighet) En exekutionstitel kan borgenären få bland annat genom domstols dom, beslut eller utslag,[21] eller Kronofogdemyndighetens utslag eller beslut om betalningsföreläggande.[22] Med verkställighet förstås att myndigheten genom tvång genomför det som slagits fast i en dom eller ett beslut av en domstol eller i ett avgörande från en myndighet.

Om gäldenären inte betalar, kan Kronofogdemyndigheten leta efter utmätningsbara tillgångar. Kronofogdemyndigheten utreder inte kravets giltighet eller om betalningsskyldighet föreligger. Det är gäldenären som måste göra dessa invändningar gentemot borgenären.

Att under lång tid inte kunna sköta sina betalningsåtaganden och i en del fall vara föremål för Kronofogdemyndighetens åtgärder innebär emellertid stora påfrestningar för dem som drabbas. Under denna period måste de leva under knappa ekonomiska villkor, samtidigt som det inte är ovanligt att deras skuldsituation snarare förvärras än förbättras. Det kan inte anses rimligt att människor som har tvingats leva på existensminimum under lång tid inte ska ha möjlighet att ta sig ur sin skuldsituation. Att vara överskuldsatt på-

[20] Henriksson (2016).
[21] Men även genom strafföreläggande, ordningsbot eller avgiftsföreläggande, skiljedom, förbindelse angående underhållsbidrag, förvaltningsmyndighets beslut som får verkställas, handling som får läggas till grund för verkställighet, samt europeiskt betalningsföreläggande som förklarats verkställbart.
[22] 3 kap. 1 § Utsökningsbalken (1981:774), UB.

verkar en persons levnadssituation. Forskningen visar att de överskuldsatta har sämre hälsa än andra, men det är inte klart vad som är orsak och verkan. Troligtvis går sambandet i båda riktningarna. Skulder ger hälsoproblem, och dålig hälsa kan leda till skuldproblem.[23] Andra konsekvenser skulle kunna vara socialt utanförskap, lägre arbetsmarknadsdeltagande och mindre social interaktion.[24]

Skuldsanering

En gäldenär som inte kan betala sina skulder kan ansöka om skuldsanering. Ansökan görs skriftligen till Kronofogdemyndigheten, som både utreder och beslutar om skuldsanering.[25] Enligt 5–10 §§ skuldsaneringslagen (2016:675) är de allmänna villkoren för skuldsanering att gäldenären inte antas ha förmåga att betala skulderna inom överskådlig tid (kvalificerat insolvent) och att det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att bli delvis befriad från skulden.

Vid skuldsanering ska särskilt beaktas omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering. Kronofogdemyndigheten fattar beslutet vari bestäms vilka fordringar som ska omfattas, vilket belopp som ska fördelas mellan borgenärerna, hur stor procentandel av varje fordran som ska betalas och när och hur borgenärerna ska få betalt.[26] Den gäldenär som beviljas skuldsanering får som huvudregel en femårig avbetalningsplan.[27] Kronofogdemyndigheten kan fatta beslut om en kortare betalningsplan, om det finns beaktansvärda skäl. Betalningsplanen innebär att alla inkomster utom ett förbehållsbelopp går till avbetalning av skulderna.[28] Kronofogdemyndigheten kan även fatta beslut om skuldsanering som inte innehåller någon betalplan. Betalningsskyldigheten för skulderna upphör då efter fem år när skuldsaneringen är klar. Det gäller även om det inte fanns någon avbetalningsplan. Om

[23] Ahlström (2015).
[24] De Toro (2016); SOU 2013:78.
[25] 4 och 11 §§ skuldsaneringslagen.
[26] 29 § skuldsaneringslagen.
[27] 34 § skuldsaneringslagen.
[28] 33–34 §§ skuldsaneringslagen.

gäldenären inte sköter avbetalningen, kan fordringsägarna ansöka om att skuldsaneringen ska upphävas.[29] Gäldenären blir då åter fullt betalningsansvarig.

Den troligtvis viktigaste orsaken till att inte fler blir skuldfria genom skuldsanering, trots lagändringen 2016, är att skuldsaneringsinstitutet bygger på stränga kriterier för att alls komma i fråga och därmed är tänkt att endast gälla en snäv krets personer (kvalificerat insolventa). En person som under en längre tid haft en pressad ekonomisk situation kan skaffa sig olika förhållningssätt till sin tillvaro, vilka ibland förhindrar en skuldsanering. Det kan exempelvis vara svarta inkomster eller medvetet undanhållande av väsentlig information för sina fordringsägare. Sådana ageranden strider mot det så kallade lojalitetskriteriet som gäldenären måste iakttaga gentemot borgenärerna och kan förhindra att gäldenären får skuldsanering. Skuldsanering aktualiseras dessutom först när skuldsättningen pågått en lång tid.

Det kan därför antas att det finns gäldenärer som till följd av långvarig överskuldsättning har förlorat förmågan att själva komma till rätta med sin ekonomiska situation. Gäldenären kan ha passiviserats till den grad att det ter sig oöverstigligt att ansöka om eller genomgå en skuldsanering. Det innebär att skuldsanering kommer in sent och att de ekonomiska och sociala konsekvenserna blir stora. Vissa gäldenärer anser sannolikt att den femåriga betalningsplanen som en skuldsanering vanligtvis resulterar i känns alltför betungande då de redan levt på existensminimum under flera år och ansöker därför inte om skuldsanering.[30] Skuldsanering är därför inte tillräckligt för dem som har långvariga stora skulder.

Absolut preskription

Jämlikhetskommissionen bedömer att skuldsanering är ett bra verktyg men att det är motiverat att pröva andra alternativ för en grupp av överskuldsatta. Det som talar för en absolut preskription är att det kan bidra till att fler överenskommelser mellan gäldenär och borgenärer ingås, när det finns en slutpunkt för när borgenären inte

[29] 48 § skuldsaneringslagen.
[30] SOU 2008:82 s. 161.

längre kan få betalt av gäldenären. Det bidrar sannolikt till en minskning av gäldenärens totala skuldbörda utan ansökan om skuldsanering.

Invändningar mot ett förslag om absolut preskription som har framförts i tidigare utredningar är dels den moraliska aspekten att gäldenären ska betala sina skulder, dels att det skulle kunna ha en negativ inverkan på den allmänna betalningsmoralen.[31] Beträffande den moraliska aspekten i kritiken mot regler om absolut preskription bör enligt kommissionens mening ett proportionalitetskriterium tillämpas. Den skuldbörda som gäldenären har att hantera ska stå i rimlig proportion till det lån som ursprungligen togs. I ett betydande antal fall av överskuldsättning krävs betalning för skulder som främst består av kostnader i form av avgifter och i vissa fall höga dröjsmålsräntor. Eftersom det råder avtalsfrihet i Sverige, kan de höga dröjsmålsräntorna vara överenskomna i det ursprungliga kreditavtalet. Vid avtalstidpunkten kan gäldenärens ekonomiska situation ha varit bättre än vid den tidpunkt då skulden ska regleras.

I bedömningen av den effekt som regler om absolut preskription skulle kunna få på den allmänna betalningsmoralen kan Finland få illustrera att det inte behöver leda till en urholkning av ett samhälles betalningsmoral.[32] Finland har till och med en högre betalningsmoral än Sverige, enligt tillgängliga statistiska data.[33] Det är helt enkelt inte troligt att det är lockande för de flesta medborgare att vara aktuella hos Kronofogden under en längre tid för att kunna få en skuld preskriberad.

En annan invändning mot absolut preskription är att det skulle kunna leda till negativa effekter i kreditgivningen, på så sätt att kreditgivare skulle bli mer återhållsamma och att det också skulle komma att drabba även andra kredittagare i form av sämre kreditvillkor. Det skulle då kunna påverka handeln negativt. I den mån en absolut preskription gör att kreditgivare blir mer selektiva och ger krediter enbart till personer som har möjlighet och intention att återbetala dem är detta en positiv effekt som talar för en preskriptionsregel.[34]

[31] SOU 2008:82 och SOU 2013:78.
[32] Danmark och Norge saknar lagstiftning om absolut preskription.
[33] Intrum Justitia (2016), s. 14 ff.
[34] SOU 2008:82, s. 218 ff.

Utformning

Syftet med en absolut preskription är att underlätta för personer som hamnat i långvarig överskuldsättning att blir fria från skulderna. Det finns inte något behov av att i lagtext definiera överskuldsatta. Men en vägledande princip är att överskuldsatta är personer som har skulder som överstiger deras betalningsförmåga och att betalningsoförmågan är långvarig. Enligt Kronofogdemyndigheten rör det sig om cirka 250 000 personer. Av dessa är omkring 100 000 permanenta gäldenärer, som har funnits i registret i över 20 år och har små möjligheter att bli skuldfria.

Offentliga skulder preskriberas slutligt efter en viss tid, varför förslaget avser en absolut preskriptionstid för privaträttsliga fordringar (konsumentfordringar) i preskriptionslagen.[35] Åtgärden måste vara proportionerlig i förhållande till borgenärerna. Fordringarna förfaller inte per automatik från fordrans tillkomst, utan borgenären ska söka exekutionstitel hos Kronofogdemyndigheten för att tiden för den absoluta preskriptionen ska påbörjas. Det ger en tydlig startpunkt och beaktar borgenärsintresset. Den risk som finns med denna utformning är att borgenären väljer att inte få en exekutionstitel, därför att den hoppas på att gäldenären ska få framtida inkomster. Men risken är låg, eftersom borgenärer borde vara väl medvetna om att gäldenärens förmåga att kunna betala är sämre när det har gått en längre tid.

Statistiken i tidigare utredning indikerar att en person som haft betalningsproblem i över 10 år i mindre utsträckning blir skuldfria.[36] Förslaget kan därför inte antas ha en negativ inverkan på betalningsmoralen, utan det handlar om gäldenärens oförmåga att kunna betala när det har gått en längre tid. Den absoluta preskriptionen ska förslagsvis vara 10 år. Mot bakgrund av vad som är känt om konsumentfordringar och hur de uppstår med den kreditgivning som finns i dag är en tid om 10 år innan en fordran preskriberas en lång tid.

Bestämmelserna för skuldsanering leder till en samlad skuldavveckling med tillvaratagande av borgenärsintressena. Som regelverket för preskription ser ut i dag uppfyller inte preskriptionsreglerna detta, det vill säga det sker inte en samlad skuldavveckling. Eftersom en gäldenär kan ha flera skulder som förfaller vid olika tidpunkter och till flera olika borgenärer, bör man vid utformningen av en bestäm-

[35] Det är fordringar som träffas av den treåriga preskriptionstiden enligt 2 § andra stycket preskriptionslagen.
[36] SOU 2013:78.

melse om absolut preskription beakta borgenärsintresset. När en borgenär ansöker om en exekutionstitel, bör denne se till att alla fordringar som denne har mot en och samma gäldenär samlas ihop för att alla fordringar ska få en samlad tidpunkt för när dessa slutligt preskriberas. Att samla ihop fordringarna (den totala situationen) ger borgenärerna möjlighet att få betalt för sina fordringar (borgenärsintresset beaktas). Eftersom det sker en handel med fordringar, pågår redan en viss sådan rationalisering av skuldhanteringen. Vissa av gäldenärens skulder (konsumentfordringar) kommer därför att preskriberas samtidigt. Det torde även vara en administrativ vinst för både Kronofogdemyndigheten och i förekommande fall domstolarna.

En ytterligare förenkling som skulle bidra till att underlätta att preskribera skulderna samlat är att genomföra Konsumentverkets förslag med ID-nummer på skulderna för att gäldenären och Kronofogdemyndigheten ska kunna kontrollera vilka skulder som en person har och vilka borgenärer som har krav mot gäldenären.[37]

För driva in en skuld (verkställighet) krävs en exekutionstitel och en borgenär som har en exekutionstitel kan vända sig till Kronofogdemyndigheten för att söka verkställighet.[38]

När borgenären har exekutionstitel, kan detta verkställas under 10 års tid. Det innebär att under tiden mellan beslut eller dom och under 10 år finns möjligheter för borgenären att få betalt. I Finland är den 20 år.

Det kan finnas gäldenärer som håller sig undan. För att det inte ska kunna sättas i system att hålla sig undan verkställighet finns det ett behov av preskriptionsförlängning motsvarande dem som nu finns i 7 § lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. Preskriptionsförlängning är en ingripande åtgärd, som bör direkt prövas i domstol. Förlängning av preskription av skattefordringar hanteras av förvaltningsrätten. Eftersom konsumentfordringar tillhör civilrätten som prövas i de allmänna domstolarna, bör preskriptionsförlängning av konsumentfordringar handläggas inom allmän domstol. Det innebär att den fordringsägare som anser att en preskriptionsförlängning behövs får vända sig direkt till allmän domstol.

Det skulle kunna leda till en stor belastning för domstolarna i de fall en gäldenär har flera borgenärer och flera mål anhängiggörs vid olika tidpunkter för en och samma gäldenär. Det skulle även vara

[37] Konsumentverket (2019).
[38] 1 kap. 3 § utsökningsbalken, UB.

önskvärt att alla borgenärer som har konsumentfordran på den gäldenär som håller sig undan kunde samlas inför en preskriptionsförlängning. Med den föreslagna ID-märkningen skulle båda dessa problem reduceras väsentligt.

Det bör vidare finnas en begränsning i hur länge ansökan om förlängning av preskriptionstiden kan göras, förslagsvis två år.

Lagtekniskt bör bestämmelser om absolut preskription och preskriptionsförlängning i vissa fall kunna införas i den nuvarande preskriptionslagen. Det finns inte heller något behov av att förändra de nuvarande bestämmelserna, utan förslaget är att införa en bestämmelse om absolut preskription på 10 år som löper parallellt med de nuvarande reglerna i preskriptionslagen.

Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Det ska inte införas några övergångsbestämmelser.

Ekonomiska konsekvenser

Att genomföra förslaget kommer att minska de samhällsekonomiska kostnaderna för överskuldsättning. Kronofogdemyndigheten har beräknat att den totala samhällskostnaden för överskuldsatta uppgår till mellan 30 och 50 miljarder kronor per år.[39] Beräkningen beaktade endast kostnader för sjukdom och produktionsbortfall. Sannolikheten för att kostnaden är betydligt högre får därmed anses vara hög. Riksrevisionen beräknar att samhällskostnaderna är 8,3 miljarder kronor per år, men det kan förklaras av att Riksrevisionen har en snävare definition av överskuldsatt, som omfattar endast 28 000 personer. Ett normalt konsumtionsmönster kräver en någorlunda stabil ekonomi, och det konsumtionsbortfall som överskuldsättningen leder till påverkar den ekonomiska aktiviteten negativt i samhället. När Kronofogdemyndigheten driver in skulder via löneutmätning, driver den in inkomster som ligger utöver ett normalbelopp (det är allmänna kostnader och boendekostnader). För personer med mycket stora skulder finns det dessutom inga incitament för att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden, då en stor del av inkomsten kommer att gå till att betala av skulderna. Överskuldsatta individer tenderar därmed att söka svarta inkomstkällor, vilket innebär lägre skatteintäkter för staten. Överskuldsatta personer är dessutom överrepre-

[39] Riksrevisionen (2015 a), bilaga 1.

senterade inom socialtjänsten och sjukvården, vilket innebär ökade kostnader för samhället gällande försörjningsstöd och vård.[40]

Prövning av egendomsskyddet i Europadomstolen

Det finländska regelverket för skuldsanering har prövats i Europadomstolen (Bäck mot Finland, dom 20.7.2004; Fråga om rätt till egendom (artikel 1 i första tilläggsprotokollet)). Bäck och en annan person gick i borgen för ett banklån till N. När denne inte kunde fullgöra sina förpliktelser mot banken, betalade Bäck och den andre borgensmannen 19 000 euro var till banken.

N begärde skuldsanering vid Korsholms tingsrätt och lade fram en betalningsplan för domstolen. Bäck motsatte sig N:s begäran under hänvisning till att nedsättning av N:s skulder skulle påverka hans regresskrav mot N. Tingsrätten beviljade emellertid skuldsanering och antog en betalningsplan för N. Som en följd av skuldsaneringen reducerades Bäcks regresskrav till 360 euro.

Vid Europadomstolen gjorde Bäck gällande att han genom beslutet om skuldsanering hade berövats egendom i strid med artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen.

Europadomstolen konstaterade att skuldsanering är ett led i en social och ekonomisk politik som får anses tjäna det allmänna intresset. Genom att gå i borgen hade Bäck utsatt sig för risk för ekonomisk förlust, och han hade i förfarandet rörande skuldsanering beretts tillfälle att framföra sina synpunkter, vilka hade beaktats inom ramen för den avvägning av olika intressen som domstolen haft att göra i målet. Visserligen hade resultatet blivit att Bäcks regresskrav mot N kraftigt reducerats, men skuldsaneringen var en operation som berörde många borgenärer och Bäcks fordran hade redan före skuldsaneringen på grund av N:s ekonomiska situation haft ett reellt värde som var mycket lägre än dess nominella värde. Slutsatsen blev att det inte förelåg ett brott mot Bäcks egendomsskydd enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet.

Förslag: Inför en absolut preskription för långvarigt överskuldsatta när det gäller konsumentfordringar i preskriptionslagen.

[40] De Toro (2016).

23 Hälso- och sjukvård

23.1 Utgångspunkter

- I Sverige råder i dag en god generell hälsa, men det finns påtagliga skillnader i hälsa mellan grupper. Det övergripande målet för folkhälsopolitiken är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Det finns både sociala skiljelinjer i hälsa, där människor med kortare utbildning och lägre inkomster i större utsträckning drabbas av ohälsa, och en koncentration av hälsoproblem bland dem som har en ansträngd ekonomisk situation och bland dem som har migrationsbakgrund.
- Ojämlikheter i hälsa drivs till del av ojämlikheter i resurser. Regeringen har identifierat sju områden där resursbrist är särskilt viktiga för hälsoutvecklingen, nämligen det tidiga livet, utbildning, arbete, inkomster, boende, levnadsvanor och inflytande. De skilda förutsättningarna och resurserna inom ovanstående områden innebär både ojämlik risk för ohälsa, ojämlik sårbarhet och mottaglighet för ohälsan och ojämlika konsekvenser av givna hälsotillstånd.
- De sju nämnda områdena ovan utgör målområden inom folkhälsopolitiken. Utöver dessa finns ett åttonde målområde om en jämlik och hälsofrämjande hälso- och sjukvård, vilket innebär att hälso- och sjukvården bör sträva efter att bättre kunna förebygga och möta skillnader mellan grupper i insjuknande, behandling och konsekvenser av sjukdom och ohälsa.[1]

[1] Prop. 2017/18:249.

- Störningar av olika ursprung under fosterstadiet och under perioden upp till fem års ålder kan ge livslånga konsekvenser. Barns hälsa är också beroende av familjebakgrund och uppväxtmiljö i övrigt, och ohälsa under barnåren samvarierar med problem längre fram i livet, såsom sämre skolresultat, lägre inkomster och sämre hälsa i vuxenlivet.
- Hälso- och sjukvårdslagen stipulerar att den som har det största behovet av vård ska ges företräde till vården. Riktlinjerna för prioritering inom hälso- och sjukvården utgår från grundläggande principer som människovärdesprincipen, behovs- och solidaritetsprincipen och kostnadseffektivitetsprincipen.
- Det offentliga har i Sverige ett omfattande ansvar för individernas hälsa. Detta gäller även för missbruk. Sedan januari 2018 likställs spelmissbruk och problemspelande med missbruk av alkohol och narkotika i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, vilket ger enskilda ökade rätt till vård och stöd. Myndigheterna har dessutom skyldighet att uppmärksamma minderåriga barn som lever med föräldrar eller vårdnadshavare med olika form av sjukdom, bland annat missbruk. Socialstyrelsen har som förvaltningsmyndighet ett övergripande ansvar på statlig nivå och ska bland annat samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och ungdom. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bedriver tillsyn genom att granska att befolkningen får en god vård som är säker och har god kvalitet. Inom ramen för socialtjänsten bedriver IVO tillsyn över handläggning av ärendena och själva utförandet av insatserna inom exempelvis missbruks- och beroendevården, individ- och familjeomsorgen och äldreomsorgen.

23.2 Problem och diagnos

- Medellivslängden skiljer sig markant åt mellan socioekonomiska grupper[2] främst för dem som är födda i Sverige. Bland dem som är födda utomlands är skillnaderna i återstående medellivslängd vid 30 år inte lika stora mellan utbildningsgrupperna. Bland dem som har lägst utbildning har utrikes födda kvinnor längre åter-

[2] Socioekonomisk grupp definieras här med hjälp av utbildningsnivå.

stående medellivslängd än inrikes födda kvinnor. Den återstående medellivslängden vid 30 år har ökat över tid för både män och kvinnor i alla utbildningsgrupper, med ett undantag: för kvinnor med kort utbildning har den återstående medellivslängden minskat något på senare år.

- Högutbildade har ungefär likartad dödlighet oavsett var i landet de bor, medan variationerna över landet är stora för lågutbildade.
- Tillgängligheten till vården skiljer sig åt beroende på var man bor. Nyetableringen av vårdcentraler har under de senaste tio åren varierat kraftigt mellan regionerna. Även vårdutnyttjandet skiljer sig åt mellan socioekonomiska grupper. De som har enbart grundskoleutbildning eller är utrikes födda söker vård i lägre utsträckning vid samma upplevda behov. Utformningen av stöd och insatser är också viktig för att nå särskilda grupper, och generella stöd från vården som föräldrastöd når inte ensamstående, låginkomsttagare och dem som är födda i utlandet i samma utsträckning som övriga grupper.
- Flera hälsoskadliga levnadsvanor är vanligare i de grupper som har en lägre socioekonomisk status. Rökning är vanligast bland personer med lägre utbildning, och föräldrar med kort utbildning dagligröker i störst utsträckning. Den sammanlagda alkoholkonsumtionen är i genomsnitt högre i grupper med hög socioekonomisk position, men missbruk av alkohol och alkoholrelaterad dödlighet är vanligare bland grupper med lägre socioekonomisk position. Hälsoskadliga matvanor och låg fysisk aktivitet är också vanligare hos grupperna med sämre socioekonomiska förutsättningar.[3] Alkoholkonsumtionen minskar hos yngre, men i gengäld ökar bruket av narkotika. Narkotikaanvändningen bland unga män som har kommit till Sverige som flyktingar är högre än bland svenskfödda unga män.[4]
- Kvinnors och mäns hälsa skiljer sig åt.[5] Kvinnor har högre medellivslängd men ett högre sjukpenningtal. Sannolikt kan en del av kvinnors sjukfrånvaro förklaras av faktorer som relaterar till gravi-

[3] SOU 2017:47.
[4] Folkhälsomyndigheten (2019 a).
[5] Se kapitel 10 för referenser.

ditet och förlossning, men en viktig del av förklaringen verkar vara att kvinnor i större utsträckning arbetar i sektorer där sjukfrånvaron är hög, exempelvis vården och omsorgen. Stressrelaterade besvär är nu den dominerande orsaken till sjukskrivning.[6] Förutom arbetsmiljön och arbetssituationen kan kvinnors större ansvar för obetalt hemarbete bidra till detta. Män är i högre utsträckning överviktiga och är i större utsträckning riskkonsumenter av alkohol.

- Den psykiska ohälsan har ökat, inte minst bland de yngre. Både barn och vuxna som har flytt från krig har i större utsträckning psykiska problem, som posttraumatiskt stressyndrom och depression.[7] Var femte nyanländ flykting har hälsoproblem som hindrar arbetssökande.[8]
- En större andel av de barn som har migrerat eller vars föräldrar har migrerat har karies än barn med svenskfödda föräldrar. Tandhälsan är generellt sett dålig hos migranter, men den blir bättre efter en tid i Sverige.[9] Tandhälsan varierar med socioekonomiska förutsättningar även i den svenskfödda delen av befolkningen.
- Samtidigt som renodlat spelmissbruk bedöms som relativt lågt i Sverige (0,4–1 procent av befolkningen)[10] utgör spelandet ett stort problem för 6 procent av befolkningen i den meningen att spelandet riskerar att hota deras privatekonomi. Detta har till följd att cirka 80 000 barn och drygt 160 000 anhöriga berörs av spelmissbruk och problemspelande. Beroenden med allvarliga konsekvenser tenderar att koncentreras till grupper med lägre socioekonomisk status.

Diagnos

Stora skillnader i hälsa råder i Sverige, och dessa är i varierande utsträckning kopplade till ojämlika villkor och möjligheter under uppväxtåren, i förskolan och skolan, och på arbets- och bostadsmark-

[6] SOU 2017:47.
[7] Folkhälsomyndigheten (2019 a).
[8] SOU 2017:47.
[9] Folkhälsomyndigheten (2019 a).
[10] Resultat från undersökningarna om spelmissbruk (Swelog) finns på Folkhälsomyndighetens webbplats.

naden. Dessa skillnader hänger i sin tur samman med förändringar på arbetsmarknaden och utbildningsområdet som har beskrivits i andra delar av betänkandet. Dessutom uppstår ojämlikhet i hälsa på grund av att människor med olika resurser har olika levnadsvanor. När ojämlika livsvillkor och levnadsvanor orsakar ojämlikhet i hälsa, funktionsförmåga och livslängd, förstärks skillnader i arbetsmarknadsdeltagande och arbetsinkomster. Många av de åtgärder som diskuteras i andra kapitel kan bidra till att försvaga denna koppling och öka jämlikheten i hälsa. Här fokuseras på åtgärder som mer direkt påverkar ojämlikhet i hälsotillstånd.

- Tillgången till vård påverkas bland annat av vårdens organisering. Både politiska beslut som vårdval och fri etablering och framväxten av privata vårdförsäkringar har gjort att efterfrågestyrningen av vårdutbudet har förstärkts på bekostnad av behovsstyrningen.
- Skillnaderna i benägenheten att söka vård beror på geografi, ekonomi och resurser, men även på graden av tillit till välfärdsinstitutionerna. Människor i olika livssituationer nås inte heller i samma utsträckning av generella insatser och information.
- Många hälsoproblem hade kunnat förebyggas eller mildras om det förebyggande arbetet hade varit aktivare. Ett stärkt och anpassat förebyggande arbete redan på fosterstadiet kan få långvariga positiva effekter. Ett hinder mot verkningsfulla förebyggande insatser är att den instans som utför de förebyggande åtgärderna inte alltid är den som får ta del av intäktsökningen eller kostnadsminskningen som detta genererar i ett senare skede.[11]
- Bruket av beroendeframkallande substanser och spel förändras ganska långsamt, och skadorna uppkommer med tidsfördröjning. Bruket av tobak har minskat tack vare aktiva politiska åtgärder, men tobaken står fortfarande för de största samhällsekonomiska kostnaderna. Marknaderna för alkohol och spel karaktäriseras av en aktiv marknadsföring från de kommersiella intressenternas sida.

[11] Institutionella hinder för investeringar av detta slag diskuteras mer utförligt i kapitel 27.

23.3 Förslag

Nedan följer kommissionens förslag på hälso- och sjukvårdsområdet. Förslagen är inte kostnadsberäknade vart och ett för sig, men de offentliga utgifterna väntas sammantaget öka med 500 miljoner kronor.

23.3.1 Det tidiga livet

Vården och stödet som ges under graviditet och förlossning har betydelse både för jämställdheten mellan kvinnor och män och för barnens hälsa och framtida möjligheter på kort och lång sikt. Det kan få långvariga konsekvenser för ett barn om modern använder tobak eller narkotika, dricker alkohol eller fastar under graviditeten. Även psykisk och fysisk ohälsa hos modern, våld i familjen, miljögifter eller sjukdomar kan försämra förutsättningarna för barnet längre fram.[12] Genom en utvecklad mödrahälsovård minskar dessa risker. Mödrahälsovården har också en viktig roll i att minimera riskerna för kvinnan och barnet i samband med födseln.

Det är också av stor vikt för barnets framtida möjligheter att den första tiden i livet präglas av trygga förhållanden. Här är barnhälsovården viktig och det förebyggande arbete som kan utföras genom denna. Föräldraskapsstöd både individuellt och i grupp om barns utveckling och behov är viktigt för att öka kunskapen hos nyblivna föräldrar. Gruppträffar inom både mödra- och barnhälsovården ger dessutom föräldrarna möjlighet att skapa sociala nätverk. Frågor som rör fördelning av ansvar för hem, barn, arbete, studier och föräldraledighet tas upp med syfte att stärka ett jämställt föräldraskap. Att informationen skräddarsys för att nå särskilda grupper är viktigt, då generella informationsprogram inte når alla i samma utsträckning. För att kunna säkerställa en jämlik barnhälsovård krävs också ett nationellt register för att kunna följa upp den vård som ges.

Förebyggande av fosterskador

Ett förebyggande arbete under tidig graviditet kan minska antalet barn som föds med fosterskador och därmed undvika de livslånga negativa konsekvenser som dessa kan få för barnet. De allra flesta

[12] För referenser, se kapitel 7.

gravida nås av mödrahälsovården och deltar i ett inskrivningssamtal, där frågor om bland annat levnadsvanor tas upp. I Socialstyrelsens rekommendationer står att rådgivande samtal ska erbjudas gravida som brukar alkohol, tobak eller har andra ohälsosamma levnadsvanor.[13] Sedan riskbruksprojektet inom mödrahälsovården initierades år 2004, arbetas systematiskt för att vid inskrivningssamtalen fånga upp gravida med riskbruk av alkohol, vilket har gett positiva effekter på mödrarnas och barnens hälsa.[14]

Eftersom det finns studier som visar att exempelvis alkoholkonsumtion under de första stadierna av ett fosters utveckling kan leda till defekter i organuppbyggnad och organtillväxt, är det viktigt att rådgivande samtal ges tidigt.[15] I de riktlinjer för mödrahälsovården som barnmorskeförbundet står bakom rekommenderas därför att rådgivande samtal ska erbjudas inom en vecka efter att den gravida har kontaktat mödrahälsovården.[16] Enligt statistik från Graviditetsregistret för 2019 sker inskrivningen i mödravården i genomsnitt omkring vecka 7 till 9 i majoriteten av regionerna. I över hälften av regionerna är det dock över 10 procent som har fått sitt inskrivningssamtal vecka 12 eller senare.[17]

Med tanke på den inverkan som ohälsosamma levnadsvanor och riskbruk under graviditeten kan ha på barnets utveckling är det av vikt att mödravården utformas så att alla tidigt nås av korrekt information om hur levnadsvanor kan påverka fostret. Forskning visar att även levnadsvanor före befruktning, och före konstaterad graviditet, kan påverka barnets framtida hälsa. Före befruktningen påverkar både mannens och kvinnans alkoholkonsumtion riskerna för framtida hälsoproblem för barnet. Även senare spelar partnerns beteende roll, eftersom sannolikheten att den gravida upprätthåller hälsosamma levnadsvanor ökar om partnern är stödjande och tar en aktiv roll i graviditeten. Sammantaget innebär forskningen att informationen om vad som påverkar foster och i förlängningen barnets hälsa behöver kommuniceras före den första kontakten med mödravården. Dessutom innebär detta att informationen måste behandla hur levnadsvanor hos båda föräldrar påverkar risker för barnet.

[13] Socialstyrelsen (2018).
[14] Grönqvist m.fl. (2016).
[15] Andreasson m.fl. (2020).
[16] SFOG (2016).
[17] Grönqvist m.fl. (2016).

Förslag: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att med stöd av SBU genomföra en forskningsgenomgång för att fastställa levnadsvanors inverkan på fostret. Forskningsgenomgången bör användas för att utforma nationella riktlinjer för mödrahälsovården. I synnerhet bör riktlinjerna inkludera fasta (och andra orsaker till för lågt näringsintag), som inte berörs alls i de riktlinjer som i dag finns.

Socialstyrelsen bör vidare få i uppdrag att analysera vilka informationsåtgärder före graviditet som kan vara verkningsfulla för att minimera risken att fostret utsätts för påverkan av ohälsosamma levnadsvanor innan konstaterad graviditet.

Riktat föräldrastöd inom mödra- och barnhälsovården

Föräldragrupper i mödrahälsovården och barnhälsovården lyckas i lägre utsträckning få med låginkomsttagare, ensamstående och födda i utlandet, vilket kan vara de grupper som är i störst behov av föräldragrupper.[18] Regeringen antog 2018 en ny strategi för stärkt föräldraskapsstöd, i vilken Socialstyrelsen har fått ett uppdrag att ta fram en pilotverksamhet av utökade hembesök från barnhälsovården och socialtjänsten.[19] Dessutom uppmärksammade strategin behovet av riktade insatser för riskgrupper utöver de generella insatser som har varit fokus i tidigare strategier. Regeringen har även slutit en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner för ökad tillgänglighet till barnhälsovården för grupper i socioekonomiskt utsatta områden. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten har fått i uppdrag att följa och stödja genomförandet av överenskommelsen.[20] Regeringen framhåller i sin nya strategi för föräldraskapsstöd att föräldrastödjande insatser kan ge stora besparingar för samhällsekonomin genom att de förbättrar barnets psykiska och fysiska hälsa.[21] Föräldrastödjande insatser kan därför ses som sociala investeringar, vilket diskuteras vidare i kapitel 27.

[18] SOU 2017:47.
[19] Socialdepartementet (2018).
[20] Ibid.
[21] Ibid.

Rekommendation: Kommissionen ser positivt på ambitionen i den nationella strategin för stärkt föräldraskapsstöd med mer riktade insatser mot familjer med förhöjd risk för ohälsa. En viktig beståndsdel i politiken bör vara att utvärdera de initiativ som tas för att nå de grupper som i lägre utsträckning deltar i de generella mödra- och barnhälsovårdsprogrammen.

Register för uppföljning av barnhälsovård

Kommissionen för jämlik hälsa har i sitt betänkande föreslagit att regeringen bör stödja en utveckling av nationell kvalitetsuppföljning för att kunna säkerställa att en jämlik barnhälsovård erbjuds. För att långsiktiga utvärderingar av satsningar inom barnhälsovården ska kunna göras krävs ett nationellt register över barnhälsovården som går att koppla till bakgrundsinformation om exempelvis socioekonomiska bakgrundsfaktorer. I dagsläget finns det nationella barnhälsovårdsregistret BHVQ, men alla regioner är inte anslutna till detta, och det går inte heller att koppla uppgifterna till socioekonomiska variabler från andra datakällor. Socialstyrelsen är naturlig som utredare av förutsättningar för en utveckling av ett register av detta slag.

Förslag: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utreda om ett nytt nationellt barnhälsovårdsregister ska upprättas, eller om en utveckling av det nu existerande kvalitetsregistret BHVQ är att föredra.

23.3.2 Jämlika levnadsvanor och arbetsmiljö

Forskningslitteraturen visar de som har en högre socioekonomisk position i termer av utbildning, yrke och ekonomiska förutsättningar också i genomsnitt har levnadsvanor som är mer gynnsamma för en god hälsa.[22] Det finns betydande utbildnings- och inkomstskillnader när det gäller beroende av alkohol, narkotika och tobak (ANT) i Sverige.[23] Socioekonomisk ojämlikhet i ohälsa kopplad till ANT ökade under perioden 1994–2011, och dagligrökning blev mer

[22] SOU 2017:47, s. 185.
[23] Folkhälsomyndigheten (2018 a).

koncentrerad till låginkomsttagare bland både kvinnor och män.[24] Medelintaget av alkohol är högre för personer med högre socioekonomisk position, men alkoholrelaterad dödlighet och missbruk är vanligare bland dem som har en svagare socioekonomisk position.[25] Det innebär att även vid likartat beteende kan riskerna vara större för dem som har en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund.

Matvanor och fysisk aktivitet

Grupper som har svagare socioekonomisk position har i genomsnitt mindre hälsobefrämjande matvanor och är mindre fysiskt aktiva än grupper med bättre socioekonomisk position. En stor andel av befolkningen rör sig för lite, och de som har kortare utbildning har i större utsträckning en stillasittande fritid än högutbildade.[26] Detta tillsammans med relativt sett lägre livsmedelspriser, mer processade livsmedel i butiker och restauranger och mindre fysiska arbeten har gjort att övervikt och fetma har ökat bland vuxna i befolkningen. Problemen är vanligare i grupper som har låg socioekonomisk status.[27]

Fetma är kopplat till hälsoproblem såsom diabetes, förhöjd risk för cancer, förhöjd risk för fosterskador[28] och förhöjd dödsrisk.[29] Folkhälsomyndigheten skattade 2017 de samhällsekonomiska kostnaderna för fetma till 70 miljarder kronor per år, vilket inkluderade kostnaden för förlorade friska levnadsår.[30] Persson och Ödegård (2011) skattar totalkostnaden för sjukvården och den uteblivna arbetstiden till omkring 20 miljarder kronor.[31]

Även bland barn och ungdomar är problemen med övervikt stora. Barnets socioekonomiska grupptillhörighet samvarierar med barnets kroppsvikt. Mellan 15 och 20 procent av dagens tioåringar uppskattas ha problem med övervikt eller fetma. Dessa problem är vanligast i områden med låg utbildningsnivå.[32] Den fysiska aktiviteten påverkar också risken för övervikt, och barn till föräldrar med kort utbildning

[24] Folkhälsomyndigheten (2019 b).
[25] SOU 2017:47.
[26] SOU 2017:47, s. 189–190.
[27] Persson och Ödegård (2011).
[28] Kostfonden (2019).
[29] Persson och Ödegård (2011).
[30] Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), bilaga 3.
[31] Persson och Ödegård (2011).
[32] Kostfonden (2019).

idrottar i mindre utsträckning än barn till högutbildade. Flickor med invandrarbakgrund är den grupp som idrottar i minst utsträckning.[33]

Beteenden formas många gånger i unga år, varför det är viktigt att insatser för att stimulera hälsosamma livsval riktas framför allt mot de yngre. En hälsosam livsstil i barn- och ungdomsåren gynnar hälsa i vuxenlivet och i förlängningen inkomster och försörjningstrygghet. För att främja fysisk aktivitet bland främst ungdomar har staten gett stöd till idrotten och bestämt antalet timmar för ämnet Idrott och hälsa i skolan. Centrum för idrottsforskning följer varje år upp statens stöd till idrotten och har visat att deltagande i idrottsföreningar är vanligast bland unga som kommer från socioekonomiskt starka hem.[34] Majoriteten av de statliga stöden till idrotten delas ut genom anslag till Riksidrottsförbundet och dess medlemsförbund, och dessa får sedan avgöra hur pengarna ska fördelas vidare. En slutsats från Centrum för idrottsforskning är dock att medlemsföreningarna har olika stor vilja och kapacitet att bidra till ökad inkludering, varför anslagen får varierande effekt på målet om jämlik tillgång till idrott.[35]

År 2019 utökades antalet timmar i ämnet idrott och hälsa i grundskolan med 100 timmar per läsår. En litteraturstudie från Karolinska institutet visar att sådana insatser har vissa effekter på fysisk aktivitet och stillasittande, men det går inte att avgöra hur olika socioekonomiska grupper påverkas i olika grad av detta. Studierna visar dock att skolinterventioner kan fungera bättre för flickor än för pojkar.[36]

Informationskampanjer används också för att förändra invanda beteendemönster, men kampanjer för att främja hälsosamma levnadsvanor har inte haft speciellt stor inverkan på människors beteenden.[37] Däremot samvarierar matvanor i stor utsträckning med utbildningsnivå, vilket skulle kunna innebära att åtgärder för en generellt högre utbildningsnivå kan få positiv inverkan på människors livsstil. I en litteraturstudie från Karolinska institutet dras slutsatsen att individuellt inriktad information riskerar att öka skillnaderna i hälsa mellan olika grupper, då det främst är beteendet hos dem som har högre socioekonomisk status som påverkas av sådana insatser.[38] För etniska

[33] SOU 2017:47, s. 190.
[34] Centrum för idrottsforskning (2019).
[35] Ibid.
[36] Bergström m.fl. (2017).
[37] Persson och Ödegård (2011).
[38] Bergström m.fl. (2017)

minoriteter och utsatta grupper kan särskilt utformad gruppinformation om levnadsvanor vara effektiv.[39]

För att styra människors konsumtion kan man även reglera hur produkter får marknadsföras och exponeras, eller beskatta särskilda hälsoskadliga varor. De interventioner som får störst effekt på matvanor hos grupper med lägre socioekonomisk status förefaller vara skatter och subventioner som förändrar prisrelationen mellan hälsosam och ohälsosam mat, eftersom de är mer priskänsliga.[40] Ytterligare en tänkbar åtgärd är att reglera marknadsföring och exponering av produkter som är hälsoskadliga eller att utforma en märkning av sockerinnehållet i produkter. En svårighet med både punktskatter och regler som de ovan beskrivna är dock hur de ska avgränsas.

Insatser som fysisk aktivitet på recept[41] och hälsosamtal för riktade grupper som har särskilda hälsoproblem kan vara samhällsekonomiskt effektiva och nå de som har störst behov av en förändrad livsstil.[42]

Trots att vikten av fysisk aktivitet och hälsosamma matvanor är känd, är insatserna relativt fragmenterade. Till skillnad från arbetet mot alkohol och tobak saknas ett samlat strategiskt arbete kring dessa delar av folkhälsopolitiken. Detta kan till viss del förklaras av att frågorna är komplexa, men detta bör inte hindra att arbete påbörjas för att skapa ett samlat och mer konkret program för goda levnadsvanor i alla socioekonomiska grupper.

[39] Ibid.
[40] Ibid.
[41] Persson och Ödegård (2011).
[42] SOU 2017:47.

Förslag: Regeringen bör tillsätta en utredning för att ta fram ett konkret program med verkningsfulla åtgärder för att främja goda levnadsvanor framför allt bland unga i alla socioekonomiska grupper. Åtgärder som bör utredas är:

- skatt på ohälsosamma produkter,
- subventioner till hälsosam mat,
- märkning av varor med högt innehåll av ämnen som socker och salt,
- riktade insatser och uppsökande verksamheter för särskilda grupper,
- åtgärder för att främja fysisk aktivitet. Dessa bör bland annat innefatta en översyn av hur stödet till idrotten kan utformas för att i större utsträckning främja rörelse och föreningsliv bland unga från socioekonomiskt svaga hem.

Alkoholkonsumtion

Alkoholkonsumtion ligger bakom ett brett spektrum av sjukdomar, medför risk för fosterskador och bidrar till brottslighet och sänkt livskvalitet. De samhällsekonomiska kostnaderna uppskattades av en utredning 2019 till omkring 100 miljarder kronor årligen.[43]

Tillgänglighet

Sverige har liksom övriga nordiska länder en tämligen restriktiv alkoholpolitik, som i Sveriges fall utövas framför allt genom kontroll över detaljhandelsledet och skatter. Detta har lett till konsumtionsnivåer som i internationell jämförelse är förhållandevis låga. Konsumtionen har i ett längre perspektiv ökat men i Sverige gått tillbaka något under senare år. I Finland ökade konsumtionen som ett resultat av en ökad tillgänglighet i samhället.

[43] Ramböll (2019 b).

Den breda forskningssammanställning som redovisades i kapitel 10 visar att det inte finns några positiva nettoeffekter av alkoholkonsumtion. Det finns vissa skyddseffekter av måttligt intag mot vissa sjukdomar, men de potentiella skadorna väger upp denna nytta. Vidare återgavs i kapitel 7 de negativa resultaten från en undersökning av den ökade tillgängligheten på starköl som gjordes i ett försök på 1960-talet. En restriktiv alkoholpolitik minskar risken för självmord.[44] En naturlig slutsats av dessa och andra skillnader i tillgänglighet till alkohol är att den restriktiva politiken är väl motiverad ur ett folkhälsoperspektiv.[45]

Till dessa rena hälsoaspekter på alkoholkonsumtionen kommer de externa effekterna – bilolyckor, drunkning, våldsbrott med flera.[46] Även här finns en koppling till tillgängligheten. Exempelvis har en studie av Grönqvist och Niknami visat att lördagsöppet på Systembolaget ledde till ökad brottslighet.[47]

Sammanfattningsvis finns det starka skäl att med olika instrument – begränsad tillgänglighet, skatter, begränsningar på marknadsföringen – fortsätta den restriktiva alkoholpolitik som Sverige och övriga nordiska länder har fört.

Bedömning: Alkoholmonopolet bör bevaras.

Marknadsföring

Alkoholförordningen föreskriver att alkoholreklam ska kombineras med varningstexter av samma slag som är påbjudna på tobaksmarknaden. I 13 § i förordningen anges elva alternativ som annonsörerna har att välja bland:

1. Alkohol kan skada din hälsa.
2. Alkohol är beroendeframkallande.
3. Alkohol kan orsaka nerv- och hjärnskador.
4. Alkohol kan orsaka skador på lever och bukspottskörtel.

[44] Xuan et al. (2016).
[45] Karlsson (2014).
[46] Se avsnitt 10.5.
[47] Grönqvist and Niknami (2014).

5. Alkohol kan orsaka hjärnblödning och cancer.
6. Varannan förare som omkommer i singelolyckor i trafiken är alkoholpåverkad.
7. Hälften av alla som drunknar har alkohol i blodet.
8. Alkohol i samband med arbete ökar risken för olyckor.
9. Alkoholkonsumtion under graviditeten kan skada barnet.
10. Barn som får alkohol hemma dricker sig berusade oftare än andra barn.
11. Att börja dricka i tidig ålder ökar risken för alkoholproblem.

De olika alternativen är som framgår av mycket varierande karaktär. Vissa, som ”Alkohol kan skada din hälsa” eller ”Alkohol är beroendeframkallande”, är mycket allmänt hållna, medan andra är mer konkreta och beskriver risker för skador på olika kroppsdelar, för cancer och risk för drunkning eller trafikolyckor. Rimligen är de senare mer avskräckande. En undersökning genomförd av FAS-portalen har visat att annonsörerna systematiskt väljer de mest harmlösa alternativen som erbjuds i alkoholförordningen.[48] Tre av de minst avskräckande alternativen (1, 8 och 11) stod för mer än 80 procent av antalet varningstexter i annonserna.

En enkel åtgärd för att hålla tillbaka konsumtionen är att ta bort de minst avskräckande alternativen från listan över tillåtna varningstexter. Detta kräver endast en mindre justering av alkoholförordningen.

Förslag: Varningstextalternativen 1, 8 och 11 elimineras från Alkoholförordningen 13 §.

[48] FAS-portalen (2018): https://www.fasportalen.se/Nyheter/Aktuellt-/ArticleID/93/Snedfördelning-av-varningstexter-i-alkoholreklam. Kommissionens sekretariat har uppdaterat denna undersökning, och resultatet är stabilt.

Prismekanismen

Priset påverkar konsumtionen, och låginkomsthushåll är priskänsligare. Samtidigt har som framgått av avsnitt 10.5 skadorna från överkonsumtion av alkohol under senare år tenderat att koncentreras till låginkomsthushållen.

Till skillnad från tobaksområdet omräknas inte skatterna på alkohol årligen med KPI. Fram till 1998 indexerades punktskatten årligen med förändringen med KPI men förfarandet togs därefter bort. Sedan dess har punktskatten på alkohol höjts vid fyra tillfällen (2008, 2014, 2015 och 2016). Kommissionen för jämlik hälsa förordade därför en höjd punktskatt för att minska alkoholkonsumtionen.

Förslag: Knyt alkoholskatten till konsumentprisindex.

Ekonomiska konsekvenser

Konsekvensen av en lägre alkoholkonsumtion blir minskade försäljningsintäkter för alkoholmonopolet, vilket kompenseras av en höjd skatt. Skärpta restriktioner på alkoholreklamen leder möjligen till mindre omfattande annonsering och därmed minskade annonsintäkter för massmedia. Detta har i debatten framförts som ett argument mot restriktioner, men det finns enligt kommissionens mening bättre metoder att stödja oberoende massmedia än att stimulera alkoholkonsumtionen.

Hur stor effekten på konsumtion blir kan inte förutsägas. Andelen av befolkningen som bedöms konsumera på riskabelt hög nivå är i dag omkring 20 procent i åldern 20–64 år och hälften så stor i högre åldrar. Om man överslagsvis antar att denna andel minskar med en procentenhet på 5 års sikt, blir den offentligfinansiella kostnadsminskningen för alkoholrelaterade skador med mera 166 miljoner kronor.[49] Till detta kommer en vinst på omkring 80 kvalitetsjusterade levnadsår, motsvarande 150–200 miljoner kronor. Värdet av de förhindrade fosterskadorna är potentiellt betydande men ännu svårare att uppskatta. Därtill kommer en minskning av samhällets kostnader för självmord, våld och andra skador.

[49] Fördelat på sjukvård: 29, kommun: 80, socialförsäkring: 57 mnkr. Dessa och övriga siffror hämtade från det hälsoekonomiska verktyget Hälsokalkylatorn; se http://www.hfsnatverket.se/sv/halsokalkylatorn/.

Narkotika

Narkotikabruket står för ungefär 1,3 procent av den totala sjukdomsbördan.[50] På samma sätt som alkohol medför narkotikabruk en risk för beroende, med de långvariga konsekvenser detta kan få. Narkotikabruk är också starkt kopplat till den kriminalitet som följer med narkotikaförsäljning. Delvis på grund av kriminaliteten höjs på vissa håll i dag röster för att legalisera cannabis, vilket också har gjorts på flera håll i världen. Andelen som i Folkhälsomyndighetens nationella folkhälsoenkät uppger att de under de senaste 12 månaderna har brukat cannabis har ökat något i de flesta åldersgrupper mellan 2013 och 2018. Ökningen är mest markant bland de yngre. Bland de mellan 16 och 34 var det nästan 8 procent som 2018 uppgav att de hade brukat cannabis det senaste året.[51]

En utvärdering av narkotikapolitiken har annonserats från regeringens sida. Kommissionen avstår från att uttrycka någon åsikt i frågan.

Tobak

Det övergripande målet för svensk tobakspolitik är att minska allt tobaksbruk och förhindra att minderåriga börjar använda tobak, vilket framgår av regeringens ANDT-strategi.[52] Att minska tobaksbruket har länge varit ett viktigt mål för det svenska folkhälsoarbetet, och regeringen har ställt sig bakom målet om ett rökfritt Sverige år 2025. Rökning är den enskilt största förebyggbara riskfaktorn för sjukdom och för tidig död. Med förebyggande arbete skapas även förutsättningar för jämlik hälsa.

Arbetet för att begränsa bruket av tobak på internationell nivå har också varit framgångsrikt. Genom en kombination av skatter, varningstexter och begränsning av användningen i offentliga miljöer har andelen av befolkningen som nyttjar tobak reducerats. Producenterna av tobaksvaror söker sig emellertid nya vägar, och ungdomen är alltid en riskgrupp vars vanor måste följas.

---

[50] Se kapitel 10.
[51] Folkhälsomyndigheten (2019 c).
[52] Regeringens skr. 2015/16:86.

Bruket av tobak är korrelerat med utbildning och inkomst. I den tidigare citerade studien av perioden 1994–2011 blev daglig rökning mer koncentrerad till låginkomsttagare bland både kvinnor och män.[53]

Regeringen aviserade hösten 2019 att den förnyade strategi för ANDT-området som ska gälla från år 2021 ska ha ett ökat fokus på narkotikaprevention. Detta får inte skymma att det även fortsättningsvis kommer att krävas insatser för att hålla tobaksbruket nere.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av vissa frågor på tobaksområdet.[54] Syftet med utredningen är att säkerställa en sammanhållen och systematisk reglering av tobak, e-cigaretter och påfyllnadsbehållare samt tobaksfria nikotinprodukter och, vid behov, tobaks- och nikotinfria produkter som används på likartat sätt.

Liksom många andra levnadsvanor grundläggs tobaksbruk under ungdomsåren. Det är därför viktigt att barn och unga får saklig information om tobak och liknande produkter och att rökförbudet på skolgårdar upprätthålls för att säkerställa att barn och unga inte utsätts för rökning i sin skolmiljö. Länsstyrelserna hade under 2017 och 2018 i uppdrag från regeringen att stärka tillsynen av rökfria skolgårdar.[55] Länsstyrelserna har även en viktig roll i att stödja kommunerna i deras uppdrag som tillsynsmyndighet på tobaksområdet och i kommunernas nya uppgift att pröva rätten till tillstånd för tobaksförsäljning.

Bedömning: Den kommande ANDT-strategin för 2021–2025 bör även fortsättningsvis ha ett tydligt fokus på tobaksbruk, inte minst bland unga. De åtgärder som annonserats av regeringen i syfte att informera barn och unga om tobakens skadeverkningar och att bevaka nya produkter som kan hota hittills uppnådda mål framstår därför som adekvata.

[53] Folkhälsomyndigheten (2019 b).
[54] Dir. 2020:9.
[55] Regeringen (2017).

Spel

Spelande medför liksom konsumtion av alkohol betydande risker för missbruk och vidhängande sociala och ekonomiska problem. Som beskrivits i kapitel 10 har spelandet därför inte bara konsekvenser för de enskilda och deras anhöriga,[56] utan även för samhället i stort. Medan de etablerade beroendeområdena sedan tidigare är föremål för återkommande strategiöversyner, är spelområdet ännu under utveckling.

Den pågående Spelutredningen (Fi 2018:03) har i viss omfattning ett uppdrag som överlappar med några av de förslag som presenteras nedan.

Behandlande insatser

Riksdagen har i lagstiftningen, såväl i socialtjänstlagen som i hälso- och sjukvårdslagen, likställt spelmissbruk med andra missbrukstillstånd och därmed lagt ett ansvar på primärkommuner och regioner att erbjuda drabbade behandling. Detta sker samtidigt som staten får in allt större intäkter när spelandet ökar och en allt större del av spelandet sker inom det reglerade området. Dock har inga nya resurser överförts till kommuner och regioner för att möta detta nya ansvar. De statliga bidragen till primärkommuner och regioner (inkl. företag och organisationer) för att arbeta med spelmissbruk har inte ökat sedan 2017.[57]

För att ge kommuner och regioner möjlighet att ta det fulla ansvaret för förebyggande arbete och vård inom området, och minska risken för att annan samhällsviktig verksamhet därmed trängs undan, bör ett riktat bidrag införas.

Rekommendation: Staten bör skapa ett riktat bidrag till primärkommuner och regioner för att ge dem förutsättningar att bygga upp och utveckla förebyggande och behandlande insatser.

[56] Som nämnts understryker hälso- och sjukvårdslagen ett särskilt ansvar gentemot barnen.
[57] Proposition 2019/20:1.

På det förebyggande området, vilket oftast är mer kostnadseffektivt än det behandlande, finns en utvecklingspotential. Folkhälsoinstitutet har fått en förstärkt budget, av vilken en viss del ska användas till forskning och uppföljning av spelutvecklingen.

Reklambegränsningar

De som responderar mest på reklam har ett högt mått av impulsstyrd konsumtion, vilket gäller också spel. Detta riskerar att leda till överkonsumtion och problemspelande, spelmissbruk och undanträngning av annan väsentlig konsumtion eller investeringar inom hushållet. På alkohol- och tobaksområdena har detta reglerats genom olika inskränkningar i rätten att göra reklam, krav på varningstexter med mera.

Spelreklam kan i dag inte omfattas av samma restriktiva regelverk som finns inom alkohol och tobak, även om det kan anses motiverat. Detta beror på att reklam omfattas av tryck- och yttrandefriheten. Ett undantag motsvarande det för alkohol och tobak bör därför enligt kommissionens mening göras också för spelmarknaden för att krav ska kunna ställas på varningstexter. Sådana texter skulle då med automatik komma upp vid marknadsföring via teve och vid inloggning till nätspel och finnas väl synliga vid andra typer av spel, på samma sätt som krävs för alkoholreklam och tobaksförpackningar. Varningstexter som skulle var aktuella är av typen ”De flesta som spelar förlorar pengar”, ”Spelberoende ökar risken för självmord” eller ”Barn till spelberoende föräldrar riskerar att få en dålig start i livet”.

Spelberoende är både en jämlikhetsfråga i sig och en fråga som berör barns uppväxtvillkor.

Förslag: Marknadsföring av kommersiella spel ska kombineras med varningstexter av samma slag som gäller alkohol och tobak. Inför i Tryckfrihetsförordningen 1 kap. 12 § en möjlighet att, i likhet med vad som gäller för alkohol och tobak, begränsa reklam för kommersiella spel. Motsvarande förändring krävs i Yttrandefrihetsgrundlagens första kapitel.

Ekonomiska konsekvenser

Huvudkonsekvensen blir färre negativa effekter av spelandet för dem som är spelberoende och deras anhöriga. De direkta ekonomiska konsekvenserna för utgifterna i statsbudgeten som kan uppkomma beror på minskat spelande, vilket i så fall är en önskad effekt och väl uppväger förlorade intäkter.

Statlig grindvaktsfunktion

Staten har i nuvarande lagstiftning avstått från större delen av kontrollfunktionen av spelandet och de spelande. Kontroller av ålder, fusk och brottslig verksamhet (såväl gentemot licenshavaren som staten) är i lagstiftningen placerad hos de licensierade företagen, medan Spelinspektionen har en mer begränsad tillsynsfunktion. Med en mer aktiv utformning av åtkomsten till information om de spelande kan staten införa ett flertal regleringar som kan minska de negativa effekterna av spelandet och samtidigt förbättra kunskapen om spelandet och dess effekter.

Ett sätt att radikalt förbättra möjligheterna att övervaka spelandet och förebygga eller inskrida mot missbruk är att skapa en gemensam it-portal för de licensierade företagen. Allt godkänt spel skulle då ske via denna portal. Tillsynsmyndigheterna skulle lättare få överblick över spelverksamheten och snabbt kunna identifiera avvikelser som motiverar vidare åtgärder. Med en portal skapas också möjligheter att begränsa den generella tillgängligheten, till exempel att ha stängt vissa tider.

Lösningen erinrar om det statliga monopol som gäller för detaljhandel med alkoholdrycker. Det skulle ge samma möjligheter för seriösa näringsutövare att bjuda ut sina produkter som Systembolaget gör på sitt område. Samtidigt ökas möjligheterna till relevant konsumentupplysning. Mer generellt kan man se det som ett statligt ansvarstagande för infrastrukturen inom det aktuella området.

Regleringsändringar kan komma att krävas i spellagens kapitel om behandling av personuppgifter (kap. 17) samt ansvarig myndighets registerlag. För att dessa förslag ska kunna genomföras kan det komma att krävas att ansvarig myndighet även blir statistikansvarig myndighet för att information från exempelvis Skatteverket eller Kronofogdemyndigheten ska kunna användas eller för att kunna

ansvara för avidentifiering och samkörning av individdata för kunskapsproduktion.

Det finns ett flertal positiva konsument- och producentaspekter med detta förslag. Ur ett konsumentperspektiv är det till nytta att man skapar en gemensam överblick över spelandet, att utbetalningar av eventuella vinster standardiseras liksom hur klagomål mot ett spelföretag ska gå till. Även företagen kan finna nytta med förslaget, eftersom det minskar risken för osund konkurrens. De kan även få minskade kostnader för it-plattformen genom standardiseringen och en gemensam uppkoppling för ekonomiska transfereringar. Staten får med denna uppläggning en möjlighet att löpande kartlägga och, vid behov, stoppa misstänkta transaktioner.

Risken för illegalt spel utanför plattformen bör beaktas, men en sådan risk finns redan i dag. Gränserna mellan legalt och illegalt spel blir med den föreslagna uppläggningen tydligare.

En portal kommer möjligen inte ha en begränsande effekt eller jämlikhetsskapande effekt i sig, men ökar förutsättningarna för tillsyn och forskning samt utgör en förutsättning för förslag som presenteras nedan.

Förslag: En statligt administrerad spelportal skapas, till vilken samtliga statliga och licensierade bolag är knutna. Den arbetande spelutredningen ges tilläggsdirektiv om att utarbeta ett konkret förslag med denna inriktning.

Ekonomiska konsekvenser

De spelföretag som är aktiva i landet får köpa sig tillträde till den gemensamma infrastrukturen och den vägen finansiera de administrativa och tekniska kostnaderna för denna. Systemet ska i denna del bygga på principen om självkostnad.

Maxbelopp för spelande

Ett problem vid missbruk och spelberoende är oförmågan att avbryta spelandet när det väl påbörjats.[58] Nuvarande lagstiftning har därför reglerat att den spelande själv ska sätta ett maxbelopp för hur mycket som kan läggas på spel. När detta maxbelopp specificerat på dygnsbasis är uppnått, ska spelaren inte kunna spela mer. Dock ligger den restriktionen endast hos det aktuella företaget, vilket då inte hindrar spelaren från att byta spelbolag och sätta en ny maxgräns där och fortsätta spela ett liknande spel.

För att skydda individen mot okontrollerat spelande och samtidigt medge valfrihet kan man kräva av den som börjar spela att ett maxbelopp anges som gäller för hela den reglerade marknaden. En lösning är att portalen som beskrivs ovan för varje spelare vid inloggning skapar ett tillfälligt spelkonto dit mer pengar inte kan transfereras under den bestämda tidsperioden. Eventuella vinster kan tas ut av den spelande när spelet avslutas.

Det kan även finnas skäl att diskutera införandet av en årlig maxgräns liknande den som finns på den norska licensmarkanden. Det är självfallet svårt att förhindra att spel sker på den oreglerade marknaden, när maxtaket är uppnått. Ett maxbelopp kan ha positiva effekter av minskat spelande även på den med utvecklat spelmissbruk, genom att spelet avbryts. Dock skapas på (kort sikt) drivkrafter för denna grupp att i större grad spela på den oreglerade marknaden. Ett maxbelopp på spelandet har med större sannolikhet en större positiv effekt på dem med lindrigare spelproblem, vilket då har en hämmande effekt på spelandet så att risken för att utveckla spelmissbruk minskas. Syftet med ett maxbelopp på spelande är således primärt att stävja inflödet i spelmissbruk och problemspelande snarare än att bidra till att rehabilitera och stödja den som har ett utvecklat spelmissbruk.

Förslag: När en person loggar in för att spela, ska ett maximalt spelbelopp avsättas för de närmaste 24 timmarna för spel på samtliga spelformer som är tillgängliga på den gemensamma plattformen. Den arbetande spelutredningen ges tilläggsdirektiv om att utarbeta ett konkret förslag med denna inriktning.

[58] Liknande problem finns vid alkoholberoende, så kallat *binge drinking*.

Tidsbegränsningar för spel

Spelandet varierar över veckans dagar. En stor del av spelandet sker på fredagar och lördagar.[59] Det finns även en koppling mellan hög alkoholkonsumtion generellt och spelproblematik. Med en offentligt kontrollerad ingång till det reglerade spelandet finns möjligheter att begränsa tillgängligheten genom öppettider som undviker vissa kritiska tider under veckan. Detaljerna får bestämmas efter närmare analys av spelandets variation över tid.

Förslag: Tillgängligheten till spel begränsas genom begränsade öppettider. Den arbetande spelutredningen ges tilläggsdirektiv om att utarbeta ett konkret förslag med denna inriktning.

Forskning avseende prevention och behandling av problemspelande och spelmissbruk

De licensierade spelbolagen har i dag tillgång till omfattande information om de spelande individerna. Med denna information kan de utveckla och förfina såväl sina spel som den reklam som skickas till såväl registrerade som presumtiva kunder. På så sätt har de ett betydande informationsövertag över de myndigheter som ska bedriva tillsyn över verksamheten (Spelinspektionen), tillvarata konsumentintresset (Konsumentverket), utvärdera hälso- och samhällsutvecklingen (Folkhälsomyndigheten) samt behandla dem som drabbats av spelberoende (regionerna och kommunerna). Problemspelande och spelmissbruk fångas i dag primärt upp via enkäter eller hos personer som genomgår behandling för sina spelproblem, vilket talar för ett betydande mörkertal och statistisk missvisning i studierna. Förslaget ovan om en portal för allt reglerat spelande i Sverige innebär en totalundersökning för spelandet och kommer att generera förutsättningar för att bedriva såväl forskning för förebyggande av spelmissbruk som behandling av detsamma. Det ger även ökade förutsättningar för löpande uppföljning av spelandets utveckling.

[59] Viss statistik finns på Spelinspektionens webbsida.

Rekommendation: Ge Spelinspektionen, Konsumentverket, Folkhälsomyndigheten eller annan myndighet som regeringen utser rätt att behandla avidentifierad information om dem som spelar hos de licensierade företagen.

Stress och psykisk ohälsa

Stressrelaterade besvär har ökat och i dag är stress den vanligaste orsaken för sjukskrivning. Arbeten som bara förutsätter kort utbildning och ger låga löner är ofta förknippade med långvarig stress, vilken kan leda till sömnproblem, trötthet, nedsatt prestationsförmåga och minnesstörningar. Sömnsvårigheter varierar med socioekonomisk position och är en bidragande orsak till stora sociala skillnader i hälsa.[60] Den största risken att sjukskrivas av stressrelaterade orsaker löper kvinnor i arbetaryrken. Detta är ofta yrken som innebär höga krav men en låg grad av inflytande över den egna situationen, vilket är en källa till ohälsa.[61] Kvinnor i arbetaryrken utmärker sig också genom att vara den grupp som i lägst utsträckning har fasta jobb på heltid,[62] vilket också kan påverka hälsan negativt. Det hör dock till bilden att även vissa yrken med högre status, exempelvis inom vården, är utsatta.

Andelen 13- och 15-åringar som rapporterar återkommande psykosomatiska besvär, såsom sömnsvårigheter, nedstämdhet, huvudvärk eller ont i magen, har nästan dubblerats mellan 1980 och 2014. Dessa besvär är vanligare bland flickor än bland pojkar, och ökningen har varit större i Sverige än i övriga nordiska länder.[63] Folkhälsomyndigheten menar att utvecklingen sedan slutet av 1990-talet till stor del sammanfaller med ökningen av andelen elever som känner sig stressade i skolan. Individdata visar också att psykosomatiska symptom är vanligare hos dem som upplever att de är stressade i skolan.[64]

Många i flyktinggruppen lider av posttraumatisk stress, psykisk ohälsa och stress. Var femte nyanländ flykting har hälsoproblem som hindrar jobbsökande.[65]

[60] SOU 2017:47.
[61] Arbetsmiljöverket (2016).
[62] LO (2019).
[63] Folkhälsomyndigheten (2018 b).
[64] Ibid.
[65] SOU 2017:47.

I ett antal andra kapitel i betänkandet föreslås åtgärder som kan få inverkan på den psykiska hälsan. I kapitel 17 om utbildningspolitiken föreslås ett antal åtgärder med syfte att öka möjligheterna för elever med ogynnsamma förutsättningar att klara skolans krav. Det handlar exempelvis om att tidigt kartlägga elever i behov av stöd. Dessa kan förväntas få effekter på ungas psykiska ohälsa. I kapitel 18 presenteras ett förslag som innebär att Arbetsmiljöverket ska få utökade resurser samt lägga fokus på tillsynen av psykosocial och organisatorisk arbetsmiljö. Slutligen kan den modell som i kapitel 19 föreslås för att påskynda asylprocessen också förväntas kunna inverka positivt på den psykiska hälsan hos asylsökande.

23.3.3 En jämlik och behovsbaserad hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvårdslagen är en målinriktad ramlag, vilket betyder att den innehåller övergripande mål och riktlinjer för hälso- och sjukvården. Den ska inte detaljstyra verksamheten, eftersom huvudmännen utifrån det kommunala självstyret ska ha viss frihet att utforma insatserna efter lokala och regionala behov. Det huvudsakliga ansvaret för att tillhandahålla hälso- och sjukvård ligger på regionerna. Även om en region överlämnar en viss uppgift som annars skulle ha utförts i egen regi åt en privat utförare, har regionen kvar huvudmannaskapet och därigenom det övergripande ansvaret för verksamheten. (15 kap. 1 § HSL).

Regionerna ansvarar för att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom regionen och åt dem som är kvarskrivna och stadigvarande vistas inom regionen (8 kap. 1 § HSL). Målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa, att vård ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet samt att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården (3 kap. 1 § andra stycket HSL). I prop. 1996/97:60 redovisas vissa allmänna riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvården. Dessa är baserade på några grundläggande etiska principer såsom människovärdesprincipen, behovs- och solidaritetsprincipen samt kostnadseffektivitetsprincipen. Det innebär att vårdsystemets resurser och insatser ska fördelas efter de medicinska behoven och inte efter individers eller gruppers betalningsförmåga, och dessutom ett krav på att resurserna ska användas

effektivt. Inte bara storleken på hälso- och sjukvårdsbudgeten är av betydelse, utan även faktorer som tillgång på nödvändig personal samt skillnader i kostnader är centrala för att kunna skapa såväl en jämlik som en effektiv sjukvård.

Sveriges befolkning har en god generell hälsa och en i stort väl fungerande hälso- och sjukvård, men undersökningar visar att patienterna upplever bristande tillgänglighet och kontinuitet som stora problem. Vården är inte heller jämlik, då både vårdutnyttjande och tillgången på vård skiljer sig åt mellan olika grupper.[66] Ett lågt vårdutnyttjande behöver inte vara negativt, i den mån nyttjandet speglar behoven. Andelen som avstår från att söka vård trots ett behov är högre bland dem som har lägre utbildning, bland utrikes födda och bland arbetare.[67] För grupper med lägre inkomster hindrar i vissa fall egenavgifterna från att söka vård och att hämta ut receptbelagd medicin, trots de höga subventionsgraderna.[68] Inom tandvården, där egenavgifterna är högre, är det fler som avstår från vård av ekonomiska skäl.[69] Personer med lägre socioekonomisk status tenderar att söka vård i ett senare skede, vilket gör att vårdbehovet kan ha hunnit bli större.[70] Detta kan möjligen förklaras av en bristande tillit till vården, och personer med lägre socioekonomisk position har generellt sett lägre tillit till välfärdsinstitutionerna.[71] Trots att kvinnor konsumerar mer vård än män[72], avstår de oftare från läkarbesök, medicin och behandling än män.[73] Långa avstånd kan också utgöra hinder för att söka vård, och studier visar att vårdkonsumtionen är större i områden med hög läkartäthet.[74]

De som har lägre utbildning eller inkomst söker sig till primärvården i större utsträckning än de som har högre inkomster eller utbildning.[75] För den vård som kräver remiss gäller det omvända, nämligen att de med lägst inkomster nyttjar denna i lägre utsträckning.[76] Detta innebär att fördelningen av vårdens resurser mellan vårdenheterna har betydelse för jämlikheten.

---

[66] SOU 2018:55.
[67] SOU 2017:47.
[68] SOU 2018:55.
[69] Dir. 2018:16.
[70] SOU 2018:55.
[71] SOU 2017:47.
[72] Osika Friberg (2018).
[73] SOU 2018:55.
[74] Ibid.
[75] SOU 2019:42.
[76] SOU 2018:55.

Under generationer har hälso- och sjukvården byggts upp enligt principerna om vård efter behov och solidarisk finansiering. Grundprincipen omfattar även privata vårdgivare som har patienter både från den offentligt finansierade vården och försäkringsbolagen. Utvecklingen går dock i riktning mot en ökad andel privata sjukvårdsförsäkringar, vilket riskerar att leda till att principen i hälso- och sjukvårdslagen om att vård ska ges efter behov åsidosätts till förmån för en ordning som tar hänsyn till patientens privata sjukförsäkring. Det skulle strida mot de övergripande principerna i hälso- och sjukvårdslagen att behandla människor olika inom vården på grund av olika ekonomiska förutsättningar.

Konsekvenser av ökat antal privata sjukvårdsförsäkringar

En privat sjukvårdsförsäkring är en försäkring som en enskild eller en arbetsgivare tecknar hos ett försäkringsbolag och som täcker kostnaden för olika vårdinsatser. Sjukvårdsförsäkringen ger tillgång till privat sjukvård vid sidan av den offentligt finansierade sjukvården. Enskilda kan köpa en sjukvårdsförsäkring antingen som en individuell försäkring eller som en gruppförsäkring. En gruppförsäkring tecknas vanligen via arbetsgivaren eller det fackförbund som man tillhör. Majoriteten av dem som tecknar eller omfattas av privata sjukförsäkringar är i arbetsför ålder. Antalet försäkringar i relation till antalet sysselsatta motsvarar var sjunde sysselsatt i åldern 16–64 år. Svensk Försäkring uppger att närmare 660 000 personer i Sverige år 2018 hade en sjukvårdsförsäkring. Sedan 2000 har antalet mer än sexdubblats. Motivet för dessa försäkringar är framför allt att få snabb tillgång till vård. De fungerar i första hand som ett komplement till den offentliga hälso- och sjukvården.[77]

I en rapport från OECD, som granskat privata sjukvårdsförsäkringar i olika länder, konstateras att privata sjukvårdsförsäkringar är förenade med såväl för- som nackdelar. I länder där försäkringarna har en mer framträdande roll har de bidragit till att tillföra hälso- och sjukvården mer resurser och medfört större valfrihet för konsumenterna. Emellertid har de också medfört utmaningar för principen om vård på lika villkor och också inneburit ökade sjukvårdskostnader i

[77] https://www.svenskforsakring.se/statistik/skadeforsakring/sjukvardsforsakring/ den 23 januari 2020.

flertalet av dessa länder. OECD:s slutsats är att privata sjukvårdsförsäkringar ger vården mer resurser och förbättrar tillgängligheten för dem som är försäkrade, men de medför inte kortare köer för dem som är utan försäkring. Det innebär att vården inte blir jämlik.[78]

När det offentliga systemet och försäkringsbolagen använder samma vårdgivare, uppfattas detta lätt som ett dubbelt system där försäkringspatienter får förtur till vården. Det finns således en risk för att resursfördelningar och prioriteringar påverkas. Om ett sjukhus får högre ersättning för en patient med privat sjukförsäkring än för en som finansieras offentligt, kan detta leda till längre väntetider för de senare.[79] Myndigheten för vårdanalys har på regeringens uppdrag analyserat de konsekvenser som det ökande antalet privata sjukvårdsförsäkringar kan ha på tillgången till vård. En slutsats i deras studie är att de patienter som har en privat sjukvårdsförsäkring i genomsnitt får vård snabbare än offentligfinansierade patienter. I princip alla privatfinansierade patienter får ett planerat besök inom specialistvården inom 3–7 dagar och behandling inom 14–21 dagar. Ungefär hälften av offentligfinansierade patienter i landet väntade över 30 dagar för ett första besök och åtgärd inom specialistvården. Det finns inga register över väntetider inom den privata vården, varför slutsatsen bygger på de vårdgarantier som försäkringsbolagen anger. Svensk Försäkring uppger till Myndigheten för vårdanalys att dessa tidsgränser i princip alltid efterlevs.[80]

Myndigheten diskuterar också i vilken mån den privatfinansierade vården kan antas avlasta den offentligfinansierade vården eller ta kapacitet i anspråk som i stället kunde använts till de offentligfinansierade patienterna. Eftersom flera vårdgivare inte alltid efterlever den författningsreglerade vårdgarantin och eventuella andra tidsgränser som har avtalats med regionerna, tyder det på att det inte finns ledig kapacitet. Detta innebär i sin tur en ökad risk att den privatfinansierade vård som ges upptar kapacitet från den offentligfinansierade vården.[81]

Som ovan nämndes är grundprincipen i svensk hälso- och sjukvård att vården ska ges efter behov och på lika villkor för hela befolkningen. Det är hälsotillståndet som ska avgöra vårdinsatsen, inte betalningsförmågan. Hälso- och sjukvården har byggts upp enligt

[78] OECD (2004).
[79] Ds 2016:29.
[80] Vårdanalys (2020).
[81] Ibid.

principerna om vård efter behov och solidarisk finansiering. Grundprincipen omfattar även privata vårdgivare som har patienter både från den offentligt finansierade vården och försäkringsbolagen. Utvecklingen mot en ökad andel privata sjukvårdsförsäkringar riskerar att leda till att principen om att vård ska ges efter behov åsidosätts till förmån för en ordning som styrs av om patienten har en privat sjukförsäkring eller inte.

Enligt förarbetena till lagen finns det risk att en patient som själv vill och kan bekosta sin vård hamnar i konflikt med människovärdesprincipen samt behovs- och solidaritetsprincipen. Därmed bör inte en patients betalningsmöjlighet påverka väntetid eller kvalitet för vården inom den delvis eller helt offentliga vården. Det framgår även att om vården skulle tillåta särbehandling på grund av betalningsförmåga, skulle detta strida mot principen om allas lika värde.[82]

Då patienter med privat sjukvårdsförsäkring kan få vård snabbare än patienter utan en sådan försäkring, är utvecklingen av privata sjukvårdsförsäkringar inte förenlig med målen enligt hälso- och sjukvårdslagen 3 kap. 1 §: god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen.

I regeringsförklaringen 2014 aviserades därför att principen att vård ska fördelas efter behov ska hävdas. Privata försäkringspatienter ska inte gå förbi vårdkön. Socialdepartementet skrev därefter en departementspromemoria om att patienter med privata sjukvårdsförsäkringar inte ska kunna gå förbi i kön till den offentligfinansierade vården.[83] Under 2017 lades ett lagförslag för att minimera risken att det utvecklas ett parallellt sjukvårdssystem som innebär att patienter vars vård är offentligt finansierad missgynnas i förhållande till patienter med en sjukvårdsförsäkring. Förslaget innebar att det i HSL skulle införas en bestämmelse om att om människovärdes- och behovs- och solidaritetsprinciperna inte åsidosätts, får hälso- och sjukvård inom ramen för en privat sjukvårdsförsäkring ges inom offentligt finansierad hälso- och sjukvårdsverksamhet.[84] Förslaget genomfördes inte.

Avvikelser från målet om en god vård efter behov och på lika villkor är inte bara allvarliga för de patienter som känner en oro för att de ska bli förfördelade. Långvariga och systematiska avsteg från

[82] Prop. 1996/97:60, s. 26.
[83] Ds 2016:29.
[84] Prop. 2016/17:166.

detta mål undergräver även tilliten till och förtroendet för välfärdssystemet, liksom till principen om den gemensamma finansieringen som en bas för hela systemet.

Den snabba utvecklingen av antalet privata sjukvårdsförsäkringar föranleder en gedigen analys av dessas konsekvenser på jämlikheten inom vården. Myndigheten för vårdanalys visar i sin analys att tillräckligt kunskapsunderlag inte finns i dag för att bedöma konsekvenserna av de privata sjukvårdsförsäkringarna på den jämlika tillgången till vård. Kommissionens bedömning baseras till stor del på Myndigheten för vård- och omsorgsanalys rekommendationer.

Rekommendation: Regeringen bör ge en lämplig aktör i uppgift att på nationell nivå samla in och sammanställa heltäckande uppgifter om hur hälso- och sjukvården finansieras.

Dessutom bör regeringen ge lämplig aktör i uppdrag att nyttja det förbättrade kunskapsunderlaget för att utreda vilka konsekvenser ökningen av antalet privata sjukvårdsförsäkringar har fått på jämlikheten inom vården. Utredningen ska även föreslå en modern lagstiftning kring detta.

Rekommendation: Huvudmännen bör, bland annat utifrån ett upphandlingsrättsligt perspektiv, säkerställa en ändamålsenlig insyn hos de privata vårdgivarna de ingår avtal med för att garantera en vård på lika villkor och efter behov. För att möjliggöra till exempel medicinska revisioner av hur behovsbedömningar och prioriteringar görs behövs insyn även i den privat finansierade vården hos de vårdgivare som bedriver sådan vård parallellt med offentligt finansierad vård.

Reglering av privata utförare inom primärvården

Under 2010 blev det obligatoriskt för samtliga landsting (numera regioner) att öppna sjukvårdsmarknaden genom den så kallade Vårdvalsreformen. Landstingen behöll dock en betydande autonomi över hur dessa avtal skulle utformas och vilka ersättningsmodeller som skulle användas. Vårdvalsreformen har inneburit ett ökat antal vårdcentraler, men ökningen i vårdutbud har varierat kraftigt över landet.

Utredningen för styrning för jämlik vård sammanfattar den befintliga litteraturen på området och drar slutsatsen att reformen, om något, har fått en liten negativ effekt på jämlikheten. De menar att det sannolikt rådde regionala ojämlikheter i hälso- och sjukvården redan före reformen men att dessa kan ha förstärkts av reformen. Huruvida jämlikheterna i tillgänglighet med avseende på socioekonomi har påverkats av reformen är inte tydligt enligt de studier som har gjorts.[85] Ersättningssystemens utformning har i olika hög grad påverkat var nya vårdgivare har etablerat sig, och då det har varit mindre kostsamt att etablera vårdcentraler i områden med mindre vårdbehov har vård efter efterfrågan snarare än efter behov premierats.[86]

Utredningen drar dock slutsatsen att handlingsutrymmet inom dagens vårdvalssystem inte har utnyttjats tillräckligt och att de negativa konsekvenserna för valfrihet och kontinuitet skulle bli stora om man övergick till ett system med antingen bara egen regi eller upphandling av utförande via lagen om offentlig upphandling. De föreslår därför en rättsligt reglerad listning som gör att patienten blir mer långsiktigt knuten till en vårdgivare, med begränsade möjligheter till omlistning. Detta skulle kunna leda till högre kontinuitet i läkarkontakten.[87] Utredningen rekommenderar även regionerna att använda det utrymme som de menar finns inom ramen för lagen om vårdval att dela upp regionen i geografiska områden där man kan upprätta olika vårdvalssystem. Detta skulle kunna förbättra möjligheten för regionerna att styra etableringarna, och också att välja specifika ersättningsmodeller för de delar där det har varit svårt att få privata aktörer att etablera sig. Tanken är att det ska kunna underlätta för regionerna att behovsbasera utbudet. Utredningen ser att detta kan vara särskilt relevant i landsting som har exempelvis både tätbebyggelse och glesbygd.[88]

Utredningen konstaterar att kontinuiteten har varit låg i primärvården i och med vårdvalsreformen, och att det finns tecken på i vissa fall försämrad kontinuitet genom det ökade utbudet.[89] Dessutom finns risken för att de privata vårdinrättningarna går i konkurs, vilket

[85] SOU 2019:42, s. 210.
[86] SOU 2019:42.
[87] Ibid.
[88] Ibid.
[89] Ibid.

i så fall kraftigt försämrar kontinuiteten för patienterna.[90] Detta till trots bedömer man att det finns en risk att kontinuitet i läkarkontakten försämras om vårdvalssystemet överges.

Regeringen föreslog 2014 ett upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården. I motiven för föreslaget angavs att reformen hade lett till att primärvårdens resurser hade fördelats ojämnt mellan olika grupper. Vissa remissinstanser var negativa; exempelvis såg de risker att garantera likvärdigheten över hela landet. Regeringen drog efter detta tillbaka propositionen.[91]

Bedömning: Kravet på att tillämpa vårdvalssystem inom primärvården innebär en inskränkning av det kommunala självstyret och sannolikt en minskad jämlikhet i tillgången till hälso- och sjukvården. Därför bör regionerna vara fria att själva avgöra i vilken utsträckning fri etableringsrätt ska tillämpas.

Ersättningsmodellerna som används inom vårdvalssystemet för primärvården skiljer sig åt mellan regionerna. Generellt har utvecklingen dock från reformens införande rört sig mot att regionerna baserar ersättningen på en kapiteringsprincip, vilket innebär att utföraren får en ersättning för varje listad patient. I vilken utsträckning som kapiteringen justeras beroende på patienternas förväntade vårdbehov skiljer sig också åt mellan regionerna.[92]

Utredning för jämlik vård rekommenderar regionerna att tillämpa gemensamma ersättningsprinciper för primärvården.[93] Detta förefaller rimligt, framför allt när en stor del av det politiska ansvarsutkrävandet för vården är nationellt. Fördelningen av vårdens resurser är en viktig fördelningspolitisk fråga, och fördelningspolitik är en nationell angelägenhet. Detta är till stor del analogt med den diskussion som förts i kapitel 17, där kommissionen föreslår en nationell fördelningsnyckel för resurserna till skolorna.

Rekommendation: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att ta fram en modell för gemensamma ersättningsprinciper inom primärvården.

[90] Dahlgren (2018).
[91] SOU 2019:42.
[92] SOU 2019:42.
[93] SOU 2019:42.

Förebyggande folkhälsoansvar

I och med husläkarsystemet och vårdvalssystemet har regionernas områdesansvar för befolkningens hälsa försvunnit. Att ingen aktör har övergripande ansvar för att följa folkhälsoutvecklingen och samordna de preventiva insatserna gör att dessa lätt prioriteras ner till förmån för behandling av sjukdomstillstånd. För barnhälsovården fanns också före vårdvalets införande en koppling mellan barnavårdscentralerna och förskolorna, vilken har brutits. Det försvårar samverkan både kring föräldrastöd och kartläggande av behov av tidiga insatser.[94]

Rekommendation: Regionerna bör få ett utökat uppdrag i form av att följa folkhälsoutvecklingen och i samarbete med kommunerna bedriva preventivt arbete inom regionen.

Jämlik tandhälsa

Tandhälsan följer sociala skiljelinjer. Barn med invandrade föräldrar och med föräldrar med kort utbildning har sämre tandhälsa än andra barn. Även bland vuxna samvarierar tandhälsan med socioekonomisk status.[95] Den vanligaste orsaken bland vuxna att avstå tandvård är ekonomiska skäl.[96] Det allmänna tandvårdsbidraget är inte ett effektivt bidrag för att stimulera förebyggande tandvård genom högre besöksfrekvens, och det har inte heller någon betydande omfördelande effekt mellan grupper i befolkningen.

Tandvårdssystemet är för närvarande föremål för utredning inom Regeringskansliet med avseende på jämlikhetsaspekten. Kommissionen avstår från att föreslå något inom detta område.

[94] SOU 2017:47.
[95] Ibid.
[96] Ibid.

Samordnad upphandling av hyrpersonal inom vården

Kvalitet och tillgänglighet i vården är en jämlikhetsfråga också ur ett regionalt perspektiv. Det råder i dag i stora delar av landet brist på läkare och sjuksköterskor, och glesbygden har större behov av hyrläkare än mer befolkningstäta områden.[97]

De ramavtal som regionerna har tecknat med bemanningsföretag innebär ofta en totalkostnad för personal som är upp emot dubbelt så hög som om personalen hade varit anställd av regionen. Samtidigt som det leder till högre löner för personalen leder det till vinstmarginaler för hyrföretagen.[98] Utredningen för styrning för en mer jämlik vård (S 2017:08) föreslår ett antal åtgärder för att komma till rätta med beroendet av hyrpersonal. Den rekommenderar exempelvis regionerna att i högre grad samverka när det gäller frågor om bemanning. Detta kan ske genom samordnade upphandlingar av bemanningstjänster, så att regionerna inte ställs mot varandra och därmed driver upp priserna på inhyrd personal.[99] Både Upphandlingsmyndigheten och Socialstyrelsen föreslås också få uppdrag att ta fram vägledningar och riktlinjer för att bistå regionerna i detta arbete.

Ett problem med ren frivillighet är att regionerna kan vara mer eller mindre intresserade av att få till stånd en gemensam upphandling av angivet slag. En möjlighet att stimulera intresset är att i den statliga transfereringen till regionerna införa ett stimulansbidrag av samma typ som den så kallade kömiljarden, det vill säga ett bidrag som är avhängigt av ett uppvisat resultat, i detta fall avseende kostnaden för den gemensamma upphandlingen. Konstruktionen får utarbetas av en särskild utredning.

Förslag: En utredning bör tillsättas med syfte att klargöra möjligheten att via ett statligt stimulansbidrag åstadkomma en centraliserad upphandling av sjukvårdspersonal.

[97] SOU 2018:55.
[98] Enfeldt (2019).
[99] SOU 2019:42.

Hjälpmedel för personer med funktionsnedsättningar

I normalfallet har vårdgivaren ett informationsövertag gentemot patienten. Detta gäller både vid normala vårdinsatser som vid utprovning av anpassning av hjälpmedel för personer med funktionsnedsättningar. Ett exempel är utprovning av hörselhjälpmedel, vilket i regionerna Stockholm och Skåne främst utförs av privata aktörer, som dessutom i vissa fall är knutna till producenter av sådana hjälpmedel. Dessa vårdgivare informerar inte alltid om att patienten har rätt till kostnadsfritt hörselhjälpmedel från regionen, utan rekommenderar i stället ofta egna, väsentligt dyrare produkter. Vårdgivaren får en ersättning i form av en hörselcheck från regionen och patienten får betala mellanskillnaden, som kan bli betydande. Detta gäller i många fall hörselhjälpmedel som kvalitetsmässigt är likvärdiga med den produkt som patienten hade kunnat få kostnadsfritt från regionen.[100]

Denna modell har lett till ekonomiska incitament för fler aktörer att ge sig in på marknaden för hörselhjälpmedel, vilket har förkortat köerna. Det i sin tur har lett till att Socialstyrelsen, Konkurrensverket och Myndigheten för delaktighet 2014 fick i uppdrag att stimulera införandet av modellen i hela landet.[101]

Detta är ett jämlikhetsproblem. Personer med funktionsnedsättningar har lägre inkomster än andra, och de extra utgifter som patienten själv får stå för kan anstränga hushållsbudgeten. Med lägre priser på hjälpmedlen kan patienten eventuellt välja mer sofistikerade hjälpmedel, som underlättar i arbetslivet och kan leda till att fler anställningsalternativ blir aktuella.

Att privata vårdgivare har ekonomiska intressen av att patienten väljer ett visst alternativ strider mot elementära regler för den offentliga servicen. Om privata vårdgivare opererar på den aktuella marknaden, får det alltså inte finnas någon koppling till producenterna av hörselhjälpmedel. Det lämpligaste sättet att begränsa kostnadsdriften är att tillämpa en lösning analog med den som gäller för så kallade generiska läkemedel. Det skulle i detta fall innebära att hjälpmedlen endast får lämnas ut av regionanställd personal och att denna ska informera patienten om att det finns likvärdiga lösningar till en väsent-

[100] Hörselskadades riksförbund (2014).
[101] Ibid.

ligt lägre kostnad, samt att patienten för det fall att det dyrare alternativet väljs får stå för mellanskillnaden själv.

En komplikation i detta fall är att hjälpmedlen ofta är personligt utprovade, till skillnad från generiska läkemedel. Detta innebär att den offentliganställda personalen måste komma in tidigt i processen och upplysa om vilka villkor som gäller. Audionomen eller motsvarande måste också förse patienten med skriftlig dokumentation om alternativen, så att det inte uppstår komplikationer vid utlämnandet av hjälpmedlen.

Mer kostnadseffektiva lösningar sänker de offentliga utgifterna i vården. I viss utsträckning kan de också leda till att patienter i genomsnitt väljer mer sofistikerade hjälpmedel, vilket både kan underlätta deltagande i arbetslivet och höja livskvaliteten generellt.

Rekommendation: Huvudalternativet för utprovning av hjälpmedel till personer med funktionsnedsättningar bör vara offentlig drift. Om privata vårdgivare utnyttjas inom en region, får de inte ha koppling till en särskild producent av hjälpmedel. Hjälpmedel bör endast få lämnas ut av offentliganställd personal, som ska upplysa patienten om det billigaste likvärdiga alternativet och att patienten kommer att få betala mellanskillnaden för det fall ett dyrare alternativ väljs.

24 Transfereringar – barn och familj

24.1 Utgångspunkter

- Föräldrars disponibla inkomst är viktig för barns uppväxtvillkor. Förvärvsarbete är grunden för inkomsten, men för stora grupper är de transfereringssystem som bidrar till att hushållen upprätthåller en skälig levnadsnivå centrala. De bidrar till att skapa jämlika möjligheter mellan barn i familjer med olika ekonomiska förutsättningar.
- Den ekonomiska familjepolitiken utgör en delmängd av de offentliga transfereringarna och har delvis olika syften. De är därför konstruerade på olika sätt. Föräldrapenningen ska göra det lättare att förena arbetsliv och föräldraskap, och förmånsnivån ökar därför med ökande inkomst upp till ett visst tak. Målet för barnbidraget är i första hand att utjämna levnadsvillkoren mellan hushåll med barn och hushåll utan barn och utgår därför med belopp som är oberoende av föräldrarnas inkomst. Bostadsbidraget syftar till att säkerställa en viss boendestandard även för hushåll med låga inkomster och är behovsprövat. Förmånens konstruktion är sådan att den kan ses som en form av förstärkt barnbidrag.
- Den totala effekten på inkomstfördelningen av en viss förmån beror både på förmånens storlek och på hur gruppen av mottagare definieras i regelverket. Om antalet mottagare minskar samtidigt som förmånen blir mer betydelsefull för dem som mottar den, kan effekten på en övergripande fördelningen av inkomster vara marginell.

- På längre sikt har transfereringarnas[1] utjämnande effekt på ginikoefficienten minskat. Bidraget till inkomstutjämningen har minskat främst därför att transfereringarnas andel av disponibel inkomst har minskat, då de inte har följt med inkomstutvecklingen och färre individer[2] mottar dessa ersättningar. Ökningen av ginikoefficenten som följer av att transfereringarna utgör en mindre andel av den disponibla inkomsten motverkas dock något av att ersättningarna har koncentrerats till låginkomsthushåll.[3] Under den senaste mandatperioden har ett antal inkomstgränser och nivåer inom den ekonomiska familjepolitiken höjts, vilket har inneburit att familjepolitikens bidrag till den disponibla inkomsten för barnhushållen har ökat något för de flesta typer av barnhushåll.[4]
- De familjepolitiska transfereringarna har störst betydelse för ensamstående, familjer med många barn och utrikes födda föräldrar. Enligt Försäkringskassan räknades 51 procent av ensamstående kvinnor med två eller fler barn som ekonomiskt utsatta 2018. I denna grupp utgör ersättningarna från familjepolitiken 27 procent av den disponibla inkomsten, att jämföra med 12 procent för ensamstående män i samma situation.[5] Hushåll som lever med låg relativ ekonomisk standard under en längre period är mer utsatta än de som gör det under kortare perioder.[6] För ensamstående med flera barn har 27 procent levt med låg relativ ekonomisk standard minst tre av de senaste fem åren. Långvarig ekonomisk utsatthet är också vanligast bland hushåll med föräldrar med utländsk bakgrund.[7]
- I utformningen av ett förmånssystem med fördelningspolitiskt syfte föreligger en avvägning mellan träffsäkerhet och ekonomisk effektivitet. Om förmånen görs starkt inkomstberoende, ökar träffsäkerheten. Samtidigt förstärks marginaleffekten, det vill säga den disponibla inkomsten ökar mindre när arbetsinkomsten ökar. Storleken på denna marginaleffekt måste analyseras från fall till fall.

[1] Här inkluderas både skattepliktiga transfereringar såsom sjukpenning och arbetslöshetsersättning och skattefria transfereringar såsom bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd.
[2] Se statistik över helårsekvivalenter. https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/amnesovergripande-statistik/hushallens-ekonomi-allman-statistik/pong/tabell-och-diagram/helarsekvivalenter/antalet-helarsekvivalenter/.
[3] Prop. 2018/19:100, Bilaga 2. *Fördelningspolitisk redogörelse.*
[4] Prop. 2019/20:1, *Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn*.
[5] Försäkringskassan (2019 a).
[6] Ibid.
[7] Ibid.

- Andra aspekter på utformningen av förmånssystemen är det strategiska värdet av systemen är generella, risken för stigmatisering, underutnyttjande och missbruk. Benägenheten att bidra till finansieringen kan vara större för ett system som omfattar stora grupper. Behovsprövade system kan påverkas av detta, liksom av risken för stigmatisering. Den sistnämnda risken beror dock av den administrativa lösningen. En förmån som trappas av mot inkomsten i ett automatiserat system och betalas ut på samma sätt som sjukpenning och andra förmåner kan knappast sägas vara stigmatiserande, medan denna risk är större för försörjningsstödet, som kräver omfattande och detaljerad utredning av hushållets ekonomiska situation.
- Underutnyttjande av en förmån kan vara ett fördelningspolitiskt problem, om företrädesvis välutbildade personer känner till förmånen och de villkor den är förknippad med. Missbruk kan vara ett problem om förmånen är knuten till villkor som är svåra att verifiera.
- En fundamental skillnad mellan kvinnor och män som är relevant för både de familjepolitiska förmånerna och sjukpenningen med relaterade förmåner är att män inte föder barn. Viktiga förändringar i tidsanvändningen inom hushållen och sjukskrivningsmönstren kan knytas till barnafödande. Det är viktigt att systemen utformas med detta i åtanke och baseras på relevant forskning.

24.2 Problem och diagnos

Problem

- Som framgått av kapitel 3 har andelen barn i materiell fattigdom (alltså med låg disponibel inkomst i absoluta tal) sedan början av seklet varit tämligen stabilt i intervallet 6 till 8 procent av det totala antalet barn. Andelen barn i relativ fattigdom har däremot fördubblats från 1995 till i dag, från omkring 10 till 20 procent, eftersom barnfamiljer med låga inkomster halkat efter medianinkomsten.[8]

[8] Statistik från SCB. Definitionen av absolut fattigdom ändrades 2008, vilket dock inte förändrar bilden i stort.

- Urholkningen av de statliga transfereringarna har också lett till en viss övervältring av kostnader från staten till kommunerna, som behöver täcka upp med försörjningsstöd till dem som inte får tillräckligt från de statliga transfereringssystemen för att nå upp till en skälig levnadsstandard. Samtidigt beror utvecklingen av utgifterna för försörjningsstöd av flera andra faktorer, såsom inflödet av immigranter och hur snabbt dessa integreras på arbetsmarknaden.
- Gravida kvinnor särbehandlas negativt. Graviditetspenningen är utformad för att förebygga vissa risker för den gravida kvinnan eller fostret och löser därigenom vissa av de problem som är förknippade med graviditet. En gravid kvinna med nedsatt arbetsförmåga får dock inte självklart samma sjukpenning som en man med samma nedsättning. Sjukskrivning under graviditet uppvisade i början av seklet stor spridning mellan regionerna. Spridningen hur under senare år minskat betydligt, och sjuktalet för denna kategori ligger nu på en förhållandevis låg nivå. Om denna är väl avvägd är en öppen fråga.
- Uttaget av föräldrapenning har blivit mer jämställt under senare decennier, men utvecklingen går långsamt och betydande skillnader kvarstår mellan kvinnor och män. Nära hälften av alla pappor tar ingen föräldraledighet före barnets tvåårsdag. Utrikes födda pappor tar mindre föräldraledigt än andra. Långa föräldraledigheter och ett större familjeansvar kan ha negativa konsekvenser i arbetslivet.[9]

Diagnos

- Att ett växande antal barnfamiljer hamnar under den relativa fattigdomsgränsen beror åtminstone till en del på att för barnfamiljerna viktiga transfereringar som barnbidrag och bostadsbidrag inte har följt med reallöneutvecklingen Transfereringarna till barnfamiljerna lyfter färre över gränsen för låg relativ ekonomisk standard.[10] Beloppen i barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd har alla höjts under föregående och innevarande man-

[9] Se SOU 2014:28.
[10] Prop. 2018/19:100, Bilaga 2 *Fördelningspolitisk redogörelse*.

datperiod, men bilden i stort är att transfereringarna följer prisutvecklingen men inte löneutvecklingen. Att transfereringarna inte har följt med utvecklingen av realinkomster beror av allt att döma på att det krävs aktiva beslut för att följsamhet ska råda. Indexuppräkning sker med automatik, vilket alltså säkerställer bibehållen köpkraft för sådana förmåner som skrivs upp med basbelopp, men realinkomstutvecklingen påverkar endast om man politiskt prioriterar dessa utgifter.

- Särbehandlingen av gravida kvinnor har historiskt ursprung. Sedan 1940-talet, då graviditetsrelaterade problem betraktades som ett inslag i de naturliga livsprocesserna, har rätten till sjukpenning och graviditetspenning utökats genom omtolkningar av gällande lagstiftning. Full jämställdhet mellan könen råder dock inte, i den meningen att en man och en kvinna med samma nedsättning av arbetsförmågan inte alltid beviljas sjukpenning i samma utsträckning.
- Även det ojämställda uttaget av föräldrapenning har till viss del historiskt ursprung och förklaras av kvardröjande normer om ansvars- och arbetsfördelning inom hushållet. Även ekonomiska incitament har dock betydelse. Föräldraförsäkringens konstruktion där merparten av föräldrapenningdagarna kan överlåtas mellan föräldrarna bidrar till det ojämställda uttaget. Möjligheten att varva föräldrapenning med obetald ledighet bidrar till långa frånvaroperioder, framför allt för kvinnor.

24.3 Förslag

I detta avsnitt presenteras kommissionens förslag på transfereringsområdet som är motiverade av jämlikhetsskäl. I kapitel 29 om finansieringsfrågor föreslås en återställning av livsmedelsmomsen, vilket för att vara fördelningsmässigt neutralt skulle kräva ökade transfereringar till barn- och låginkomsthushåll. Förslaget beskrivs närmare i detta kapitel.

24.3.1 Inkomststöd till barnfamiljer

Redovisning av justeringar i transfereringssystemen

Hushållets disponibla inkomst är som inledningsvis konstaterades en viktig del av barnets uppväxtvillkor. Exempelvis löper barn som växer upp i långvarig ekonomisk utsatthet långvarig risk för dålig hälsa. Sambandet mellan inkomst och hälsa är också som brantast i de lägre inkomstskikten, vilket innebär att det kan göra störst nytta för hälsoutvecklingen generellt om de med de allra lägsta inkomsterna lyfts upp till en skälig levnadsnivå.[11] [12]

Den faktiska utvecklingen av stöden har varierat över tid och mellan ersättningsform. Barnbidragen höjdes senast 2018 och har i stort sett följt prisutvecklingen och därmed varit realvärdessäkrade.

Bostadsbidragen låg på en högre nivå vid mitten av 10-talet än de gjorde 20 år tidigare, om man justerar för den allmänna prisutvecklingen, men bostadskostnaderna har vuxit snabbare än det allmänna prisindexet. Inkomsttaken för bostadsbidragen har inte justerats med avseende på inkomstutvecklingen, vilket har gjort att det krävs allt lägre reala inkomster för att kvalificera sig för bidraget, och de som får bidraget får i dag större bidragsbelopp och under en längre tid.[13] Inte heller brytgränsen för hyrorna har höjts. Mellan 2018 och 2021 kommer den bidragsgrundande inkomsten för bostadsbidraget att successivt höjas. Barndelen inom bidraget utgår med olika nivåer, beroende på om barn bor på heltid, växelvis eller tidvis (umgänge). Höjning av det särskilda umgängesbidraget ingår i det nämnda programmet.

Underhållsstödet höjdes 2015, och en uppjustering för barn i de nedre tonåren gjordes 2019.

Att de familjepolitiska stöden inte automatiskt räknas upp med inkomstutvecklingen lämnar utrymme i budgeten för andra politiska prioriteringar. Den offentliga konsumtionen är starkt beroende av löneutvecklingen i den offentliga sektorn, och följsamhet i löneutvecklingen gentemot den privata sektorn innebär att en del av det tillkommande utrymmet är intecknat även vid oförändrad ambitionsnivå. Om de stora transfereringssystemen då med automatik skulle

[11] SOU 2017:47.
[12] Bergmark (2016).
[13] Riksrevisionen (2017 a).

följa reallönerna, skulle mycket lite utrymme finnas kvar för nya prioriteringar.

Samtidigt som det alltså finns goda argument för att stöden ska justeras upp med politiska beslut, kan man konstatera att inkomsterna för de grupper för vilka transfereringar från den ekonomiska familjepolitiken är en viktig del av inkomsten har halkat efter den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

Argumentet mot full automatisk följsamhet måste dock respekteras, och någon kompromiss mellan kravet på följsamhet och kravet på handlingsutrymme måste därför träffas. En möjlighet är att behålla dagens nivå på följsamhet men att öka transparensen i budgetbesluten genom att komplettera budgetdokumenten med en sammanställning av vilka justeringar som har gjorts, vad en norm om följsamhet hade krävt och en motivering av avvikelserna. På så sätt skulle underlag skapas för en välgrundad diskussion om de övergripande prioriteringar som har gjorts i budgeten.

Detta bör regleras genom en ny paragraf i budgetlagens tionde kapitel, *Redovisningsskyldighet och revision*, i vilken specificeras att regeringen ska redovisa på vilka grunder transfereringssystemen har justerats i förhållande till föregående år. I den mån subventioner ges på budgetens inkomstsida bör även sådana redovisas här, även om sådan redovisning också sker under rubriken *Skatteutgifter* (10 kap. 4 §).

Förslag: För att synliggöra konsekvenserna av genomförd eller utebliven uppräkning av transfereringarna bör budgetlagen kompletteras med ett krav på att budgetdokumenten ska innehålla en stående redovisning av vilka justeringar som har gjorts i transfereringssystemen i relation till den utveckling som skulle gälla vid full följsamhet gentemot reallönerna.

Förstärkning av låginkomsthushållens disponibla inkomst

Oavsett hur man hanterar den generella frågan om följsamhet ger ovanstående diskussion argument för att stärka den disponibla inkomsten i barnhushåll med låga inkomster. En enkel åtgärd med sannolikt begränsad effekt på arbetsutbudet vore att höja barnbidragen. I relation den uppnådda utjämningseffekten är detta dock en kostsam åtgärd. I kapitel 20 har bostadspolitiska argument för en

höjning av de bostadskostnadsbaserade delarna av bostadsbidraget framförts. En höjning av barntillägget i bostadsbidraget kan utöver detta mer allmänt stärka ekonomin för denna kategori hushåll.[14]

Även underhållsstödet kan vara aktuellt att justera i detta sammanhang. Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet har i uppdrag att göra en samlad bedömning av dessa stödsystem. Jämlikhetskommissionen avstår därför från detaljerade förslag på detta område.

Bedömning: En förstärkning av barndelen av bostadsbidraget är en effektiv väg att gå för att samtidigt stärka hushållsekonomin och underlätta bostadsförsörjningen för barnfamiljer med låga inkomster.

24.3.2 Bättre inkomstskydd för gravida

För gravida som av olika orsaker inte kan arbeta fullt ut under sin graviditet finns det tre ersättningar inom socialförsäkringen: graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenning. Gravida som har ett fysiskt påfrestande arbete där graviditeten sätter ned kvinnans förmåga att utföra sitt förvärvsarbete med minst en fjärdedel eller utsätts för risker i arbetsmiljön kan få graviditetspenning, om kvinnan inte kan omplaceras. Graviditetspenningen kan utbetalas till och med den elfte dagen före beräknad förlossning.

Gravida som får ovanligt svåra graviditetsorsakade besvär som sätter ner arbetsförmågan kan få sjukpenning. Detta lämnar alltså många gravida utan ersättning: dels om de har normala graviditetsbesvär, dels under de tio sista dagarna före beräknad förlossning för dem som har graviditetspenning. För dessa grupper finns det möjlighet att ta ut föräldrapenning från och med 60 dagar före beräknad förlossning. Den möjligheten finns även för kvinnor som inte har nedsatt arbetsförmåga men som önskar reducera eller avbryta förvärvsarbetet i slutat av graviditeten. Även bland de 42 procent av kvinnorna som inte haft någon av dessa tre ersättningar finns kvinnor som nyttjat andra möjligheter till ledighet, såsom semester.

[14] Dir. 2018:97.

Samtliga förmåner bygger på inkomstbortfallsprincipen. Inkomsttaket för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetspenning[15], sjukpenning[16] och föräldrapenning är 7½, 8 respektive 10 prisbasbelopp.[17]

Förlängd graviditetspenning och mer generell rätt till ledighet med ersättning inför förlossning

Om graviditeten sätter ned en gravid kvinnas förmåga att utföra sitt förvärvsarbete med minst en fjärdedel, kan hon ha rätt till graviditetspenning.[18] Enligt lagens förarbeten ska det vara fråga om arbetsuppgifter som innebär fysiska ansträngningar utöver det vanliga, och ledigheten ska vara nödvändig för att skydda kvinnans hälsa. Vid prövningen ska hänsyn tas till både arbetets art och den enskilda kvinnans förmåga att klara av arbetet. Vikt ska fästas vid hennes egen bedömning. Faktorer som bland annat bör beaktas är om det förekommer tunga lyft eller krav på att vissa svårare rörelser ska kunna utföras. Andra faktorer som bör spela in är om arbetet till stor del måste utföras stående eller gående. Arbete av monoton karaktär som ger ensidiga belastningar kan också vara svåra att utföra i senare skeden av graviditeten. Även tillfälliga fysiska påfrestningar i arbetet har betydelse. Psykiska problem är enligt förarbetena inte grund för att ge ut graviditetspenning på grund av nedsatt arbetsförmåga.[19]

En gravid kvinna kan även ha rätt till graviditetspenning på grund av att hon av hänsyn till sin eller barnets hälsa har stängts av från att fortsätta sitt vanliga arbete med stöd av arbetsmiljölagstiftningen.[20] Ett sådant förbud kan meddelas med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160), när ett arbete medför särskild risk för vissa grupper av arbetstagare. En förutsättning för att graviditetspenning ska kunna beviljas är att kvinnan inte kan omplaceras till annat arbete enligt föräldraledighetslagen (1995:584). Graviditetspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete kan lämnas tidigast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse.

[15] 10 kap. 11 § SFB.
[16] 25 kap. 5 § andra stycket SFB.
[17] 12 kap. 26 § SFB.
[18] 10 kap. 2 § SFB.
[21] 10 kap. 2 § SFB.
[20] 10 kap. 3 § SFB.

För graviditetspenning som ges ut på grund av risker i arbetsmiljön gäller inte någon tidsgräns för när ersättningen tidigast kan ges ut. För båda situationerna betalas ersättningen ut till och med elfte dagen före beräknad förlossning och därefter får kvinnan ordna annan försörjning.[21] Att graviditetspenning inte kan lämnas för de sista tio dagarna av graviditeten har enligt förarbetena samband med att de flesta kvinnor behöver vara lediga då. I stället hänvisas till möjligheten att använda föräldrapenning.[22]

Som beskrevs ovan är inkomsttaket i graviditetspenningen lägre än det i sjukpenningen, vilket innebär att kvinnor får olika kompensation beroende på om de blir berättigade till graviditetspenning eller sjukpenning. Detta innebär att en viss kategori kvinnor med lön i närheten av medianinkomsten får en lägre ersättning. Enligt kommissionens mening är en sådan skillnad svår att motivera och kan tolkas som ett uttryck för diskriminering.

Utredningen om en modern föräldraförsäkring (SOU 2017:101) förslog att graviditetspenning ska kunna utbetalas fram till och med dagen före beräknad förlossning, samt att höja inkomsttaket till samma nivå som sjukpenningen.

Vidare föreslog utredningen att det generella behovet av ledighet i slutet av graviditeten bör utredas. Den menade att det skulle behöva utredas om fler förhållanden än tungt arbete i dagens arbetsliv kan vara skadliga för kvinnors och barns hälsa. Vidare är det möjligt att fler gravida över huvud taget kan behöva avstå från arbete inför förlossningen; de menar därför att även personkretsen för graviditetspenning skulle behöva utredas. Ett exempel som utredningen nämner är att alla gravida skulle kunna få graviditetspenning under de sista 10 dagarna före beräknad förlossning.

Rätt till sjukpenning vid graviditetsorsakad nedsatt arbetsförmåga

Om en gravid kvinnas arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom med minst en fjärdedel, kan hon ha rätt till sjukpenning.[23] En nedsättning av arbetsförmågan som beror på sjukdom ger inte rätt till graviditetspenning, utan den ersättning som är aktuell då är sjukpen-

[21] 10 kap. 6–8 §§ SFB.
[22] Prop. 1978/79:168.
[23] 27 kap. 2 och 3 §§ SFB.

ning.[24] Det finns emellertid inte någon tydlig gräns mellan när arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom eller på grund av graviditet. Hur gränsen ska dras har samband med hur sjukdomsbegreppet ska tolkas. Av tidigare förarbeten från 1940-talet framgår att störningar och fysiologiska förändringar som beror på åldrandet, havandeskap och barnsbörd inte ska betraktas som sjukdom, eftersom de hör ihop med den normala livsprocessen. Det har lett till att dagens sjukförsäkring inte medger att gravida kvinnor sjukskrivs för vad som kallas normala besvär orsakade av graviditeten såsom ryggont eller trötthet. Sjukdomsbegreppet har emellertid successivt utvidgats genom rättspraxis, varvid bland annat hotande förtidsbörd, hotande missfall, ofullständig fostertillväxt och RH-immunisering har kommit att godtas som sjukdom. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) prövade innebörden av sjukdomsbegreppet i ett mål som gällde en kvinna som hade foglossning och konstaterade att kvinnans tillstånd var sådant att det var att betrakta som sjukdom i försäkringens mening.[25] Rätten till sjukpenning för gravida kvinnor har även prövats i ett antal fall där gravida kvinnor som nekats sjukpenning anmält Försäkringskassan till Diskrimineringsombudsmannen (DO) för diskriminering på grund av kön enligt lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering. I en dom konstaterade hovrätten bland annat följande: [26]

> Det är utrett att Försäkringskassan vid bedömningen av rätten till sjukpenning i samtliga fall beaktat den bakomliggande orsaken till besvären dvs. graviditet. Försäkringskassan har härigenom tillämpat en särskild och strängare bedömningsnorm av om symptomen utgör sjukdom än för en hypotetisk 'icke-gravid man'. Den omständigheten att kvinnorna var gravida har medfört att kvinnorna fått en mer restriktiv bedömning av sjukdomsrekvisitet. Av Försäkringskassans beslutsmotiveringar kan även utläsas att graviditetsrelaterade besvär särbehandlats.

Jämlikhetskommissionen menar att detta innebär att gravida kvinnor diskrimineras jämfört med andra försäkrade. Nedsatt arbetsförmåga av en viss orsak, exempelvis ryggsmärtor, bör ge samma förmån och ersättning i försäkringen oavsett om smärtan orsakas av graviditet eller ej. Graviditet är visserligen ingen sjukdom, men det är inte ett godtagbart skäl för att inte ge ersättning för nedsatt arbetsförmåga på grund av besvär som andra försäkrade kan få sjuk-

[24] Hessmark m.fl. (2015).
[25] HFD 2009 ref. 102.
[26] Dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09.

penning för. En grundregel inom hälso- och sjukvården är att en sjukdom eller en skada ska tas om hand oavsett vad upphovet är, och samma regel bör gälla här.

För att fördjupa diskussionen om hur graviditet ska hanteras inom ramen för socialförsäkringen har kommissionen låtit genomföra en litteraturöversikt över de medicinska och psykiska konsekvenserna av att föda barn.[27] Huvudslutsatserna från denna kan sammanfattas på följande sätt. Orsakerna till att kvinnors ohälsotal stiger och att deras inkomst- och löneutveckling försämras efter familjebildning ligger både i att traditionella könsroller förstärks och i att nyblivna mammor löper risk att få försämrad somatisk och psykisk hälsa. Det är emellertid svårt att kvantifiera betydelsen av olika faktorer. Oavsett bakomliggande förklaringar är det framför allt kvinnor med traditionella riskfaktorer för ohälsa och en svagare koppling till arbetsmarknad som påverkas negativt i samband med graviditet och förlossning. Det kan därför finnas utrymme för hälso- och sjukvården och föräldraförsäkringen att särskilt stödja dessa grupper av kvinnor.

Som underlag för bedömningarna av vilka kostnader som förändringar i gällande regelverk skulle medföra har kommissionen också låtit genomföra en analys av de långsiktiga effekterna på sjukskrivning i samband med graviditet. En möjlighet som måste beaktas är att en alltför stram tolkning av regelverket förorsakar komplikationer som i ett längre perspektiv leder till högre sjukskrivning. Resultaten från denna analys har dock inte visat sig kunna ge någon ledning i kostnadskalkylen, varför detta får bli föremål för framtida utredning.

Sammanfattningsvis talar starka skäl för att frågor kring hanteringen av graviditet och graviditetskomplikationer i socialförsäkringen bör utredas grundligt. Ett antal frågor bör behandlas inom ramen för ett sådant utredningsarbete:

- Bör graviditet jämställas med sjukdom som grund för sjukpenning i Socialförsäkringsbalken? Konkret skulle detta komma till uttryck genom en bestämmelse att den som har sin arbetsförmåga nedsatt med minst 25 procent har rätt till sjukpenning, oavsett om orsaken är sjukdom eller graviditet.

[27] Fransson m.fl. (2020).

- Hur ska i så fall gränsen mellan sjukpenning och graviditetspenning dras? Preliminärt skulle graviditetspenningen reserveras förförebyggande åtgärder, det vill säga sådana som avser att förhindra att modern eller fostret kommer till skada, medan sjukpenningen skulle kunna tillgripas när någon skada redan inträffat, med konsekvenser för kvinnans arbetsförmåga.
- Bör möjligheten att få graviditetspenning utsträckas till att omfatta också de sista dagarna före beräknad nedkomst, i enlighet med det tidigare presenterade förslaget? Svaret på den frågan blir avhängigt av svaren på de båda föregående.
- Finns det anledning att ha olika ersättningstak i graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenning?
- Kan man, som ett underlag för kostnadsberäkningarna, schablonmässigt besvara frågan vad som i ett längre perspektiv är en lämplig nivå på sjukskrivning under graviditet?

Förslag: Utred samlat hur graviditet hanteras i socialförsäkringen. Frågor som bör besvaras inom en sådan utredning gäller:

- graviditet som grund för sjukskrivning när arbetsförmågan är nedsatt
- lämplig nivå på sjukskrivning under graviditeten
- gränsdragningen mellan graviditetspenning och sjukpenning
- graviditetspenning under de sista dagarna före beräknad nedkomst
- ersättningsnivåer i de angränsande system som kan komma i fråga att utnyttja i samband med graviditet.

24.3.3 Föräldraförsäkringen

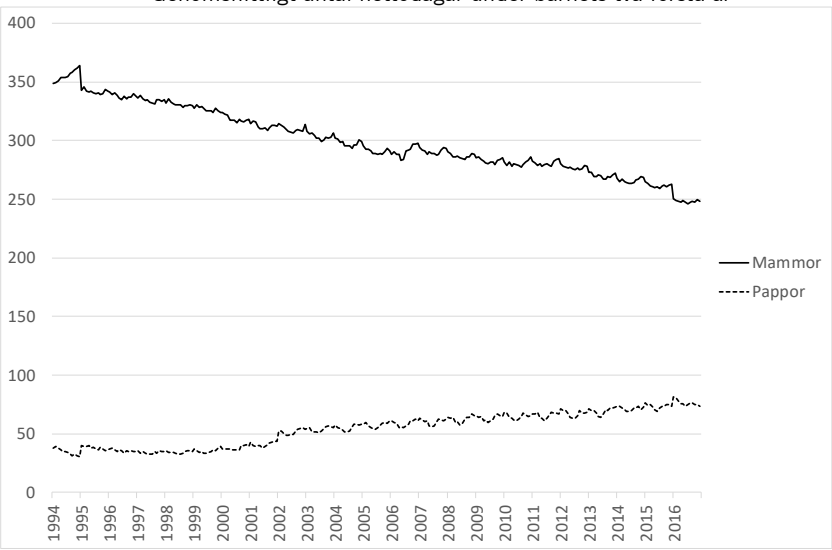
Föräldraförsäkringens huvudsakliga syfte är att underlätta för föräldrar att förena arbetsliv och familjeliv. Den syftar också till att skapa jämlika förhållanden mellan kvinnor och män i arbetslivet.[28] Flera faktorer har bidragit till den förbättrade jämställdheten i Sverige under det senaste halvseklet. Särbeskattning, en generös föräldraförsäkring med föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning och utbyggd barnomsorg (numera förskola) har alla bidragit till att svenska kvinnor deltar i arbetskraften i hög grad och därmed till en högre grad av ekonomisk jämställdhet. Eftersom dessa reformer har införts parallellt, är det svårt att avgöra hur mycket var och en av dem har bidragit till utvecklingen.

Föräldraförsäkringen har byggts ut vid ett flertal tillfällen, och vissa av förändringarna har syftat till ett mer jämställt uttag. Uttaget av både föräldrapenning och föräldraledighet (som inkluderar obetald ledighet) är dock fortfarande långt ifrån jämställt.[29] Kvinnor tar ut betydligt fler föräldrapenningdagar och mer obetald föräldraledighet än män. Under barnets 2 första levnadsår (barn födda år 2016) tog kvinnor ut i genomsnitt 248 dagar med föräldrapenning och ytterligare 121 dagar obetald ledighet, medan män tog 76 dagar med föräldrapenning och därtill 28 dagar med obetald ledighet.[30] Skillnaden mellan män och kvinnor är störst under det första året; därefter är uttaget jämnare fördelat. Eftersom det totala uttaget är störst under det första året, blir det samlade uttaget ojämnt fördelat. Bilden i stort framgår av nedanstående figur.

[28] SOU 2017:5.
[29] Duvander m.fl. (2015). En senare analys är Försäkringskassan (2019 b), som också innehåller en översikt av litteraturen om vad som påverkar mäns och kvinnors uttag.
[30] Försäkringskassan (2019 a), tabell 1.

Figur 24.1 Kvinnors och män uttag av föräldrapenning 1994–2016

Genomsnittligt antal nettodagar under barnets två första år



Källa: Försäkringskassan (2019 a).

Som framgår av figuren går den allmänna trenden mot en jämnare fördelning, dock tämligen långsamt. Ett jämställt uttag skulle med nuvarande trender uppnås år 2047. De tre pappamånadsreformerna lämnar tydliga avtryck i uttaget, den tredje dock svagare än de övriga. Eftersom normer inte förändras momentant, kan man dra slutsatsen att det finns ett orsakssamband mellan reformerna och uttaget.[31] Trenden kan däremot antas återspegla en pågående normförändring i riktning mot en jämnare fördelning av ansvaret för barnen.

Förutom kön följer uttagsmönstren även utbildning, inkomst, födelseland och sektor. Mäns uttag varierar mindre än kvinnors.[32] Både samhälleliga normer och grupp- och individspecifika normer rörande kön, föräldraskap och arbete spelar in när blivande föräldrar planerar föräldraledigheten.

Efter det första barnets födelse befästs ojämställdheten mellan kvinnor och män.[33] Då ökar både omsorgsarbetet och övrigt hemarbete och kvinnor får och tar ett större ansvar för det.[34] Den för-

[31] En liknande slutsats dras utifrån norska data av Cools et al. (2015).
[32] SOU 2017: 101, kapitel 6.
[33] Se Stanfors och Welander Tärneberg (2020).
[34] Ibid.

delning av det obetalda arbetet som etableras mellan kvinnor och män under föräldraledigheten får återverkan även på tiden efter föräldraledigheten. Kvinnor som tar en stor del av föräldraledigheten blir därmed också ofta frånvarande från arbetslivet, helt eller delvis, under långa perioder. Detta bidrar till sämre löneutveckling, lägre livsinkomst och pension.[35] Kvinnor får också sammantaget en större arbetsbörda än män,[36] vilket bidrar till en högre sjukfrånvaro.[37]

Frånvaro från arbetet under en längre period leder till långsammare löneutveckling för både kvinnor och män. En del av förklaringen är att kompetensen minskar.[38] Detta är dock inte hela förklaringen, då män som vill ta ett större föräldraansvar och tar ut mer föräldraledighet straffas hårdare i sin löneutveckling för detta.[39] Det förefaller alltså som om arbetsgivaren uppfattar en signaleffekt[40] i de anställdas beslut att ta föräldraledighet, och denna signaleffekt är starkare för män. Eftersom kvinnor i genomsnitt tar ut mer föräldraledighet, kommer den kollektiv effekten ändå att bli starkare för den kvinnliga halvan av befolkningen.

Föräldraförsäkringen är ett viktigt ekonomiskpolitiskt instrument för att påverka fördelningen av det obetalda hemarbetet och därmed villkoren för förvärvsarbete. Utformningen av försäkringen är dock viktig. Vid tre tillfällen har ytterligare en månads föräldrapenning reserverats för vardera föräldern, och vid alla dessa tre tillfällen har pappor som framgått ovan ökat sitt uttag av föräldrapenning.[41]

Den ekonomiska stimulans som testades under några år, den så kallade jämställdhetsbonusen, har dock inte haft någon påvisbar effekt på fördelningen av ledigheten.[42] Det betyder inte att ekonomiska incitament är oviktiga för hur föräldrar utnyttjar försäkringssystemen. Ichino m.fl. har i en bred analys studerat hur förändringar av marginalskatten påverkat uttaget av tillfällig föräldrapenning (TFP) hos mödrar och fäder och funnit intressanta effekter som beror både på ekonomiska incitament och på normer.[43] Författarna utnyttjar det faktum att förändringarna i skattesystemet ibland har

[35] Angelov et al. (2016).
[36] Stanfors och Welander Tärneberg (2020).
[37] Angelov et al. (2020).
[38] Edin & Gustavsson (2008).
[39] Boye (2015). Se också Rege & Solli (2013).
[40] Stafford & Sundström (1996).
[41] Se figur 24.1.
[42] Duvander & Johansson (2013).
[43] Ichino et al. (2019).

påverkar den ena föräldern men inte den andra, medan de i andra hushåll har påverkat föräldrarna på likartat sätt. Resultaten visar att småbarnsföräldrar i Sverige i genomsnitt reagerar om en av föräldrarna får en skattesänkning genom att omfördela uttaget av TFP från den som fick en skattesänkning till den som inte fick det. Detta indikerar att fördelningen av hushållsansvaret inte enbart styrs av könsnormer utan även av ekonomiska incitament. Men styrkan hos könsnormerna tycks skilja sig mellan olika befolkningsgrupper och beror dessutom på om det är pappan eller mamman som får en skattesänkning. Par som har en förstfödd son, som är gifta (ej sambor), där mannens inkomst överstiger kvinnans eller där åtminstone en av föräldrarna har vuxit upp utanför Norden tenderar att reagera starkare om det är pappan som får en skattesänkning än om det är mamman. I de motsatta grupperna (förstfödd dotter, samboförhållande, högre inkomst för kvinnan eller åtminstone en förälder uppvuxen i Norden) gäller det att omvända: paren tenderar att reagera starkare om kvinnan får en skattesänkning och inte mannen. Sammanfattningsvis illustreras ett intressant samspel mellan normer och ekonomiska incitament. I traditionalistiska hushåll stärks mannens position om de ekonomiska incitamenten verkar i hans riktning mer än kvinnans position stärks, om de verkar i hennes riktning; i mer jämställda förhållanden gäller det motsatta.

Utöver en direktverkande mekanism av en regel verkar dess utformning också normerande på längre sikt. En föräldraförsäkring som erbjuder goda möjligheter för varje förälder att vara ledig när barnets behov är störst påverkar normen om delat föräldraskap inte bara för de blivande föräldrarna utan också hos arbetsgivare och det omgivande samhället. Mansnormer på arbetsplatserna spelar stor roll för hur familjeansvaret fördelas.[44]

Utifrån könsmönstren i föräldraledighets- och föräldrapenningsuttag, liksom för fördelningen av ersättning för vård av sjukt barn finns det enligt Jämlikhetskommissionens mening anledning att förändra dagens föräldraförsäkring utifrån både ett jämlikhets- och ett jämställdhetsperspektiv. Förändringar kan avse antingen ekonomiska incitament, som ersättningsnivåer eller ersättningstak, eller restriktioner som reserverade dagar för föräldrarna. Utfallen bör värderas efter effekterna både för föräldrarna och för barnen. Effekter

[44] Om normbildningen i hushållet, se Kotsadam & Finseraas (2011). Om normbildning på arbetsplatser, se Bygren & Duvander (2006) och Haas & Hwang (2019).

av relevans för föräldrarna är sådana som påverkar inkomstfördelningen i stort (jämlikhet), inkomstutveckling för män respektive kvinnor, fördelning av ansvaret för familjen och sjukfrånvaron hos respektive förälder (jämställdhet). Effekterna på jämlikheten i inkomster är på det här området begränsade; eftersom förmånerna över breda inkomstskikt är inkomstberoende, blir den omfördelande effekten av olika utformningar måttlig. Effekterna på jämställdheten är potentiellt större.

I den politiska debatten på detta område utnyttjas, förutom positivt laddade begrepp som jämställdhet och goda uppväxtvillkor, flexibilitetsargument. Med flexibilitet avses då möjligheter för föräldrar att fritt fördela ansvar för familj och uttag av olika förmåner. Som framgått ovan beror utfallet av ett regelverk inte bara på reglerna i sig utan också på hur de samspelar med normerna inom olika hushåll. Flexibilitet i kombination med traditionella normer riskerar att leda till konserveringar av en underordnad ställning för kvinnor och är därför ett argument som måste användas med stor försiktighet.

Utredningen om en modern föräldraförsäkring gjorde i sitt arbete en mycket omfattande analys av den existerande föräldraförsäkringen och tänkbara förändringar av den.[45] Det är därför naturligt att utgå från de förslag som utredningen presenterade i sitt betänkande.

Nuvarande regler i sammanfattning

Den som blir förälder har rätt att vara helt ledig från sitt arbete för att vårda barnet under dess första 18 månader och därefter på 25 procent tills barnet fyller 8 år. Denna rättighet förutsätter inte uttag av föräldrapenning. En förälder som tar ut föräldrapenning har också rätt att förkorta sin arbetstid helt eller med tre fjärdedelar, till hälften, en fjärdedel respektive en åttondels tid fram till barnets 12-årsdag.

Föräldrapenningen består i dag av 390 dagar med ersättning på sjukpenningnivå och 90 dagar med ersättning på lägstanivå.[46] Av sjukpenningsnivådagarna är 90 dagar reserverade för vardera föräldern.

[45] SOU 2017:101.
[46] Inkomsttaket i föräldrapenningen är till skillnad från andra ersättningar 10 prisbasbelopp, vilket kan öka sannolikheten för ett jämställt uttag.

Efter det att barnet har fyllt 4 år kan högst 96 dagar med föräldrapenning tas ut fram till 12-årsdagen.[47] Ersättningsdagarna kan tas ut relativt flexibelt; det är lätt att varva betald och obetald föräldraledighet. Den som är föräldraledig behöver inte ta ut ersättning för all ledig tid; dagarna kan tas ut som hel, trefjärdedels, halv, en fjärdedel eller en åttondel. Vidare behöver inte den föräldralediga ta ut ersättning för hela den lediga tiden; ett vanligt mönster bland personer med högre löner är att ta ut ersättning för 4–5 dagar av 7. När barnet fyllt 1 år, behöver föräldern ta ut föräldrapenning minst 5 dagar i veckan för att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst.

Till den offentliga försäkringen kommer avtalsbaserade tillägg, vilkas generositet varierar över de olika avtalsområdena. Därtill finns ibland ytterligare tillägg hos viss arbetsgivare. En vanlig konstruktion är att föräldrapenningen utökas till 90 procent av lönen och utan övre takbegränsning. Den allmänna profilen hos dessa tillägg är regressiv, det vill säga att de förstärker rådande inkomstskillnader.

Den förälder som inte kvalificerar sig för föräldrapenning på sjukpenningnivå får i stället samma antal dagar, 195, föräldrapenning på grundnivå, för närvarande 250 kronor per dag, vilket ger en månadsinkomst på 7 500 kronor, något som är svårt att leva på.

Utöver de 390 dagarna ersättning på sjukpenningnivå eller grundnivå får föräldrarna också 45 dagar vardera med ersättning på så kallad lägstanivå, 180 kronor per dag. För låginkomsttagare med små marginaler är dagar med sådan ersättning svåra att använda. Vissa välinformerade hushåll kan dock utnyttja att lägstanivådagarna kan tas ut under helger utan att man behöver ta ut anslutande fredag eller måndag, vilket är en restriktion som gäller för den ordinarie föräldrapenningen.[48] Detta blir därmed en ren inkomstförstärkning för hushåll som inte nödvändigtvis är låginkomsthushåll, vilket från jämlikhetssynpunkt är en diskutabel ordning. Varken lägstanivådagarna eller grundnivådagar är reserverade utan kan överlåtas fritt mellan föräldrarna.

[47] Detta gäller för barn födda efter 1 januari 2014.
[48] Om uttag på arbetsfri tid, t.ex. lördag–söndag och helgdagar, se https://www.iblandgormanratt.se/2019/01/foraldrapenning-ta-ut-lagstaniva-pa.html.

Ny modell enligt utredningen för en modern föräldraförsäkring

Mot bakgrund av vad som sagts och dessutom att den svenska välfärdsmodellen som allmän princip bygger på individuella rättigheter och skyldigheter skulle en föräldrapenning som erbjöd varje förälder en och samma rätt vara både systemriktig och önskvärd från renodlad jämställdhetssynpunkt. En sådan modell, som ibland benämns *fullständig individualisering*, skulle dock enligt utredningen om en modern föräldraförsäkring innebära en alltför stor förändring med svårbedömda konsekvenser, bland annat ur ett barnperspektiv. Utredningen föreslog i stället en ny modell för föräldrapenningen med en tredelning av föräldrapenningen, borttagande av lägstanivådagar, samt vidare begränsningar i uttagsmöjligheterna när barnet blivit äldre.[49]

Utredningen föreslog att föräldrarna tilldelas 195 föräldrapenningdagar med ersättning på sjukpenningnivå (respektive grundnivå för den som inte uppfyller kraven) som kan tas ut före barnets treårsdag. Av dessa reserveras 130 dagar för vardera föräldern. Inga dagar får sparas efter treårsdagen, och ersättningsdagar på lägstanivå avskaffas helt. När barnet är mellan 3 och 10 år, får vardera föräldern 5 föräldrapenningdagar per år, varav 2 kan överlåtas till den andra föräldern. Icke uttagna ersättningsdagar annulleras årligen.

Att döma av tidigare reformer med pappamånader skulle ytterligare en reserverad period leda till en viss ökning av pappors uttag, även om effekten är svårbedömd. En konsekvens skulle kunna bli – som vid den senaste reformen – att det totala uttaget minskar något. Det finns belägg för att längre föräldraledighet har viss effekt på barnens skolresultat, men bara för barn med högutbildade föräldrar.[50] Den senaste reformen fick störst effekt i hushåll med medelhög utbildning,[51] och de generella erfarenheter som citerats ovan ger anledning att förvänta en måttlig effekt på hushåll med traditionella värderingar. Eventuella effekter på normbildningen i samhället skulle vara positiva. Däremot kan man inte räkna med att kvinnors sjukskrivning skulle påverkas signifikant.[52]

Utredningen föreslog också att dagarna med ersättning på lägstanivå avskaffas. Detta framstår som välmotiverat. Dagarna befäster traditionella beteendemönster och kan som framgått dessutom ut-

[49] SOU 2017:101.
[50] Liu & Nordström Skans (2010), Cools et al. (2015).
[51] Försäkringskassan (2019).
[52] Ugreninov (2013).

nyttjas som en ren inkomstförstärkning för hushåll som inte hör till låginkomstskikten.

Utredningen föreslog vidare att man avskaffar den regel som innebär att kvinnor som får ett andra barn inom 30 månader får behålla samma ersättningsnivå som med första barnet[53] oavsett arbetstid, den så kallade snabbhetspremien. Motivet är att främja att kvinnor återinträder i arbete och arbetar heltid mellan föräldraledigheter. Detta förslag har stöd i forskningen. En studie av Moberg visar att

- kvinnors uttag av betald föräldraledighet påverkas starkt av nivån i föräldrapenningen
- ökat uttag bland mödrar leder till en nästan lika stor minskning i uttag bland barnens fäder
- snabbhetspremien leder till ett mindre jämställt uttag av betald föräldraledighet.[54]

Ytterligare ett förslag från utredningen var att avskaffa de så kallade pappadagarna inom den tillfälliga föräldrapenningen i samband med barnets födsel. Detta förslag saknar stöd i forskningen. Tvärtom framgår det att underlagsrapporten av Lindahl m.fl. att gemensam tid har klart positiva effekter på både kvinnans och barnets hälsa som kan motivera en bestämmelse med den innebörden.[55]

Jämlikhetskommissionen delar utredningens bedömningar i avvägningen mellan jämställdhet, barns behov och flexibilitet. Utredningen gjorde kostnadsberäkningar som indikerade kostnadsbesparingar netto över en tioårsperiod. Dessa behöver dock justeras och uppdateras.

[53] 12 kap. 29 § andra stycket SFB.
[54] Moberg (2019).
[55] Fransson m.fl. (2020).

Rekommendation: Förslagen från utredningen för en modern föräldraförsäkring genomförs vad avser

- fler föräldrapenningdagar reserverade för varje förälder
- merparten ska tas ut innan barnet fyller 3 år, varefter föräldrarna tilldelas 10 föräldrapenningdagar per barn och år till och med barnet fyller 10 år
- lägstanivådagarna avskaffas
- snabbhetspremien tas bort.

Reservera dagarna med ersättning på grundnivå

För att kvalificera sig för sjukpenning ska man ha haft ett arbete sedan minst 240 dagar före den beräknade förlossningen. Som framgick ovan får den som inte kvalificerar sig för föräldrapenning på sjukpenningnivå i stället föräldrapenning på så kallad grundnivå, ett golv om för närvarande 250 kronor per dag, vilket med 30 ersättningsdagar ger en månadsinkomst på 7 500 kronor. Ett par grupper som inte uppfyller kvalifikationskraven är studenter och nyanlända. I dagens system är föräldrapenningdagar på grundnivå inte reserverade för vardera föräldern utan kan överlåtas mellan föräldrarna. Ersättning på grundnivå infördes år 2002, och mycket tyder på att man förbisåg att reservera även dessa.[56]

Utredningen om en modern föräldraförsäkring föreslog att även föräldrapenning på grundnivå ska omfattas av reglerna för reserverad tid för vardera föräldern. Den anförde att det är lika viktigt ur ett barnperspektiv och ur ett jämställdhetsperspektiv som för föräldrapenningdagarna på sjukpenningnivå.

Till denna argumentation kan läggas att många nyanlända får barn under första tiden i Sverige (se kapitel 13). De allra flesta av dessa får föräldrapenning på grundnivå. Utan reserverade dagar för vardera föräldern riskerar detta medföra att mammor tar ut längre föräldraledighet och pappor kortare eller ingen föräldraledighet. Det är enligt kommissionens mening angeläget att föräldraförsäkringen etablerar och befäster en norm om jämställt föräldraskap för alla. I synnerhet är det viktigt att nyanlända kvinnor får samma villkor som andra att

[56] SOU 2017:101, s. 529 ff.

återgå till arbetsmarknaden, något som påverkar också nästa generations värderingar.

Under 2018 framlades en proposition i riksdagen som innehöll detta förslag. Förslaget vann dock inte riksdagsmajoritetens anslutning, med hänvisning till ett allmänt hållet argument om flexibilitet.[57] Enligt kommissionens mening bör effekten på normbildningen inte minst hos vuxna och barn med utländsk bakgrund väga tyngre än flexibiliteten hos andra grupper som utnyttjar förmånen på grundnivå.

Rekommendation: Reserverade dagar bör införas också för föräldrapenning på grundnivå.

Ersättningstaket i den tillfälliga föräldrapenningen

Den tillfälliga föräldrapenningen, TFP, som används framför allt för vård av sjukt barn, har i dag liksom graviditetspenningen ett inkomsttak på 7,5 prisbasbelopp, vilket motsvarar en månadsinkomst på knappt 29 600 kronor, alltså en inkomst i närheten av medianinkomsten.[58] För högre inkomster blir ersättningen därmed låg, i den mån den inte förstärks med avtalstillägg eller andra tillägg. Eftersom många män har inkomster över denna nivå, kan det påverka mäns benägenhet att ta ut TFP och bidra till att konservera kvinnors huvudansvar för omsorg om barn. Även om det är fler män som tjänar mer, påverkas också många kvinnors ersättning av det låga inkomsttaket. Utredningen om en modern föräldraförsäkring föreslog därför att taket skulle höjas till samma nivå som sjukpenningen, det vill säga 8,0 prisbasbelopp (svarande mot en månadsinkomst på drygt 31 500 kronor).

Effekten är svår att uppskatta. Höjningen är inte särskilt stor – dagersättningen höjs med 70 kronor för dem som berörs – men eftersom den påverkar personer med inkomster i mitten av inkomstfördelning, är det förhållandevis många som berörs. I den tidigare citerade rapporten av Boye konstaterades att personer med högre inkomster tar ut färre dagar med TFP, men det är oklart om detta

[57] Socialförsäkringsutskottet (2018).
[58] 13 kap. 33 § andra stycket SFB. Beräknat på 2020 års prisbasbelopp.

beror på inkomstförlusten eller på den högre befattningen och de generellt större möjligheterna att förlägga sitt arbete flexibelt.

Mot förslaget talar de växlingsmöjligheter som finns mellan TFP och sjukpenning när både barn och vuxna är mer eller mindre sjuka. TFP saknar till skillnad från sjukpenningen karensdag, vilket kan göra det attraktivt att välja TFP. Om taket för ersättningsnivån i TFP höjs, förstärks detta incitament och möjligen också risken för missbruk. Utredningen om en modern föräldraförsäkring bedömde utgiften för att höja taket till 8,0 prisbasbelopp till 291 miljoner kronor för år 2022.

Rekommendation: Höj taket i den tillfälliga föräldrapenningen till samma nivå som i sjukpenningen.

25 Arbetsrelaterade trygghetssystem

Kommissionen presenterar i detta kapitel ett antal förslag och bedömningar med sikte på att minska de hinder som de olika försäkringarnas konstruktion lägger i vägen för den försäkrade inför ett återinträde på arbetsmarknaden. För att samtidigt främja rättssäkerheten och effektiviteten i processen framförs även förslag på organisatoriska förändringar, såsom ansvar för myndighetsbeslut och var resurser helst bör allokeras, om de sjukskrivnas arbetsförmåga på ett effektivt sätt ska kunna tas tillvara. Problemen behöver i flera fall utredas vidare.

25.1 Utgångspunkter

- De arbetsbaserade delarna av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna försäkrar mot två olika risker, sjukdom förenad med nedsatt arbetsförmåga respektive arbetslöshet, men avser att försäkra samma skada, nämligen det inkomstbortfall som uppstår när en person inte längre kan försörja sig med eget arbete.[1]
- Kärnan i den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är att kombinera ett inkomstskydd för den försäkrade med en drivkraft att söka och ta arbete. Regelverken och institutionerna inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken är utformade för att understödja detta. Försäkringen är en central del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, till skillnad från sjukförsäkringen, som är en del av statens övergripande välfärdsåtagande. Den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är frivillig, medan sjukförsäkringen är obligatorisk.

[1] Kommissionen har gjort en avgränsning så att endast diskutera de delar som baseras på inkomst eller lön diskuteras. Det av kommunerna administrerade försörjningsstödet finns alltså inte med. De förslag, rekommendationer och bedömningar som görs i detta kapitel omfattar även de arbetsbaserade trygghetssystem som baseras på samma risker, exempelvis rehabiliteringspenning respektive aktivitetsstöd.

- Det finns såväl medicinska som ekonomiska anledningar för dem som har drabbats av sjukdom eller skada att så långt möjligt delta i arbetslivet. Att bibehålla en kontakt eller att återgå till arbete har betydelse för hur framtida inkomster kan komma att utvecklas, och den i Sverige valda arbetsmarknads- och försäkringsmodellen förutsätter att de som har förmåga att delta på arbetsmarknaden också gör det så långt möjligt. Sjukskrivning och inaktivitet under en sjukskrivning kan i sig ha negativa hälsoeffekter på den försäkrade, om den pågår för länge. Lång frånvaro riskerar att påverka individens kompetensnivå, men sjukfrånvaro riskerar också för en framtida arbetsgivare att signalera låg produktivitet eller risk för framtida sjukdom. Det är därför motiverat att det finns krav på att den försäkrade, helt, delvis eller periodvis, återinträder på arbetsmarknaden när hälsotillståndet så tillåter och det finns en tillräcklig arbetsförmåga. Under senare år har dock större krav på omställning ställts på de individer som uppbär sjukpenning, och politiken har stegvis fått ett ökat fokus på att bidra till ett ökat arbetsutbud i ekonomin. Exempel på detta är de fasta tidsgränser i sjukförsäkringen då den enskildes uppskattade arbetsförmåga ska ställas i relation till en arbetssituation.
- Att såväl arbetslöshetsförsäkringen som sjukförsäkringen har betydelse för jämlikheten beror på att såväl sjukdom som arbetslöshet i större omfattning drabbar dem som befinner sig i den nedre delen av inkomstfördelningen, och att även kortare sjukdom eller arbetslöshet kännbart kan påverka deras ekonomi. Men sjukdom eller arbetslöshet har i sig relevans för jämlikheten, eftersom normalt ekonomiskt starka individer som drabbas av sjukdom eller arbetslöshet relativt snabbt kan komma att befinna sig i ekonomiskt utsatt läge, beroende på i vilken grad de täcks av försäkringarna.
- Gemensamt för de arbetsbaserade trygghetssystemen är att de är offentliga försäkringar, där staten antingen själv kan agera försäkringsgivare eller ålägga medborgare eller företag att delta på en försäkringsmarknad för att ge individer ekonomiskt skydd mot olika risker. Den statliga interventionen motiveras av förekomsten av marknadsmisslyckanden, bland annat negativt urval[2], som kan leda till att en marknad inte uppstår, trots att det finns ett uttalat behov av en försäkring.

[2] Eng. *adverse selection*.

- Sjukpenningen ska ge ekonomisk trygghet till den som under en begränsad period inte kan arbeta på grund av sjukdom under den period som sjukdomen pågår och arbetsförmågan är nedsatt. Samtidigt finns krav på omställning på den försäkrade, som skärps ju längre sjukskrivningen pågår. Kretsen av arbeten som arbetsförmågan hos den sjukskrivne ska relateras till ökar med tiden. För personer som uppbär sjukpenning ställs den nedsatta arbetsförmågan efter viss tid i relation till en uppfattning om vad *ett normalt förekommande arbete* kan komma att kräva i förhållande till den av Försäkringskassan uppskattade arbetsförmågan. För personer som saknar anställning ställs arbetsförmågan i relation till normalt förekommande arbete från och med första sjukskrivningsdagen.
- Arbetslöshetsförsäkringen är en mer renodlad omställningsförsäkring och ställer krav på att arbetslösa ska söka och ta arbeten som bedöms som *lämpliga*, även om också här kraven på och drivkrafterna för omställning skärps över tid.[3]
- En generös arbetslöshetskassa kombinerad med strikta krav på den arbetssökande att söka och ta arbete var länge ett fundament i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Över tid har kraven på den försäkrade i vissa avseenden höjts, samtidigt som den reala ersättningen har sjunkit. Arbetslöshetsförsäkringens generositet var ursprungligen ett av villkoren för att driva en arbetsmarknadsmodell där individen och det offentliga, i stället för arbetsgivarna, bar den sociala och ekonomiska kostnaden för omställning och strukturomvandling och där villkoren på arbetsmarknaden i möjligaste mån regleras av parterna och inte via lagstiftning.
- Samtidigt som kraven på omställning för den försäkrade har ökat, har de faktiska ersättningsnivåerna sjunkit, vilket övervältrat ansvaret för att hantera risken för sjukdom eller arbetslöshet på löntagaren och, i viss omfattning, arbetsgivaren. Detta beror på att de nominella ersättningstaken eller de högsta ersättningsbeloppen släpat efter löneutvecklingen, vilket inte bara kommit att påverka höginkomsttagares försäkringsskydd utan över tid även medel- och låginkomsttagares.

[3] Taknivåer och krav på att ta lämpliga arbeten.

25.2 Problem och diagnos

Det stora flertalet av sysselsatta individer som drabbas av sjukdom eller arbetslöshet upplever inte speciellt stora problem med försäkringarna. De flesta på arbetsmarknaden har fasta heltidstjänster, och de flesta sjukskrivningar avslutas inom 90 dagar och ersättningstagaren återgår till sitt tidigare arbete utan att de fått sin ersättning ifrågasatt. Även inom arbetslöshetsförsäkringen avslutas arbetslösheten för de flesta arbetslösa, även under lågkonjunktur, oftast långt innan de avtalade försäkringarna löpt ut eller ersättningsdagarna i det statliga systemet är förbrukade. För dem som har avtalsförsäkringar eller andra komplement som kompenserar för inkomstbortfallet över de statliga taken blir konsekvenserna för den disponibla inkomsten därmed begränsade.[4]

Problem

Problemen inom de diskuterade försäkringarna uppkommer på olika nivåer och vid olika situationer inom ramen för, och vid flöde mellan, de olika systemen. Olika problem har olika konsekvenser för den försäkrade och för samhället, beroende på vilket system man befinner sig i och till vilket system man rör sig.

De problem som uppstår berör mest grupper som har en utsatt position på arbetsmarknaden eller riskerar att hamna i sådana situationer, och de drivkrafter som uppstår är i vissa fall kontraproduktiva, vilket påverkar politikens effektivitet negativt.

Även om de flesta har ett relativt gott försäkringsskydd genom den statliga och den avtalade försäkringen, är det många som inte har det eller har ett bristfälligt inkomstbortfallsskydd. På ett övergripande plan finns det därmed problem med hur man *kvalificerar* sig till försäkringen och med *ersättningsnivåerna*, liksom med skillnader dem emellan. Full harmonisering mellan försäkringarna i alla delar är dock varken möjlig eller eftersträvansvärd, eftersom de risker man

[4] Avtalsersättningarna inom arbetslöshetsförsäkringen är generellt sett mer restriktiva än de kollektivavtalade sjukförsäkringarna, eftersom taknivån i den offentligt finansierade delen av arbetslöshetsförsäkringen generellt sett är betydlig lägre och det försäkrade beloppet som ska täckas med tilläggsförsäkringen därmed är större. Det är också oftare tilläggsförsäkringar som följer med det fackliga medlemskapet snarare än försäkringar som framförhandlats med arbetsgivarparter.

försäkrar sig mot är olika och handlingsutrymmet för den försäkrade också normalt skiljer sig mellan systemen.

Brister i jämställdheten på arbetsmarknaden, exempelvis vad gäller tidsbegränsade anställningar och ofrivillig deltid, accentueras och förstärks inom ramen för de arbetsbaserade trygghetsförsäkringarna. Att komma tillrätta med några av de större problemen i de arbetsrelaterade försäkringarna skulle således, utöver att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, förbättra jämlikheten i allmänhet och jämställdheten i synnerhet.

- Personer med svag ställning på arbetsmarknaden exkluderas ofta helt från systemen beroende på regelverkens krav, även om de kan ha arbetat och bidragit med skatter och avgifter under lång tid. Inom arbetslöshetsförsäkringen handlar det om att uppfylla arbetsvillkoret, och i viss utsträckning medlemsvillkoret. Konsekvenserna av kraven på att ha varit aktiv på arbetsmarknaden blir att personer som blir eller riskerar bli arbetslösa har starka drivkrafter att bli sjukskrivna för att få del av ett inkomstbortfallsskydd. Sjukförsäkringen har dock en relativt aktiv grindvaktsfunktion, eftersom det krävs läkarintyg efter en vecka.
- Den offentliga sjukpenningen är en arbetsbaserad och *framåtblickande* försäkring, där samtliga som arbetar i Sverige och som av Försäkringskassan bedöms komma att ha en inkomst i framtiden har ett försäkringsskydd. Arbetslöshetsförsäkringen däremot är en försäkring som i första hand försäkrar den *arbetstid som en person har haft* och därefter den *lön* individen haft för denna arbetade tid. Inkomstbegreppen skiljer sig således åt, vilket kan skapa problem i gränssnittet mellan försäkringarna. Dilemmat i sjukförsäkringen är att den försäkrade måste kunna bevisa att det fanns ett framåtblickande anställningsförhållande vid insjuknandet för att sjukpenning ska utbetalas.[5] Saknas detta, kan en lösningen bli att – förutsatt att arbetsvillkoret och medlemsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen är uppfyllda – skriva in sig som arbetssökande vid en arbetsförmedling och i stället uppbära inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning, så länge Arbetsförmed-

[5] Omfattningen på detta är svårt att uppskatta, eftersom det saknas tillförlitliga data på anställningsförhållande (sjukförsäkringen) och arbetad tid samt lön (arbetslöshetsförsäkringen) för dem som deltar på arbetsmarknaden.

lingen och arbetslöshetskassan bedömer att individen uppfyller de krav som ställs i regelverket.

- Den statliga försäkringen täcker en allt mindre del av inkomstbortfallet vid sjukdom och arbetslöshet. De avtalsförsäkringar eller andra försäkringar som kommer med medlemskap har villkor som speglar de förhållanden som råder inom det avtalsområde inom vilket individen är verksam eller det försäkringsskydd för individen som den fackliga organisationen står för. En stor del av dem som ligger i den nedre delen av inkomstfördelningen löper högre risk för såväl arbetslöshet som sjukdom, vilket innebär att de saknar extra försäkringsskydd eller har betydligt sämre villkor och därmed ett sämre inkomstbortfallsskydd än de som har högre inkomster. De försäkringar som har vuxit fram för att komplettera det offentliga försäkringsskyddet har en svagare jämlikhets- och jämställdhetsprofil än den offentliga försäkringen.
- Såväl ersättningarnas beräkning som kvalifikationskraven till de statliga försäkringarna påverkar jämlikheten i allmänhet och jämställdheten i synnerhet. Personer som arbetar inom sektorer där det är vanligt med deltid eller tillfälliga anställningar har betydligt svårare än andra att uppfylla kraven i försäkringarna. Personer med tidsbegränsade anställningar, vilket är vanligast i LO-kollektivet[6] och där bland personer utan facklig anslutning, kvinnor och unga, löper i sjukförsäkringen en betydligt större risk att bli utan ersättning vid sjukdom eller skada, eftersom de oftare än andra saknar en framåtblickande inkomst. Inom arbetslöshetsförsäkringen är det samma grupper eller nytillträdande på arbetsmarknaden som har betydande svårigheter att arbeta i tillräcklig omfattning för att uppnå de satta gränsvärdena i arbetsvillkoret.
- Den allmänna sjukförsäkringen faller ut när någon blir sjuk, så länge det finns en framåtblickande inkomst, men den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är en frivillig tilläggsförsäkring. Saknar man kunskap om detta, vilket kan förekomma bland nytillträdande på arbetsmarknaden, kan arbetstagare försumma att teckna försäkringen. Samma problematik föreligger i de kollektivavtalade och fackliga tilläggsförsäkringarna.[7]

[6] LO (2020).
[7] ISF (2018 a).

- Ovan angivna problem visar att systemens finansiering och administration har regressiva inslag, det vill säga omfördelar från låginkomsttagare till medel- och höginkomsttagare, eftersom alla har bidragit till systemen med skatter och avgifter. De som har en svag position på arbetsmarknaden bidrar till finansieringen av försäkringssystem som de själva inte säkert omfattas av. Även avtalsförsäkringarna kan ha regressiva inslag, eftersom de har gynnat de högre inkomstskikten och samtidigt har finansierats genom att de fackliga organisationerna har avstått ett allmänt löneutrymme. Det är dock svårt att avgöra hur löneutvecklingen skulle ha sett ut, om den offentliga försäkringen hade fått behålla sin relativa styrka.

Diagnos

- Det finns, som konstaterades ovan, motiv för krav på att den försäkrade, helt, delvis eller periodvis, återinträder på arbetsmarknaden när hälsotillståndet så tillåter och det finns en tillräcklig arbetsförmåga. Men höga krav på den försäkrade förutsätter att regelverk och institutioner är utformade för att ge individen en skälig trygghet vid byte av ersättningssystem. När systemen inte är harmoniserade, så att den försäkrade möter rätt ekonomiska drivkrafter, uppkommer problem i gränssnitten.
- Även nivåerna i de statliga delarna av det totala försäkringsskyddet har konsekvenser för den ekonomiska jämlikheten, då individer med svag ställning ofta har de minst generösa tilläggsförsäkringarna, i den mån de omfattas av dessa. Över tid har ersättningsnivån i försäkringssystemen i allmänhet, och i arbetslöshetsförsäkringen i synnerhet, sjunkit, och kostnaderna för ett mer heltäckande inkomstbortfallsskydd har fått bäras av arbetsgivare och arbetstagare i form av minskat vinst- och löneutrymme (vid sjukdom) och arbetstagares disponibla inkomst (vid arbetslöshet) samt, i en del av fallen, även den kommunala ekonomin. Vissa delar av arbetsmarknaden täcks inte av det kompletterande skyddet, då det saknas kollektivavtal.

- Arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor kan vara svåra att uppfylla för den som inte är etablerad på arbetsmarknaden. Att stora delar av arbetstagarna inte har ett fullgott försäkringsskydd har konsekvenser för hur effektivt arbetslöshetsförsäkringen kan fungera som stabilisator i ekonomin vid konjunktursvängningar och ekonomiska chocker på nationell och regional nivå. Den försvagade stabiliseringen påverkar den kommunala skattebasen och efterfrågan i ekonomin i stort, vilket i sin tur innebär att konjunkturen får konsekvenser också för långsiktigt viktiga funktioner som skolan.
- När sjukförsäkringen i större utsträckning har en koppling till arbetsmarknaden, är även fördelningen av ansvar och resurser av betydelse. Arbetsförmedlingen har under lång tid arbetat med arbetsförmågebedömningar, rehabiliterande insatser och har kunskaper om hur arbetsmarknaden fungerar. Försäkringskassan å sin sida har sin huvudsakliga kompetens inom det försäkringsmedicinska området, med begränsad anknytning till arbetsmarknadens villkor, förutsättningar och problem. Myndigheterna samverkar om en delmängd av de sjukskrivna, men en stor del av de tidigare sjukskrivna kommer till Arbetsförmedlingen efter det att de nekats ersättning från sjukförsäkringen, då de av Försäkringskassan bedömts kunna utföra ett ”normalt förekommande arbete”.[8]
- Dataunderlaget för bedömningar av försäkringarnas täckningsgrad, försäkringsvillkor och andra viktiga aspekter av systemen är ofullständigt. Detta försvårar både försäkringsmässiga och makroekonomiska bedömningar, liksom tillsynen.

[8] ”Varken lagtext, förarbeten eller praxis ger någon tydlig vägledning när det gäller vilka arbeten som kan bedömas vara normalt förekommande”. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande definierat ett arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden utgörs av 1) ett vanligt arbete på arbetsmarknaden där, 2) en försäkrads arbetsförmåga kan tas till vara i full eller närmast full omfattning, 3) arbetet ska kräva normal prestation, som 4) inte kräver någon, eller endast ringa, anpassning med hänsyn till funktionshinder eller medicinska besvär hos arbetstagaren. (HFD 2018 ref. 51 I och II).

25.3 Förslag

25.3.1 Ersättningsnivåer, beräkning av ersättning och kvalificeringskrav

Ersättningsnivån i försäkringarna

Det finns en betydande skillnad i de avtals- eller tilläggsförsäkringar som avser att täcka inkomstbortfallet vid sjukdom eller arbetslöshet. I stort råder en hög korrelation mellan inkomstnivå och generositeten i tilläggsförsäkringarna. Ju högre inkomst, desto bättre skydd såväl i inkomst som hur länge försäkringen gäller. Försäkringsskyddet beror i stort på vilket kollektivavtal man omfattas av (sjukförsäkringen) eller vilket fackförbund man är medlem i (arbetslöshetsförsäkringen). Generellt gäller således att ju svagare den ekonomiska situationen är, desto sämre är också inkomstförsäkringen. Arbetar man hos en arbetsgivare utan kollektivavtal, finns det risk att man saknar fullgott skydd vid sjukdom, och är man inte medlem i facket eller har valt att teckna en försäkring, gäller detta även vid arbetslöshet. Detta gäller både det försäkrade beloppet och hur länge skadan ersätts.

Bristen på data om vilka i ekonomin som är försäkrade gör det svårt att försöka uppskatta det faktiska försäkringsskyddet som kommer från de offentligt finansierade försäkringarna. Med nuvarande regelverk är det endast data om försäkringsfallen som genereras, och dessa är inte representativa för arbetskraften i stort. Dock kan jämförelser göras mellan avtalsområden och mellan de olika fackliga försäkringarna.

Arbetslöshetsförsäkringen

Den offentligt finansierade arbetslöshetsförsäkringen försäkrar ytterst få med 80 procent av tidigare inkomst bland dem som arbetar. Bland arbetslösa, vilka inte är representativa för arbetskraften i stort avseende arbetsinkomster är endast 30 procent fullt försäkrade av den offentligt finansierade försäkringen.[9] Nödvändiga data för att beräkna det faktiska försäkringsskyddet i samhället är, på grund av att arbetslöshetsförsäkringen är en medlemsförsäkring, begränsade, och

[9] Data: IAF och Arbetsförmedlingen. Egna beräkningar.

det är därmed svårt att uppskatta statens totala åtagande avseende arbetstagarna.

Inom arbetslöshetsförsäkringen är villkoren i tilläggsförsäkringarna eller de fackligt tecknade försäkringarna generellt sett mindre generösa än inom sjukpenningen. En av anledningarna till detta är att taknivån i försäkringen är betydligt lägre, vilket innebär att tilläggsförsäkringen ofta ska försäkra ett betydligt högre tilläggsbelopp i arbetslöshetsförsäkringen. Vidare finns en hög korrelation mellan såväl arbetslöshetsrisk som längden på arbetslöshetsperioden och inkomstnivån, vilket medför att kollektiv med hög arbetslöshetsrisk generellt sett har antingen högre avgifter eller sämre villkor. Inom sektorer med låga inkomster, exempelvis med stor andel deltidsanställda, timanställda etcetera finns heller inga direkta drivkrafter att teckna en tilläggsförsäkring, eftersom en stor del av detta kollektiv inte har något inkomstbortfall över den statliga taknivån.

En fördelningspolitiskt viktig effekt av ett generellt försäkringssystem är att riskgruppsutjämningen förbättras. Det finns dels en genuint kollektiv effekt i att utjämningen blir bättre ju större populationen är, dels en omfördelande effekt i att grupper med högre risk kan dra nytta av att andra försäkrade har lägre risk, när grupperna integreras.

Ett dubbelt inkomstförsäkringssystem är ineffektivt, eftersom det kräver uppbyggnad av två separata administrativa stödsystem. Kostnaden blir inte dubbelt så hög som för ett system, eftersom beslut inom det ena systemet normalt är beroende av beslut inom det andra och dessutom alla inte omfattas av tilläggsförsäkringen, men den administrativa merkostnaden kan inte desto mindre bli betydande.

Risken för underutnyttjande minskar, om färre är beroende av tilläggsförsäkringar. Kunskapen om att försäkringstagare har en tilläggsförsäkring utöver den statligt finansierade är relativt dåligt spridd. Detta kan därmed medföra att de som är fullt försäkrade inte får ut hela sin försäkring, eftersom de saknar kunskap om att de måste ansöka om denna.

En nackdel kan vara att en större statlig finansiering av arbetslöshetsförsäkringen på marginalen kan komma att minska det fackliga medlemskapet bland medlemmar vars syfte med medlemskapet är att komma i åtnjutande av tilläggsförsäkringen. Detta beror dock också av andra faktorer.

En reform som återställer försäkringsmässigheten i arbetslöshetsförsäkringen kan framstå som statsfinansiellt expansiv. Kostnaderna för tilläggsförsäkringen bärs dock redan i dag av arbetstagarna och då med stor sannolikhet till en högre kostnad, eftersom de, utöver kostnader för administration av den statligt finansierade arbetslöshetsförsäkringen (medlemsavgiften i arbetslöshetskassan), ska betala såväl för ytterligare ett administrativt led som en riskpremie för tilläggsförsäkringen. Med en högre ersättningsnivå i den offentliga försäkringen minskar behovet av avtalsbaserade tillägg. En del av finansieringen kan därmed hämtas från en avgiftsväxling mellan avtalsförsäkringen och arbetsgivaravgifter till den offentliga försäkringen.

Beräknat utifrån arbetsinkomstfördelningen för dem som påbörjade en ersättningsperiod under 2016 skulle en reform där 80 procent av arbetstagarna som uppfyller dagens villkor täcks till 80 procent av den statliga försäkringen medföra en ökning av den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen med cirka 16,6 procent. I relation till 2019 års utgifter för den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen motsvarar detta en utgiftsökning med knappt 2,3 miljarder kronor.[10]

En ytterligare negativ effekt av tilläggsförsäkringarna är att de betalas ut med en fördröjning efter det att ansvarig arbetslöshetskassa fattat beslut om arbetslöshetsersättning. Detta medför att tiden till dess att hela det försäkrade beloppet är utbetalat förlängs utöver de redan långa handläggningstider som arbetslöshetskassorna har som en konsekvens av sättet på vilket ersättningen beräknas. Detta innebär att försäkringssystemet som ekonomisk stabilisator för ekonomin fungerar sämre än den skulle kunna göra.

Försäkringsgivarna på avtalsområdena har samma problem som det offentliga med att uppskatta hur stort försäkringsåtagande de egentligen har. De data som finns på avtalsförsäkringarna är genererade efter det att arbetslösheten har uppstått. En ytterligare svårighet är att även de data som finns är genererade på så olikartade sätt att jämförelser mellan avtalsområdena är svåra att göra. Av dessa anledningar finns endast några mindre studier som kan belysa försäkringsskyddet, det statliga och avtalsförsäkringarna, på individnivå.

[10] Observera att detta gäller endast vid i övrigt oförändrade regler. Kommissionen gör i detta avsnitt fler bedömningar och lägger förslag som kan komma att utöka personkretsen av ersättningstagare, vilket kan medföra ökade utgifter även i denna del.

Men en genomgång av villkoren i de olika avtalen samt frånvaron av avtal på andra områden ger information om den varierande generositeten och varaktighet i försäkringarna.[11]

Kommissionen bedömer att en rimlig riktpunkt för det offentliga försäkringssystemet är att 80 procent av arbetskraften har en ersättningsgrad på 80 procent, i likhet med vad som har föreslagits för sjukpenningen och relaterade förmåner. Det vore dock fel att låsa sig vid denna nivå. Det krävs en mer detaljerad analys av de statsfinansiella kostnaderna och de samlade samhällsekonomiska vinsterna av att återställa ersättningen till denna nivå samt konsekvenserna av övriga förslag och rekommendationer avseende arbetslöshetsförsäkringen i detta kapitel. En del av finansieringen kan dock ske genom en avgiftsväxling från nuvarande avtalsbaserade kompletteringar till arbetsgivaravgifter.

Fullständig följsamhet gentemot reallöneutvecklingen skulle innebära att en betydande del av handlingsutrymmet i utformningen av statsbudgeten skulle vara intecknat. Som beskrivits i kapitel 24 är det naturligt att tänka sig en kompromiss, enligt vilken följsamhet får utgöra referenspunkt och att regeringen i de årliga budgetdokumenten motiverar avsteg från denna genom hänvisning till vilka andra prioriteringar som har gjorts.

Sjukförsäkringen

Resonemanget för sjukförsäkringen blir i väsentliga delar analogt med det som förts om arbetslöshetsförsäkringen. Om en stor del av försäkringen utgörs av en kompletterande avtalsförsäkring, ökar de administrativa kostnaderna samtidigt som utjämningseffekten försvagas. Den senare effekten beror på flera faktorer: att komplementen blir beroende av det löneutrymme ur vilket de ska finansieras, att de olika kollektivens sjukfallsrisker varierar och att underutnyttjandet kan förväntas samvariera med utbildning och inkomst.

Den omfördelande effekten av det offentliga systemets riskgruppsutjämning beräknades av Nordén i en tidigare socialförsäkringsutredning.[12] Det karaktäristiska för det offentliga systemet är att försäkringspremierna är oberoende av risken, vilket innebär en omfördelning

[11] ISF (2018 b).
[12] Nordén (2005).

till förmån för dem som löper högre risk för ohälsa. Effekten av detta visade sig i den refererade analysen i själva verket vara starkare än den omfördelande effekten av den statliga inkomstskatten.

Rekommendation: Återställ ersättningsgraden i den offentliga arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen med riktmärket att 80 procent av arbetstagarna har 80 procents ersättningsgrad. Motivera avsteg i de årliga budgetdokumenten.

Beräkning av ersättning

Eftersom såväl sjukförsäkring som arbetslöshetsförsäkring syftar till att garantera en rimlig del av hushållets inkomstflöde när den ordinarie inkomstkällan bortfaller, är en naturlig utgångspunkt att beräkningsgrunderna för det försäkrade beloppen baseras på samma principer. På grund av den stora skillnaden mellan försäkringarna i hur rätten till ersättning beräknas och vilka som omfattas, behandlas de olika försäkringarna separat. Motiven och de juridiska och ekonomiska konsekvenserna av förslagen skiljer sig.

Sjukförsäkringen är framåtblickande, medan arbetslöshetsförsäkringen baseras på historiska data. Nedanstående förhållanden utgör argument för att basera beräkningarna på månadsinkomst:

- Nuvarande beräkningssätt av ersättningarna diskriminerar vissa utsatta grupper.
  - Arbetsvillkoret, och till viss del medlemsvillkoret, i arbetslöshetsförsäkringen håller svaga grupper, exempelvis ofrivilligt deltidsanställda och visstidsanställda, utanför möjligheten att omfattas av ett arbetslöshetsskydd utifrån vad de bidragit med. Detta gäller i dag både grundbeloppet och den inkomstrelaterade försäkringen.
  - Det framåtblickande perspektivet i sjukpenningen medför att personer som arbetar på provision, tidsbegränsat eller är timanställda riskerar att inte omfattas beroende på när i anställningen de blir sjuka. Detta gäller trots att de under flera år kan ha bidragit till att finansiera försäkringen på samma sätt och i samma omfattning som personer med fast anställning.

  - Båda dessa mekanismer är till nackdel för dem som har svag anknytning till arbetsmarknaden i allmänhet och för personer anställda i kvinnodominerade yrken i synnerhet.

- Att använda månadsuppgifter för arbetsinkomster skulle förkorta handläggningstiderna. Det skulle ha positiva effekter för dem som drabbats av arbetslöshet eller sjukdom och som inte har god likviditet, men det skulle även förbättra arbetslöshetsförsäkringens stabiliseringsekonomiska funktion i ekonomin.
  - Historisk inkomst minskar osäkerheten om huruvida man omfattas av försäkringen eller inte. Med ersättningar som baseras på månadsinkomst kan man enkelt ta reda på om man omfattas och vilken ersättningen blir.
  - Möjligheterna till fusk och överutnyttjande av försäkringarna skulle minska.
  - Behovet av Försäkringskassans kontroller av sjukpenninggrundande inkomst, SGI, och arbetslöshetskassornas kontroller av arbetsgivarintygen skulle försvinna, vilket skulle minska den administrativa bördan.

Arbetslöshetsförsäkringen

Drygt en tredjedel av de arbetslösa (inskriven som öppet arbetslös vid en arbetsförmedling) täcks i dag av ett inkomstrelaterat arbetslöshetsskydd. Ytterligare 7 procent av de inskrivna får ersättning i form av grundbelopp.[13] En väsentlig förklaring till detta är att en stor del av de inskrivna vid arbetsförmedlingen är nyanlända som ännu inte hunnit göra ett arbetsmarknadsinträde, men även på ett strikt arbetsvillkor i försäkringen, vilken som huvudregel kräver att den anställde de senaste 6 månaderna ska ha arbetat minst 20 timmar per vecka.

Ett bakåtblickande inkomstunderlag som baseras på månadsuppgifter skulle ha betydande effekter för den ekonomiska jämlikheten:

- Försäkringsskydd skulle säkerställas även för dem som har löpande korta anställningar, vilka i dag helt kan sakna försäkringsskydd. Det kan samtidigt innebära att vissa grupper av arbetstagare under

[13] Data IAF: Egen beräkning hösten 2019. Situationen har förändrats med det ökade inflödet av arbetslösa under våren 2020.

en övergångsperiod får en något sämre ersättning eller villkor än med dagens system. Skillnaden är dock att försäkringen kommer att omsluta fler arbetstagare som i dag helt saknar ersättning.

- Handläggningen skulle bli effektivare, vilket har relevans för den försäkrades likviditet och därmed behovet av att begära ekonomiskt bistånd från kommunen.
- Man skulle slippa osäkerheten om huruvida arbetsgivaren skickar in arbetsgivarintyget. Det är svårt att få ersättning om företag eller arbetsgivare upphör att existera, eftersom arbetad tid ska anges av arbetsgivaren.
- Det skulle förenkla handläggningen av ärendena och minskar kostnaden för administration, vilken i dag bärs av medlemmarna och till viss del av staten.
- Tiden mellan det att arbetslöshet inträder och utbetalning sker skulle förkortas, och de som löper högst risk för arbetslöshet skulle inte riskera att bli utan ersättning under lång tid. Nuvarande beräkningssätt är stabiliseringsekonomiskt ineffektivt, eftersom staten har dålig kunskap om hur det faktiska försäkringsskyddet för medborgarna ser ut. Information överförs först när någon har förlorat sin anställning, och staten har inte heller uppgifter om vilka som är medlemmar eller anslutna till en arbetslöshetskassa och i vilken omfattning dessa uppfyller kraven avseende arbetsvillkoret i försäkringen.
- Risken för överutnyttjande och fusk skulle minska, eftersom data för beräkningarna genereras på månadsinkomst och inte uppgiven arbetad tid och timlön.

Till skillnad mot dagens utformning, som bygger både på antalet timmar och timlön, vilket är administrativt kostsamt för arbetsgivarna, kan beräkningen ske automatiskt med månadsuppgifter från Skatteverket. En förutsättning för att alla fördelar med en övergång till historisk inkomst ska kunna realiseras är dock att arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen ersätts med ett inkomstvillkor och möjligen en beräkningsperiod. Hur detta på optimalt sätt ska utformas måste utredas närmare, eftersom utformningen avgör de statsfinansiella kostnaderna och vinsterna med en övergång.

Försäkringen är i nuvarande utformning veckobaserad. Den bör med ovan skisserade utformning i stället baseras på dagar.

Bisyssleparagrafen, som medger att viss bisyssla kombineras med ersättning från arbetslöshetskassa, försvinner med denna konstruktion.

En viktig parameter i utformningen är antalet karensdagar, som för närvarande är väsentligt högre i arbetslöshetsförsäkringen än i sjukförsäkringen. En viss harmonisering bör ske, även om antalet inte bör vara identiskt i de båda försäkringarna.

Historisk inkomst i sig kommer inte att påverka de statsfinansiella utgifterna eller intäkterna direkt.

Kommunernas ekonomi stärks, eftersom de aktivt arbetssökande i mindre utsträckning kommer att belasta ekonomiskt bistånd.

Samma beräkningssätt bör införas på aktivitetsstödet, då detta baseras på beräkningarna av arbetslöshetsersättningen.[14]

Sjukpenningen

I dag fattas beslut om den SGI utifrån antaganden om hur den försäkrades inkomst utvecklas i framtiden. Detta medför att det i många nya sjukfall måste fastställas en ny SGI. För personer med relativt komplicerade inkomstförhållanden, tillfälligt anställda, deltidsanställda och företagare, blir beräkningarna komplicerade och kan ta lång tid. Detta medför att en stor del av de personer som måste vänta länge är de som har en svag position på arbetsmarknaden.

Det framåtblickande perspektivet i beräkningarna, som även förutsätter att individen ska ha en anställning som pågår i framtiden, medför en stor risk för den som har tidsbegränsade anställningar, arbetar på provisionsbasis eller har timanställningar. De riskerar att bli så kallade nollklassade, eftersom de inte har ett framåtblickande kontrakt och därmed inte ha rätt till ersättning när de blir sjuka. Detta gäller oavsett hur länge eller hur mycket de har betalat in i skatt tidigare.

En viktig parameter i utformning av systemet är hur många månader som ska ingå i underlaget för beräkningen. För att personer med ojämna inkomster ska gynnas av förslaget måste perioden vara

[14] En arbetslöshetsersättningsutredning har arbetat parallellt med kommissionen (SOU 2020:37).

tillräckligt lång. Löneökningar bör dock slå igenom någorlunda snabbt, så att inkomstbortfallsprincipen respekteras.

För dem som inte har haft någon anställning och alltså inte har någon historisk inkomst att redovisa måste någon särlösning skapas. Man kan ju drabbas av sjukdom eller olycksfall tidigt under sin första anställning. Statistiken över ingångslöner bör kunna ge grund för en norm, som då blir given utifrån och inte kan manipuleras. Alternativt kan man utgå från garantinivån i sjukersättningen.

För dem som i dag är försäkrade skulle ersättningen med i övrigt oförändrade regler minska något. Det försäkrade beloppet utgörs av de arbetsinkomster som den försäkrade har haft historiskt, vilka i genomsnitt är lägre än när hänsyn tas till framtida löneutveckling – motsvarande löneutvecklingen under den tid som skiljer mellan de båda beräkningsmetoderna. Om man vill behålla den genomsnittliga ersättningsnivå som gäller i dag, får man alltså justera ersättningsnivån uppåt. Detta kan ske kostnadsneutralt.

Samtidigt är avsikten att få in fler arbetande personer i försäkringen, och nettoeffekten på försäkringssystemet blir alltså beroende av hur avgifterna från dessa förhåller sig till belastningen på försäkringen.

Besparingar görs på administrationen, när beräkningarna kan automatiseras med månadsuppgifter. Behovet av Försäkringskassans kontroller av SGI minskar.

Med historisk inkomst kan stora delar av särlagstiftningen för företagare och kombinatörer tas bort, vilket ytterligare minskar behovet av administration och kontroll av sjukpenningen.

Historisk inkomst bör som en konsekvens även införas för andra socialförsäkringsförmåner som baseras på sjukpenninggrundande inkomst.[15]

Rekommendation: Den försäkrade inkomsten i både arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen beräknas till den genomsnittliga arbetsinkomsten under en intjänandeperiod, vars längd får fastställas i särskild utredning. Vid en förändring av beräkningsgrunden är det ett krav att försäkringen inte blir mindre generös än den för närvarande är.

[15] Se förslag i kapitel 24 om föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, graviditetspenning m.fl.

En obligatorisk inkomstförsäkring vid arbetslöshet

Det man i dagligt tal benämner arbetslöshetsförsäkringen är egentligen två olika försäkringar. Den första är en allmän och skattefinansierad del, vilken syftar till att kompensera för den tid som den försäkrade deltagit på arbetsmarknaden. Den andra delen är en frivillig inkomstrelaterad tilläggsförsäkring som till 90 procent finansieras med offentliga medel och som till i genomsnitt 10 procent finansieras av medlemmarna i arbetslöshetskassorna.

Det finns även en möjlighet att ansluta sig till den så kallade Alfakassan för att omfattas av tilläggsförsäkringen, för dem som inte önskar någon anknytning till de fackliga organisationerna eller som inte uppfyller villkoren i de övriga arbetslöshetskassornas stadgor. En till Alfakassan ansluten person är inte medlem, utan de lagliga rättigheterna regleras i särlagstiftning i Lagen om arbetslöshetsförsäkringen. Alfa-kassan grundades 1998 och är varken organisationsanknuten eller inriktad på specifika yrkes- eller branschområden. Den administrerar både den allmänna grundförsäkringen och den frivilliga inkomstrelaterade försäkringen. Den har dessutom i uppdrag av regeringen att betala ut grundersättning till dem som varken är medlemmar eller anslutna till någon a-kassa.

Uppdelningen i en statlig och allmän grundförsäkring och en medlemsbaserad tilläggsförsäkring är en historisk rest ifrån när den offentliga andelen av finansieringen av försäkringarna var betydligt lägre än i dag och grundbeloppet (tidigare Kontant arbetsmarknadsstöd, KAS) fanns som ett substitut för det kommunala försörjningsstödet för den som stod till arbetsmarknadens förfogande. I dag är nivån i grundförsäkringen, och i flera fall den inkomstrelaterade ersättningen, så låg att båda försäkringarna ofta utgör ett komplement till försörjningsstöd.

Den allmänna grundförsäkringen i arbetslöshetsförsäkringen

Den allmänna grundförsäkringen i arbetslöshetsförsäkringen har mycket låg grad av försäkringsmässighet sett till inkomstbortfall. De som kan ta del av denna försäkring uppfyller *arbetsvillkoret* i försäkringen, men det finns ingen koppling mellan vad de har betalat in till staten i form av skatt och vad de får ut från försäkringen. En person som har arbetat halvtid under de senaste 6 månaderna har rätt till ett

halvt grundbelopp, det vill säga 183 kronor/dag.[16] Det stora flertalet av dem som har denna ersättning är nytillträdande, personer med låg timlön eller sådana som saknat kunskap om att arbetslöshetsförsäkringen förutsätter medlemskap i en arbetslöshetskassa, exempelvis invandrade.

Dock har en majoritet av de arbetslösa inte ens denna ersättning, eftersom de inte uppfyller försäkringens krav på arbetad tid. Endast 37 procent av de hos Arbetsförmedlingen registrerade arbetslösa har någon form av arbetslöshetsersättning. Majoriteten av dessa har inkomstrelaterad ersättning, men andelen kommer att minska över tid, eftersom Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att en tidigare praxis att en arbetslös person kan uppfylla ett medlemsvillkor i försäkringen under en pågående arbetslöshetsperiod inte är i överensstämmelse med lagstiftningen.[17] Det finns därmed en risk för att betydande andel av den aktuella gruppen blir beroende av försörjningsstöd och belastar den kommunala ekonomin. Detta är en oönskad utveckling, förknippad med höga marginaleffekter och risk för passivisering.

En annan aspekt är att detta beräkningssätt inte tillämpas i sjukförsäkringen, vilket skapar individuella drivkrafter för den som löper en risk att bli arbetslös att försöka bli sjukskriven i stället och på så sätt erhålla sjukpenning.

För att undvika individuella drivkrafter att försöka omfattas av ett mer gynnsamt system finns skäl att i stället för en fristående och komplicerad grundförsäkring införa ett garantibelopp motsvarande det som finns i sjukersättningen.

En inkomstrelaterad försäkring skulle även förstärka arbetslöshetsförsäkringen som ett stabiliseringsekonomiskt verktyg vid lågkonjunkturer eller vid regionala ekonomiska chocker, exempelvis företagsnedläggningar.

En stor del av dem som i dag är registrerade som arbetssökande och enligt Arbetsförmedlingen står till arbetsmarknadens förfogande kommer att få ut ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Förslaget kommer att öka de statliga utgifterna. Detta har direkta och positiva effekter på den kommunala ekonomin i form av minskade

[16] Eftersom ersättning endast betalas ut 5 dagar i veckan, motsvarar detta 3 843 kronor per månad, vilket är något mer än riksnormen för 2019. Beloppet har tillfälligt (t.o.m. 3 januari 2021) höjts till en maxnivå på 510 kronor per dag till följd av den pågående pandemin och en högre lägstanivå till halva detta belopp.
[17] HFD 2018 ref. 12.

utgifter i försörjningsstöd och ökade skatteintäkter, vilket kan regleras i statens bidrag till kommunerna.

Det kan även ha en positiv effekt på arbetskraftsutbudet, eftersom fler personer, sådana som endast har kortare anställningar eller har deltid, får ökade drivkrafter att ta del av Arbetsförmedlingens tjänster. De som lämnar försörjningsstödet möter lägre marginaleffekter. En indirekt effekt blir även att det stärker kommunernas möjlighet att begära att personer med försörjningsstöd ska vara inskrivna vid en arbetsförmedling.[18]

Förslag: Utred konsekvenserna av att avskaffa grundbeloppet och införa ett lägstabelopp i en arbetsinkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring för arbetssökande som uppfyller de villkor på sökbeteende som framgår av lagen om arbetslöshetsförsäkringen. Beloppet bör vara högre än riksnormen i försörjningsstödet för att skapa drivkrafter för arbete.

Arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen skapar problem för en stor del av dem som gör sitt inträde och försöker att etablera sig på arbetsmarknaden liksom för dem som har upprepade tillfälliga anställningar eller låg deltid. Ett sätt att stärka drivkrafterna hos den enskilde är att beräkna ersättningen utifrån månadsinkomst av arbete.

Arbetsvillkoret har även den konsekvensen att den dessa grupper via skattsedeln bidrar till finansieringen av försäkringsskyddet till övriga inom arbetstagarkollektivet men samtidigt saknar möjligheter att själva få ersättning. Arbetsvillkoret fungerar på så sätt som en skatt som omfördelar ekonomiska resurser från svaga grupper till starkare, och från kvinnodominerade branscher till mansdominerade.

En olägenhet med arbetsvillkoret och dess krav på arbetad tid är den (potentiellt) försäkrades möjligheter att bevisa sin rätt till ersättning. Eftersom rätten till ersättning baseras på arbetade timmar

[18] Eftersom försörjningsstödet är en rättighetslagstiftning, är kommunernas möjligheter att få bidragstagare att aktivt ta del av Arbetsförmedlingens tjänster begränsade. Om arbetslöshetsförsäkringen däremot blir inkomstrelaterad, om än på lägstanivå, innebär detta att kommunerna med hänvisning till kravet på ”att alla andra möjligheter till försörjning ska vara uttömda ska vara uppfyllda” bättre kan tillse att de som kommunerna bedömer ha arbetsförmåga, eller vars rätt till ekonomiskt bistånd bör testas, ska vara inskrivna på en arbetsförmedling. Detta fungerar på så sätt som en kontrollfunktion av försörjningsstödet.

som vid arbetslöshet ska redovisas av en arbetsgivare, kan problem uppstå vid arbetsplatsnedläggningar och konkurser; det kan i sådana fall bli svårt att få tag på en arbetsgivare. Även vid uppsägningar på grund av arbetsbrist är den ersättningssökande i beroendeställning till sin forna arbetsgivare.

Den arbetade tiden kan även vara svår att bevisa för den som varit långtidssjukskriven och nekats fortsatt sjukpenning. Sjukskrivning är visserligen så kallad överhoppningsbar tid, vilket ger rätt att återknyta till det arbete man tidigare haft, men ju längre tid man varit frånvarande, desto svårare kan det vara att finna en arbetsgivare som kan intyga hur ens arbetstid var förlagd för flera år sedan. I branscher som präglas av en stor del konkurser eller ägarbyten, exempelvis hotell och restaurang, är detta ett uppenbart problem för arbetstagaren.

En beräkningsmodell för ersättningen som inte baseras på arbetad tid utan upparbetad inkomst eliminerar dessa osäkerheter.

Att det ställs höga krav på arbetad tid i arbetsvillkoret och det därmed är svårt att komma att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen leder till starka drivkrafter att (periodvis) sjukskriva sig för att få (inkomstrelaterad) ersättning.

För huvudförsäkringsgivaren, staten, kan det vara fördelaktigt att ändra denna reglering. För det första utgör de som har svag position på arbetsmarknaden, vikariats- och timanställda, de första som sägs upp vid en lågkonjunktur eller vid företagsneddragningar. Med en mindre restriktiv försäkring förstärks arbetslöshetsförsäkringens stabiliseringsekonomiska funktion genom att dessa personers köpkraft och den kommunala skattebasen upprätthålls.

Nivån på den upparbetade inkomsten måste dock sättas på en sådan nivå att även de som i dag uppfyller arbetsvillkoret kommer att omfattas av försäkringen. En lågt satt nivå på upparbetad inkomst kan annars komma att exkludera arbetstagare som arbetar många timmar, men som har låg timlön.

Om förslaget införs och om kraven på upparbetad inkomst fastställs till en relativt låg nivå, kommer fler personer i den nedre delen av inkomstfördelningen omfattas. Fördelningsekonomiskt är en detta en träffsäker reform, eftersom större delen av den arbetande befolkningen inte påverkas vare sig avseende rätten till eller nivån på arbetslöshetsersättning, eftersom tillsvidareanställningar utgör den övervägande delen av anställningarna på den svenska arbetsmark-

naden.[19] Ökningen av de offentligfinansiella utgifterna begränsas av att försäkringsskyddet till största delen gäller individer som har haft låga inkomster och varit beroende av ekonomiskt bistånd.

En ersättning av arbetsvillkoret och kravet på redovisad arbetad tid med upparbetad inkomst kommer även att effektivt eliminera en av de största bristerna som möjliggör överutnyttjande av trygghetssystemen, arbetsgivarintyget.

Ett borttagande av arbetsvillkoret, och därmed behovet av ett arbetsgivarintyg, skulle även markant minska den administrativa bördan för arbetsgivarna.[20]

Arbetsvillkoret är en av de regler som kan göra det svårt för personer att kvalificera sig för försäkringen, men det är också den regel som via sin konstruktion riskerar att släppa in mindre nogräknade personer i välfärdssystemen. Brottsförebyggande rådet visar i sin rapport *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* att arbetsgivarintyget är en av de svagaste delarna i välfärdssystemet, som på grund av bristen på kontrollmöjligheter gentemot andra källor också är mycket enkelt att förfalska.[21] Med upparbetad inkomst som grund under en viss period upprätthålls ett effektivare och samtidigt mer legitimt krav på arbete.

Kommissionen har inte haft möjligheter att närmare utreda kalibreringen av systemet utan hänvisar till betänkandet från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring.[22]

Rekommendation: Ersätt arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen med en tröskelnivå baserad på månadsinkomster. Den försäkrade inkomsten beräknas i stället till den genomsnittliga månadsinkomsten under en intjänandeperiod, vars längd får utredas särskilt. Tröskelnivån avseende månadsinkomst bör sättas på en sådan nivå att de personer som i dag uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen inte riskerar att exkluderas från försäkringsskyddet.

[19] 82–88 procent av de sysselsatta, beroende på konjunkturläge (SCB, AKU).
[20] IAF beräknade i sitt remissvar till utredningen ”Månadsuppgifter” SOU 2011:40 att arbetsgivarnas administrativa börda för att utfärda arbetsgivarintyget motsvarar kostnader på 900–1 100 miljoner kronor årligen.
[21] Brå (2015).
[22] SOU 2020:37.

Medlemsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen

Liksom arbetsvillkoret är medlemsvillkoret – att man har varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst 12 månader – en förutsättning för arbetstagare att få en inkomstrelaterad ersättning. Frivilligheten i att delta i arbetslöshetsförsäkringen har medfört att en stor andel av grupper i den övre och den nedre delen av inkomstfördelningen valt att stå utanför inkomstförsäkringen: de som anser att de inte riskerar arbetslöshet och de som inte anser sig att ha råd med ett medlemskap. Störst problem utgör dock med stor sannolikhet de arbetstagare, exempelvis invandrade eller andra nytillträdande, som saknar kunskap om kvalificeringskraven till arbetslöshetsförsäkringen.

Även de som har varit sjukskrivna under en längre period har i stor omfattning valt att lämna medlemskapet i arbetslöshetsförsäkringen. Att så sker blev uppenbart under år 2010 vid införandet av arbetslivsintroduktionen efter 914 dagars sjukskrivning. Under en mycket kort period skulle arbetslöshetskassorna utreda och fatta beslut om rätt till och nivå på arbetslöshetsersättning när närmare 55 000 långtidssjukskrivna och personer med tidsbegränsad sjuk- och aktivitetsersättning flödade in i arbetslöshetsförsäkringssystemet för att deras aktivitetsstöd skulle kunna betalas ut av Försäkringskassan.

En förändring av medlemskravet som följer naturligen med en övergång till månadsrapporter som bas för försäkringen är att den anställda från första anställningsdagen betalar en avgift för administrationen av försäkringen och i samband därmed väljer vilken kassa man vill tillhöra (av vilka Alfakassan då är ett alternativ). Tolvmånaderskravet försvinner därmed. Avgiften får sättas på en sådan nivå att kassorna får täckning för den verksamhet som de bedriver.

En avveckling av tolvmånaderskravet skulle förbättra situationen för vissa grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Effekten på den fackliga anslutningsgraden måste emellertid också beaktas, eftersom en hög facklig anslutningsgrad generellt är betydelsefull för löneandelen i ekonomin och mer specifikt är en förutsättning för den svenska modellen.[23] Kopplingen mellan fackligt medlemskap och arbetslöshetskassa har historiskt varit viktig för den höga anslutningsgraden. Anslutningsgraden till både fackliga organisationer och

[23] Se för ett urval industriländer Bengtsson (2014) och för USA och Storbritannien Acemoglu et al. (2001) och Farber et al. (2018).

arbetslöshetskassor har fallit under senare år. Denna utveckling har påverkats också av förändringar i avgifter och avdragsrätt för fackligt medlemskap, vilket gör det svårt att analysera orsakssamband. Tillkomsten av Alfakassan 1998 gjorde det möjligt att lösa försäkringsproblemet utan fackligt medlemskap, vilket torde ha bidragit till minskningen i facklig anslutningsgrad. Analyser av likartade förändringar i Finland och Danmark tyder på ett samband.[24] Böckerman och Uusitalo sammanfattar sin analys av den finländska utvecklingen under perioden 1993–2002 med att bara en fjärdedel av minskningen i facklig anslutningsgrad kan förklaras med förändringar i arbetskraftens sammansättning eller andra förändringar på arbetsmarknaden, och att huvuddelen av förändringen beror på införandet av en från de fackliga organisationerna fristående arbetslöshetsförsäkring. Delvis är det också en generationsfråga; yngre kohorter uppvisar en lägre anslutningsgrad. Kjellberg och Lyhne Ibsen drar likartade slutsatser rörande den danska utvecklingen.

Dessa erfarenheter har dock gjorts i en miljö där frivillig anslutning till arbetslöshetsförsäkringen råder. Ett sätt att lösa problemet med utsatta gruppers försäkringsskydd utan att ytterligare bidra till att minska den fackliga anslutningsgraden och därmed underminera den svenska arbetsmarknadsmodellen vore därför att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk. Detta kan göras utan att man kommer i konflikt med den grundlagsfästa (negativa) föreningsfriheten, eftersom Alfakassan erbjuder ett fristående alternativ. Praktiskt skulle valet mellan en fackligt anknuten kassa och Alfakassan göras den dag anställning sker, givetvis med möjlighet att på samma sätt som i dag byta om den försäkrade så finner lämpligt och uppfyller villkoren i arbetslöshetskassans stadga.

Vad effekten på den fackliga anslutningsgraden skulle bli är svårt att förutsäga. Det ter sig emellertid osannolikt att den skulle leda till en minskning, samtidigt som alltså försäkringsproblemet skulle lösas för en stor grupp som nu står utanför inkomstförsäkringen.

Ett borttagande av medlemsvillkoret skulle med stor sannolikhet få större konsekvenser för statens ekonomi vid konjunkturnedgångar och stigande arbetslöshet än borttagandet av arbetsvillkoret, eftersom sammansättningen av gruppen arbetslösa skulle förändras och fler i försäkringspopulationen skulle ha rätt till inkomstrelaterad ersättning i stället för grundbeloppet. Men även denna kostnad kan

[24] Böckerman & Uusitalo (2006) och Kjellberg & Lyhne Ibsen (2016).

ses som en investering i ett effektivt stabiliseringsekonomiskt verktyg. Samtidigt skapar den synliga förstärkningen av försäkringsskyddet – att den försäkrade själv kan se hur försäkringsskyddet stärks via månadsinkomsterna – ett incitament till ytterligare ökat arbetsutbud.

Ett alternativ som också bör övervägas är att ställa högre krav på de medlemsinriktade arbetslöshetskassornas administration för att upprätthålla en tillfredsställande effektivitet.

Rekommendation: Arbetslöshetsförsäkringen görs obligatorisk, med möjlighet att välja mellan de i dag erkända arbetslöshetskassorna och Alfakassan, för alla arbetstagare som har en beskattad inkomst. Avgift tas ut av den försäkrade, när månadsinkomsten kommer över den tröskelnivå som anges i rekommendationen om att avskaffa arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen.

25.3.2 Stärkt rättssäkerhet och ökad effektivitet vid långa sjukfall

Ett vanligt utfall för dem som nekas fortsatt sjukpenning efter 90 respektive 180 dagar är att de ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Samtidigt är inte lagstiftningarna i de två politikområdena harmoniserade, vilket gör att en relativt stor grupp finner sig oförsäkrade i båda systemen. Den vanligaste anledningen till detta är att statens krav på den försäkrade i sjukförsäkringssystemet inte är tydligt definierade och att den definition som finns har ett tolkningsutrymme.

En tydligare definierad och harmoniserad lagstiftning mellan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen skulle medföra att färre personer tvingas söka ekonomiskt bistånd när de inte omfattas av någotdera system, men även att deltidssysselsättning och deltidssjukskrivning i större omfattning skulle kunna kombineras, när arbetsförmågan är partiell.

Bedömning av sjukskrivnas aktivitets- och arbetsförmåga

I dag fattas beslut om avslag av sjukpenning av Försäkringskassan, vars expertis ligger inom regelverket för socialförsäkringen och försäkringsmedicin, medan kunskapen om arbetsmarknaden och kraven

på arbetsförmåga inom olika yrken är mer begränsad. Beslut om sjukpenning baseras på ett teoretiskt och oprecist definierat begrepp, ”normalt förekommande arbete”, som saknar koppling till begreppsapparaten inom arbetsmarknadspolitiken. Eftersom beslut om avslag på en ansökan om sjukpenning innebär att den försäkrade hänvisas till arbetsmarknaden, föreligger en risk för att beslut om enskilda fattas som inte i tillräcklig utsträckning beaktar faktiska förhållanden på arbetsmarknaden. För beslut i sjukfall som pågått i 90 dagar eller mer kan det krävas djupare specialistkunskaper och underlag från andra discipliner än de rent försäkringsmedicinska, exempelvis från arbetsterapeuter, rehabiliteringsassistenter etcetera.

I varierande omfattning används för både sjukpenning och sjukersättning också volymmål, som kan påverka handläggningen. I regleringsbrevet för år 2020 sägs: ”Skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män ska minska, liksom omotiverade regionala skillnader i sjukfrånvaro. För att nå målet ska rätt ersättning ges till rätt person och stöd ges för återgång i arbete genom samverkan med arbetsgivare, myndigheter och andra berörda aktörer. Detta samlade arbete ska leda till att sjukpenningtalet minskar”.[25] Här utnyttjas ett kvantitativt mål för sjukpenningtalen för kvinnor respektive män. Som framgått av kapitel 24 kan denna ambition ifrågasättas mot bakgrund av de fysiologiska skillnader som finns mellan kvinnor och män.[26] Mer allmänt måste sjukpenningtalet ses som resultatet av en professionell uttolkning av gällande lagstiftning och det rådande sjukdomspanoramat, vilket är svårförenligt med ett av regeringen formulerat kvantitativt mål.[27]

En möjlig konsekvens av detta kan bli att man nekas sjukpenning under pågående sjukfall och då i stället får vända sig till Arbetsförmedlingen utan en fullgod utredning av arbetsförmågan, samtidigt som sjukdomstillståndet (diagnosen) och nedsättningen av arbetsförmågan är så omfattande att man inte kan uppfylla de krav på aktivitet som finns i arbetslöshetsförsäkringen eller för utbetalning av aktivitetsstöd.[28] Finner Arbetsförmedlingen att den försäkrades förmåga att söka och ta ett arbete är nedsatt och att den inte upp-

[25] Försäkringskassans regleringsbrev avseende år 2020.
[26] Se också underlagsrapport till kommissionen av Fransson m.fl.
[27] Innebörden av ordet ”ska” i citatet är oklar. Det kan tolkas som en prognos med inslag av förhoppning eller som ett påbud. I det senare fallet måste ordvalet ifrågasättas.
[28] ALF (1997:238), ALFO (1997:835) samt IAFFS 2015:3.

fyller kraven på sökaktivitet, pendling eller arbetsförmåga, har den inte heller rätt till arbetslöshetsersättning.

Utredningen *En trygg sjukförsäkring med människan i centrum* har föreslagit att kraven på den försäkrade ska preciseras på så sätt att formuleringen *normalt förekommande arbete* ersätts med *angivet normalt förekommande arbete*.[29] Med angivet normalt förekommande arbete ska då avses normalt förekommande arbeten som ingår i en yrkesgrupp enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). Med denna precisering höjs kraven på Försäkringskassans handläggning, och behovet av en grundlig bedömning av arbetsförmågan ökar.

Med en grundlig arbetsförmågebedömning före beslut får beslutfattaren och den försäkrade ett bättre underbyggt beslutsunderlag. En systematisering av beslut om arbetsförmågebedömningar ger ett jämnare flöde av sjukskrivna från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen (AF), vilket förbättrar möjligheterna för AF att arbeta uthålligt med frågan samt att den försäkrade får den hjälp och insats som behövs.

Här finns olika tänkbara alternativ. Sedan tidigare bedrivs samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i grupper med den försäkrade och där viss extern expertis medverkar. Denna verksamhet har dock inte nått en sådan omfattning att dess fulla potential har utnyttjats. Den citerade utredningen om sjukförsäkringen har i intervjuer fått bekräftat att arbetsförmågeutredningar inte är ett prioriterat inslag i handläggningen.[30] Det är ändå en naturlig lösning att bygga vidare på denna verksamhet. En utvecklad sådan samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, med ett större inflytande för den senare myndigheten, skapar bättre förutsättningar att tillvarata restarbetsförmågan och säkerställa en mer funktionell övergång mellan sjukpenning och arbetsmarknad.

Ett skäl att ge Arbetsförmedlingen en tydligare roll är att tillvarata den kompetens som myndigheten redan har inom området. Ett förändrat arbetssätt skulle också effektivisera verksamheten genom att det endast skulle behövas *en* prövning av arbetsförmågan inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Ytterligare motiv för att kontinuerligt utreda aktivitets- och arbetsförmågan är att aktivera de sjukskrivna, ta tillvara på restarbetsförmåga hos individerna, få kortare sjukskrivningsperioder och att tidigare identifiera personer vars arbetsförmåga och hälsostatus är så låg att de snarare bör få sjuk-

[29] SOU 2020:6.
[30] Ibid.

eller aktivitetsersättning, en förmån som enligt Riksrevisionen i viss utsträckning underutnyttjas såtillvida att nekad sjuk- och aktivitetsersättning leder till såväl betydligt sämre ekonomi som sämre hälsa.[31] Bedömningen kan i sig tjäna som en extra grindvaktsfunktion mot felaktiga utbetalningar i sjukförsäkringen.

Ett annat alternativ är att Försäkringskassan kompletterar sin egen kompetens inom arbetsmarknadsområdet med experter motsvarande de försäkringsmedicinska rådgivarna. I myndighetens instruktion får då skrivas in vilken roll denna nya expertis ska spela i beslutsfattandet.

På något sätt måste dock problemet med den låga prioriteten hos arbetsförmågeutredningar lösas. En möjlighet är att föreskriva att varje beslut om sjukpenning bortom 90- eller 180-dagarsgränsen ska föregås av en obligatorisk fördjupad utredning med arbetsförmågebedömning. Den första gränsen vid 90 dagar torde i de flesta fall vara enklare, eftersom prövningen då sker mot arbetsuppgifter hos samma arbetsgivare. Beslut i närbesläktade försäkringssystem som arbetsskadelivränta och sjuk- och aktivitetsersättning bör hanteras på likartat sätt.

Kostnaderna påverkas i olika riktningar. Förslaget gäller försäkrade som har sjukfall som överstiger 90 dagar, och volymerna blir därmed ganska begränsade. Djupare utredningar som är medicinskt motiverade behöver endast genomföras då så är påkallat, vilket begränsar antalet. Vidare upphör risken att två myndigheter genomför var sin kostsam utredning för samma individ. Detta vägs dock upp av en viss utgiftsökning, eftersom bedömningar om arbetsförmåga med stor sannolikhet sätts in tidigare i sjukfallet, vilket kan leda till att samma individ får mer än en utredning, dock vid olika tillfällen i sjukfallet. Tidigare utredning kan dock även leda till att individen, helt eller delvis, kan återgå i arbete, vilket ökar den reguljära sysselsättningen och antalet arbetade timmar i ekonomin.

Rekommendation: Fördjupade utredningar med arbetsförmågebedömning görs som huvudregel obligatoriska inför 90- respektive 180-dagarsprövningen. Samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kring långa sjukfall bör utvecklas och intensifieras. Alternativt åläggs Försäkringskassan att komplettera sin egen kompetens med expertis från arbetsmarknadsområdet.

[31] Riksrevisionen (2018).

Lämpliga arbeten för sjukskrivna vid omställning till arbetsmarknaden

Bestämmelserna för när en individ inte längre har rätt till sjukpenning lämnar ett betydande bedömningsutrymme. Trots vägledande domslut i Högsta förvaltningsdomstolen är lagstiftningen fortfarande svårtolkad. Otydliga krav på den försäkrade medför att individen har svårt såväl att förstå besluten som att hävda sin rätt vid omprövning eller vid överklagan. Inom arbetsmarknadspolitiken har frågan om vilka arbeten som anses vara lämpliga definierats mer i detalj i föreskriftsform; regeringen har lämnat restkompetens till den myndighet som ansvarar för tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

Dessa lagregleringar är dock inte harmoniserade, vilket leder till att vissa personer som nekats sjukpenning inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed inte kan beviljas arbetslöshetsersättning. Lösningen kan i dessa fall att bli försörjningsstöd.

En tydligare definition av statens krav på den försäkrade vad gäller omställning vid sjukdom skulle minska risken för att individer som bedöms vara för sjuka i det ena systemet och för friska i det andra ska bli hänvisade till försörjningsstöd, trots att de kan ha en restarbetsförmåga. Den lösning som föreslagits i det citerade betänkandet är ett steg på vägen mot en sådan ökad tydlighet.

Kommissionen bedömer att det finns ett behov av att tydliggöra statens förväntningar på sjukskrivnas omställning till arbete och att harmonisera dessa med arbetsmarknadspolitikens krav. Särskilt gäller detta när den sjukskrivna saknar anställning eller bedöms sakna förmåga att vid 180 dagars sjukskrivning kunna återgå till sin ordinarie arbetsgivare. Detta skulle öka tryggheten för den försäkrade, samtidigt som de sjukskrivnas arbetsutbud bättre skulle kunna tas till vara. Det skulle också minska risken för att sjuka utan ersättning från de arbetsbaserade systemen helt väljer att lämna arbetskraften.

Rekommendation: Harmonisera definitionerna av vilka arbeten som ska anses lämpliga för den försäkrade mellan regelverken för arbetslöshetsförsäkring och sjukpenning.

25.3.3 Dataproduktionen för kontroll, tillsyn och dimensionering

De generösare nivåer i försäkringen som föreslås kräver att kontrollfunktionen i försäkringarna, framför allt arbetslöshetsersättningen, förstärks. De data som i dag finns inom framför allt arbetslöshetsförsäkringen är svåra att använda för tillsyn och kontroll, eftersom staten har begränsad rätt till insyn i de privaträttsliga arbetslöshetskassorna.

En harmonisering av försäkringarna och bättre definierade föreskrifter[32] avseende sjukskrivnas och arbetslösas rättigheter och skyldigheter att söka och ta arbete förutsätter en harmonisering av data och begrepp. En fördel med de förslag som presenteras ovan är att det för båda försäkringarna kommer vara månadsinkomst som är den gemensamma basen. Kommissionen lägger i kapitel 27 förslag om förbättrad tillgång till data. Rätt utformat skulle detta i viss utsträckning lösa de problem som finns även inom de arbetsbaserade trygghetssystemen.

[32] Med föreskrifter menas här samlingsnamnet för lag, förordning och den regleringskompetens som regeringen kan delegera till myndighet (så kallade föreskrifter).

26 Kriminalpolitik

All brottslig verksamhet skadar samhällsekonomin. Arbetskraft och andra resurser används för samhällsskadliga syften, och den brottsliga verksamheten för med sig betydande kostnader för brottsoffer, för brottsbekämpning och så vidare. I den mån brottsligheten dessutom har en fördelningsdimension blir den därmed relevant för kommissionens utredningsmandat.

I kommissionens direktiv konstateras att det i områden med socioekonomiska utmaningar finns flera samverkande faktorer som kan leda till ökad kriminalitet i området, såsom arbetslöshet, ohälsa och oavslutad skolgång. Ungdomar i dessa områden löper en högre risk att dras in i kriminalitet. En ökad kriminalitet försämrar i sin tur förutsättningarna för andra i omgivningen att säkerställa sin egen försörjning, vilket bidrar till att öka ojämlikheten.

26.1 Utgångspunkter

- En begränsad andel av befolkningen är direkt utsatt för brott av allvarligare slag. Utsattheten är dock ojämnt fördelad. Människor bosatta i socialt utsatta områden är mer brottsutsatta och otrygga, unga är mer utsatta för brott än äldre och kvinnor är mer otrygga än män.[1] De flesta får sin bild av brottslighetens utveckling via massmedier eller sociala medier, en bild som av olika anledningar kan vara snedvriden.
- Den anmälda brottsligheten har de senaste två decennierna ökat från runt 1,2 miljoner till drygt 1,5 miljoner *anmälda* brott årligen. Tillgreppsbrotten har länge minskat medan anmälda bedrägerier, framför allt internetrelaterade, har ökat kraftigt de senaste

[1] Brå (2018) samt prop.2018/19:1, UO 4.

åren.[2] Antalet *lagförda* brott per 100 000 invånare har dock under en lång följd av år varit avtagande.[3] Olika delkategorier har avtagit olika snabbt, vilket har lett till vissa förskjutningar mellan grupperna. Antalet lagförda brott per 100 000 invånare har sedan början av 1980-talet ungefär halverats bland svenskfödda män, medan minskningen bland män med utländsk bakgrund är omkring 40 procent. Andel av brotten som begås av kvinnor är väsentligt lägre – 380 lagförda brott per 100 000 invånare att jämföra med 1 734 – men minskningen bland kvinnorna har varit något långsammare, 39 procent.

- En omfattande litteratur visar att det finns ett samband mellan ojämlikhet i samhället och vissa former av kriminalitet, även om en del av förklaringen ibland ligger i fattigdom och arbetslöshet som samvarierar med ojämlikheten. Ekonomisk brottslighet kan också ha annat ursprung. Insatser för ökad jämlikhet kan inte desto mindre förväntas leda till minskad kriminalitet och därmed sammanhängande kostnader, eftersom de om de är rätt utformade påverkar också risken för fattigdom och arbetslöshet.
- Huvuddelen av den brottslighet som kan knytas till personer med utländsk bakgrund kan förklaras av socioekonomiska faktorer och segregation.[4]

26.2 Problem och diagnos

Problem

- Den ekonomiska och den organiserade brottsligheten växer. Allvarliga brott som mord och sprängningar, som har tilldragit sig stor uppmärksamhet i massmedia, har ofta denna anknytning. Uppläggningen och den kriminella verksamhetens struktur blir allt mer komplexa, ofta gränsöverskridande, och involverar människor från olika samhällsskikt och nationaliteter. Narkotikahandel är ofta en del av den kriminella verksamheten, men systematiska brott mot välfärdssystemen har blivit ett växande pro-

[2] Regeringens skrivelse 2016/17:126.
[3] Bäckman m.fl. (2020).
[4] Hällsten et al. (2013), Bäckman m.fl. (2020).

blem i dessa grupper. Så kallade målvakter utgörs av individer ur svaga grupper (papperslösa, dömda osv.), medan så kallade möjliggörare kan vara personer med kvalificerad utbildning som läkare eller jurister.[5]

- Brotten drabbar ofta svaga grupper. Personer med kort utbildning och äldre löper stor risk att utsättas för bedrägeribrott. Personer med invandrarbakgrund som är obekanta med svenska förhållanden är lättare att exploatera på arbetsmarknaden.
- Omkring hälften av alla ärenden om ekonomisk brottslighet hos Ekobrottsmyndigheten rör småföretag med låg lönsamhet. Många har brutit mot bokföringslagen och hamnat i ekonomisk brottslighet utan att ens förstå varför.
- Effektiviteten hos befintliga brottsförebyggande insatser och program varierar starkt. Enligt både svensk och internationell forskning finns dock en stor potential för besparingar för samhället i de fall man kan förhindra unga personer att hamna i långvarig brottskarriär.[6]

Diagnos

- Med den internationella integrationen har brottsligheten har blivit alltmer gränsöverskridande. Samarbetet mellan brottsförebyggande och rättsvårdande myndigheter i olika länder har inte utvecklats i samma takt som brottsligheten.
- Politiken för att på olika sätt uppmuntra start av företag och gynna befintliga företag har sänkt både kunskapströsklar och formella krav. Kontroll för att stävja missbruk och fusk har inte prioriterats och utvecklats i samma takt.
- Nya regler för arbetskraftsinvandring har ökat riskerna för regelbrott på arbetsmarknaden, ibland med anknytning till ekonomisk brottslighet.[7]

[5] Se Brå (2015).
[6] Brå (2017).
[7] Se kapitel 18.

- Brottsförebyggande arbete och insatser är eftersatta på ett antal sätt. Områdets problem är vanliga i liknande sammanhang: brist på ekonomiska och reala resurser samt på samverkan mellan berörda aktörer. Begränsningar i informationsutbytet mellan myndigheter fördröjer upptäckten av brottslig verksamhet. Brottsförebyggande insatser riskerar att prioriteras för lågt, delvis beroende på att kostnader och nyttor med olika åtgärder fördelas ojämnt över olika aktörer.
- Kunskaperna om olika insatsers effektivitet är ännu otillräckliga. Det gäller både förebyggande och återanpassande åtgärder.

26.3 Förslag

Det brottsförebyggande området har behandlats av regeringen i en översiktlig skrivelse.[8] Problembeskrivning och analys sammanfaller i stort med den som görs i detta betänkande. På denna grund formulerar regeringen ett antal mål för det brottsförebyggande arbetet:

- Att det brottsförebyggande arbetet bedrivs mer kunskapsbaserat och kontinuerligt följs upp och utvärderas.
- Att kopplingen mellan forskning och praktik förstärks.
- Att fler aktörer har kunskap om och bidrar till att förebygga brott.
- Att medvetenheten ökar på såväl nationell som lokal nivå om vilka politiska beslut som kan ha effekter på brottsligheten.

Ett mycket stort antal instanser är på olika sätt berörda. Självklara intressenter är de rättsvårdande myndigheterna men också statliga myndigheter som Skatteverket, Tullverket, Försäkringskassan och Migrationsverket, kommuner och regioner och, utanför den offentliga sektorn, näringsliv och civilsamhälle. Samordnande uppgifter har Brottsförebyggande rådet (Brå) och länsstyrelserna. Regeringen föreslog en nationell samordnare på området, vilket dock avslogs av riksdagen.[9]

[8] Regeringens skrivelse 2016/17:126.
[9] Justitieutskottets betänkande 2016/17:JuU15.

Vid sidan av samhällets bredare brottsförebyggande arbete återfinns Kriminalvårdens återfallsförebyggande insatser för dömda som avtjänar sina straff. Det råder brist på systematiserad kunskap om vilka insatser som är effektiva i ekonomisk mening.[10]

Utifrån det ovanstående väljer Jämlikhetskommissionen att lägga förslag som fokuserar på brottsförebyggande insatser för individer och riskgrupper inklusive återfallsförebyggande insatser, samt några förslag om åtgärder mot ekonomisk brottslighet. I prioriteringen av åtgärder är det liksom på andra om råden viktigt att anlägga ett samhällsekonomiskt perspektiv. På grundvalar av sådana analyser kan man sedan gå vidare och fördela kostnadsansvaret mellan olika intressenter.

26.3.1 Ökad kunskap om effekten av olika åtgärder

En återkommande iakttagelse i både policydokument och rapporter från Brottsförebyggande rådet och Kriminalvården är att kunskapen om effekten av olika åtgärder är otillräcklig. Kvalificerade effektutvärderingar och kostnadsuppskattningar är nödvändiga för att en effektiv politik på området ska kunna förverkligas. Byggstenar till en sådan analysverksamhet finns inom svensk och utländsk kriminologisk forskning, Brå, Kriminalvården och andra berörda myndigheter, i vilka man har brett kunnande om kriminalitetens struktur, effekterna av olika insatser med mera. Detta behöver kompletteras med sådana analysverktyg som utnyttjas inom hälso- och sjukvårdsekonomi och transportekonomi för att väl underbyggda prioriteringar ska kunna göras och som har tillämpats inom det brottsförebyggande och rättsvårdande området av bland andra Washington State Institute of Public Policy[11] och Government Accountability Office[12] i USA. Detta utvecklas närmare under rubriken *Sociala investeringar* i kapitel 27.

Organisatoriskt kan detta ske antingen genom en utveckling av Brottsförebyggande rådets verksamhet eller genom en inordning under den analysverksamhet som skisseras i kapitel 27.

[10] Brå (2017), s. 71 f.
[11] WSIPP (2018).
[12] GAO (2017).

Rekommendation: Höj ambitionsnivån beträffande systematisk effektutvärdering av brottsförebyggande åtgärder och metoder för återanpassning inom en lämplig organisatorisk ram.

26.3.2 Allmänt om brottsförebyggande och brottsbekämpning

Av material i tidigare kapitel[13] har framgått att det råder stor variation i effektiviteten hos olika åtgärder för att förebygga eller bekämpa brottslighet. Kort kan erfarenheterna sammanfattas på följande sätt:

- Förebyggande åtgärder riktade till barn och unga är effektiva, om de har tillräckligt hög träffsäkerhet, det vill säga om det går att med tillräcklig precision identifiera de hushåll, barn och unga som riskerar att hamna på felaktiga banor.
- Åtgärder som förbättrar rättsvårdande myndigheters informationsunderlag och därigenom möjliggör snabba reaktioner på begångna brott är effektiva.
- Förlängning av redan långa straff är inte effektiva.
- Öppna behandlingsalternativ med sikte på att underlätta inträde på arbetsmarknaden är att föredra, när så är möjligt.

Regeringen har antagit ett 34-punktsprogram[14] för bekämpning av delar av den organiserade brottsligheten, den så kallade gängkriminaliteten. Vissa av förslagen rimmar väl med vad forskningen enligt sammanfattningen ovan har etablerat. Förslag 29 innebär att socialtjänsten ska kunna gripa in tidigare och i fler situationer (s.k. mellantvång), och utvecklat samarbete mellan socialtjänst och polis förutses i förslag 30. Informationsunderlaget för de rättsvårdande myndigheterna kan förbättras med automatisk kameraövervakning av fordon i gränsområden (förslag 7) och skärpta straff för mened och övergrepp i rättssak och med förstärkt vittnesskydd (förslag 24, 23, 25 respektive 26). Snabbare lagföring (förslag 5) aktualiserar konsekvenserna även för personer med kort tidshorisont.

[13] Främst kapitlen 8 och 10.
[14] Regeringen (2020 a).

Däremot finns det anledning att vara skeptisk inför förslagen om skärpta straff för unga eller för vissa typer av brott (exempelvis förslag 11 och 16). Få åtgärder tar sikte på återanpassning och förberedelse för ordnat arbete; ett avhopparprogram ska dock tas fram (förslag 33).

Det är angeläget att åtgärder inom området så långt möjligt grundas på den relativt omfattande forskning som finns och inte styrs av vad som för ögonblicket uppfattas som gångbart.

Rekommendation: Granska 34-punktsprogrammet och andra liknande initiativ ur ett forskningsperspektiv.

Tidiga förebyggande insatser

Tidiga insatser är inom det brottsförebyggande området som inom många andra effektiva om de är rimligt träffsäkra och inte alltför kostsamma. Inslag i de generella välfärdsprogrammen knutna till barnavårdscentraler, socialtjänst, förskola och skola kan inverka positivt på dessa och kan bidra till att förebygga brott i vuxen ålder.

Neuropsykiatriska diagnoser, som är kraftigt överrepresenterade bland intagna, kräver särskild uppmärksamhet. Läkemedelsbehandling av framför allt ADHD är mycket verksamt enligt flera studier.[15] Missbruk finns ofta med i brottslingars livssituation.

Forskning visar att vad som kallas kriminella attityder är en viktig delförklaring till kriminalitet. Sådana attityder och normer sammanfaller och förstärks ofta av andra manlighetsnormer som kan leda till sämre skolresultat och därmed förknippade fortsatta problem.[16]

Analys av tidiga insatser hör till en allmännare kategori av förslag på tidiga insatser under rubriken *Sociala investeringar* (se kapitel 27).

Insatser mot hedersvåld

Hedersförtryck är ett utbrett problem och ett hinder för jämlikhet i viktiga avseenden. En stor andel av skolungdomar i Sverige i dag lever med detta.[17]

[15] Ginsberg (2013).
[16] Se SKL (2018).
[17] Ghadimi & Gunnarsson (2018).

Ideella organisationer har bidragit till de framsteg som gjorts. Dessa handlar dock mest om att hantera akuta, allvarliga brott. Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över om en egen brottsrubricering ska införas i brottsbalken.[18] Kriminalvården testar program för personer som dömts för hedersbrott.

Se i övrigt förslag i kapitel 19, Migration och etablering.

26.3.3 Insatser mot ekonomisk brottslighet

Gränserna mellan ekonomisk och annan brottslighet håller i viss utsträckning på att suddas ut. Ekobrottsmyndigheten har konstaterat att företag allt oftare utnyttjas som instrument för brottslighet av traditionellt slag, bland annat genom penningtvätt, falska handlingar och så kallade målvakter.[19] Detta har särskilt negativa konsekvenser för utsatta grupper som äldre och personer med svaga resurser, som löper större risk att utsättas för den kriminella verksamheten. Personer med utländsk bakgrund som har begränsade kunskaper om svensk lagstiftning riskerar att utnyttjas som arbetskraft, med negativa konsekvenser också för andra anställda och företag.

Återinför revisionsplikten för små aktiebolag

Grundregeln är att ett aktiebolag ska ha en revisor. Det är möjligt för vissa aktiebolag att i bolagsordningen ange att det inte ska har en revisor. Revisionsplikten är obligatorisk för aktiebolag som under två på varandra följande räkenskapsår uppfyller minst två av villkoren att ha i medeltal mer än 3 anställda, att ha mer än 1,5 miljoner i balansomslutning och att ha mer än 3 miljoner i nettoomsättning.[20] Riksrevisionen har i en rapport konstaterat att den sedan 2010 för små aktiebolag avskaffade revisionsplikten varit ogynnsam ur flera aspekter.[21] Granskningen kunde inte fastställa att reformen har lett till ökad ekonomisk brottslighet, eftersom detta påverkas av många andra faktorer, men den visade att tillväxttakten tydligt sjönk bland bolag som valt bort revision, samtidigt som den fortsatte att öka för jämförbara bolag. Det kan enligt Riksrevisionens bedömning ses

[18] Dir. 2019:43.
[19] Ekobrottsmyndigheten (odat.).
[20] 9 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551).
[21] Riksrevisionen (2017 b).

som en indikation på att bolag utan revision i högre utsträckning än bolag med insyn av en revisor medvetet har redovisat lägre ekonomisk aktivitet för att undkomma skatt. Delar av detta förutsågs före reformen; exempelvis bedömde regeringen 2010 att skatteintäkterna skulle minska med 1,3 miljarder kronor per år.[22] Kriminell verksamhet och gråzonsverksamhet har gynnats, med i många fall negativa konsekvenser för utsatta grupper.[23]

Rekommendation: Återinför revisionsplikten för små aktiebolag.

Informationsutbyte mellan myndigheter vid brottsmisstanke respektive planera urval och kontroll

Se förslag i kapitel 18.

[22] Prop. 2009/10:204.
[23] Ekobrottsmyndigheten (2016).

27 Institutionella frågor

Huvuddelen av åtgärdsdiskussionen i tidigare kapitel har varit knuten till sektorer och politikområden. I detta kapitel behandlas sektorövergripande frågor av institutionell natur. Ett återkommande problem i de analyser som har genomförts är att offentliga åtaganden under senare decennier ibland har anförtrotts instanser som givet sin egen handlingslogik inte är väl skickade att ha ansvar för dem. Det är i sådana fall nödvändigt att gå tillbaka till de fundamentala frågorna bakom det offentliga åtagandet – vilka marknadsmisslyckanden man vill reducera eller undanröja, vilka instrument som i så fall bör utnyttjas och vem som kan antas ha bäst förutsättningar att lösa uppgiften.

I kapitlet (avsnitten 27.3.4 och 27.3.5) behandlas också den process som föregår de politiska besluten – opinionsbildningen, alternativutformningen och annat som kan påverka utfallet. Det finns mekanismer i den politiska processen som genererar ojämlika förutsättningar och som därmed indirekt påverkar både marknadsinkomster och andra dimensioner av välfärden. Dessa mekanismer kan därför på olika sätt behöva förändras för att de beslut som fattas i de politiska församlingarna ska återspegla medborgarnas åsikter och intressen på lika villkor.

27.1 Utgångspunkter

Teknisk infrastruktur

- Sverige utvecklades från att vid mitten av 1800-talet ha varit ett fattigt land i Europas periferi till att några decennier efter det andra världskriget vara ett av världens rikare länder, som tillsammans med övriga nordiska länder kom att stå som internationell förebild för välfärdsstatens utformning. En nyckel till framgång var en funktionell ansvarsfördelning mellan offentligt och privat. Lag-

stiftning om näringsfrihet (i två steg 1846 och 1864) och en aktiebolagslag (1848) som begränsade det ekonomiska ansvaret hos näringslivets aktörer frigjorde en betydande ekonomisk potential och bidrog till en snabb ekonomisk tillväxt. Staten å sin sida tog ansvar för de stora infrastruktursystemen – vägar och järnvägar, el och telekommunikationer. Efter ett antal misslyckade försök med privat ansvar för järnvägsinvesteringar tog den liberale ministern Gripenstedt initiativ till utbyggnaden av stambanenätet i statlig regi.[1] Likartade lösningar valdes för de övriga infrastruktursystemen. Staten kom också genom sitt djupa engagemang på dessa områden att agera kompetent beställare gentemot näringslivet och bidrog därmed till att företag som ASEA och LM Ericsson fick världsledande positioner inom de relevanta teknikområdena.[2]

- Mönstret var alltså att staten tog det övergripande ansvaret för de fundamentala infrastrukturerna för ekonomisk verksamhet – transporter, elförsörjning och telekommunikationer. Med tiden utvecklades också viktiga konsumentmarknader. Där så befanns lämpligt, delegerades det offentliga ansvaret för tillhandahållandet av tjänsterna till den regionala eller lokala nivån.
- Med gängse mått var dessa system under 1980-talet högpresterande. Kvaliteten var generellt hög, tjänsterna var allmänt tillgängliga och kostnadsnivån konkurrenskraftig i internationell jämförelse.[3] Det täta samarbetet mellan näringsliv och stat på infrastrukturområdet ledde också till en hög innovationstakt hos båda parter. Exempelvis spelade kompetens från Televerket en central roll i utveckling av mobiltelefonin.

Sociala investeringar

- Sociala problem har ofta en komplex bakgrund. På många områden försvåras lösningen av att flera aktörer är aktiva samtidigt – offentliga som stat, region och kommun, kommersiella företag och civilsamhällesorganisationer. Sådana kombinationer kan ofta te

[1] Wetterberg (1994), Ohlsson, P. T. (1994).
[2] Fridlund (1999).
[3] För översiktliga framställningar av infrastrukturernas framväxt och utveckling, se Högselius & Kaijser (2007), Kaijser (1994) och NUTEK (1995).

sig rationella men riskerar att leda till oklar ansvarsfördelning vad gäller både verksamheterna som sådana och deras finansiering.[4]

EU-relaterade frågor

EU-medlemskapet sätter vissa ramar för den svenska samhällsutvecklingen. Områden som berörs av regelgivning på EU-nivå är bland andra arbets- och bostadsmarknaderna samt välfärdssektorn i allmänhet. Utöver inremarknadsreglerna i allmänhet (de s.k. fyra friheterna) märks här framför allt statsstöds- och upphandlingsreglerna. Båda dessa områden har utvecklats väsentligt inom EU på senare tid. Två tendenser är tydliga i denna utveckling. För det första ökar EU-rättens spännvidd, då allt fler verksamheter betraktas som ”ekonomiska”. Detta beror inte bara på en omdefiniering i praxis från rättstillämpande organ som Europeiska kommissionen och EU-domstolen utan också på de privatiseringar och liberaliseringar som skett de senaste decennierna i offentlig verksamhet.

De EU-gemensamma undantagen för icke-ekonomiska hänsyn vidgas. Detta sker för att finna en rimlig balans mellan marknadsintresset och allmänintresset. En effekt av denna utveckling är att EU:s samlade regelverk blir mer komplext och svårbedömt. Ett tydligt exempel på detta är EU:s regelverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (*Services of General Economic Interest*, SGEI). Ambitionen med detta regelverk är att skapa en modell för hur delvis motstridiga intressen vägs samman och på så sätt uppnå EU:s fördragsfästa mål om en social marknadsekonomi.

Politiskt inflytande

- I fokus för kommissionens analyser ska enligt direktiven ligga marknadsinkomsterna och de förutsättningar under vilka de genereras. Marknadsinkomsternas utveckling styrs emellertid inte bara vad som händer på marknaderna som sådana utan i hög grad också av de politiskt satta villkoren för dessa marknader. Som konstaterats i tidigare kapitel är det huvudsakligen till följd av politiska beslut som spridningen i både marknadsinkomster

[4] En aktuell översikt över problem, aktiviteter och utvecklingsmöjligheter finns i Balkfors m.fl. (2020).

och disponibla inkomster har ökat i de nordiska länderna under senare decennier.[5] Det är därför motiverat att diskutera vilka mekanismer som ligger bakom denna utveckling och på vad sätt villkoren för den politiska processen kan göras mer jämlika.

- För att en demokrati ska vara livskraftig måste flera villkor vara uppfyllda. Det måste fortlöpande föras ett demokratiskt samtal i samhället som dels engagerar tillräckligt många, dels baseras på fakta och förs i ordnade former. De demokratiska institutionerna – valen, representationen och de politiska partier som verkar i dem – måste återspegla medborgarnas värderingar och strävanden. Därtill måste det finnas en förvaltning med integritet och kompetens som kan omsätta de politiska besluten i praktisk handling.[6]
- I många avseenden fungerar den svenska demokratin väl.[7] Valdeltagandet och intresset för politik är överlag högt, och antalet medlemmar i de politiska partierna har efter en långvarig minskning stabiliserats. Många engagerar sig också politiskt utanför de traditionella partierna. Landets offentliga institutioner har hög legitimitet, och medierna är rimligt starka och oberoende. Tilliten är överlag hög, även om det finns vissa tecken på en försvagning.

Dataunderlag för analys och forskning

- I den offentliga sfären råder i dag bred enighet om att offentliga beslut så långt möjligt ska baseras på fakta, analys och forskning. Sverige är förhållandevis väl rustat i detta avseende. Registerdata finns sedan länge som kan utnyttjas för analyser av levnadsvillkor, sociala förändringsprocesser, hälsa, utbildning, kultur och andra sektorer. De sektoranknutna analysmyndigheterna har bidragit till att höja kvaliteten på data på många områden, vilket har förbättrat förutsättningarna för utvärdering och policyutveckling. Samtidigt är det en återkommande observation i utredningar och utvärderingar att data för fullödiga utvärderingar saknas och att politiken därför även fortsättningsvis i många fall får baseras på antaganden och gissningar.

[5] Avsnitt 3.4; se också Aaberge et al. (2018).
[6] Det sista villkoret är inte minst viktigt. Det finns indikationer på att en väl fungerande förvaltning har större betydelse för en samhällsregims legitimitet än de allmänna valen; se Gilley (2006).
[7] Se översikten i Regeringen (2018 b).

27.2 Problem och diagnos

Teknisk infrastruktur

- Under 1980-talet började den traditionella ansvarsfördelningen att ifrågasättas på politiska grunder. Det starka statliga engagemanget hävdades vara stelt och inte lämna tillräckligt utrymme för individuella lösningar. Relevansen i denna kritik varierar; när det gäller exempelvis elektricitet torde de flesta konsumenter i första hand vara intresserade av hög leveranssäkerhet, därnäst av priset, och vem som levererar är i det sammanhanget av underordnad betydelse. Den fortsatta utvecklingen blev dock att de politiska partierna till höger om mitten förordade en större roll för marknadslösningar och privata producenter och att detta program så småningom också genomfördes.

Sociala investeringar

- Ett återkommande problem i den offentliga verksamheten är att man identifierar projekt eller investeringar som förefaller lönsamma ur ett samhällsekonomiskt perspektiv men för vilka det inte finns någon enskild instans som är beredd att ta på sig utgiften, därför att vinsterna är spridda på flera områden och ligger långt fram i tiden. Många åtgärder riktade till barn och ungdomar har den karaktären. Att fullfölja den obligatoriska skolan och helst också gymnasiet med godkända betyg ökar möjligheterna på arbetsmarknaden och minskar risken för ogynnsamma utfall som starkt beroende av transfereringar, missbruksproblem eller kriminella karriärer. Tidiga stödinsatser kan i detta perspektiv vara mycket lönsamma.[8] Eftersom åtskilliga av åtgärderna hör hemma inom det kommunala förvaltningsområdet, vilar huvudansvaret i dag ofta på kommunerna. Samtidigt kommer vinsterna inte bara kommuner utan och också regioner och stat till del, varför det finns ett samordnings- och finansieringsproblem av betydande mått att hantera. Kommunerna har dessutom en restriktion i kravet på balanserad budget, som måste hanteras på ett funktionellt sätt med bibehållen respekt för den finansiella hållbarheten.

[8] Se Heckman et al. (2010), (2013) och diskussionen i kapitel 17.

- Till detta kommer en ofta hög analytisk komplexitet. Kostnads- och intäktskalkyler på detta område finns i viss utsträckning men behöver utvecklas och standardiseras. Detta kräver analysinsatser som kommuner i allmänhet inte kan förväntas genomföra, och det finns dessutom skalfördelar av att samla utvärderingsverksamheten på statlig nivå för att stödja lokala och regionala verksamheter. Kvalitetsmätning är ett omvittnat svårt problem i den offentliga sektorn.[9]

EU-relaterade frågor

- För svensk del finns tydliga tecken på att det är EU:s huvudregler och konkurrensintresse som stått i fokus vid den EU-anpassning som har skett. Undantagsreglerna, som syftar till en rimlig balans, har i många fall ignorerats. Ett exempel är den svenska lagen om offentlig upphandling (LOU), som medfört att intresset av fri konkurrens och klagomöjligheter för enskilda företag (leverantörer) drivits betydligt längre än som krävs enligt EU-rätten. Ett annat exempel är EU-anpassningen av villkoren för allmännyttiga bostadsföretag, som går längre än vad EU-rätten kräver. Ett tredje exempel är den svenska spelregleringen som nyligen har öppnats upp för privata aktörer. Ett fjärde exempel är den svenska alkoholregleringen och i synnerhet de liberala reglerna för privatinförsel av alkohol.[10]
- Tillsynen av att EU-regelverket följs i praktiken är på flera områden svag.

Politiskt inflytande

- Samtidigt som demokratin fungerar väl, finns ett antal problem och hot. Valdeltagandet är högt, liksom förtroendet för institutionerna, men det är ojämnt fördelat och generellt lägre bland personer med kort utbildning och bland utrikes födda. Även representationen av olika grupper är ojämn. Genomslaget för dem

[9] Se SOU 2017:38.
[10] Se Jörgen Hettnes underlagsrapport till kommissionen.

som engagerar sig varierar också, på ett sätt som är diskriminerande.[11]

- Den mellanmänskliga tilliten varierar över befolkningen. Personer med låga inkomster och kort utbildning har i genomsnitt lägre tillit. Personer med utländsk bakgrund kommer ofta från samhällen med låg tillit och tar med sig en del av detta arv, när de emigrerar. Tilliten varierar också med den politiska förankringen hos enskilda.[12]
- Det demokratiska samtalet hotas på olika sätt – genom felaktig information, propaganda och hot mot politiskt engagerade och förtroendevalda. Användningen av och tilltron till etablerade medier varierar. Fundamentala värden som demokrati och liberalism, som av de flesta upplevs som självklara, ifrågasätts också i vissa politiska kretsar.
- Det finns en brist på överensstämmelse mellan väljaropinionen i viktiga frågor och den politiska elitens uppfattningar och beslut i riksdagen i samma frågor.[13]

Dataunderlag för analys och forskning

- Trots den av tradition goda tillgången på registerdata finns på många områden problem och brister. Några av dessa har tillkommit under senare år; utvecklingen går alltså inte entydigt i riktning mot ett bättre dataunderlag. Vissa av problemen har identifierats tidigare i detta betänkande. Register för uppföljning av barns hälsa har blivit svårare att föra med det växande antalet privata vårdgivare. Liknande problem till följd av organisatorisk splittring föreligger på arbetsmarknaden (arbetslöshetsförsäkringen) och inom utbildningssystemet (kommunalisering, fristående skolor). Även i underlaget för kvalitetsbedömningar av den offentligt finansierade tjänsteproduktionen föreligger brister.[14]

[11] Se kapitel 14.
[12] Se kapitel 4.
[13] Se kapitel 14.
[14] SOU 2017:38, kap. 7.

Diagnos teknisk infrastruktur

- Ansvarsfördelning mellan offentligt och privat och mellan olika nivåer inom offentlig sektor, liksom organisatorisk struktur inom de olika politikområdena har i viss mån avgjorts av tillfälligheter och utgör inte alltid rationellt utformade lösningar på de problem som ska lösas inom respektive sektor.[15] Avvikelserna från effektiva lösningar har fått konsekvenser som i varierande utsträckning är relevanta för kommissionens uppdrag.

Diagnos sociala investeringar

- Åtgärder av ovannämnt slag med framåtblickande karaktär, så kallade *sociala investeringar*, har väckt intresse i många, företrädesvis större kommuner. Det har dock visat sig svårt att få i gång verksamheter inom området. I vissa kommuner upplever man budget- och redovisningstekniska problem att hantera denna typ av utgifter, som inte har samma karaktär som traditionella investeringar. Även den analytiska komplexiteten förknippad med beräkning av effekter, kostnadsfördelning mellan förvaltningar med mera har verkat återhållande.[16]
- Internationellt har intresset för sociala investeringar vuxit under senare år, såväl inom de nordiska grannländerna som ute i Europa och i USA. [17] Volymerna är ännu små, men visst intresse finns också från kommersiella aktörer.[18]
- Det finns alltså betydande problem med att inom existerande institutionella ramar få en verksamhet kring sociala investeringar att utvecklas. Begreppet *sociala investeringar* måste preciseras, eftersom det inkluderar åtgärder som inte kategoriseras som investeringar i traditionell mening. Regelverket för investeringar inom kommunsektorn måste klargöras och eventuellt justeras, så att insatser av detta slag blir möjliga. Metodiken för att värdera och prioritera projekt måste utvecklas och systematiseras.

[15] För en översikt över några av avregleringarna, se Statskontoret (2004).
[16] Exempelvis fattades i Uppsala år 2016 ett principbeslut om ett anslag för sociala investeringar, från vilket förvaltningar inom kommunen skulle kunna söka pengar (Uppsala 2016). Några pengar har hittills dock inte sökts (E. Hermansson Flodin, pers. medd. 2019-09-02).
[17] Förutom den ovan citerade Balkfors m.fl. (2020), se Hultkrantz (2015), (2015b).
[18] ICMA (2018).

Diagnos EU-relaterade frågor

- Det föreligger i flera viktiga fall en överimplementering eller övertolkning av EU-rätten, vilket har lett till negativa fördelningseffekter.
- Det finns också en tendens till överdriven försiktighet när det gäller att ställa krav på företags uppträdande på marknaden, när det krävs att EU:s undantagsregler används.
- Det saknas i regel politisk vilja att försöka driva igenom förändringar av olämpliga regler på EU-nivån. Det finns också en ovilja att ta strid juridiskt (eller riskera en juridisk tvist), även då det rör sig om politiskt angelägna frågor.
- Infrastrukturen för tillsyn av att regelverket följs är för svag.

Diagnos politiskt inflytande

- Problemen med det ojämlikt fördelade politiska inflytandet återspeglar många av de förändringar som analyserats tidigare i detta betänkande – ökande ojämlikhet, upplevelse av begränsade möjligheter att påverka sin tillvaro och forma sitt liv, bakgrund i länder med svaga demokratiska traditioner och en med alla dessa förändringar sammanhängande sjunkande tillit.[19]
- Tendenserna förstärks av förändringar utanför det politiska systemet, som problem med kvaliteten i den grundläggande utbildningen och en mediesituation stadd i snabb förändring.[20]
- Glappet mellan väljaropinioner och politiska beslut hänger samman med att de politiska partierna under en följd av år har blivit mer oberoende av sina väljare och sympatisörer. En amerikansk utveckling, i vilken personer med höga inkomster och stora förmögenheter liksom juridiska personer får ett växande inflytande över politiken, kan skönjas också i Sverige.

[19] Beträffande tillitens utveckling över tid, se avsnitt 5.7.
[20] Se kapitel 8 respektive avsnitt 14.3, jämte underlagsrapport av Lars Nord.

Diagnos dataunderlag för analys och forskning

- Det splittrade organisatoriska ansvar som har följt med privatiseringar och andra former av decentralisering har försvårat insamling och bearbetning av data. Detta behöver inte i sig vara ett argument mot de organisatoriska förändringarna, men om man eftersträvar ett adekvat dataunderlag för styrning, utvärdering och policyutveckling, måste kostnaden för att homogenisera och standardisera datainsamlingen tas med i den kalkyl som föregår beslutet om organisatoriska förändringar.

27.3 Förslag

27.3.1 Infrastruktur

Teknisk infrastruktur – grundlösningen

På det tekniska infrastrukturområdet – järnväg, el och telekommunikationer – finns ett internationellt vedertaget standardalternativ för det fall man vill frångå den traditionella lösningen med staten som både förvaltare av själva infrastrukturen och dominerande producent av tjänster, nämligen att staten behåller ansvaret för infrastrukturen, medan privata producenter erbjuds att köpa utrymme på detta nät och bjuda ut sina tjänster till konsumenterna. Denna lösning valdes i huvudsak för järnvägen och elförsörjningen genom bildandet av Statens banverk och Svenska kraftnät men inte för telekommunikationerna, där Telia behöll kontrollen över nätet och samtidigt fortsatte att producera tjänster jämsides med de nya, privata producenterna.

Lösningen för *järnvägen* följer som sagt standardreceptet. Transportarbetet har vuxit snabbt undre senare decennier. Inriktningen av politiken har varit mot att få in så många nya operatörer som möjligt, men det är inte brist på operatörer som har varit huvudproblemet utan bristfälligt underhåll och långsam modernisering och därmed sammanhängande problem med tillförlitligheten. Detta kan i sin tur återföras på att operatörernas avgifter för tillträde till nätet har varit lågt satta och otillräckligt differentierade.[21] Trängselkostnaden har

[21] Haraldsson & Nilsson (2018).

inte beaktats tillräckligt, vilket av allt att döma har lett till för många operatörer och outnyttjad kapacitet på tågen.

Tillförlitligheten har betydelse för människors benägenhet att pendla, för bosättningsmönster och för arbetsmarknadens funktionssätt. Det finns fördelningsaspekter på detta problem, som dock inte låter sig sammanfattas enkelt.

I fallet *elförsörjningen* är lösningen korrekt i princip, men gränssnittet mellan det statliga nätet och de vinstdrivande operatörernas är felaktigt lagt. I och med att de regionala och lokala näten ägs av operatörerna, samtidigt som dessa har en monopolposition, hamnar konsumenten i ett utsatt läge. Elektricitet är dessutom en vara som i stort sett saknar substitut. Detta är orsaken till den ogynnsamma prisutvecklingen på elmarknaden. Samtidigt har det skett en förskjutning i så måtto att nätavgiften kommit att utgöra en växande andel av det totala priset. Konsumentens egen förbrukning påverkar därför kostnaden allt mindre, vilket försvagar incitamentet att hålla nere förbrukningen.

För *telekommunikationerna* valdes inte en standardlösning, som skulle ha inneburit att ett affärsverk (”Svenska telenät”) hade fått ansvar för den hårda infrastrukturen, medan den tjänsteproducerande delen skulle ha avskilts, bolagiserats och fått konkurrera med privata operatörer på lika villkor. Av oklara skäl valde man i stället att bolagisera och skapa ett Telia som samtidigt ägde nätet och producerade tjänster mot konsumenter.[22] Telestyrelsen (sedermera Post- och telestyrelsen) fick i uppdrag att övervaka att andra operatörer bereddes tillträde på korrekta villkor.

De olika infrastruktursystemen har alltså hanterats på olika sätt utan någon klar policy bakom de val som har träffats. I det fall man höll sig till standardlösningen, järnvägen, fick politiken en från konsumentsynpunkt inte helt funktionell inriktning. Det framstår redan på denna grund som motiverat med en utredning med syfte att analysera gjorda val och erfarenheter mot bakgrund av den ortodoxa lösning som är allmänt accepterad. Men en något mer detaljerad problembeskrivning är motiverad.

Elnätsföretagen har lokala monopol och kan således tillämpa monopolprissättning. Prisregleringen har varit svag i Sverige, och företagen har därför kunnat ta ut högre priser än vad som skulle ha

[22] För en analys, se Andersson, B. (1999).

varit fallet vid konkurrens. De tre stora elnätsföretagen har högre elnätspriser än de mindre, lokala elnätsägarna.

El är en nödvändighetsvara, och konsumenterna kan inte genom sin användning påverka den fasta kostnaden för anslutning till nätet. För nödvändighetsvaror finns det motiv för staten att reglera kostnaderna. Att minska de stora företagens möjlighet till monopolprissättning på en nödvändighetsvara är ett effektivt sätt att stärka enskildas rätt mot starka ekonomiska intressen. Lägre kostnader för elnätet frigör också resurser för företag och hushåll och har därför potential att stimulera både företagande och konsumtion.

De problem som uppkommit med prissättningen förutsågs inför avregleringen och har sedan tvingat fram förändringar. I den proposition som drog upp riktlinjerna för nu gällande system för förhandsprövning av nättarifferna angav regeringen att tarifferna ska ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten, vidare att hänsyn ska tas till kvaliteten i nätföretagets sätt att bedriva verksamheten.[23] Regeringen annonserade dessutom en uppföljning och utvärdering av systemet: ”Regeringen anser att regleringen kan ge oönskade effekter om nätföretagens verkliga avkastning i förhållande till omsättningen blir högre eller lägre än den beräknade avkastningen som ingår i intäktsramen och en sådan avvikelse inte skäligen kan motiveras. Om det skulle visa sig att tillsynsmodellen i framtiden ger enskilda nätföretag en faktisk avkastning på omsättningen som regelmässigt överstiger eller understiger den beräknade avkastningen i intäktsramen, finns skäl att återkomma i denna fråga.”[24] Någon sådan utvärdering har inte kommit till stånd.

Elnätsutredningen förde en diskussion om behovet av specialistkompetens i domstolarna för att behandla mål rörande nättarifferna.[25] Utredningen diskuterade olika alternativ, såsom specialdomstol eller förstärkning med specialistkompetens i allmän domstol. Utredningen tog dock inte ställning utan rekommenderade vidare utredning av behovet. Någon sådan har dock inte kommit till stånd. Då det nu finns erfarenhet av den rättsliga prövningen i allmänna domstolar, är förutsättningarna goda för en bedömning av behovet av specialistkompetens i domstolarna.

[23] Prop. 2008/09:141.
[24] Ibid. s. 80.
[25] SOU 2007:99, avsnitt 5.9.

I dag sker utbyggnaden av *laddningsstolpar för elbilar* genom att privata aktörer kan ansöka om pengar via Klimatklivet för att installera och driva egna laddningsstationer. Det innebär att laddningsstationer uppkommer där de är mest lönsamma, och i dagsläget saknas laddningsmöjligheter längs vägar i det inre av Norrland, Småland, Värmland och Gävleborgs län.[26] Enligt budgetpropositionen för 2020 ska 50 miljoner kronor per år i tre år användas för utbyggnad av en laddningsinfrastruktur längs vita vägsträckor, alltså de vägsträckor där laddningsmöjligheter saknas.[27]

I dagsläget drivs alltså laddningsinfrastrukturen av privata företag som var och en täcker delar av marknaden, vilket gör att konsumenterna möter ett antal olika betallösningar vid laddning av sin elbil. Situationen erinrar därmed om den som rådde i järnvägens barndom och som löstes genom att staten tog på sig ansvaret för en viktig infrastruktur. För att åstadkomma ett enhetligt system som kan garantera att privatbilister i hela landet ska kunna ställa om till eldrift bör nätet av laddningsstolpar drivas av en gemensam aktör med ett sammanhållet faktureringssystem.

Att subventionera elbilsflottan genom utbyggnad av laddningsinfrastrukturen innebär en subventionering av omställningsmöjligheterna för dem som har resurser att köpa en ny bil med laddningsmöjligheter (hybrid- eller elbil). En utveckling av laddningsnätet innebär ökade möjligheter att ställa om i hela landet, och förslaget har därmed en viktig regionalpolitisk dimension.

När *telekommunikationerna* omreglerades, valdes som sagt en annan lösning med ett bolagiserat Telia som samtidigt ägde nätet.[28] Andra operatörer skulle beredas tillträde, och Post- och telestyrelsen fick ansvaret för att övervaka marknaden. Konstruktionen ledde till ett antal konflikter mellan Telia och övriga operatörer. Med den tekniska utvecklingen har det gamla nätets betydelse successivt minskat, och mer symmetriska förutsättningar gäller nu mellan operatörerna. Problemet är att ingen i dag har det övergripande ansvaret för telekommunikationernas utveckling. Detta har blivit tydligt under utbyggnaden av det bredbandsnätet, där ett antal aktörer på olika nivåer har agerat okoordinerat och ineffektivt. Många klagomål har

[26] Trafikverket (2018).
[27] Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 21.
[28] Andersson, B. (1999).

också framförts mot uteblivna leveranser.[29] Även på detta område erinrar situationen om den som rådde i järnvägens barndom.

Det är också bara inom ramen för ett statligt ansvar för infrastrukturen som försörjningen med bredbandstjänster kan säkerställas i hela landet, genom intern korssubventionering av samma slag som Televerket tidigare bedrev för att realisera vad man kallade ”ett rundare Sverige”.

Den naturliga slutsatsen av detta är att man bör utreda förutsättningarna för att återupprätta en central statlig instans med det övergripande ansvaret för telekommunikationerna i landet – ”Svenska telenät”.

Bedömning: När offentliga åtaganden beslutas på nationell nivå, kan det vara lämpligt att utgå från en tänkt situation där uppgiften utförs av en statlig myndighet i egen regi och därefter pröva vad som är lämpligt att överlåta till den regionala eller lokala nivån inom den offentliga sektorn eller till privata utförare. De incitamentsproblem som uppkommer vid en delegering inom den offentliga hierarkin eller till privata utförare måste ägnas stor uppmärksamhet.

Förslag: Utred de tekniska infrastruktursystemen med standardlösningen som referensram. Huvudalternativet bör i samtliga fall vara ett offentligt ägt och förvaltat nät med avgifter från operatörerna som är tillräckliga för att säkerställa en långsiktigt hållbar utbyggnad och förvaltning. Delproblem som en sådan utredning bör ta ställning till är bland andra

- en förutsättningslös utvärdering av elförsörjningens organisation
- ett förändrat gränssnitt mellan offentligt och privat i elnätet
- behovet av specialistkompetens i domstolarna som prövar förvaltningsmål inom området
- ett statligt administrerat system för laddning av elfordon
- ett stärkt statligt ansvar för telekommunikationernas utveckling i enlighet med standardlösningen
- principer för avgiftssättning när privata operatörer hyr utrymme i den statligt administrerade infrastrukturen.

[29] Problemen behandlas i Riksrevisionen (2013), Riksrevisionen (2017 c).

Fördelningsaspekter på infrastrukturen

Fördelningsaspekter kommer in på olika sätt i planeringen av transportinfrastrukturen. Utformningen av trafiksystemen påverkar olika trafikantgrupper och inkomstskikt på olika sätt. Tillgängligheten inom olika regioner och tidsavstånden mellan regionerna påverkas av trafikpolitiska beslut. De olika lösningarna kan utvärderas i olika dimensioner – effektivitet, trygghet, miljöeffekter med flera – som har mer eller mindre uttalade fördelningsaspekter.

Sedan decennier styrs transportpolitiken genom återkommande transportpolitiska beslut i riksdagen, stödda av en långt utvecklad metodik för samhällsekonomiska analyser och prioriteringar mellan olika investeringsalternativ.[30] Den ursprungliga måttstocken för effektivitet – tidsbesparingar vid förflyttningar av personer och gods – har efter hand kompletterats med trafiksäkerhet och miljöaspekter. Den regionala fördelningsdimensionen finns sedan länge i planeringssystemet. Anledningen till det är att befolkningstätheten påverkar trafikintensiteten och att projekt i tätbefolkade delar av landet därför blir samhällsekonomiskt lönsammare vid en utvärdering utan restriktioner. I avsaknad av en kompenserande regel skulle därför merparten av investeringarna hamna i dessa delar av landet, och transportpolitiken skulle förstärka de koncentrationstendenser som marknaden i sig ger upphov till.[31] Därför har det varit nödvändigt att kvotera investeringsbudgeten, så att alla delar av landet får en rimlig andel av de totalt tillgängliga resurserna. Ett alternativt sätt att garantera en viss aktivitetsnivå i alla delar av landet är att tillämpa kravet på en lägsta godtagbara standard. Men fördelningsfrågorna går djupare in i transportsystemets utformning på grund av dess varierande påverkan på olika trafikantgrupper.

Kollektivtrafik är ekonomiskt fördelaktigt att nyttja jämfört med att äga bil och erbjuder en möjlighet att resa även för den som inte har fordon eller körkort. För möjligheter till arbete, utbildning och samhällsservice spelar den en avgörande roll för många, inte minst för ungdomar. Att kollektivtrafiken fungerar under stora delar av dygnet är också viktigt med tanke på obekväma arbetstider och fritidsaktiviteter. Kostnad för resan eller eventuellt frikort spelar stor roll bland annat för ungdomar som vill utöva fritidsaktivitet.

[30] För en kort översikt över metodikens historiska utveckling, se prop. 2008/09:93. En mer omfattande beskrivning finns i Andersson, H. et al. (2018).
[31] Se avsnitt 12.3.

Även långväga kollektiva resor kan ha en viktig funktion att fylla socialt och kulturellt.

Cykling är ekonomiskt fördelaktigt och en möjlighet att resa även för den som inte har bil eller körkort (och som kan cykla). En begränsad del av cykelnätet är Trafikverkets ansvar, men största delen av nätet tillhör kommunerna. En väl fungerande infrastruktur för cykel kräver samarbete mellan de offentliga aktörerna.

Gång är, för den som har möjlighet, det mest ekonomiskt fördelaktiga färdsättet och en möjlighet att resa även för den som inte har fordon eller körkort. Nästan all gånginfrastruktur ligger inom kommunernas ansvarsområden. Fungerande gångvägar är även viktigt för anslutning till kollektivtrafik.

Planering av *markanvändning* är kritisk för att motverka segregation och bidra till allas tillgänglighet till arbetsmarknad, utbildning och andra samhällsfunktioner. *Barriäreffekter* i form av motorleder och järnvägar består dels i effekter i närmiljön såsom luftföroreningar och buller, dels i effekter på den lokala tillgängligheten. Påverkan på den lokala tillgängligheten drabbar ofta gång och cykel, men även motorfordon och därmed kollektivtrafik. Insatser för att minimera påverkan på lokal tillgänglighet, men även luft och buller, kräver nära och omfattande samverkan mellan de offentliga aktörerna.

Digitalisering av tjänster och produkter har gjort vissa landvinningar och till viss del kommit mindre köpstarka grupper till del. Exempel på detta är dataprogram som underlättar resa med cykel, buss eller tåg. För att den fortsatta utvecklingen av digitala tjänster och produkter ska komma även mindre köpstarka till del krävs en medvetenhet och ett samarbete mellan offentliga och privata aktörer.

Trygghetsaspekter berör framför allt grupper som går eller reser kollektivt. Bristande trygghet, både faktisk och upplevd, kan få stora konsekvenser. Bland kvinnor är det drygt 30 procent som avstår från resa eller gör andra resval på grund av upplevd otrygghet.[32] Det kan i sin tur påverka val av arbete och fritidsaktiviteter.

Olika *styrmedel* kan ha ekonomiska effekter som missgynnar ekonomiskt mindre starka grupper. Exempel på detta är bränsleskatter och subventionering av miljöfordon. Andra styrmedel, såsom subventionering av priset för kollektivtrafik, gagnar mindre köpstarka grupper. Beslut om styrmedel måste alltså bygga på en avvägning mellan fördelningspolitiska mål och övriga mål.

[32] Trafikverket (2020).

Sammanfattningsvis finns det starka argument för att foga in fördelningsaspekter i det analytiska ramverk som utnyttjas för att prioritera mellan tänkbara investeringsobjekt. Det gäller på alla rumsliga nivåer, från den nationella till den lokala. Alla beslut som utvärderas i flera dimensioner förutsätter avvägningar mellan delvis motstridiga mål, och avsikten med ett analysinstrument är inte att eliminera den politiska dimensionen och räkna fram en odiskutabelt optimal lösning utan att bredda och fördjupa underlaget för de politiska besluten. Förutsättningarna för en integration av fördelningsaspekterna är på transportområdet gynnsamma, mot bakgrund av det långvariga arbetet med att integrera tidsaspekter, säkerhet och miljö i effektivitetsanalyserna.

Med tanke på infrastrukturinvesteringarnas omfattning[33] är det av vikt att fördelningsanalysen i den samlade effektbedömningen förbättras. Den fördelningsanalys som görs i den samlade effektbedömningen i dag utgörs av ett allmänt resonemang om hur olika grupper kan påverkas av investeringarna. Det finns nu en kvantitativ analys i vilken man beräknar effekter av tillgänglighetsförändringar för olika decilgrupper av inkomstfördelningen, och denna bör användas inom bedömningsunderlaget.[34]

Förslag: Formulera ett tydligt fördelningspolitiskt mål för transportpolitiken och i Trafikverkets uppdrag. Utveckla de samhällsekonomiska analysmodellerna med avseende på fördelningsaspekter som stöd för de transportpolitiska besluten.

27.3.2 Sociala investeringar

Precisering av begrepp och regelverk

Åtgärder under rubriken *sociala investeringar* kan vara av skiftande slag. En del av dem kan klassificeras som investeringar i traditionell mening. Det kan exempelvis gälla byggnader som ska inrymma social service, förbättringar av infrastrukturen och liknande. Sådana åtgärder är oproblematiska och kan hanteras inom ramen för det nuvarande ekonomiadministrativa regelverket för kommunerna. Det är

[33] Utgifterna inom transportpolitiken uppgick 2018 till 56 miljarder kronor (prop. 2018/19:1, utgiftsområde 22, s. 17).
[34] Isacsson och Börjesson, VTI (under publ.).

också för denna kategori som det är lättast att utveckla finansieringsinstrumenten. Kommuninvest, kommunernas och regionernas samägda finansinstitut, har tidigare emitterat så kallade gröna obligationer, en erfarenhet som kan utnyttjas också i detta sammanhang.[35]

Andra åtgärder som kompetensutveckling av personal eller stöd till föräldrar i utsatt situation faller med gängse terminologi inom driftsbudgeten, även om de innebär utgifter som i det längre perspektivet kan sänka kostnaderna inom det egna eller angränsande områden. Det är för denna kategori som man bör utreda möjligheterna att precisera eller öka kommunernas och regionernas handlingsutrymme på det finansiella området. Kommuner kan i dag avsätta eventuella överskott i en resultatutjämningsreserv, som är avsedd för utgifter vid en lågkonjunktur. Resultatutjämningsreserven skulle under lämpligt utformade villkor kunna utvidgas till att omfatta sociala investeringar i form av effektiviseringsåtgärder. För närvarande råder asymmetri vad gäller balanskravet, det vill säga överskott ska konsolideras in i det egna kapitalet, medan underskott ska återställas inom tre år. Denna asymmetri skulle kunna justeras för att möjliggöra bland annat sociala investeringar.[36]

Förslag: Utred kommunernas och regionernas möjligheter att avsätta medel och disponera positiva ekonomiska resultat i sociala investeringar.

Analysfunktion

Som stöd för beslutsfattandet i kommuner och regioner och finansiärernas ställningstaganden behöver kapaciteten för analys av sociala investeringar ökas. En del av analysproblemet är att fördela kostnader och vinster med olika åtgärder över huvudaktörerna stat, region och kommun. Stor vikt måste läggas på att samla och standardisera erfarenheter från olika tillämpningsområden som underlag för framtida investeringar.

Det finns uppenbara skalfördelar i sådan verksamhet, och en gemensam nationell resurs bör därför skapas. Stat, regioner och kommuner har ett gemensamt intresse i en sådan verksamhet. En möjlig-

[35] Kommuninvest (2019).
[36] Balkfors m.fl. (2020), s. 131–132.

het är en form av gemensamt projekt, samfinansierat av staten och den kommunala sektorn. Rådet för kommunala analyser är formellt en ideell förening med denna konstruktion. En annan möjlighet är en fristående institutsbildning av samma typ som RISE, som har en viss verksamhet inom området. Eftersom verksamheten kommer att vara koncentrerad till den offentliga sektorns problem, förefaller den lösningen mindre naturlig.

Den tilltänkta verksamheten erinrar om den som i dag bedrivs inom de sektoranknutna analysmyndigheterna – IFAU, ISF, Tillväxtanalys med flera – men skiljer sig från dessa genom det nära samarbete som kommer att krävas med kommuner och regioner i projekt som ska genomföras i denna sektor. Eftersom en lämplig ordning är att verksamheten också får ett sakanslag utöver den egna verksamhetsbudgeten (se nästa avsnitt), är den naturliga lösningen en statlig myndighet.

Analysfunktionen kräver analyskapacitet på hög nivå, motsvarande vad som i dag tillämpas inom transport- och sjukvårdsområdena för att bedöma effektiviteten i olika åtgärder. Förebilder på detta område kan vara Washington State Institute of Public Policy (WSIPP) i USA och Dartington Service Design Lab i Storbritannien. Inom landet är viss kapacitet under uppbyggnad inom det statliga forskningsinstitutet RISE. Bemanningen ska bestå av samhällsvetenskapligt skolade personer på hög nivå med kunskap om ekonomisk kalkylmetodik och dess styrkor och svagheter, kompletterade med expertis från andra relevanta områden som fysisk planering, medicin, kriminologi och andra. Samarbete med de existerande analysmyndigheterna är ett självklart inslag i verksamheten.

De närmare villkoren för en analysverksamhet av detta slag får bli föremål för en organisationsutredning. För en kritisk massa av analyskompetens torde krävas omkring 50 personer med analytisk skolning på hög nivå inom olika discipliner.

Rekommendation: Skapa en analysmyndighet med uppgift att i dialog med kommuner och regioner utveckla, standardisera och sprida vetenskapligt grundade metoder för att värdera kostnader och nyttor med sociala investeringar.

Ett statligt finansieringsinstrument

Den kommunala sektorn har ett uppenbart intresse av att mobilisera kapital för investeringar med sociala dimensioner. När investeringskaraktären är tydlig, exempelvis när det handlar om byggnader eller offentliga utrymmen, är detta någorlunda lätt att hantera. Kommuninvest, kommunernas gemensamma organ för upplåning på finansmarknaden, har sedan tidigare erfarenhet av så kallade gröna obligationer, och vissa sonderingar beträffande emittering av sociala obligationer har gjorts.[37]

Många av de åtgärder som är aktuella inom den kommunala sektorn har dock inte denna klassiska investeringskaraktär. En komplikation är också att regionen och staten ofta har ett intresse i utfallet, får del av vinsterna från åtgärderna och att staten dessutom även är delfinansiär via transfereringarna till den kommunala sektorn. I synnerhet för den mjukare kategorin – åtgärder som inte klassas som investeringar i traditionell mening – finns ett behov av att experimentera, skaffa sig erfarenheter, utföra kvalificerade utvärderingar och sprida kunskapen. Olika lösningar är tänkbara. En möjlighet är ett riktat statsbidrag till kommuner och regioner förknippat med villkor för vad som ska kunna rubriceras som sociala investeringar. Riktade statsbidrag är dock inte särskilt uppskattade i den kommunala sektorn, och arbete pågår för närvarande med att reducera antalet. Om initiativet för att söka ligger på den kommunala sfären, riskerar man också att få selektionsproblem som försvårar utvärderingen av de aktiviteter som finansieras.

En annan möjlighet är ett anslag på statsbudgeten som administreras av en myndighet och från vilket kommuner och regioner kan söka. De projekt som beviljas medel bör då väljas i samarbete mellan analysmyndigheten och kommuner eller regioner med sikte på möjligheterna till utvärdering. Anslaget skulle kunna förvaltas av analysmyndigheten på samma sätt som ursprungligen var tänkt för Delegationen mot segregation vad avsåg medel till kommuner och områden med särskilda utmaningar. Detta anslag förutsågs ursprungligen uppgå till drygt 2 miljarder kronor. Denna omfattning torde vara rimlig också för det här aktuella anslaget, men omfattningen bör utredas närmare.

[37] U. Bengtsson, Kommuninvest, pers. medd. jan. 2020.

En annan möjlighet är en statligt administrerad fond med krav på att vara långsiktigt självfinansierande. Detta förutsätter att det finns kunskapsunderlag för att värdera olika investeringar och torde vara en möjlighet först på längre sikt.

Rekommendation: Inrätta ett anslag på statsbudgeten för experiment med och utvärdering av sociala investeringar, med sikte på att bygga upp erfarenheter och kunskap om hur kostnader och intäkter bör fördelas. Anslaget ska förvaltas av analysmyndigheten på området.

27.3.3 EU-relaterade frågor

Överimplementering

I den för kommissionen skrivna underlagsrapporten av Jörgen Hettne om implementeringen av EU-regelverket i Sverige görs en mer ingående analys av hur EU-medlemskapet har påverkat förutsättningarna inom en rad sektorer. Förutsättningarna varierar, och problemen har också hanterats på olika sätt i de aktuella fallen. Som konstateras av författaren behöver en överimplementering inte nödvändigtvis vara fel. Ett medlemsland kan självfallet på egna grunder komma fram till en striktare lagstiftning än EU-medlemskapet kräver. Vad som är viktigt är att diskussionen inom Sverige vilar på korrekta grunder och att man inte felaktigt använder medlemskapet som motiv för lagändringar som man vill genomföra av inrikespolitiska skäl.

Exempel på implementeringar som skulle vara aktuella för en översyn med sikte framför allt på utnyttjat handlingsutrymme är lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, spellagen (2018:1138) och alkohollagen (2010:1622).

Rekommendation: Gör en systematisk genomgång av några av de olika lagar som implementerar EG-rätten i syfte att identifiera outnyttjat handlingsutrymme med avseende på jämlikhetsperspektivet.

Stärkt tillsyn

Hur den rättsliga implementeringen av EU-regelverket görs är alltså viktigt, men ytterst bestäms naturligtvis konsekvenserna av medlemskapet av hur regelverket efterlevs i praktiken. På flera områden förekommer systematiska överträdelser. Ett exempel är transportsektorn, där utländska åkeriers verksamhet i Sverige (s.k. cabotage) regelmässigt visar sig bryta mot reglerna.[38] Det gäller inte bara reglerna för åkeriverksamheten som sådan utan även beskattningen av den personal som arbetar inom näringen.

Även byggsektorn uppvisar problem vad gäller övervakningen av anställningsvillkor, arbetsmiljö med mera.[39] Exempel på identifierade problem är att konkurrensen snedvrids till följd av oseriös och kriminell verksamhet som drabbar företag som följer lagar och avtal, att dålig arbetsmiljö leder till skador och sjukdom och att skatteintäkter undanhålls.

Vissa av dessa problem är åtkomliga med traditionell arbetsmiljötillsyn av den form som Arbetsmiljöverket bedriver, delvis med stöd av fackliga organisationer. Andra, som den citerade studien om cabotage, kräver nya och mer sofistikerade undersökningsmetoder. Det bör understrykas att åtskilliga brott mot regelverket, exempelvis momsbedrägerier, inte lämnar några tydliga avtryck i den yttre verkligheten utan utförs helt och hållet i en elektronisk miljö.

Brott mot EU-regelverket skadar tilltron till svenska myndigheters möjlighet att säkerställa en korrekt implementering och hotar EU-medlemskapets legitimitet.

Bedömning: Tillsynen av EU-regelverkets efterlevnad behöver stärkas. I vissa fall krävs utveckling av nya tillsynsverktyg. Vid sidan av den allmänna utbyggnad av tillsynen som tidigare föreslagits (kapitel 18) bör behovet av nya tillsyns- och analysinstrument utredas.

[38] Sternberg et al. (2015).
[39] Byggnads region Stockholm–Gotland & Stockholms Byggmästareförening (2017).

27.3.4 Breddat politiskt inflytande

Flera av de problem som beskrivits ovan kommer att reduceras om kommissionens förslag på andra områden realiseras – minskad ojämlikhet, höjd kvalitet i utbildningssystemet och förbättrad integration av både barn och vuxna med utländsk bakgrund. De problem som är förknippade med det demokratiska samtalet, massmedieutvecklingen och relaterade frågor analyseras i en underlagsrapport till kommissionen skriven av Lars Nord. Nord identifierar problem både i medieproduktionens förutsättningar och i medborgarnas förutsättningar att orientera sig i medielandskapet. Frågor rörande mediekunskap, källkritik och liknande hanteras av en annan utredning.[40] Förslagen nedan begränsas därför till den sista punkten i problembeskrivningen ovan.

Skärpt lagstiftning rörande partiernas finansiering

Ett modernt regelverk rörande partifinansiering i Sverige infördes med lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier. Sverige hade då under lång tid kritiserats internationellt för att inte på ett rimligt sätt hantera de risker för otillbörlig påverkan utifrån som varje politiskt system löper. Organisationen *Groupe d'États contre la Corruption*, Greco, hade framfört allvarlig kritik i en serie rapporter. Även efter det att lagen (2014:105) hade införts hade Greco invändningar mot luckor i regelverket.[41] Som ett svar på kritiken presenterade regeringen en proposition om en ny lag, prop. 2017/18:55, vilken baserades på en offentlig utredning och har antagits av riksdagen.[42]

Genom den nya lagen har kravet på intäktsredovisning utökats till att gälla även för partier på regional och lokal nivå och för sidoorganisationer till partier. Varje ideell förening inom ett parti eller en sidoorganisation och varje ledamot och ersättare för ledamot ska redovisa sin egen verksamhet. Begränsningarna till politisk verksamhet och personvalskampanjer tas bort. Partier på central nivå som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt stöd och deras sidoorganisationer på central nivå ska alltid lämna en intäktsredovisning. Övriga behöver inte lämna någon in-

[40] Dir. 2018:88. Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet.
[41] Greco (2017).
[42] SOU 2016:74; Lag (2018:90) om insyn i finansiering av partier.

täktsredovisning om intäkterna under redovisningsperioden, efter vissa avdrag, understiger 0,5 prisbasbelopp. Det införs också ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger 0,05 prisbasbelopp. Det tidigare indirekta förbudet togs bort.

På några punkter kvarstår dock frågetecken. Tillämpningsområdet för insynslagen har inte utvidgats till att omfatta särskilda insamlingsorganisationer. Motivet för detta var enligt kommittén att det för närvarande inte finns några särskilda insamlingsorganisationer som stöder riksdagspartierna.[43] Anonyma bidrag är tillåtna om de understiger ett visst gränsvärde (satt till 0,05 basbelopp). Gränsvärdet för den allmänna redovisningsskyldigheten har satts till 0,5 basbelopp. Sanktioner omfattar förseningsavgifter och sanktionsavgifter för brott mot regelverket, med ett maximalt belopp på 100 000 kronor. Som påpekas av några remissinstanser (Stockholms universitet och Transparency International) uppfyller Sverige inte heller efter den nya lagens ikraftträdande Grecos rekommendationer. De särskilda insamlingsorganisationerna synes särskilt viktiga att reglera utan att invänta att de introduceras och växer sig starka.

I den senaste uppföljningen pekar Greco bland annat på den bristfälliga redovisningen av kontakter mellan beslutsfattare på central politisk nivå och representanter för olika intressegrupper.[44]

I Transparency Internationals senaste mätning av den uppfattade korruptionen i världens länder konstateras att brister i kampen mot korruption ofta hänger samman med att länken mellan ekonomiska intressen och politiska partier försummas.[45] Flera G7-länder har fallit i indexet till följd av brister i detta avseende, medan 60 procent av de länder som har avancerat sedan 2012 har gjort det delvis på grund av skärpt lagstiftning på området.

Förslag: Regelverket beträffande bidrag till de politiska partierna skärps ytterligare för att på alla punkter motsvara Grecos krav.

[43] SOU 2016:74, s. 265.

[44] Greco (2019), s. 44: "(i) introducing rules and guidance on how persons entrusted with top executive functions engage in contacts with lobbyists and other third parties seeking to influence governmental processes and decisions; and (ii) that sufficient information about the purpose of these contacts be disclosed, such as the identity of the person(s) with whom (or on whose behalf) the meeting(s) took place and the specific subject matter(s) of the discussion (paragraph 52)".

[45] Transparency International (2020).

En ny maktutredning

Den amerikanska utveckling som beskrivits i kapitel 14 och som innebär att det politiska beslutsfattandet i växande utsträckning styrs av ekonomiskt starka gruppers, företags och organisationers intressen är på längre sikt ett hot mot den representativa demokratins funktion och legitimitet. Det är därför angeläget att eventuella liknande tendenser klarläggs och diskuteras.

Det finns olika sätt att initiera forskning med ett identifierat samhällsintresse. Den universitetsbaserade forskningen ska vara fri i valet av problem och metoder, och erfarenheten av riktade forskningsanslag är inte odelat positiva.

Vissa viktiga frågor anses med gängse kriterier i forskningsvärlden inte heller forskningsbara. Det kan gälla undersökningar av rent kartläggande och beskrivande natur, undersökningar som kräver datainsamling med okonventionella metoder som dold kamera och liknande. Denna verksamhet ligger i gränslandet mellan forskning och kvalificerad journalistik.

Ett lämpligt format för en större undersökning med ovan skisserad inriktning kan därför vara en ny maktutredning, det vill säga en offentlig utredning bemannad med meriterade forskare och ett anslag för underlagsrapporter från specialister på olika relevanta områden. En internationell ansats är nödvändig, givet ämnets generella natur.

Förslag: Tillsätt en ny maktutredning med inriktning mot det politiska systemets integritet. Lämpliga förebilder kan hämtas från den amerikanska forskning som har citerats i texten.

27.3.5 Dataunderlag för analys och forskning

Registerdata lagras både för styrning av verksamheter och för forskningsändamål. Någon skarp gräns mellan dessa syften går knappast att dra. Statistik för verksamhetsstyrning som samlas in av exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket görs tillgänglig i anonymiserad form för forskningsändamål. I den kommunala sfären finns så kallade öppna jämförelser från en rad områden, som hälso- och sjukvård, skola och samhällsplanering. Syftet med dessa jämförelser är

att regioner och kommuner ska kunna använda dem för att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten, men de kan självfallet vara användbara också för forskningen.

Samhällets försörjning med statistik allmänt och specifikt för forskning har utretts vid flera tillfällen.[46] Sverige är som sagt väl försörjt med registerdata på en rad områden, men tidigare i detta betänkande har ett antal områden identifierats där statistiken kan behöva utvecklas. Exempel är barnhälsa, arbetsmiljö, förmögenhetsstatistik och försäkringar på arbetsmarknadsområdet. Vissa kunskapsluckor är av gammalt datum, medan andra har uppstått till följd av förändrad regim inom den berörda sektorn, och nya problem kan tillkomma till följd av förändrad tolkning av lagstiftningen.

Enligt kommissionens mening är det därför motiverat att ta ett samlat grepp på ett antal områden i syfte att identifiera behovet av kompletterande statistik för uppföljning, utvärdering och forskning. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot de områden där nya styrregimer har introducerats genom outsourcing och privatisering. Här finns inte bara det traditionella avvägningsproblemet mellan kunskapsintresse och personlig integritet utan också intresset av kommersiell sekretess som en komplicerande faktor.

Förslag: Utred behovet av kompletterande dataregister för uppföljning, tillsyn, utvärdering och forskning inom de nämnda områdena och eventuellt andra där liknande behov kan identifieras. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot områden där datainsamling under senare år har försvårats till följd av nya styrregimer.

[46] Se exempelvis SOU 2012:36. *Registerdata för forskning*, SOU 2012:83. *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB* och SOU 2018:36. *Rätt att forska Långsiktig reglering av forskningsdatabaser*. För sjukvårdsområdet, se SOU 2017:47.

28 Skatter

Någon fullständig analys av skattepolitiken har kommissionen med sitt mandat och sina resurser självfallet inte haft möjlighet att genomföra. Diskussionen av skattepolitikens utformning i detta kapitel begränsas därför till de aspekter som har ett nära samband med kommissionens uppdrag – att lämna förslag på åtgärder som bidrar till ökad jämlikhet samtidigt som landets ekonomiska potential stärks.

28.1 Utgångspunkter

- Skattereformen 1991 baserades på principer om ett skattesystem med breda skattebaser, låga och enhetliga skattesatser, enkla regler samt separat (dual) beskattning av inkomster från arbete och inkomster från kapital. Dessa principer är fortfarande eftersträvansvärda.
- Det är önskvärt att skattesystemet uppmuntrar människor till ansträngning oberoende av kapacitet och löneläge. En strävan efter att jämna ut skillnader i förutsättningar kräver å andra sidan en viss utjämning av utfall i de delar som beror på tur och andra gynnsamma omständigheter som människor inte själva råder över, vilket skapar ett behov av att beskatta också personer med hög förmåga. Här föreligger alltså ett avvägningsproblem.
- Grunden i ett modernt skattesystem bör vara en progressiv inkomstbeskattning.[1] Det råder en stark korrelation mellan förmåga (mätt som arbetsinkomst) å ena sidan och kapitaltillgångar och kapitalinkomster å den andra.[2] Detta talar för att man beskattar kapital som komplement till arbete för att kunna öka progres-

[1] IMF (2017), Waldenström et. al. (2018), Bastani och Selin (2019).
[2] Bastani och Selin (2019).

siviteten i den sammantagna beskattningen utan att öka marginalskatten på arbete alltför mycket.

- Som visats i kapitel 6 är skattekvoten inget bra mått på hur stora de offentliga ingreppen i hushållens ekonomi är. Sverige har vid en direkt jämförelse med andra OECD-länder en relativt hög skattekvot, men korrigerat för skattebelagda transfereringar, välfärdspolitik på budgetens utgiftssida och andra inslag i politiken intar Sverige snarare en mellanposition. Skattekvoten har sedan sekelskiftet sjunkit med 5,8 procent av BNP, i dagsläget motsvarande drygt 290 miljarder kronor.[3]
- Givet den förväntade demografiska utvecklingen och dithörande utgiftsutveckling, behöver uthålligheten hos skattesystemet och dess baser säkerställas.
- Miljörelaterade skatter fyller, vid sidan av det rent fiskala syftet att inbringa skatteintäkter, den miljöpolitiska funktionen att bidra till att reducera negativa externa effekter som emissioner av växthusgaser. I den mån detta senare mål realiseras kommer skattebaserna i fråga att urgröpas, vilket bör beaktas när man analyserar skattesystemets långsiktiga hållbarhet.

Kapitalbeskattning

Kapitalbeskattning berör både flöden och stockar, schematiskt sammanställt i tabell 28.1.

Tabell 28.1 Kapitalbeskattningens komponenter

Skatt på kapitalflöden och -stockar

Skatt på kapitalinkomster		Skatt på kapitaltillgångar
Privatpersoner	*Företag*	
Skatt på räntor	Bolagsskatt	Förmögenhetsskatt
Skatt på utdelning		Fastighetsskatt
Skatt på kapitalvinst		Stämpelskatt
Avdrag för underskott		Arvs- och gåvoskatt

Källa: Tabellen är baserad på Waldenström m.fl. (2018), figur 2.1, s. 31.

[3] SCB Nationalräkenskaper.

- Intäkterna från kapitalbeskattningen fluktuerar relativt kraftigt, men de har trendmässigt sjunkit från 7 till 5 procent av BNP sedan 1990-talet,[4] trots att både stockar och flöden har ökat.

Bostadsbeskattning

- Finansiella tillgångar är ofta lättrörliga och därmed svåra att beskatta. Fastigheter är däremot trögrörliga och brukar därför ofta betraktas som en effektiv skattebas, då skatt på fastigheter inte i någon större utsträckning snedvrider människors beteenden.
- Fastighetsskatten har ersatts av en kommunal avgift med ett relativt lågt satt tak, som i realiteten kan jämställas med en skatt.
- I dag rankar Europeiska kommissionen Sverige som ett av de länder som har mest gynnsamma skatteregler för ägt boende. Både fastighetsskatten och ränteavdragen bidrar till detta.[5] Medan Sverige har minskat sin skatt på fastigheter har den internationella trenden gått åt motsatt håll.[6] I Sverige är den totala skattebördan av fastighetsavgiften och stämpelskatten cirka 0,5 procent av BNP. Frankrike, Italien, USA och Storbritannien beskattar fastigheter mellan tre och fyra gånger högre.[7]

Skatteutgifter

- En skatteutgift definieras som förlorade skatteintäkter på grund av särregler i skattelagstiftningen i förhållande till en viss normbeskattning. Några av de större skatteutgifterna framgår av tabell 28.2.

Tabell 28.2 Större skatteutgifter 2019

Miljarder kronor

Skatteutgift	Belopp
Nedsatt livsmedelsmoms	31,5
Nedsatt moms på restaurang- och cateringtjänster	11,0
Skattereduktion för rot-arbeten	9,8
Skattereduktion för rut-tjänster	5,4

Källa: Regeringens skrivelse 2018/19:98.

[4] Waldenström m.fl. (2018), s. 106.
[5] European Commission (2018).
[6] Waldenström m.fl. (2018).
[7] Finanspolitiska rådet (2019).

- Politik som till någon del bygger på subventioner bör bedrivas på budgetens utgiftssida. Subventioner som ges formen av skatteundantag komplicerar skattesystemet och minskar transparensen i den förda politiken.
- Skatteutgifternas utformning innebär att de tenderar att vara mest gynnsamma för höginkomsttagare.

Förändringar i skattesystemet

Som framgått har skattesystemet under senare decennier förändrats i ett antal olika avseenden. Dessa förändringar, som är en del av förklaringen till ökande ojämlikheter, har motiverats med att de på olika sätt skulle bidra till öka den ekonomiska tillväxttakten. Det finns anledning att granska dessa argument närmare.

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

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

Ett tredje motiv är inriktat mot företagandets villkor och har konkretiserats i exempelvis gynnsamma regler för fåmansföretag, låg bolagsbeskattning och en generellt sett lindrig beskattning av förmögenheter. Den gemensamma nämnaren för dessa åtgärder har

varit att det har ansetts nödvändigt att skapa gynnsammare villkor för företagande i landet. De internationella jämförelser av villkoren för företagande i olika länder som regelbundet görs av Världsbanken och olika finansinstitut visar dock att villkoren i Sverige hör till de gynnsammaste i världen.[8] Om detta motiv har haft någon relevans i det förflutna, har det alltså nu förlorat sin kraft.

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

28.2 Problem och diagnos

Problembild kapitalbeskattning

- Kapitalbeskattningen har minskat genom ett antal avsteg från den ursprungliga principen om enhetlig beskattning. När det gäller skatt på kapitaltillgångar har förmögenhetsskatten och arvs- och gåvoskatten tagits bort, liksom fastighetsskatten. Beträffande skatt på kapitalinkomster gäller nedsatt skattesats exempelvis på olika aktieslag, uthyrning av privatbostad samt subventionerat sparande. De angivna syftena varit att lämna stöd till olika grupper (bostadsägare, pensionssparare) och att främja entreprenörskap och sysselsättning (fåmansföretag, rot- och rut-avdrag).
- Kapitaltillgångar och kapitalinkomster har ökat kraftigt i Sverige. Fördelningen av dessa är starkt ojämn i befolkningen, och ojämlikheten har dessutom ökat. Detta är en viktig orsak till att inkomstfördelningen blivit alltmer ojämn. Den ökade spridningen av kapitalinkomsterna förklarar två tredjedelar av den sammanlagda ökningen av inkomstspridningen. Det är sannolikt att det är avståndet mellan den högsta inkomstdecilen och medianen som har haft störst betydelse för den ökande inkomstojämlikheten.[9]

[8] I Världsbankens publikation *Doing Business 2020* ligger Sverige globalt på tionde plats, inom Europa på fjärde i en grupp med Danmark, Norge och Storbritannien. I World Economic Forums årliga publikation *Global Competitiveness Report* har Sverige i genomsnitt rankats på plats 6–7 under de senaste 10 åren. I Forbes rankning har Sverige under de senaste åren hört till de 5 främst placerade och låg år 2017 på första plats.
[9] Björklund m.fl. (2019), s. 92.

- 2017 hade kvinnor i genomsnitt knappt hälften så stora kapitalinkomster som män, ett förhållande som varit stabilt sedan mitten av 1990-talet. Skillnaden i nivå på kvinnors och mäns genomsnittliga kapitalinkomster har därmed ökat och därmed också den ekonomiska ojämlikheten mellan könen.[10] En viktig bidragande orsak är de ändrade reglerna för beskattning av fåmansföretag (de s.k. 3:12-reglerna), som företrädesvis har gynnat män.
- Den sociala rörligheten mätt med korrelationen mellan två generationers inkomst är hög i Sverige utom i de högsta och de lägsta inkomstskikten.[11] Rörligheten när det gäller förmögenhet är mycket mindre, och ärvt kapital spelar en stor roll för dessa utfall. Arvsflödenas andel av hushållsinkomsterna har ökat kraftigt.[12]

Diagnos kapitalbeskattning

- Under de drygt 25 år som har gått sedan skattereformen har ett antal skatteändringar genomförts med olika politiska syften. Regeringar som eftersträvar en låg skattekvot har ett generellt intresse av att välja stöd på skattesidan än på utgiftssidan. Skattesystemet har därför under de gångna tre decennierna avlägsnat sig från de ursprungliga principerna. Med ständiga ändringar och undantag minskar likformigheten, snedvridningar uppstår, och spelreglerna uppfattas som mindre stabila.
- Att öka skatteintäkterna från kapital genom en breddning av baserna och höjning av nedsatta satser skulle återställa viktiga principer i systemet. Utifrån ett fördelningsperspektiv bedömer kommissionen också att kapitalbeskattningen behöver öka. Den ojämna fördelningen av kapitaltillgångar och kapitalinkomster bidrar till stark ojämlikhet i förutsättningar i olika skeden av livet.

[10] Prop. 2019/20:1, Ekonomisk jämställdhet Bilaga 3, s. 26.
[11] Se avsnitt 3.4.
[12] Enligt Waldenström m fl (2018), s. 15, ärvs årligen kapital till ett värde av en sjättedel av hushållens disponibla inkomster.

Problembild bostadsbeskattning

- Skatteneutraliteten mellan boendeformerna har successivt urholkats. Hyresbostäder är i dag skattemässigt missgynnade i jämförelse med ägt boende.[13]
- Sammantaget har dagens bostadsbeskattning regressiva fördelningseffekter, då den karakteriseras av låga skatter för dem som äger sitt boende (vilket ofta är personer med högre inkomster) och till viss del dubbelbeskattning för dem som bor i hyresrätt (vilka ofta är hushåll med lägre inkomster).
- Den kommunala fastighetsavgiften, som ersatte fastighetsskatten 2008, växer i proportion till taxeringsvärdet för hus och bostadsrätter upp till en taknivå. Över detta tak (som är lågt satt) minskar avgiften i relation till taxeringsvärdet. Det gör att avgiften dels är regressiv, dels att fastigheter på orter med lägre taxeringsvärden i genomsnitt har en högre avgift relativt taxeringsvärdet.
- De senaste decennierna har präglats av stora prisökningar på ägt boende. Prisstegringen i Sverige har varit kraftigare än i många jämförbara länder.[14] På sikt får dessa värdestegringar effekter på fördelningen av disponibel inkomst, på skuldsättningen och på rörligheten på arbetsmarknaden.
- Två av tre unga tjänstemän som har köpt en bostad i Stockholmsregionen har fått ekonomisk hjälp av föräldrar eller andra närstående.[15] Det illustrerar att de unga som inte har möjlighet att få ekonomisk hjälp hemifrån också har svårigheter att ta sig in på bostadsmarknaden i Stockholm, vilket försvårar tillgången till både utbildning och arbetsmarknad i denna tillväxtregion.

Diagnos bostadsbeskattning

- Den låga fastighetsskatten påverkar, tillsammans med takten på byggandet, lånetak och amorteringskrav både värdestegring och hushållens skuldsättning. På lång sikt innebär värdestegringen av det ägda boendet en kapitalöverföring till dem som är inne på

[13] SOU 2014:1. Se vidare kapitel 12.
[14] Finanspolitiska rådet (2019).
[15] Unionen (2019).

marknaden för ägt boende som försvårar inträdet för dem som försöker ta sig in. Prisökningarna omfördelar inte bara kapital utan gör det även svårare för dem som vill ta sig in på bostadsmarknaden och som saknar kapital. Att begränsa prisökningarna genom amorteringskrav och bolånetak leder till att grupperna som står utanför ägandemarknaden får svårare att ta sig in, samtidigt som de grupper som lånefinansierar sitt boende får större svårigheter än de som kan finansiera sina köp utan lån.

- Att äganderätter är skattemässigt gynnade jämfört med hyresrätter har medverkat till att byggandet har inriktats på ägt boende, och även på dyrare bostäder än vad stora grupper efterfrågar.

Problembild skatteutgifter

- Även på andra skatteslag än kapital har det vuxit fram ett antal nedsättningar och undantag inom skattesystemet. Inom mervärdesskatteområdet beräknades skatteutgifterna år 2019 omfatta 16 procent av de totala intäkterna, inom punktskatteområdet 31 procent.[16]
- Många skatteutgifter är ineffektiva utifrån sina angivna syften. Den nedsatta momsen på livsmedel är ett exempel.

Diagnos skatteutgifter

- Det händer lätt att skatteutgifter inte omprövas utifrån sina syften i samma utsträckning som ordinarie utgifter, eftersom de inte ingår i den ordinarie budgetprocessen på samma villkor som vanliga utgifter och dessutom är svårare att följa upp och utvärdera. Ansvaret för uppföljning och utvärdering blir också oklart, när en myndighet (Skatteverket) ansvarar för administrationen och andra myndigheter inom respektive sektor har ansvar för substansen.

[16] Regeringens skrivelse 2018/19:98. Redovisning av skatteutgifter 2019.

28.3 Förslag

28.3.1 Kapitalinkomstbeskattning

Ökad likformighet i beskattningen av kapitalinkomster

Många studier visar att individer med hög förmåga (mätt som arbetsinkomst) också har höga kapitalinkomster.[17] En ökad kapitalskatt innebär att progressiviteten i inkomstbeskattningen ökar utan att marginalskatterna på arbete ökar.

I arbetet med skattereformen 1991 sattes kapitalinkomstskatten till 30 procent med hänvisning till nivån på kommunalskatten, som är den inkomstskatt som de flesta svenskar betalar. Sedan dess har kapitalinkomstskatten minskat genom olika undantag, samtidigt som den kommunala uttaxeringen har höjts. Den genomsnittliga utdebiteringen uppgår år 2020 till 32,28 procent.[18] Till detta kommer effekten av en lägre inflation, som har medfört att den reala avkastningen på kapital har varit högre än vad som förutsågs 1991.

Dagens många undantag och nedsättningar medför påtagliga snedvridningar. Avvikelser från normen 30 procent framgår av tabell 28.3. En enhetlig skattesats på kapitalinkomster skulle innebära att spar- och investeringsbeslut inte snedvrids.

Tabell 28.3 Skattesatser på olika kapitalinkomster

Individnivå

Kapitalinkomstslag	Nominell skattesats, procent
Uthyrning av privatbostad < 40 000 kronor	0
Pensionssparande	15
Utdelning och kapitalvinst kvalificerade aktier i fåmansbolag	20
Kapitalvinst försäljning privatbostad	22
Utdelning och kapitalvinst onoterade aktier	25
Investeringssparkonto	30*
Bankränta, utdelning och kapitalvinst noterade aktier	30

*: schablonavkastningen på innehav på investeringssparkonto bestäms av statslåneräntan. Vid låg ränta blir den effektiva skattesatsen betydligt lägre.
Källa: Tabellen är baserad på Waldenström m.fl. (2018), tabell 4.2.

[17] Se exempelvis Bengtsson & Waldenström (2018).
[18] SCB Kommunalskatterna.

SNS Konjunkturråd 2018 förordade att kapitalinkomstskatten sätts till 25 procent och motiverat det med att breddade baser kommer att öka skatteintäkterna och att en lägre skattesats mildrar effekten av inflationen på beskattningen.[19] Rådet lämnar i sin rapport en skissartad statisk konsekvensberäkning av en enhetlig kapitalinkomstskatt på 25 procent. Statens intäkter beräknas öka med ”upp till 5 miljarder kronor – vilket ligger nära den statistiska felmarginalen”. Detta skulle medföra att skatten på utdelning och vinst i fåmansbolag ökar (från dagens 20 procent).

Givet osäkerheterna kring skatteintäkternas storlek, att kapitalinkomstskatterna behöver balanseras mot skatten på arbetsinkomster och att kapitalbeskattningen påverkar skattesatsen på exempelvis fastighetsskatten, är det svårt att förorda någon exakt skattesats utan en omfattande analys. Ett alternativ är att behålla 30 procent, ett annat att höja nivån till den genomsnittliga kommunalskatten på 32,28 procent, som var en referenspunkt när skattereformen utformades.

Rekommendation: Återställ en enhetlig skattesats för alla kapitalinkomster. Skattesatsen måste vara så hög att intäkterna från kapitalbeskattningen ökar relativt intäkterna från beskattningen av arbetsinkomster.

Arvs- och gåvoskatt

En arvsskatt bidrar till mer jämlika livsmöjligheter, eftersom den gör den enskilda människans förutsättningar mer oberoende av vilka föräldrar hon har råkat få. Hur starkt omfördelande den blir beror på hur den utformas och vilket ändamål den används till. SNS Konjunkturråd 2018 visar i sin rapport att flödet av ärvt kapital har ökat markant de senaste 20 åren och i dag överstiger en sjättedel av hushållens disponibla inkomster.[20] Skattebasen har alltså ökat kraftigt jämfört med andra inkomster, och skillnaderna i barns livschanser förstärks i takt med ökande arvsflöden.

[19] Waldenström m.fl. (2018).
[20] Waldenström m.fl. (2018), s. 15.

Ett arv har en viss negativ effekt på arvtagarens arbetsutbud, men bedömningarna av storleken på denna effekt varierar.[21] En arvsskatt kan därmed bidra till en viss ökning av arbetsutbudet. Storleken på effekten torde variera avsevärt med de inkomster som arvtagaren i övrigt har.

Till skillnad från förmögenhetsskatt är arvsskatt är en relativt vanlig företeelse internationellt; den finns för närvarande i 18 av 28 OECD-länder. Ett arv har fördelen att det ofta sammanfaller med inkomstflöde, det vill säga att det likviditetsproblem som föreligger med fastighetsskatten är mindre uttalat här. En arvsskatt medför också liksom fastighetsskatten en liten snedvridning jämfört med andra skatter.

I Sverige fanns en arvsskatt fram till år 2004. Den var jämförelsevis regressiv, i den meningen att den beskattade mycket små arv, medan onoterade aktier var undantagna.

Konjunkturrådet 2018 föreslår i sin rapport att en arvs- och gåvoskatt ska utredas med sikte på en skatt med ett relativt högt fribelopp. Även andra har tagit upp arvs- och gåvoskatt som en lämplig kandidat i en utvidgad kapitalbeskattning.[22] Det praktiska problemet med att värdera onoterade aktier och vissa andra slags tillgångar måste dock hanteras.

Som nämnts har skattebasen, arvsflödena, vuxit kraftigt under senare årtionden. Hur stora skatteintäkterna från en arvsskatt blir beror dels på var den nedre gränsen för skatteuttag sätts, dels på vilken eller vilka skattesatser som väljs.

I en bedömning av skatten bör man inte bara se till de årliga intäkterna, som kommer att vara jämförelsevis små, utan också till de långsiktiga effekterna på fördelningen av kapitalet och relationen mellan kapital och BNP. I en reform med sikte på en ökad beskattning av kapital är arvs- och gåvoskatten ett lämpligt inslag. Legitimiteten hos arv som inkomstkälla är dessutom låg, med det individbaserade liberala perspektiv som kommissionen har utgått från.

Rekommendation: Återinför arvs- och gåvoskatt med ett relativt högt fribelopp och därefter en rak eller progressiv beskattning.

[21] Elinder m.fl. (2011).
[22] LO (2018).

Förmögenhetsskatt

Den samlade privata förmögenheten i Sverige har fördubblats på 20 år, och förmögenhetskvoten (förmögenhetsstockens andel av bruttonationalinkomsten) är i dag den högsta på 200 år. Sverige följer ett internationellt mönster därvidlag.

Uppbyggandet av allt större förmögenheter bidrar mer till den ökande ojämlikheten än växande skillnader i förvärvsinkomster. De allra mest förmögnas andel av förmögenheten har ökat kraftigt. Kapitalkoncentrationen illustreras av att 0,001 procent av befolkningen äger 6 procent av förmögenheten.[23] Ur ett fördelningsperspektiv är det därför eftersträvansvärt att återinföra en förmögenhetsskatt, och det finns också ett medborgerligt stöd för skatt på större förmögenheter.[24] En enhetlig skatt på alla slag av tillgångar skulle skapa likformighet och inte snedvrida investeringsbeslut.

Det finns dock två praktiska hinder för att införa en förmögenhetsskatt. Det första är svårigheten att värdera företagstillgångar, framför allt onoterade bolag, det andra möjligheten att flytta kapital över gränser för att undkomma skatt. Det senare hindret har emellertid minskat betydligt, sedan OECD tillsammans med G20-gruppen implementerat ett internationellt arbete för att motverka skatteundandragande som bygger på skillnader mellan olika länders skattelagstiftning.[25]

Svårigheterna att värdera onoterade företagstillgångar hanteras i många länder genom att man skattebefriar onoterade aktier. Så var det också i den förmögenhetsskatt som Sverige tillämpade till och med 2007. Ett sådant undantag har dock en kraftigt regressiv effekt, då de största förmögenheterna i Sverige till stor del består av onoterade aktier. Enligt Konjunkturrådet är en skatt på bolagens vinster därför att föredra framför en skatt på aktieinnehav. Att beskatta företagens vinster har dessutom den fördelen att det inte leder till de likviditetsproblem som en fastighetsskatt kan göra.

Internationellt förekommer olika kombinationer av fastighetsskatt och förmögenhetsskatt. Vid en ren förmögenhetsskatt behövs ett relativt högt fribelopp, framför allt av legitimitetsskäl. I Frankrike, som tillsammans med Spanien hade kvar förmögenhetsskatt till 2017, var den nedre gränsen för skatten cirka 13 miljoner kronor. Skatten

[23] Waldenström m.fl. (2018), s. 89.
[24] Waldenström m.fl. (2018), s. 152.
[25] OECD/G20 (2018).

avskaffades 2017 och ersattes av en fastighetsskatt med samma nivå på fribeloppet. Frankrike har därutöver en värnskatt på 3 procentenheter för personer med över 500 000 euro i inkomst.

Bedömning: Återinförande av en förmögenhetsskatt bör utredas inom ramen för en större skattereform.

Beskattning av fåmansbolag

För att företagare inte skulle kunna undvika skatt genom att klassa arbetsinkomster som kapitalinkomster infördes 1991 de så kallade 3:12-reglerna.[26] De reglerar under vilka omständigheter utdelning och kapitalvinster från aktiva ägares andelar i fåmansbolag ska beskattas i inkomstslaget kapital och till nedsatt skattesats.

Utdelning och kapitalvinst på kvalificerade andelar ska i vissa fall beskattas som inkomst av tjänst i stället för inkomst av kapital. Med kvalificerade andelar avses att delägaren eller närstående till delägaren varit ”verksam i betydande omfattning” i företaget under inkomståret eller något av de fem föregående inkomståren. Innebörden är att personens arbetsinsatser ska ha varit av stor betydelse för bolagets resultat. Regeln är till för att arbetsinsatser av delägare i fåmansbolag ska beskattas på samma sätt som andra skattebetalares arbete. Delägares utdelning ska därför beskattas i kapital med 20 procent upp till ett visst gränsbelopp. Utdelning över det beskattas också i kapital men med normalskattesatsen 30 procent. Liknande gäller för kapitalvinst; det som överstiger gränsbeloppet tas upp i inkomstslaget tjänst fördelat på avyttringsåret och de fem föregående beskattningsåren. Vinst därutöver beskattas med 30 procent i inkomstslaget kapital. Om utdelningen understiger gränsbeloppet, utgör skillnaden sparat utdelningsutrymme som förs vidare till nästa år.

Med början år 2006 gjordes reglerna generösare i syfte att stimulera företagande, sysselsättning inom familjeägda bolag och tillväxt. Bland annat har gränsbeloppet höjts och skattesatsen sänkts, från 25 till nuvarande 20 procent.

Andelen av de samlade kapitalinkomsterna som utgörs av utdelningar från fåmansföretag har sedan dess ökat trendmässigt och stod

[26] Bestämmelserna är numera flyttade till ett annat kapitel i den aktuella lagen, men termen används fortfarande.

2016 för ungefär en tredjedel av de samlade kapitalinkomsterna. Det året redovisade 36 000 kvinnor sammantaget 14 miljarder kronor i utdelning, medan 107 000 män redovisade 66 miljarder kronor i inkomst från utdelning i fåmansbolag.[27]

Utöver den direkta utdelningen får delägare också spara utdelningsutrymme framåt. Detta har ökat starkt, så att det 2018 fanns drygt 1 087 miljarder kronor i sparat utdelningsutrymme.[28]

Tabell 28.4 Utdelning i fåmansbolag: beskattning och uppskjutet utrymme

Olika år, miljarder kronor

År	Utdelning beskattad med 20 %	Sparat utdelningsutrymme
2006	19,6	204,0
2011	40,0	498,3
2016	92,9	917,6
2017	99,0	1002,7
2018	74,6	1087,2

Källa: Skatteverkets datalager.

3:12-reglerna har medfört en omfattande skatteplanering och bidragit till ökande ojämlikhet i inkomster mellan olika skattebetalare och mellan kvinnor och män.[29] Den skattefördel som 3:12-reglernas skattebetalare får i relation till regleringens ursprungliga syfte och till syftena med 2006–2012 års förändringar innebär avsevärda dödviktsförluster. För den del av utdelning och kapitalvinst på kvalificerade andelar i fåmansföretag som understiger gränsbeloppet tas 2/3 upp till beskattning (ekvivalent med 20 i stället för 30 procents skatt). Detta innebar en skatteutgift på drygt 12 miljarder kronor 2019.[30]

Regelverket innebär också att inkomster som borde ha beskattats med kommunalskatt i stället beskattas som statlig skatt. Om den tjänstebeskattade andelen hade legat kvar på 2013 års nivå, skulle kommun- och landstingsskatten inbringat omkring 8 miljarder kronor mer 2017.[31]

Martin Jacob har i en underlagsrapport till kommissionen analyserat effekterna av dessa beskattningsregler.[32] Jacob finner en viss

[27] Prop.2018/19:1 Bilaga 3, s. 20. Beloppen anges i 2018 års priser.
[28] Skatteverkets datalager.
[29] Alstadsæter & Jacob (2012), Alstadsæter et al. (2014).
[30] Regeringens skrivelse 2018/19:98. Redovisning av skatteutgifter 2019.
[31] SKL (2019).
[32] Jacob, M., underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

sysselsättnings- och produktivitetseffekt bland företag som före reformen hade likviditetsrestriktioner, men det är osäkert hur stor den är och hur stor kostnaden är för att generera denna effekt. Det är ovedersägligt att de nya reglerna har utnyttjats för skatteplanering och att de företag där detta har skett i stor utsträckning ägs av de förmögnaste individerna. Omkring 2 procent av personer med medianinkomster äger företag av det aktuella slaget, medan över 30 procent i den högsta percentilen äger sådana företag. Andelen kvinnliga ägare sjunker också med ökande inkomster och uppgår i den översta percentilen till mellan 15 och 20 procent.

Jacob uppskattar en övre gräns för skatteförlusten i de fåmansföretag som används enbart för skatteplanering till mellan 9 och 10 miljarder. Även i de aktiva företagen sker troligen ett visst skattebortfall, men detta kompenseras i viss utsträckning av ökade löneutbetalningar som beskattas på annat håll.

En grundlig analys av regelverket gjordes inom ramen för Utredningen om översyn av 3:12-reglerna.[33] Utdelning på kvalificerade andelar upp till ett schablonmässigt beräknat gränsbelopp beskattas proportionellt i inkomstslaget kapital med 20 procent. Enligt huvudregeln bestäms gränsbeloppet med utgångspunkt i ett kapitalbaserat utrymme, en lönebaserad del och uppräkning av sedan tidigare sparade gränsbelopp. Utredningen föreslog en rad ändringar av reglerna, bland annat ändringar i beräkningen av det lönebaserade utrymmet. Enligt förslaget skulle utrymmet minskas trappstegsvis och därtill individualiseras. Individualiseringen skulle genomföras genom att löneunderlaget fördelas på delägarna innan det lönebaserade utrymmet beräknas, till skillnad från gällande bestämmelser, som innebär att det lönebaserade utrymmet beräknas för företaget och sedan fördelas på delägarna i relation till deras ägarandel.

Förenklingsregeln infördes främst för att nystartade och mindre företag, som ofta saknar anställda, skulle kunna tillgodoräkna sig ett högre gränsbelopp än vad det satsade kapitalet gav möjlighet till. Enligt förenklingsregeln bestäms årets gränsbelopp schablonmässigt till 2,75 inkomstbasbelopp. Utredningen föreslog att nivån skulle sänkas till 1,75 inkomstbasbelopp.

I andra avseenden innebar förslaget vissa försvagningar av regelverket, gällande kapitalandelskravet definitionen av dotterföretag.

[33] SOU 2016:75.

Slutligen föreslogs en höjning av skattesatsen till 25 procent. Förslagen beräknades sammantaget öka skatteintäkterna med som mest 4,8 miljarder kronor (under 2016 års förhållanden).

Kommissionen har inte haft möjlighet att mer i detalj granska förslagen men bedömer att de utgör ett rimligt första steg mot en mer likformig och legitim beskattning. Det är angeläget att komma till rätta med den rena skatteplaneringen, som alltså inte har några nämnvärda sysselsättningseffekter, vilket torde kräva mer långtgående förslag.

Rekommendation: Uppdatera och utvidga de förslag till ändringar i beskattningen av fåmansföretag som framlades i SOU 2016:75, med sikte på att ytterligare begränsa en skatteplanering som sätter progressiviteten ur spel.

28.3.2 Bostadsbeskattning

I den bostadspolitiska debatten förekommer förslag med varierande inriktning, till exempel friare hyressättning,[34] utveckling av någon form av socialt boende med inriktning mot vissa grupper i befolkningen med svagare betalningsförmåga, med flera. I detta avsnitt behandlas åtgärder inom skatteområdet.

Likformig bostadsbeskattning

I kapitel 20 avsnitt presenterades ett paket av förändringar rörande bostadsbeskattningen. De principer som kommissionen anser bör vara styrande är:

- Beskattningen ska vara neutral mellan boendeformerna.
- Bostädernas värdestegring ska begränsas.
- Kapitalvinster bör beskattas.

Paketet innebär en generellt förändrad bostadsbeskattning med fokus på likformighet mellan boendeformerna samt långsiktigt nedtrappade ränteavdrag. Den likformiga bostadsbeskattningen kommer till uttryck i en proportionell fastighetsbeskattning för både

[34] Finanspolitiska rådet (2019).

småhus och bostadsrätter och en avskaffad fastighetsskatt på hyresrätter. En viktig utgångspunkt är också att skatt på kapitalvinsten vid försäljning av bostad ska vara kvar.

Följande förändringar förordas:

- Taket på fastighetsavgiften avskaffas, så att skatten blir proportionell mot taxeringsvärdet. Ett fribelopp kan dock vara motiverat, motsvarande värdet av mindre småhus i landsorten.
- Skattesatsen för bostadsrätter harmonieras med den som gäller för småhus.
- Ränteavdraget nedtrappas successivt.
- Fastighetsavgiften på hyresfastigheter avskaffas.

Vad dessa förslag sammanlagt skulle innebära för statsbudgeten eller för utrymmet för att i övrigt bekosta de investeringar som förordas i betänkandet beror självfallet på vilken skattesats som föreslås.

Konsekvenser för jämlikheten

Det är uppenbart att ett avskaffande av taket på fastighetsavgiften får en progressiv profil.[35] Det är dock inte säkert att en nedtrappning av ränteavdraget har en progressiv profil. En studie av Peter Englund avseende två tänkbara nedsättningar av ränteavdraget visar att båda nedsättningarna har en något oklar profil, med en tendens till att mest påverka dem som har inkomster precis ovanför genomsnittet. För sammanboende med barn i äganderätt är en nedsättning av ränteavdraget negativ, då dessa grupper ofta har relativt låga inkomster och samtidigt höga lån.[36]

28.3.3 Skatteutgifter

I detta avsnitt föreslås att fyra större skatteutgifter reduceras eller avvecklas. Motivet är att de dåligt uppfyller sina angivna syften och att en avveckling antingen har gynnsamma fördelningseffekter eller effektiviserar politiken och därigenom frigör resurser som kan ut-

[35] Englund (2016)..
[36] Englund (2016).

nyttjas bättre på andra områden. Det första förslaget avser en enhetlig moms med normalskattesatsen för livsmedel. Därutöver föreslås att rot-avdraget avvecklas och att taknivån och basen för rut-avdraget inte höjs respektive ökas.

Normal beskattning på livsmedel

Våren 1995 föreslog regeringen ett antal åtgärder för att ytterligare stabilisera svensk ekonomi och minska de offentliga utgifterna. Bland annat föreslogs att ersättningsnivåerna i trygghetssystemen skulle sänkas. För att motverka de negativa fördelningskonsekvenserna av sänkta ersättningsnivåer föreslog regeringen samtidigt att momssatsen på livsmedel skulle sättas ned från 21 till 12 procent. En tanke bakom förslaget var att nedsatt moms på livsmedel skulle gynna barnfamiljer och låginkomsthushåll, eftersom dessa använder en relativt stor andel av sin hushållsbudget till inköp av mat. Mervärdesskattesatsen på livsmedel sattes ned från och med den 1 januari 1996 och har sedan dess legat kvar på nivån 12 procent.

Riksrevisionen har analyserat effekterna av den sänkta matmomsen och jämfört åtgärden med andra åtgärder riktade till barnfamiljer och låginkomsthushåll.[37] I förhållande till mervärdesskattens normalskattesats på 25 procent föreligger en skatteutgift. Skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel beräknas för år 2020 uppgå till 32,5 miljarder kronor.[38]

Eftersom den sänkta matmomsen kommer alla hushåll till del och subventionen dessutom i viss utsträckning kan förväntas läcka till producenterna av livsmedel, finns det anledning att anta att en kombination av andra, mer riktade, åtgärder skulle kunna vara effektivare. Riksrevisionen har analyserat effektiviteten med hjälp av simuleringsmodellen FASIT och därvid jämfört med en kombination av höjda barnbidrag, flerbarnstillägg och studiebidrag, liksom höjd riksnorm för ekonomiskt bistånd och höjt bostadstillägg för bland annat pensionärer, inklusive det särskilda bostadstillägget. Simuleringarna är räkneexempel och ska inte ses som fullt utvecklade förslag på andra åtgärder. Riksrevisionen framhåller att de simulerade åtgärderna rymmer begränsningar och problem som måste beaktas.

[37] Riksrevisionen (2018 e).
[38] Regeringens skrivelse 2018/19:98.

Slutsatsen av analysen är inte desto mindre att nedsatt moms på livsmedel har låg kostnadseffektivitet i förhållande till de andra åtgärder som analyserats. Kostnaderna för de alternativa åtgärderna beräknas uppgå till 13,4 miljarder kronor,[39] vilket är mindre än hälften av den beräknade skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel. Riksrevisionen framhåller att det i simuleringen inte var möjligt att fullt ut kompensera gruppen låginkomsthushåll när de definierades som hushåll i inkomstdecilgrupperna 1–4. Siffran 13,4 miljarder kronor är därför i underkant när denna definition av låginkomsthushåll används. Icke desto mindre kvarstår ett utrymme på åtminstone 15 miljarder kronor för en effektivisering av fördelningspolitiken genom en kombination av åtgärder av det studerade slaget.

En höjning av momsen på livsmedel påverkar självfallet även de hushåll som inte tillhör de kategorier som skulle kompenseras genom höjda transfereringar. Den allmänna prisnivån, KPI, KPI-justerade transfereringar med mera påverkas av en sådan förändring. Eftersom ett permanent problem i svensk ekonomi under lång tid har varit att inflationen har varit för låg, behöver detta inte vara ett problem, men en noggrann makroekonomisk analys krävs utöver de statiska analyserna innan beslut om de föreslagna förändringarna kan fattas.

Regeringen uttalade i sitt yttrande över Riksrevisionens rapport av den hade bidragit till en djupare kunskap om åtgärdens effekter och att den kunde utgöra ett underlag för framtida arbete.[40] Riksdagen anslöt sig till denna bedömning.[41]

Även om som sagt analysen får ses som ett räkneexempel, finns utrymme för att genom att överväga andra kombinationer av åtgärder höja effektiviteten ytterligare. En besparing på 10–12 miljarder kronor måste därför ses som en försiktig uppskattning.

Förslag: Utred ett återställande av mervärdeskatten på livsmedel till normalskattesatsen och höj nivåer i vissa transfereringar för att kompensera barnfamiljer och ekonomiskt svaga hushåll.

En förändring av momssatsen på livsmedel bör leda till en förändring också för hotell-, restaurang och cateringbranscherna för att undvika gränsdragningsproblem. Sedan 2012 är mervärdesskatten på restau-

[39] Hänför sig till 2018 års nivåer.
[40] Regeringens skrivelse 2018/19:29.
[41] Skatteutskottets betänkande 2018/19:SkU8..

rangtjänster nedsatt till 12 procent. Syftet var dels att harmonisera och förenkla i förhållande till den nedsatta livsmedelsmomsen, dels att öka sysselsättningen i branschen.[42] Om man återställer mervärdesskatten på livsmedel, är det följdriktigt att göra detsamma för restaurang- och cateringtjänster för att undvika skatteundandragande och en administrativ börda till följd av två olika momssatser i många företag. Detta ska dock ses som ett förslag på längre sikt, eftersom näringen har påverkats starkt av pandemin med åtföljande restriktioner på rörelse i allmänna utrymmen.

Lägre skatter på vissa varor och tjänster är ett trubbigt policyverktyg även för nedsättningens andra syfte – att öka sysselsättningen för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. En analys av en sänkt moms på frisör- och restaurangtjänster i Finland gav vid handen att effekterna var små.[43] Konjunkturinstitutet utvärderade den svenska reformen och gjorde bedömningen att sänkningen hade en positiv, men osäker, effekt på den varaktiga sysselsättningen med 1 000–3 000 personer på lång sikt.[44] Analysen försvåras av att uppgifter om antalet anställda och arbetstider inom restaurangbranschen är omvittnat osäkra.[45] Momssänkningens sysselsättningseffekter är sannolikt mindre än effekterna av en sänkning av arbetskostnaderna via exempelvis lägre arbetsgivaravgift. Skatteverket bedömde i en utvärdering att den sänkta skattesatsen minskade skatteundandragandet med mellan 400 och 700 miljoner kronor.[46]

Nedsättningen motsvarade nära 11 miljarder kronor 2017, men den verkliga besparingen blir sannolikt mindre på grund av minskad efterfrågan.

Rot-avdraget

År 2008 permanenterades den tidigare konjunkturavhängiga skattereduktionen för rot-arbeten (reparation, om- och tillbyggnad). I enlighet med reglerna för reduktionen[47] får hushåll en skattereduktion för arbetskostnader för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter. Reduktionen får

[42] SOU 2011:24.
[43] Häkkinen Skans och Kosonen (2011).
[44] Konjunkturinstitutet (2015 a).
[45] Skatteverkets pressmeddelande 2019-12-04.
[46] Skatteverket (2014).
[47] 67 kap. 13 a och b §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

också ges för sådana insatser som att exempelvis byta ut köksinredning eller bygga altaner. Reduktionen kan enligt nu gällande regler tillsammans med skattereduktionen för rut-arbeten uppgå till maximalt 50 000 kronor per person och år och innebär en reduktion på 30 procent av arbetskostnaden. Statens beräknade kostnader för skattereduktionen är cirka 9,8 miljarder kronor 2019.[48]

Motiven för skattereduktionen var ursprungligen konjunkturella, eftersom efterfrågan på byggtjänster tenderar att gå ner i lågkonjunkturer. Men sysselsättningseffekterna av skattereduktionen är små när den används i högkonjunktur, eftersom efterfrågan på arbetskraften inom branschen då redan är hög. Reduktionen har också motiverats genom att den kan motverka den snedvridning som uppstår då marknadsarbete beskattas men inte hemarbete, ett argument som också har använts för den närbesläktade skattereduktionen för rut-arbeten. Genom att reduktionen premierar köp av tjänster som vissa personer annars skulle ha kunnat utföra själva har den hävdats ha potential att öka arbetsutbudet. De flesta tjänster som man kan få en skattereduktion för är dock kvalificerade i den meningen att det krävs ett yrkeskunnande, i vissa fall till och med licensiering, för att utföra dem. Därför förväntas endast en begränsad del av hemarbetet kunna substitueras med hjälp av skattereduktionen för rot-arbeten, och arbetsutbudseffekten torde därför vara liten.[49]

Eftersom skattereduktionen inte kan nyttjas av fastighetsägare som genomför renoverings- och förbättringsarbeten i hyresfastigheter, har de som har ägt boende tillgång till en subvention som kan öka värdet och standarden på boendet, medan samma eller likartad subvention inte finns tillgänglig för dem som bor i hyresfastighet. Det är i dag cirka fyra gånger vanligare för en låginkomsttagare att bo i hyresrätt än för en höginkomsttagare,[50] vilket innebär att rot-avdraget har en regressiv effekt. I absoluta tal har skattereduktionen främst utnyttjats av personer med högre beskattningsbara förvärvsinkomster, och män utnyttjar reduktionsmöjligheten i större utsträckning än kvinnor.[51]

Som har anförts i kapitel 20 bör beskattningen mellan upplåtelseformerna återgå till den tidigare principen om neutralitet, men

[48] Skr 2018/19:98.
[49] Regeringens skrivelse 2017/18:98.
[50] Grander (2018 c), s. 114.
[51] SCB Skattereduktioner.

skattereduktionen för rot-arbeten innebär en skattemässig fördel för äganderätten som i förlängningen kan påverka människors boendepreferenser och företagens val av upplåtelseform vid nyproduktion. Skattereduktionen för rot-arbeten kan också förmodas ha bidragit till den snabba värdestegringen på ägt boende och därmed till den höga tröskel för att komma in på ägandemarknaden som de som står utanför bostadsmarknaden i dag möter.

Det viktigaste argumentet för att upphäva skattereduktionen för rot-arbeten är att det i dagsläget inte fyller något konjunkturellt syfte och att det finns mycket stora bygg- och renoveringsbehov i andra delar av bostadssektorn där frigjord finansiering och arbetskraft skulle kunna göra större samhällsnytta. I kapitel 20 har föreslagits ökat finansieringsstöd för nyproduktion av hyreslägenheter med överkomlig hyra, vilket möjliggörs genom det avskaffade rot-avdraget. Den dominerande jämlikhetseffekten av den upphävda möjligheten till skattereduktion uppkommer alltså genom den alternativa användningen av de finansiella och personella resurserna. Stöd till ökad produktion av billiga hyresrätter ökar bostadsutbudet och har potential att minska boendekostnaderna för låginkomsthushåll. Att resurser omdirigeras till det hyrda boendet kan samtidigt dämpa prisutvecklingen i det ägda boendet. Båda dessa förändringar är viktiga för att förbättra bostadssituationen för de grupper som inte har tillgång till kapital.

Skatteutgiften för skattereduktionen för rot-arbeten beräknas till omkring 10 miljarder kronor år 2020.[52] En beräkning av de statsfinansiella effekterna av skattereduktionen bör innehålla uppskattningar av hur många arbetstillfällen som reduktionen bidrar till att omvandla från svarta till vita, hur många arbetstillfällen som skapats genom reformen och hur många av dem som innehas av personer som tidigare stod utanför arbetsmarknaden. Slutligen bör en sådan analys uppskatta i vilken mån reduktionen har gett upphov till ökat arbetsutbud hos köparna.

Det är svårt att uppskatta i vilken omfattning de tjänster som i dag köps vitt skulle köpas svart om reduktionsmöjligheten inte fanns. Skatteverkets intervjuundersökning 2010 med privatpersoner som under 2010 hade använt sig av reduktionen för rot-arbeten indikerar att om reduktionsmöjligheten togs bort, skulle 6 procent av rot-köpen utföras svart. Detta kan vara en underskattning, och

[52] Skr. 2018/19:98 s. 35.

det rapporteras högre siffror i den tidigare genomförda svartarbetesundersökningen 2005.[53] I en studie publicerad 2020 menar Skatteverket att andelen som uppger att de köper svarttjänster år 2019 har minskat från 32 procent 2005 till 13 procent 2019, något som man menar kan kopplas till reduktionsmöjligheterna som i dag finns för tjänster inom både rut- och rot-sektorn. Studien bygger dock på en intervjuundersökning där enbart 15–20 procent av de tillfrågade har svarat och där ingen bortfallsanalys presenteras, varför det är svårt att dra några slutsatser från den.

Sammanfattningsvis är det svårt att uppskatta vad effekten på svartarbetet skulle bli av ett upphävande av reduktionsmöjligheten. Skatteverket menar också att om priserna på rot-arbeten pressas uppåt av subventionen, kan efterfrågan på svarta tjänster öka. Dessutom poängterar man att subventioneringen av arbetskostnaden ökar incitamenten att redovisa materialkostnader som arbetskostnader, då enbart de senare subventioneras.[54]

Ett upphävande av reduktionsmöjligheten kan också få sysselsättningseffekter, men de arbetstillfällen som skapas genom skattereduktion måste relateras till kostnaden för att åstadkomma detta. Myndigheten för tillväxtanalys skattar den ökade sysselsättningen som reduktionen gav upphov till 2015 till mellan 11 000 och 16 000 arbeten. Utifrån detta beräknar man kostnaden per arbetstillfälle till mellan 6 och 8 miljoner kronor.[55] Siffran bör tolkas med viss försiktighet, eftersom beräkningen bygger på en jämförelse av den faktiska jobbtillväxten i branschen med ett simulerat kontrafaktiskt tillstånd där reduktionsmöjligheten inte finns.[56] Tillväxtanalys har också studerat varifrån de som får arbete i rot-sektorn kommer. Av dem som anställs i ett rot-företag kommer 68 procent av kvinnorna från förvärvsarbete och 78 procent av männen. Det innebär att den ökade sysselsättningen i branschen inte främst drivs av att de som saknar arbete får sysselsättning.

I den mån upphävandet av reduktionsmöjligheten får effekter på sysselsättningen finns det risk för minskade skatteintäkter, men

[53] Skatteverket (2011).
[54] Ibid.
[55] Myndigheten har beräknat sysselsättningseffekterna av rot-reformen genom att i en prognosmodell (RAPS) uppskatta hur den kontrafaktiska jobbtillväxten i branschen skulle ha sett ut i frånvaro av avdragsmöjligheten. Se Tillväxtanalys (2020 a).
[56] Tillväxtanalys (2020 b).

Arbetsförmedlingens prognoser om arbetsutsikter fem år framåt bedömer att det i flera rot-yrken är mycket liten konkurrens om arbetstillfällena.[57] Prognosen bygger på att skattereduktionen för rot-arbeten är kvar i sin nuvarande utformning, men då renoveringsbehoven och behoven av nyproduktion är stora, blir sysselsättningseffekten av en upphävd skattereduktion liten i nuläget, om de frigjorda resurserna investeras i ökat bostadsbyggande.

Det framstår även som samhällsekonomiskt fördelaktigt att frigöra arbetskraft inom byggsektorn som kan anställas i nyproduktion av de billiga hyresrätter som måste byggas för att åtgärda bostadsbristen för vissa grupper. På samma sätt kan den upphävda möjligheten till skattereduktion verka återhållande på kostnadsutvecklingen inom byggbranschen, vilket får gynnsamma konsekvenser för byggandet av bostäder för låginkomsthushåll.

Sammanfattningsvis är det svårt att beräkna de statsfinansiella kostnaderna av att upphäva möjligheten till skattereduktion för rot-arbeten. Utöver att arbetsutbudseffekten kan bedömas som liten, bör också sysselsättningseffekten vara liten, då efterfrågan på yrkeskunniga hantverkare är stor. Den dominerande osäkerheten i kalkylen handlar alltså om svårigheten att uppskatta i vilken mån skattereduktionen leder till att svarta arbeten blir vita.

De flesta arbetstillfällen inom de företag som i stor utsträckning utför rot-arbeten finns i storstadskommunerna eller kommunerna nära dessa, men som andel av den totala sysselsättningen utgör sysselsättningen i rotföretagen en något större andel i glesare regioner.[58] Skillnaderna är dock små; sysselsättningen i rot-företagen utgör cirka 4 procent av den totala sysselsättningen i storstadsregionerna, att jämföra med 6 procent av den totala sysselsättningen i avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner.[59] Då rot-företagen alltså är något viktigare för sysselsättningen i avlägsna kommuner, bör det regionala perspektivet uppmärksammas vid ett upphävande av möjligheten till skattereduktion.

Förslag: Upphäv skattereduktionen för rot-arbeten.

[57] Arbetsförmedlingen (2018). Diskussionen som följer beaktar inte effekterna av pandemin.
[58] Tillväxtanalys (2020 a).
[59] Tillväxtanalys (2020 b).

Taknivå och bas för rut-avdraget

Rut-avdragen infördes 2007 och ger en nedsättning med 50 procent på arbetskostnaden för vissa tjänster i hus och hem. Stödet ges i form av en skattereduktion som tillsammans med skattereduktion för rot-arbete får uppgå till 50 000 kronor per år. År 2018 fick cirka 960 000 köpare reduktion för köp av rut-tjänster. Andelen av en inkomstgrupp som nyttjar reduktionen ökar med inkomsten, och detsamma gäller summan som man får avdrag för. Till skillnad från rot-avdraget är det fler kvinnor än män som nyttjar rut-avdraget.

Rut-avdraget är alltså en subvention som mest gynnar höginkomsttagare, men till skillnad från rot handlar rut om enkla arbetsuppgifter, något som efterfrågas i debatten om att öka sysselsättningen för utrikes födda och andra grupper med låg utbildning och kvalifikationer. De flesta bedömare menar att avdraget har ökat sysselsättningen i branschen, men storleksordningen på ökningen varierar beroende på definitioner och vilket scenario som används som jämförelse.

Både Tillväxtanalys och Riksrevisionen har presenterat siffror över vilka som anställs i rutbranschen.[60] Enligt Tillväxtanalys anställer de rut-nischade företagen inte kortutbildade i högre utsträckning än andra företag inom tjänstebranschen. Riksrevisionen visar att svenskfödda som börjar arbeta i ett rut-företag har högre sysselsättning än sin jämförelsegrupp, men de har inte i genomsnitt högre inkomster. För utrikesfödda som anställs i rut-företag är dock inkomsteffekten större, vilket tolkas som att de utrikes födda har en sämre alternativ arbetsmarknad. Riksrevisionen visar också att en fjärdedel av alla som nyanställs inom rut-företagen är arbetskraftsinvandrare från Europa, som därför inte kommer in i branschen från arbetslöshet eller sysselsättning i Sverige.[61]

Precis som med skattereduktionen för rot-arbete är det svårt att beräkna hur många svarta arbetstillfällen som har omvandlats till vita i och med möjligheten till skattereduktion. Skatteverket bedömde 2011 att nio av tio rut-arbeten var nya arbeten och att det tionde var

[60] Här bör noteras att de båda myndigheterna definierar rutbranschen på olika vis, vilket kan få betydelse för vilka företag som inkluderas i deras analyser. Tillväxtanalys studerar så kallade rut-nischade företag, där minst 10 procent av verksamheten kan kopplas till rut-tjänster. Riksrevisionen å andra sidan studerar rutintensiva företag, där minst 50 procent av lönebeloppet utgörs av rutavdrag.

[61] Riksrevisionen (2020). Se också Rickne (2019).

ett som tidigare var svart.[62] Det är alltså inte främst genom att omvandla svarta jobb till vita som rutavdraget bidrar till samhällsekonomin.

Ett viktigare bidrag till statsfinanserna kommer av att effekten på köparnas arbetsutbud är relativt stor. Halldén och Stenberg har beräknat att det för gifta kvinnor finns en sysselsättningseffekt av att köpa hushållstjänster med rutreduktion som i intervallet 40 till 80 timmar köpta rut-tjänster per år är proportionell mot antalet köpta tjänstetimmar. Sysselsättningseffekten avtar dock med fler timmar, de ser ingen ökad effekt på arbetsinkomsten av köp som motsvarar fler än 80 ruttimmar per år. För män finns inga tydliga ökningar av arbetsinkomsterna.[63] Resultaten måste som författarna konstaterar förses med reservationer, bland annat vad avser orsakssambandet; det kan vara så att ett högre rut-avdrag leder till högre arbetsutbud och högre inkomster, men det kan också vara högre inkomster som skapar utrymme för att köpa fler tjänster.

Riksrevisionen studerar arbetsutbudseffekten med en liknande metod och finner att inkomsten från arbete bland köparna till rut-tjänster har ökat med cirka 2,5 procent mer än för liknande hushåll som inte har köpt rut-tjänster. Detta syns främst bland de hushåll som har barn, vilka sammanlagt tar del av 44 procent av det totala avdragsbeloppet. Äldre över 66 år tar del av cirka en fjärdedel av det utbetalade beloppet, och för köpare över 56 år och för ensamstående finner man ingen ökning av arbetsutbudet. Riksrevisionen bedömer att hushållen i genomsnitt använder en fjärdedel av den frigjorda tiden för marknadsarbete.[64]

Sammantaget bidrar rut-avdraget till en viss ökning av arbetsutbud för vissa köpare, och det bidrar också till ökade inkomster för utrikes födda som får jobb i branschen. Det kan däremot anses ha låg träffsäkerhet i båda dessa dimensioner, då en stor del av köparna som nyttjar avdraget inte tillhör den grupp som ökar sitt arbetsutbud och en stor del av de anställda i branschen inte kommer från arbetslöshet i Sverige. Dessutom tyder Halldén och Stenbergs studie på att den arbetsutbudseffekt som finns för kvinnor planar ut vid cirka 80 timmars rut-subventionerade tjänster per år.

[62] Skatteverket (2011).
[63] Halldén och Stenberg (2015).
[64] Riksrevisionen (2020).

I rut-utredningens delbetänkande *Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget* föreslås en höjning av taket för rutavdraget till 75 000 kronor per person och år och en breddning av rutavdraget till att omfatta delvis andra tjänster än tidigare. Här föreslås att tvätt vid tvättinrättning, möblering av bostad, transport av bohag till loppmarknader och liknande samt enklare tillsyn av fritidshus i framtiden ska berättiga till skattereduktion. Utredningen bedömer att dess förslag på kort sikt kommer att bidra till större spridning i disponibel inkomst men att sysselsättningseffekterna efter hand kommer att motverka detta, vilket gör att fördelningseffekterna är mer oklara på längre sikt. Den bedömer också att förslaget får en viss positiv effekt på jämställdheten.[65]

För att komma till rätta med den låga träffsäkerheten gällande vilka som anställs i rutföretagen föreslår Tillväxtanalys att rutavdraget ska villkoras med avseende på vilka som anställs. Det kan dock leda till en risk för inlåsning i dessa branscher för grupper av lågutbildade utrikes födda kvinnor. För att rikta arbetsmarknadsinsatser till denna grupp är det sannolikt effektivare med ingångsjobb som är generella för hela arbetsmarknaden och där stödet trappas ner.

Bedömning: Rut-avdraget bör bevaras, men taknivån för möjligheten till skattereduktion bör inte höjas och möjligheten bör inte heller utvidgas till att omfatta fler tjänster.

[65] SOU 2020:5.

29 Finansiering

29.1 Inledning

Till de normala förutsättningarna i offentliga utredningar hör ett någorlunda avgränsat problem, på vilket det efterfrågas en lösning. Denna lösning har ofta formen av en lagtext med kompletterande skrivningar, en konsekvensanalys, en uppskattning av påverkan på den offentliga budgeten och en finansiering, vilken ofta (men inte alltid) förutses ske ”inom ramen”, det vill säga genom en omdisponering av existerande budgetmedel. Jämlikhetskommissionens uppdrag skiljer sig väsentligt från denna normala form genom det breda mandat som har formulerats i kommissionens direktiv. Som framgått av tidigare delar av betänkandet berörs ett stort antal politikområden, och det har inte varit möjligt att över hela linjen utveckla detaljerade förslag i enlighet med normalformen för utredningar. Åtskilliga förslag och rekommendationer kräver vidare utredningar, och kostnadsuppskattningar blir på sådana områden med nödvändighet ungefärliga.

De problem som Sverige står inför är dessutom av en sådan dignitet att det ter sig orealistiskt att de alla skulle kunna lösas bara genom en omdisponering av existerande budgetmedel. I kapitel 16 konstaterades att den omfattande invandringen under senare decennier på avgörande sätt har förändrat förutsättningarna för tidigare fattade beslut om överskottsmål och skattekvot. Överskottsmålet sattes en gång med hänvisning till demografiska prognoser som förutsåg en stark ökning av försörjningskvoten – andelen barn och äldre av befolkningen skulle växa i förhållande till den andel som är i arbetsför ålder. Genom invandringen efter sekelskiftet har den demografiska profilen i befolkningen förändrats radikalt; försörjningskvoten förbättras med mellan 15 och 16 procent, när de utrikes födda inkluderas. En förutsättning för att denna gynnsamma situa-

tion ska kunna utnyttjas är emellertid att de utrikes födda, jämte grupper av inrikes födda som av olika anledningar varken arbetar eller studerar, integreras i arbetskraften i den utsträckning som är möjlig. Den svenska arbetsmarknaden har dock, i ett internationellt perspektiv, högt ställda krav på kvalifikationer hos arbetskraften, vilket kräver utbildningsinvesteringar.[1] I avsaknad av sådana investeringar föreligger risker för kostnader av annat slag – utebliven ekonomisk tillväxt, ökat beroende av transfereringssystem och sociala konflikter.

Analysen i kapitel 16 visade att Sverige med historiska tillväxtsiffror uppfyller stabilitets- och tillväxtpaktens krav med ett offentligt underskott på omkring 2/3 procent av BNP, vilket är 1 procent lägre än dagens överskottsmål på 1/3 procent, en skillnad som i dagsläget motsvarar drygt 50 miljarder kronor. Om man därutöver tillåter sig att variera skattekvoten, blir handlingsfriheten ännu större. Sedan sekelskiftet har skattekvoten sjunkit med närmare 6 procent av BNP, motsvarande cirka 300 miljarder kronor i dagsläget.

Kostnaden för de förslag som presenteras i detta betänkande ligger sammantaget långt under de gränser som sätts av restriktioner på rimligt skatteuttag och skuldsättning, och kommissionen föreslår inte heller att detta handlingsutrymme ska utnyttjas. Finansieringen av prioriterade utgifter sker i stället huvudsakligen genom omdispositioner och avveckling av vissa skatteutgifter. Om man av någon anledning inte accepterar dessa finansieringsförslag, finns skattehöjningar eller ett ökat underskott som alternativ.

Som framgått av tidigare kapitel är flera förslag öppna i den meningen att ambitionsnivån kan varieras efter politiska preferenser, vilket i så fall fordrar antingen höjda skatter eller ett ökat offentligt underskott utöver de omallokeringar som föreslås. De lösningsförslag som hänskjutits till vidare utredning kommer också att kräva skattehöjningar eller lånefinansiering om de förverkligas.

Pandemin har radikalt förändrat förutsättningarna för folkhushållet och de offentliga finanserna. Både skattekvot och överskottsmål kommer att behöva omprövas i grunden. Det är dessutom så att förutsättningarna för en del av de analyser som har gjorts under utredningens arbete har förändrats av pandemins verkningar. Med de tids- och resursramar som har gällt för kommissionens arbete har

[1] Se rapporter från Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2017 och 2018 för en diskussion av detta.

det inte desto mindre tett sig naturligt att presentera en finansieringsdiskussion som om förutsättningarna vore oförändrade.

I nästa avsnitt skisseras de dominerande problemen i samhället och de resursinsatser som kommissionen bedömer som nödvändiga för att hantera dem. I det följande avsnittet anvisas några finansieringsmöjligheter, som huvudsakligen bygger på förändringar inom befintliga budgetramar. Därnäst görs en mer detaljerad genomgång av de uppskattade kostnaderna för de förslag som har presenterats i tidigare kapitel.

29.2 De dominerande problemen

Som framgått kan de dominerande ojämlikhetsproblemen knytas till tre huvudområden: *utbildning*, *boende* och ett antal knutna till *socialförsäkringar och välfärdstjänster*. Samtliga är i varierande utsträckning knutna till migrationen. Att problemen är stora kan i budgettermer uttryckas som att investeringar på 10 miljarder kronor eller mer förefaller nödvändiga.

Utbildning

På utbildningsområdet handlar det framför allt om att fånga upp dem som av olika anledningar inte har nått erforderlig kunskapsnivå inom det ordinarie skolsystemet – svenskfödda med ofullbordad grundskola eller gymnasieskola, eller utrikes födda som kommit efter normal skolstart och inte hunnit tillägna sig vad som krävs för etablering och utveckling på arbetsmarknaden. Här finns också vuxna som är etablerade på arbetsmarknaden men som har behov av att komplettera sin utbildning. Behoven är alltså stora av flera anledningar – skolans försämrade arbetsmiljö och sviktande resultat, det stora inflödet av barn och unga med utländsk härkomst och en ökad förändringstakt i arbetslivet.

Grundskolan kostade år 2018 drygt 120 miljarder kronor, gymnasieskolan drygt 40 och den kommunala vuxenutbildningen 5,6 miljarder kronor.[2] Kostnaden per elev i grundskolan uppgick år 2018 till drygt 115 000 kronor och på gymnasiet till 126 000 kronor. Kostna-

[2] SCB (2019 i).

den per heltidsstuderande i den kommunala vuxenutbildningen uppgick år 2018 till 49 400 kronor.

Huvuddelen av den kostnadsökning som motiverar extra investeringar kan knytas till de utrikes födda som inte kommer tillräckligt tidigt i livet för att omfattas av hela den normala skolgången. De barn som kommer till Sverige före skolåldern eller föds i Sverige klarar sig överlag väl, men svårigheterna ökar successivt med ökande ålder vid ankomsten.[3] Knappt 15 procent av barn och ungdomar mellan 5 och 19 år är utrikes födda, med varierande vistelsetid i landet. Det totala antalet asylsökande har dock minskat kraftigt sedan 2015 och ligger i nuläget på nivån 20 000–25 000, varav omkring en fjärdedel enligt Migrationsverkets bedömning får bifall.[4]

Till denna grupp kommer utrikes födda som har kommit till Sverige i vuxen ålder och som har för svag utbildningsbakgrund och otillräckliga kunskaper i svenska för att hitta en plats på arbetsmarknaden. Detta är en ny grupp inom vuxenutbildningen, som ställer helt andra krav på organisation och genomförande av verksamheten. Den typiska studenten inom vuxenutbildningen har traditionellt varit personer som behövt komplettera i några ämnen för att få ett fullständigt gymnasiebetyg, men gruppen utrikes födda behöver i många fall stärka sina kunskaper på ett mer fundamentalt plan, vid sidan av studier i svenska för invandrare, som redan är en stor post i vuxenutbildningens budget.

Dessutom finns en kategori svenskfödda ungdomar som av olika anledningar har lämnat grundskolan utan fullständigt betyg. Ibland har det berott på att de inte fått de extra stödinsatser som de behövt och som de är berättigade till.[5]

Att bedöma vilka ökningar av den totala utbildningsbudgeten som är motiverade mot bakgrund av de förändrade förutsättningarna är av flera anledningar vanskligt:

[3] Se kapitlen 8 och 17.
[4] Migrationsverket (2020).
[5] Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom meddelad i februari 2020 beslutat att en individuell bedömning av stödbehov krävs och att budgetrestriktioner inte kan användas som argument för att sätta ned eller neka tilläggsbelopp (HFD dom 1320-19, 2020-02-17).

- Utbildningsbudgeten har expanderat under senare år men i stort sett följt utvecklingen av bruttonationalprodukten (8,2 procent av BNP både 2014 och 2018)[6]. I OECD:s jämförelser mellan medlemsländernas utbildningsbudgetar ligger Sverige dock först på femtonde plats.[7]
- Extra stödinsatser i grundskolan behövs som framgått ovan både för den stora grupp av utrikesfödda som har kommit till landet efter skolstart och för en kategori svenskfödda som med extra stöd skulle kunna få åtminstone att fullständigt grundskolebetyg. Särskilda, geografiskt definierade, insatser är motiverade också i de områden som rubriceras som utsatta. Detta bör ingå i en allmän förstärkning av den offentliga närvaron i dessa områden. I förstärkningen av grundutbildningen ingår också läromedelsgranskning, utbyggd yrkesvägledning för att motverka könsstereotypa yrkesval och åtgärder för att stärka lärarprofessionen. Skönsmässigt har dessa kostnader uppskattats till 5 procent av nuvarande budget, det vill säga 6 miljarder kronor.
- En kraftig expansion av vuxenutbildningen behövs för att kunna erbjuda utrikes födda med otillräckliga kunskaper både kompletteringar i baskunskaper och undervisning i svenska. En fördubbling framstår som rimlig (6 miljarder kronor).
- Kommissionen förordar på sikt obligatorisk förskola från 3 års ålder (1,5 miljarder kronor). Denna expansion skulle dock kunna kopplas budgetmässigt till den fortsatta utvecklingen av barnbidraget, om man så önskar.
- För att bidra till kompetensutvecklingen i yrkeslivet förordas ett införande av kompetenskonton med den konstruktion som skisserades i kapitel 17. Kostnaden kan uppskattas till 2 miljarder kronor.
- Kulturskolorna spelar en viktig roll som komplement till den ordinarie skolan. En mer aktivt uppsökande kulturskola kan motivera ett påslag på 0,2 miljarder kronor.

Kostnaden för dessa åtgärder adderar sig till drygt 15 miljarder kronor.

[6] Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 16, tabell 2.3.
[7] OECD (2019 a), diagram C.2.1. Jämförelsen avser 2016, det senaste år för vilket jämförbara data är tillgängliga. Det bör noteras att OECD har en annan definition av utbildningsinstitutioner än vad som tillämpas i budgetpropositionen.

Bostadsförsörjningen

Problemen inom det bostadspolitiska området har många orsaker, men enkelt sammanfattat kan konstateras att befolkningen vuxit snabbt under några decennier, samtidigt som bostadsbyggandet har varit svagt och ojämnt. Det är framför allt tillgången på billiga hyreslägenheter som är otillräcklig. Nyproduktionen har varit inriktad på det ägda boendet för familjer med förhållandevis god ekonomi, och en del av det tidigare hyresbeståndet har dessutom omvandlats till bostadsrätter. Mycket stora investeringar i nya lägenheter och förbättrat utnyttjande av det befintliga beståndet krävs för att råda bot på situationen. För att åstadkomma en signifikant ökning av nyproduktionen torde knappt 10 miljarder kronor krävas enligt den beräkning som presenterats i avsnitt 20.3.1.

Socialförsäkringar och välfärdstjänster

Inom socialförsäkringssektorn finns en rad mer eller mindre sammanhängande problem, som dessutom i vissa fall är kopplade till de ovannämnda problemen med utbildning och bostad. De förslag som presenterats i tidigare kapitel – graviditetspenning, föräldraförsäkring, arbetsförmågeutredningar och andra – är fler till antalet men var för sig mindre. Förändringar av arbetslöshetsförsäkringen och övergång till historiskt beräknad sjukpenninggrundande inkomst kan leda till utgiftsökningar, men här beror utfallet helt på konstruktionen. Projektbudgeten avseende sociala investeringar har i kapitel 27 föreslagits till 2 miljarder kronor. Sammanlagt torde förslagen inom den sociala sektorn kunna rymmas inom en ram på omkring 5 miljarder kronor.

Sammanfattning

Sammantaget ligger kostnaderna för förslagen i intervallet 30 till 40 miljarder kronor. Det är alltså den undre gränsen för den finansiering som krävs, och kommissionen har ålagt sig restriktionen att denna finansiering så långt möjligt ska ske inom existerande utgiftsramar.

29.3 Finansiering – översikt

Även om budgetmedel i normalfallet inte är öronmärkta för vissa utgifter, kan det vara motiverat att i detta sammanhang göra kopplingar mellan förslag som medför ökade utgifter och finansieringsalternativen. Sålunda kopplas i det följande förstärkningarna av de sociala försäkringssystemen och andra åtgärder inom den sociala sektorn till en effektivisering av fördelningspolitiken, ökade subventioner till byggandet av billiga hyreslägenheter till en avveckling av rot-avdraget och åtgärder som syftar till utbildning och etablering på arbetsmarknaden av asyl- och anhöriginvandrare till en temporär omdisposition av biståndsbudgeten.

Effektivare fördelningspolitik

Som framgått av kapitel 28 är sänkt mervärdesskatt på livsmedel ett ineffektivt sätt att gynna barnfamiljer och låginkomsthushåll. Den sänkta matmomsen kommer alla hushåll till del, och subventionen läcker dessutom i viss utsträckning till producenterna av livsmedel. Det finns ett betydande utrymme för en effektivisering av fördelningspolitiken genom en kombination av riktade åtgärder.

Även om den analys som har genomförts av Riksrevisionen får ses som ett räkneexempel, finns utrymme för att genom att överväga andra kombinationer av åtgärder höja effektiviteten ytterligare. En besparing på 10–12 miljarder kronor måste därför ses som en försiktig uppskattning.

En förändring av momssatsen på livsmedel bör på sikt leda till en förändring också för hotell-, restaurang och cateringbranscherna för att undvika gränsdragningsproblem, men i rådande läge är detta svårt att motivera. Denna förändring kan om den genomförs förväntas ge ytterligare skatteintäkter.

Avveckling av rot-avdraget

Som framgått av diskussionen i föregående kapitel är argumenten för att behålla rot-avdraget i nuläget svaga.

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

Skatteutgiften för rot-avdraget uppgår till omkring 10 miljarder kronor.

En temporär omdisposition av biståndsbudgeten

Den svenska biståndspolitiken har i dag ett volymsmål motsvarande 1 procent av bruttonationalinkomsten (BNI). I budgeten för 2020 uppgår beloppet till 52,1 miljarder kronor.[8] Enprocentsmålet är självpåtaget. Ett åtagande som Sverige formellt har gjort i ett internationellt sammanhang är att det internationella biståndet ska uppgå till 0,7 procent. Detta beslöts inom EU år 2004 av de då 15 medlemsländerna.[9]

[8] BP 2020, utgiftsområde 7, tabell 2.1.
[9] För dessa och följande uppgifter, se OECD (2002).

Bakgrunden till enprocentsmålet var ett förslag från Kyrkornas världsråd 1958. Förslaget avsåg ursprungligen det totala resursflödet från både offentliga och privata källor, men då givarländernas regeringar inte har någon kontroll över det privata flödet, övergick man så småningom till målet 0,7 procent för det offentligt beslutade flödet. De flesta OECD-länder har successivt antagit detta mål – USA och Schweiz är undantag – men i verkligheten ligger flödena långt från målet. Bland OECD:s medlemsländer som samarbetar om utvecklingspolitiken, de så kallade DAC-länderna, är det bara de skandinaviska länderna, Storbritannien och Luxemburg som lever upp till målet. Genomsnittssiffran är 0,31 procent.[10]

Under det dryga halvsekel som har gått sedan diskussionen inleddes har de globala resursflödena förändrats i grunden. Både *direktinvesteringar* och privata överföringar från enskilda migranter till hemländerna, så kallade *remitteringar*, har vuxit kraftigt och är nu var för sig väsentligt större än den offentliga biståndsbudgeten.[11] Remitteringarna var på global nivå år 2018 mer än dubbelt så stora som det offentliga biståndet.[12] Remitteringarna från Sverige uppskattades till 0,4 procent av den svenska bruttonationalprodukten år 2018.[13]

När flödet av migranter från utvecklingsländer till industriländer började öka, valde många industriländer att bokföra en del av kostnaderna för denna immigration under biståndsbudgeten. Detta ledde OECD:s biståndsorgan DAC att utveckla normer kring vilka kostnader som får registreras på detta sätt.[14] Huvudregeln är att kostnader som hänförs till det första årets vistelse i immigrationslandet med vissa undantag för föras upp på biståndsbudgeten. Det gäller dock inte kostnader som avser etablering inför en eventuell kommande bosättning i landet. I enlighet med denna definition beräknas Sverige år 2020 använda 2,3 miljarder kronor från biståndsbudgeten för asylanknutna utgifter.

[10] Statistik från oecd.org/dac/.
[11] http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm.
[12] Ibid.
[13] Data från Världsbanken, Migration and Remittances Data: https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data.
[14] OECD (2017 e).

OECD:s klassifikation avser som framgått det genuint *internationella* resursflödet via officiella kanaler. Utgifterna för etablering, utbildning och kompetensutveckling hos migranterna är medvetet inte inkluderade. Ettårsgränsen har valts med detta i åtanke; mycket få asyl- och anhöriginvandrare är etablerade inom ett år från ankomsten.

När man ska bedöma vad som ska kunna anses som internationellt utvecklingssamarbete, är det naturligt att anlägga ett brett perspektiv. Flyktinginvandringen är inte planerad och efterfrågad på det sätt som arbetskraftsinvandringen är utan vilar huvudsakligen på humanitära bevekelsegrunder. Det framstår också som högst rimligt att beakta vad som händer även efter ett år i mottagarlandet. Vissa av migranterna kommer att återvända efter ytterligare något år, kanske när en väpnad konflikt i hemlandet har bilagts, och har då på olika sätt ökat sin kompetens genom skolgång eller yrkesutbildning. Vissa stannar längre, och några etablerar sig permanent i det nya landet eller söker sig till ett annat EU-land. Detta resulterar som framgått i remitteringar, som alltså indirekt är ett resultat av mottagandet och etableringen i det nya hemlandet. Vissa etablerar sig som företagare i det nya landet och utnyttjar sina nätverk i ursprungslandet för att utveckla handelsutbytet mellan länderna.[15] Vad nettoeffekten av detta blir kan inte anges med någon rimlig säkerhet, men den bör vägas in kvalitativt när det övergripande målet för bistånds- och migrationspolitiken ska bestämmas.

När biståndsbudgeten har vuxit i takt med den ökande bruttonationalinkomsten, har Sverige valt att i växande utsträckning föra över resurser till internationella organisationer. Det är svårt att generellt värdera effektiviteten hos dessa organisationer jämfört med det bilaterala biståndets, men en odiskutabel effekt är att Sveriges kontroll över hur medlen används är mycket begränsad.[16]

Mot denna bakgrund är det enligt kommissionens mening rimligt att justera biståndsmålets formulering. Med en målnivå på 0,7 procent av bruttonationalinkomsten skulle Sverige uppfylla det internationella åtagande som gjordes inom EU 2004 och samtidigt behålla en tätplacering i det internationella biståndet. De frigjorda 0,3 procenten skulle då kunna utnyttjas till att säkerställa en bättre fungerande mottagnings- och etableringsprocess. Nettoeffekten på re-

[15] För en översikt, se Klinthäll m.fl. (2016).
[16] För en allmän diskussion av enprocentsmålet, se Anell (2017).

sursflödet till ursprungsländerna är svår att uppskatta, men flödet av finansiellt kapital och humankapital genom återinvandring, kombinerat med ett ökat handelsutbyte, är sammantaget betydande.

Biståndsmålet på 1 procent av BNI resulterar för år 2020 i 52,1 miljarder kronor. Med ett mål på 0,7 procent frigörs 0,3 procent av BNI, eller 15,6 miljarder kronor. Eventuellt kan de redan anvisade 2,3 miljarder kronorna räknas in i detta belopp, eller också följer man OECD:s definition.

Övergången måste självfallet göras med bibehållen respekt för ingångna avtal. Det bör också understrykas att den kraftsamling som krävs för att höja utbildningsnivån hos de utrikes födda är temporär, eftersom inflödet nu är väsentligt lägre än under mitten av 2010-talet. Det finns alltså förutsättningar för att återgå till 1-procentsmålet i framtiden, om det då finns en politisk majoritet för detta. Eventuellt kan man ange en preliminär tidplan för återgången i beslutet.

Förslag: Justera temporärt målet för det internationella biståndet till 0,7 procent av bruttonationalinkomsten, i enlighet med Sveriges internationella åtagande. Utnyttja de frigjorda 0,3 procenten för att säkerställa en bättre fungerande mottagnings- och etableringsprocess i landet.

Sammantaget frigör ovanstående tre förslag lågt räknat 40 miljarder kronor.

29.4 Detaljerad beskrivning

Nedan följer en mer detaljerad presentation av uppskattade kostnader respektive intäkter knutna till förslagen. Beloppen anges i miljarder kronor. Endast de förslag som leder till mer än marginella utgiftsökningar är inkluderade i sammanställningen. Vissa svårbedömda förslag inkluderas för tydlighetens skull, men utan beräkning.

Utbildning

Tabell 29.1 Budgeteffekter av kommissionens förslag på utbildningsområdet

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Förstärkning av grundskolan (stöd till elever med särskilda behov m.m.)	6	
Utbyggd studie- och yrkesvägledning	0,1	
Stärkt lärarprofession	0,3	
Nedskrivet studielån	0,3	
Läromedelsgranskning	0,1	
Skärpt tillsyn*	0,2	
Obligatorisk förskola**	1,5	
Utbyggd vuxenutbildning	6	
Kompetenskonton	2	
Kulturskolor, nya elever	0,2	
Summa	**16,7**	

Not: * Avser en 50-procentig ökning av Skolinspektionens budget. ** Avser belastning vid full utbyggnad.

Arbetsliv

Tabell 29.2 Budgeteffekter av kommissionens förslag på arbetslivsområdet

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Arbetsmiljöverket, utvecklad tillsyn*	0,3	
Summa	**0,3**	

Not: * Avser en 50-procentig ökning av verksamheten.

Mottagande och integration

Tabell 29.3 Budgeteffekter av kommissionens förslag på integrationsområdet

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Mottagning under asyltiden: mottagande-utredningens alternativa förslag	0,4	
Höjd dagersättning för asylsökande	0,3	
Studiehandledning på modersmål m.m.	0,2	
Förbättrad arbetsmarknadspolitik för nyanlända*	3	
Summa (minimibehov)	**3,9**	

Not: * Uppskattat minimibehov.

Bostäder och grannskap

Tabell 29.4 Budgeteffekter av kommissionens förslag på bostadsområdet

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Bättre boende för låginkomsthushåll	9,8	
Statlig hyresgaranti	0,3	
Summa	**10,1**	

Regionala frågor

Endast marginella utgiftsförändringar förutses.

Konsumentpolitik

Endast marginella utgiftsförändringar förutses.

Hälso- och sjukvård

Tabell 29.5 Budgeteffekter av kommissionens förslag på hälso- och sjukvårdsområdet

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Nationellt register för barnhälsovård		
Tidig information vid graviditet		
Områdesansvar för barnsjukvård		
Kommunalt förebyggande av spelmissbruk		
Summa för områdets åtgärder	**0,5**	

Transfereringar – barn och familj

Tabell 29.6 Budgeteffekter av kommissionens förslag på transfereringsområdet – barn och familj

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Utökad graviditetspenning	0,2	
Sjukpenning för gravida*		
Ny modell för föräldrapenning**	0,3	
Tillfällig föräldrapenning, takhöjning m.m.	0,3	
Summa	**0,8**	

Not: * Svårbedömd budgetpåverkan. ** Långsiktig utgiftsökning.

Arbetsrelaterade trygghetssystem

Tabell 29.7 Budgeteffekter av kommissionens förslag om arbetsrelaterade trygghetssystem

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*	osäker	
Obligatoriska arbetsförmågeutredningar*	osäker	
Summa	**Svårbedömd**	

Not: * Svårbedömd budgetpåverkan.

Kriminalpolitik

Endast marginella kostnadsförändringar förutses.

Institutionella frågor

Tabell 29.8 Budgeteffekter av kommissionens förslag på det institutionella området

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Sociala investeringar, analysmyndighet	0,1	
Sociala investeringar, anslag att fördela	1,9	
Ny maktutredning	0,1	
Summa	**2,1**	

Skatteområdet och övrig finansiering

Tabell 29.9 Budgeteffekter av kommissionens förslag på skatte- och finansieringsområdena

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Reformerad livsmedelsmoms (netto)		15
Restaurang och catering*		(1–2)
Reformerade regler för fåmansföretag**		osäker
Avveckling av rot-avdrag		10
Omallokering bistånd		15,6
Summa		**40,6**

Not: * Genomförs först på längre sikt. ** Osäker intäktsökning.

Totalsammanställning

Tabell 29.10 Budgeteffekter av kommissionens samtliga förslag

Miljarder kronor

Summerade utgifter resp. intäkter	Belopp
Summa ökade utgifter	34
Summa ökade intäkter alt. minskade utgifter	40
Netto	**6**

30 Framåtblick

Avsikten med detta kapitel är att i all korthet diskutera några faktorer som kan påverka utvecklingen av jämlikheten på längre sikt. Några välgrundade prognoser går knappast att göra, och detta är inte heller syftet. En rimlig ambition är att identifiera faktorer som bör bevakas ur ett jämlikhetsperspektiv.

30.1 Demografi

Variationer i fertiliteten

Demografiska framskrivningar präglas under normala omständigheter av hög stabilitet vad gäller den del av befolkningen som redan är född. I utvecklade länder är mortaliteten låg, och förväntad återstående livslängd kan beräknas med förhållandevis hög precision. Nativiteten, och på sikt också den fullbordade fertiliteten, kan emellertid svänga snabbt till följd av mer eller mindre oförutsedda politiska händelser. I slutet av andra världskriget och åren därefter föddes det ovanligt många barn i Sverige; födslar som uppskjutits under kriget blev nu av i den relativa trygghet som inträdde. Sådana pucklar i befolkningsökningen återkommer sedan i utjämnad form, när barnen och så småningom barnbarnen når fertil ålder. Mycket snabba förändringar i fertiliteten uppträdde också efter shahregimens fall i Iran 1979 och kommunistregimernas fall i Östeuropa 1989.[1] Konsekvenserna av dessa variationer kan bli helt olika, beroende på sociala strukturer, förväntningar hos befolkningen och andra faktorer.

[1] Erfani & McQuillan (2008), Sobotka, T. (2003/4).

Av relevans för den ekonomiska jämlikheten är att dessa svängningar, med åtföljande variationer i kohorternas storlek under många decennier framöver, kan få makroekonomiska konsekvenser. Förklaringen är att människors utbyte med det omgivande samhället varierar systematiskt med var man befinner sig i livscykeln. Som vuxen i förvärvsaktiv ålder bidrar man genomsnittligt med mer resurser än man förbrukar, medan det motsatta förhållandet gäller för barn och äldre. Produktiviteten hos de förvärvsaktiva är också för det stora flertalet som högst i mitten av arbetslivet. Exempel på konsekvenser som sådana förändringar kan få är:[2]

- En hög andel av befolkningen i förvärvsaktiv ålder bidrar till den ekonomiska tillväxttakten.
- En hög andel i medelåldern påverkar sparandet positivt.
- Investeringarna varierar på liknande sätt men påverkas också av andelen unga vuxna och möjligen också andelen yngre pensionärer.
- Budgetsaldot försvagas om den beroende delen av befolkningen är stor.

Utifrån dessa stiliserade fakta kan man dra slutsatser om fördelningspolitikens förutsättningar. Vad utfallet i praktiken blir är dock en öppen fråga, eftersom det också beror på graden av politisk mobilisering inom olika berörda grupper och andra faktorer.

För Sveriges vidkommande är två faktorer av särskild betydelse: förvärvsintensiteten i åldersgrupperna 20–64 år och förvärvsintensiteten bland äldre. På den senare punkten finns konstaterats tidigare i betänkandet positiva signaler om arbete högre upp i åldrarna baserade på varierande kombinationer av arbetsinkomster och pension.

Den andra faktorn beror starkt av hur väl man lyckas med integrationen. En prognos över försörjningskvoten under det närmaste halvseklet visas i tabell 30.1.

[2] Lindh (2003).

Tabell 30.1 Den demografiska försörjningskvotens utveckling 1990–2070

Utfall 1990–2010 och prognos för 2020–2070

År	Yngre	Äldre	Totalt
1990	0,43	0,31	0,73
2000	0,41	0,29	0,70
2010	0,40	0,32	0,71
2020	0,41	0,36	0,77
2030	0,41	0,39	0,80
2040	0,41	0,42	0,83
2050	0,41	0,43	0,85
2060	0,43	0,48	0,90
2070	0,42	0,47	0,89

Not: Den totala demografiska försörjningskvoten beräknas som summan av antalet personer 0–19 år och antalet personer 65 år eller äldre, dividerat med antalet personer i åldern 20–64 år.
Källa: SCB (2019), Statistiska meddelanden BE 18 SM 2001.

Det bör understrykas att siffrorna i tabellen avser den demografiska försörjningskvoten, som bygger på rena befolkningsuppskattningar. Av tabellen framgår att försörjningskvoten under decennierna kring sekelskiftet förändrades i gynnsam riktning men att befolkningens åldrande från 2020 och framåt förväntas dominera bilden. Tabellen illustrerar betydelsen av framgång med integrationsansträngningarna för att hålla nere den beroende delen av befolkningen.

Infektionssjukdomar

Historiskt har infektionssjukdomar spelat stor roll för befolkningsutveckling, tillväxt och maktrelationer.[3] Digerdöden vid 1300-talets mitt är ett extremt exempel, då omkring en tredjedel av Europas befolkning beräknas ha dött under några få år.[4] Den spanska sjukan var en pandemi som drabbade världen 1918–1920 med ovanligt hög dödlighet i yngre åldrar, 20 till 40 år. Vilken omfattning och vilken mortalitetsprofil som covid-19-pandemin kommer att få kan inte avgöras i nuläget, men det mesta tyder på att äldre drabbas i höge utsträckning än yngre och medelålders. Mortaliteten är av allt att döma också väsentligt lägre.

[3] McNeill (1976).
[4] Uppskattningarna varierar inom ett brett intervall.

Fördelningskonsekvenser av dessa svåra utbrott finns på flera plan. Digerdöden fick så stora effekter att det blev brist på arbetskraft. I Europa ledde det till ökade reallöner och en demografisk återhämtning, även om det tog lång tid. I Västasien skedde ingen sådan anpassning, vilket ledde till en bestående minskning av befolkningen.

Erfarenheterna från tidigare kriser talar annars för att svagare grupper drabbas hårdare. Det är ännu osäkert om personer med lägre inkomster, med kortare utbildning, med utländsk bakgrund och utan en fast förankring på arbetsmarknaden har större risk att smittas (initialt var det inte så), men om de drabbas, kommer de med all sannolikhet drabbas hårdare på grund av en generellt sett högre sårbarhet till följd av andra hälsoproblem och riskexponeringar. De riskerar också att drabbas hårdare av bieffekterna av de olika åtgärder som vidtas. Även om åtgärder sätts in för att skydda dem som har svaga skyddsnät, är det rimligt att tro att om den kris som världen nu är inne i leder till en allmän lågkonjunktur, får den också mer långsiktiga effekter på ojämlikhet i villkor och inkomster. Allt detta bör enligt kommissionens mening följas noga efteråt, kanske i form av ett nytt välfärdsbokslut.

Men ett flertal åtgärder som vidtagits för att mildra konsekvenserna av pandemin verkar i motsatt riktning. Förändringar av a-kassan med syfte att underlätta inträde är ett tydligt exempel, men det finns andra. Här vore det kanske av vikt att diskutera framför allt de institutionella förändringar som görs. Regeringen har fått mandat att stänga skolor, Socialstyrelsen fått utökade uppgifter, med mera. Liksom det finanspolitiska ramverket blev ett av flera bestående resultat av 1990-talskrisen på den institutionella nivån, finns det anledning att tro att en del av de förändringar som nu i snabb takt har beslutats också kan vara början på en förändring i riktning mot ökat statligt ansvarstagande för att säkerställa likvärdiga förhållanden i olika regioner och kommuner. En del av dessa förändringar kan på sikt tänkas leda till mer jämlika villkor i linje med vad kommissionen på flera ställen har argumenterat för.

Migration

De största variationerna i Sveriges befolkningstal torde dock i nutid inte uppkomma vare sig till följd av snabba förändringar i fertiliteten eller större utbrott av infektionssjukdomar utan på grund av migration. Sedan år 2009 har uppehållstillstånd beviljats omkring 100 000 personer eller mer. Under 2015, då immigrationen till Sverige kulminerade, beviljades drygt 150 000 personer uppehållstillstånd.[5] Detta kan ställas i relation till att en normal kohort i Sverige under senare decennier har omfattat omkring 100 000 personer och att antalet döda har legat omkring 90 000. Samtidigt har det skett en betydande utvandring. Nettot av alla dessa förändringar – ökningen av folkmängden – var nära noll vid mitten av 1990-talet, men nådde 20 år senare en topp på omkring 140 000 personer. Svängningarna har alltså varit betydande under en relativt kort tidsrymd.

På allmänna grunder finns det ingen anledning att tro att drivkrafterna bakom migrationen skulle försvagas framgent. Försörjningskriser, väpnade konflikter eller helt enkelt föreställningen – korrekt eller felaktig – att möjligheterna att skapa sig ett bättre liv är större i rikare länder kommer under överskådlig tid att locka människor i olika delar av världen att söka migrera. Detta blir alltså av allt att döma en bestående utmaning, sedan effekterna av den rådande pandemin har klingat av. Den reala effekten på folkmängden blir naturligtvis beroende av det politiska svaret på flyktingströmmarna på EU-nivå och i Sverige. Vad sedan effekten blir på jämlikheten och fördelningspolitikens förutsättningar beror i hög utsträckning på migrationens karaktär.

30.2 Klimat och ekologi

Natur och klimat bildar de grundläggande förutsättningarna för mänskligt liv. Detta har varit en självklarhet under huvuddelen av människans historia, när stora delar av befolkningen har levt på eller i närheten av existensminimum och när enstaka år med ogynnsamma skördar kunde leda till förhöjd mortalitet, svåra umbäranden och politiska omvälvningar. Detta ligger inte så långt tillbaka i tiden;

[5] Statistik från Migrationsverket.

ännu på 1860-talet var svält en realitet i Sverige, med bestående konsekvenser för den politiska ledningens legitimitet, emigration och politisk mobilisering.[6]

Med det ökade ekonomiska välståndet kom insikten om miljöns om restriktion för mänskliga aktiviteter att under lång tid glömmas bort. På 1960-talet började miljöfrågorna dock komma upp på den politiska agendan i allt fler länder, och i dag finns en bred medvetenhet om behovet av att bevaka och påverka utvecklingen på lokal, regional och global nivå. Klimatfrågan har under senare år kommit att dominera på grund av sin dignitet vad avser både de potentiella konsekvenserna och de åtgärder som krävs för att uppnå de mål som har satts upp beträffande klimatpåverkande emissioner.

På global nivå är fördelningskonsekvenserna av förutsedda klimatförändringar ogynnsamma. Svåra konsekvenser riskerar att drabba redan fattiga länder till följd av stigande medeltemperatur, extrema väderförhållanden och höjd havsnivå.[7] De direkta konsekvenserna för svenskt vidkommande utreddes av Klimat- och sårbarhetsutredningen, som sammanfattade sina slutsatser i följande punkter:[8]

- Risken för översvämningar, ras, skred och erosion ökar på många håll så mycket att förstärkta insatser för förebyggande åtgärder är motiverade. Ett statligt klimatanpassningsanslag bör inrättas som stöd för storskaliga kostnadskrävande insatser.
- Skogstillväxten ökar kraftigt, förutsättningarna för jordbruksproduktion förbättras. Det krävs dock anpassningsåtgärder för att minimera skadorna och bevara den biologiska mångfalden.
- Östersjön riskerar dramatiska förändringar av ekosystemen. Klimatförändringarna förvärrar dagens situation och arbetet med att minska utsläppen bör intensifieras.
- Vattenkvaliteten i sjöar och vattendrag kommer att försämras, vilket kräver insatser för att upprätthålla en god dricksvattenkvalitet.
- Fjällen förbuskas till stor del, och rennäringen och fjällturismen kan drabbas.

[6] Västerbro (2018). Om den politiska mobilisering som följde i svältens spår, se Karadja & Prawitz (2019).
[7] Klimatanalysarbetet inom den internationella klimatpanelen IPCC befinner sig för närvarande i den sjätte cykeln med sikte på rapportering år 2022.
[8] SOU 2007:60, s. 11.

- Det varmare klimatet påverkar hälsan och leder till fler dödsfall på grund av värmeböljor och ökad smittspridning.
- Sveriges energibalans gynnas genom minskat värmebehov och ökad vattenkraftpotential.

Som framgår av den kraftigt förenklade sammanställningen är konsekvenserna i vissa fall positiva, i andra fall negativa för folkhushållet. Den samhällsekonomiska nettoeffekten var också enligt utredningen begränsad. Samtidigt står det klart att effekterna fördelar sig ojämnt över näringarna, varför vissa fördelningspolitiska insatser kommer att krävas.

På kortare sikt är det de åtgärder som vidtas för att motverka klimatförändringar som framför allt måste bevakas för att inte ge upphov till oacceptabla fördelningseffekter. Huvuddragen i klimatscenarierna är trots osäkerheter tillräckligt robusta för att användas som underlag, och Sverige har förbundit sig att senast 2045 ha noll nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Utsläpp från transporter utgör omkring en tredjedel av Sveriges totala utsläpp, vilket gör att ett antal åtgärder förbereds och genomförs för att minska dessa utsläpp. Samtidigt är transporterna särskilt viktiga för möjligheten att arbeta och leva i hela landet, och för att alla ska ha möjligheter att ställa om till ett fossilfritt samhälle är det därför enligt kommissionens viktigt att de fördelningsmässiga effekterna beaktas i planeringen av omställningen.

De styrmedel som nu finns för att minska utsläppen av växthusgaser genom att minska personbilstrafiken får större konsekvenser i de regioner där bilen är viktigare i vardagen. En studie visar att 6 procent av låginkomsttagarna i glesbygd skulle få en välfärdsförlust som motsvarar över 2 procent av inkomsten av en 50-procentig höjning av koldioxidskatten.[9]

De åtgärder som genomförs för att minska utsläppen från transportsektorn bör därför i möjligaste mån ha en regional differentiering, som baseras till exempel på de lokala möjligheterna att ersätta bilåkande med kollektivtrafik. Dessutom måste åtgärderna beakta människors skilda möjligheter att investera i ny teknik för att på så sätt minska sina utsläpp. Ett stärkt statligt ansvar för möjligheterna

[9] Eliasson, J. m.fl. (2018).

att använda elfordon i hela landet är en åtgärd som verkar utjämnande i regionalt hänseende.[10]

En insikt från en pågående pandemin är att mycket som normalt anses vara omöjligt att genomföra kan genomföras om det finns en politisk vilja, vilket i sin tur sannolikt är avhängigt ett allmänt krismedvetande. Vissa omställningar som gjorts kan få bestående effekter på emissionerna, till exempel ett ökat antal virtuella möten och ökat hemarbete inom de yrken som tillåter det.

Både kostnader och potentiella vinster med omställningen måste dock fördelas på ett rimligt sätt. Den historiskt framgångsrika kompromissen mellan arbete och kapital behöver omformuleras och uppgraderas i perspektivet av en omställning till ett miljömässigt hållbart samhälle. Med sina positiva erfarenheter av hur man kan skapa politisk acceptans för snabba strukturomvandlingar bör Sverige kunna hantera det, men det kräver krismedvetande och samarbete på en rad områden.

Detta förutses också i Agenda 2030, men det är ett ramverk på en ganska hög abstraktionsnivå. Om Sverige som land ska kunna genomföra en ny strukturomvandling med samma ambitioner för social trygghet, humankapital och goda livsvillkor för alla som tidigare, krävs konkretiseringar. Den sociala dimensionen i Agenda 2030, och den övergripande ambition som uttrycks i ”Leave no-one behind”, måste för att tas på allvar översättas till konkreta program, och i denna översättningen är det enligt kommissionens mening viktigt att fördelningsdimensionen bevakas. Kommissionens förslag kan i väsentliga delar ses som konkretisering av Agenda 2030:s idé om ett socialt hållbart samhälle.

30.3 Politiska strukturer

Att vi lever i en globaliserad värld är en truism. System för utbyte av information, varor och tjänster har nu global räckvidd. Digerdöden påminner om att även medeltidens värld var globaliserad – pandemin uppstod av allt att döma i Kina och spreds genom det system av kurirer som var en viktig del av mongolväldets infrastruktur för kommunikation[11] – men det är uppenbart att både volymer och hastigheter i utbytet i dag är historiskt höga.

[10] Se kapitel 27.
[11] McNeill op.cit.

Vissa politiska strukturer finns också på global eller storregional nivå. FN och dess olika organ för ekonomisk utveckling, utbildning med mera opererar globalt. Till detta kommer regionala handelsavtal, ibland med politisk fördjupning som i Europeiska unionen. Inte desto mindre är det stater som är beslutsfattare i dessa transnationella system. Det är först efter ratificering på nationell nivå som internationella avtal kan träda i kraft, med reservation för för organisationer som EU, som garanterar ett nationellt inflytande på andra vägar.

Ur fördelningssynvinkel spelar de globaliserade politiska systemen en begränsad roll. Utvecklingsbistånd och katastrofhjälp inom FN-organisationernas ramar har förvisso haft betydelse på en rad områden i olika delar av världen, men den för den långsiktiga sociala och ekonomiska utvecklingen är de globala systemen för produktion och handel långt viktigare. Den politiskt viktiga nivån är den enskilda staten, som förenar auktoritet över det egna territoriet med ett större eller mindre mått av legitimitet. Det är därför den nationella nivån som bör vara i fokus, om man vill spekulera över fördelningspolitikens förutsättningar i det längre perspektivet. Det är på den nationella nivån som det avgörs om viktiga politiska beslut fattas i demokratisk ordning, och det är också i betydande utsträckning så att det är där som villkoren för ekonomisk utveckling och jämlikhet bestäms.

Jämlikhet och demokrati hänger samman. Även om auktoritära regimer kan fatta beslut som går i utjämnande riktning, är det osannolikt att de i längden håller fast vid en politik som kombinerar ekonomisk utveckling och ett högt mått av jämlikhet. Även i dagens Kina, som har en mer än halvsekellång tradition av starkt egalitär ideologisk retorik och också jämförelsevis hög jämlikhet, växer ojämlikheten som framgått av tidigare kapitel snabbt.[12]

Demokratin är i dag i princip accepterad som formell norm i större delen av världen. Även i de flesta auktoritära stater anordnas någon form av val, fastän någon opposition självfallet inte ges möjlighet att verka fritt. Formell och reell demokrati är olika saker. Freedom House, som är ett av flera internationella organ som följer utvecklingen av den politiska demokratin globalt, konstaterar att utvecklingen för närvarande går i fel riktning. Sedan 2005 har antalet länder där demokratin försvagas varit högre än antalet där den stärks.[13]

[12] Avsnitt 3.2.
[13] Freedom House (2020).

Detta har relevans för den sedan länge pågående debatten om sambanden mellan demokrati och ekonomisk utveckling. En vanlig föreställning är att ekonomisk utveckling förr eller senare leder till demokrati. Så är alltså inte fallet. Den ekonomiska tillväxten är trendmässigt positiv på global nivå och i det absoluta flertalet av världens länder, samtidigt som alltså demokratin försvagas i fler länder än den stärks.

Vilken väg den demokratiska utvecklingen – och därmed jämlikheten – tar måste alltså ses som en öppen fråga. Ekonomen Branko Milanovic konstaterar i en analys att valet i dag i stort sett står mellan två former av kapitalism: en någorlunda pluralistisk, representerad av länder som USA och Japan, och en auktoritär, vars viktigaste representant är Kina.[14] Även bland de pluralistiska regimerna registrerar Freedom House en rörelse i fel riktning; USA är det mest framträdande exemplet.

Slutsatsen blir därmed på en gång positiv och negativ. Å ena sidan har det enskilda landet fortfarande en betydande bestämmanderätt över sin egen utveckling, globaliseringen till trots. Å den andra finns ingen automatik i ekonomisk utveckling som garanterar demokrati och jämlikhet; utvecklingen behöver hela tiden bevakas och korrigerande åtgärder vidtas.

30.4 Digitalisering

Digitalisering – utnyttjande av datorer i stor skala för en mängd olika uppgifter – kommer att förändra tillvaron i åtminstone lika stor utsträckning som elektriciteten tidigare har gjort. Teknologins flexibilitet gör den möjlig att använda på livets alla områden, med potentiellt långtgående effekter på jämlikheten.

Produktionsprocesser

Övergången från en jordbruksekonomi baserad på självhushåll till ett industrialiserat samhälle innebar att produktion och konsumtion kom att separeras rumsligt och att transport och handel växte i omfång. De senaste decenniernas globalisering har inneburit att också

[14] Milanovic (2019).

produktionsprocessen har kommit att lösas upp. Produktionen av en någorlunda komplicerad produkt bygger på komponenter som kan produceras i tiotals länder och monteras samman i ytterligare ett, vartill kommer att huvudkontoret ligger i ett helt annat land, av skattetekniska eller andra skäl. Bakom denna utveckling ligger informationstekniken, som har gjort det möjligt att koordinera processer på stort avstånd från varandra.[15]

Globaliseringens direkta effekter på fördelningen globalt och inom länder är komplicerade att reda ut, och slutsatserna bland forskare går isär. Elhanan Helpman drar slutsatsen att globaliseringens direkta bidrag till den generellt växande ojämlikheten i många länder är begränsat och att drivkrafterna snarare bör sökas i teknologi som gynnar högutbildad arbetskraft och i policybeslut bland företagsledningar och politiker.[16] I en detaljerad analys av den process som lett till en geografisk upplösning av produktionsprocessen drar Basco och Mestieri dock slutsatsen att den bidrar till att förstärka initiala olikheter mellan länder och också att den förstärker den globala ojämlikheten.[17] Medelinkomstländerna förlorar relativt mest på dessa förändringar. Det finns också en tendens till ökad ojämlikhet inom berörda länder.

Digitaliseringen påverkar inte bara produktionskedjor globalt utan också produktionen på mikronivå. Processer kan automatiseras i högre utsträckning, vilket sänker arbetskraftskostnaden till priset av en ökad kapitalinsats, men ett motiv kan också vara att eliminera hälsofarliga arbetsmoment.

Det är dock inte bara rutinbetonade arbetsmoment som påverkas av nya tekniker för att lagra och bearbeta information. En annan användning, som är aktuell också i mycket kvalificerade yrken, är i uppbyggnaden av expertsystem, och det är i sådana sammanhang som termen artificiell intelligens (AI) brukar användas. Inom exempelvis sjukvården kan diagnoser och behandlingsbeslut baseras på tillgång till stora mängder data om tidigare beslut för samma typ av sjukdom. En sådan utveckling skulle i princip kunna vara jämlikhetsskapande; om mötet i vården inte blir helt avgörande för behandlingsval, minskar rimligtvis skillnaderna i behandling mellan olika patientgrupper. Men detta är en teoretisk möjlighet – andra erfaren-

[15] Baldwin (2006).
[16] Helpman (2018).
[17] Basco & Mestieri (2019).

heter av ny teknologi är att de som har mer resurser och kunskaper har bättre möjligheter att dra nytta av den nya potentialen.

Den storskaliga utvecklingen av globala telekommunikationsnät har skapat förutsättningar för ytterligare ett steg i den tekniska utvecklingen, vad som kan kallas *distansintelligens* (*remote intelligence*, RI). Med nya kommunikationshjälpmedel blir det möjligt att leverera kvalificerade tjänster från avlägsna länder, där arbetskraften har andra lönelägen. Kommunikationen kan ske också i realtid, och begränsningen i det avseendet är egentligen bara att tidpunkten på dygnet varierar med longituden. Utvecklingen går snabbt, och konsekvenserna är i nuläget svåra att överblicka.[18] Det står dock redan klart att det kommer att krävas nya motåtgärder för att möta denna fas i globaliseringen. För ett litet utlandsberoende land som Sverige är det nödvändigt att hitta nischer av tjänster där landet kan bevara sin konkurrenskraft, antingen i den kategori som är beroende av fysisk närhet eller genom i sådana kategorier där produktionen befinner sig i närheten av den teknologiska fronten.

Att AI kan vara en lösning på vissa problem, också vad gäller exempelvis olika välfärdstjänster finns det redan exempel på, men rationalisering av övervakning och tillsynstjänster reser också frågor kring personlig integritet och etik, och användningen måste bedömas från fall till fall. Övervakningens gränser är inte en fråga bara i gränssnittet mellan producent och brukare utan också mellan arbetsgivare och anställd.

Vardagsliv och politik

När den informationsteknologisk utvecklingen tog fart, knöts starka förhoppningar till dess jämlikhetsskapande möjligheter. Att finförgrenade informationsnätverk skulle göra det möjligt för alla att komma till tals i den politiska debatten var en tanke som vann spridning. Den så kallade arabiska våren nämns ofta som ett exempel på folklig makt byggd på informationstekniken. Tidigt uttrycktes dock skepsis mot tanken att denna demokratiseringstendens skulle ligga inbyggd i den nya teknologin.[19] Huvudinvändningen är just den som nämndes ovan – att den som har mest resurser när en förändring

[18] För en diskussion, se Baldwin (2019).
[19] För exempel, se Norris (2001), och Hindman (2009). För empiri från USA, se Schradie (2019).

inträffar har i de flesta fall också bäst möjligheter att utnyttja denna förändring till sin fördel.

Det finns en rad etiska, sociala, ekonomiska och kulturella aspekter av en utveckling mot ökat bruk av AI. Det sätt på vilket olika sociala media förändrat vardagslivet för många har varit genomgripande, även om det är osäkert vilka konsekvenserna för jämlikheten blir. På ett övergripande plan har det oreflekterade överlämnandet av personliga data till de stora företagen bakom sociala media påtagligt rubbat maktbalanser i många länder. De som har möjligheter att köpa data och kompetens att analysera dem har vunnit fördelar. Det är allmänt känt att detta har påverkat opinioner och valrörelser på ett sätt som haft återverkningar på många utanför de länder där det uppdagats. Det är oklart i vilken riktning gjorda avslöjanden har lett till förändringar av de stora teknikföretagens sätt att agera, men medvetenheten om problemen har ökat.

Inte bara kommersiella aktörer har utnyttjat informationsteknologin på avancerad nivå. Också auktoritära stater har i växande omfattning utvecklat möjligheter att övervaka medborgares informationsutbyte, rörelsemönster och annan integritetskänslig information.

Här finns alltså betydande etiska problem och en förskjutning av makt som ökat ojämlikheten på en övergripande nivå, medan det är oklart hur det påverkar olika grupper i ett samhälle. Med all sannolikhet kommer den ökade medvetenheten i sig inte att leda till några radikala förändringar. Med en ökad tillgång på AI i olika former kommer efterfrågan snarast att växa.

30.5 Humankapital, jämlikhet och utveckling

Att digitaliseringen sprider sig både geografiskt och till allt fler tillämpningsområden är ytterligare ett argument för att utbildning är viktig för ett lands konkurrenskraft. Men utbildningen eller humankapitalet, och dess fördelning, har betydelse i fler avseenden än så.

I de flesta politiska läger finns stöd för rörlighet. Ett barns livschanser ska inte avgöras av vilka föräldrar det har råkat få eller av andra faktorer som kön eller etnicitet, som det inte kan påverka. Ojämlikhet i förutsättningar kan uppskattas statistiskt som betydelsen av just sådana faktorer som en människa inte själv kan påverka, och den samvarierar starkt med den intergenerationella rörlig-

heten.[20] Frågan är vad i den opåverkbara bakgrunden som är viktigast, och vad som kan påverkas med offentliga ingrepp av olika slag.

Cingano lyfter fram betydelsen av föräldrarnas utbildning i sin analys av OECD-länderna.[21] Om man delar in hushållen i kategorier efter föräldrarnas utbildningsnivå (låg, medel resp. hög), visar det sig att barnens framgångar i på utbildningsområdet är ganska oberoende av ojämlikheten i samhället i hushåll där föräldrarna har medelhög eller hög utbildning, medan utfallet blir klart sämre för den tredje kategorin ju högre ojämlikheten i inkomsterna är i samhället i fråga. Det gäller oavsett om man mäter framgång med räknefärdighet eller med sannolikheten för att barnen ska genomgå högre utbildning.

Narayan et al. menar att det inte är föräldrarnas utbildning i sig som har betydelse, även om hög utbildning kan fungera som indikator för andra bakgrundsfaktorer.[22] De lyfter fram tre typer av tillgångar som dominerar bilden: nätverk och grupptillhörighet, bostadsområde och kvaliteten på barnens utbildning. I praktiken kommer dessa tre ofta att hänga samman. Den viktigaste åtgärden för att utjämna de skillnader som alltid finns blir att skapa ett utbildningssystem av hög kvalitet som säkerställer att alla, oavsett bakgrund, får en god utbildning som rustar den unga människan för vuxenlivet. Det finns ett starkt samband mellan den andel av BNP som läggs på den offentliga utbildningsbudgeten och rörligheten – ju högre utgifter, desto högre rörlighet.[23]

Som konstaterats tidigare i detta betänkande har unga med utländsk bakgrund genomsnittligt sämre förutsättningar i alla de tre avseenden som nämndes ovan – nätverk, boendemiljö och kvalitet i skolorna. Att så snart som möjligt kompensera detta med förstärkta utbildningsinsatser i den offentliga budgeten måste enligt kommissionens mening ses som en av de mest angelägna åtgärderna, med potentiellt stora effekter på medellång och längre sikt.

[20] Brunori et al. (2013).
[21] Cingano (2014), fig. 5 och 6.
[22] Narayan et al. (2018), fig. 4.6.
[23] Ibid. fig. 4.12.

Humankapital och tillväxt

Humankapitalet och dess fördelning har sannolikt djupgående effekter också för samhällsutvecklingen i stort, och inte bara för dem som direkt berörs av utbildningsinsatserna. Vissa analyser tyder på att fördelningen av humankapitalet i vissa avseenden kan vara väl så viktig som fördelningen av inkomster. Som konstaterats tidigare[24] har det visat sig svårt att fastställa något samband mellan inkomstojämlikhet och ekonomisk tillväxt, så länge ojämlikheten mäts med ginikoefficienten. Castelló och Doménech har emellertid visat att ett stabilt samband finns, om man i stället har ojämlikheten i humankapital som förklarande variabel, mätt med ginikoefficienten.[25]

Det visar sig också att tillväxten får något olika karaktär beroende på vilken ojämlikhet – inkomster eller humankapital – som ligger i fokus. En hög inkomstojämlikhet tenderar att stimulera uppbyggnaden av fysiskt kapital, vilket kan ge en viss tillväxteffekt. En jämn fördelning av humankapitalet leder som sagt till en högre tillväxt, så humankapitalets fördelning dominerar över inkomstfördelningen som tillväxtfaktor. Denna slutsats har bekräftats i en annan, detaljerad analys av tillväxtens sammansättning i 86 länder under perioden 1980–2012.[26] Ojämlikhet i inkomster leder till relativt sett högre investeringar i kapitalintensiva branscher, medan investeringarna i humankapital i motsvarande grad försämras. Något förenklat kan man alltså säga att valet står mellan en utvecklingsväg karaktäriserad av högre inkomstojämlikhet, ackumulation av fysiskt kapital och sannolikt svagare sysselsättningsutveckling, och en annan väg med fokus på ett jämnt fördelat humankapital, av allt att döma högre aggregerad tillväxt och gynnsammare sysselsättningsutveckling.

30.6 Sammanfattning

De storskaliga förändringar som kort har berörts i detta kapitel har inga entydiga konsekvenser för jämlikheten. Utfallet beror i hög utsträckning på vem som har starkast inflytande över den tekniska, ekonomiska och sociala utvecklingen och med vilka politiska förtecken den hanteras. Den enda generella slutsats som kan dras är att

[24] Avsnitt 5.4.
[25] Castelló & Doménech (2002).
[26] Erman & te Kaat (2019).

utvecklingen måste bevakas ur ett jämlikhetsperspektiv för att ojämlikheten inte ska öka av egen kraft. Det gäller på alla nivåer – i forskning, i politisk debatt och i utformning och utvärdering av politiska reformer.

31 Författningsförslag

31.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Härigenom föreskrivs i fråga om Tryckfrihetsförordningen (1949:105) att 1 kap. 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	12 §
Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om	
1. förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker eller tobaksvaror,	1. förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av *kommersiella spel*, alkoholdrycker eller tobaksvaror,

2. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster, om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller som enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en tobaksvara,

3. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen,

4. krav att införa och på ett visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd,

5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller

missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande, om krav på berättigat behov hos den som beställer kreditupplysningen, om skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift, eller

6. ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20XX.

31.2 Förslag till lag om ändring i jordabalk (1970:994)

Härigenom föreskrivs i fråga om Jordabalk (1970:884) att 12 kap. 18 e, 18 f §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 kap.
	18 e §
Om hyresvärden vill utföra sådana åtgärder som avses i 18 d § *skall* han skriftligen meddela de berörda bostadshyresgästerna detta.	Om hyresvärden vill utföra sådana åtgärder som avses i 18 d § *ska* han skriftligen meddela de berörda bostadshyresgästerna detta. *Det skriftliga meddelandet ska innehålla uppgift om* *– vilken åtgärd som är underhåll respektive standardhöjande åtgärd,* *– olika standardhöjande alternativ som bostadshyresgästen kan välja,* *– hyresnivåskillnad för de olika alternativa standardhöjande åtgärderna.*

Om en berörd bostadshyresgäst inte godkänner åtgärden, får hyresvärden ansöka hos hyresnämnden om tillstånd att utföra åtgärden. Ansökan får göras tidigast två månader efter det att meddelandet lämnats till hyresgästen.

12 kap.

18 f §

En ansökan enligt 18 e § *andra stycket skall* bifallas, om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse av att åtgärden genomförs och det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs.

Vid prövningen av om det är oskäligt mot hyresgästen att åtgärden genomförs *skall* hyresvärdens intresse av att åtgärden genomförs vägas mot de skilda intressen som hyresgäster i allmänhet kan antas ha av att åtgärden inte vidtas. Om det finns särskilda skäl, får även omständigheter som hänför sig endast till den enskilde hyresgästen beaktas.

En ansökan enligt 18 e § *tredje stycket ska* bifallas, om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse av att åtgärden genomförs och det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs.

Vid prövningen av om det är oskäligt mot hyresgästen att åtgärden genomförs *ska* hyresvärdens intresse av att åtgärden genomförs vägas mot de skilda intressen som hyresgäster i allmänhet kan antas ha av att åtgärden inte vidtas. Om det finns särskilda skäl, får även omständigheter som hänför sig endast till den enskilda hyresgästen beaktas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

31.3 Förslag till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130)

Härigenom föreskrivs i fråga om preskriptionslagen (1981:130) att det ska införas en ny paragraf, 8 a § av följande lydelse.

8 a §

En persons fordran enligt denna lag preskriberas slutligt efter 10 år efter det att borgenären erhållit exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § utsökningsbalken.

Preskriptionstiden får av allmän domstol förlängas med 5 år mot den som svarar för betalning av en fordran om han eller hon

1. har överlåtit, undanskaffat eller upplåtit särskild rätt till egendom om det kan antas att han eller hon gjort detta för att försvåra fordringsägarens möjligheter att få betalt för fordringen.

2. har saknat känt hemvist och det inte har kunnat klarläggas var har uppehållit sig.

3. inte har kunnat anträffas på känd hemvist inom riket och det inte har kunnat klarläggas var han uppehållit sig.

4. har stadigvarande vistats utomlands.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

31.4 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 6 kap. 2 §, 14 kap. 3 §, 23 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 20 kap. 18 § och närmast före denna en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

6 kap.

2 §

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning om

1. Anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig, och

2. Lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrkets eller branschen.

Erbjudande om anställning är bindande.

Arbetstillstånd enligt första stycket får endast ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Arbetstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

14 kap.

3 §

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

– avvisning eller utvisning,

– avslag på en ansökan om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,

– avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige

– fastställande av sanktionsavgift.

20 kap.

Sanktionsavgift

18 §

Beslut om sanktionsavgift meddelas av Migrationsverket.

Vid den tidpunkt Migrationsverket får kännedom om att en arbetsgivare inte uppfyller villkoren i det bindande anställningserbjudandet som låg till grund för arbetstillståndet ska arbetsgivaren betala en sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften är 15 procent av den uteblivna lönen.

En förhöjd sanktionsavgift på 25 procent ska gälla

1. Om andra villkor i anställningserbjudandet inte uppfylls,

2. Vid en särskilt allvarlig överträdelse.

Avgiften ska bestämmas till högst 10 procent av arbetsgivarens omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det.

Avgiften tillfaller staten.

23 kap.

1 §

Regeringen får, utöver vad som förut angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,

2. sådana inskränkningar i utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet,

3. skyldighet att kontrollera utlänningar rätt att vistas och arbeta i Sverige,

4. skyldighet för arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna uppgift om de anställning villkor som gäller för utlänningen och föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas.

5. beräkning och jämkning av sanktionsavgifter när en arbetsgivare inte uppfyller villkoren som ligger till grund för arbetstillståndet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

31.5 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) att det ska införas en ny paragraf, 29 kap. 10 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	29 kap.
	10 a §
	Det erinras om kravet på saklighet, opartiskhet och likabehandling i 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152). Den bestämmelsen är tillämplig även på de offentliga förvaltningsuppgifter som utförs i fristående skolor.
	För lärare i fristående skola föreligger jäv vid betygssättning och annan myndighetsutövning om det i ärendet finns särskild omständighet som är ägnad att rubba opartiskheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

31.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 3 § förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (2010:1138) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
Samhällsorientering ska innehålla följande delar.	
1. Att komma till Sverige.	
2. Att bo i Sverige.	
3. Att försörja sig och utvecklas i Sverige.	
4. Individens rättigheter och skyldigheter.	
	5. Jämställdhet mellan kvinnor och män.
5. Att bilda familj och leva med barn i Sverige.	*6.* Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
6. Att påverka i Sverige.	*7.* Att påverka i Sverige.
7. Att vårda sin hälsa i Sverige.	*8.* Att vårda sin hälsa i Sverige.
8. Att åldras i Sverige.	*9.* Att åldras i Sverige.

Tyngdpunkten ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige. Det exakta innehållet, omfattningen och tyngdpunkten i varje del bör anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

31.7 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordning (2010:1636)

Härigenom föreskrivs att 13 § alkoholförordningen (2010:1636) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
13 §	
Följande informationstexter ska användas i annonser i de fall som avses i 7 kap. 7 § alkohollagen (2010:1622).	
1. Alkohol kan skada din hälsa.	
2. Alkohol är beroendeframkallande.	*1.* Alkohol är beroendeframkallande.
3. Alkohol kan orsaka nerv- och hjärnskador.	*2.* Alkohol kan orsaka nerv- och hjärnskador.
4. Alkohol kan orsaka skador på lever och bukspottskörtel.	*3.* Alkohol kan orsaka skador på lever och bukspottskörtel.
5. Alkohol kan orsaka hjärnblödning och cancer.	*4.* Alkohol kan orsaka hjärnblödning och cancer.
6. Varannan förare som omkommer i singelolyckor i trafiken är alkoholpåverkad.	*5.* Varannan förare som omkommer i singelolyckor i trafiken är alkoholpåverkad.
7. Hälften av alla som drunknar har alkohol i blodet.	*6.* Hälften av alla som drunknar har alkohol i blodet.
8. Alkohol i samband med arbete ökar risken för olyckor.	
9. Alkoholkonsumtion under graviditeten kan skada barnet.	*7.* Alkoholkonsumtion under graviditeten kan skada barnet.
10. Barn som får alkohol hemma dricker sig berusade oftare än andra barn.	*8.* Barn som får alkohol hemma dricker sig berusade oftare än andra barn.
11. Att börja dricka i tidig ålder ökar risken för alkoholproblem.	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

31.8 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 5 § Gymnasieförordningen (2010:2039) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
13 kap.	
5 §	
Ersättning för lokalkostnader enligt 3 § 7 ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev i motsvarande verksamhet.	
Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet. *Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras.*	Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

31.9 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 6 § skolförordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 kap.	
6 §	
Ersättning för lokalkostnader enligt 4 § 7 ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev i motsvarande verksamhet.	
Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet. *Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras.*	Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

31.10 Förslag till förordning (2022:000) om statlig hyresgaranti

Härigenom föreskrivs följande.

Syfte och tillämpningsområde

1 § Enligt denna förordning får statlig garanti (hyresgaranti) lämnas för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt.

Förutsättningar för hyresgaranti

2 § Som förutsättning för att hyresgaranti ska lämnas gäller att den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas

1. får en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, och
2. bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) fullgöra hyresbetalningar.

Beslut om hyresgaranti

3 § Försäkringskassan prövar ärenden om hyresgarantier.

4 § En hyresgaranti ska omfatta tolv månadshyror och gälla under två år.

5 § På sökandens begäran kan Försäkringskassan ge förhandsbesked om utställande av hyresgaranti.

Eftergift

6 § Försäkringskassan får helt eller delvis efterskänka statens regressfordran enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, om garantigäldenären är på obestånd eller annars saknar utmätningsbara tillgångar och Försäkringskassan bedömer att garantigäldenären inte kommer att kunna betala fordringen senare heller.

För statens fordringar enligt denna förordning ska inte 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar gälla.

Bemyndigande

7 § Försäkringskassan får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Överklagande

8 § Försäkringskassans beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Övriga bestämmelser

9 § För hyresgarantier enligt denna förordning gäller med undantag för 14, 17 och 19 §§ vad som föreskrivs om garantier i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Genom förordningen upphävs förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier. Förordningen kommer att gälla för ansökningar som inkommit till Boverket före den 10 september 2021 och som ännu inte avgjorts.

32 Författningskommentar

32.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105)

1 kap.

12 §

Bestämmelsen ska ändras. I dag gäller ett förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring för alkoholdrycker och tobaksvaror. Det ska införas ett förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av kommersiella spel.

Förslaget behandlas i kapitel 23.

32.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken (1970:994)

12 kap.

18 e §

Bestämmelsen ska ändras. Bestämmelsen i andra stycket är ny. Det införs ett krav på att hyresvärden ska precisera viss information i det skriftliga meddelandet. Hyresgästen, som ska lämna godkännande till standardhöjande åtgärder, ska genom informationen kunna förstå vilken typ av åtgärder som hyresvärden vill genomföra i lägenheten och för att tydliggöra det för hyresgästen, ska informationen innefatta en redovisning av vad som är den standardhöjande åtgärden respektive vad av som är sedvanligt underhåll som inte har inverkan på bruksvärdet eller hyran (strecksats 1). Hyresgästen ska därefter få information om att han eller hon kan välja omfattningen på de

olika åtgärderna, det vill säga de olika alternativen av standardhöjande åtgärder som hyresvärden kan erbjuda (strecksats 2).
De ekonomiska konsekvenserna för hyresgästerna är en särskilt viktig uppgift att få information om. Till de olika alternativen av standardhöjande åtgärder ska hyresvärden lämna information om de olika hyresnivåskillnaderna (strecksats 3). Det ska alltså finnas ett basalternativ för standardhöjning som ger den minsta hyresökningen. Hyresvärden kan lämna andra mer standardhöjande alternativ med andra hyresnivåökningar för den hyresgäst som önskar en högre standard. Dessa ändringar syftar främst till ett ökat boendeinflytande, att hyresgästen ska kunna påverka vilken standardhöjning och får en uppfattning om förväntad hyra. En hyresgäst kan fortsättningsvis välja att inte godkänna en standardhöjning.

Ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2022. Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Förslaget behandlas i kapitel 20.

12 kap.

18 f §

Paragrafen ändras till följd av ändringar i 12 kap. 18 e §.

32.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

6 kap.

2 §

Bestämmelsen ska ändras. Erbjudandet om anställning ska vara rättsligt bindande och gäller och lön och andra villkor ska inte vara sämre än i efterhand ingångna avtal.

20 kap.

18 §

Bestämmelsen är ny. Det bindande anställningserbjudandet ligger till grund för arbetskraftsinvandrarens arbetstillstånd och efterföljer inte arbetsgivaren det utan ger lägre lön och andra sämre villkor kan det bli fråga om en sanktionsavgift för arbetsgivaren. Det innebär en sanktionsavgift mot arbetsgivare som inte uppfyller villkoren som legat till grund för arbetstillståndet. Brister eller avvikelser från det bindande anställningserbjudandet kan upptäckas vid efterkontroller, förlängningsansökan eller på annat sätt där Migrationsverket får kännedom om att en arbetsgivare inte följer anställningsvillkoren. Förordningsändringar som trädde i kraft 1 april 2020 som gör det möjligt med ett informationsutbyte mellan Skatteverket, Försäkringskassan och Migrationsverket i olika ärenden om uppehållstillstånd för arbete torde även kunna vara ett led i att lättare kunna jämföra anställningserbjudandet med de verkliga villkoren. Migrationsverket beslutar om överträdelse i förhållande till anställningserbjudandet och fastställer samt meddelar sanktionsavgiften. Sanktionsavgiften har två nivåer, en grundnivå som är den som normalt kommer att påföras. Grundnivån är 15 procent av den uteblivna lönen för varje arbetskraftsinvandrare. Den uteblivna lönen avser skillnaden mellan den utbetalda och utlovande lönen som framgår av anställningserbjudandet. Det är lätt att konstatera skillnaden. Överträdelserna kan vara av varierande art och svårighetsgrad. Den förhöjda sanktionsavgiften på 25 procent avser överträdelse av de andra villkoren, som att försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor som inte ska vara sämre än för arbetstagare i Sverige. Dessa framgår också av det rättsligt bindande anställningserbjudandet (blanketten) men det kan kräva viss utredning för att fastställa att exempelvis inte försäkringsskydd har följts.

Den förhöjda sanktionsavgiften ska också påföras vid särskilt allvarlig överträdelse. Det kan avse situationer som exempelvis det är samma arbetsgivare som vid upprepade tillfällen meddelats sanktionsavgift på grundnivå, eller där det framkommer att överträdelserna har pågått länge.

En sanktionsavgift kan bestämmas till högst 10 procent av arbetsgivarens omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Sanktionsavgifterna tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Men det finns möjlighet till jämkning av sanktionsavgiften. Jämkningsregler bör tillämpas restriktivt. Situationer där jämkning av arbetsgivarens sanktionsavgift kan komma ifråga kan vara situationer där arbetskraftsinvandraren ändå skulle fått ett återkallat uppehållstillstånd, exempelvis allvarlig brottslighet eller efter allvarligt hot mot rikets säkerhet. Ett annat exempel för möjlighet att jämka sanktionsavgiften skulle vara i det fall som avvikelsen från det bindande anställningserbjudandet är obetydlig eller ringa. I vilka situationer som jämkning kan komma ifråga får i huvudsak lämnas till rättstillämpningen.

Lagändringen föreslås träda i kraft 1 januari 2022. Det finns inte behov av övergångsbestämmelser.

Förslaget behandlas i kapitel 19.

32.4 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

29 kap.

10 a §

Bestämmelsen är ny. I första stycket är en erinran om att 1 kap. 9 § regeringsformen ska gälla vid myndighetsutövning och offentlig förvaltningsverksamhet även i en fristående skola. Av det andra stycket framgår jävsbestämmelser som kan tillämpas då det i ett ärende om betygssättning eller annan myndighetsutövning finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för opartiskhet. Det motsvarar generalklausulen i 6 kap. 28 § p. 5 kommunallagen.

Ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2021. Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Förslaget behandlas i kapitel 17.

32.5 Förslaget till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130)

8 a §

Bestämmelsen är ny. Det införs ett krav på absolut preskription för fordringar. De skulder som slutligt kan preskriberas är fordringar enligt preskriptionslagen. En fordran enligt den lagen är alla slag av fordringar, oavsett om det avser pengar, varor, tjänster eller andra prestationer. Det kan grunda sig på avtal, på en handling som inte har samband med ett avtalsförhållande eller direkt på lag eller annan författning eller på oskriven rätt. Begreppet omfattar inte sakrättsliga anspråk, dvs. sådana som avser äganderätt, panträtt, retentionsrätt, nyttjanderätt m.m. Inte heller omfattas rättigheter som inte är av obligationsrättslig karaktär, exempelvis rätt till familjerättsligt underhåll, arvsrätt, upphovsrätt och andelsrätter.[1]

Preskriptionstiden är 10 år efter att borgenären fått exekutionstitel och begärt verkställighet. När 10 år har gått efter utmätning av lön och sak preskriberas fordran helt.

Preskriptionstiden kan under vissa förutsättningar förlängas 5 år. Med känt hemvist avses att vederbörande har haft fast bostad eller har vistats stadigvarande på känd bostadsadress. Den stadigvarande vistelsen utomlands bör ha varit så långvarig att Kronofogdemyndigheten har haft möjlighet att vidta indrivningsåtgärder mot den betalningsskyldige. Preskriptionsförlängningar ska användas restriktivt.

Ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2022. Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Förslaget behandlas i kapitel 22.

[1] Prop. 1979/80:119.

33 Konsekvenser av förslagen

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande. Det handlar om ekonomiska konsekvenser för stat, myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, företag och enskilda. Om förslagen har konsekvenser för det kommunala självstyret, brottsligheten, sysselsättning, offentlig service, jämställdheten mellan män och kvinnor eller möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen, ska dessa också beskrivas. Utöver detta ska även konsekvenser för små och stora företag samt för den personliga integriteten redovisas.

I kapitlet belyses endast konsekvenserna av författningsförslagen. Redovisningen av konsekvenserna görs huvudsakligen i detta kapitel, men en del konsekvenser har behandlats i tidigare kapitel och upprepas i sammanfattning nedan. Kommissionen har lämnat ett tiotal förslag med vidhängande lagtext. Förslagen är fristående från varandra. Konsekvensutredningen ska tydliggöra och uppskatta vilka konsekvenser en föreslagen förändring kan medföra för samhället och dess aktörer. Kommissionens förslag möter olika problem och målgrupper, vilket skapar behov av flera konsekvensutredningar. Det är inte möjligt att genomföra separata fullständiga konsekvensbeskrivningar av varje förslag. Några av förslagen är det svårt att kostnadsberäkna, då det saknas underlag för hur många som berörs av dem. Beräkningarna får därför ses mer som en ungefärlig uppskattning av de ekonomiska effekterna än som en faktisk prognos över utfallet. Därför ska beräkningarna tolkas med viss försiktighet.

33.1 Införande av absolut preskription av fordringar

I korthet innebär förslaget att det införs en absolut preskription för fordringar. Under de 10 år från att borgenären har sökt exekutionstitel tills slutlig preskription sker kan det göras utmätningar av gäldenärens tillgångar.

Effekter på offentliga finanser

Överskuldsättning är en kostnad för samhället. Det är svårt att beräkna hur många som är överskuldsatta i Sverige, eftersom det finns olika definitioner av en överskuldsatt. Men en vägledande princip är att överskuldsatta är personer som har skulder som överstiger deras betalningsförmåga och att betalningsoförmågan är långvarig. Det rör det sig om cirka 100 000 permanenta gäldenärer, som har funnits i registret i över 20 år och har små möjligheter att bli skuldfria.[1]

Konsumentverket gjorde 2011 ett hypotetiskt räkneexempel och beräknade utifrån offentliga finansiella kostnader och produktionsbortfall. I ett worst case-scenario uppgick kostnaderna till 660 000 kronor per år/överskuldsatt. Produktionsförlusten uppgick till 385 000 kronor beräknat på att den överskuldsatta tidigare hade en månadslön på 23 000 kronor. De offentligfinansiella kostnaderna uppgick till 275 000 kronor (sjukpenning, försörjning, sjukvård, handläggning Arbetsförmedlingen m.m.).

Kronofogdemyndigheten har beräknat antalet överskuldsatta till närmare 400 000 personer, och enligt dess beräkningar uppgår den totala samhällskostnaden för överskuldsatta till mellan 30 och 50 miljarder kronor per år.[2] Beräkningen beaktade endast kostnader för sjukdom och produktionsbortfall. Sannolikheten för att kostnaden är betydligt högre får därmed anses vara hög.

Förslaget syftar till att minska den befintliga stocken av överskuldsatta. En del av de överskuldsatta kommer att ansöka om skuldsanering i stället för att vänta på att borgenären söker exekutionstitel och verkställighet, som kan ske under 10 år fram till en slutlig preskription av en skuld. Vissa borgenärer kan dessutom välja att inte få en exekutionstitel, trots att skulden har funnits i många år och gäldenärens förmåga att betala är sämre när det har gått en längre tid. Det

[1] SOU 2013:78.
[2] Riksrevisionen (2015), bilaga 1.

går därför inte att göra en säker uppskattning av hur många som kommer att träffas av förslaget och få sina skulder slutligt preskriberade.

Överskuldsatta personer är överrepresenterade inom socialtjänsten och sjukvården, vilket innebär ökade kostnader för samhället gällande försörjningsstöd och vård.[3] Förslaget skulle sannolikt leda till lägre offentliga utgifter. Det är inte möjligt att beräkna hur mycket lägre utgifterna kan bli, eftersom det råder osäkerhet om hur många som är överskuldsatta.

För personer med mycket stora skulder finns det dessutom inga incitament för att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden, då en stor del av inkomsten kommer att gå till att betala av skulderna. Förslaget kan bidra till ett bättre arbetskraftsdeltagande och ett högre arbetsutbud, vilket ger högre skatteintäkter och motverkar att personens humankapital deprecieras i takt med långvarig frånvaro från arbetsmarknaden. Förslaget kan på längre sikt medföra att en överskuldsatt kan få ett normalt konsumtionsmönster, vilket påverkar den ekonomiska aktiviteten positivt i samhället.

Sammanfattningsvis kommer förslaget att beröra ett mindre antal personer och kommer därför inte att påverka de offentliga utgifterna i någon stor utsträckning. Det är svårt att med säkerhet bedöma om förslaget innebär några intäkter för staten.

Myndigheternas administration

Förslaget innebär inte att Kronofogdemyndighetens uppdrag utvidgas eller förändras, eftersom förslaget om absolut preskription inte innebär att en fordran automatiskt preskriberas efter 10 år utan i stället att borgenären behöver en exkutionstitel och begära verkställighet för att Kronofogdemyndigheten ska kunna driva in skulder via löne- och sakutmätning. Även om det finns ett stort antal överskuldsatta, kommer förslaget alltså inte att i så stor utsträckning att leda till att de flesta borgenärer kommer att begära en exekutionstitel och söka verkställighet för en överskuldsatt gäldenär. Det kommer alltså inte att påverka Kronofogdemyndigheten administration. Kronofogdemyndigheten kommer under de 10 år innan skulderna slutligt preskriberas att utmäta gäldenärens tillgångar. Krono-

[3] De Toro (2016).

fogdemyndigheten behöver bevaka 10-årsfristen, eftersom det därefter inte längre är möjligt för borgenärerna att få skulden betald. Det är inte en ny arbetsuppgift för myndigheten. Ett absolut slutdatum är lätt att kontrollera för Kronofogden, borgenären och gäldenären. Sammanfattningsvis kommer förslaget inte att leda till ytterligare administration eller ökade kostnader för Kronofogdemyndigheten.

Förslaget innebär en möjlighet till preskriptionsförlängning som ska prövas av domstol. Möjligheterna till preskriptionsförlängning är begränsade till vissa situationer, bland annat att en gäldenär håller sig undan. En tänkbar negativ konsekvens av regleringen är att en gäldenär har flera borgenärer, och om alla borgenärerna begär preskriptionsförlängning för samma gäldenär vid olika tidpunkter skulle detta innebära en stor tillströmning av mål vid olika tidpunkter för domstolarna. Samtidigt kommer förslaget att beröra ett fåtal gäldenärer som kommer att få en slutlig preskription av en skuld. Av den anledningen kommer inte heller måltillströmingen för domstolarna att öka särskilt mycket.

Konsekvenser för aktörer

Gäldenärer med stora långvariga skulder har sämre hälsa, har ett mindre arbetskraftsdeltagande, mindre social interaktion och svårigheter att teckna hyreskontrakt. Det finns ingen information om hur många barn som lever i överskuldsatta familjer, men en indikation på problemets omfattning fås av att 183 000 barn lever i en familj där minst en förälder har en pågående skuldsanering. Förslaget kan leda till positiva hälsoeffekter, högre arbetsmarknadsdeltagande och en bättre ekonomisk situation för både den överskuldsatta och barnen.

Förslaget kan ge borgenärer incitament att snabbare vända sig till Kronofogdemyndigheten, eftersom en gäldenärs betalningsförmåga oftast inte blir bättre med tiden. Förslaget innebär att borgenärerna kommer att kunna driva in sina fordringar i 10 år efter att borgenären har sökt exekutionstitel, och det är först därefter som fordringarna, om det inte har blivit betalda, skrivs av i borgenärernas räkenskaper. De flesta borgenärer kommer troligen att få betalt för många av sina skulder, eftersom när de begärt verkställighet har 10 år på sig att få betalt innan den slutliga preskriptionen sker.

Konsekvenser för små företag

De företag som skulle kunna komma att påverkas av förslaget om absolut preskription är företag som handlar med fordringar (inkassobolag). Men samtidigt är påverkan begränsad, eftersom förslaget innebär att företagen har många år för att verkställa fordringarna. Om det inte lyckas under de åren, torde det var tveksamt om de förfallna fordringarna någonsin kommer att bli verkställda med full betalning.

En allmän konsekvens av förslaget är att kreditgivningen blir försiktigare, vilket innebär att riskbilden förändras. Denna indirekta effekt torde vara väl så viktig som den direkta.

Konsekvenser för ökad ekonomisk jämlikhet

Ett ökat utbud av krediter med en mycket aktiv marknadsföring har lett till att fler låginkomsttagare har lockats att finansiera konsumtion på en icke hållbar nivå. Även små misstag i detta avseende kan med dagens lagstiftning få oproportionerliga negativa följder för både hushållets ekonomi och arbetsförmågan. Förslaget om absolut preskription skapar en bättre balans mellan skuldsatta och fordringsägare och leder därmed till ökad ekonomisk jämlikhet.

Konsekvenser för jämställdhet, brottslighet och integration

Det är fler män än kvinnor som är skuldsatta. Av de skuldsatta som är folkbokförda i Sverige, så är 38 procent kvinnor och 62 procent män.[4] Men samtidigt finns det skillnader i synen på skuldsättning, där kvinnorna i högre utsträckning än män ser skuldsättning som något gemensamt inom familjen. Kvinnors skuldsättning kan i högre grad relateras till nödvändig konsumtion för hem och familj, medan mäns skuldsättning ofta hänger samman med företagande och bilköp. Kvinnor tar också i högre utsträckning ansvar för någon annans skuld, för en partner eller barn genom att var medlåntagare eller borgensman. På så sätt drabbas kvinnor i högre utsträckning av skulder där de själv inte disponerat några pengar. Obetalda skulder

[4] www.kronofogden.se/69533.html, hämtat 31 maj 2020.

ökar risken för skilsmässa i barnfamiljer. Skilsmässa kan öka risken att inte klara av sina betalningar.[5] Det finns en överrepresentation av ensamstående kvinnor med barn som är överrepresenterade bland de långvarigt överskuldsatta.[6] Ekonomiska svårigheter kan förvärra våld i nära relationer.[7]

Det är också fler män än kvinnor som ansöker om skuldsanering. Av dem som fick skuldsanering 2018 var 51 procent män och 49 procent kvinnor. De vanligaste orsakerna till överskuldsättning för kvinnor som beviljats skuldsanering 2018 var sjukdom, skilsmässa och överkonsumtion. För männen var det framför allt sjukdom, arbetslöshet och olönsamhet i företag.[8]

Utrikes föddas överrepresentation ligger på 64 procent i förhållande till hur många de är av befolkningen i stort och trenden är att de hela tiden ökar.[9]

Förslaget bidrar därmed till ökad jämställdhet och integration.

Övriga konsekvenser

Utöver de konsekvenser som redogjorts för ovan bedöms förslaget inte får några effekter på andra myndigheter, organisationer, regioner, regionalpolitik, eller den personliga integriteten. Förslaget påverkas inte av det EU-rättsliga regelverket.

33.2 Bindande anställningserbjudande och sanktionsavgifter för arbetsgivare som inte uppfyller villkoren som legat till grund för arbetstillståndet

I korthet innebär förslaget att erbjudandet om anställning som ligger till grund för arbetstillståndet ska bli rättsligt bindande. I de fall där en arbetsgivare avviker från de villkor som ligger till grund för anställningserbjudandet kan sanktionsavgift påföras.

[5] Sandvall (2016).
[6] SOU 2013:78, tabellbilaga.
[7] Sandvall (2016).
[8] www.kronofogden.se/78500.html, hämtat den 31 maj 2020.
[9] Vuleta (2018).

Effekt på offentliga finanser

För att få en bild av de ekonomiska konsekvenserna måste det göras en bedömning av hur många ärenden om sanktionsavgift det kan bli fråga om, sanktionsavgiftens storlek, i vilken omfattning arbetsgivarnas beteende påverkas samt hur konjunkturella förändringar påverkar efterfrågan på arbetskraftsinvandringen och antalet personer som ansöker om arbetstillstånd. Mest svårbedömt är hur arbetsgivare och arbetstagare beteende över tid påverkas av förslaget. Migrationsverket avgjorde 2019 totalt sett 82 755 ärenden. 52 547 ärenden avsåg förstagångsansökan. 10 500 fick avslag på förstagångsansökan. När det gällde förlängningsansökningar avgjordes 30 208 ärenden. Närmare 4 000 ansökningar avseende förlängning av arbetstillstånd avslogs.[10] Drygt en tredjedel av de beviljade tillstånden avsåg kvalificerade yrken. De övriga beviljade arbetstillstånden avsåg mindre kvalificerade arbeten inom bland annat städ, restaurang.

Det kan bara bli en grov uppskattning av antalet ärenden under fasta antaganden. Ett sätt är att försöka beräkna antalet ärenden där det kan bli aktuellt med sanktionsavgift är att se hur många (förlängnings) ärenden som fick avslag. Utgå från de uppskattningar som har gjorts år 2015 om i vilken utsträckning som avslag berodde på brister i anställningsvillkoren. Det kan bli en vägledning för hur många ärenden om sanktionsavgift som det skulle kunna bli frågan om. Under 2015 beviljade Migrationsverket 20 146 arbetstillstånd, varav 7 426 avsåg förlängningsansökan. Migrationsverket fattade totalt 3 330 avslagsbeslut 2015. Utifrån deras underökning av de beslut som de granskade berodde hälften av avslagen på grund av brister i anställningsvillkor. Antalet ansökningar om arbetstillstånd har i Sverige ökat under dessa år till följd av ökad efterfrågan på arbetskraft. Under 2019 beviljades totalt 68 380 arbetstillstånd, där beviljade förlängningar var 26 343 ärenden. Migrationsverket fattade totalt 14 500 avslag och cirka 4 000 av avslagen var på förlängt arbetstillstånd. Det är nära det antal avslag som man hade 2015. År 2015 fick arbetskraftsinvandrarna i hälften av ärendena avslag därför att de inte fått de villkor som ligger till grund för tillståndet. Ett antagande om att detsamma skulle gälla i dag skulle innebära att hälften av avslagen på förlängningsansökan är 2 000 per år, vilket troligen är lågt räknat. I vår grova uppskattning utgår vi ifrån att det handlar om

[10] Migrationsverkets årsredovisning 2019.

minst 2 000 arbetskraftsinvandrare som inte skulle få förlängt, därför att arbetsgivaren inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstillståndet. Det är dessa arbetsgivare som kommer att utredas för en eventuell sanktionsavgift. Utöver detta finns det arbetskraftsinvandrare som inte kommer att ansöka om en förlängning men som ändå arbetar i Sverige utan att de villkor som de lovats uppfylls. Därför kan det finnas ett stort mörkertal.

Migrationsverkets administrativa kostnad

Genom kommissionens förslag åläggs Migrationsverket nya uppgifter. Beräkningarna nedan avser kostnader för kontroll, ärendehandläggning, handläggning i domstol och eventuella kostnader för utbildning och it.

Den grova uppskattningen innebär att det skulle röra sig om ett (lågt räknat) antal sanktionsavgiftsärenden på cirka 2 000 ärenden/år. En statlig tjänstemans timkostnad är cirka 357 kronor/timme.[11] Handläggning och beslut av sanktionsavgift beräknad att ta cirka 3 timmar. Det innebär att för varje utredd och beslutad sanktionsavgift är styckkostnaden max 1 071 kronor i administrationskostnad. Med en uppskattning på att det handlar om minst 2 000 ärenden är det totalt 2 142 000 kronor. För att jämföra med en styckkostnad för handläggning av en sanktionsavgift hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten var år 2011, 700 kronor. (SOU 2011:3). En uppräkning av styckkostnaden hamnar i dag på 844 kronor.[12] Om det gäller 2 000 ärenden, skulle kostnaden kunna uppskattas till totalt 1 688 400 kronor.

Det som kan påverka utredningskostnaden är att vårt antagande om antalet ärenden är för lågt. Ett antagande om ett högre antal ärenden om sanktionsavgift är 4 000 ärenden. Det skulle i stället medföra en total kostnad på 4 284 000 kronor. Handläggningen av sanktionsavgifter medför ett krav på ökade anslag till Migrationsverkets förvaltningsanslag. Migrationsverket handlägger redan avgifter, och det torde därför inte tillkomma några större utgifter för ärendehanteringssystem, programvara, andra it-insatser eller några omfattande utbildningsinsatser.

[11] SCB Lönestatistik. Använda data avser statlig sektor 2012 och 2018 utgår från kostnaden för 2012 års statliga tjänsteman som angavs i Boverket 2014.
[12] Om man räknar upp det med löneutvecklingen inom staten mellan 2011 och 2018.

Sanktionsavgifter kan överklagas. Prövning i allmän förvaltningsdomstol medför också kostnader. Hur många beslut som kommer att överklagas är inte möjligt att förutse med någon större grad av säkerhet. Ett antagande är att det initialt kommer att vara fler beslut om sanktionsavgifter som överklagas för att det ska skapas en rättspraxis. Migrationsverket har även möjlighet att jämka sanktionsavgiften och det kan bidra till en viss minskning av antalet överklaganden. Vi utgår ifrån vad det kostar att handlägga ett mål i allmän förvaltningsdomstol. Rättsområdet är inte nytt, och därför används styckkostnad för övriga mål. Styckkostnaden för att handlägga övriga mål i en förvaltningsrätt är fast kostnad på 7 633 kronor och en löpande kostnad på 7 633 kronor. Migrationsöverdomstol är styckkostnaden 6 421 löpande kostnad och 6 421 kronor för fast kostnad.[13] Det bör beaktas att de allmänna förvaltningsdomstolarna har ett osäkert budgetläge de kommande åren. Det är av vikt att de allmänna förvaltningsdomstolarna får täckning för kostnaderna som att initialt kan komma att uppstå till följd av prövning av sanktionsavgifterna.

Ett alternativ till att Migrationsverket handlägger sanktionsavgiften och utan att beakta det bindande anställningserbjudandet (som finns hos Migrationsverket) är att Skatteverket sköter administrationen. Skatteverket har möjlighet att sköta denna kontroll med månadsuppgifterna. På så sätt kan missbruk upptäckas under pågående arbetstillstånd och inte efteråt, när det begärs ett nytt. Staten garanterar att de anställda står skadelösa i enlighet med regelverket. Staten tar ut en sanktionsavgift motsvarande mellanskillnaden mellan den beskattade inkomsten och den lägsta kollektivavtalade lönen i den bransch personen arbetar.

Sanktionsavgifterna ger vissa intäkter som ska tillfalla staten.

Sanktionsavgifterna kan delvis täcka de kostnadsökningar som förslaget medför för Migrationsverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna. I ett kortare perspektiv ökar kostnaderna för utredning och beslut om sanktionsavgifter. Med hänsyn till den preventiva effekten av sanktionsavgifter bör det på längre sikt innebära att kostnaderna blir lägre både för Migrationsverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

[13] Domstolsverkets årsredovisning 2019, bilaga 2.

Samhällsekonomisk effekt

Syftet med sanktionen är att generera samhällsekonomiska vinster i form av en bättre fungerande arbetsmarknad och minskad osund konkurrens. Det finns samhällsekonomiska effekter av arbetskraftsinvandring, eftersom samhället har en vinst av bidraget till produktion, kompetensförsörjning, ökad handel och skatteintäkter. Det skulle därför kunna finnas en risk att företag inte i lika stor utsträckning kommer att anlita arbetskraft från tredje land. Syftet är dock att de rekryteringar som sker i större utsträckning sker i linje med rådande regelverk. I en rapport från 2015 gjordes en uppskattning att arbetskraftsinvandrarna bidrag till produktionen var 10 miljarder. Det råder dock en betydande spridning i hur mycket arbetskraftsinvandrarna bidrar till den samlade produktionsvärdet. Gruppen av lågkvalificerad arbetskraft står, per arbetskraftsinvandrad, för en liten del av bidraget till produktionen. Primärt är det de välkvalificerade som står för detta. Exempelvis står it-tekniker och systemutvecklare för 40 procent av bidraget till produktionen. Beräkningarna i rapporten baseras på statistik från 2015, då antalet arbetskraftsinvandrare var totalt 13 319 stycken.[14] Av dessa var 3 000 lågkvalificerade yrken (städare, reparatörer, växtodlare och övriga yrken). För denna grupp är bidraget till produktionen 1,3 miljarder. Skatteintäkter från arbetskraftsinvandrare var 2015 cirka 4 miljarder per år. En minskad arbetskraftsinvandring kan ge effekter på skatteintäkter. En minskning med 10 procent av arbetskraftsinvandrare är en minskning av skatteintäkter på 0,4 miljarder.[15] Det finns utgifter för gruppen också, även deras eventuellt medföljande familjemedlemmar så samtidigt ger minskningen effekter på offentliga utgifter som vård, skola m.m. Om arbetena ändå hade blivit utförda av personer som redan finns i Sverige, exempelvis arbetslösa, går staten inte minste om några skatteintäkter, samtidigt som det uppkommer en besparing i arbetslöshetslöshetsförsäkringen och i vissa fall i ekonomiskt bistånd.

[14] År 2019 var denna siffra omkring 40 000.
[15] Öhlin och Palmquist (2016).

Konsekvenser för aktörer

För *arbetskraftsinvandraren* minimeras risken att inte få sin förväntade inkomst vid flytten till Sverige. Genom att erbjudandet binds försvinner risken för att arbetstillståndet ska återkallas därför att arbetskraftsinvandraren inte arbetar under godkända villkor.

Med ett bindande anställningserbjudande får individen möjlighet att arbeta med avtalsenliga villkor, vilket förbättrar situationen för arbetskraftsinvandraren.

Att som *arbetsgivare* långt i förväg binda sig för vissa löne- och anställningsvillkor kan vara förenat med vissa risker. Det kan under tiden från det att man erbjuder en anställning tills dess att arbetskraftsinvandraren kommer till Sverige inträffa oförutsedda händelser. En arbetsgivare som är bunden av ett erbjudande av avtal kan tvingas frånträda avtalet, vilket kan vara förenat med vissa kostnader. Å andra sidan kommer förslaget att innebära att riskerna kommer att övervägas mer noggrant.

En annan aktör som påverkas av ett bindande erbjudande är *Migrationsverket*, som fattar beslut om arbetstillstånd. I de fall där anställningserbjudandet är bindande minimeras riskerna att ett arbetstillstånd fattas på felaktiga grunder. Det bör minska Migrationsverkets arbetsbörda.

Det kan finnas en viss risk att en åtstramning av regelverket med krav på bindande anställningserbjudande och sanktionsavgifter på något sätt påverka en utlännings sannolikhet att i stället söka asyl i Sverige. Asylansökningar är mer resurskrävande. Å andra sidan minskar möjligheterna att systematiskt använda arbetskraftsinvandring som ett steg mot asylsökande.

Beträffande *företagen* kan förslaget bidra till att stävja missbruk och fusk och stärker därmed seriösa arbetsgivares konkurrenskraft. Arbetskraftsinvandraren ska arbeta under samma villkor som övriga anställda i Sverige, och arbetsgivaren ska inte konkurrera ut seriösa företag genom osunda villkor.[16] Förslaget leder till att antalet anställningserbjudanden som inte är seriösa kommer att minska, eftersom det inte kommer att vara lönsamt att erbjuda arbeten utan att uppfylla villkoren. Det kan leda till en minskning av ansökningar om arbetstillstånd för mindre kvalificerade arbeten. Att fylla arbetskraftsbehovet till en lägre kostnad minskar det förväntade värdet av

[16] SOU 2006:87.

en sådan fördel, då kostnaderna för eventuella sanktioner måste tas i beaktande. Det finns skäl att anta att ansökningarna om arbetstillstånd kommer att minska främst för den grupp som arbetar inom icke kvalificerade yrken.

Sammantaget kan det leda till färre ansökningar om arbetstillstånd.

Konsekvenser för små företag

Seriösa företag påverkas positivt av förslaget.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Sammantaget kan det leda till färre ansökningar om arbetstillstånd. Det skulle samtidigt frigöra arbetstillfällen för andra grupper som redan finns i Sverige, som nyanlända och andra inskrivna på Arbetsförmedlingen.

Färre ansökningar om arbetstillstånd leder i sin tur till minskad belastning på Migrationsverket.

De integrationspolitiska målen

Genom att göra anställningserbjudandet bindande och vid en avvikelse från anställningserbjudandet och de villkor som låg till grund för beviljandet av arbetstillståndet förbättras arbetskraftsinvandrarens möjligheter till en god ekonomi, förutsägbarhet i levnadsvillkoren och rättssäkerhet. För den grupp torde integrationen underlättas. Det innebär att situationen stärks för dem som har ett arbetstillstånd i Sverige, vilket bidrar till de integrationspolitiska målen om lika rättigheter och skyldigheter oavsett bakgrund. För dem som förlorar arbetet av någon anledning och där sanktionsavgift kan bli aktuell för arbetsgivaren finns en risk att arbetskraftsinvandraren ändå stannar kvar illegalt i Sverige.

Övriga konsekvenser

Förslaget får inte några effekter på myndigheter, organisationer, kommuner, regioner, regionalpolitik, jämställdhet, integration, brottslighet, EU-rätten eller den personliga integriteten

33.3 Införande av bestämmelse om jäv för fristående skolor

I korthet innebär förslaget att jävsbestämmelser ska gälla även för fristående skolor. Jävsbestämmelserna i förvaltningslagen gäller inte vid betygssättning. Jäv vid betygssättning i kommunala skolor gäller kommunallagen men för fristående skolor finns ingen reglering.

Offentliga finanser

Förslaget medför inga kostnadsökningar för stat, kommun, region, företag, enskilda.

Konsekvenser för aktörer

För eleverna är betygssättningen av stor betydelse för framtiden. Betygen ska vara grundade på sakliga och opartiska beaktanden. Förslaget ger de elever som anser att den betygsättande läraren är jävig ett rättsligt stöd. Att opartiskhet gäller vid betygssättningen är betydelsefullt. Det innebär en garanti för rättvis och likvärdig betygssättning för eleverna men ökar även det allmännas förtroende för betygsättningssystemet. Att införa en bestämmelse om jäv i skollagen som kommer att gälla även för de fristående skolorna medför att eleverna i fristående skolorna kan invända jäv vid betygssättning på samma sätt som i fristående skolor. Samma regler om jäv kommer att gälla för privat och offentliganställda lärare. Härigenom minskar också risken för systematiska skillnader i betygssättning mellan offentliga och fristående skolor.

Övriga konsekvenser

Förslaget får inte några effekter på myndigheter, organisationer, kommuner, regioner, företag, regionalpolitik jämställdhet, integration, brottslighet, EU-rätten eller den personliga integriteten.

33.4 Upphävande möjligheten för kommuner att subventionera fristående skolor för att dessa ska kunna etablera sig i kommunen

I korthet innebär förslaget att kommuner inte längre kan ge gynnande villkor till fristående skolor för att dessa ska kunna etablera sig i kommunen.

Effekter på offentliga finanser

Principen om lika villkor gäller också lika ekonomiska villkor. Kommunen betalar för att fristående skolor ska kunna etablera sig i kommunen. Det kan medföra kostnader för kommunen att finansiera en fristående skola att etablera sig i kommunen. Förslaget att inte längre göra det möjligt för en kommun att kunna ge särskilt gynnande villkor till fristående skolor som etablerar sig i kommunen kommer i vissa kommuner att leda till en besparing. Det handlar dels om den direkta besparingen från en eliminerad utgift, men eventuellt också om en minskad etablering av fristående skolor som i sig är kostnadsdrivande för kommunerna.

Eftersom möjligheten till subvention tas bort för de fristående skolor som bedrivs i företagsform, kommer det att innebära ekonomiska konsekvenser för företag. Förslaget begränsar även möjligheterna till vinst för företagen, som framöver får etablera fristående skolorna i kommuner utan subvention från kommunen.

Konsekvenser för aktörer

Förslaget medför mer likvärdiga förutsättningar mellan enskilda huvudmän och mellan offentliga och fristående huvudmän.

Påverkan av EU-rätt

I kapitel 17 analyseras de EU-rättsliga reglerna om statsbidrag i relation till bestämmelserna om subvention till lokaler för fristående skolor som etablera sig i kommunen. Statsstödsreglerna hindrar sannolikt möjligheten till en subvention till lokaler och har påverkat vårt förslag att upphäva möjligheten för kommuner att ge särskilt gynnande villkor till fristående skolor som etablerar sig i kommunerna. EU-rätten har därför delvis påverkat förslaget.

Övriga konsekvenser

Utöver de konsekvenser som tagits upp ovan bedöms förslaget inte få några effekter på andra myndigheter, organisationer, kommunala självstyrelsen, regioner. Förslaget påverkar inte sysselsättning, regionalpolitik, brottslighet, eller den personliga integriteten eller möjligheten att nå de jämställdhets och integrationspolitiska målen.

33.5 Införande av en statlig hyresgaranti

I korthet innebär förslaget att staten tar över administrationen för hyresgarantin och ersätter hyresvärdarna i de fall som hyresgästen inte kan betala. Hyresgaranti gäller bara för dem som flyttar till hyreslägenhet. En hyresgaranti ska omfatta tolv månadshyror och gälla under två år.

Konsekvenser för offentliga finanser

Många hyresvärdar ställer krav på att hyresgästen ska ha en inkomst (inte försörjningsstöd), en fast anställning och inte ha några betalningsanmärkningar. Ett vanligt bruttoinkomstkrav har tidigare varit tre gånger årshyran, men många större hyresvärdar har tagit bort detta krav. Hyresvärdarna har i vissa fall krav på att hyresgästen ska ha ett visst belopp kvar efter att hyran är betald och inte heller ha några betalningsanmärkningar. Boverket har gjort egna kalkyler och beräkningar för hur ett införande av en statlig hyresgaranti skulle

påverka statens utgifter. Dessa beräkningar är osäkra, då skattningarna baseras på ett antal antaganden.[17]

För att komma fram till hur många hushåll som inte uppfyller hyresvärdars krav men som ändå kan klara av en hyra krävs kännedom om hushållens inkomster, inkomsternas varaktighet, boendeutgifter och övriga levnadsomkostnader. Antaganden om dessa parametrar ger en uppskattning om antalet statliga hyresgarantier som kan ställas ut. Därför har Boverket också uppskattat antal hushåll

- som har en bruttoinkomst som är lägre än 3 gånger lägre den förväntad hyran,
- som har en betalningsanmärkning, men som har en bruttoinkomst som är högre än 3 gånger den förväntade hyran och förväntas flytta in i en hyreslägenhet under ett kalenderår.
- där det saknas fast inkomst, men som har en bruttoinkomst som är högre än den förväntad hyran och som saknar betalningsanmärkning.

Boverket skiljer mellan olika hushåll som har 0, 1 500 och 3 000 kronor per konsumtionsenhet kvar i månaden efter det att den förväntade hyran är betald och skäliga levnadsomkostnader (se Boverkets rapport för en närmare redogörelse av beräkningen). Boverket gör en uppdelning på de med fast inkomst (variant 1) och de med inkomster från pension, a-kassa och sjukpenning (variant 2).

Resultatet av Boverkets beräkningar av antalet ansökningar om hyresgarantier som skulle komma in och som staten kan behöva administrera är mellan 147 000 (variant 2) och 168 000 (variant 1) Dessutom gör Boverket en uppskattning på att 60 procent fler hushåll inte uppfyller hyresvärdarnas inkomstkrav. Det skulle innebära att staten i så fall måste hantera 242 471 ansökningar.

Av de inkomna ansökningarna om hyresgarantier kommer vissa att ställas ut (se nedan).

[17] Boverket (2014 a).

Administrationskostnader

Varje hyresgaranti kommer att ha en administrationskostnad. En statlig tjänsteman har en timkostnad på cirka 357 kronor.[18] Handläggning av statlig hyresgaranti beräknas ta 1–3 timmar. Det innebär att för varje beslutad och utställd hyresgaranti är styckkostnaden max 1 071 kronor i administrationskostnad. I den högsta uppskattningen av antalet ansökningar, 242 471, är administrationskostnaden cirka 259 miljoner. En mer rimlig uppskattning är att det är 50 000 ansökningar som kommer in, vilket ger en administrativ kostnad på cirka 53 miljoner. Till de administrativa kostnaderna kan det initialt tillkomma utgifter för ärendehanteringssystem, programvara och utbildningsinsatser för personalen på Försäkringskassan.

Ersättning för uteblivna hyreskostnader

Garantin kommer att realiseras för dem som inte betalar hyran. Boverket gör en beräkning av hur stor andel av dem som beviljas hyresgaranti som inte kommer att kunna betala hyran och hur många månadshyror en hyresvärd i genomsnitt förlorar. I förslaget gäller en begränsning på maximalt 12 månaders ersättning för hyresförlust. Tiden för vräkning av hyresgäst och till dess att ny hyresgäst flyttar in är enligt Boverkets beräkning 6 månader. Boverket beräknar att staten i genomsnitt måste ersätta sex månadshyror i de fall med hushåll med hyresgaranti inte betalar hyran. En genomsnittlig årshyra år 2013 var 66 314 kronor, för sex månader är det 33 157 kronor.[19]

Boverket gör en uppskattning att 98 000 hyresgarantier kommer att ställas ut. Boverket uppskattar att 1,6 procent av hyresgästerna orsakar hyresvärdarna en hyresförlust. Det innebär att statens ersättning för uteblivna hyresbetalningar är cirka 52 miljoner kronor (*58 mnkr med 2019 års hyror*). I ett annat scenario där uppskattningen av antalet är 20 000 utställda garantier är den kostnaden för ersättning för de uteblivna hyresbetalningarna i stället 10,6 miljoner kronor (*12 mnkr med 2019 års hyror*).

[18] www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/lonestrukturstatistik-hela-ekonomin/pong/tabell-och-diagram/loneutveckling/, 2020-05-19. Använt data för statlig sektor 2012 och 2018. utgår från kostnaden för 2012 års statliga tjänsteman som angavs i Boverket 2014.
[19] SCB Boendekostnader.

Statens totala utgifter

Utifrån antagandet ovan beräknar Boverket statens totala utgifter till närmare 300 miljoner kronor första året och 345 miljoner kronor andra året och framöver, om 98 000 hyresgarantier ställs ut. Boverket har bedömt att antalet garantier är högt skattat. Kostnaden för 20 000 utställda hyresgarantier kommer totalt att vara cirka 60 miljoner kronor första året och 71 miljoner kronor det andra året och följande år. År 2 stiger kostnaden, eftersom fler garantier kommer att vara utställda och staten kommer att ha högre kostnader för att ersätta hyresvärdaren för uteblivna hyror. Boverket beräknar att ökningen innebär att ersättningen för uteblivna hyresgarantier kommer att fördubblas. De administrativa kostnaderna bör vara samma år 1 som 2 men bör sjunka när Försäkringskassan har utformat en effektiv handläggning av hyresgarantin.

När kommunal hyresgaranti infördes år 2007, beräknades att det uppskattningsvis skulle röra sig om cirka 20 000 utställda hyresgarantier. Det totala antalet hyresgarantier som ställdes ut och som kommunerna fick statlig ersättning för år 2019 var enbart 226 stycken. Det är rimligt att anta att kommissionens förslag kommer att innebära fler utställda garantier. En rimlig uppskattning är att det kommer att röra sig om cirka 50 000 ansökningar med cirka 20 000 utställda garantier.

Förslaget innebär att den kommunala hyresgarantin på 5 000 kronor tas bort. År 2019 var 43 miljoner kronor avsatt till den kommunala hyresgarantin.[20] Dessa medel kan alltså användas för att finansiera den statliga hyresgarantin.

Samhällsekonomiska effekter

En statlig hyresgaranti kan medföra samhällsekonomiska effekter. Kommunerna använder i dag hyresgarantin i olika utsträckning, och en statlig hyresgaranti som administreras av Försäkringskassan blir mer jämlik, eftersom det inte spelar någon roll vilken kommun hyresgästen är bosatt i. Att Försäkringskassan administrerar den statliga hyresgarantin leder till att det blir mer likvärdig tillgänglighet för hyresgarantier över landet. Fler kommer att ha rätt till statlig hyresgaranti, eftersom alla som uppfyller kriterierna i den föreslagna förordningen kommer att ha rätt till en hyresgaranti. I 2019 års bo-

[20] Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 25.

stadsmarknadsenkät uppger 66 kommuner att de använder sig av kommunala hyresgarantier. Det är en minskning med 4 kommuner sedan förra året. Totalt 208 kommuner har svarat nej, och 16 kommuner har inte besvarat frågan.[21] Om statlig hyresgaranti används i större utsträckning, kommer fler hushåll som har problem att kunna etablera sig på bostadsmarknaden att kunna bli hjälpta. Detta bidrar både till en bättre fungerande arbetsmarknad och i vissa fall till förbättrade möjligheter att bedriva högre studier.

Konsekvenser för myndigheter och kommuner

Genom kommissionens förslag åläggs Försäkringskassan nya uppgifter. Försäkringskassan ska vara den beslutande myndigheten för statlig hyresgaranti. Det leder till ett behov av ökade förvaltningsanslag till Försäkringskassan. Kommissionen har bedömt att det är rimligt med cirka 50 000 ansökningar, som i genomsnitt tar 1–3 timmar att handlägga. Kostnader för Försäkringskassans administration beräknades ovan till 50 miljoner kronor. Kostnaderna kan framöver förväntas minska, eftersom handläggningen kommer att effektiviseras. På längre sikt borde alltså administrationskostnader kunna sänkas.

Utvecklingen bör följas under de första tre åren och därefter utvärderas, dels för en bedömning av om anslaget ska ökas eller minskas, dels för att utvärdera om syftet med den statliga hyresgarantin uppfylls.

I dag ställer kommunen ut kommunala hyresgarantier och ansöker om statligt bidrag hos Boverket. Förslaget frigör resurser hos kommuner som inte längre behöver handlägga hyresgarantier. Boverkets arbete med att handlägga, och i de fall det bifalls, betala ut det statliga bidraget till kommunen kommer också att kunna avvecklas. Boverket har i dag en administrativ kostnad för att hantera det statliga stödet för de kommunala hyresgarantierna, och anslaget till Boverket bör därför minskas med motsvarande summa. Kommunerna har i dag höga kostnader för sociala kontrakt för de individer som är så kallat strukturellt hemlösa, alltså står utan bostad enbart på grund av bristen på bostäder. För somliga i den här gruppen kommer en statlig hyresgaranti att lösa situationen och tillgängliggöra ett

[21] Boverket, bostadsmarknadsenkäten 2019.

reguljärt boende. Vilka kostnadsbesparingar detta innebär för kommunerna är svårt att beräkna.

Konsekvenser för andra aktörer

Den potentiella besparing som uppstår som en effekt av att personer får tillgång till ett tryggt boende är svåra att kvantifiera.

Det finns grupper som i dag har svårt att klara av hyresvärdars krav på inkomster och anställningsförhållanden för att få ett hyreskontrakt. En statlig hyresgaranti ökar möjligheten för fler hushåll att få tillgång till en bostad som de klarar av att betala.

Hyresvärdar skulle med denna garanti kunna vara villiga att ingå hyresavtal med hyresgäster som de annars skulle nekat, vilket innebär att garantin neutraliserar risken för hyresförluster. Hyresgarantin jämnar därmed ut delar av den av hyresvärden uppfattade skillnaden i ekonomisk risk mellan olika hyresgäster.

Små företag

Hyresgarantier kommer att avse både kommunala och små som stora privata hyresvärdar och påverkar därför inte konkurrenssituationen för mindre företag.

Konsekvenser för jämlikheten

Hushåll med låga inkomster, tillfälliga anställningar, betalningsanmärkningar eller skuldsaneringar men som kan klara sina boendeutgifter får i större utsträckning chans till en trygg boendesituation. Detta är av stor vikt för att kunna delta i övriga delar av samhällslivet, som arbete och skola.

Konsekvenser för jämställdhet

För de kommunala hyresgarantierna är 47 procent hyresgarantier utställda till kvinnor och 53 procent utställda till män. Det finns alltså vissa könsskillnader. Förslaget stärker inkomstsvaga grupper där kvinnor är överrepresenterade (låga inkomster, tillfälliga anställningar).

En stor andel av de kvinnor som är strukturellt hemlösa uppger våld i nära relationer som en anledning. Förslaget skulle därför också kunna bidra till större ökad självständighet för våldsutsatta kvinnor.

Övriga konsekvenser

Utöver konsekvenser för den offentliga sektorn och som i övrigt tagits upp ovan bedöms förslaget inte får några effekter på organisationer, regioner, regionalpolitik, integration, brottslighet, den kommunala självstyrelsen eller den personliga integriteten.

33.6 Valmöjligheter för standardhöjande åtgärder

I korthet innebär förslaget att stärka hyresgästens ställning genom möjligheten att välja standardhöjning. Nuvarande lagstiftning leder ibland till att hyresgäster tvingas flytta på grund av omfattande renoveringar och hyreshöjningar.

Effekter på offentliga finanser

Konsekvensen blir en långsammare takt i renoveringarna av de stora hyresbestånden. Det finns samband mellan hyreshöjningar och andelen som flyttar; 1 procent flyttade om hyreshöjningen var 500 kronor, 18 procent flyttade om den var 1 000 kronor eller mer. De som drabbas värst är ensamboende och familjer med flera barn.[22] Ett antal påtvingade förflyttningar kan troligen avvärjas, då boendekostnaden i många fall inte kommer att öka till mer än vad individerna kan betala.

Förändringen kan verka återhållande på både bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. Båda dessa bidragsformer har setts öka både hos dem som flyttar och hos dem som bor kvar efter en renovering.[23]

[22] Boverket (2014 b).
[23] Ibid.

Samhällsekonomiska effekter

Det är kostnadseffektivt att genomföra de renoveringar som behöver genomföras samtidigt i hela fastigheten, vilket talar för att renoveringar kan fortgå i hela bestånd, även om de valbara tilläggstjänsterna utförs i ett antal av lägenheterna. Ett annat alternativ för fastighetsägarna är att enbart renovera vakanta lägenheter, och då höja standarden på dessa, så att hyresnivån i de vakanta lägenheterna höjs över befintliga hyresgästers betalningsvilja. Det är dock dyrare att genomföra övergripande renoveringar genom att renovera en lägenhet i taget. Ytterligare ett handlingsalternativ för fastighetsägarna är att de i och med de minskade möjligheterna till att höja hyran i samband med standardhöjande åtgärder utför löpande underhåll i högre grad.

Sammanfattningsvis bör den samhällsekonomiska effekten av förslaget vara en fördel för sittande hyresgäster och neutral för fastighetsägaren.

Konsekvenser för små företag och det regionala näringslivet

Förslaget kan innebära en regional skillnad i fastighetsägarnas förutsättningar när det gäller att klara av renoveringar. På vissa bostadsmarknader finns en stor efterfrågan på bostäder och ägarna har god ekonomi medan det på andra ställen i landet finns vakanta lägenheter och fastighetsägare med ansträngd ekonomi som har svårt att finansiera renoveringar.[24]

Konsekvenser för andra aktörer

Det finns två alternativ för fastighetsägarna när de vill genomföra standardhöjande åtgärder. Det första är att det görs med sittande hyresgäster. Det andra alternativet är att standardhöjande åtgärder genomförs när hyresgästerna flyttar ut och innan en ny hyresgäst flyttar in. En tom lägenhet ger fastighetsägaren en större frihet att välja standardhöjning. Hyresgästen blir inte störd av renovering, och fastighetsägaren behöver inte tillhandahålla annan lägenhet. Detta höjer inte hyran för en befintlig hyresgäst, och hyresvärden behöver

[24] Boverket (2014 b).

inte processa med hyresgästföreningen (medgivande och förhandling). Förslaget kommer endast att beröra standardhöjande åtgärder för sittande hyresgäster och minskar möjligheterna för hyresvärdar att genomföra lönsamma renoveringar för sittande hyresgäster. Förslaget hindrar inte att fastighetsägaren kan vänta tills dess att lägenheterna är vakanta för att kunna genomföra renoveringar med hyreshöjningar.

Förändringen kan förväntas öka kostnaderna för standardhöjande åtgärder och sänker nivån på hyreshöjningar. Samtidigt finns det en viss risk att renoveringar kommer att skjutas på framtiden.

Förslaget om standardhöjande åtgärder med olika valbara alternativ för hyresgästen bidrar till att hyresvärden erbjuder olika alternativ, och hyrespåslag och kan på så sätt tillmötesgå hyresgästens önskemål. Konsekvensen blir att standardhöjande åtgärder kan komma att genomföras men att de inte blir så omfattande.

Genom att förslaget förbättrar och involverar hyresgästen i de standardhöjande åtgärderna och hyrespåslaget är beräknat, kommer sannolikt förslaget att reducera antalet konflikter mellan värd och gäst. Hyresgästerna har flera alternativ att välja mellan men kan fortfarande välja att inte godkänna något av alternativen. Fastighetsägaren kan då vända sig till hyresnämnden för att få tillstånd till standardhöjande renoveringar. Förlaget kommer inte att öka antalet tvister i hyresnämnden och domstol.

Konsekvenser för ekonomisk jämlikhet, jämställdhet och integration

Förslaget leder till lägre standardhöjningar i lägenheter och hyrorna kan hållas på en rimlig nivå.

Många hyresgäster tvingas flytta på grund av hyreshöjningar. Det är främst individer med låga inkomster som flyttar, och de flyttar till socio-ekonomiskt svagare områden, vilket förstärker segregationen. Hårdast drabbade är ensamboende över 65 år, i synnerhet kvinnor, ensamstående med barn och stora barnfamiljer.[25] På längre sikt torde hyresutbudet bli mer differentierat inom samma bestånd och på så vis kan förslaget leda till blandad boendestruktur, socialt och ekonomiskt.

[25] SOU 2017:33.

Övriga konsekvenser

Utöver de nämnda konsekvenserna bedöms förslaget inte få några effekter på andra myndigheter, organisationer, den kommunala självstyrelsen, regioner, företag, regionalpolitik jämställdhet, integration, brottslighet, eller den personliga integriteten.

33.7 Begränsningar i reklam för kommersiella spel

I korthet innebär förslaget reklambegränsningar för kommersiellt spel. Varningstexter om spelandets skadeverkningar.

Effekter på offentliga finanser

Huvudkonsekvensen blir färre negativa effekter av spelandet för det allmänna generellt. De direkta ekonomiska konsekvenserna för utgifterna i statsbudgeten som kan uppkomma beror på minskat spelande, vilket i så fall är en önskad effekt. I den mån begränsningarna får effekter på det totala spelandet i samhället kommer statens minskade intäkter från licenserna att reducera det positiva nettot.

Spelande medför liksom konsumtion av alkohol betydande risker för missbruk och vidhängande sociala och ekonomiska problem. Spelberoende är såväl i socialtjänstlagen som i hälso- och sjukvårdslagen, likställt med andra beroenden. Om man genom reklambegränsningar och information om spelandet skadeverkningar kan minska spelmissbruk kan kommunernas och regionernas ekonomi på lång sikt påverkas positivt.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Av spellagen framgår att marknadsföringen av spel ska vara måttfull och inte rikta sig särskilt till personer under 18 år. Förslaget leder till att konsumenter som utsätts för spelreklam samtidigt kommer att upplysas om spelandets skadliga konsekvenser. Förslaget torde på lång sikt att vara positivt för samhällsekonomin.

Myndigheter

Konsumentverket har delat tillsynsansvar med Spelinspektionen över reglerna gällande marknadsföring av spel i spellagen. Förslaget föranleder inga nämnvärda ekonomiska eller andra konsekvenser för myndigheterna.

Enskilda

Reklam kan ge impulser att spela som kan vara svåra att stå emot och leda till att en person spelar med mer pengar än planerat. Förslaget kan därför antas minska spelandet för en person med spelproblem och även förhindra återfall i spelproblem för dem som har slutat spela. Särskilt gäller detta om det införs varningstexter som en påminnelse om skadliga konsekvenser av spelandet.

Konsekvenser för företag

En begränsning av spelbolagens möjligheter till att marknadsföra de kommersiella spelen påverkar spelföretagens möjligheter att nå ut med sin marknadsföring på samma sätt som i dag. Det skulle kunna leda till intäktsförluster. Förslaget har inte någon betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller i villkor i förhållande till de större företagen.

Konsekvenser för jämställdhet

Kvinnor spelar mer än män och har i högre grad spelproblem.[26] Förslaget bidrar till därmed till ökad jämställdhet.

33.8 Ändringar i alkoholförordningen

I korthet innebär förslaget ändringar när det gäller marknadsföring av alkohol där de tre minst avskräckande alternativen som står för de mer än 80 procent av antalet informationstexter tas bort.

[26] Folkhälsomyndigheten statistik 2019, pressmeddelande 2019-04-01.

Effekter på offentliga finanser

Hur stor effekten på konsumtion blir kan inte förutsägas. Andelen av befolkningen som bedöms konsumera på riskabelt hög nivå är i dag omkring 20 procent i åldern 20–64 år och hälften så stor i högre åldrar. Om man överslagsvis antar att denna andel minskar med en procentenhet på 5 års sikt, blir den offentligfinansiella kostnadsminskningen 166 mnkr.[27] Till detta kommer en vinst på omkring 80 kvalitetsjusterade levnadsår, motsvarande 150–200 mnkr. Värdet av de förhindrade fosterskadorna är potentiellt betydande men ännu svårare att uppskatta. Därtill kommer en minskning av samhällets kostnader för självmord, våld och andra skador.

Konsekvenser för statliga myndigheter och kommuner

Konsumentverket övervakar marknadsföringen av alkohol. Förslaget innebär ingen förändring för myndighetens arbete.

Företag

Vinimportörer kan påverkas av skärpta informationstexter. Skärpta restriktioner på alkoholreklamen leder möjligen till mindre omfattande annonsering och därmed minskade annonsintäkter för tidningar.[28]

Konsekvenser för folkhälsan och EU-rättens påverkan

Informationstexterna om vad alkoholkonsumtionen kan leda till för skadeverkningar har till syfte att skydda folkhälsan. De olika informationstexterna ska användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning. Förslaget att ta bort de minst avskräckande konsekvenserna som används mest i marknadsföringen kan förhoppningsvis ge viss effekt på folkhälsan. Sverige ser man alkohol som en hälsofråga och folkhälsan prioriteras högt i den svenska alkoholpolitiken. Att alkohol mer än hälsofråga i Sverige än en handelsvara överensstäm-

[27] Fördelat på sjukvård 29, kommun 80, socialförsäkring 57 mnkr. Dessa och övriga siffror hämtade från det hälsoekonomiska verktyget Hälsokalkylatorn; se http://www.hfsnatverket.se/sv/halsokalkylatorn/.
[28] Konsumentverkets allmänna råd, 2016:1. Informationstexter gäller inte övrig annonsering.

mer inte med EU-rättens fria rörlighet för varor och tjänster. EU-domstolen har utryckt att ett land får begränsa marknadsföringen av alkohol men det måste ske i rätt syfte. Begränsningar som avser att skydda folkhälsan kan tillämpas. Den fria rörligheten kan alltså inskränkas med folkhälsan i beaktande.

Konsekvenser för jämlikheten

Medan alkoholkonsumtionen snarast är högre i de högre inkomstskikten, är skadorna vanligare i låginkomsthushållen, och denna tendens har förstärkts under senare år. En minskning av alkoholkonsumtion är därför gynnsam ur ett jämlikhetsperspektiv, bortsett från den allmänt gynnsamma effekten på välfärden i samhället i form av minskad sjuklighet, färre olyckor och färre våldsbrott.

Konsekvenser för brottslighet

Det finns en stark koppling mellan berusning och olika typer av brott. Det finns skäl att anta att mer avskräckande varningstexter får en positiv effekt i form av minskad brottslighet.

Övriga konsekvenser

Utöver de konsekvenser som redogjorts för ovan bedöms förslaget inte få några mer betydande effekter på andra myndigheter, organisationer, regioner, regionalpolitik jämställdhet, integration, eller den personliga integriteten.

Referenser

Aaberge, R. et al. (2002): ”Income Inequality and Income Mobility in the Scandinavian Countries Compared to the United States,” *Review of Income and Wealth* 4(4), 443–469.

Aaberge, R. et al. (2018): *Increasing Income Inequality in the Nordics: Nordic Economic Policy Review 2018*. Nordiska Ministerrådet.

Aaltonen, M. et al. (2017): ”Comparing employment trajectories before and after first imprisonment in four Nordic countries,” *British Journal of Criminology* 57, 828–847.

Aaronson, D. et al. (2007): ”Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools,” *Journal of Labor Economics* 25(1), 95–135.

Abdulkadiroglu, A. et al. (2018): ”Free to choose: Can School Choice Reduce Student Achievement?” *American Economic Journal: Applied Economics* 10(1), 175–206.

Acemoglu, D et al. (2001): ”Denunionization, technical change and inequality,” *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 55, 229–264.

Ackum, S. (2018):”Utmaningar för vuxenutbildningen”, i Calmfors, L., Bergström, A. (2018): *Framtidens arbetsförmedling*. Stockholm: Fores.

Adema, W. et al. (2011): ”Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 124, OECD Publishing.

Adermon, A. et al. (2018): *Intergenerational wealth mobility and the role of inheritance: Evidence from multiple generations.* WP 2018:8, IFAU, Uppsala.

Adler N., Ostrove J. (1999): ”SES and health: what we know and what we don’t,” *Annals of the New York Academy of Sciences* 896, 3–15.

Agardh, E. m.fl. (2015): ”Alkohol, narkotika och tobaksrökning ger stor del av sjukdomsbördan,” *Läkartidningen* 2015; 112:C4TH.

Agerström, J. Rooth, D. (2009): ”Implicit prejudice and ethnic minorities”, *International Journal of Manpower* 30(1/2), 43–55.

Ahlin, Å., Mörk, E. (2005): *Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?* IFAU rapport 2005:1, Uppsala.

Ahlm, K. et al. (2013): “Drowning deaths in Sweden with emphasis on the presence of alcohol and drugs – a retrospective study, 1992–2009,” *BMC Public Health* 13:216.

Ahmed, A. (2015): ”Etnisk diskriminering – vad vet vi, vad behöver vi veta och vad kan vi göra?” *Ekonomisk debatt*. Nr 4 2015, årgång 43.

Ahmed, A. et al. (2012): ”Does age matter for employability? A field experiment on ageism in the Swedish labour market,” *Applied Economics Letters* 19(4), 403–406.

Ahmed, A. et al. (2020): ”Do Swedish Schools Discriminate against Children with Disabilities?” *IFN Working Paper* No. 1330.

Ahlström, R. (2015): *Överskuldsättningens kostnader.* Bilaga till Riksrevisionens rapport 2015:14.

Aizer, A. et al. (2016): ”Maternal Stress and Child Outcomes: Evidence from Siblings,” *Journal of Human Resources* 51(3), 523–555.

Alati, R. et al. (2006):”In Utero Alcohol Exposure and Prediction of Alcohol Disorders in Early Adulthood,” *Archives of Genetic Psychiatry* 63, 1009–1016.

Aldén, L., Hammarstedt M. (2015): ”Utrikes födda på 2000-talets arbetsmarknad – en översikt och förklaringar till situationen,” *Ekonomisk Debatt* 43(3), 77–89.

Aldén, L. et al. (2015): "Ethnic Segregation, Tipping Behavior, and Native Residential Mobility," *International Migration Review* 49(1), 36–69.

Alesina, A., Perotti, R. (1996): "Income distribution, political instability, and investment," *European Economic Review* 40(6), 1203–1228.

Allport, G.W. (1954): *The Nature of Prejudice*. Cambridge, Mass.: Addison-Wesley.

Almond, D. et al. (2014):"In utero Ramadan exposure and children's academic performance," *Economic Journal* 125,1501–1533.

Almond, D., Currie, J. (2011):"Human Capital Development before Age Five," i Card, D., Ashenfelter, O., *Handbook of Labor Economics*, vol. 4B, Amsterdam: Elsevier.

Almond, D., Currie, J. (2011 b):"Killing Me Softly. The Fetal Origins Hypothesis," *Journal of Economic Perspectives* 25(3), 153–172.

Almond, D., Mazumder, B. (2005): "The 1918 Influenza Pandemic and Subsequent Health Outcomes: An Analysis of SIPP Data," *American Economic Review* 95(2), 258–262.

Almond, D., Mazumder, B. (2013): "Fetal origins and parental responses," *Annual Review of Economics* 5, 37–56.

Almond, D. et al. (2009): "Chernobyl's sub-clinical legacy: prenatal exposure to radioactive fallout and school outcomes in Sweden," *Quarterly Journal of Economics* 124(4), 1729–1772.

Alstadsaeter, A. (2009):"Measuring the Consumption Value of Higher Education," *CESifo Working Paper* No. 2799, Munich.

Alstadsæter, A., Jacob, M. (2012): *Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.* Rapport 2012:4, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Alstadsæter, A. et al. (2014): *3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.* Rapport 2014:2, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Altemeyer, B. (1981): *Right-wing authoritarianism*. Winnipeg: University of Manitoba Press.

Altemeyer, B. (1998): ”The other ‘Authoritarian Personality’,” i Zanna, M.P. (ed.), *Advances in Experimental, Social Psychology* 30, 47–92.

Altonji, J. Blank, R. (1999): “Race and Gender in the Labor Market,” i Ashenfelter, O., Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol 3, 3143–59, Amsterdam: Elsevier North Holland.

Alvaredo, F. et al. (2017): *World Inequality Report 2018* (wir2018.wid.world).

Amaglobeli, D. et al. (2015): *From Systemic Banking Crises to Fiscal Costs: Risk Factors*. WP 15/166, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Amato, P.R. (2001):”Children of divorce in the 1990s: An update of the Amato and Keith (1991) meta-analysis,” *Journal of Family Psychology* 15(3), 355–370.

Amir, E. et al. (2014): ”Criminal convictions and risk taking,” *Australian Journal of Management* 39(4) 497–523.

Andersen, I. G., Andersen, S.C. (2015): ”Student-centered instruction and academic achievement: linking mechanisms of educational inequality to schools’ instructional strategy,” *British Journal of Sociology of Education* 38(4), 533–550.

Andersen, L.H. (2019): *Lowering Welfare Benefits: Intended and Unintended Consequences for Migrants and their Families*. Disc. Paper 05/19, Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London.

Andersen, T.M. (2019): *Inequality and economic performance*. Bilaga 4 till 2019 års långtidsutredning.

Andersson, B. (1999): *Varför avskildes inte Telias nätverksamhet?* Trita-HST WP 99/6, Kungl. Tekniska Högskolan, Stockholm.

Andersson, B. (2001): *Elevers tänkande och skolans naturvetenskap*. Stockholm: Skolverket.

Andersson, C. et al. (2011): ”Do you want your child to have a certified teacher?” *Economics of Education Review* 30(1), 65–78.

Andersson, C., Häkkinen, I. (2005): *En utvärdering av personalförstärkningar i grundskolan*. IFAU rapport 2005:6, Uppsala.

Andersson, E. et al. (2019): ”The Re-Emergence of Educational Inequality during a Period of Reforms. A Study of Swedish School Leavers 1991–2012,” *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science* November 2019.

Andersson, H., et al. (2018): “Economic Analysis and Investment Priorities in Sweden’s Transport Sector,” *Journal of Benefit Cost Analysis* 2018, 1–27.

Andersson, L. F. (2017): *Bostadsmarknaden. Hushållens, företagens och politikens utmaningar*. Rapport 1 Bostad 2030.

Andersson, R. m. fl. (2017). *Segregation: vad menas och hur mäts den?* Forskning i korthet #9. FORTE.

Andersson, R., Holmqvist, E. (2019): *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Andersson, R. et al. (2018): “Port-of-Entry Neighborhood and Its Effects on the Economic Success of Refugees in Sweden,” *International Migration Review*, 1–35.

Andersson Joona, P., Nekby, L. (2012): “Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment,” *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2).

Andersson Joona, P. (2018): ”Arbetsförmedlingen och nyanländas etablering på arbetsmarknaden: tidigare erfarenheter och framtida utmaningar,” i Bergström, A., Calmfors, L. (red) *Framtidens arbetsförmedling*, Stockholm: Fores.

Andersson Joona, P. (2019): ”Arbetsförmedling och nyanländas etablering på arbetsmarknaden: tidigare erfarenheter och framtida utmaningar,” i Calmfors, L., Sanchez Gassen, N. (red) *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets,* Nordic Council of Ministers.

Andersson Joona, P. (2020): *Aktiviteter för flykting- och anhörig-invandrare inom etableringsprogrammet.* Rapport 2020:4, IFAU.

Andreasson, S. m.fl. (2020): *Alkohol, graviditet och spädbarns hälsa – ett gemensamt ansvar. Alkoholen och samhället 2020.* Stockholm: Svensk sjuksköterskeförening m.fl.

Andreß, H.-J. et al. (2006): ”The Economic Consequences of Partnership Dissolution – A Comparative Analysis of Panel Studies from Belgium, Germany, Great Britain, Italy, and Sweden,” *European Sociological Review*, suppl. Special on Divorce 22(5), 533–560.

Anell, L. (2017): *Enprocentsmålet – en kritisk essä*. EBA rapport 2017:4, Stockholm.

Angelov, N., Eliasson, M. (2014): ”The effects of targeted labour market programs for job seekers with occupational disabilities,” *IFAU Working Paper* 2014:27.

Angelov, N. et al. (2016): ”Is the persistent gender gap in income and wages due to unequal family responsibilities?” *Journal of Labor Economics* 34(3), 545–579.

Angelov, N. et al. (2020): ”Sick of family responsibilities?” *Empirical Economics* 58, 777–814.

Angrist, J. D. (2014): ”The perils of peer effects,” *Labour Economics* 30, 98–108.

Anjou, M. (2019): *Den ineffektiva byggbranschen. En förändrings-agenda*. Ekerlids förlag.

Apel, R., Sweeten, G. (2010):”The Impact of Incarceration on Employment during the Transition to Adulthood,” *Social Problems* 57(3), 448–479.

Arai, M., Vilhelmsson, R. (2004): ”Unemployment-Risk Differentials between Immigrant and Native Workers in Sweden”, *Industrial Relations* 43, 690–698.

Arbetsförmedlingen (2017 a): *Växthus – Matchning till jobb genom utbildning*. Dnr: Af-2017/0021 6240.

Arbetsförmedlingen (2017 b): *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*. Working Paper 2017:2.

Arbetsförmedlingen (2018): *Att utbilda sig eller att låta bli? En kart-läggning av regelverk och ekonomiska drivkrafter för utrikes födda kvinnor*.

Arbetsförmedlingen (2019): *Arbetsförmedlingens återrapportering: Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2018*.

Arbetsförmedlingen (2020). *Lägesbeskrivning Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-02-14*. Diarienummer: Af-2020/0000 3708.

Arbetsförmedlingen m. fl. (2019): *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*. Rapport utgiven i samarbete med sju andra myndigheter.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017): *Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Tudelningarna på arbetsmarknaden*.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018): *Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Olika vägar till jobb.*

Arbetsmiljöverket (2012): *Migration, arbetsmiljö och hälsa.* Rapport 2012:4, Arbetsmiljöverket, Stockholm.

Arbetsmiljöverket (2013 a): *Arbetsmiljö för hyresarbetskraft – Inhyrdas fysiska och psykosociala arbetsmiljö.* Rapport 2013:10, Arbetsmiljöverket, Stockholm.

Arbetsmiljöverket (2013 b): *Arbetsmiljöbrottens omfattning, struktur och utveckling.* Rapport 2013:4, Arbetsmiljöverket, Stockholm.

Arbetsmiljöverket (2015): *Redovisning av uppdraget att ta fram en lägesbeskrivning på arbetsmiljöområdet*. PM dnr 2015/007002.

Arbetsmiljöverket (2016): *Arbetsmiljön 2015*. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2016:2, Arbetsmiljöverket, Stockholm.

Arbetsmiljöverket (2017 a): *Genusperspektiv på olycksfall och dödsolyckor i arbetslivet*. Kunskapssammanställning 2017:4, Arbetsmiljöverket, Stockholm.

Arbetsmiljöverket (2017 b): *Osund konkurrens 2016. Svenska arbetstagare*. Arbetsmiljöverket/Markör, Stockholm.

Arbetsmiljöverket (2018): *Nya sätt att organisera arbete – Betydelsen för arbetsmiljö och hälsa*, Kunskapssammanställning 2018:2, Arbetsmiljöverket, Stockholm.

Arbetsmiljöverket (2019 a): *Statistik om dödsolyckor i arbetet, augusti 2019*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket (2019 b): *Unga i arbete.* Korta arbetsskadefakta Nr 2/2019. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Arima, Y., Fukuoka, H. (2019): "Developmental origins of health and disease theory in cardiology," *Journal of Cardiology*, https://doi.org/10.1016/j.jjcc.2020.02.003.

Arrow, K.J. (1972): "Gifts and Exchanges," *Philosophy and Public Affairs* 1(4), 343–62.

Arts, W. (1978): "Vrijwillige vermindering van inkomens-ongelijkheid: De productie van een collectief goed," *Mens & Maatschappij* 53, 65–82.

Arya, D.J. et al. (2011): "The Effects of Syntactic and Lexical Complexity on the Comprehension of Elementary Science Texts," *International Electronic Journal of Elementary Education* 4(1), 107–125.

Atkinson, A.B., Marlier, E. (ed.) (2010): *Income and living conditions in Europe*. Eurostat Statistical Books. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Autor, D. et al. (2017): "Concentrating on the Fall of the Labor Share," *American Economic Review: Papers & Proceedings* 107(5): 180–185.

Avdic, D., Karimi, A. (2018): "Modern Family? Paternity Leave and Marital Stability," *American Economic Journal: Applied Economics* 10(4): 283–307.

Azmat, G. et al. (2012): "Privatization and the Decline of Labour's Share: International Evidence from Network Industries," *Economica* 79, 470–492.

Bacher-Hicks, A. et al. (2019): "The School to Prison Pipeline: Long-Run Impacts of School Suspensions on Adult Crime," *NBER Working Paper* No. 26257, Cambridge, Mass.

Badel, A. m.fl. (2017): *Toppinkomsttagare i olika länder*. Rapport 2017:9, IFAU, Uppsala.

Baldwin, R. (2006): *Globalisation: The Great Unbundling(s)*. Helsinki: Economic Council of Finland.

Baldwin, R. (2019): *The Globotics Upheaval. Globalization, Robotics and the Future of Work*. London: Weidenfeld & Nicholson.

Balkfors, A. m.fl. (2020): *Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar*. Rapport 2020:1, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Banerjee, A.V., Newman, A.F. (1993): "Occupational Choice and the Process of Development," *Journal of Political Economy* 101(2), 274–298.

Bansak, K. et al. (2018): ”Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment”; *Science* 359, Issue 6373, pp. 325–329.

Barnmorskeförbundet (2016): *Mödrahälsovård, Sexuell och Reproduktiv Hälsa*. Rapport nr 76.

Barnombudsmannen (2016): *Inget rum för trygghet – barn och unga om vräkning och hemlöshet*. Temarapport Max18 – 2016.

Barnombudsmannen (2018): *Utanförskap, våld och kärlek till orten. Barns röster om att växa upp i utsatta kommuner och förorter*.

Barone, G., Mocetti, S. (2016):”Inequality and trust: new evidence from panel data,” *Economic Inquiry* 54(2), 794–809.

Baroni, E. (2020): *Lägre kostnader för senior arbetskraft*. Underlagsrapport till Delegationen för senior arbetskraft.

Barr, N. (2004): *Economics of the Welfare State*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.

Barro, R., Lee, J.-W. (2015): *Education Matters. Global Schooling Gains from the 19th to the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.

Bartels, L.M. (2008): *Unequal Democracy. The Political Economy of the Gilded Age*. Princeton: Princeton University Press.

Basco, S., Mestieri, M. (2019): ”The world income distribution: the effects of international unbundling of production,” *Journal of Economic Growth* 24, 189–221.

Bassanini, A., Manfredi, T. (2014): ”Capital’s grabbing hand? A cross-industry analysis of the decline of the labor share in OECD countries,” *Eurasian Business Review* 4:3–30.

Bastani, S., Selin, H. (2019): *Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning.* Rapport 2019:3, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Baumol, W.J. (1993): ”Health care, education and the cost disease: …,”, in Rowley, C.K. et al. (eds.), *The Next Twenty-five Years of Public Choice*, 17–28. Dordrecht: Springer.

Baumol, W.J., Bowen, W.G. (1965): ”On the performing arts: The anatomy of their economic problems,” *American Economic Review* 55(1/2), 495–502.

Bayer, P. (2009): ”Building Criminal Capital behind Bars: Peer Effects in Juvenile Corrections,” *The Quarterly Journal of Economics* 124(1), 105–147.

Begg, I. (2009): *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. Rapport 2009:1, Sieps, Stockholm.

Behnke, M., Smith, V.C. (2013):” Prenatal Substance Abuse: Short- and Long-term Effects on the Exposed Fetus,” *Pediatrics* 2013, e1009–1025.

Bender, G., Kornhall, P. (2018): *Ett söndrat land. Skolval och segregation i Sverige*. Stockholm: Arena Idé.

Bengtsson, B. (2013): ”Sverige – kommunal allmännytta och korporativa särintressen”, kapitel 3 i antologin *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande ljus*. Bo Bengtsson (Red.).

Bengtsson, B. (2015): ”Allmännyttan och bostadspolitiken i går, i dag och i morgon – institutionella förutsättningar i förändring”, kapitel 2 i T. Salonen (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber, Stockholm.

Bengtsson, B. (red.) (2015): *Mångfaldens dilemman – medborgarskap och integrationspolitik*. Malmö: Gleerups.

Bengtsson, E. (2014): “Do unions redistribute income from capital to labour? Union density and wage shares since 1960,” *Industrial Relations Journal* 45:5, 389–408.

Bengtsson, E., Waldenström, D. (2018): “Capital Shares and Income Inequality: Evidence from the Long Run,” *Journal of Economic History* 78(3), 712–743.

Benjamin, D.J. et al. (2012): “Promises and Pitfalls of Genoeconomics,” *Annual Review of Economics* 4, 627–662.

Bennmarker, H. m.fl. (2008): *Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?* Rapport 2008:16, IFAU.

Bennmarker, H. et al. (2013): ”Workfare for the old and long-term unemployed,” *Labour Economics* 25, 25–34.

Berg, A.G., Ostry, J.D. (2011): *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* SDN/11/08, IMF, Washington, D.C.

van den Berg, G., Crépon, R. (2016): ”Active labor market policies,” *IFAU Working Paper* 2016:17, IFAU, Uppsala.

Berg, P. et al. (2019):"Gender grading bias in junior high school mathematics," *Applied Economics Letters*, DOI: 10.1080/13504851.2019.1646862.

Berger, T., Engzell, P. (2019):"American geography of opportunity reveals European origins," *PNAS* March 26, 116 (13), 6045–6050.

Bergh, A. et al. (2016): *Sick of inequality? An introduction to the relationship between inequality and health*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bergh, A., Öhrvall, R. (2018):"A sticky trait: …", *Journal of Comparative Economics* 46(4), 1146–1157.

Berglund, T. et al. (2017): "Temporary Employment and the Future Labor Market Status," *Nordic Journal of Working Life Studies* 7(2), 27–48.

Bergmark, Å. (2016): *Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering – ett hinder för jämlik hälsa?* Underlagsrapport till Kommissionen för jämlik hälsa.

Bergström, A., Calmfors, L. (2018): *Framtidens arbetsförmedling*. Stockholm: Fores.

Bergström, H. m. fl. (2017): *Insatser för att främja hälsosamma matvanor och fysisk aktivitet. En kartläggande litteraturöversikt*. Karolinska institutet. Bilaga 4 till "Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet", Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017).

Berman, S. (1997): "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic," *World Politics* 49, 401–429.

Berry, A., Serieux, J. (2006): "Riding the Elephants: The Evolution of World Economic Growth and Income Distribution at the End of the Twentieth Century (1980–2000)," *DESA Working Paper* No. 27 ST/ESA/2006/DWP/27.

Bertrand, M. et al. (2005): "New Approaches to Discrimination: Implicit Discrimination," *American Economic Review* 95(2), 94–98.

Bertola, G., Lo Prete, A. (2008): "Openness, Financial Markets, and Policies: Cross-Country and Dynamic Patterns," *Annales d'Économie et Statistique* 95, 167–182.

Bevelander, P., Spång, M. (red.) (2017): *Valdeltagande och representation – Om invandring och politisk integration i Sverige*. Rapport: 2017:7, Delegationen för migrationsforskning, Stockholm.

Bhuller, M. et al. (2018): ”Intergenerational effects of incarceration,” *NBER Working Paper* 24227, Cambridge, Mass.

Bhuller, M. et al. (2018b):”Incarceration spillovers in criminal and family networks,” *NBER Working Paper* 24878, Cambridge, Mass.

Bhuller, M. et al. (under publ.): “Incarceration, Recidivism and Employment,” *Journal of Political Economy*, https://doi.org/10.1086/705330.

Björkegren, E. et al. (2019): “Pre- and Post-Birth Components of Intergenerational Persistence in Health and Longevity: Lessons from a Large Sample of Adoptees,” *Working Paper* 770, Nationalekon. inst., Göteborgs universitet.

Björklund, A., Jäntti, M. (1997): “Intergenerational income mobility in Sweden compared to the United States,” *American Economic Review* 87(5), 1009–1018.

Björklund,A., Jäntti, M. (2009): “Intergenerational income mobility and the role of family background,” i Salverda, W. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press.

Björklund, A., Jäntti, M. (2011): *Inkomstfördelningen i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.

Björkund, A., Jäntti, M. (2020): ”Hur viktig är familjebakgrunden för ekonomiska utfall? En jämförelse av fyra analyser”, *Ekonomisk debatt*, nr 4 2020.

Björklund, A., Sundström, M. (2006):”Parental Separation and Children's Educational Attainment: A Siblings Analysis on Swedish Register Data,” *Economica* 73, Issue 292, 605–624.

Björklund, A. et al. (2012): “Intergenerational top income mobility in Sweden: Capitalist dynasties in the land of equal opportunity?” *Journal of Public Economics* 96, 474–484.

Björklund, A. et al. (2017): “The Contribution of Early-Life Versus Labour Market Factors to Intergenerational Income Persistence: A Comparison of The UK and Sweden,” *The Economic Journal* 127, F71–F94.

Björklund, A. m.fl. (2019): ”Kapitalinkomster och inkomstspridningens utveckling”, i SOU 2019:62, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019.

Björklund, A. m.fl. (2003): ”Family background and school performance during a turbulent era of school reforms,” *Swedish Economic Policy Review* 10, 111–136.

Björktomta, S-B.; Erikssson, L. (2016): *Barn i fattiga familjer – risk och sårbarhetsfaktorer samt skyddande faktorer*. Forskningsrapport 2016:2, FOU Nordväst i Stockholms län.

Bjørnskov, C. (2009): “Social trust and the growth of schooling,” *Economics of Education Review* 28(2), 249–257.

Bjørnskov, C. (2018): “Social Trust and Economic Growth,”, i Uslaner (ed.) (2018).

Bjørnskov, C., Méon, P.-G. (2015): “The productivity of trust,” *World Development* 70, 317–331.

Black, S.E., Devereux, P.J. (2011): ”Recent Developments in Intergenerational Mobility,” i Card, D., Ashenfelter, O., (Eds.) *Handbook of Labor Economics*, vol. 4B, Amsterdam: Elsevier.

Black, S. E. et al. (2005): “The more the merrier? The effect of family size and birth order on children's education,” *Quarterly Journal of Economics* 120(2), 669–700.

Black, S. et al. (2016):”Healthy(?), wealthy, and wise: Birth order and adult health,” *Economics & Human Biology* 23, 27–45.

Black, S.E. et al. (2017): “This is Only a Test? Long-Run Impacts of Prenatal Exposure to Radioactive Fallout,” *NBER Research Paper* 18987, Cambridge. Mass.

Black, S. et al. (2018): ”Born to Lead? The Effect of Birth Order on Noncognitive Abilities,” *Review of Economics and Statistics* 100(2), 274–286.

Blickle, G. et al. (2006): ”Some Personality Correlates of Business White-Collar Crime,” *Applied Psychology* 55(2), 220–233.

Bloom, N., van Reenen, J. (2010): ”Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries?” *Journal of Economic Perspectives* 24(1), 203–224.

Boadway, R., Mörk, E. (2004): ”Division of Powers,” i Molander, P. (ed.) (2004): *Fiscal Federalism in Unitary States*, Boston: Kluwer.

Bogic, M. et al. (2015):"Long-term mental health of war refugees:…," *BMC International Health and Human Rights* 15(19) 29.

Bohm, P. (1985): *Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?* Rapport till ESO, Ds 1985:6.

Boix, C., Posner, D.N. (1998): "Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance," *British Journal of Political Science* 2(4), 686–693.

Bokföringsnämnden (2020): *Redovisning av regeringsuppdrag att se över de allmänna råd som avser redovisning av materiella anläggningstillgångar.*

Bokriskommittén (2014): *En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda.* Bokriskommitténs rapport.

Bolund, E. et al. (2018): "Reduced costs of reproduction in females mediate a shift from a male-biased to a female-biased lifespan in humans," *Nature Scientific Reports*, 6:24672 DOI: 10.1038/srep24672.

Bornehag, C.-G. (2015): "Miljöexponeringar tidigt i livet, epigenetiska förändringar och risken för sjukdomar senare i livet", i Jernbro, C., Bornehag, C.-G., Jansson, S., *Barns liv och hälsa i Värmland 2014*. Karlstad: Karlstads universitet.

Bornehag C.-G. et al. (2015): "Prenatal Phthalate Exposures and Anogenital Distance in Swedish Boys," *Environmental Health Perspectives*, DOI:10.1289/ehp.1408163.

Boucher, V. et al. (2014): "Do peers affect student achievement? Evidence from Canada using group size variation," *Journal of Applied Econometrics* 29(1), 91–109.

Bourguignon, F. (1981): "Pareto Superiority of Unegalitarian Equilibria in Stiglitz' Model of Wealth Distribution with Convex Saving Function," *Econometrica* 49(6), 1469–75.

Bourguignon, F., Morrisson, C. (2002): "Inequality Among World Citizens, 1820–1992," *American Economic Review* 92 (4): 727–744.

Bourne, M. et al. (2018): "'Persistence of the social': The role of cognitive ability in mediating the effects of social origins on educational attainment in Britain," *Research in Social Stratification and Mobility* 58, 11–21.

Boverket (2004): *Integration och segregation i boendet — begrepp och indikatorer*. Karlskrona: Boverket.

Boverket 2008): *Asylsökandes eget boende, EBO – en kartläggning.* Karlskrona: Boverket.

Boverket (2014 a): *Etableringshinder på bostadsmarknaden*. Rapport 2014:33. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2014 b): *Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar*. Rapport 2014:34. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2014 c): *Det svenska hyressättningssystemet*. Rapport 2014:13. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2015 a): *Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden.* Rapport 2015:31. Regeringsuppdrag. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2015 b): *Boendesituationen för nyanlända. Slutrapport*. Rapport 2015:40. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2016 a): *Boende till en rimlig kostnad. Hushållens boendeutgiftsprocent och konsumtionsutrymme*. Rapport 2016:11. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2016 b): *Trångboddheten i storstadsregionerna*. Rapport 2016:28. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2017): *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*. Rapport 2017:30. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2018 a)*: Sammanställning av länsstyrelsernas regionala bostadsmarknadsanalyser. 2018 års arbete*. Dnr 3912/2018. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2018 b): *Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden*. Rapport 2018:29. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2019 a): *Boverkets indikatorer*. Nr 2 2019. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2019 b): *Bostadsmarknadsenkäten 2019. En sammanställning av de texter som har publicerats på boverket.se*. Karlskrona: Boverket.

Boverket(2019c): *Regionala byggbehovsberäkningar 2018–2027*. Uppdat. 2019-06-27. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2020 a). *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2018*. Rapport 2020:9. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2020 b): *Bostadsmarknadsenkäten 2020*.

Bowles, S. et al. (2010): ”Intergenerational wealth transmission and inequality in premodern societies,” *Special issue of Current Anthropology* 51(1), February 2010.

Boyce, J.K. (1994): ”Inequality as a cause of environmental degradation,” *Ecological Economics* 11, 169–78.

Boye, K. (2015): “Care more, earn less?” *IFAU Working Paper* 2015:18.

Boye, K., Evertsson, M. (2014): ”Vem gör vad när? Kvinnors och mäns tid i betalt och obetalt arbete”, i Evertsson, M. och Magnusson, C. (red.): *Ojämlikhetens dimensioner. Uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige.* Stockholm: Liber.

Boye, K., Nermo, M. (red.) (2014): *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser.* Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, SOU 2014:28.

Bradley, R.H., Corwyn, R.F. (2002):”Socioeconomic status and child development,” *Annual Review of Psychology* 53, 371–399.

Brandén, G. (2019): *Hur påverkar ojämlikheten den socioekonomiska rörligheten? Gatsby-kurvan och dess mekanismer*. Rapport 2019:21, IFAU, Uppsala.

Brandén, G., Nybom; M. (2020): *Intergenerationell rörlighet. Tidigare forskning och utvecklingen i Sverige*. Rapport 2020:6, IFAU, Uppsala.

Bredtmann, J., Otten, S. (2014): ”The Role of source and host-country characteristics in female immigrant labor supply,” *MPRA Paper* 44544, Munich: University Library of Munich.

Brennan, J. (2016): *Against Democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Bris (2019): *Bra från början. Förskolans betydelse för barn som flytt*. Bris rapport 2019:2, Stockholm.

Broady, D. m.fl. (2011): *Inventering av svensk utbildningsvetenskaplig forskning: Redovisning av ett uppdrag för Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté*. Vetenskapsrådets rapportserie 2011:2.

Brunori P. et al. (2013): ”Inequality of Opportunity, Income Inequality, and Economic Mobility: Some International Comparisons,” in Paus, E. (ed.) *Getting Development Right*. New York: Palgrave Macmillan.

Brynjolfsson, E., McAfee, A. (2014): *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York City: WW Norton & Company.

Brå (1977): *Nytt straffsystem. Idéer och förslag*. Rapport 1977:7 Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brå (2015 a): *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Rapport 2015:8, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brå (2015 b): *Alkohol- och drogpåverkan vid misshandel, hot, personrån och sexualbrott*. Kortanalys, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brå (2017): *Kostnader för brott. En litteraturöversikt över metoder, resultat och utmaningar i forskningen om kostnader för brott*. Rapport 2017:8, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brå (2018): *Nationella trygghetsundersökningen.* Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brådvik, G. (2015): ”Vem far väl av välfärden? En studie av den svenska välfärdsstatens omfördelande effekter”, *Ekonomisk Debatt* 43(2), 42–51.

Bukodi, E., Goldthorpe, J.H. (2013): ”Decomposing ‘Social Origins’: The Effects of Parents’ Class, Status, and Education on the Educational Attainment of Their Children,” *European Sociological Review* 29(5), 1024–1039.

Bukodi, E. et al. (2014): ”The effects of social origins and cognitive ability on educational attainment: Evidence from Britain and Sweden,” *Acta Sociologica* 57(4), 293–310.

Bunar, N. (2010): ”The Geographies of Education and Relationships in a Multicultural City: Enrolling in High-Poverty, Low-Performing Urban Schools and Choosing to Stay There,” *Acta Sociologica* 53: 141–159.

Burger, K. (2010): ”How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds,” *Early Childhood Research Quarterly* 25, 140–165.

Bursell, M. (2012): *Ethnic Discrimination, Name Change and Labor Market Inequality. Mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden*. Akad. avh., Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.

Buss, D. (1989): ”Sex differences in human mate preferences: Evolutionary hypotheses tested in 37 cultures,” *Behavioral and Brain Sciences* 12, 1–49.

Byggnads region Stockholm–Gotland och Stockholms Byggmästareförening (2017): *Fair Play Bygg. Första årsrapporten*. Stockholm: Byggnads region Stockholm–Gotland och Stockholms Byggmästareförening.

Bygren, M., Duvander, A.-Z. (2006): ”Parent’s Workplace Situation and Father’s Parental Leave Use,” *Journal of Marriage and the Family* 68, 363–372.

Bäckman, O. m.fl. (2013): *Unga och brott i Sverige. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Bäckman, O. (2017): ”High School Dropout, Resource Attainment, and Criminal Convictions,” *Journal of Research in Crime and Delinquency* 54(5), 715–749.

Bäckman, O. m.fl. (2020): *Den ojämlika brottsligheten Lagförings-utvecklingen i demografiska och socioekonomiska grupper 1973–2017*. Rapport 2020:1, Kriminologiska inst., Stockholms universitet.

Böckerman, P., Uusitalo, R. (2006): ”Erosion of the Ghent system and Union Membership Decline: Lessons from Finland,” *British Journal of Industrial Relations* 44:2, 283–303.

Böhlmark, A. (2019): ”Education Policy for Adolescent Immigrants”, i Calmfors, L., Sánchez-Gassen, N. (red): *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, Nordic Council of Ministers.

Böhlmark, A., Holmlund, H. (2012): *Lika möjligheter? Familjebakgrund och skolprestationer 1988–2010*. Rapport 2012:14, IFAU, Uppsala.

Böhlmark, A., Lindahl, M. (2015): ”Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden’s Large-scale Voucher Reform,” *Economica* 82(327), 508–551.

Böhlmark, A., Willén, A. (2020): ”Tipping and the effects of segregation,” *American Economic Journal: Applied Economics* 12(1), 318–47.

Böhlmark, A. et al. (2015): ”Age at migration and social integration,” *Labour Economics* 35, 135–144.

Börjesson, P.-L. (2008): *Välfärdsmysteriet. Kommunsektorns utveckling 1980–2005*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Calleman, C. (2003): *Invandrarna, skyddet för anställningen och diskriminerings-lagstiftningen*. Rapport 2003:4, IFAU, Uppsala.

Calleman, C., Herzfeld Olsson, P. (red) (2015*): Arbetskraft från hela världen*, Rapport 2015:9, Delmi, Stockholm.

Calmfors L. (2004): ”The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence?” i Agell J. et al. (eds.*): Labor Market Institutions and Public Regulation*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Calmfors, L. m. fl. (2018): *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?* Dialogos förlag, Stockholm.

CAN (2017): *Drogutvecklingen i Sverige 2017*. Rapport 164, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, Stockholm.

Caplan,, B. (2002): ”How does war shock the economy?” *Journal of International Money and Finance* 21, 145–162.

Carling, K., Larsson, L. (2005), ”Does early intervention help the unemployed youth?”, *Labour Economics* 12 (3), 301–319.

Carlsson, M., Rooth, D.-O. (2007): ”Etnisk diskriminering på svensk arbetsmarknad – resultat från ett fältexperiment”, *Ekonomisk Debatt* 35(3), 55–68.

Carlsson, S., Eriksson, M. (2019 a): *Bortvald på grund av ålder – åldersdiskriminering vid rekryteringar*. Underlagsrapport till Delegationen för senior arbetskraft.

Carlsson M., Eriksson S. (2019 b): ”Age discrimination in hiring decisions: Evidence from a field experiment in the labour market,” *Labour Economics* 59, 173–183.

Carothers, T. (2000): ”Think again: civil society,” *Foreign Policy*, Winter 1999–2000, 18–29.

Carr-Hill, R. (2013): ”Missing millions and measuring development progress,” *World Development* Vol. 36, 30–44.

Carrell, S.E. et al. (2009):”Does Your Cohort Matter? Measuring Peer Effects in College Achievement,” *Journal of Labor Economics* 27(3), 439–464.

Cassidy, G., Davies, L. (2003): ”Explaining Gender Differences in Mastery Among Married Parents,” *Social Psychology Quarterly* 66(1), 48–61.

Castelló, A. (2010): ”Inequality and growth in advanced economies: An empirical investigation,” *Journal of Economic Inequality* 8, 293–321.

Castelló, A., Doménech, R. (2002): ”Human capital inequality and economic growth: Some new evidence,” *The Economic Journal* 112, 187–200.

Causa, O., Johansson, Å. (2010): ”Intergenerational Social Mobility in OECD Countries,” *OECD Journal: Economic Studies* Volume 2010.

Çelikaksoy, A., Wadensjö, E. (2018): *Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället*, Rapport 2015:3, Delmi, Stockholm.

Centrum för idrottsforskning (2019): *Statens stöd till idrotten. Uppföljning 2018*. Rapport 2019:1.

Chabris, C.F. (2012): ”Most Reported Genetic Associations with General Intelligence Are Probably False Positives,” *Psychological Science* 23(11), 1314–1323.

Chabris, C.F. et al. (2015): ”The Fourth Law of Behavior Genetics,” *Current Directions in Psychological Science* 24(4) 304–312.

Chall, J. (2000). *The academic achievement challenge: What really works in the classroom*. New York, Guilford.

Charron, N., Rothstein, B. (2018): ”Regions of trust and distrust: how good institutions can foster social cohesion”, i Bernitz, U. et al. (eds.), *Bridging the Prosperity Gap in the EU: The Social Challenge Ahead*. Cheltenham: Edward Elgar.

Chaudhury, N. et al. (2006): ” Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries,” *Journal of Economic Perspectives* 20(1), 91–116.

Checchi, D. et al. (1999): ”More equal but less mobile? Education financing and intergenerational mobility in Italy and in the US,” *Journal of Public Economics* 74(3), 351–393.

Chen, X. (2014): ”Fetus, fasting, and festival: the persistent effects of in utero social shocks,” *International Journal of Health Policy and Management* 3, 165–169.

Chetty, R.M. et al. (2014): ”Where Is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States,” *The Quarterly Journal of Economics* 129(4), 1553–1623.

Chetty, R.M. et al. (2016): ”The Association Between Income and Life Expectancy in the United States, 2001–2014,” *Journal of the American Medical Association* 315(16), 1750–1766.

Cheung, M. m. fl. (2017): ”Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden”, *Working Paper* 2017:5, Arbetsförmedlingen.

Cheung, M. (2018): ”Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv”, *Working Paper* 2018:2, Arbetsförmedlingen.

Childs, M.W. (1936): *Sweden: The middle way*. London: Faber & Faber.

Cingano, F. (2014): ”Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth,” *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing.

Civilutskottet (2018): Bet. 2018/19:CU2 *En ny regional planering*.

Clark, C. et al. (2012): ”Does Traffic-related Air Pollution Explain Associations of Aircraft and Road Traffic Noise Exposure on Children’s Health and Cognition? A Secondary Analysis of the United Kingdom Sample from the RANCH Project,” *American Journal of Epidemiology* 176(4), 327–337.

Clawson, R.A., Trice, R. (2000): ”Poverty as We Know It: Media Portrayals of the Poor,” *The Public Opinion Quarterly* 64(1), 53–64.

Clotfelter, C. T. (1976): ”School desegregation, ‘tipping’, and private school enrolment,” *The Journal of Human Resources* 11(1), 28–50.

Clotfelter, C. T. (2001): ”Are whites still fleeing? Racial patterns and enrolment shifts in urban public schools, 1987–1996,” *Journal of Policy Analysis and Management* 20(2), 199–221.

Cnattingius, S. (2004):” The epidemiology of smoking during pregnancy: Smoking prevalence, maternal characteristics, and pregnancy outcomes,” *Nicotine & Tobacco Research* 6, Suppl. 2 (April 2004) S125–S140.

Cobley, S. et al. (2009):”Annual Age-Grouping and Athlete Development. A Meta-Analytical Review of Relative Age Effects in Sport,“ *Sports Medicine* 39 (3), 235–256.

Cohen, M. (2015): ”How for-profit prisons have become the biggest lobby that no one is talking about,” *Washington Post* April 28th, 2015.

Colombier, C. (2017): ”Drivers of Health-Care Expenditure: What Role Does Baumol's Cost Disease Play?” *Social Science Quarterly* 98(5), 1603–1621.

Colombo, F. et al. (2011): *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*. OECD Health Policy Studies. Paris: OECD Publishing.

Cools, S. et al. (2015): ”Causal Effects of Paternity Leave on Children and Parents,” *Scandinavian Journal of Economics* 117(3), 801–828.

Corak, M. (2013): ”Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility,” *Journal of Economic Perspectives* 27(3), 79–102.

Cowell, F.A. (2000): ”Measurement of inequality”, i Atkinson, A.B., Bourguignon, F. (eds.), *Handbook of income distribution*, Vol. 1. Amsterdam: North-Holland.

Cowen, T. (1996):”Why I Do Not Believe in the Cost-Disease: Comment on Baumol,” *Journal of Cultural Economics* 20(3), 207–214.

Cullen, J.B. et al. (2006): ”The effect of school choice on participants: Evidence from randomized lotteries,” *Econometrica* 74(5), 1191–1230.

Currie, J. (2009): ”Healthy, Wealthy, and Wise: Socioeconomic Status, Poor Health in Childhood, and Human Capital Development,” *Journal of Economic Literature* 47(1), 87–122.

Currie, J. (2013): ”Pollution and Infant Health,” *Child Development Perspectives* 7(4), 237–242.

Currie, J., Moretti E. (2007): “Biology as destiny; …,” *Journal of Labor Economics* 25, 231–264.

Cushing, L. et al. (2015): ”The Haves, the Have-Nots, and the Health of Everyone: The Relationship Between Social Inequality and Environmental Quality,” *Annual Review of Public Health* 36:193–209.

Cutler, D.M., Lleras-Muney, A. (2012): ”Education and health: Insights from international comparisons,” *NBER Working Paper* 17738, Cambridge, Mass.

Dabla-Norris, E. et al. (2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. IMF Staff Discussion Note SDN/15/13.

Dahl, R.E. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. (2006): *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.

Dahlberg, J., Andersson, G. (2019): ”Fecundity and human birth seasonality in Sweden: a register-based study,” *Reproductive Health* 16: 87–94.

Dahlberg, M., Gustavsson, M. (2005): ”Inequality and crime: separating the effects of permanent and transitory income,” *IFAU Working Paper* 2005:19, IFAU, Uppsala.

Dahlgren, G. (2018): *När sjukvården blev en marknad – Effekter och alternativ*. Premiss förlag 2018.

Dahlin, J. (2017): *Snabbspår och stickspår – En jämställdhetsgranskning av etableringsinsatser i budgetpropositionen för 2017*. Sveriges Kvinnolobby, Stockholm.

Dal Bó, E. et al. (2020):"Economic and Social Outsiders but Political Insiders: Sweden's Radical Right," *IIES Working Paper* (March 2020), Stockholms Universitet.

Daly, M. (2002): "Care as a Good for Social Policy," *Journal of Social Politics* 31 (2), 251–270.

Daly, M. (2016): *Killing the Competition. Economic Inequality and Homicide*. Aldine: Transaction.

Daly, M., Wilson, M. (1997): "Crime and Conflict: Homicide in Evolutionary Psychological Perspective," *Crime and Justice* 22, 51–100.

Damm, A.P. et al. (2017): "Lowering the minimum age of criminal responsibility: Consequences for juvenile crime and education," *Economics Working Papers* 2017–10, Department of Economics and Business Economics, Aarhus University.

Dancer, S.J. (2011): "Hospital cleaning in the 21st century", *European journal of clinical microbiology & infectious diseases* 30(12), 1473–81.

De Stefano, V. (2016): *The rise of the 'just-in-time workforce': On-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig-economy'*. Genève: International Labour Office.

De Toro, S. (2016): *Långvarig överskuldsättning. Den bortglömda ojämlikheten*. Rapport från LO Sverige.

Deaton, A. (2008): "Income, Health, and Well-Being around the World: Evidence from the Gallup World Poll," *Journal of Economic Perspectives* 22(2), 53–72.

Dehaene, S. (2003): "The neural basis of the Weber–Fechner law: a logarithmic mental number line," *Trends in Cognitive Sciences* 7(4), 145–147.

Delacrétaz, D. et al. (2019): "Matching mechanisms for refugee settlement," Ideas Repec, https://ideas.repec.org/p/hka/wpaper/2019-078.html.

Desai, S.B. et al. (2010): *Human development in India: Challenges for a society in transition*. Oxford University Press, New Delhi.

Dietrichson, J. et al. (2019): ”Universal preschool programs and long-term child outcomes: A systematic review”. *IFAU Working Papers* 2018:19, IFAU, Uppsala.

van Dijk, T.A., Kintsch, W. (1983): Strategies of Discourse Comprehension. San Diego: Academic Press.

Dinesen, P.T. et al. (2016): ”Estimating the Impact of Education on Political Participation: Evidence from Monozygotic Twins in the United States, Denmark and Sweden”, *Political Behavior*, doi 10.1007/s11109-015-9328-2.

Dir. 2015:107, *Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända*.

Dir. 2018:16, *Ett tandvårdssystem för jämlik tandhälsa*.

Dir. 2018:73, *En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet*.

Dir. 2018:88, *Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet*.

Dir. 2018:97, *Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd.*

Dir. 2019:31, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*.

Dir. 2019:43, *Straffansvar för hedersrelaterat våld och förtryck.*

Dir. 2019:71, *Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska.*

Dir. 2019:91, *Stärkta skolbibliotek och läromedel.*

Dir. 2020:9, *Översyn av vissa frågor på tobaksområdet*.

Dir. 2020:21, *Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan.*

Dir. 2019:31, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*.

Dir. 2020:53, *En socialt hållbar bostadsförsörjning*.

Diskrimineringsombudsmannen (2014): *Delar av mönster – en analys av upplevelser av diskriminering och diskriminerande processer*. Rapport 2014:1.

Domstolsverkets årsredovisning 2019.

Donskey, C.J. (2013): ”Does improving surface cleaning and disinfection reduce health care-associated infections?”, *American Journal of Infection Control* 41(5), S12–19.

Dovidio, J.F. et al. (eds.) (2005): *On the Nature of Prejudice. Fifty Years after Allpor*t. Oxford: Blackwell Publishing.

Dincer, O.C., Uslaner, E.M. (2010): ”Trust and Growth,” *Public Choice* 142, 59–67.

Dobbie, W. et al. (2018):”The intergenerational effects of parental incarceration,” *NBER Working Paper* 24186, Cambridge, Mass.

Dowling, N., et al. (2016): ”Problem Gambling and Intimate Partner Violence: A Systematic Review and Meta-Analysis,” *Trauma Violence Abuse* 17(1), 43–61.

Drange N., Telle, K. (2015): ”Promoting integration of immigrants: Effects of free child care on child enrollment and parental employment,” *Labour Economics* 34, 26–38.

Drèze, J., Sen, A. (2013): *An uncertain glory. India and its contradictions*. London: Allen Lane.

Drucker, J. (2016): ”Reconsidering the Regional Economic Development Impacts of Higher Education Institutions in the United States,” *Regional Studies* 50:7, 1185–1202.

Drucker, J., Goldstein, H. (2007): ”Assessing the Regional Economic Development Impacts of Universities: A Review of Current Approaches,” *International Regional Science Review* 30(1), 20–46.

Ds 1990:32. *Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*. Utbildningsdepartementet, Stockholm.

Ds 2013:57. *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskrafts-invandring*.

Ds 2016:29. *Privata sjukvårdsförsäkringar inom offentligt finansierad hälso- och sjukvård*.

Ds 2018:7. *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppe-hållstillstånd vid arbete*.

Ds 2019:2. *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygg-hetssystem*.

Duckitt, J. (2005): ”Personality and Prejudice,” kapitel 24 i Dovidio et al. (eds.), *On the nature of prejudice: fifty years after Allport*. Oxford: Blackwell.

Durewall, D. (2018): ”Våld i nära relationer – ett ämne för nationalekonomer”, *Ekonomisk debatt* 46(7), 3–5.

Durlauf, S. N., Nagin, D.S. (2011): ”Imprisonment and Crime: Can Both Be Reduced?” *Criminology and Public Policy* 11(1), 9–54.

Duvander. A.-Z., Johansson, M. (2013): *Effekter på jämställdhet av reformer i föräldrapenningen*. Rapport 2013:17, Inspektionen för socialförsäkringen.

Duvander, A.-Z. m.fl. (2015): *Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.* Rapport 2015:5, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Edin, P.-A., Gustavsson, M. (2008): ”Time Out of Work and Skill Depreciation”, *ILR Review* 61(2), 163–180.

Edin m. fl. (2003). ”Ethnic enclaves and the economic success of immigrants—evidence from a natural experiment,” *The Quarterly Journal of Economics* 118(1), 329–357.

Edin, P.-A. m.fl. (2018): *Den ökade avkastningen på sociala förmågor*. Rapport 2018:23, IFAU, Uppsala.

Edmark, K. et al. (2014): ”Sweden's school choice reform and equality of opportunity,” *Labour Economics* 30, 129–142.

Egebark, J., Kaunitz, N. (2013): *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*. Rapport 2013:26, IFAU, Uppsala.

Einarson, A., Riordan, S. (2009): ”Smoking during pregnancy and lactation: a review of risks and cessation strategies,” *European Journal of Clinical Pharmacology* 65, 325–330.

Ekholm, K. (2020): *Fördelningseffekter av framväxten av en globaliserad finansmarknad och den förda makropolitiken.* Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Eklund, H. (2000): Undersökning av 165 svenska doktorsavhandlingar i pedagogik, *Pedagogisk Forskning i Sverige* 5(2), 131–150.

Eklund, J., Larsson, J. (2020): *När blir utrikes födda självförsörjande?* Entreprenörskapsforum, Jönköping University.

Ekobrottsmyndigheten (2016): *Effekter på den ekonomiska brottsligheten efter avskaffandet av revisionsplikten för mindre aktiebolag*. Rapport dnr EBM A-2016/0375.

Ekobrottsmyndigheten (2019): *Årsredovisning 2018*.

Ekobrottsmyndigheten (odat.): *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*. Ekobrottsmyndigheten, Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2014): *Den kommunala fastighetsavgiften – en fördelningsanalys*. Rapport 2014:4.

Ekström, C., Forsman, Å. (2018): *Förekomst av alkohol och droger hos förare av lastbil och buss som varit inblandade i dödsolyckor och olyckor med svåra personskador*. Notat 22-2018, VTI, Linköping.

Elgar, F.J. et al. (2009): ”Income Inequality and School Bullying: Multilevel Study of Adolescents in 37 Countries,” *Journal of Adolescent Health* 45, 351–359.

Eliasson, J. et al. (2018): “Distributional effects of taxes on car fuel, use, ownership and purchases,” *Economics of Transportation* 15, 1–15.

Eliasson, K. (2006): *College choice and earnings among university graduates in Sweden*. Akad.avh. Umeå Universitet.

Eliasson K. (2018): *Regional agglomeration of skills and earnings – from convergence to divergence?* Tillväxtanalys, PM 2018:09.

Eliasson, T. (2014): ”Immigrant entrepreneurship and the origin of bankers,” i *Emprirical Essays on Wage Setting and Labor Market Opportunities*. Akad. avh., Nationalekonomiska inst. Uppsala universitet.

Eliasson, T. (2014): ”Decomposing immigrant wage assimilation – the role of workplaces and occupations,” i Eliasson, T. *Emprirical Essays on Wage Setting and Labor Market Opportunities*. Akad. avh., Nationalekonomiska inst. Uppsala universitet.

Elinder, M. m.fl. (2011): ”Mindre arbete, högre inkomster – arvingens lott”, *Ekonomisk Debatt* 39 (4), 70–78.

Enamorado, T. et al. (2016): ”Income inequality and violent crime: Evidence from Mexico's drug war,” *Journal of Development Economics* 120, 128–143.

Enfeldt, J. (2019): *Hyrsjuksköterskor i vården. Hur det gick till när politikerna tappade kontrollen och hur beroendet av hyrsjuksköterskor kan brytas*. Arena idé.

Enflo, K., Roses, J.R. (2015): ”Coping with regional inequality in Sweden: structural change, migrations, and policy, 1860–2000,” *The Economic History Review* 68(1), 191–217.

Enflo, K. et al. (2014): ”Swedish regional GDP 1855–2000: Estimations and general trends in the Swedish regional system C, *Research in Economic History* 30, 47–89.

Engdahl, M., Forslund, A. (2015): *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Rapport 2015:3, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Engdahl, M. m.fl. (2018): *Inträdet på arbetsmarknaden och familjebildningen*. Rapport 2018:28, IFAU, Uppsala.

Englund, P. (2016): *En mer neutral kapitalbeskattning. Fördelningseffekter av begränsade ränteavdrag*. Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/3.

Enström Öst, C. (2012): *Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystemet. En utvärdering av individuella inkomstgränser för makar med barn*. ISF rapport 2012:6.

Enström Öst, C. et al. (2014): ”Household allocation and spatial distribution in a market under (‘soft’) rent control.” *Journal of Policy Modeling*. 36 (2014) 353 –372.

Erfani, A., McQuillan, K. (2008): ”Rapid Fertility Decline in Iran: Analysis of Intermediate Variables,” *Journal of Biosocial Sciences* 40, 459–478.

Erikson, R.S. (2015): ”Income inequality and policy responsiveness,” *Annual Review of Political Science* 18, 11–29.

Erikson, R., Goldthorpe, J.H. (1992): *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Oxford: Clarendon Press.

Erikson, R., Unemo, L. (red.) (2019): *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. Rapport 2019:1, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Eriksson, S. et al. (2017): ”What is the right profile for getting a job? A stated choice experiment of the recruitment process,” *Empirical Economics* 53(2), 803–826.

Eriksson, S. m.fl. (2017): *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. Rapport 2017:5, IFAU, Uppsala.

Erixon, L. (2010): ”The Rehn-Meidner Model in Sweden: Its Rise, Challenges and Survival,” *Journal of Economic Issues*, vol. XLIV(3), 677–715.

Erlingsson, Gissur. (2019): *Att (om)organisera den politiska basorganisationen: Forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier – med fokus på effekter av kommunsammanläggningar och mellankommunala samarbeten*. Teknisk rapport, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings Universitet.

Erman, L., te Kaat, D.M. (2019): ”Inequality and growth: industry-level evidence,” *Journal of Economic Growth* 24, 283–308.

Esaiasson, P. (2019): *Förorten – ett samhällsvetenskapligt reportage*, Timbro förlag.

Esaiasson, P. et al. (2020):”In pursuit of happiness: Life atisfaction drives political support,” *European Journal of Political Research* 59: 25–44.

Eurofound (2017): *Extending work life: What do workers want?* Eurofound, Dublin.

Eurofound and European Commission Joint Research Centre (2019): *European Jobs Monitor 2019: Shifts in the employment structure at regional level*. European Jobs Monitor series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2016): *Country Report Sweden 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, SWD(2016) 95 final.

European Commission (2018): *Country Report Sweden 2018 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*.

Eurostat (2019): *Government finance statistics — Summary tables. Data 1995–2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Evertsson, M., Magnusson, C. (red.) (2014): *Ojämlikhetens dimensioner: uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige*. Stockholm: Liber.

Evidens (2019): *Analys och utvärdering av statligt stöd till kommunerna för bostadsbyggande och planering*. Utförd på uppdrag av SKL. Stockholm: Evidens.

Fairlie, R. W. (2002): ”Private schools and ‘latino flight’ from black schoolchildren,” *Demography* 39(4), 655–674.

Fairlie, R.W., Resch, A.M. (2002): ”Is There ‘White Flight’ into Private Schools? Evidence from the National Educational Longitudinal Survey,” *Review of Economics and Statistics* 84(1), 21–33.

Farber, H.S. et al. (2018): ”Unions and inequality over the twentieth century: New evidence from survey data,” *NBER Working Paper Series* 54587, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., USA.

Farha, L., Deva, S. (2019): *Open Letter*, OL SWE 1/2019, 22 mars 2019. Genève: United Nations.

Fernandez, R., Palazuelos, E. (2012): ”European Union Economies Facing ‘Baumol’s Disease’ within the Service Sector,” *Journal of Common Market Studies* 50(2), 231–249.

Fernholz, R., Fernholz, R. (2014): ”Instability and Concentration in the Distribution of Wealth,” *Journal of Economic Dynamics & Control* 44, 251–269.

Fershtman, C. et al. (1996): ”Social Status, Education, and Growth,” *Journal of Political Economy* 104(1), 108–32.

Finansdepartementet (2020): En *utvecklad organisation för lokal statlig service – delredovisning avseende lämpliga platser*. Delbetänkande från Utredningen för en utvecklad organisation för lokal statlig service.

Finansinspektionen (2015): ”Hälften av konsumenterna saknar grundläggande finanskunskap”, PM 2015-05-12 Dnr 15-1579.

Finansinspektionen (2018): *Svenska konsumtionslån 2018*. Finansinspektionen Dnr 18-11091.

Finansinspektionen (2019): *Unga vuxnas ställning på bostadsmarknaden*. FI analys nr 19.

Finansinspektionen (2020): *Konsumentskyddsrapport 2020*. Dnr 19-26226.

Finanspolitiska rådet (2014): *Svensk finanspolitik.* Finanspolitiska rådets rapport 2014.

Finanspolitiska rådet (2017): ”Marknadshyror och inkomstfördelning”, kapitel 7 i *Svensk finanspolitik*. Finanspolitiska rådets rapport 2017.

Finanspolitiska rådet (2018): *Svensk finanspolitik*. Finanspolitiska rådets rapport 2018.

Finanspolitiska rådet (2019): *Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning. Hur påverkas hushållen?* Särskilda studier från Finanspolitiska rådet.

Finseraas, H. (2009): ”Income Inequality and Demand for Redistribution: A Multilevel Analysis of European Public Opinion,” *Scandinavian Political Studies* 32(1), 94–119.

Fischer, C.S. et al. (1996): *Inequality by Design. Cracking the Bell Curve Myth*. Princeton: Princeton University Press.

Fletcher, J.M., Wolfe, B.L. (2009): ”Education and labor market consequences of teenage childbearing: Evidence using the timing of pregnancy outcomes and community fixed effects,” *Journal of Human Resources* 44(2), 303–325.

Folkhälsomyndigheten (2018 a): *Socioekonomiska skillnader i alkohol, narkotika och tobak – delvis olika mönster för beroende och utsatthet*. Faktablad.

Folkhälsomyndigheten (2018 b): *Varför har den psykiska ohälsan ökat bland barn och unga i Sverige? Utvecklingen under perioden 1985–2014*. Folkhälsomyndigheten, Stockholm.

Folkhälsomyndigheten (2018 c): *Spelproblem påverkar både spelare och närstående negativt*. Information från Folkhälsomyndigheten, Stockholm.

Folkhälsomyndigheten (2019 a): *Hälsa hos personer som är utrikes födda – skillnader i hälsa utifrån födelseland*. Folkhälsomyndigheten, Stockholm.

Folkhälsomyndigheten (2019 b): *Socioekonomisk ojämlikhet i ohälsa kopplad till alkohol, narkotika och tobak, Utveckling under perioden 1994–2011 och betydelse av demografiska faktorer.* Folkhälsomyndigheten, Stockholm.

Folkhälsomyndigheten (2019 c): *Den svenska narkotikasituationen.* Folkhälsomyndigheten, Stockholm.

Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017): *Fördjupad analys av individdata och samhällsekonomiska beräkningar*. Bilaga 3 till Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet.

Forbes (2019): www.forbes.com/best-countries-for-business/list/#tab:overall.

Forsberg (2019): *SEKOM 2017. Socioekonomisk analys av Sveriges kommuner*. Statisticon.

Forslund, A., Norström Skans, O. (2006): *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?*, Rapport 2006:5, IFAU, Uppsala.

Forslund, A. m.fl. (2014): *Avtalslöner, löner och sysselsättning*. Rapport 2014:8, IFAU, Uppsala.

Forslund, A., Åslund, O. (2016): *Migration, demografi, arbetsmarknad och ekonomi,* Underlagsrapport från analysgruppen Arbetet i framtiden.

Forslund, A. m.fl. (2017): *Flykting- och anhöriginvandrares etablering på den svenska arbetsmarknaden*. Rapport 2017:14, IFAU, Uppsala.

Forslund, A. (2018): *Subventionerade anställningar. Avvägningar och empirisk evidens*, Rapport 2018:14, IFAU, Uppsala.

Foster, G. (2006): ”It's not your peers, and it's not your friends: Some progress toward understanding the educational peer effect mechanism,” *Journal of Public Economics* 90(8–9),1455–1475.

Frank, R.H. (2012): *The Darwin Economy: Liberty, Competition, and the Common Good*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Fransson, E. m.fl. (2020): *Kvinnors ohälsa efter familjebildning: Vad vet vi om mekanismerna och vad kan vi göra åt det?* Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Fredriksson, P., Vlachos, J. (2011*): Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?* Rapport till Finanspolitiska rådet 2011:3.

Fredriksson, P., Öckert, B. (2008): ”Resources and Student Achievement – Evidence from a Swedish Policy Reform,” *Scandinavian Journal of Economics* 110(2), 277–296.

Fredriksson, P., Öckert, B. (2014): ” Life-cycle effects of age at school start,” *Economic Journal* 124, 977–1004.

Fredriksson, P. et al. (2013):” Long-Term Effects of Class Size,” *The Quarterly Journal of Economics* 128(1), 249–285.

Fredriksson, P. et al. (2016): ”Parental Responses to Public Investments in Children: Evidence from a Maximum Class Size Rule,” *Journal of Human Resources* 51:4, 832–868.

Freedom House (2020): *Freedom in the World 2020. A Leaderless Struggle for Democracy*. New York: Freedom House.

Friberg, I. O. et al. (2016): ”Sex differences in health care consumption in Sweden: A registerbased cross-sectional study,” *Scandinavian Journal of Public Health* 2016; 44: 264–273.

Fridlund, M. (1999): *Den gemensamma utvecklingen: staten, storföretaget och samarbetet kring den svenska elkraftteknikken*. Eslöv: Brutus Östling Bokförlag Symposion.

Friedman, M. (1962): *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.

Friedrich, A. et al. (2015): ”Pygmalion effects in the classroom: …,” *Contemporary Educational Psychology* 41, 1–12.

Fritzell, J. et al. (2013): ”Cross-Temporal and Cross-National Poverty and Mortality Rates among Developed Countries,” *Journal of Environmental and Public Health* vol. 2013, Article ID 915490, https://doi.org/10.1155/2013/915490.

Fuest, C. et al. (2018): *Why the IMF and OECD are Wrong about Inequality and Growth*. European Network of Economic and Fiscal Policy Research/ifo, München.

Furceri, D. et al. (2019): ”The Aggregate and Distributional Effects of Financial Globalization: Evidence from Macro and Sectoral Data,” *Journal of Money, Credit and Banking* 51(S1): 163–198.

Furceri, D. (2020): ”Will Covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics,” *Covid Economics* 12: 138–57.

Försäkringskassan (2013): *Ojämställd arbetsbörda. Föräldraledighetens betydelse för fördelning av betalt och obetalt arbete.* Socialförsäkringsrapport 2013:9.

Försäkringskassan (2017): *Barnhushållens ekonomi – Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2017*, Socialförsäkringsrapport 2017:9.

Försäkringskassan (2019 a): *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2019*. Dnr 001579-2019.

Försäkringskassan (2019 b): *Jämställd föräldraförsäkring. Utvärdering av de reserverade månaderna i föräldraförsäkringen*.

Galor, O., Zeira, J. (1993): ”Income distribution and macroeconomics,” *Review of Economic Studies* 60(1), 35–52.

García, O., Lin, A.M.Y, May, S. (eds.) (2017): *Bilingual and Multilingual Education*. Cham: Springer.

GAO (2017): *Costs of Crime – Experts Report Challenges Estimating Costs and Suggest Improvements to Better Inform Policy Decisions*. Report GAO-17-732, United States Government Accountability Office, Washington, D.C.

GBD 2016 Alcohol Collaborators (2018): ”Alcohol use and burden for 195 countries and territories, 1990–2016: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2016,“ *The Lancet* 392, 1015–1035.

Geidne, S. et al. (2016): ”What motives are important for participation in leisure-time activities at Swedish youth centres?” *Health Education Journal* 75, 972–985.

Ghadimi, M., Gunnarsson, S. (2018): *Ung 018. En kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck bland unga i Uppsala*. Uppsala: Tris, Länsstyrelsen Uppsala län, Uppsala kommun.

Gibbons, S. et al. (2008): ”Choice, competition and pupil achievement,” *Journal of the European Economic Association*, 6(4), 912–947.

Gibbons, S. et al. (2017): ”Neighbourhood turnover and teenage attainment,” *Journal of the European Economic Association* 15(4):746–783.

Gigerenzer, G., Todd, P.M. (1999): *Simple heuristics that make us smart*. New York: Oxford University Press.

Gilens, M. (1996 a): ”Race Coding and White Opposition to Welfare”, *American Polical Science Review* 90(3), 593–604.

Gilens, M.(1996 b):”Race and Poverty in America:…”, *The Public Opinion Quarterly* 60(4), 515–541.

Gilens,M. (2012): *Affluence and Influence. Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton: Princeton University Press.

Gilens, M., Page, B.I. (2014): ”Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens,” *Perspectives on Politics* 12(3), 564–581.

Gilley, B. (2006): ”The determinants of state legitimacy: Results for 72 countries,” *International Political Science Review*, 27(1), 47–71.

Ginsberg, Y. (2013): ” Kan onda cirklar brytas? Om ADHD med antisocialitet och ADHD-behandling på Norrtäljeanstalten”, *Socialmedicinsk tidskrift* 90(3), 400.

Glassman, A. et al. (2014): *Delivering on the data revolution in Sub-Saharan Africa*. Center for Global Development, Washington, D.C.

Goff, L. et al. (2018): ”Inequality of subjective well-being as a comprehensive measure of inequality,” *Economic Inquiry* 56(4), 2177–2194.

Gold, R. et al. (2001): ”Ecological Analysis of Teen Birth Rates: Association with Community Income and Income Inequality,” *Maternal and Child Health Journal* 5(3), 161–167.

Goldberger, A.S. (1979): ”Heritability,” *Economica New Series* 46, No. 184, Special Issue on the Economics of Inheritance, 327–347.

Graignic-Philippe, R. et al. (2014): ”Effects of prenatal stress on fetal and child development: A critical literature review,“ *Neuroscience & Biobehavioral Reviews* 43, 137–162.

Grander, M. (2015): *Samhällsansvar på affärsmässiga villkor – tolkningar och konsekvenser av lagen om kommunala bostadsaktiebolag*. Kapitel 8 i antologin *Nyttan med allmännyttan*. Tapio Salonen (Red.) Liber: Stockholm.

Grander, M. (2018 a). ”New public housing: A selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing”, avhandlingsartikel 2 i *For the benefit of everyone? Explaining the Significance of Swedish Public Housing for Urban Housing Inequality*. Malmö University.

Grander, M. (2018 b). ”Off the beaten track? Selectivity, Discretion and Path-Shaping in Swedish Public Housing”, avhandlingsartikel 3 i *For the benefit of everyone? Explaining the Significance of Swedish Public Housing for Urban Housing Inequality*. Malmö University.

Grander, M (2018 c): *For the benefit of everyone? Explaining the Significance of Swedish Public Housing for Urban Housing Inequality*. Akademisk avhandling. Malmö University.

Greco (2017): *Addendum to the Second Compliance Report on Sweden*. Report 5 July 2017 GrecoRC3(2017)12, Strasbourg.

Greco (2019): *Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation Report Sweden*. Greco, Strasbourg.

Grees, N. (2019): *Changing Swedish sickness insurance. Policies, institutions and outcomes*. Ph.D. diss. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

von Greiff, C. m.fl. (2012): *En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan*. Rapport 2012:2, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

de Groot, A. (1965): *Thought and choice in chess.* The Hague: Mouton.

Grönqvist, E. m.fl. (2016). *Nyktrare mammor, friskare barn? Effekter av AUDIT-screening och motiverande samtal i svensk mödravård*. Rapport 2016:13, IFAU, Uppsala.

Grönqvist, H. et al. (2017): ”Early Lead Exposure and Outcomes in Adulthood,” *IFAU Working Paper* 2017:4, IFAU, Uppsala.

Grönqvist, H., Niknami, S. (2014): ”Alcohol availability and crime: Lessons from liberalized weekend sales restrictions,” *Journal of Urban Economics* 81, 77–84.

Grönqvist, H., S. Niknami (2017): *Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund*. Rapport 2017:3, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Gur, N., Bjørnskov, C. (2017): ”Trust and delegation: Theory and evidence,” *Journal of Comparative Economics* 45(3), 644–657.

Gustafsson, J.-E. (2014): ”Kunskapsutvecklingen i den svenska grundskolan enligt PIAAC”, i Gustafsson, J.-E. m.fl., *Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*. SNS Förlag, Stockholm.

Gustafsson, m.fl. (2009): *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Skolverket, Stockholm.

Gustafsson, J.-E. et al. (2010): *School, Learning and Mental Health. A Systematic Review*. Hälsoutskottet, Kungl. Vetenskapsakademien, Stockholm.

Gustafsson, J-E., Yang-Hansen, K. (2018): ”Changes in the Impact of Family Education on Student Educational Achievement in Sweden 1988–2014,” *Scandinavian Journal of Educational Research* 62:5, 719–736.

Gustavsson, M., Jordahl, H. (2008):”Inequality and trust in Sweden: Some inequalities are more harmful than others,” *Journal of Public Economics* 92, 348–365.

Göbel, C., Zwick, T. (2012): ”Age and Productivity: Sector Differences,” *De Economist* 160(1), 35–57.

Göllner, R. et al. (2018):”It’s Not Only Who You Are but Who You Are With: High School Composition and Individuals’ Attainment Over the Life Course,” *Psychological Science*, Sept. 14, 2018, https://doi.org/10.1177/0956797618794454.

de Haan, J., Sturm, J.-E. (2017): ”Finance and Income Inequality: A Review and New Evidence,” *European Journal of Political Economy* 50: 171–195.

Haas, L., Hwang, P. (2019): ”Policy is not enough – the influence om gendered workplace on fathers’ use of parental leave in Sweden,” *Work & Family* 22(1):58–76.

Haeck, C. et al. (2012): *The Distributional Impacts of a Universal School Reform on Mathematical Achievements: a Natural Experiment from Canada*. Working Paper, Centre Interuniversitaire sur le Risque, les Politiques Économiques et d’Emploi.

Hafalir I.E., et al. (2013):”Effective affirmative action in school choice,” *Theoretical Economics* 8, 325–363.

Hall, C. (2012): ”The effects of reducing tracking in upper secondary school: Evidence from a large-scale pilot scheme,” *Journal of Human Resources* 47(1), 237–269.

Hall, C. (2013): *Medförde längre och mer generella yrkesprogram en minskad risk för arbetslöshet?* Rapport 2013:16, IFAU, Uppsala.

Halldén, K., Stenberg, A. (2014): ”Rengöring, Underhåll och Tvätt: Betydelsen av RUT-avdrag för kvinnors arbetsmarknadsutbud”, i SOU 2014:28.

Hamilton, K. et al. (2017): ”Social capital, trust and well-being in the evaluation of wealth,” kapitel 12 i Hamilton & Hepburn (eds.) (2017).

Hamilton, K., Hepburn, C. (eds.) (2017): *National Wealth. What is Missing, and Why it Matters*. Oxford: Oxford University Press.

Hammarstedt, M., Miao, C. (2018): ”Self-Employed Immigrants and their Employees: Evidence from Swedish Employer-Employee Data,” *IFN Working Paper* 1235, IFN, Stockholm.

Hansson Granath, A. (2020): *En social bostadssektor i Sverige?* Stockholm: Fores.

Hansson, I., Stuart, C. (1985): ”Tax revenue and the marginal cost of public funds in Sweden,” *Journal of Public Economics* 27(3), 331–353.

Hanushek, E.A., Rivkin, S.G. (2006): ”Teacher quality,”, ch. 18 in *Handbook of the Economics of Education*, Volume 2 (ed. Eric Hanushek and Finis Welch), Amsterdam: Elsevier.

Hanushek, E.A. et al. (2003): ”Does Peer Ability Affect Student Achievement?” *Journal of Applied Econometrics* 18, 527–544.

Haodong, Q. m.fl. (2019): *Does integration policy integrate? The employment effects of Sweden’s 2010 reform of the introduction program*. IZA DP No. 12594.

Haraldsson, M., Nilsson, J.-E. (2018): *Redovisning av regerings-uppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader. SAMKOST 3*. Stockholm: VTI rapport 989.

Harms, M.B. et al. (2017): ”Early Life Stress, FKBP5 Methylation, and Inhibition-Related Prefrontal Function: A Prospective Longitudinal Study,” *Developmental Psychopathology* 29(5), 1895–1903.

Hart, B., Risley, T. R. (1995): *Meaningful differences in the everyday experiences of young American children*. Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing.

Hartman, L. (2000), ”Evaluation of Swedish youth labour market programmes,” *IFAU Working paper* 2000:1, IFAU, Uppsala.

Hartman,, L., Sjögren, A. (2017): *Hur ojämlikt är Sverige? Sociala skillnader i dödsrisker: Utvecklingen över tid och skillnader mellan åldersgrupper*. Underlagsrapport nr 4 till Kommissionen för jämlik hälsa.

Hassler, J. (2018): ”Comment on J.K. Pareliussen, M. Hermansen, C. André and O. Causa: Income Inequality in the Nordic Countries from an OECD Perspective,” *Nordic Economic Policy Review* 2018, 62–65.

Hassler, J. (2007): ”Inequality and Mobility,” *Journal of Economic Growth* 12(3), 235–259.

Hastings, J.S., Weinstein, J.M. (2008):”Information, school choice and academic achievement: …”, *The Quarterly Journal of Economics* 123(4), 1373–1414.

Hatemi, P.K. et al. (2014): ”Genetic Influences on Political Ideologies: Twin Analyses of 19 Measures of Political Ideologies from Five Democracies and Genome-Wide Findings from Three Populations,” *Behavior Genetics* 44(3), 282–294.

Hattie, J. (2009): *Visible learning*. Abingdon: Routledge. Sv.övers. *Synligt lärande*. Stockholm: Natur och Kultur.

Havnes, T., Mogstad, M. (2011): ”No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes,” *American Economic Journal: Economic Policy* 3 (2): 97–129.

Havnes, T., Mogstad, M. (2015): ”Is universal child care leveling the playing field?” *Journal of Public Economics* 127, 100–114.

Heckman, J.J. et al (2010): ”The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program,” *Journal of Public Economics* 94(1–2): 114–128.

Heckman, J.J. et al. (2013): ”Understanding the Mechanisms Through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes,” *American Economic Review* 103(6): 2052–2086.

Heckman, J.J., Masterov, D.V. (2007): ”The Productivity Argument for Investing in Young Children,” *Applied Economic Perspectives and Policy* 29(3), 446–493.

Hedenborg, S., Wikander, U. (2003): *Makt och försörjning*. Studentlitteratur, Lund.

Hederos Eriksson, K. et al. (2016):"The importance of family background and neighborhood effects as determinants of crime," *Journal of Population Economics* 29, 219–262.

Hederos, K. et al. (2017): "Gender and inequality of opportunity in Sweden," *Social Choice and Welfare* 49, 605–635.

Hedman, L., Wind, B.(2018): "The uneven distribution of capital gains in times of socio-spatial inequality: Evidence from Swedish housing pathways between 1995 and 2010," *Urban Studies*. 2018. Vol 55 (12).

Heilig, M. (2019): *Beroendetillstånd – Mekanismer, diagnostik och behandling*. Lund: Studentlitteratur.

Heller Sahlgren, G. (2015): "Invandringen och Sveriges resultatfall i Pisa", *IFN Policy Paper* nr 71, Institutet för näringslivsforskning, Stockholm.

Helliwell, J.F. et al. (2016): "How durable are social norms:…" *Social Indicators Research* 128, 201–219.

Helliwell, J.F. et al. (2018): "Trust and Well-being," i Uslaner (ed.) (2018).

Helpman, E. (2018): *Globalization and Inequality*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hennerdal, P. et al. (2018): "Competition and School Performance: Swedish School Leavers from 1991–2012," *Scandinavian Journal of Educational Research*, https://doi.org/10.1080/00313831.2018.1490814.

Henrekson, M., Wennström, J. (2019): "Därför kan vi inte längre lita på Pisa", *Kvartal* 17.12.2019.

Henriksson, A.-S. (2016): *Överskuldsatt och skyldig. En rättsvetenskaplig analys av konsumentskyddet mot överskuldsättning*. Doktorsavhandling vid Umeå universitet.

Hensvik, L., Nordström Skans, O. (2013): *Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde*, Rapport 2013:20, IFAU, Uppsala.

Hensvik, L. et al. (2014): "Seeking Similarity: How Immigrants and Natives Manage in the Labor Market," *Journal of Labor Economics* 32(3), 405–441.

Hensvik, L. m. fl. (2017 a): *Kontakterna och konjunkturen: Jobb under skoltiden och inträdet på arbetsmarknaden*, Rapport 2017:1, IFAU, Uppsala.

Hensvik, L. et. al. (2017 b): ”Connecting the young: high school graduate’s matching to first jobs in booms and great recessions,” *IFAU Working Paper* 2017:2, Uppsala.

Herrnstein, R.J., Murray, C. (1994): *The Bell Curve: intelligence and class structure in American life*. New York: The Free Press.

Hessmark, L.-G. m.fl. (2015): *Socialförsäkringsbalken, En kommentar*. Andra uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Hettne, J. (2020): *EU-rätt som inte kommer från EU – om svensk överanpassning till EU:s regler*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Hindman, M. (2009): *The Myth of Digital Democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Hirdman, Y. (2001): *Genus – om det stabilas föränderliga former*. Stockholm: Liber.

Hirsch, E.D. Jr. (2016): *Why Knowledge Matters. Rescuing our Children from Failed Educational Theories*. Cambridge, Mass.: Harvard Education Press.

Hirschfeldt, J. (2019): *PM om ev. intressekonflikt p.g.a. lärares delägarskap i friskola m.m*. PM till Jämlikhetskommissionen 2019-03-02.

Hirschfeldt, J., Lerwall, L. (2016): ”Friskolorna – några konstitutionella synpunkter på deras ställning”, i Blomstrand, S. m.fl. (red.), *Bertil Bengtsson 90 år*. Stockholm: Jure.

Hjalmarsson, R., Lindquist, M. (2012): ”Like Godfather, Like Son: Exploring the Intergenerational Nature of Crime,” *Journal of Human Resources* 47(2), 550–582.

Hjalmarsson, R. et al. (2014):”The effect of education on criminal convictions and incarceration: causal evidence from microdata,” *The Economic Journal* 125 (September), 1290–1326.

Hoeffler, A. (2017): ”What are the costs of violence? *Politics, Philosophy & Economics* 16(4), 422–445.

Hoff, E. (2006): ”How social contexts support and shape language development,” *Developmental Review* 26 (2006) 55–88.

Hoff, E. et al. (2002): ”Socioeconomic Status and Parenting,”, i Bornstein, M. (ed.), *Handbook of Parenting*, 2nd ed., Volume 2. Biology and Ecology of Parenting. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Hoffman, D.J. et al. (2017): ”Developmental origins of health and disease: current knowledge and potential mechanisms,” *Nutrition Reviews* 75(12):951–970.

Hoffman, S.D., Maynard, R.A. (2008): *Kids Having Kids: Economic Costs & Social Consequences of Teen Pregnancy*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Holmberg, L.-E. (2005): *Skogshistoria år från år 1177–2005 – Skogspolitiska beslut och andra viktiga händelser i omvärlden som påverkat Skogsvårdsorganisationens arbete*. Rapport 5/2005, Skogsstyrelsen.

Holmberg, S., Rothstein, B. (eds.) (2012): *Good government. The relevance of political science*. Cheltenham: Edward Elgar.

Holmberg, S., Rothstein, B. (2015): ”Hög mellanmänsklig tillit i Sverige – men inte bland alla”, i Bergström, A. m.fl. (red): *Fragment*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Holmlund, B., Ohlsson, H. (1992): ”Wage linkages between private and public sectors in Sweden,” *Labour* 6(2), 3–17.

Holmlund, H. et al. (2011): ”The Causal Effect of Parents’ Schooling on Children’s Schooling: A Comparison of Estimation Methods,” *Journal of Economic Literature* 49:3, 615–651.

Holmlund, H. m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. IFAU rapport 2014:25, Uppsala.

Holmlund, H. m.fl. (2019*): Jämlikheter i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.

Holstebro (2018): Forhandlingsprotokol, Børne- og Familieudvalget fra møtet den 28 juni 2018. Holstebro kommune.

Horvath, S. (2013): ”DNA methylation age of human tissues and cell types,” *Genome Biology* 14 R115.

Hovde Lyngstad, T., Jalovaara, M. (2010): ”A review of the antecedents of union dissolution,” *Demographic Research* 23(10), 257–292.

Howard, C. (1997): *The Hidden Welfare State. Tax expenditures and social policy in the United States*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Hoxby, C. (2000): ”Does competition among public schools benefit students and taxpayers? *American Economic Review* 90(5), 1209–1238.

Hoxby, C. (2003): ”School Choice and School Productivity. Could School Choice Be a Tide that Lifts All Boats?” in Hoxby, C. ed., *The Economics of School Choice*. Chicago: Chicago University Press.

Hsieh, C., Urquiola, M. (2006):”The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile’s voucher program,” *Journal of Public Economics* 90, 1477–1503.

Hublin, J.-J. et al. (2017): ”New fossils from Jebel Irhoud, Morocco and the pan-African origin of Homo sapiens,” *Nature* 546 (7657), 289–292.

Hughes, G.J. et al. (2013): ”Impact of cleaning and other interventions on the reduction of hospital-acquired Clostridium difficile infections in two hospitals in England assessed using a breakpoint model”, *Journal of Hospital Infection*, 84, 227–234.

Huizink, A.C. (2014): ”Prenatal cannabis exposure and infant outcomes: Overview of studies,” *Progress in Neuro-Psychopharmacology & Biological Psychiatry* 52, 45–52.

Hultkrantz, L. (2015 a): *Sociala investeringsfonder i Sverige. Fakta och lärdomar*. Stockholm: SNS Förlag.

Hultkrantz, L. (2015 b): *Att utvärdera sociala investeringar.* Stockholm: SNS Förlag.

Hydén, M. m. fl. (2016): ”Mäns våld mot kvinnor i nära relationer”, *Forskning i korthet* nr 7, Forte, Stockholm.

Hyman, R., Gumbrell-McCormick, R. (2017): ”Resisting labour market insecurity: old and new actors, rivals or allies?” *Journal of Industrial Relations* 59(4), 538–561.

Hyresgästföreningen (2017 a): *Nyproduktion och renoveringar av hyresrätter – en för lönsam affär?*

Hyresgästföreningen (2017 b): *Remissyttrande SOU 2017:33*.

Hyresgästföreningen (2019): *Unga vuxnas boende i Sverige 2019*.

Håkansson, K. (2001): *Språngbräda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegränsat anställda*. Rapport 2001:1, IFAU, Uppsala.

Hägerhäll, C.M. et al. (2004): ”Fractal Dimension of Landscape Silhouette Outlines as a Predictor of Landscape Preference,” *Journal of Environmental Psychology* 24, 247–255.

Hägglund P. (2009): ”Experimental evidence on intensified placement efforts among unemployed in Sweden”, *IFAU Working Paper* 2009:16.

Häggroth, S. (2016): *En bärkraftig kommunstruktur*. Stockholm: Kommuninvest.

Häkkinen Skans, I., Kosonen, T. (2011): ”Sänkt moms på frisörverksamhet och restauranger i Finland: Blev det verkligen lägre priser och högre sysselsättning?” *Ekonomisk Debatt* 39(5), 5–16.

Hällsten, M. et al. (2013):”Crime as a Price of Inequality? The Gap in Registered Crime between Childhood Immigrants, Children of Immigrants and Children of Native Swedes,” *The British Journal of Criminology* 53(3), 456–481.

Högselius, P., Kaijser, A. (2007): *När folkhemselen blev internationell.* Stockholm: SNS Förlag.

Hörselskadades riksförbund (2014): *Myternas marknad. Svensk hörselvård – från behov till business*. Rapport 2014.

Ichino, A. et al. (2019): ”Economic incentives, home production and gender identity norms,” *Working Paper* 2019:11, IFAU, Uppsala.

ICMA (2018): *Social Bond Principles. Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds.* Paris: International Capital Market Association.

ILO (2017): Global estimates of Child Labour: Results and trends, 2012–2016. Geneva: International Labour Organization.

IMF (2015): *Sweden – Staff Report for the 2015 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 15/329.

IMF (2017): *Fiscal monitor – Tackling inequality*.

IMF (2019): *World Economic Outlook April 2019*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Inglehart, R., Norris, P. (2003): *Rising tide: gender equality and Cultural Change around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Inglehart, R., Welzel, C. (2005): *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge: Cambridge University Press.

Intrum Justitia (2016): *Payment Report Index*.

Isacsson, G., Börjesson, M. (under publ.): Fördelningsaspekter på förändringar tillgängligheten. Linköping: VTI.

ISF (2010): *Effektiv köhantering – exemplet tidig bedömning*. Rapport 2010:7, Inspektionen för socialförsäkringen

IAF (2011): Remissvar SOU 2011:40.

ISF (2011): *Beslut om arbetsskada ur ett jämställdhetsperspektiv*. Rapport 2011:15, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.

ISF (2012): *Aktivitetsersättning. Från förlängd skolgång till nedsatt arbetsförmåga*. Rapport 2012:1, Inspektionen för socialförsäkringen.

ISF (2013): *Unga förtidspensionärer. Studie av sju europeiska länder*. Rapport 2013:7, Inspektionen för socialförsäkringen.

ISF (2014 a): *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*. Rapport 2014:4, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.

ISF (2014 b): *Handläggningen av bostadstillägg. Slutrapport.* Rapport 2014:14, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.

ISF (2015): *Assistansersättningen.* Rapport 2015:6, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.

ISF (2016 a): *Tidsbegränsade anställningar och sjukförsäkringen*. Arbetsrapport 2016:1, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.

ISF (2016 b): *Produktivitet och kvalitet i socialförsäkringens administration. Åren 2005–2014*. Rapport 2016:3, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.

ISF (2017): *Aktivitetsersättning till trettio års ålder – vad händer sedan?* Rapport 2017:5, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.

ISF (2018 a): *Försäkrad men utan ersättning – En granskning av underutnyttjande av den kollektivavtalade sjukförsäkringen.* Rapport 2018:7, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.

ISF (2018 b): *Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar sedan 2000-talets början – en redovisning av kollektivavtalade ersättningar som kompletterar den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen*. Rapport 2018:14, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.

Jacob, M. (2020): *Did the Changes in 3:12 Rules Foster Entrepreneurship? Empirical Evidence and Discussion of Alternatives*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Jacobson, T., Ohlsson, H. (1994): ”Long-Run Relations Between Private and Public Sector Wages in Sweden,” *Empirical Economics* 19, 343–360.

Jans, J. et al. (2018): ”Economic Status, Air Quality, and Child Health: Evidence from Inversion Episodes,” *Journal of Health Economics* 61, 220–232.

Jansson Dahlén, F. (2009): ”En effektiv arbetsförmedling – matchning, resursfördelning och drivkrafter”, *Working paper* 2009:4, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Jarl, M. et al. (2017): ”Success or failure? Presenting a case selection strategy for studies of school improvement,” *Education Inquiry* 8:1, 17–32.

Jarl, M. m.fl. (2017): *Att organisera för skolframgång: strategier för en likvärdig skola*. Stockholm: Natur och Kultur.

Jarl, M. (2020): *På väg mot en statlig skola*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Jenkins, S.P., van Kerm, P. (2011): ”The Measurement of Economic Inequality”, i Nolan, B., Salverda, W., Timothy M. Smeeding, T.M., *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.

Jernbro, C., Landberg, Å. (2018): *Det är mitt liv! Om sambandet mellan barnmisshandel och att inte få välja sin framtida partner*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

Johansson, P., Åslund, O. (2006a): ”Virtues of SIN – effects of an immigrant workplace introduction program,” *Working paper* 2006:7, IFAU, Uppsala.

Johansson, P., Åslund, O. (2006b): *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – teori, praktik och effekter*. Rapport 2006:6, IFAU, Uppsala.

Johansson, P. m.fl. (2008): *Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval*. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008.

Johansson, P. et al. (2016): ”What is the right profile for getting a job?” *Empirical Economics* 53(2), 803–826.

Johansson, S. (1973): ”The Level of Living Survey: A Presentation,” *Acta Sociologica* 16(3), 211–219.

Johansson, S. (2010): ”Politiskt engagemang och deltagande: För en, för alla?” i Susanne Johansson (red.), *Regional demokrati. Om politik och medier i Skåne*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Johnson, B. (2013): The Third Margaret Thatcher Lecture, Centre for Policy Studies, London.

Johnson, R.C., Nazaryan, A. (2019): *Children of the dream. Why school integration works*. New York: Basic Books/Russell Sage Foundation.

Johnsson Harrie, A. (2009): *Staten och läromedlen. En studie av den svenska statliga förhandsgranskningen av läromedel 1938–1991*. Akad. avh., Linköpings Universitet.

Jones, W., Teytelboym, A. (2018): ”The Local Refugee Match: Aligning Refugees’ Preferences with the Capacities and Priorities of Localities,” *Journal of Refugee Studies* 31(2), 152–178.

Jonsson, J.O., Treuter, G. (2019): ”Likvärdighet och skolkvalitet: socioekonomiskt ursprung och invandrarbakgrund”, i Erikson och Unemo (red.) (2019).

Jordà, O. et al. (2019): ”The Rate of Return on Everything, 1870–2015,” *Quarterly Journal of Economics* 134(3), 1225–1298.

Jordà, O. et al. (2020): *Longer-run economic consequences of pandemics*. NBER WP 26934. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Jordahl, H. (2009): ”Economic inequality" i Svendsen, G. T. and Svendsen, G. L. H. (eds.), *Handbook of Social Capital*. Cheltenham: Edward Elgar.

Jost, J.T., Hamilton, D.L. (2005): ”Stereotypes in Our Culture,”, kap. 13 i Dovidio et al. (eds.), (2005).

Joyce, P. (2017): *Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder*, Rapport 2017:7, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Judd, C.M., Park, B. (2005): ”Group Differences and Stereotype Accuracy,” kapitel 8 i Dovidio et al. (eds.) (2005).

Justice Policy Institute (2011): *Gaming the system. How the political strategies of private prison companies promote ineffective incarceration policies*. Justice Policy Institute, Washington D.C.

Justitiedepartementet (2020): *De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen*. PM, Justitiedepartementet.

Justitieutskottets betänkande 2016/17:JuU15.

Jürges, H. (2015):”Ramadan fasting, sex-ratio at birth, and birth weight: No effects on Muslim infants born in Germany,” *Economics Letters* 137, 13–16.

Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2019): *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning – Kartläggning av utmaningar för att nå det andra jämställdhetspolitiska delmålet*, Rapport 2019:5.

Jäntti, M., Jenkins, S.P. (2015): ”Income Mobility,” Ch. 10 in Atkinson, A.B., Bourguignon, F., *Handbook of Income Distribution*, vol. 2. Amsterdam: Elsevier-North Holland.

Kahneman, D. (2011): *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Strauss and Giroux. Sv. övers. *Tänka, snabbt och långsamt*. Stockholm: Volante.

Kahneman, D. et al. (1982): *Judgment under Uncertainty. Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kaijser, A. (1994): *I fädrens spår. Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*. Stockholm: Carlssons.

Kain, M. m.fl. (2010): *Effektiv köhantering – exemplet tidig bedömning*, Rapport 2010:7, Inspektionen för socialförsäkringen.

Kaldor, N. (1955): "Alternative Theories of Distribution," *Review of Economic Studies* 23, 83–100.

Kaplan, S. (1995): "The Restorative Benefits of Nature Toward an Integrative Framework," *Journal of Environmental Psychology* 15(3), 169–182.

Karbownik, K. (2014): "Do changes in student quality affect teacher mobility? Evidence from an admission reform," *IFAU Working Paper* 2014:15, IFAU, Uppsala.

Karabarbounis, L., Neiman, B. (2014): "The Global Decline of the Labor Share," *The Quarterly Journal of Economics* 129(1), 61–103.

Karadja, M. and Prawitz, E. (2019): "Exit, Voice, and Political Change: Evidence from Swedish Mass Migration to the United States," *Journal of Political Economy* 127(4), 1864–1925.

Karlsson, M. et al. (2014): "The impact of the 1918 Spanish flu epidemic on economic performance in Sweden: An investigation into the consequences of an extraordinary mortality shock," *Journal of Health Economics* 36, 1–19.

Karlsson, T. (2014): *Nordic Alcohol Policy in Europe. The Adaptation of Finland's, Sweden's and Norway's Alcohol Policies to a New Policy Framework, 1994–2013*. Akad. avh., Åbo Akademi.

Kawachi, I. (2018): "Trust and Population Health," i Uslaner (ed.) (2018).

Kawachi, I. et al. (1999): "Crime: social disorganization and relative deprivation," *Social Science & Medicine* 48(6), 719–731.

Kawachi, I., Kennedy, B.P. (2006): *The Health of Nations: Why Inequality is Harmful to Your Health*. New York: New Press.

Kearney, M.S., Levine, P.B. (2012): "Why is the Teen Birth Rate in the United States So High and Why Does It Matter?" *Journal of Economic Perspectives* 26(2), 141–166.

Kehrig, M., Vincent, N., (2017): ”Growing Productivity without Growing Wages: The Micro-Level Anatomy of the Aggregate Labor Share Decline,” *CESifo Working Paper*, No. 6454.

Kesmodel, U.S. et al. (2015): ”The association of pre-pregnancy alcohol drinking with child neurophysiological functioning,” *British Journal of Obstetrics and Gynecology* 122, 1728–1738.

Kessel, D., Olme, E.(2018): *Ett smartare och rättvisare och mindre segregerat skolval*. Tankesmedjan Tiden.

Kessel, D., Olme, E. (2019): *En välfungerande skolmarknad*. Svenskt Näringsliv.

Keuschnigg, M. et al. (2019): ”Urban scaling and the regional divide,” *Science Advances* 2019, 5: eaav0042 30 January 2019.

Kjellberg, A. (2010/2018): *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility, Research Reports 2010:1 (uppdaterad 2018-03-01). Lund: Lund University, Department of Sociology.

Kjellberg, A., Lyhne Ibsen, C. (2016):”Attacks on union organizing: Reversible and irreversible changes to the Ghent-systems in Sweden and Denmark,” in T. P. Larsen, & A. Ilsøe (Eds.) *Den Danske Model set udefra – comparative perspektiver på dansk arbejdsmarkedsregulering: Et festskrift til professor emeritus Jesper Due og professor emeritus Jørgen Steen Madsen* (279–302). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kjellbom, P. (2014): *Påtvingad avflyttning från bostad – En rättssociologisk studie av socialtjänstens roll i teori och praktik*. Akademisk avhandling. Stockholms universitet: Rapport i socialt arbete nr 146.

Klarman, M.J. (2004): *From Jim Crow to Civil Rights. The Supreme Court and the Struggle for Racial Equality*. Oxford: Oxford University Press.

Kleven, H.J. (2014): ”How Can Scandinavians Tax So Much?” *Journal of Economic Perspectives* 28(4), 77–98.

Kling, J.R. (2006):”Incarceration length, employment, and earnings,” *American Economic Review* 96(3), 863–876.

Klinthäll, M. m.fl. (2016): *Invandring och företagande.* Kunskapsöversikt 2016:7, Stockholm: Delmi.

Knack, S., Keefer, P. (1997): ”Does Social Capital have an Economic Payoff?” *Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1251–1288.

Koedel, C. (2008):”Teacher quality and dropout outcomes in a large, urban school district,” *Journal of Urban Economics* 64(3), 560–572.

Kojima F. (2012):”School choice: Impossibilities for affirmative action,” *Games and Economic Behavior* 75, 685–693.

Kokkonen, A., et al. (2014): ”Migration-based Ethnic Diversity and Social Trust:…,” *Scandinavian Political Studies* 37(3), 263–300.

Kommuninvest (2019): *Gröna lån för investeringsprojekt med klimat- och miljönytta*. Örebro: Kommuninvest.

Kondo, N. et al. (2009):”Income inequality, mortality, and self-rated health: meta-analysis of multilevel studies,” *British Medical Journal* 339, b4471.

Konjunkturinstitutet (2015 a): *Kort- och långsiktiga effekter av sänkt restaurangmoms*, specialstudie nr 4.

Konjunkturinstitutet (2015 b): *Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor*. Specialstudie 45.

Konjunkturinstitutet (2016): *Yrkesintroduktionsanställningar – Slutrapport om effekter på sysselsättning och lönebildning*. Specialstudier nr 49.

Konjunkturinstitutet (2017): *Effekter av deltidsarbete på samhällsekonomin och de offentliga finanserna*. Specialstudie 55.

Konjunkturinstitutet (2018): *Lönebildningsrapporten 2018*.

Konkurrensverket (2018): *Bättre konkurrent i bostadsbyggandet. En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*. Rapport 2018:7.

Konsumentverket (2016): Allmänna råd 2016:1.

Konsumentverket (2019): ”Konkreta förslag för starkare konsumentskydd”, *Tillsammans!* Maj 2019, Konsumentverket.

Kornhall, P. (2020): *Undervisning – läroplaner, läromedel, kunskapsbedömning och lärarutbildning*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Kostfonden (2019): *Ett sockersmart Sverige. Hur minskar vi den skadliga överkonsumtionen av socker?* Kostfonden, Stockholm.

Kotsadam, A., Finseraas, H. (2011): ”The State Intervenes i the Battle of the Sexes: Causal Effects of Paternity Leave,” *Social Science Research* 40(2011): 1611–1622.

Kramarz, F., Skans, O.N. (2013): ”When strong ties are strong – networks and youth labor market entry,” *Review of Economic Studies* 81(3), 1164–1200.

Kreiner, S., Christensen, K.B. (2014): ”Analyses of model fit and robustness. A new look at the PISA scaling model underlying ranking of countries according to reading literacy”, *Psychometrika*, 79(2), 210−231.

Kremer, M. (1993): ”Population growth and technological change: One million B.C. to1990,” *Quarterly Journal of Economics* 108(3), 681–716.

Kriminalvården (2013): *Klientkartläggning 2013. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter*. Norrköping: Kriminalvården.

Kristen, C. (2008): ”Primary school choice and ethnic school segregation in German elementary schools,” *European Sociological Review* 24(4), 495–510.

Kristiansen, A. (2013): *Utvärdering av Bostad först-projektet i Helsingborg. Slutrapport*. Socialförvaltningen, Helsingborgs stad.

Kronofogdemyndigheten (2008): *Alla vill göra rätt för sig. Överskuldsättningens orsaker och konsekvenser*. Kronofogdemyndigheten.

Kronofogden (2019): *Vart tolfte barn har föräldrar med skulder hos Kronofogden*, Pressmeddelande, 29 juni.

Krueger, A.B. (1999): ”Measuring Labor’s Share,” *American Economic Review* 89, 45–51.

Krusell, P., Smith, A.A. Jr (2015): ”Is Piketty’s ‘Second Law of Capitalism’ Fundamental?” *Journal of Political Economy* 123(4), 725–748.

Kulturanalys (2018 a): *Kulturvanor i Sverige 1989–2017*. Kulturfakta 2018:2, Myndigheten för kulturanalys.

Kulturanalys (2018 b): *Rummet av kultur- och medievanor i Sverige 2015*. Kulturfakta 2018:3. Myndigheten för kulturanalys.

Kulturanalys (2019): *Kultur i demokratins tjänst. En utvärdering av satsningen Äga rum*. Rapport 2019:2, Kulturanalys.

Kulturdepartementet (2018). Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation.

Kulturrådet (2019): *Kulturskolan i siffror*.

Kumlin et al. (2018), ”Trust and the Welfare State,” i Uslaner (ed.) (2018).

Kurvinen A. (2020): *Viskaforsmodellen – hög kvalitet och låg hyra Lönsamhetskalkyl för hållbart bostadsbyggande*. Lund: Studentlitteratur.

Laeven, L., Valencia, F. (2012): *Systemic Banking Crises Database: An Update*. WP 12/163, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Lager, A.C.J., Torssander, J. (2012): ”Causal effect of education on mortality in a quasi-experiment on 1.2 million Swedes,” *PNAS* May 29, 2012, 109(22), 8461–8466.

Landshypotek Bank (2016): *Frågor om Bolån.* Enkätundersökning utförd av Novus, publ. 2016-05-13.

LaPorta, R. et al. (1997): ”Legal determinants of external finance,” *The Journal of Finance* LII(3), 1131–1150.

Lareau, A. (2002): ”Social class and childrearing in black families and white families,” *American Sociological Review* 67, 747–776.

Larsen, B. Ø. (2017): ”Educational Outcomes After Serving with Electronic Monitoring: Results from a Natural Experiment,” *Journal of Quantitative Criminology* 33, 157–178.

Larsen, C.A. (2013): *The Rise and Fall of Social Cohesion*. Oxford: Oxford University Press.

Larsson, B. (2008). *Ungdomarna och idrotten. Tonåringars idrottande i fyra skilda miljöer*. Akademisk avhandling. Stockholm: Stockholms universitet.

Larsson, J. K. (2019): *Vad händer i mötet? Hur arbetsförmedlares arbetssätt kan bidra till ökad jämställdhet*, Arbetsförmedlingen Analys 2019:12.

Laun, L. (2017): ”The effect of age-targeted tax credits on retirement behavior,” *Journal of Public Economics* 152, 102–118.

Laun, L., Palme,M., (2019): *Kan seniorer arbeta längre?* Underlagsrapport till Delegationen för senior arbetskraft.

Lavy, V. (2010): ”Effects of free choice among public schools,” *Review of Economic Studies* 77(3), 1164–1191.

Lavy, V. (2015): ”The long-term consequences of free school choice,” *NBER Working Paper* 20843, Cambridge, Mass.: NBER.

Lawson, D.W., Mace, R. (2008):”Sibling configuration and childhood growth in contemporary British families,” *International Journal of Epidemiology* 37(6), 1408–1421.

Lawson, D.W., Mace, R. (2010 a): ”Optimizing Modern Family Size. Trade-offs between Fertility and the Economic Costs of Reproduction,“ *Human Nature* 21, 39–61.

Lawson, D.W., Mace, R. (2010 b):”Siblings and childhood mental health: Evidence for a later-born advantage,” *Social Science and Medicine* 70(12), 2061–2069.

Lee, C. (2014): ”In utero exposure to the Korean War and its long-term effects on socioeconomic and health outcomes,” *Journal of Health Economics* 33, 76–93.

Lee, J.J. et al. (2018): ”Gene discovery and polygenic prediction from a genome-wide association study of educational attainment in 1.1 million individuals,” *Nature Genetics* 50, 1112–1121.

Le Grand, C., Szulkin, R. (2002): ”Permanent Disadvantage or Gradual Integration: Explaining the Immigrant-Native Earnings Gap in Sweden”, *Labour* 16, 37–64.

Le Grand, J., Bartlett, W (eds.) (1993): *Quasi-markets and social policy*. Basingstoke: Macmillan Press.

Letwin, W. (ed.) (1983): *Against Equality*. London: Macmillan Press.

Levinson, M. (1999): *The demands of liberal education*. Oxford: Oxford University Press.

Lewis, R.S. (2018): ”Female Power in Primates and the Phenomenon of Female Dominance,” *Annual Review of Anthropology* 47:533–51.

Lickliter, R. (2009): ”The fallacy of partitioning: Epigenetics validation of the organism-environment system,” *Ecological Psychology* 21, 140.

Lidegran, I. (2009): *Utbildningskapital: Om hur det alstras, fördelas och förmedlas.* Studier i utbildnings och kultursociologi 3, Acta Universitatis Upsaliensis.

Lidegran, I. m.fl. (2014): *Utbildningssociologiska analyser av könsskillnader i utbildningssystemet och arbetslivet*. Rapport skriven på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet. Forskningsgruppen för utbildnings- och kultursociologi, Uppsala universitet.

Lidström, A. (2017): *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå*. Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02.

Liebig, T., Tronstad, K. (2018): *Triple Disadvantage? A first overview of the integration of refugee women*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 216, OECD Publishing, Paris.

Liljeberg, L. m.fl. (2012): *Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen*. Rapport 2012:24, IFAU, Uppsala.

Liljeberg, L. m.fl (2019): *Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995–2015. Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen*. Rapport 2019:17, IFAU, Uppsala.

Lind, H. (2015 a): *Leder hyreslagens regler till rätt renoveringar: analys och förslag*. Institutionen för fastigheter och byggande, KTH, Rapport 2015:1.

Lind, H. (2015 b): Allmännyttans roll som bostadsbyggare: historia, teori och framtid. Kapitel 3 i antologin *Nyttan med allmännyttan*. Tapio Salonen (Red.) Liber: Stockholm.

Lindahl, M. m.fl. (2012): *Intergenerationell rörlighet i inkomster och utbildning – en analys i fyra generationer*. Rapport 2012:12, IFAU, Uppsala.

Lindberg, S., Svensson, R. (2011): *Rösträtt till salu*. Stockholm: Premiss/Atlas.

Linderoth, J. (2016): *Lärarens återkomst*. Stockholm: Natur och Kultur.

Lindgren, K.O. et al. (2017): ”Can Political Inequalities Be Educated Away? Evidence from a Large-Scale Reform,” *American Journal of Political Science* 61(1), 222–236.

Lindh, T. (2003): ”The changing age structure and the public sector,”, i Andersen, T.M., Molander, P. (Eds.), *Alternatives for Welfare Policy. Coping with Internationalisation and Demographic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lindskog, S. (2017): *Preskription – om civilrättsliga förpliktelsers upphörande efter viss tid*. Wolters Kluwer.

Listerborn, C. (2018): *Bostadsojämlikhet. Röster om bostadsnöden*. Stockholm: Premiss.

Liu, Q., Nordström Skans, O. (2010): ”The duration of paid parental leave and children's scholastic performance,” *The BE Journal of Economic Analysis & Policy* 10(1), 1–35.

Ljunge (2015), ”Pragmatism en viktig faktor bakom jämställda attityder bland barn till invandrare”, *Ekonomisk debatt* 43 (4).

LO (2017 a): *Anställningsformer och arbetstider – Fast och tidsbegränsat anställda samt hel- och deltidsanställda efter klass och kön år 1990–2016*, Landsorganisationen i Sverige.

LO (2017 b): *Extrapengar vid föräldraledighet – en utvärdering av föräldrapenningtillägget*. LO Välfärd, Stockholm.

LO (2018): *Program för omfördelning: Sex punkter för att minska inkomstskillnaderna*. Jämlikhetsutredningen, Landsorganisationen i Sverige.

LO (2019): *Tid, makt, pengar i ett förändrat politiskt landskap. Sveriges jämställdhetsbarometer.* Landsorganisationen i Sverige.

LO (2020): *Tid, makt och pengar – Jämställda och jämlika möjligheter att försörja sig livet ut, Sveriges jämställdhetsbarometer 2020.* Landsorganisationen i Sverige.

Lobenius Palmér, K. (2017): ”Accelerometer-Assessed Physical Activity and Sedentary Time in Youth with Disabilities,” *Adapted Physical Activity Quarterly* 35(1), 1–19.

Lombardi, S., Vikström, J. (2019): *Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende,* Rapport 2019:23, IFAU, Uppsala.

Lumey, L.H. et al. (2011): ”Prenatal famine and adult health,” *Annual Review of Public Health* 32, 237–262.

Lundberg, S., Pollak, R.A. (1993): ”Separate Spheres. Bargaining and the Marriage Market,” *Journal of Political Economy* 101(6), 988–1010.

Lundborg, P. m.fl. (2018): *Kan kvinnor ha både barn och karriär? Resultat från data på assisterade befruktningar*. Rapport 2018:2, IFAU, Uppsala.

Luttmer, E.F.P., Singhal, M. (2011): ”Culture, context, and the taste for redistribution,” *American Economic Journal: Economic Policy* 3, 157–179.

Lycett, J.E. et al. (2000): ”Longevity and the costs of reproduction in a historical human population,” *Proceedings of the Royal Society in London B*, 267, 31–35.

Lynch, J. et al. (2004):”Is Inequality a Determinant of Population Health […],” *The Milbank Quarterly* 82(1), 5–99.

Länsstyrelsen i Jönköpings län (2017): *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 40 enligt regleringsbrevet för 2017, Dnr 851-8242-17.*

Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018 a)*: Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 46 enligt regleringsbrevet för 2017 – Samhällsorientering för nyanlända.*

Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018 b)*: Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag om översyn av samhällsorientering förnyanlända.* Medd. 2018:14.

Länsstyrelsen i Jönköpings län (2020): *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 46 enligt regleringsbrevet för 2019. Samhällsorientering för nyanlända*.

Länsstyrelsen i Östergötland (2020): *Årsrapport 2019 Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019*, Rapport 2020:10.

Löfbom, E. (2018): *Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända.* Rapport 2018:2, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Lönelotsarna (2018): *Strukturella löneskillnader – en (o)fullständig bild av löneskillnader 2018 med fördjupning i statlig sektor.* Lönelotsarna, Stockholm.

Macinko, J.A. et al. (2003): ”Income Inequality and Health: A Critical Review of the Literature,” *Medical Care Research and Review*, 60(4), 407–452.

MacLeod, W.B., Urquiola, M.S. (2014): ”Competition and educational productivity: Incentives writ large,” in Glewwe, P. (ed.), *Educational Policy in Developing Countries*. Chicago: Chicago University Press.

Maddison, A. (2001*): The World Economy. A Millennial Perspective*. Paris: OECD Publications.

Magnusson, C., Nermo, M. (2014): ”Familjeansvar och könslöneskillnader”, i *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser.* SOU 2014:28.

Magnusson, M. m.fl.(2011): ”Stora skillnader i svensk barnhälsovård”, *Läkartidningen* 108(35), 1618–1621.

Majid, M.F. (2015): ”The persistent effects of in utero nutrition shocks over the life cycle: Evidence from Ramadan fasting,” *Journal of Development Economics* 117, 48–57.

Mani, A. et al. (2013):”Poverty Impedes Cognitive Function,” *Science* 341, 976–980.

Manser, M., Brown, M. (1980): ”Marriage and Household Decision-Making: A Bargaining Analysis,” *International Economic Review* 21(1), 31–44.

Maoz, Y.D., Moav, O. (1999): ”Intergenerational Mobility and the Process of Development,” *The Economic Journal* 109(458), 677–697.

Marien, S. et al. (2010): ”Inequalities in Non-Institutionalized Forms of Political Participation. A Multilevel Analysis for 25 countries,” *Political Studies* 58(1), 187–213.

Marioni, R.E. et al. (2016): ”Genetic variants linked to education predict longevity,” *PNAS* November 22, 2016, 113(47), 13366–13371.

Marttila, A. m.fl. (2016): *Utökat barnhälsovårdsprogram för förstagångsföräldrar – …* Karolinska institutet och Stockholms läns landsting.

May, P.A. et al. (2018): ”Prevalence of Fetal Alcohol Spectrum Disorders in 4 US Communities,” *Journal of the American Medical Association* 319(5), 474–482.

Mayer, R. E. (2004): ”Should there be a three-strikes rule against pure discovery learning? The case for guided methods of instruction,” *American Psychologist* 59(1), 14–19.

Mayhew, K. et al. (2008): ”Upskilling Older Workers,” *Ageing Horizons* 8, 13–21.

Mazumder, B. (2012): ”The effects of education on health and mortality,” *Nordic Economic Policy Review* 1/2012, 261–301.

Mazzucato, M. (2018): *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy*. London: Allen Lane.

McGrath, A., Weatherburn, D. (2012): ”The effect of custodial penalties on juvenile reoffending,” *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 45(1), 26–44.

McMahon, W.W. (2009): *Higher learning, greater good. The private and social benefits of higher education*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

McMahon, W.W. (2018): ”The total return to higher education: Is there underinvestment for economic growth and development?” *The Quarterly Review of Economics and Finance* 70, 90–111.

McNeill, W.H. (1976): *Plagues and Peoples*. Garden City: Anchor P./Doubleday

Medlingsinstitutet (2019): *Löneskillnad mellan kvinnor och män 2018 – Vad säger den officiella lönestatistiken?*

Meghir, C. et al. (2017): ”Education and mortality: Evidence from a social experiment,” *NBER WP* 17932, Cambridge, Mass.

Midtsundstad, T. et al. (2012): ”Effects of Companies’ Initiatives to Reduce Early Retirement Among Older Workers,” *Nordic Journal of Working Life Studies* 2(3), 89–108.

Migrationsverkets årsredovisning 2018.

Migrationsverket (2019): *Erfarenheter från Pilot Asyl 360*, Dnr 1.3.4-2019-3920.

Migrationsverket (2020): Pressmeddelande 2020-02-10. Ny prognos: Stabilt utgångsläge för Migrationsverket 2020.

Milanovic, B. (2016): *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.

Milanovic, B. (2019): *Capitalism, Alone. The Future of the System that Rules the World*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Mirrlees, J. (1971): ”An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation,” *Review of Economic Studies* 38(114), 175–208.

Mischel, W. (2014): *The marshmallow test: Why self-control is the engine of success*. New York, NY: Little, Brown & Co.

Moberg, Y. (2019): ”Speedy Responses: “Effects of Higher Benefits on Take-up and Division of Parental Leave,” *IFAU Working Paper* 2019:2.

Modin, B. (2002): ”Birth order and mortality: a life-long follow-up of 14,200 boys and girls born in early 20th century Sweden,” *Social Science and Medicine* 54, 1051–1064.

Molander, P. (1986): ”Induction of Categories: The Problem of Multiple Equilibria,” *Journal of Mathematical Psychology* 30(1), 42–54.

Molander, P. (1999): *Den åttafaldiga vägen. Motiv för offentliga åtaganden*. Stockholm: SNS Förlag.

Molander, P. (2016): ”Instabiliteter och symmetribrott i fördelningspolitiken”, *Ekonomisk Debatt* 44(1), 45–54.

Molander, P., Gustafsson, A. (2003): *Coming of Age. Economic Management of the European Union*. Rapport 2003:18, Sieps, Stockholm.

Molander, P., Holmquist, J. (2013): *Reforming Sweden’s budgetary institutions – Background, design and experiences*. Rapport till Finanspolitiska rådet 2013:1.

Molin, E. (2019): *Through the ranks: essays on inequality, status and school choice*. Ph.D. diss., Stockholm School of Economics, Stockholm.

Moore, D.S. (2015): *The Developing Genome. An Introduction to Behavioral Genetics*. Oxford: Oxford University Press.

Morello-Frosch, R., Jesdale, B.M. (2006): ”Separate and unequal: residential segregation and estimated cancer risks associated with ambient air toxics in U.S. metropolitan areas,” *Enviromental. Health Perspectives* 114(3), 386–93.

Mullainathan, S., Shafir, E. (2013): *Scarcity. The True Cost of Not Having Enough*. New York: Picador, Henry Holt and Company.

Mullen, B., Leader, T. (2005): ”Linguistic Factors:…”, kapitel 12 i Dovidio et al. (eds.) (2005).

Muller, D. (2019): *Lost opportunities: Market work during high school, establishment closure and the impact on career*, Job Market Paper, Nationalekonomiska institutionen Uppsala universitet, Uppsala.

Mulvey, E. P. et al. (2010): ”Trajectories of desistance and continuity in antisocial behavior following court adjudication among serious adolescent offenders,” *Development and Psychopathology* 22, 453–475.

Musgrave, R.B., Musgrave, P.B. (1989): *Public Finance in Theory and Practice* (5th ed.). New York: McGraw-Hill.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2017 a): *Ung idag 2017. En fördjupad studie av ungas levnadsvillkor*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2017 b): *Ungas etablering; etablering i arbets- och samhällslivet*, Fokus 17:1.

Myrberg, M. (2007): *Dyslexi – en kunskapsöversikt*. Vetenskapsrådets rapportserie 2:2007.

Månsdotter, A. et al. (2017): ”We Propose a Novel Measure for Social Welfare and Public Health: Capability-Adjusted Life-Years, CALYs,” *Appl. Health Econ. Health Policy* DOI 10.1007/s40258-017-0323-0.

Mörk, E. m.fl. (2019): *Kommunernas framtid*. Stockholm: SNS Förlag.

Mörtlund, T. (2020): *Arbetet med nyanlända elever i grundskolan – en enkätundersökning om arbetet med nyanlända elever hos kommunala huvudmän för grundskolan*. Rapport 2020:2, IFAU, Uppsala.

Narayan, A. et al. (2018): *Fair Progress? Economic Mobility across Generations around the World*. Washington, D.C.: World Bank.

Nationella hemlöshetssamordnaren (2014): *Bostad sökes. Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren*. S2014.019.

NCK (2014): *Hälsa och våld – en befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*. Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala.

Neal, D., Whitmore Schanzenbach, D. (2010):"Left Behind by Design: Proficiency Counts and Test-Based Accountability," *The Review of Economics and Statistics* 92, 263–283.

Nelson, A. (1990): *Kriminalpolitik och ingripanden vid brott*, Iustus, Uppsala, Fjärde uppl. 1990.

Neuman, E. (2018): "Source country culture and labor market assimilation of immigrant women in Sweden: evidence from longitudinal data," *Review of Economics of the Household* 16(3) s. 585–627.

Neves, P., Silva, S.M. (2014): "Survey Article: Inequality and Growth: Uncovering the Main Conclusions from the Empirics," *Journal of Development Studies* 50(1), 1–21.

Niknami, S., Schröder, L. (2014): *Bakom siffrorna. Unga som varken arbetar eller studerar.* Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Stockholm.

Nilsson, A. (2004) "Income Inequality and Crime; The case of Sweden," *IFAU Working Paper* 2004:6, IFAU, Uppsala.

Nilsson, A., Estrada, F. (2009): *Kriminalitet och livschanser. Uppväxtvillkor, brottslighet och levnadsförhållanden som vuxen*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.

Nilsson, J.P. (2008): *De långsiktiga konsekvenserna av alkoholkonsumtion under graviditeten*. Rapport 2008:6, IFAU, Uppsala.

Nilsson, J.P. (2017): "Alcohol Availability, Prenatal Conditions, and Long-Term Economic Outcomes," *Journal of Political Economy* 125(4), 1149–1207.

Nilsson, L. (2020): "Strong public support for the traditional Swedish welfare state during restructuring and marketization", *SOM-rapport* 2020:41.

Nord, L. (2020): *Jämlikheten i det medialiserade samhället*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Nordén, C (2005): *Riskgruppsutjämning – Viktigare än progressivitet.* Bakgrundsrapport till Socialförsäkringsutredningen.

Nordiska ministerrådet (2018): *Nyanlända kvinnors etablering – en komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna*. TemaNord 2018:520.

Nordlund, B. (2020): *Materiella anläggningstillgångar Anskaffningsvärde, avskrivning och nedskrivning – bostadshus*. Utredning framtagen på uppdrag av Bokföringsnämnden.

Norris, P. (2001): *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, P. and Puranen, B. (forthcoming 2020): "Feeling at home in a cold climate," Presented as a conference paper at the WAPOR meeting in Toronto, May 2019.

NUTEK (1995): *Infrastruktur för informationssamhället*. Rapport B 1995:1.

Nybom, M., Stuhler, J. (2015): *Att skatta intergenerationella inkomstsamband: en jämförelse av de vanligaste måtten*. Rapport 2015:9, IFAU, Uppsala.

Oates, T. (2014): *Why textbooks count. A Policy Paper*. University of Cambridge: Local Examinations Syndicate.

OECD (1992): *Review of Education Policy in Sweden*. DEELSA/ED (92)5, 24 July 1992. Paris: OECD.

OECD (2001): *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2002): "History of the 0.7% ODA target," *DAC Journal* 2002, 3(4), III-9 – III-11, revised March 2016.

OECD (2004): *Private Health Insurance in OECD Countries: The Benefits and Costs for Individuals and Health Systems.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2011 a): *Recruiting Immigrant Workers Sweden*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2011 b): *Education at a Glance 2011*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2011 c): *Measuring the stock of human capital for comparative analysis: an application of the lifetime income approach to selected countries*. STD/DOC(2011)6, OECD, Paris.

OECD (2012): *School choice and equity: current policies in OECD countries and a literature review*. Directorate for Education Working Paper N°66. Paris: OECD.

OECD (2015 a), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2015 b): *Improving schools in Sweden – an OECD perspective*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2015 c): *The ABC of Gender Equality in Education – Aptitude, Behaviour, Confidence*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2015 d): *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Explanatory Statement*, 2015 Final Reports. OECD, Paris.

OECD (2016 a): *PISA 2015 Results* (Volume II): *Policies and Practices for Successful Schools*. PISA, OECD Publishing, Paris.

OECD (2016 b): *Working together. Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2017 a): *Health at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2017 b): *Educational Opportunity for All. Overcoming Inequality throughout the Life Course*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2017 c): *PISA 2015 Results (Volume III): Students' Well-Being*. PISA, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017 d): *Catching Up? Intergenerational Mobility and Children of Immigrants.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2017 e): *Clarifications to the statistical reporting directives on in-donor refugee costs*. DCD/DAC(2017)35/FINAL. Paris: OECD.

OECD (2018 a): *Health at a Glance: Europe 2018. State of Health in the EU Cycle*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2018 b): *Is the last mile the longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2018 c): ”How do science teachers teach science – and does it matter?” *PISA in Focus* 2018#90, OECD, Paris.

OECD (2019 a): *Education at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2019 b): *Social Expenditure Update 2019, Public social spending is high in many OECD countries*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2019 c): *Health for Everyone? Social inequalities in health and health systems*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2019 d): *Health at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing.

OECD/G20 (2018): *Inclusive Framework on BEPS*, Progress report July 2017–June 2018. Paris: OECD Publishing.

Ohlsson, P. T. (1994): *100 år av tillväxt: Johan August Gripenstedt och den liberala revolutionen*. Stockholm: Bromberg.

Okun, A. (1975): *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Oláh, L.S., Gähler, M. (2014): ”Gender Equality Perceptions, Division of Paid and Unpaid Work, and Partnership Dissolution in Sweden,” *Social Forces* 93(2), 571–594.

Olson, M. (1990): *How bright are the northern lights? Some questions about Sweden*. Lund: Lund University Press.

Olsson Bohlin, C. (2018): *Att utbilda sig eller att låta bli? En kartläggning av regelverk och ekonomiska drivkrafter för utrikes födda kvinnor*, Arbetsförmedlingen analys 2018:10.

Olsson Hort, S.E. (1992): *Segregation – ett svenskt dilemma? Socialpolitiska och sociologiska synpunkter*. Bilaga 9 till 1992 års långtidsutredning. Stockholm: Finansdepartementet.

Oosterbeek, H., van der Klaauw, B. (2013): ”Ramadan, fasting and educational outcomes,” *Economics of Education Review* 34, 219–226.

Oreopoulos, P., Salvanes, K.G. (2011): ”Priceless: The Non-pecuniary Benefits of Schooling,” *Journal of Economic Perspectives* 25(1), 159–184.

Ornstein, P. (2017): ”The price of violence: Consequences of violent crime in Sweden,” *IFAU Working Paper* 2017:22, IFAU, Uppsala.

Oscarson, S. (2017): ”Det måste finnas ett annat svar”, *ETC* 2017-11-04.

Osika Friberg, I. (2018): *Women’s and men’s health care utilisation from a cost perspective*. Ph.D. dissertation, Department of Public Health and Community Medicine,Institute of Medicine, Sahlgrenska Academy at University of Gothenburg, Gothenburg.

Oskarsson, S. et al. (2017): ”It Runs in the Family. A Study of Political Candidacy Among Swedish Adoptees”, *Political Behavior*, https://doi.org/10.1007/s11109-017-9429-1.

Ostry, J.D. et al. (2014): *Redistribution, Inequality, and Growth*. SDN714/02, IMF, Washington, D.C.; World Development Report 2006, World Bank, Washington, D.C.

Owen, A.L., Weil, D.N. (1998): ”Intergenerational earnings mobility, inequality and growth,” *Journal of Monetary Economics* 41(1), 71–104.

Palm, J. (2017): *There is power in a union. Trade union organization union membership and union activity in Sweden.* Ph.D. diss., Department of Sociology, Stockholm University.

Palmgren, O. (2019) *Bakom lacken. Ekonomisk utveckling och arbetskraftsinvandring i skönhetsbranschen*, Handels rapporter 2019:4.

Paluck, E.L. et al. (2019): ”The contact hypothesis re-evaluated,” *Behavioural Public Policy* 3:2, 129–158.

Pareliussen, J. et al. (2018):”Income inequality in the Nordics from an OECD perspective,” *Nordic Economic Policy Review 2018.*

Pensionsmyndigheten (2012): *Arbetsgivares attityder till äldre arbetskraft.* Pensionsmyndigheten analyserar 2012:2, Pensionsmyndigheten, Stockholm.

Pensionsmyndigheten (2018 a): *Äldre med låga inkomster*. Rapport 2018-06-04, Pensionsmyndigheten, Stockholm.

Pensionsmyndigheten (2018 b): *Pension och skatt 2019. Skatteavdrag för pension och lön vid olika åldrar*. Pensionsmyndigheten, Stockholm.

Pensionsmyndigheten (2019): *Pension och skatt 2019*. Pensionsmyndigheten, Stockholm.

Pensionsmyndigheten (odat.): *Vem vinner och vem förlorar på uttag av allmän pension före 65 års ålder?* Pensionsmyndigheten, Stockholm.

Perotti, R. (1996): ”Growth, income distribution, and democracy: What the data say,” *Journal of Economic Growth* 1, 149–187.

Persson, S. (2012): *Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa*. Rapport till Malmökommissionen, Malmö Stad.

Persson, T., Tabellini, G. (1994): ”Is inequality harmful for growth?” *American Economic Review* 84(3): 600–621.

Persson, U., Ödegård, K. (2011): ”Fetma ett ekonomiskt samhällsproblem – kostnader och möjliga åtgärder för Sverige”, *Ekonomisk debatt* 39 (1), 39–49.

Petronis, A. (2010): ”Epigenetics as a unifying principle in the aetiology of complex traits and diseases,” *Nature* 465, 721–727.

Pettersson, T. (2017 a): *Young offenders and open custody*. Abingdon: Routledge.

Pettersson, T. (2017 b): ”Betydelse av öppenhet under institutionstiden för ungdomar dömda till sluten ungdomsvård. Hur påverkas vardagen vid institutionen och återfall i brott?” *Institutionsvård i fokus* nr 8/2017. Stockholm: Statens institutionsstyrelse.

Pettigrew, T.F., Tropp, L.R. (2006): ”A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory,” *Journal of Personality and Social Psychology* 90(5), 751–783.

Pickett, K.E., Wilkinson, R.G. (2015): ”Income inequality and health: A causal review,” *Social Science & Medicine* 128, 316–326.

Pickett, K.E. et al. (2005): ”Adolescent Birth Rates, Total Homicides, and Income Inequality In Rich Countries,” *American Journal of Public Health* 95(7), 1181–1183.

Piketty, T. (2013): *Le capital au XXIe siècle*. Paris: Editions du Seuil. Sv. övers.Kapitalet i det tjugoförsta århundradet. Stockholm: Karneval.

Piketty, T., Saez, I., Zucman, G. (2018): ”Distributional National Accounts: Methods and Estimates for The United States,” *The Quarterly Journal of Economics* (2018), 553–609.

Polisen (2019). *Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*.

Polismyndigheten (2017): *Remissvar SOU 2017:1*.

Price, J. (2008): ”Parent-Child Quality Time – Does Birth Order Matter?” *Journal of Human Resources* XLIII, 243–265.

Priks, M. (2015): *Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan*. Rapport 2015:4, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Prop. 1978/79:168, *om föräldrautbildning och förbättringar av föräldraförsäkringen m. m.*

Prop. 1979/80:119, *om preskriptionslag m.m.*

Prop. 1983/84:192, *om sanktionsavgifter vid överträdelser av import och exportregleringar.*

Prop. 1993/94:68, *Lagändringar på djurhälsoområdet*.

Prop. 1993/94:94, *Mottagande av asylsökande m.m.*

Prop. 1996/97:30, *Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m.*

Prop. 1996/97:60, *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården*.

Prop. 2001/02:41, *Hyresgästinflytande vid ombyggnad och andra hyresrättsliga frågor*.

Prop. 2006/07:111, *Bättre möjligheter till tidsbegränsad anställning m.m.*

Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter.*

Prop. 2008/09:141, *Förhandsprövning av nättariffer*.

Prop. 2009/10:185, *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*.

Prop. 2009/10:204, *En frivillig revision.*

Prop. 2012/13:63, *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling*.

Prop. 2012/13:148, *Genomförande av blåkortsdirektivet*.

Prop. 2013/14:227, *Åtgärder för missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*.

Prop. 2015/16:62, *Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar.*

Prop. 2016/17:166, *Privata sjukvårdsförsäkringar inom offentligt finansierad hälso- och sjukvård*.

Prop. 2016/17:212, *Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister*.

Prop. 2017/18:249, *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik*.

Prop. 2018/19:99, *Vårändringsbudget för 2019*.

Prop. 2018/19:107, *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt*.

Prop. 2017/18:266, *En ny regional planering*.

Proposition 2019/20:10, *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande*.

Prop 2019/20:11, *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

Puranen, B. (2019): *Med migranternas röst. Den subjektiva integrationen*. Forskningsrapport 2019:2, Institutet för framtidsstudier, Stockholm.

Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, R.D. (2001): ”Social Capital: Measurement and Consequences,” *Canadian Journal of Policy Research* 2001(2), 41–51.

Putzel, J. (1997): ”Accounting for the Dark Side of Social Capital: Reading Robert Putnam on Democracy,” *Journal of International Development* 9(7), 939–949.

Ramböll (2019 a): *Effektutvärdering Projekt Mirjam, rapport till Arbetsförmedlingen*.

Ramböll (2019 b): *Alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser. En beskrivande samhällsekonomisk studie*. Studie utförd av Ramböll på uppdrag av Systmbolaget.

Ramsberg, F. (2016): *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”*, Rapport 2016:7,Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Ranehill, E. (2002): *Social snedrekrytering till högre studier. En litteraturöversikt*. Arbetsrapport 2002:10, Institutet för Framtidsstudier.

Rangvid, B.S. (2010): ”School Choice, Universal Vouchers and Native Flight from Local Schools,” *European Sociological Review* 26(3), 319–335.

Rao, G. (2014): ”Familiarity does not breed contempt: Diversity, discrimination and generosity in Delhi schools,” *American Economic Review* 109(3), 774–809.

Rattsø, J. (1998): *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.

Ravallion, M. (2012): ”Troubling tradeoffs in the Human Development Index,” *Journal of Development Economics* 99, 201–209.

Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Recht, D.R., Leslie, L. (1988): ”Effects of Prior Knowledge on Good and Poor Readers’ Memory of a Text,” *Journal of Educational Psychology* 80(1), 16–20.

Redhe, E., Eliasson, E. (2020): ”Coronakrisen gör behovet av ett heltäckande skuldregister akut”, *DN Debatt* 2020-05-02.

Rege, M., Solli, I.F. (2013): ”The Impact of Paternity Leave on Fathers’ Future Earnings,” *Demography* 50, 2255–2277.

Regeringen (2017): Uppdrag till Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna avseende insatser för minskat tobaksbruk, Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna, S2017/03738/FS.

Regeringen (2018 a): *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*. Kulturdepartementet.

Regeringen (2018 b): *Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara*. Stockholm: Kulturdepartementet.

Regeringen (2018 c): Uppdrag till Länsstyrelsen i Jönköpings län om översyn av samhällsorientering för nyanlända, Diarienummer: A2018/00335/I.

Regeringen (2020 a): *34-punktsprogrammet: Regeringens åtgärder mot gängkriminaliteten*. Uppdaterad 09 januari 2020.

Regeringen (2020 b): *Uppdrag att kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun*, dnr Fi2020/00543/K.

Regeringens skrivelse 2008/09:24, *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*.

Regeringens skrivelse 2015:16:86, *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020*.

Regeringens skrivelse 2016/17:10, *En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*.

Regeringens skrivelse 2016/17:126, *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*.

Regeringens skrivelse 2017/18:98, *Redovisning av skatteutgifter 2018.*

Regeringens skrivelse 2018/19:29, *Riksrevisionens rapport om nedsatt moms på livsmedel*.

Regeringens skrivelse 2018/19:98, *Redovisning av skatteutgifter 2019.*

Regeringskansliet (odat.): A*tt förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*.

Region Östergötland (2017): Förändring avseende driftsform lokalvård, inre logistik och material i vården vid Universitetssjukhuset i Linköping, dnr: RS 2018-52, 2017-01-16.

Rege, M., Solli, I.F. (2013): "The Impact of Paternity Leave on Fathers' Future Earnings," *Demography* 50, 2255–2277.

Regnér, J. (2014): *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006*. Rapport 2014:13, IFAU, Uppsala.

Ricardo, D. (1821): *The principles of taxation and political economy*. London: J. M. Dent, 1821.

Rice, T.W., Feldman, J.L. (1997):"Civic Culture and Democracy from Europe to America," *The Journal of Politics* 59(4), 1143–1172.

Rickne, J. (2019): *Kvinnor med flyktingbakgrund i rutsubventionerade företag*, SNS Analys nr 56, juni 2019.

Riksförsäkringsverket (2001): *Arbetsgivares attityder till äldre yrkesverksamma*. RFV Analyserar 2001:9.

Riksrevisionen (2008): *Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?*, Rapport 2008:16.

Riksrevisionen (2013): *Staten på telekommarknaden*. Rapport 2013:5.

Riksrevisionen (2014): *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?* Rapport 2014:22.

Riksrevisionen (2015 a): *Överskuldsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?* Rapport 2015:14.

Riksrevisionen (2015 b): *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* Rapport 2015:17.

Riksrevisionen (2017 a): *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*. Rapport 2017:9.

Riksrevisionen (2017 b): *Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar*. Rapport 2017:35.

Riksrevisionen (2017 c): *Bredband i världsklass? – Regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet*. Rapport 2017:13.

Riksrevisionen (2018 a): *Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – Effekter på inkomst och hälsa*. Rapport 2018:9.

Riksrevisionen (2018 b): *Oklara effekter av investeringsstödet till byggande av särskilt boende för äldre*. Rapport 2018:24.

Riksrevisionen (2018 c): *Långsiktiga effekter av utökade valmöjligheter till gymnasieskolan – från närhetsprincip till betygsprincip*. Rapport 2018:28.

Riksrevisionen (2018 d): *Jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken – ett outnyttjat verktyg*, Rapport 2018:33.

Riksrevisionen (2018 e): *Nedsatt moms på livsmedel – priseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet*. Rapport 2018:25.

Riksrevisionen (2019 a): *Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat*. Rapport 2019:9.

Riksrevisionen (2019 b): *Det kommunala utjämningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*. Rapport 2019:29.

Riksrevisionen (2019 c): *Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor – ett viktigt arbete som kan förbättras*. Rapport 2019:6.

Riksrevisionen (2020): *Rutavdraget – konsekvenser av reformen*. Rapport 2020:2.

Riley, B et al. (2018): ”Gambling-related harm as reported by concerned significant others: a systematic review and meta-synthesis of empirical studies,” *Journal of Family Studies* 2018, Doi: 10.1080/13229400.2018.1513856.

Rindermann, H., Baumeister, A.E.E. (2015): ”Parents’ SES vs. parental educational behavior and children’s development: A reanalysis of the Hart and Risley study,” *Learning and Individual Differences* 37, 133–138.

Robbins, B.G. (2012): ”Institutional Quality and Generalized Trust: A Nonrecursive Causal Model,” *Soc. Indic. Res*.107, 235–258.

Robeyns, I. (2005): ”The Capability Approach: a theoretical survey,” *Journal of Human Development* 6(1), 93–114.

Rodrik, D. (1998): ”Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?” *Journal of Political Economy* 106(5), 997–1032.

Rodrik, D. (1999): ”Democracies pay higher wages,” *The Quarterly Journal of Economics* CXIV, Issue 3, 707–738.

Rosenberg, M. (1956): ”Misanthropy and Political Ideology,” *American Sociological Review* 21(6), 690–695.

Rosenthal, R. (1994): ”Interpersonal expectancy effects: A 30-year perspective,“ *Current Directions in Psychological Science* 1(6), 173–177.

Rothstein, B. (1998): *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, B. (2011): *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in an International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.

Rothstein, B. (2013): ”De som inte har, inte älskar, inte är”, i Strömbäck, J. (red.), *Framtidsutmaningar. Det nya Sverige*. Rapport från Framtidskommissionen. Stockholm: 8tto.

Rubolino, E, Waldenström, D. (under publ.): ”Tax progressivity and top incomes: Evidence from tax reforms,” *Journal of Economic Inequality*.

Rudman, L.A. (2005): ”Rejection of Women? Beyond Prejudice as Antipathy,” kap. 7 i Dovidio et al. (eds.) (2005).

Rudolphi, F. (2013): ”Ever declining inequalities? Primary and secondary effects in Sweden in the transition to upper secondary and higher education for students born in 1972–1990,” in Jackson, M. (Ed.), *Determined to Succeed? Performance, Choice and Education*. Stanford: Stanford University Press.

Ruhm, C., Waldfogel, J. (2012): ”Long-term effects of early childhood care and education,” *Nordic Economic Policy Review* 2012(1), 23–51.

Ruist, J. (2018): *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.* Rapport 2018:3, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Rädda barnen (2017): *En plats att kalla hemma. Barnfamiljer i bostadskrisens skugga*.

Rønningen, A. (red.) (2019): *Kulturskolerelatert forskning i Norden – en oversikt*. Norsk Kulturskoleråd & Statens Kulturråd Sverige.

Sacerdote, B. (2011).: ”Peer effects in education: How might they work, how big are they and how much do we know thus far?” i *Handbook of the Economics of Education* 3(3), 249–277.

Sadurski, W. (1985): *Giving Desert its Due. Social Justice and Legal Theory*. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company.

Saez, E. et al. (2019): ”Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers’ Tax Cut in Sweden,” *American Economic Review* 109(5): 1717–1763.

Salonen, T. (2015): ”Allmännyttans handlingsutrymme”. Kapitel 13 i antologin *Nyttan med allmännyttan*. Tapio Salonen (Red.) Liber: Stockholm.

Salonen, T. (2019): *Välfärd – inte för alla 2019: Den ekonomiska familjepolitikens betydelse för familjer i ekonomisk utsatthet*, Rädda Barnen.

Salvanes, K.G. (2012): ”Comment on Mazumder: The effects of education on health and mortality,” *Nordic Economic Policy Review* 1/2012, 303–306.

Salvi del Pero, A. et al. (2016): ”Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 176, OECD Publishing, Paris.

Sanandaji, T. (2017): *Massutmaning: ekonomisk politik mot utanförskap & antisocialt beteende*, Kuhzad Media.

Sanches, A.C., Andrews, D. (2011). ”Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries,” *OECD Journal Economic Studies*, Volume 2011, OECD.

Sandewall, Ö. et al. (2014):”The co-twin methodology and returns to schooling — testing a critical assumption,” *Labor Economics* 26, 1–10.

Sandgren, C. (2020): *Visselblåsning som medel för att stärka enskildas rätt i förhållande till starka ekonomiska intressen*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Sandström, G. (2012): *Ready, Willing and Able. The Divorce Transition in Sweden 1915–1974*. Ph.D. diss., Umeå University.

Sandström, U., Hällsten, M. (2008): ”Persistent nepotism in peer-review,” *Scientometric* 74(2), 175–189.

Sandvall, L. (2016): *Varför ansöker inte fler skuldsatta om skuldsanering. Rapport från ett forskningsprojekt om ansökningsbenägenhet*, Linnéuniversitetet, Växjö.

Sapolsky, R.M. (2004): ”Social Status and Health in Humans and Other Animals,” *Annual Review of Anthropology* 33:393–418.

Sarman, I., Rangmar, J. (2017): ”Alkohol under graviditet kan riskera folkhälsan”, *Läkartidningen* 117, 1–3.

Savitri, A.I et al. (2014): ”Ramadan fasting and newborn’s birth weight in pregnant Muslim women in the Netherlands,” *British Journal of Nutrition* 112, 1503–1509.

Savoia, A. et al. (2009): ”Inequality, Democracy, and Institutions: A Critical Review of Recent Research,” *World Development* 38(2), 142–154.

SBAB (2019): *Komma hem*. Stockholm: SBAB.

SBU (2016): *Fetalt alkoholsyndrom (FAS) och Fetala alkoholspektrumstörningar (FASD).* Rapport 258/2016, Statens beredning för medicinsk utvärdering.

SCB (1995): *Kvinnors och mäns liv. Del 2 Parbildning och separationer*. Demografiska rapporter 1995:2.2.

SCB (2013): *Barn, föräldrar och separationer. Utvecklingen under 2000-talet*. Demografiska rapporter 2013:1, SCB, Stockholm.

SCB (2014): *Generationer genom livet – en demografisk beskrivning av födda under 1900-talet*. Demografiska rapporter 2014:2, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SCB (2015): *Barn eller inte? Registeruppföljning av en enkätundersökning från 2009*. Demografisk rapport 2017:1, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SCB (2016 a): *Dödlighet i olika grupper*.

SCB (2016 b): *Livslängden i Sverige 2011–2015. Livslängdstabeller för riket och länen*. Rapport 2016:4, SCB, Örebro.

SCB (2017 a): *Undersökningarna om levnadsförhållanden*. www.scb.se/LE0101.

SCB (2017 b): www.sverigeisiffror.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/ung-i-sverige/#2a9eebfe-9ccb-4239-b91f-b0974ef9a93b.

SCB (2018 a): *Inkomstrapport 2016 – individer och hushåll*. Ekonomisk välfärdsstatistik 2018:1. Örebro: Statistiska centralbyrån.

SCB (2018 b): *Skilda världar? Det demografiskt delade Sverige*. Demografiska rapporter 2018:2, SCB, Stockholm.

SCB (2018 c): *Medellivslängden ökar mest för högutbildade*. Statistiknyhet från SCB 2018-10-09.

SCB (2018 d): *Det civila samhället – satelliträkenskaper*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

SCB (2018 e): *Det frivilliga arbetet i Sverige som del av BNP*. PM 2018-12-14. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

SCB (2018 f): *Välfärd* 1/2018, 5–7.

SCB (2018 g): *Var femte person född utanför Europa är trångbodd*. Publ. 2018-03-05.

SCB (2018 h): *Arbetsmiljö 1980–2017*, Levnadsförhållanden 2018:3.

SCB (2019 a): *Integration – en beskrivning av läget i Sverige*.

SCB (2019 c): Kort analys 2019-10-01.

SCB (2019 d): *Ensam, med partner eller kompisboende Vad säger hushållsregistret?* Demografiska rapporter 2019:1, Statistiska centralbyrån.

SCB (2019 e): *Hyresrätter i flerbostadshus (år 2018) fördelat efter region, typ av byggherre och modell för hyressättning*.

SCB (2019 f): *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2018*, Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM) 2019:2.

SCB (2019 g): *Arbetstidens förläggning 2008–2018*, AM 110 SM 1903.

SCB (2019 h) *Arbetsmarknadssituationen för flyktingar och flyktinganhöriga 2010–2018*, AM 110 SM 1901.

SCB (2019 i): *Kostnader för utbildningsväsendet 2014–2018*. UF 12 SM 1901.

SCB (2019 k): *Deltagandet i de allmänna valen 2018*. Örebro: SCB.

SCB (2020 a): *Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region, hustyp, upplåtelseform och år*.

SCB (2020 b): Arbetskraftsundersökningarna (AKU) – *Tema: Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019*, AM 110 SM 2001.

SCB (2020 c), *Uppväxtvillkor för barn med utländsk bakgrund*, Demografiska rapporter 2020:3.

Schaeffer, M. (2014): *Ethnic Diversity and Social Cohesion: Immigration, Ethnic Fractionalization and Potentials for Civic Action*. Farnham: Ashgate Publishing Group.

Scheidel, W. (2017): *The Great Leveler. Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-first Century*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Schelling, T.C. (1971): ”Dynamic Models of Segregation,” *Journal of Mathematical Sociology*, Vol. 1, 143–186.

Schjelderup-Ebbe, T. (1921): *Gallus domesticus in seinem täglichen Leben*. Universität Greifswald.

Schlebusch, C.M. et al. (2017): ”Southern African ancient genomes estimate modern human divergence to 350,000 to 260,000 years ago,” *Science* 358, 652–655.

Schneider, W. et al. (1989): Domain-Specific Knowledge and Memory Performance: …”, *Journal of Educational Psychology* 81(3), 306–312.

Scholte, R. et al. (2014): ”Does the Size of the Effect of Adverse Events at High Ages on Daily-Life Physical Functioning Depend on the Economic Conditions Around Birth?” IZA Discussion Paper No. 8075, Bonn.

Schradie, J. (2019): *The Revolution That Wasn't. How Digital Activism Favors Conservatives*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Schwarz, B., Nyman, Kj. (1991): *Marginaleffekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen*. Rapport till ESO. Ds 1991:66.

Sen, A. (1985): *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.

SFOG (2016): *Mödrahälsovård, sexuell och reproduktiv hälsa*. Rapport nr 76 (uppdat. 2016), Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi, Stockholm.

Shah, A.K. et al. (2012): ”Some Consequences of Having Too Little,” *Science* 338, 682–685.

Shleifer, A. (1998): ”State versus private ownership,” *Journal of Economic Perspectives* 12(4), 133–150.

Shu, H. et al. (2018): ”Prenatal phthalate exposure was associated with croup in Swedish infants,” *Acta Pediatrica* 107, 1011–1019.

Singh-Manoux, A. et al. (2003): ”Subjective social status: its determinants and its association with measures of ill-health in the Whitehall II study,” *Social Science and Medicine* 56, 1321–33.

Sivertsson, F. (2018): *Criminal Careers in the Long Run. Patterns and Predictions of Criminal Convictions across Age, Time, and Gender*. Akad. avh., Kriminologiska inst., Stockholms universitet.

Sjögren, A., Svaleryd, H. (2011): *Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Rapport 2011:5, IFAU, Uppsala.

Sjögren, A., Vikström, J. (2015): ”How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities,” *Labour Economics* 34, 127–137.

Sjögren Lindquist, G., Wadensjö, E. (2007): *Ett svårlagt pussel – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall.* Rapport 2007:1, Expertgruppen för studier i samhällsekonomi (ESS), Finansdepartementet.

Skatteutskottets betänkande 2018/19:SkU8, *Riksrevisionens rapport om nedsatt moms på livsmedel*.

Skatteverket (2011): *Om RUT och ROT och VITT och SVART*. Rapport 2011:1.

Skatteverket (2014): *Effekter på skatteundandragande av sänkt restaurangmoms.* Dnr 131 691509-13/113.

Skatteverket (2019): Pressmeddelande 191204.

Skatteverket (2020): *Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019*.

Skedinger, P. (2005): *Hur höga är minimilönerna*? Rapport 2005:18, IFAU, Uppsala.

Skirbekk, V. (2008): "Age and Productivity Capacity: Descriptions, Causes and Policy Options," *Ageing Horizons* 8, 4–12.

SKL (2013): *Utbildning som ger jobb. Jämställdhet som smart ekonomi i Botkyrka*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

SKL (2014): *Vårdrelaterade infektioner. Framgångsfaktorer som förebygger*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

SKL (2018 a): *Statens bostadsomvandling AB. Ett företag som genererar stor samhällsnytta och bidrar till hållbar utveckling*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

SKL (2018 b): *Maskulinitet och jämställd skola*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

SKL (2019): *Ekonomirapporten, maj 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Skolinspektionen (2011): *Innehåll i och användning av läromedel. En kvalitetsgranskning med exemplet kemi i årskurs 4 och 5*. Kvalitetsgranskning rapport 2011:1.

Skolinspektionen (2013): *Olikheterna är för stora: Omrättning av nationella prov i grund- och gymnasieskola*. Redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2011/6544/GV.

Skolinspektionen (2014): *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. Kvalitetsgranskning, rapport 2014:1.

Skolinspektionen (2016): *Omsorg på obekväm tid. Om föräldrars möjlighet till omsorg när förskolan är stängd*. Kvalitetsgranskning. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2018 a): *Förskolans kvalité och måluppfyllelse. Ett treårigt uppdrag att granska förskola*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2018 b): *Undervisning i svenska för invandrare*. Kvalitetsgranskning 2018. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2019): *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (odat.): *Resultat från Skolenkäten hösten 2018*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolverket (2008): *Särskilt stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2011): *Särskilt stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering*. Rev. utg.

Skolverket (2013): *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*. Rapport 391, Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2015 a): *Svenska rektorers erfarenhet i nordiskt perspektiv En analys av TALIS 2013*.

Skolverket (2015 b): *Redovisning av genomförandeplan för uppdrag om samverkan för bästa skola samt redovisning av hur arbetet genomförts hittills*. Dnr 2015:778.

Skolverket (2016): *Invandringens betydelse för skolresultaten*. Skolverkets aktuella analyser, Stockholm.

Skolverket (2017 a): *ICCS 2016. Kunskaper, värderingar och engagemang i medborgar-, demokrati och samhällsfrågor hos svenska 14-åringar i ett internationellt perspektiv*. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2017 b): *Redovisning av uppdrag om lärcentra*. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2018 a): *Lgr 11* (rev. 2018). Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2018 b): *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2018 c): *Deltagande i förskola rapport*, Dnr 2018:12. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2019 a): Pressmeddelande 9.4.2019. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2019 b): *Analyser av likvärdig betygssättning mellan elever och skolor*. Rapport 475. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2019 c): *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2019 d): *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*. Dnr 2018:1060. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2019 e): *Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2018/19*. PM dnr: 2018:1562. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2019 f): *Lärarprognos 2019*. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2019 g): *Redovisning av uppdrag om statsbidrag för lärcentrum 2018.* Skolverket, Stockholm.

Skowronski, E. (2018): ”Nyanlända elevers sociala spelrum i ’en skola för alla’”, s. 49–59 i *Barn och migration*, Delmi 2018:6.

SKR (2020): *Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner om God och nära vård 2020 – En omställning av hälso- och sjukvården med fokus på primärvården*. Meddelande från styrelsen nr 2/2020.

Smith, A. (1776/1976): *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Ed. W. Todd. Oxford: Clarendon.

Sobotka, T. (2003/4): “Re-Emerging Diversity: Rapid Fertility Changes in Central and Eastern Europe after the Collapse of the Communist Regimes,” *Population* 58, 451–486.

Socialdepartementet (2018): *En nationell strategi för ett stärkt föräldraskapsstöd*.

Socialförsäkringsutskottet (2018): Bet. 2018/19:SfU11 *Föräldrapenning för fler familjekonstellationer och reserverad grundnivå*.

Socialstyrelsen (2010): *Alltjämt ojämlikt. Levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2013): *Barn till överskuldsatta. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg.* Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2014): *Anhöriga som ger vård till närstående – fördjupad studie av omfattning och konsekvenser.* Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2016): *Socioekonomiska faktorers påverkan på kvinnors och barns hälsa efter förlossning*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2017): *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2018): *Nationella riktlinjer för prevention och behandling vid ohälsosamma levnadsvanor. Stöd för styrning och ledning*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2020): *Nytt stöd med nationella principer för prioritering inom intensivvård*. Stockholm: Socialstyrelsen 2020-03-26.

Sokol, J.R. et al. (2003): ”Fetal Alcohol Spectrum Disorder,” *Journal of the American Medical Association* 290(22), 2996–2999.

SOU 1966:14, *Ny hyreslagstiftning*.

SOU 1989:58, *Undantagandepensionärernas ekonomi*.

SOU 1992:38, *Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter*.

SOU 1993:85, *Ursprung och utbildning. Social snedrekrytering till högre utbildning.*

SOU 1996:156, *Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik*.

SOU 2000:119, *Individuellt kompetenssparande, IKS – med start år 2002*.

SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04. Huvudbetänkande.*

SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige. Förslag och konsekvenser*.

SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*.

SOU 2007:99, *Förhandsprövning av nättariffer m.m.*

SOU 2008:82, *Vägen tillbaka för överskuldsatta*.

SOU 2011:24, *Sänkt restaurang- och cateringmoms.*

SOU 2011:40, *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*.

SOU 2012:36. *Registerdata för forskning*,

SOU 2012:45, *Kvinnor och barns i rättens gränsland.*

SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.

SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*.

SOU 2013:78, *Överskuldsättning i kreditsamhället?*

SOU 2014:1, *Vissa bostadsbeskattningsfrågor*.

SOU 2014:5, *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*.

SOU 2014:28 *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*. Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.

SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring*.

SOU 2015:50, *Hela lönen, hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*.

SOU 2015:55, *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.*

SOU 2015:59, *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.

SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

SOU 2015:104, *Långtidsutredningen 2015, huvudbetänkande*.

SOU 2016:4, *Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget*.

SOU 2016:55, *Det handlar om jämlik hälsa – Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete*.

SOU 2016:59, *På goda grunder – en garanti för läsning, skrivning och matematik*.

SOU 2016:73, *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn*.

SOU 2016:74, *Ökad insyn i partiers finansiering – ett utbyggt regelverk*.

SOU 2016:75, *Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansbolag.*

SOU 2016:91, *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden.*

SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

SOU 2017:4, *För en god och jämlik hälsa – En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket*.

SOU 2017:5, *Svensk social trygghet i en globaliserad värld*.

SOU 2017:6, *Se barnet!*

SOU 2017:33, *Stärkt ställning för hyresgäster*.

SOU 2017:35, *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

SOU 2017:38, *Kvalitet i välfärden*.

SOU 2017:47, *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa.*

SOU 2017:54, *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet.*

SOU 2017:56, *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme*?

SOU 2017:86, *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*.

SOU 2017:101, *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen*.

SOU 2017:108, *Lån och garantier för fler bostäder*.

SOU 2018:12, *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår*, med bilaga *Samverkan för ungas etablering.* Forskarrapport från lärprojekt med 15 kommuner, Arbetsförmedlingen och 4 företag.

SOU 2018:17, *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

SOU 2018:22, *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande.*

SOU 2018:35, *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*.

SOU 2018:36, *Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser*.

SOU 2018:43, *Statliga servicekontor – mer service på fler platser*.

SOU 2018:55, *Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning*.

SOU 2018:67, *Ett snabbare bostadsbyggande.*

SOU 2018:88, *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen*.

SOU 2019:4, *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*

SOU 2019:18, *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.*

SOU 2019:40, *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.

SOU 2019:42, *Digifysiskt vårdval Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet*.

SOU 2019:65, *Långtidsutredningen 2019. Huvudbetänkande*.

SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*.

SOU 2020:5, *Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget*.

SOU 2020:6, *En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering.*

SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

SOU 2020:30, *En moderniserad arbetsrätt*.

SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*.

Spika, D. et al. (2018): "What Do Demographics Have to Do with It? An Oaxaca-Blinder Decomposition of Changes over Time in Inequalities in Alcohol, Narcotics and Tobacco-Related Ill Health in Sweden," *Working Paper* 2018:27, Department of Economics, Lund University.

Stafford, F.P., Sundström, M. (1996): "Time out for childcare: Signalling and earnings rebound effects for men and women", *Labour* 10, 609–629

Stanfors, M., Welander Tärneberg, A. (2020): *Det obetalda hem- och omsorgsarbetets fördelning mellan kvinnor och män – en fråga om jämställdhet med relevans för ekonomisk jämlikhet*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Stansfeld, S.A. et al. (2005): "Aircraft and road traffic noise and children's cognition and health: a cross-national study," *The Lancet* 365, 1942–49.

Statens bostadskreditnämnd (2010): *Utvärdering av kommunala hyresgarantier och förvärvsgarantier*.

Statens bostadskreditnämnd (2012): *Bättre utnyttjande av bostadsbeståndet – Ett norskt exempel*.

Statskontoret (2004): *Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat*. Rapport 2004:28, Statskontoret, Stockholm.

Statskontoret (2007): *Den framtida arbetsmarknadsutbildningen – att blicka bakåt för att se framåt*. Rapport 2007:106, Statskontoret, Stockholm.

Statskontoret (2015): *Utvärderingar av stöd för yrkesintroduktionsanställningar*. Rapport 2015:22, Statskontoret, Stockholm.

Statskontoret (2019 a): *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet*, Rapport 2019:1. Statskontoret, Stockholm.

Statskontoret (2019 b): *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?* Rapport 2019:19. Statskontoret, Stockholm.

Stenberg, A. (2019 a): ”Studie- och yrkesvägledningens funktion och betydelse för individens utbildningsval”, i Erikson, R., Unemo, L. (red.) (2019): *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. Rapport 2019:1, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Stenberg, A. (2019 b): *Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster?* Bilaga till Långtidsutrednigen 2019.

Stenberg, A., Westerlund, O. (2014): *Utbildning vid arbetslöshet: en jämförande studie av yrkesinriktad och teoretisk utbildning på lång sikt*. Rapport 2014:4, IFAU, Uppsala.

Sternberg, H. et al. (2015): *Cabotagestudien. A study on trucking deregulation and cabotage in Scandinavia and beyond.* Department of Design Sciences, Division of Packaging Logistics, Lund University.

Stiftelsen The Global Village (2019): *Fakta för förändring – en rapport om Sveriges 61 utsatta områden*.

Stiglitz, J. et al. (2009): *The measurement of economic performance and social progress revisited*. OFCE Rep. N° 2009-33, Paris.

Stiglitz, J. et al. (eds.) (2018): *For Good Measure. Advancing research on well-being metrics beyond GDP*. Paris: OECD Publishing.

Stockholms stadsmission (2019): *Hemlös 2019. Tema: sociala bostäder – en svensk modell med inspiration från andra länder skulle ge oss nya, värdefulla verktyg mot hemlöshet*.

Stouffer, S.A. et al. (1949): *The American Soldier: Adjustment during Army Life*. Vol. 1. Princeton: Princeton University Press.

Ström, B. (2004): ” Student achievement and birthday effects,” Paper prepared for presentation at the CESifo-Harvard University/PEPG Conference on “Schooling and Human Capital in the Global Economy: Revisiting the Equity-Efficiency Quandary,” CESifo Conference Center, Munich, September 3–4, 2004.

Strömbäck, J. et al. (2013): ”The dynamics of political interest and news media consumption: A longitudinal perspective,” *International Journal of Public Opinion Research* 25(4), 414–435.

Studieförbunden (2017): *Tillståndet i demokratin*. Stockholm: Studieförbunden.

Subramanian, S.V., Kawachi, I. (2004): ”Income Inequality and Health: What Have We Learned So Far?” *Epidemiological Reviews* 26, 78–91.

Sundell, K. (2010): *Analys av de 288 avhandlingarna i pedagogik framlagda 1997–2006*. Socialstyrelsen.

Sundin, E. m.fl. (2018): *Negativa konsekvenser av alkohol, narkotika och tobak – en studie med fokus på beroende och problem från andras konsumtion i Sverige 2017*. Rapport 174. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.

Susser, E., Ananth, C.V. (2013): ”Invited Commentary: Is Prenatal Fasting During Ramadan Related to Adult Health Outcomes? A Novel and Important Question for Epidemiology,” *American Jourrnal of Epidemiology* 177(8), 737–740.

Svanström, S. (2015): ”Urbanisering – från land till stad”, *Välfärd* 1(2015).

Sverke, M. m.fl. (2016): *Kvinnors och mäns arbetsvillkor – betydelsen av organisatoriska faktorer och psykosocial arbetsmiljö för arbets- och hälsorelaterade utfall*, Kunskapssammanställning 2016:2, Arbetsmiljöverket.

Svenska Akademien (2009): *Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien*. Stockholm: Norstedts (distribution).

Svensson, E.-M. (2020): *Åldersdiskriminering och ålderism i arbetslivet*. Underlagsrapport till Delegationen för senior arbetskraft.

Sveriges förenade studentkårer (2019): *SFS Bostadsrapport 2019*.

Szebehely, M. (2014): ”Anhörigomsorg, förvärvsarbete och försörjning”, kapitel 5 i SOU 2014:27. *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*.

Szebehely, M. (2017): ”Omsorgsmönster bland kvinnor och män – inte bara en fråga om kön”, i Gunnarsson, E., Szebehely, M. (red) *Genus i omsorgens vardag*, Gleerups.

Söderström, M., Uusitalo, R., (2010): ”School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform,” *Scandinavian Journal of Economics* 112(1), 55–76.

Taghizadeh, J.L (2015): ”Quality over Quantity? Technical information, interest advocacy and school closures in Sweden,” *Interest Groups and Advocacy* 4(2), 101–119.

Takter, M. (ed.) (2015): *Vem ska betala för det obetalda omsorgsarbetet? Om socialt hållbar utveckling*. Malmö: Malmö stad.

Tano, S. (2014): *Migration and Regional Sorting of Skills*. Akad. avh., Ekonomiska inst., Umeå universitet.

Task Force on Inequality and American Democracy (2004): ”American Democracy in an Age of Rising Inequality,” *Perspectives on Politics* 2, 651–666.

Ter-Minassian, T.(ed.) (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund.

Thakur, S. et al. (2003): *Sweden’s Welfare State: Can the Bumblebee Keep Flying?* Washington D.C: IMF.

Thaler, R.H. (2015): *Misbehaving: the making of behavioural economics*. London: Allen Lane. Sv. övers. *Beslut och beteenden: Att förutsäga det oförutsägbara*. Stockholm: Volante.

Thern, E. et al. (2017): ”Effects of increased alcohol availability during adolescence on the risk of all-cause and cause-specific disability pension: a natural experiment,” *Addiction* 112, 1004–1012.

Thurow, L. C. (1971): ”The Income Distribution as a Pure Public Good,” *Quarterly Journal of Economics* 85, 327–336.

Tillväxtanalys (2016): *Näringslivsdynamik, städer och agglomerationsekonomier – forskningsöversikt och agenda*.

Tillväxtanalys (2020 a): *Skattesubventioner riktade till branscher – vad ger de för sysselsättningseffekter*. Rapport 2020:01.

Tillväxtanalys (2020 b): *Direkta och indirekta sysselsättningseffekter av ROT-reformen*. PM 2020:02.

Tinghög, P. et al. (2016): *Nyanlända och asylsökande I Sverige. En studie av psykisk ohälsa, trauma och levnadsvillkor*. Röda Korsets Högskolas rapportserie 2016:1, Stockholm.

Tobi, E.W. et al. (2018): ”DNA methylation as a mediator of the association between prenatal adversity and risk factors for metabolic disease in adulthood,” *Science Advances* 2018;4: eaao4364 (31 January 2018).

Tomasello, M. (2019): *Becoming Human. A Theory of Ontogeny*. Cambridge, Mass.: Belknap/Harvard University Press.

Torp, E. (2018): *Vi, skuggorna. Ett Sverige du inte känner till*. Leopard förlag.

Torssander, J., Erikson, R. (2010): ”Stratification and Mortality – A Comparison of Education, Class, Status, and Income,” *European Sociological Review* 26(4), 465–474.

Trafikanalys (2013): *Vägtrafikskador 2012*. Statistik 2013:9.

Trafikanalys (2016): *Vägtrafikskador 2015*. Statistik 2016:12.

Trafikverket (2018): *Infrastruktur för snabbladdning längs större vägar*. Svar på regeringsuppdrag, juni 2018.

Trafikverket (2020): *Jämlikhet i transportsystemet*. Diskussions-PM 2020-01-09.

Transparency International (2020): *Corruption Perceptions Index 2019.* Berlin: Transparency International.

Trapp, A. et al. (2018): “Placement Optimization in Refugee Resettlement,” *Working Paper*, Dept. of Economics, Lund University.

Trägårdh, L. m.fl. (2013): *Den svala svenska tilliten*. Stockholm: SNS Förlag.

Trägårdh, L. m.fl. (2019): *Tillitsbarometern. Ett levande dokument*. Ersta Sköndal Högskola.

Turkheimer, E. et al. (2003): ”Socioeconomic Status Modifies Heritability of IQ in Young Children,” *Psychological Science* 14(6), 623–628.

Tyrefors Hinnerich, B., Vlachos, J. (2017): ”The impact of upper-secondary voucher school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations”, *Labour Economics* 47, 1–14.

Tyrefors Hinnerich, B. et al. (2011): ”Are Boys Discriminated in Swedish High Schools?” *Economics of Education Review* 30(4), 682–690.

Tyrefors Hinnerich, B. et al. (2015): ”Discrimination against students with foreign backgrounds: evidence from grading in Swedish public high schools,” *Education Economics* 23(6), 660–676.

Tännsjö, T. (2000): ”Against sexual discrimination in sports,” I Tännsjö, T., Tamburrini, C., *Values in sport: elitism, nationalism, gender equality and the scientific manufacture of winners*. London: Spon.

Ugreninov, E. (2013): ”Can Family Policy Reduce Mothers’ Sick Leave Absence? A Causal Analysis of the Norwegian Paternity Leave Reform,” *Journal of Family and Economic Issues* 34(4), 435–446.

UHR (2017): *Utbildning går i arv. Inställning till högre utbildning bland svenska folket*. Rapport 2017:3, Universitets- och högskolerådet, Stockholm.

UHR (2019): *Antagning till högre utbildning höstterminen 2019*. Statistik från Universitets- och högskolerådet, Stockholm.

UKÄ (2017 a): *Tidiga avhopp från högskolan Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*. Rapport 2017:17, Universitetskanslersämbetet, Stockholm.

UKÄ (2017 b). *Distansutbildning i svensk högskola. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2017:18, Universitetskanslersämbetet, Stockholm.

Ulmanen, P. (2013): ”Anhörigomsorgens pris för döttrar och söner till omsorgsbehövande äldre”, i Gunnarsson E., Szebehely, M. (red.) *Genus i omsorgens vardag*. Malmö: Gleerups.

Ulmanen, P., Szebehely, M. (2015):”From the State to the Family – Consequences of reduced residential eldercare in Sweden,” *International Journal of Social Welfare* 24, 81–92.

Unesco (2010): *Education under Attack*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Unionen (2019): *Unga tjänstemän 2019 – Om bostäder*. Undersökning genomförd av Novus.

Uppsala kommun (2016): *Riktlinje för sociala investeringar*. Normerande dokument beslutat av kommunstyrelsen 2016-12-14.

Uslaner, E. (2002): *The Moral Foundation of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Uslaner, E. (2008):"Where you stand depends upon where your grandparents sat," *Public Opinion Quarterly* 72(4), 725–740.

Uslaner, E. (ed.) (2018): *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press.

Uslaner, E., Brown, M. (2005): "Inequality, Trust, and Civic Engagement," *American Politics Research* 33(6), 868–894.

Utbildningsdepartementet (2019 a): *Bättre studiestöd för äldre*. PM Utbildningsdepartementet, dnr U2019/04318/UH.

Utbildningsdepartementet (2019 b): *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag*, PM dnr U2019/00336/GV.

Utbildningsutskottets betänkande 2017/18:UbU10.

Uunk, W. (2004): "The Economic Consequences of Divorce for Women in the European Union: The Impact of Welfare State Arrangements," *European Journal of Population* 20(3), 251–285.

Vassoler, F.M. et al. (2014): "The Impact of Exposure to Addictive Drugs on Future Generations: Physiological and Behavioral Effects," *Neuropharmacology* 76, Part B, 269–275.

Veblen, T. (1934): *Theory of the Leisure Class*. New York: Modern Library.

Vetenskapsrådet (2015): *Ämnesöversikt 2014 utbildningsvetenskap*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Vikström, J., van den Berg, G. (2017): *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*. Rapport 2017:17, IFAU, Uppsala.

Vingård, E. (2019): *Vad blir sämre och vad blir bättre när man blir äldre?* Underlagsrapport till Delegationen för senior arbetskraft.

Visser, J., Checchi, D. (2009): "Inequality and labor market: Unions," i Salverda et al. (eds.): *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.

Vlachos, J. (2010): *Betygets värde – En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*. Konkurrensverket.

Vlachos, J. (2012): ”Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?” *Ekonomisk debatt* 40(4), 16–30.

Vlachos, J. (2018): ”Trust-Based Evaluation in a Market-Oriented School System,” *IFN Working Paper* No. 1217, Stockholm.

Voitchovsky, S. (2005): ”Does the profile of economic inequality matter for economic growth? Distinguishing between the effects of inequality in different parts of the income distribution,” *Journal of Economic Growth* 10, 273–296.

Vona, F., Patriarca, F. (2011): ”Income inequality and the development of environmental technologies,” *Ecological Economics* 70, 2201–2213.

Vuleta D. (2018): *Ekonomisk otrygghet: En deskriptiv analys av migranters överskuldsättning*. Research Report in Sociology of law, Lunds universitet.

Vårdanalys (2015): *Vårdval och jämlik vård inom primärvården. En jämförande studie mellan tre landsting före och efter vårdvalets införande*. Rapport 2015:6, Myndigheten för vårdanalys.

Vårdanalys (2020): *Privata sjukvårdsförsäkringar. Ett kunskapsunderlag om möjliga konsekvenser för patienter och medborgare*. Rapport 2020:3, Myndigheten för vårdanalys.

Västerbro, M. (2018): *Svälten. Hungeråren som formade Sverige*. Stockholm: Bonniers.

de Waal, F. (2007): *Chimpanzee Politics. Power and Sex among Apes*. 25th Anniversary Edition. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Wahlström, N. (2020): *Jämlikhet i resurser*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Waldenström, D. m.fl. (2018): *Kapitalbeskattningens förutsättningar*, Konjunkturrådets rapport, SNS, Stockholm.

Waldenström, D. (2020): ”Perspektiv på den ekonomiska ojämlikheten i Sverige,” *Ekonomisk debatt* 48(4), 13–25.

Wallby, T., Hjern, A. (2011): ”Child health care uptake among low-income and immigrant families in a Swedish country,” (Doktorsavhandling, Artikel III) *Acta paediatrica* 100 (11), 1495–1503.

Wallman Lundåsen, S. (2010): ”Methodological Problems with Surveying Trust,” American Association for Public Opinion Research/mimeo, Ersta Sköndal Högskola.

Warnling-Nerep, W. (2010): *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Watson, C. (1993): ”Trends in world urbanisation,” i Wildey, K.B., W.H. (eds.), *Proceedings of the First International Conference on Urban Pests*. Cambridge.

Watts, T.W. et al. (2018): ”Revisiting the Marshmallow Test: A Conceptual Replication Investigating Links Between Early Delay of Gratification and Later Outcomes,” *Psychological Science* 29(7), 1159–1177.

Wehlander, C. (2020): *Är offentligt finansierade tjänster i valfrihetssystem för arbetsförmedling, skola och hemtjänst förenliga med EU-reglerna om statsstöd?* Stockholm: Arena Idé.

Weisleder, A., Fernald, A. (2013): ”Talking to children matters: Early language experience strengthens processing and builds vocabulary,” *Psychological Science* 24(11), 2143–2152.

Wells, J.C.K. (2000): ”Natural Selection and Sex Differences in Morbidity and Mortality in Early Life,” *Journal of Theoretical Biology* 202, 65–76.

Wenander, H. (2018): ”Underordning och självstyrelse. De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 2018/5, 43–59.

Wennerås, C., Wold, A. (1997). ”Nepotism and sexism in peer-review,” *Nature* 387 (6631): 341–343.

Westenorp, R.G.J., Kirkwood, T.B.L. (1998): ”Human longevity at the cost of reproductive success,” *Nature* 396, 743–746.

Westerdahl, S. (2015): ”Avkastningskrav, affärsmässighet och samhällsansvar. Redovisningspraktiken i kommunalt ägda bostadsföretag,” Kapitel 10 i antologin *Nyttan med allmännyttan*. Tapio Salonen (Red.) Liber: Stockholm.

Wetterberg, G. (1994). ”Vår tids hjälte: så börjar Sveriges moderna historia”, i *Historien upprepar sig aldrig*. Stockholm: SNS.

Wetterberg, K. (2016): *Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbeten.* Hyresgästföreningen.

Whitehouse, H. et al. (2019): ”Complex societies precede moralizing gods throughout world history,” *Nature* 20 March 2019, https://doi.org/10.1038/s41586-019-1043-4.

Wickström Östervall, L. (2017): ”Har vi större problem med nyanlända kvinnors etablering och beror det i så fall på ett systemfel?” *Working Paper* 2017:6, Arbetsförmedlingen.

Wickström Östervall, L. (2019): *Lägre andel nyanlända kvinnor kommer till etableringen – konsekvenser av tillfälliga uppehålls-tillstånd.* Arbetsförmedlingen analys 2019:9.

Widinghoff, C., Håkansson, A. (2018): ”Spelberoende är en hög-aktuell diagnos”, *Läkartidningen* 115, 1–6.

Wigerfelt, B. (2010): *Kroksbäck möter Linné – en utvärdering av integration mellan två skolor i Malmö*. Malmö stad.

Wikander, U., Manns, U. (red.) (2001): *Det evigt kvinnliga – en historia om förändring.* Lund: Studentlitteratur.

Wikforss, Å. (2017): *Alternativa fakta. Om kunskapen och dess fiender*. Stockholm: Fri Tanke.

Wildeman, C., Hald Andersen, S. (2017): ”Paternal incarceration and children’s risk of being charged by early adulthood: Evidence from a Danish policy shock,” *Criminology* 55(1), 32–58.

Wildeman, C. et al. (2012): ”Despair by association? The mental health of mothers with children by recently incarcerated fathers,” *American Sociological Review* 77(2), 216–243.

Wilkinson, R.G., Pickett, K. (2009): *The spirit level: why more equal societies almost always do better*. London: Allen Lane.

Williams, B.F. et al. (1994): ”Fetal alcohol syndrome: Develop-mental characteristics and directions for further research,” *Education & Treatment of Children* 17, 86–97.

Williams, R.B. et al. (1980): ”Type A behavior, hostility and coronary arteriosclerosis,” *Psychosomatic Medicine* 42, 539–549.

Williams, R.J. et al. (2011): *Gambling in Alberta: History, Current Status, and Socioeconomic Impacts*. Final Report to the Alberta Gaming Research Institute. Edmonton, Alberta. April 2, 2011. http://hdl.handle.net/1880/48495.

Williams, R.J. et al. (2012): *The Population Prevalence of Problem Gambling: Methodological Influences, Standardized Rates, Jurisdictional Differences, and Worldwide Trends*. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long-Term Care. May 8, 2012. http://hdl.handle.net/10133/3068.

Williamson, O.E. (2000): ”The new institutional economics: Taking stock, looking ahead,” *Journal of Economic Literature* XXXVIII(3), 595–613.

Wimark, T. (2018): *Boendesegregation i Sverige – en översikt av det aktuella forskningsläget*. Rapport 5, Delegationen Bostad 2030.

Windell,K. (2015): *Samhällsnytta och affärsnytta i samspel?* Kapitel 5 i *Nyttan med allmännyttan,* Tapio Salonen (Red.) Liber: Stockholm.

Winson, G.C., Zimmermann, D.J. (2014): ”Peer Effects in Higher Education,” i Hoxby, C. (ed.), *College Choices: The Economics of Where to Go, When to Go, and How to Pay For It*. Chicago: University of Chicago Press.

Wisman, J.D. (2011): ”Inequality, social respectability, political power, and environmental devastation,” *Journal of Economic Issues* 45(4), 877–900.

Wondratschek, V. et al. (2013): ”The short- and long-term effects of school choice on student outcomes: evidence from a school choice reform in Sweden,” *IFAU Working Paper* 2013:20, IFAU, Uppsala.

World Bank (2005): *World Development Report 2006*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2006): *Where is the Wealth of Nations?* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2011): *The Changing Wealth of Nations 2011.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2017): *World Development Report 2018. Learning to Realize Education's Promise.* Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2018): *The Changing Wealth of Nations 2018.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2019): *World Development Report 2019. The Future of Work*. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2020): *Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, D.C.: The World Bank.

WSIPP (2018): *Benefit-Cost Technical Documentation*. Olympia: Washington State Institute of Public Policy.

Xuan, Z. et al. (2016): ”Alcohol policies and suicide: A review of the literature,“ *Alcoholism: Clinical and Experimental Research* 40(10), 2043–2055.

You, J.-S. (2018): ”Trust and Corruption,” i Uslaner (ed.) (2018).

Yourstone, J. m.fl. (2018): *Hedersrelaterat våld och förtryck – mot förbättrad kunskap om förövarna.* Kriminalvården.

Zak, P.J., Knack, S. (2001): ”Trust and growth,” *The Economic Journal* 111 (April), 295–321.

Zenou, Y. m.fl. (2006): *Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?* Rapport 2006:1, IFAU, Uppsala.

Zetterqvist Nelson, K., Hagström, M. (2016): *Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – Röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt*. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE).

Zimmerman, F. (2018): *Det tillåtande och det begränsande. En studie om pojkars syn på studier och ungdomars normer kring maskulinitet*. Akad. avh., Göteborgs Universitet.

Åkerlund, D. et al. (2014): ”Time preferences and criminal behaviour,” *IZA Discussion Paper* No. 8168, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

Åslund, O. et al. (2011): ”Peers, Neighborhoods, and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy,” *American Economic Journal: Applied Economics* 3(2), 67–95.

Åslund, O. et al. (2018): ”Education and criminal behavior: insights from an expansion of upper secondary school,” *Labour Economics* 52 (June), 178–192.

Öhlin J., Palmquist S. (2016): *Värdet av internationell kompetens: arbetskraftsinvandringens bidrag till produktion och välfärd*, Svenskt Näringsliv.

Östh, J. et al. (2013): ”School choice and increasing performance difference: A counterfactual approach,” *Urban Studies* 50(2), 407–425.

Kommittédirektiv 2018:74

En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet

Beslut vid regeringssammanträde den 2 augusti 2018

Sammanfattning

En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet – en jämlikhetskommission – får i uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka möjligheterna till social rörlighet. Kommissionens förslag ska sammantaget bidra till ökad jämställdhet och en förbättrad integration.

Den ekonomiska jämlikheten ska framför allt främjas genom åtgärder som bidrar till en så jämn fördelning av marknadsinkomsterna som möjligt. Kommissionen ska mot denna bakgrund:

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

Förslagen ska främja jämlikhet på ett sådant sätt att ekonomins funktionssätt och tillväxtpotential stärks.

Kommissionen ska vidare verka för en bred diskussion om hur ekonomisk jämlikhet och social rörlighet kan främjas.

Kommissionen ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om sitt arbete och regelbundet presentera förslag

och andra resultat av arbetet. Kommissionens arbete ska slutredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 maj 2020.

Bakgrund

Jämlikhet handlar ytterst om att människor ska betraktas som lika mycket värda och ha samma förutsättningar, möjligheter och villkor i samhället. Ekonomisk jämlikhet utgör en central del av den övergripande jämlikheten. Den ekonomiska jämlikheten påverkas av en rad faktorer, t.ex. skillnader i humankapital, dvs. enskilda individers produktiva förmåga, maktförhållanden, ett samhälles demografiska situation, den tekniska utvecklingen och internationaliseringen av ekonomin. På grund av variationer i dessa faktorer kommer det alltid att finnas en viss ekonomisk ojämlikhet.

På kort sikt kan fördelningen av marknadsinkomster, dvs. inkomster från arbete och kapital, främst förändras genom utformningen av skatter och transfereringar. På längre sikt är det även möjligt att påverka den ekonomiska jämlikheten genom åtgärder som ökar och utjämnar humankapitalet, liksom förhållandena på arbetsmarknaden. En långsiktigt jämlik fördelning av humankapital uppnås därför dels genom mer jämlika uppväxtvillkor i hemmet, dels genom insatser i det omgivande samhället som kompenserar för ojämlika uppväxtvillkor. Det är också möjligt att påverka den ekonomiska jämlikheten genom insatser som påverkar kapitaltillgångarnas fördelning och åtgärder som motverkar korruption och stärker demokratin och rättssäkerheten.

Konsekvenser av ekonomisk ojämlikhet

Vissa ekonomiska skillnader kan vara både legitima och nödvändiga för att ekonomin ska fungera väl och det samlade välståndet växa. Om inkomstskillnaderna blir alltför stora tenderar de dock att motverka andra viktiga mål i samhället, som sammanhållning, tillit och allas lika möjlighet att påverka samhällsutvecklingen.

Ekonomisk ojämlikhet, och i synnerhet ekonomisk utsatthet, har även betydelse för möjligheterna att uppnå en jämlik hälsa. Trygga inkomst- och försörjningsmöjligheter stärker människors möjligheter att skapa resurser som är positiva för deras hälsa. Inkomster och försörjningsmöjligheter utgör därför ett av de åtta målområden

som fastställts för folkhälsoarbetet med fokus på jämlik hälsa (prop. 2017/18:249).

Stora inkomstskillnader kan vidare påverka den sociala rörligheten. Om de ekonomiska skillnaderna blir alltför stora mellan grupper är det svårare att ge alla individer samma möjligheter från start. Barn från hushåll med sämre socioekonomiska förutsättningar får då inte samma möjligheter som andra att utveckla sin egen potential.

Inkomstskillnaderna kan även ha betydelse för den ekonomiska tillväxten. Det råder inte någon konsensus om hur sambandet mellan inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt ser ut. Det finns teoretiska argument för att en jämn inkomstfördelning kan ha både positiva och negativa effekter på ekonomisk tillväxt. Likaså är resultaten av den empiriska forskningen inte entydiga när det gäller vilka effekter som inkomstfördelningen har på tillväxten, vilket återspeglar att det rör sig om komplexa samband. Det finns undersökningar som visar på att inkomstskillnader påverkar den ekonomiska tillväxten negativt, medan andra undersökningar visar att sådana skillnader har en motsatt effekt. Det finns dock få undersökningar som identifierar vilka av de möjliga sambanden mellan inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt som påverkar resultaten.

Sambandet mellan inkomstfördelning och ekonomisk tillväxt är nära kopplat till frågan om sambandet mellan storleken på den offentliga sektorn och ekonomisk tillväxt, eftersom en mer jämlik fördelning av resurser ofta kräver utjämning via transfereringar och offentligt finansierade verksamheter. Inte heller på detta område har man inom den empiriska forskningen kunnat hitta något starkt och entydigt samband. Å ena sidan har skatter och transfereringar i allmänhet snedvridande (negativa) effekter på incitamenten för t.ex. arbete, vilket minskar den samhällsekonomiska effektiviteten. Å andra sidan utgör den offentliga sektorn ett viktigt instrument för att utjämna skillnaderna i individernas förutsättningar och stärka den samlade produktiva förmågan i ekonomin, t.ex. genom att tillhandahålla utbildning och sjukvård. Det är därför inte bara omfattningen av utgifter och skatter som är av betydelse för ekonomins funktionssätt, utan också hur och till vad utgifterna används, liksom hur skatter och transfereringar utformas.

Även om det finns teoretiska och empiriska skäl för att en jämn inkomstfördelning kan påverka tillväxten både negativt och positivt har flera internationella bedömare, bl.a. Internationella valutafonden

(IMF) och OECD, på senare tid pekat på de negativa tillväxteffekter som mer ojämna inkomstfördelningar har. Troligtvis beror sambandet på en rad faktorer, som hur inkomstskillnaderna har uppstått, hur samhällets institutioner är utformade och i vilken utvecklingsfas som ekonomin befinner sig. Detta är viktigt att beakta vid utformningen av åtgärder som syftar till att motverka ojämlikhet.

Inkomstfördelningen i Sverige

Sverige har i en internationell jämförelse relativt små skillnader i inkomster och levnadsförhållanden. Under de senaste decennierna har inkomstskillnaderna, mätt på årsbasis, ökat i Sverige, precis som i många andra jämförbara länder. Skillnaderna har dock ökat mer i Sverige än i andra OECD-länder sedan mitten av 1980-talet. Eftersom den sociala rörligheten mellan generationer generellt är större i länder med en jämnare inkomstfördelning riskerar även den sociala rörligheten att minska när inkomstskillnaderna ökar.

Inkomsterna bland de som har högst inkomster har ökat betydligt mer än för resten av befolkningen. Samtidigt har inkomsterna bland de som har lägst inkomster inte ökat lika mycket som för övriga delar av befolkningen. I Sverige har kapitalinkomster fått en ökad betydelse och bidragit till ökade inkomstskillnader. Vidare omfördelar inte skatter och transfereringar marknadsinkomsterna lika mycket som tidigare. Däremot har lönespridningen inte bidragit till utvecklingen i någon större omfattning.

Det finns också skillnader i inkomst mellan olika grupper i samhället. Skillnader finns mellan olika socioekonomiska grupper, mellan kvinnor och män samt mellan inrikes och utrikes födda. Inkomstskillnaderna mellan utrikes födda och individer födda i Sverige är stora och har ökat de senaste decennierna. Inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män har visserligen minskat under en längre tid, men betydande skillnader kvarstår fortfarande.

Det är inte bara inkomstskillnaderna som ökar; olikheterna ökar också på andra områden, t.ex. när det gäller folkhälsan. Folkhälsan i Sverige utvecklas positivt för befolkningen som helhet, men utvecklingen är inte lika positiv för alla grupper. Medellivslängden ökar i samtliga socioekonomiska grupper, men den ökar snabbare för individer med en högre utbildning. Även skillnaderna i studieresultat ökar.

Mätningar visar att studieresultaten för elever i grundskolan har sjunkit under en längre tid, även om resultaten förbättrats något under den senaste tiden. Samtidigt har skillnaderna mellan olika skolors resultat ökat, vilket främst förklaras av utvecklingen mot allt större skillnader i skolornas elevsammansättning med avseende på socioekonomisk bakgrund.

Även om lönespridningen inte har ökat i någon större utsträckning har skillnaderna i övriga villkor på arbetsmarknaden ökat under en längre tid. Det gäller bl.a. arbetsvillkor (inklusive anställningsform), arbetsrelaterad ohälsa och risk för arbetslöshet.

Skillnaderna har också ökat mellan olika delar av landet. Medan stora delar av landet upplever en god och växande ekonomi, finns det områden där inkomsterna och antalet jobb ökar betydligt långsammare. Även förutsättningarna att upprätthålla en god offentlig service, liksom tillgång till en digital infrastruktur med tillräcklig kapacitet, varierar mellan olika delar av landet.

Det finns tecken på en utveckling mot ökad segregation i vissa kommuner i Sverige. Segregation, som innebär att individer med liknande socioekonomisk bakgrund i stor utsträckning bor i samma områden, påverkar olika områden i samhället och tar sig olika uttryck. Det handlar i hög grad om ojämlika uppväxtvillkor och levnadsförhållanden, men också om att människor med olika bakgrund, erfarenheter och levnadsförhållanden inte i tillräcklig utsträckning möts och kommunicerar med varandra. Arbetet för att minska segregationen tar därför sikte både på att skapa mer jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser, vilket bidrar till ett Sverige som håller ihop och ytterst till en fungerande demokrati.

Områden av särskild betydelse för jämlikhet och delaktighet

Det finns områden som kan vara av särskild betydelse för att på lång sikt öka den ekonomiska jämlikheten. Nedan behandlas några av dessa områden. Eftersom skillnader i levnadsförhållanden ofta följer kön och födelseland är jämställdhet och integration viktiga faktorer att beakta inom samtliga områden.

Arbetsmarknad

Ersättning för förvärvsarbete är hushållens viktigaste inkomstkälla. Fördelningen av arbetsinkomsterna har därför en mycket stor betydelse för inkomstfördelningen i stort. På en övergripande nivå bestäms arbetsinkomsternas storlek bl.a. av hur produktionsresultatet fördelas mellan ersättning för kapital och ersättning för arbete, samt antalet förvärvsarbetade timmar.

Av denna anledning är det viktigt med en väl fungerande arbetsmarknad, som tar till vara människors kompetens och vilja att arbeta. När fler arbetar minskar inkomstskillnaderna och grunden för individernas självbestämmande stärks. En hög sysselsättning bland både kvinnor och män är därför viktig för att uppnå små inkomstskillnader. Detta innebär också att ökad jämställdhet på arbetsmarknaden är viktigt för att uppnå ökad ekonomisk jämlikhet Även arbetet mot diskriminering samt för lika rättigheter och möjligheter är betydelsefullt för att öka denna jämlikhet.

Även om sysselsättningsgraden generellt sett är hög i Sverige finns det grupper där sysselsättningsgraden fortfarande är för låg och arbetslösheten fortfarande är för hög, t.ex. bland personer utan avslutad gymnasieutbildning och bland personer födda utanför Europa. Detta är en viktig orsak till ekonomisk ojämlikhet. En framgångsrik integration är därför av stor betydelse för att minska skillnaderna i samhället. Även individers hälsa påverkar deras förutsättningar att komma i arbete.

Löneskillnader beror på flera olika faktorer. En del av löneskillnaderna speglar skillnader i fråga om humankapital. Det är därför viktigt av såväl demokratiska som sociala skäl att säkerställa att alla har möjlighet att investera i sitt humankapital. Detta minskar också behovet av en direkt omfördelning av resurser via skatter och transfereringar.

Parternas ansvar för lönebildningen är en grundpelare i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Staten har ett övergripande samhällsekonomiskt ansvar, men huvudansvaret för lönebildningen ligger hos arbetsmarknadens parter. Kollektivavtal som omfattar merparten av de anställda på arbetsmarknaden bidrar till att begränsa skillnader i löner och andra arbetsvillkor. Samverkan mellan staten och parterna på arbetsmarknaden bidrar till en väl fungerande arbetsmarknad och kan också underlätta de krav på omställning som en ständigt pågående strukturomvandling ställer.

Offentligt finansierade välfärdstjänster

Offentligt finansierade välfärdstjänster, som t.ex. utbildning samt sjuk- och hälsovård ger människor förutsättningar att själva styra över sina liv. Eftersom välfärdstjänsterna finansieras genom skatter, och ska fördelas efter behov, minskar skattefinansierade välfärdstjänster inkomstskillnaderna.

En kvalitativ utbildning med jämlika förutsättningar under hela livet, från förskola till vuxenutbildning och högre utbildning, är en grundförutsättning för att människor ska kunna forma sina egna liv, och för en ökad ekonomisk jämlikhet. Möjligheter till utbildning och omställning under hela arbetslivet, för såväl kvinnor som män, ger också både individer och samhälle bättre förutsättningar att möta strukturförändringar.

Det är även viktigt för den ekonomiska jämlikheten att befolkningen erbjuds en behovsanpassad och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. En sådan vård ska vara jämlik, jämställd och tillgänglig. Med en jämlik vård menas att alla ska erbjudas vård utifrån behov, på lika villkor och med ett gott bemötande. Med en jämställd vård avses att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor. Med en vård som är tillgänglig avses bl.a. en vård som är lätt att komma i kontakt med och som ges i rimlig tid.

Regionala skillnader och segregation

Människors möjligheter till arbete och goda livsvillkor varierar kraftigt mellan olika delar av Sverige. Det handlar om skillnader i möjlighet till arbete, bostäder, utbildning, offentlig service och trygghet mellan stad och land och mellan olika områden, kommuner och regioner.

Segregation, där vissa delar av befolkningen är separerade från andra, förekommer oftast i storstäder, men märks i dag även i mindre städer och samhällen. Uppkomsten av segregationsmönster i Sverige förklaras i första hand av socioekonomisk segregation. De som bor i områden med socioekonomiska utmaningar riskerar vidare att inte ha samma förutsättningar för bl.a. utbildning, etablering på arbetsmarknaden och ekonomisk försörjning. Segregation kan även förstärka skillnader i förutsättningar för individer, såväl kvinnor som män,

flickor och pojkar. Regeringen har presenterat en långsiktig strategi för arbetet med att minska och motverka segregation (Ku2018/01462/D).

Segregationen är nära förknippad med segmenteringen på bostadsmarknaden, där olika upplåtelseformer ofta är koncentrerade till specifika bostadsområden. Upplåtelseformerna, t.ex. hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt, skiljer sig åt när det gäller finansieringskrav och boendekostnader. Skillnader i ekonomisk ställning och prisskillnader på bostäder, respektive efterfrågeöverskott på hyresmarknaden i form av långa kötider, kan därför påverka var människor bosätter sig. Bostaden är för många hushåll också den viktigaste tillgången. Denna tillgång kan ge både ekonomisk och social avkastning. Ojämlika förutsättningar att skaffa sig en bostad bidrar därmed till att förstärka segregationstendenserna. Skillnader i tillgång till – liksom i förutsättningar att bygga upp – kapital är en del av den ekonomiska jämlikheten och har stor betydelse för den rumsliga segregationen, för skillnader i boendemiljö och uppväxtvillkor och för möjligheterna till social rörlighet.

I områden med socioekonomiska utmaningar finns flera samverkande faktorer som var och en kan leda till ökad kriminalitet i området. Det handlar bl.a. om arbetslöshet, ohälsa och oavslutad skolgång. Faktorerna bidrar till att ungdomar i dessa områden har en högre risk att dras in i kriminalitet. För det enskilda området riskerar en ökad kriminalitet att försämra förutsättningarna för egen försörjning och därmed öka ojämlikheten.

De senaste årtiondena har det skett stora strukturella förändringar i befolkningen, vilket påverkat hela Sverige. Bland annat har den långsiktiga trenden mot en ökad urbanisering fortsatt, och befolkningens ålderssammansättning förändrats. Detta har lett till att befolkningen ökat kraftigt i vissa delar av Sverige, medan den stagnerat eller minskat i andra. Även befolkningens ålderssammansättning varierar mellan olika delar av landet.

Utvecklingen har också påverkat möjligheterna att leva och arbeta i hela Sverige. Det måste finnas förutsättningar för att jobbtillfällen och ekonomisk tillväxt ska spridas i hela landet. För att öka sannolikheten för att de arbetstillfällen som växer fram kan matchas av utbildad arbetskraft är det samtidigt viktigt att arbetskraften är rörlig. Detta är också nödvändigt för att inkomstskillnaderna ska minska. Skillnader i uppväxtvillkor på grund av segregation, liksom varierande

förutsättningar för jobb och utbildning i olika delar av landet, är viktiga delförklaringar till inkomstskillnaderna i Sverige.

Uppdraget

En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet – en jämlikhetskommission – ges i uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka förutsättningarna till social rörlighet. Arbetet ska utgå från befintlig och vetenskapligt grundad kunskap om olika faktorers långsiktiga påverkan på ekonomisk jämlikhet samt om strategier och åtgärder som bidrar till att minska skillnader i inkomster. Kommissionens förslag ska främja ekonomisk jämlikhet på ett sådant sätt att ekonomins funktionssätt och förmåga att växa samtidigt stärks. De förslag som kommissionen lämnar ska främst avse åtgärder som stärker förutsättningarna för ett långsiktigt jämlikt utfall av marknadsinkomster, och därigenom indirekt bidrar till en jämnare fördelning av inkomster.

Kommissionen ska föreslå åtgärder som har direkt betydelse för såväl inkomstskillnaderna som skillnader i tillgång till eller i förutsättningar att bygga upp kapital, men det är viktigt att dessa som helhet är utformade så att de stärker ekonomins förmåga att växa.

Kommissionen ska överväga behovet av såväl generella insatser som insatser riktade till specifika målgrupper för att minska skillnader i inkomst och levnadsvillkor på lång sikt.

Utifrån befintlig kunskap ska kommissionen identifiera och prioritera de politikområden som är viktigast för uppdraget. Inom dessa områden ska kommissionen lämna förslag som stärker förutsättningarna för en långsiktig utveckling mot ökad ekonomisk jämlikhet.

De förslag som kommissionen lämnar ska också sammantaget bidra till ökad jämställdhet och en förbättrad integration. Kommissionens förslag ska även förstärka arbetet för en jämlik hälsa.

Vid utformningen av förslagen ska kommissionen beakta relevanta resultat och erfarenheter från initiativ från exempelvis EU, OECD och IMF inriktade mot inkluderande tillväxt. I sitt arbete ska kommissionen också beakta resultat och erfarenheter av politik och reformer för ökad jämlikhet i andra länder.

Arbetet ska resultera i förslag som avser såväl staten som kommuner och landsting, samt andra relevanta samhällsaktörer.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Till kommissionen ska det knytas en referensgrupp med företrädare för relevanta samhällsaktörer. Gruppen ska omfatta, men behöver inte vara begränsad till, företrädare för statliga myndigheter, kommun- och landstingssektorn, inklusive regioner, samt för fackförbund, arbetsgivarorganisationer och ideella organisationer

En viktig del i kommissionens arbete är att aktivt informera om resultaten av kommissionens arbete samt att bjuda in till debatt och andra former av utåtriktad verksamhet.

I arbetet ska kommissionen beakta andra pågående arbeten som är relevanta för de frågeställningar som omfattas av uppdraget. Detta gäller i synnerhet Långtidsutredningen 2019 och det arbete som bedrivs av Delegationen mot segregation (Ku 2017:01).

Kommissionen ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om sitt arbete och regelbundet presentera förslag och andra resultat av arbetet.

Kommissionen ska slutredovisa sitt arbete till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 maj 2020.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:56

Tilläggsdirektiv till Jämlikhetskommissionen (Fi 2018:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 14 maj 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 2 augusti 2018 om direktiv till en kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet (dir. 2018:74). Kommittén tog namnet Jämlikhetskommissionen. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 31 maj 2020. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 31 juli 2020.

(Finansdepartementet)

Referensgrupp

Referensgruppen samlades i inledningen av kommissionens arbete i mindre grupper ämnesområdesvis, varvid ledamöterna presenterade sin syn på kommissionens direktiv och överlämnade egna publikationer av relevans för arbetet. Viss komplettering av detta material har sedan skett under arbetets gång. Referensgruppen hade ett plenarmöte i juni 2019, på vilket kommissionen presenterade pågående arbete och inbjöd till kommentarer och diskussion.

I referensgruppen har ingått representanter för följande myndigheter och organisationer:

Arbetsförmedlingen
Arbetsmiljöverket
Barnombudsmannen
Berättarministeriet
Boverket
Bris
Delegationen mot segregation
DHR
Diskrimineringsombudsmannen
Folkhälsomyndigheten
Funktionsrätt Sverige
Försäkringskassan
Jämställdhetsmyndigheten
Konkurrensverket
Konsumentverket
Kriminalvården
Kronofogdemyndigheten
Kulturrådet
Lika Unika
LO

Myndigheten för arbetsmiljökunskap
Myndigheten för delaktighet
Neuro
Polisen
Rädda Barnen
Rättviseförmedlingen
Röda Korset
Saco
Sios Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige
Skatteverket
Skolinspektionen
Skolverket
Socialstyrelsen
Svenskt Näringsliv
TCO
Tillväxtverket
Trafikverket
Universitetskanslersämbetet

Underlagsrapporter

Underlagsrapporterna är tillgängliga för nedladdning från kommissionens hemsida (www.jamlikhetskommissionen.se).

Roger Andersson och Emma Holmqvist: *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation*.

Karolina Ekholm: *Fördelningseffekter av framväxten av en globaliserad finansmarknad och den förda makropolitiken*.

Emma Fransson, Erik Grönqvist, Stavros Iliadis och Erica Lindahl: *Kvinnors ohälsa efter familjebildning: Vad vet vi om orsakerna och vad kan vi göra åt det?*

Jörgen Hettne: *EU-rätt som inte kommer från EU – om svensk överanpassning till EU:s regler*.

Thomas Hofmarcher, Anna Gustafsson och Ulf Persson: *Samhällets kostnader för spelproblem i Sverige*. (Rapporten är samfinansierad med Folkhälsomyndigheten.)

Martin Jacob: *Did the Changes in 3:12 Rules Foster Entrepreneurship? Empirical Evidence and Discussion of Alternatives*.

Maria Jarl, Per Kornhall och Ninni Wahlström: *Tre rapporter om skolan*.

Lars Nord: *Jämlikheten i det medialiserade samhället*.

Claes Sandgren: *Visselblåsning som medel för att stärka enskildas rätt i förhållande till starka ekonomiska intressen*.

Maria Stanfors och Anna Welander Tärneberg: *Det obetalda hem- och omsorgsarbetets fördelning mellan kvinnor och män – en fråga om jämställdhet med relevans för ekonomisk jämlikhet*.

Därtill har kommissionen bidragit till finansieringen av en masters thesis vid Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala Universitet (http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:1447876):

Marija Vasilevska: *Pausing Work During Pregnancy: Effects of Sick Leave on Long-Term Maternal Health*.

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visselblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]

Ökad trygghet för visselblåsare. [38]

Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]

Grönt sparande. [17]

Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]

Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]

Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]

En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]

En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska mångiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Grundpension. Några anslutande frågor. [32]

Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]

SVERIGES ALLMÄNNYTTA

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande

En gemensam angelägenhet
(SOU 2020:46)

Sveriges Allmännyttas synpunkter

Sveriges Allmännyttas synpunkter begränsas till de förslag som berör medlemsföretagens verksamhet.

20.3.1 Förbättrad tillgång till ekonomiskt överkomliga bostäder

Återställt mål för bostadspolitiken

Sveriges Allmännytta avstyrker förslaget att återgå till den målformulering för bostadspolitiken som gällde fram till 2008. Bostadsfrågor handlar om långsiktig verksamhet och därför måste de mål som ställs upp vara långsiktigt hållbara, vilket förutsätter att de bygger på breda politiska överenskommelser. Det nuvarande målet för bostadsmarknaden formulerades i regeringens proposition om statsbudgeten för 2009 och lyder: *Målet för Bostadsmarknad är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven*. Ska detta mål uppnås behöver bostadspolitiken alltså fokusera både på att öka konsumenternas möjlighet att efterfråga lämpliga bostäder och på att öka utbudet så att det matchar behovet. Det behöver således byggas fler bostäder för att matcha behovet och hushållen måste också ha råd att efterfråga de bostäder de behöver.

Detta mål för bostadsmarknaden som formulerades 2008 har upprepats i senare budgetpropositioner och kvarstår således efter ett politiskt maktskifte. Det återfinns också i den senaste propositionen som avser statsbudgeten för 2021. Detta mål framstår därmed som brett förankrat och långsiktigt hållbart.

Sveriges Allmännytta anser dock att målet för bostadsmarknaden bör kompletteras med ett mål för bostadspolitiken vilket med nödvändighet blir mer övergripande. Ett sådant mål måste självklart ha ett brett politiskt stöd för att bli såväl meningsfullt som hållbart. Utgångspunkterna kan då vara vad som sägs i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och i FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling, om vilka det råder bred politisk enighet. I bostadsförsörjningslagen sägs att varje kommun ska planera i syfte ”att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder”. Översatt till nationell nivå skulle det innebära att skapa förutsättningar för alla i Sverige att leva i goda bostäder. Agenda 2030 betonar att långsiktigt hållbar utveckling förutsätter att den är ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar. Ett nationellt bostadspolitiskt mål skulle därför kunna formuleras på följande sätt:

Målet för bostadspolitiken är att skapa förutsättningar för alla i Sverige att leva i goda bostäder. Bostadsförsörjningen ska bidra till ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling.

Ökad statlig finansiering av bostadsbyggande

Sveriges Allmännytta anser att det finns skäl att fortlöpande följa och utvärdera effekterna investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande, inklusive konsekvenserna av de förändringar i förordningen som gjordes 2020. Nivå och utformning kan behöva ses över för att bidra till ökat byggande på de orter där bostadsbristen är störst.

Tilldelningen av de lägenheter som byggs med investeringsstöd bör dock inte begränsas till människor med låga inkomster, eftersom det skulle innebära att vi etablerar ett bestånd av särskilda socialbostäder i Sverige. Samhällets stöd för att alla ska kunna efterfråga en god bostad bör som tidigare utgöras av bostadsbidrag, vilket behöver höjas nivåmässigt. Investeringsstödet bidrar idag positivt till att öka bostadsbyggandet och samtidigt hålla nere hyrorna i nyproduktionen så att fler har råd att efterfråga bostäderna. Dock vill vi hellre se balanserade ekonomiska villkor mellan upplåtelseformerna, till exempel en låg moms på bostadshyra, för att öka byggandet av hyresbostäder samt höjda bostadsbidrag för att fler ska ha råd att efterfråga bostäderna.

Sveriges Allmännytta är i princip positiv till att det införs ett statligt topplån för byggande av bostäder på svagare bostadsmarknader. Vi har tidigare tillstyrkt förslaget från Utredningen om en förbättrad bostadsfinansiering om att Almi får i uppdrag att hantera marknadskompletterande statliga topplån utan subvention för ny- och ombyggnad av bostäder med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt. Vi framhöll att vidare att möjligheten att få topplån kan bli ännu viktigare framöver eftersom bankerna vill

begränsa sin risk och ofta inte låna ut mer än 65–70 procent. Det bör dock framhållas att på svagare bostadsmarknader är nedskrivningsproblematiken det överskuggande problemet när det gäller att få till stånd den nyproduktion som behövs. När marknadsvärdet är lägre än produktionskostnaden hjälper inte statliga topplån.

Regional planering för bostadsförsörjning

Sveriges allmännytta är negativ till rekommendationen att regionerna ska bedöma den regionala bostadsbristen för olika grupper och fördela ”byggtal” gällande bostäder för dessa grupper mellan kommunerna. En sådan ordning vore alltför ingripande i den kommunala självstyrelsen.

I departementspromemorian *Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen* (Ds 2021:2) föreslås att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska grundas på en analys av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden och att kommunerna i analysarbetet ska använda sig av ett underlag som Boverket tillhandahåller. Det kommer att underlätta för kommunerna att göra gedigna analyser som kan ligga till grund för kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen, utan att på något sätt ingripa i självstyrelsen. Att kommunerna i sin planering ska ta hänsyn till regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen framgår redan idag av bostadsförsörjningslagen.

Säkerställ resurser till bostadsförsörjningsåtgärder

Sveriges Allmännytta avstyrker förslaget om en översyn av Allbolagens bestämmelser om värdeöverföringar i syfte att precisera vilka förutsättningar som ska gälla för värdeöverföringar och analyseras i vilken mån sanktioner kan införas mot otillåtna värdeöverföringar.

Motivet till att begränsningsreglerna infördes var att bolagen ska kunna bygga upp en långsiktigt stabil ekonomi och kunna fullgöra sina uppgifter även i sämre tider. Samtidigt fick begränsningsreglerna inte bli alltför snäva då det skulle kunna leda till överkonsolidering och konkurrenssnedvridning. Vår uppfattning är att det överskott som uppkommer i bolaget bör kvarstanna och användas för att konsolidera företaget, till investeringar i ny- och ombyggnation eller sparas för kommande underhåll och att ägaren bör beakta detta. Samtidigt måste ägaren ha en rimlig rådighet över de medel som finns i det ägda bolaget. Mot bakgrund av alla dessa perspektiv framstår bestämmelserna i Allbolagen som väl balanserade mellan relevanta intressen.

Boverket följer utvecklingen noga och redovisar varje år vilka värdeöverföringar som gjorts. Under räkenskapsåren 2015–2018 lämnade omkring 60 procent av företagen inte någon värdeöverföring alls. Drygt 35 procent av företagen lämnade värdeöverföringar med tillåtet belopp och några enstaka företag lämnade värdeöverföringar utöver tillåtet belopp. Det bör rimligen tolkas som att regelverket i huvudsak fungerar väl.

Kommissionen berör dock särskilt frågan om vilka åtgärder som ska rymmas inom det tillåtna beloppet. Enligt Allbolagen handlar det om sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Detta är en bestämmelse som erbjuder ett ganska vitt tolkningsutrymme och det finns ett antal rättsfall som bekräftar detta. Men att ytterligare precisera vad en kommun får göra och inte göra framstår som vanskligt och möjligen som ett onödigt ingripande i den kommunala självstyrelsen. Utan en tydligare reglering av undantaget från värdeöverföringsbegränsningen är någon sanktion knappast möjlig av rättssäkerhetsskäl.

Ökad produktivitet i byggbranschen

Sveriges Allmännytta instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att finna metoder för att stimulera mer kostnadseffektiva sätt att bygga goda bostäder via upphandling och standardisering och att det inte behöver komma i konflikt med miljömässigt hållbara materialval. Konkurrensverket har konstaterat att de svenska byggkostnaderna är bland de högsta i EU och att incitamenten att få ned kostnaderna är svaga. Flera års stigande byggpriser har lett att allt färre människor kan efterfråga de nybyggda bostäderna. Det behövs en ökad konkurrens som tvingar fram en produktivitetsökning genom industrialisering och standardisering. Allmännyttans ramupphandling av ”Kombohus” visar att det går att bygga bra bostäder till kraftigt pressade priser.

Staten kan bidra till ett ökat byggande av bostäder som fler har råd att efterfråga genom åtgärder på skatteområdet som leder till balanserade ekonomiska villkor mellan upplåtelseformerna, genom att möjliggöra ett nationellt godkännande av tekniska egenskapskrav (typgodkännande) och genom att allmännyttan undantas från kravet på att tillämpa Lagen om offentlig upphandling (LOU). Detta krav leder idag – tvärtemot syftet – till längre byggtider, ökade byggkostnader och högre hyror. Ett sådant undantag bör vara möjligt på grund av Allbolagens krav på att de allmännyttiga bostadsbolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer.

Kommunerna kan bidra till ett ökat byggande genom att tillhandahålla planlagd attraktiv mark, hålla nere kommunala avgifter, begränsa krav i exploateringsavtal på att byggherren ska finansiera åtgärder i området samt ställa färre kommunala särkrav.

20.3.2 Ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet

Om marknadshyror

Sveriges Allmännytta anser liksom kommissionen att ett grundproblem på hyresmarknaden är att det finns för få bostäder med hyror som är rimliga för låginkomsthushåll och att det är svårt att se hur marknadshyror skulle bidra till lösningen på det problemet. Enligt Finanspolitiska rådet skulle en friare hyressättning som genomförs fullt ut för hela beståndet av hyresbostäder leda till att cirka 80 procent av alla hyresgäster får högre hyror. Det kan leda till ökade offentliga kostnader för att stödja hushåll med låga inkomster så att de ska kunna efterfråga en rimlig bostad. Hyresrätten är idag den upplåtelseform som har den högsta rörligheten.

Anpassade boenden för äldre

Sveriges Allmännytta anser att det statliga stödet för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer är av stor betydelse eftersom det möjliggör för fler äldre att flytta till en modern bostad med högre tillgänglighet än den befintliga bostaden, samtidigt som en vanligtvis större bostad frigörs och kan övertas av till exempel en barnfamilj. Även om det statliga stödet i ökad utsträckning inriktas på ”vanliga” bostäder med högre tillgänglighet kommer det också att behövas ett fortsatt stöd för byggande av särskilda boenden för äldre.

Förmånliga regler för uthyrning av del av bostad

Sveriges Allmännytta har inget att erinra mot rekommendationen att frigöra boendeutrymmen i befintligt bestånd genom uthyrning av del av bostad. Det begränsade intresset för att hysa inneboende handlar sannolikt till stor del om att flertalet hushåll idag knappast är beredda att dela kök, toalett och badrum med ett annat hushåll, något som knappast går att påverka genom att skatten på uthyrning av del av bostad begränsas. Den som permanent har bostadsyta ”över” och vill sänka sin boendekostnad föredrar sannolikt oftast att flytta till en mindre lägenhet i stället för att ha inneboende.

20.3.3 Upplåtelseneutral bostadsbeskattning

Sveriges Allmännytta anser liksom Jämlikhetskommissionen att bostadsbeskattningen ska vara upplåtelseneutral. Hyresrätten är idag ekonomiskt missgynnad. Regelverket på skatteområdet – med avdragsrätt för skuldräntor och ROT-åtgärder för de som bor i ägda bostäder – innebär omfattande subventioner på bostadsområdet och leder till obalans mellan upplåtelseformerna. Det är nödvändigt att balansen återställs för att

tillräckligt många nya bostäder ska byggas. Staten ska förhålla sig neutral till människors bostadsval. Hushållen ska kunna välja upplåtelseform utan att behöva ta hänsyn till statliga skatte- och bidragsregler.

De olika upplåtelseformerna – hyresrätt, bostadsrätt, äganderätt och kooperativ hyresrätt– skiljer sig åt juridiskt och ekonomiskt på flera sätt och någon fullständig neutralitet i regelverken kan därför inte uppnås. Med fokus på den enskilde bostadskonsumenten kan dock flera åtgärder vidtas för att skapa en bättre balans. Införande av en låg moms på bostadshyra, möjlighet till avdragsgilla avsättningar för framtida fastighetsunderhåll, slopande av uttagsbeskattningen, slopande av den kommunala fastighetsavgiften för bostadshyreshus och en utvidgning av stödet till ROT-åtgärder till att också omfatta hyreshus skulle sammantaget leda till mer balanserade ekonomiska villkor.

Obalansen mellan upplåtelseformerna ligger till stor del i skattesystemets konstruktion och kan svårligen lösas med en enskild åtgärd. Därför är det angeläget att denna fråga får en central plats i framtida utredningsarbete om reformering av skattesystemet.

20.3.4 En social bostadspolitik

En social bostadssektor

Sveriges Allmännytta anser att det behövs en bostadspolitik för alla, en generell bostadspolitik som ser till att hela bostadsmarknaden fungerar bra och inte en politik som reduceras till att träda in där marknaden misslyckas. De mest effektiva åtgärderna som gynnar dessa hushåll är därför sådana åtgärder som förbättrar den generella bostadspolitikens funktionssätt. Den generella bostadspolitiken kommer dock inte att räcka till utan behöver kompletteras med åtgärder som underlättar för svaga hushåll att komma in och stanna kvar på bostadsmarknaden. I bostadsförsörjningslagen tydliggörs också att varje kommun ska planera för att alla i kommunen ska leva i goda bostäder. Det innebär ett samhällsbyggande som kräver ett helhetsgrepp.

En generell bostadspolitik omfattar självklart alla upplåtelseformer. Det är viktigt att bostadspolitiken är neutral och undviker att styra människors boende genom att gynna eller missgynna någon upplåtelseform. Bostadspolitiken måste vara rättvis och behandla människor lika oavsett vilken upplåtelseform man väljer att bo i. Alla upplåtelseformer har sina fördelar och nackdelar, men de ska kunna tävla på lika villkor och hushållen ska fritt kunna välja den som passar bäst i den aktuella livssituationen.

I det allmännyttiga syftet med ett kommunalt bostadsföretag ingår både att tillgodose bostadsbehov för grupper med särskilda behov eller som av olika skäl har en svag ställning

på bostadsmarknaden, och att tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster. Därför är allmännyttans uppdrag att bygga och förvalta bostäder för alla. Det är ett viktigt bidrag till social hållbarhet och integration i samhället och gör den svenska allmännyttan unik i världen. Detta innebär att vi kan undvika ett system med subventionerade socialbostäder som reserveras för låginkomsttagare, i särskilda hus eller integrerade i ordinarie bestånd (”social housing”).

Att allmännyttan bygger och förvaltar bostäder för alla är också en förutsättning för att de allmännyttiga bostadsföretagen ska ha en god ekonomi. Skulle allmännyttan endast riktas till socioekonomiskt svaga grupper med subventionerad låg hyra innebär det att bolagen får sänkta fastighetsvärden och sämre möjlighet att bedriva en god förvaltning, underhålla fastigheterna och bedriva ett bostadssocialt arbete.

För samhället skulle det bli dyrt att subventionera bostäderna och det kräver också ett omfattande regelverk och en kontrollapparat. Enskilda människor och familjer riskerar att bli utpekade som fattiga som inte klarar sig själva. Inkomsttak kan också ge inlåsningseffekter. Det är inte en önskvärd utveckling på den svenska bostadsmarknaden.

Samhällets stöd till låginkomsthushåll för att de ska kunna efterfråga en lämplig bostad bör istället ges genom ett höjt bostadsbidrag, så att alla människor får bättre möjlighet att efterfråga bostäder de själva väljer.

Sveriges Allmännytta avstyrker bestämt förslaget att regeringen bör låta undersöka fler alternativ för en svensk social bostadssektor, däribland en statlig allmännytta, genom tilläggsdirektiv till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning, eller på något annat sätt.

Sveriges allmännytta instämmer inte i bedömningen att ett allmännyttigt statligt bostadsbolag som verkar för boendelösningar för utsatta grupper bör analyseras. Att driva bostadsföretag bör även fortsättningsvis vara en kommunal och inte statlig uppgift. Staten ska på olika sätt skapa förutsättningar för kommunerna att ta sitt bostadsförsörjningsansvar för alla som bor i kommunen. Det är kommunerna som med sin stora kännedom om lokala förhållanden och lokal bostadsmarknad samt närhet till invånarna har de bästa förutsättningarna att ta detta ansvar.

Idén om en statlig allmännytta för utsatta grupper leder också till begreppsförvirring. Med allmännytta har alltid avsetts ett företag som erbjuder bostäder för alla. En allmännytta för bara för vissa är märkligt språkbruk; den tänkta företeelsen bör snarare betecknas som särnytta eller socialnytta.

Med ett statligt bostadsföretag som endast tillhandahåller boendelösningar för utsatta grupper skulle vi få den sämsta tänkbara varianten av socialbostäder i form av särskilda hus för människor med låga inkomster och/eller social problematik. Risken är uppenbar att bostäderna i dessa hus får låg standard, att människorna som bor där blir utpekade på ett negativt sätt som fattiga eller ”socialfall” och att stigmatisering och segregationen ökar. En sådan utveckling är inte förenlig med det välfärdssamhälle som Sverige vill vara.

Allmännyttan som verktyg för social bostadspolitik

Sveriges Allmännytta avstyrker förslaget att lagen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag ses över med syfte att förtydliga det handlingsutrymme för att bedriva social bostadspolitik som finns inom ramen affärsmässighetskravet. Allbolagen och förarbetena till denna lag är tillräckligt tydliga. Bostadsaktiebolagen ska i allmännyttigt syfte främja bostadsförsörjningen genom att förvalta hyresbostäder och bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer, vilket innebär att de måste agera på ett sätt som inte snedvrider konkurrensen samt att relationen mellan kommunen och bolaget ska vara konsekvent affärsmässig och att kommunen inte får gynna det egna företaget. I förarbetena till Allbolagen framgår att även om verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer så ska kommunerna kunna använda sina företag för att fullgöra sitt bostadspolitiska ansvar.

Sveriges Allmännyttas erfarenhet är att kravet på att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer inte utgör något hinder för bostadsbolaget att samtidigt ta ett socialt ansvar. Snarare är affärsmässighet och lönsamhet en förutsättning för att kunna ta ett socialt ansvar. I förarbetena framgår vidare att i det allmännyttiga syfte som ett kommunalt bostadsföretag har ingår ett samhällsansvar och att ett sådant ansvar kan förenas med både god företagssed och ett affärsmässigt perspektiv. Kravet på att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer innebär inte att företaget ska sträva efter vinstmaximering, men givetvis ska endast sådana åtgärder vidtas som på något sätt och i vart fall på längre bedöms bli lönsamma. De sociala åtgärder som idag vidtas av flertalet allmännyttiga bostadsföretag bedöms också bli lönsamma på sikt och bidra till att öka fastighetsvärdena. Många privata fastighetsägare genomför också sociala åtgärder av samma skäl.

Jämlikhetskommissionen skriver att den nya Allbolagen främst påverkat bostadsförsörjningen för vissa grupper negativt och att det skulle bero på redovisningsprinciperna som kräver att värdet på fastigheter i mindre attraktiva lägen måste skrivas ner kort efter färdigställandet. Den kopplingen stämmer inte. Redovisningsreglerna gäller oavsett om företaget drivs enligt affärsmässiga principer eller självkostnadsprincipen. Kravet på nedskrivning av fastighetsvärden drabbar fastighetsägare på svaga marknader där marknadsvärdet är lägre än produktionskostnaden och har inget samband med vilka grupper som bor i huset.

Kommissionen spekulerar också i att Allbolagen skulle ha bidragit till att många allmännyttiga hyresvärdar ställer strikta krav på blivande hyresgäster. Sveriges Allmännytta delar inte den bedömningen. Tvärtom har utvecklingen under 10-talet gått i motsatt riktning. Kommissionen konstaterar själv på annan plats i betänkandet att det finns indikationer på att allmännyttiga hyresvärdar delvis lättat på sina inkomstkrav (sid. 454) och att andelen låginkomsttagare som bor i allmännyttan har ökat (sid. 453).

Jämlikhetskommissionen hänvisar till forskning av Martin Grander som menar att allmännyttan trots sin förändrade status har ett handlingsutrymme att motverka ojämlikheten på bostadsmarknaden, men att detta handlingsutrymme tolkas på olika sätt i de olika lokala sammanhang som de allmännyttiga bostadsbolagen befinner sig. Att allmännyttans uppdrag varierar mellan olika kommuner är naturligt mot bakgrund av skiftande demografiska förhållanden, varierande marknadssituation olika bostadspolitiska ambitionsnivåer. Sveriges Allmännytta har uppmärksammat att kunskaperna om bostadsförsörjningsfrågor liksom om allmännyttan och dess handlingsutrymme många gånger är otillräckliga hos såväl förtroendevalda som bland tjänstemän i kommunerna. Vår bedömning är emellertid att denna brist bäst åtgärdas genom upplysning och utbildning snarare än genom ingrepp i lagtexten.

Statlig hyresgaranti

Sveriges Allmännytta tillstyrker förslaget att införa en statlig hyresgaranti med Försäkringskassan som ansvarig myndighet. En sådan garanti kan underlätta inträdet på bostadsmarknaden för personer och hushåll – särskilt unga – som trots ekonomisk förmåga har svårt att få ett förstahandskontrakt. Den befintliga kommunala hyresgarantin – för vilken kommunerna erhåller statligt stöd – fungerar inte bra och används i väldigt liten utsträckning. Med en helt statlig hyresgaranti blir stödet som syftar till att underlätta för enskilda hushåll att kunna hyra en bostad lika stort och tillgängligt på likvärdiga villkor över hela landet. För att en sådan garanti ska bli effektiv måste den kunna sökas och beviljas i förväg så att den kan visas upp för hyresvärden i samband med kontraktsskrivning.

Modeller för att hantera strukturell hemlöshet bland barnfamiljer

Sveriges Allmännytta har inget att invända mot att mot att Boverket, Socialstyrelsen och intresserade kommuner utvecklar modeller för att få fram boende för strukturellt hemlösa barnfamiljer. Bostad Först-konceptet framstår i sammanhanget dock inte som relevant eftersom det bygger på omfattande stödinsatser till dem så hyr en sådan bostad. Ska problemet med strukturell hemlöshet undanröjas krävs andra åtgärder. De strukturellt hemlösa – såväl barnfamiljer som andra – saknar egen bostad därför att de inte har

ekonomiska förutsättningar att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. Bästa sättet att åtgärda problemet är därför att underlätta för dessa hushåll att ta plats på den ordinarie bostadsmarknaden. Det kräver nyproduktion till pressade priser med hyror som gör att bostäderna kan efterfrågas av fler, att bostadsbidragen höjs, att en statlig hyresgaranti införs och att hyresvärdar ser över och justerar de inkomstkrav som ställs på nya hyresgäster.

Återställ bostadsbidraget som bostadspolitiskt instrument

Sveriges Allmännytta tillstyrker förslaget att återupprätta bostadsbidraget som bostadspolitiskt instrument, vilket kräver en resursförstärkning med sikte på att höja den bidragsgrundande bostadskostnaden och ersättningsgraden. Som en del av den generella välfärdspolitiken behöver staten ge ett ekonomiskt stöd i form av bostadsbidrag som gör det möjligt för hushåll med svag ekonomi att efterfråga goda och tillräckligt rymliga bostäder oavsett om man bor i hyresrätt, bostadsrätt eller äganderätt. Utformningen av det statliga stödet till hushållen behöver ses över så att det passar dagens hushållstyper och nivåerna höjas så att de står i rimlig relation till dagens boendekostnader. Stödet behöver också utformas så att det inte försvagar hushållens intresse att öka sina arbetsinkomster eller bidrar till att driva upp byggkostnaderna och därmed hyran.

Sveriges Allmännytta anser att bostadsbidrag självklart ska räknas som inkomst i de fall en hyresvärd gör en prövning av den bostadssökandes inkomst. Bostadsbidraget är ett av samhällets viktigaste redskap för att hushåll med låga inkomster ska kunna efterfråga en lämplig bostad och den fastighetsägare som säger sig ta ett samhällsansvar bör absolut ta hänsyn till detta. Det här är en fråga där alla aktörer på hyresbostadsmarknaden självmant bör ta ett ansvar och någon lagstiftning ska inte behövas.

Ökat boendeinflytande vid standardhöjande åtgärder

Sveriges Allmännytta avstyrker förslaget att införa ett lagstadgat krav på hyresgästernas möjlighet att välja nivå vid renovering. Det kan många gånger vara bra att hyresgäster erbjuds olika upprustningsnivåer, men det är inte rimligt att en fastighetsägare ska tvingas att erbjuda olika upprustningsnivåer. Olika byggnader kan av tekniska skäl vara mer eller mindre lämpade för att kunna erbjuda olika upprustningsnivåer. I vissa fall kan ett erbjudande om olika upprustningsnivåer medföra kraftigt ökade kostnader om husets generella standard och tekniska utformning kräver en högre grad av standardisering för att få ett rationellt genomförande av ett upprustningsprojekt. Kommissionens förslag att hyresvärden ska vara skyldig att i meddelande till hyresgästen ange vilka åtgärder som är underhåll respektive standardhöjande åtgärder är inte så enkel som det låter. Inte sällan kan en underhållsåtgärd medföra en viss standardhöjning därför att produkten som byts ut, till

exempel en spis, idag har en högre standard än motsvarande produkt hade när huset byggdes.

När ett hyreshus står inför upprustning har hyresvärden och hyresgästen ibland olika perspektiv på behovet. Hyresvärden har ofta ett mer långsiktigt perspektiv – ett livscykeltänkande – och kan se ett behov av att göra en mer omfattande upprustning till modern standard så att lägenheterna blir attraktiva även för kommande generationer av hyresgäster. En enskild hyresgäst har ofta ett mer kortsiktigt perspektiv och kan prioritera att hålla nere sin egen hyra, vilket leder till uppfattningen att endast absolut nödvändiga renoveringsåtgärderna behöver utföras. Det är viktigt att hyreslagens bestämmelser bygger på en rimlig avvägning mellan dessa båda legitima intressen. Sveriges Allmännytta anser att nu gällande lagstiftning i allt väsentligt innebär en sådan rimlig avvägning.

Sveriges Allmännytta anser att upprustning och renovering av bostäder är en viktig fråga för både hyresvärdar och hyresgäster. Från hyresvärdarnas sida handlar det bland annat om avgörande investeringar för att säkra fastigheternas tekniska livslängd och en boendestandard som möter förväntningar även från framtida hyresgäster. För befintliga hyresgäster innebär upprustning och renovering förändringar i hemmet, den egna livsmiljön påverkas och även boendekostnaden. Därför är det viktigt med en väl fungerande dialog mellan hyresvärden och hyresgästerna inför och under en ombyggnad.

Sveriges Allmännyttas medlemsföretag har genomfört ett stort antal ombyggnadsprojekt under de år som nuvarande lagstiftning har gällt. Sveriges Allmännytta samlar fortlöpande in och sprider erfarenheter från detta arbete. Det har visat sig att en bra dialog och kommunikation med hyresgästerna är av stor betydelse. Bostadsföretagen börjar ofta med att fråga vad de boende själva önskar för förändringar och ger på olika sätt möjlighet till dialog och påverkan. När besluten väl är fattade lägger många bostadsföretag mycket tid och kraft på att i så god tid som möjligt informera om vad som ska hända och hur tidplanerna ser ut samt erbjuda olika valmöjligheter och upprustningsnivåer när så är möjligt.

Sveriges Allmännytta har tillsammans med Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen tagit fram ett avtal om samrådsprocess vid genomgripande ombyggnader för att underlätta för de lokala parterna. Enligt detta avtal ska hyresvärden informera hyresgästerna om vilka åtgärder som ska genomföras i hyresgästens lägenhet och om hyresgästen har möjlighet att välja olika ombyggnadsnivåer och/eller tillval ska dessa framgå. Samrådsförfarande och hyresförhandlingar är formellt olika processer med olika parter. I samrådet deltar representanter för hyresgästerna som bor i husen som ska byggas om. Hyran förhandlas med Hyresgästföreningen, när en förhandlingsordning om kollektiva förhandlingar finns. Hyresgästföreningen är dock inte alltid beredd att förhandla om hyran innan medgivandeprocessen är genomförd. Det innebär att det är svårt att ange hyresnivåer, eller ens

förväntade sådana. Ett väl fungerande samrådsförfarande ska dock främja att processerna hanteras parallellt så att den nya hyran kan vara förhandlad när hyresgästerna tar ställning till om de ska godkänna åtgärderna eller ej.

28.3.3 Skatteutgifter

ROT-avdraget

Sveriges Allmännytta anser att hyresrätten är ekonomiskt missgynnad och att obalansen till stor del ligger i skattesystemets konstruktion, vilken vi beskrivit ovan under avsnitt 20.3.3 ”Upplåtelseneutral bostadsbeskattning” i detta yttrande. Skattereduktionen för ROT-arbeten utgör det tydligaste exemplet på obalans mellan upplåtelseformerna eftersom denna subvention endast är tillgång för dem som äger sin bostad, trots att renoveringsbehoven är minst lika stora i det hyrda bostadsbeståndet. För att skapa en bättre balans mellan upplåtelseformerna ha Sveriges Allmännytta föreslagit ROT-stödet utvidgas till att också omfatta det hyra boendet, och då konstrueras på ett sätt som gynnar dem som hyr sin bostad.

Staten behöver ta ett samlat grepp på de frågor som rör bostadsbeskattning och bostadssubventioner för att de ska kunna bidra till att uppfylla ett bostadspolitiskt mål och målet för bostadsmarknaden. Ett sådant tillfälle kan vara den i januariavtalet stipulerade omfattande skattereform som bland annat ska bidra till att förbättra bostadsmarknadens funktionssätt och som förhoppningsvis utformas så att den får ett brett parlamentariskt stöd och därmed blir långsiktigt hållbar, vilket är särskilt viktigt för den långsiktiga verksamhet som byggande och fastighetsförvaltning innebär.

Stockholm den 5 mars 2021

Anders Nordstrand
Vd