

Fördelningsdebatten inför valet 2022 – centrala frågor och försök till svar

Frågor om inkomst- och förmögenhetsskillnader får stort utrymme i den politiska debatten och kan bli viktiga under valrörelsen 2022. I denna artikel granskar vi ett antal återkommande påståenden om Sveriges inkomstfördelning och finner att de ofta är överdrivna och ibland direkt felaktiga. Det gäller bl a Sveriges position i världens jämlikhetsliga, nivån på inkomstskillnaderna, kapitalinkomsternas betydelse och den ekonomiska politikens inverkan över tid. Vi pekar även ut ett antal brister i den officiella inkomststatistiken och diskuterar hur den kan förbättras.

Frågor om inkomst- och förmögenhetsskillnader har länge varit centrala i svensk ekonomisk-politisk debatt, men på senare år har de rönt särskilt stort intresse. Långtidsutredningen från 2019 (SOU 2019:65) fokuserade helt på inkomstfördelningen. Regeringens Jämlikhetskommission publicerade 2020 ett omfattande betänkande (SOU 2020:46). Ett par böcker om ojämlikheten i Sverige, Bengtsson (2020) och Suhonen m fl (2021a), fick stor uppmärksamhet på debatt- och kultursidor.

I valet 2022 kan fördelningsfrågorna mycket väl komma att spela en viktig roll. Vi som forskar inom detta område välkomnar en sådan diskussion, men vi konstaterar samtidigt att debatten ofta präglas av vilseledande, och ibland direkt felaktiga, påståenden om inkomstfördelningen. Utan korrigering kan de leda till felaktiga slutsatser och i värsta fall missriktad politik.

Syftet med denna artikel är att granska påståenden i den svenska fördelningsdebatten och presentera vår bild av den svenska inkomstfördelningen. Vi diskuterar påståenden om Sveriges rangordning i världens jämlikhetsliga, om inkomstskillnaderna kan anses höga eller ej, vilken roll kapitalinkomster spelar, samt hur den ekonomiska politikens betydelse har utvecklats över tid.

Våra slutsatser är följande. Sverige är sedan flera decennier ett av världens jämlikaste länder, trots att vi inte längre är landet med världens minsta inkomstskillnader. Sedan 1990-talet har de reala inkomsterna ökat markant i hela befolkningen, om än i högre takt i de översta skikten. Sedan 2015 har dock inkomstskillnaderna legat oförändrade, vilket är anmärkningsvärt med tanke på såväl kraftig invandring som coronakrisen. Påståenden om kraftigt ökande ojämlikhet och fattigdom är därför ofta överdrivna. Om man dessutom tar hänsyn till den omfattande omfördelning som offentliga välfärdstjänster medför i form av vård, skola och omsorg, minskar Sveriges

ANDERS BJÖRKLUND OCH DANIEL WALDENSTRÖM

Anders Björklund är verksam vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet. anders.bjorklund@sofi.su.se

Daniel Waldenström är verksam vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). daniel.waldenström@ifn.se

ojämlikhetsnivåer kraftigt. Kapitalinkomsternas ökade betydelse i hushållens inkomster har bidragit till ökade inkomstskillnader sedan 1990-talet, men huvuddelen av denna effekt härrör från temporära positionsflyttningar till följd av engångsvinster vid bostadsförsäljning, som dessutom övervärderas till följd av ändrade beräkningsregler sedan skattereformen 1991. Vår granskning har uppdagat ett antal brister i den offentliga inkomstfördelningsstatistiken och vi diskuterar hur SCB och finansdepartementet bör hantera en del av dessa problem.

Avsnitt 1 presenterar grundläggande utgångspunkter för att mäta inkomstskillnader. I avsnitt 2 granskar vi fyra centrala frågor i den svenska debatten. Vi avslutar i avsnitt 3 med några reflektioner kring kunskapsläget om svensk inkomstfördelning.

1. Disponibla årsinkomster i fördelningsanalyser

Debatten om inkomstfördelning utgår i regel från data över disponibla årsinkomster, alltså årets alla inkomster av arbete och kapital plus transfereringar minus skatter. Vidare beräknas den disponibla inkomsten på hushållsnivå så att hushållsmedlemmarnas inkomster summeras och därefter divideras med ett mått på hushållets försörjningsbörda (en s k ekvivalensskala). Alla medlemmar i hushållet, inklusive barnen, tilldelas rent statistiskt denna inkomstnivå. Slutligen mäts inkomstskillnaderna i hela befolkningen med ett lämpligt mått, ofta Ginikoefficienten, för att beskriva den övergripande fördelningen.

Syftet med detta mått på disponibel inkomst är att fånga upp individens konsumtionsstandard, vilken kan ses som en indikator på ekonomisk välfärd. Detta inkomstbegrepp har varit centralt i SCB:s officiella inkomststatistik sedan 1975 och används också i regeringens fördelningspolitiska redogörelser och i analyser av politiska förslag.

På det internationella planet började Luxembourg Income Study (LIS) redan tidigt på 1980-talet att samla in data från olika länder för att möjliggöra jämförande studier utifrån detta inkomstbegrepp.¹ Flera auktoritativa översikter av inkomstfördelningen i olika länder har använt LIS-data. Senare började OECD sammanställa statistik över inkomstfördelningen med detta inkomstbegrepp som riktmärke.² OECD beställer bearbetningar av nationella statistikbyråer (SCB för Sverige) och tillämpar definitioner som anses ge bästa möjliga jämförbarhet mellan länder. OECD exkluderar realiserade kapitalvinster från disponibel inkomst, medan det i Sverige är vanligare att inkludera dessa inkomster (vi återkommer till detta). OECD korrigerar också för hushållets försörjningsbörda med något annorlunda ekvivalensskalor än SCB. Sedan början av 2000-talet

¹ För översikter av LIS-databasen se Ravallion (2015) och hemsidan <https://www.lisdatacenter.org/our-data/lis-database/> (21 mars 2022).

² För översikter av OECD:s data se OECD (2015) och <https://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (21 mars 2022).

har EU ålagt sina medlemsländer att genomföra fördelningsstudier, EU-SILC, med detta inkomstbegrepp som ett av flera viktiga utfall.³ Även EU-SILC tillhandahåller en serie för disponibla årsinkomster exklusive reavinster men med något annorlunda hushållsdefinition och ekvivalensskala.

Det finns således en betydande forskningsmässig infrastruktur för data om inkomstfördelningen i olika länder. Detta betyder dock inte att det saknas problem kring data, något som vi återkommer till.

2. Frågor i fördelningsdebatten

Sveriges plats i den internationella jämlikhetsligan

Ett vanligt tema i den svenska debatten har varit att Sverige gått från att vara ”världens jämlikaste land” i början av 1980-talet till att bli ett ”mediokert” land i den internationella jämlikhetsligan. Även om det inte alltid är meningsfullt att använda tävlingsmetaforer för att beskriva länders ekonomiska utfall är jämförelser mellan länder av intresse. Inte minst eftersom det är svårt att teoretiskt fastställa vad som är ”optimala” nivåer på inkomstskillnader.

Figur 1 visar Ginikoefficienten för disponibla årsinkomster enligt SCB:s officiella serier med start 1975. Nivån var som lägst i början av 1980-talet efter en nedgång från 1975; åren 1980–84 låg den runt 0,20. Nivåerna i LIS ligger mycket nära SCB:s och visar att nedgången pågick ända sedan 1967.⁴

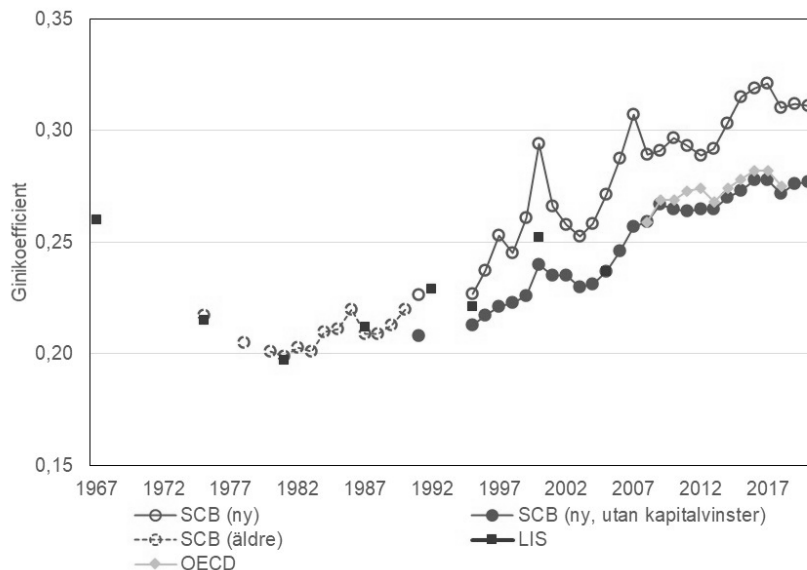
Var då Sverige världens jämlikaste land i början av 1980-talet? Något säkert svar kan inte ges eftersom fullt jämförbar internationell statistik saknas. Vi får använda observationer från LIS för att närma oss frågan. I figur 2 jämför vi Sverige med de tre övriga nordiska länderna, men data saknas för åren 1980–84 då den svenska fördelningen var som jämnast. För Norge finns data för 1979 och 1987, medan det för Danmark och Finland finns data först 1987. När man betraktar dessa observationer och jämför med Sveriges observation för 1981 förefaller Sverige ha haft den jämnaste inkomstfördelningen i början av 1980-talet. Men helt säker kan man inte vara, särskilt inte utifrån det faktum att Finland hade en lägre Ginikoefficient än Sverige 1987. Påståenden om att Sverige var ”världens jämlikaste land” bör således inte formuleras alltför starkt.

Man bör också fundera över om det tidiga 1980-talet alls är en relevant utgångspunkt när man diskuterar dagens inkomstfördelning. Detta var mycket speciella år för den svenska ekonomin med låg tillväxt, hög infla-

³ För information om EU-SILC se Eurostat (2014) och [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology) (21 mars 2022).

⁴ Under dessa år inkluderade LIS, liksom SCB, realiserade kapitalvinster i disponibel inkomst, vilket man inte gjorde från 1995 och framåt. Siffran från 1967 kommer från Levnadsnivåundersökningen (LNU) som genomförs av Institutet för social forskning (SOFI).

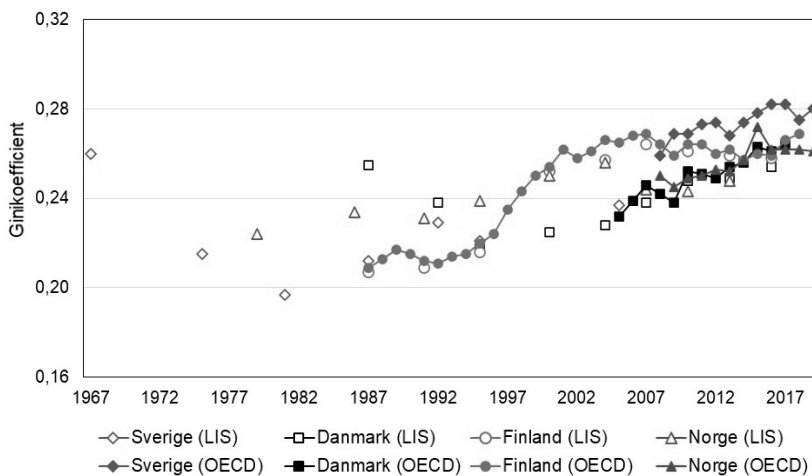
Figur 1
Inkomstskillnaderna
i Sverige enligt SCB,
LIS och OECD
1967–2020



Anm: SCB (äldre) avser äldre inkomst – och hushållsdefinition. SCB (ny) avser nya definitioner, registerdata används från 2011.

Källa: SCB, LIS och OECD.

Figur 2
Inkomstskillnaderna
i de nordiska länderna
enligt LIS och OECD
1967–2020



Källa: LIS och OECD.

tion, kostnadskris i industrin och mycket höga marginalskatter på arbete och sparande för breda grupper. Problem med fusk och minskat arbetsutbud uppmärksammades samtidigt som incitamenten att ta risk var låga. Troligtvis bidrog dessa ekonomiska förhållanden till det tidiga 1980-talets små inkomstskillnader.

Om vi vänder blicken till vår tid och andra länder: Är Sverige ett ”medio-kert” land i den internationella ligan? Vi börjar med att jämföra de 15 länder

som blivit EU-medlemmar fram till 1995 (inklusive Storbritannien) samt Norge och Schweiz. Vi använder här både OECD:s och EU-SILC:s data för perioden 2011–18.⁵ För dessa 17 länder finner vi med OECD:s data att Belgien, Danmark, Finland och Norge på 2010-talet ligger på i stort sett samma låga nivå, runt 0,26. Därefter följer Sverige och Österrike kring 0,275. Fyra andra länder ligger kring 0,29 medan länderna därutöver ligger på klart högre nivåer. Med EU-SILC som källa har Norge lägst Ginikoefficient (kring 0,24), följt av Belgien och Finland kring 0,25–0,26. Sverige ligger här kring 0,27 tillsammans med ytterligare fyra länder.⁶ Därefter kommer bland andra Tyskland på 0,297.

Sammantaget tyder således den befintliga internationella statistiken på att Sverige har gått från en trolig position som det jämlikaste landet i början av 1980-talet till att inte vara det under 2010-talet. Men Sverige hör ändå till de 5–7 länder (av 17 rika länder) med den lägsta spridningen i disponibla årsinkomster. Avståndet mellan Sverige och nationerna med lägst spridning kan knappast sägas vara dramatiskt, men däremot har resterande tio länder fortfarande påtagligt större inkomstskillnader. Eftersom rika länder generellt sett har mindre inkomstspridning än fattiga länder innebär detta resultat att Sverige med stor sannolikhet tillhör de jämlikaste länderna i hela världen.⁷

Figurerna 1 och 2 visar också att inkomstskillnaderna i Sverige blir större och ökar mer över tid när reavinster inkluderas och det är bilden av inkomstskillnaderna inklusive dessa vinster som främst förmedlats i den inhemska debatten.⁸ Det kan därför vara frestande att säga att de internationella siffrorna underskattar den svenska uppgången jämfört med andra länder då reavinsterna inte är med. Detta är dock en ren gissning. Bostadspriser och börsvärden har gått upp också i andra länder. Dessutom saknas information om reavinster i vissa länders inkomststatistik.

Vilka är då argumenten för att inkludera eller exkludera reavinster i ett välfärdsrelevant mått på disponibel inkomst? Det främsta argumentet för att inkludera sådana vinster är att de kan användas till konsumtion. Enligt Haig-Simons klassiska definition består inkomsten av vad som kan konsumeras under en viss period (här ett år) utan att framtida konsumtionsmöjligheter reduceras. Då blir svaret: löpande inkomst under året plus

⁵ Varken OECD eller EU-SILC har obrutna serier för åren 2011–18 så vi har beräknat ett genomsnitt för tillgängliga årsvärden. Underlaget är tillgängligt från författarna.

⁶ Belgien har hög jämlikhet enligt båda datakällorna, varför det är naturligt att fråga sig hur landet låg till i början av 1980-talet när Sverige hade sin mest jämna fördelning. Den första LIS-observationen för Belgien är från 1985 och ligger på 0,227, dvs något högre än Sverige. Belgien har således sedan mitten av 1980-talet passerat Sverige i termer av detta jämlikhetsmått.

⁷ Vissa f d socialistländer har relativt låg inkomstspridning enligt de internationella databaserna, exempelvis Tjeckien, Polen, Slovenien och Slovakien, men inkomstdata från dessa länder måste tolkas försiktigt. I en studie av Polen visar Brzezinski m fl (2021) att när man justerar den officiella inkomststatistiken, som bygger på intervjuundersökningar, med taxeringsdata och imputeringar för att bättre fånga in höginkomsttagare, så stiger Ginikoefficienten dramatiskt, från ca 0,3 till ca 0,4.

⁸ De fördelningspolitiska bilagorna presenterar i regel statistik som inkluderar reavinster, varför våra politiker får denna bild av inkomstskillnaderna.

reala värdestegringar på tillgångar under samma år. Detta är ett argument för att inkludera årets faktiska (eller upplupna) reala värdestegringar i årsinkomsten.

Argumenten mot att inkludera reavinster är flera. För det första är det teoretiska argumentet för inkludering inte begränsat till enbart realiserade kapitalvinster utan gäller även orealiserade kapitalvinster, som det ju inte samlas in data på.

Ytterligare ett problem är vinsternas tidsbestämning. I skattedata rapporteras vinsterna under försäljningsåret men den faktiska vinsten kan härröra från värdeförändringar under många år. Förutom en felaktig tidsbestämning innebär ansamlingen av flera års vinster till ett enda år att individens inkomster under det året blir icke-representativt höga.

Men problemen med reavinsters beräkning slutar inte här. Inte ens skattekunde-deklarationernas data ger helt korrekta mått på reala (inflationsjusterade) reavinster. För reavinster vid bostadsförsäljningar, vilka utgör drygt hälften av dessa vinster, finns en besvärande skillnad i skattereglerna för reavinster på bostäder mellan 1980-talet och början av 1990-talet och tiden därefter. Under 1980-talet kan man säga att de deklarerade vinsterna var reala eftersom inköpspriset fick räknas upp med inflationen när vinsten beräknades. Detta har inte varit möjligt sedan mitten av 1990-talet.⁹ Visserligen har inflationen varit låg sedan mitten av 1990-talet, men den har inte varit noll. Till detta kommer att åtskilliga bostäder som sålts sedan dess har inköpts långt tidigare med inflationseffekter på försäljningspriset som följd. För dessa vinster kan man således säga att de helt klart varit övervärderade i statistiken sedan skattereformen 1990–91, medan inflationsindexeringen under 1980-talet innebar en bättre beräkningsgrund.

För reavinster vid försäljning av värdepapper är bilden delvis en annan. Sedan början av 1990-talet har den nominella vinsten beskattats, vilket innebär en högre beskattning av den reala vinsten och att inkomsterna därför bör korrigeras nedåt. Däremot är det svårare att säga hur felet blir under 1980-talet, eller egentligen från 1976 då reglerna var identiska fram till 1990. Detta var en period med hög inflation vilket talar för att den reala vinsten beskattades relativt högt. Å andra sidan var bara 40 procent av reavinsten skattepliktig när värdepappren hade innehafts mer än två år, vilket innebär en lägre beskattning av den totala vinsten.¹⁰ Utan närmare utredning kan man inte uttala sig om storleksordningen på dessa båda fel i statistiken. I bästa fall tar de ut varandra och ger en rimlig skattning av de reala vinsterna från värdepappersförsäljning, men detta är osäkert.

Sammantaget bedömer vi att nivån på inkomsterna från reavinster är klart överskattade under 2000-talet på grund av den nominalistiska beräkningen. Under 1970- och 1980-talen var dessa problem mindre, dels eftersom hänsyn togs till inflationens inverkan och dels eftersom vinsterna

⁹ Se Björklund och Waldenström (2021) för mer detaljer.

¹⁰ Före 1976 var reavinster vid försäljning av värdepappersinnehav över fyra år helt skattebefriade.

på hus- och aktiemarknaderna totalt sett var mindre. Huruvida det är bäst att inkludera eller exkludera ett imperfekt mått på kapitalvinster är dock svårt att säga och behöver studeras närmare.

Inkomstskillnadernas storlek

I debatten hävdas ofta att inkomstskillnaderna har blivit mycket stora. Vad som är stort och litet i dessa sammanhang kan dock inte definieras tydligt, så ett återkommande pedagogiskt grepp är att jämföra inkomsterna mellan personer i toppen och botten av fördelningen i både relativa och absoluta termer.

Det finns emellertid flera problem med att göra sådana jämförelser. Ett problem är att skillnader i årsinkomster delvis återspeglar skillnader mellan faser i livscykeln. Exempelvis tjänar pensionärer mindre än yrkesaktiva och sådana skillnader försöker fördelningspolitiken delvis eliminera. Men vissa livscykelsskillnader uppfattas av många som legitima och därmed inte som orättvisa, exempelvis mellan studerande och nykomlingar på arbetsmarknaden och de som är etablerade på arbetsmarknaden.

Ett andra problem är att den disponibla inkomsten under ett år ofta inkluderar inkomster som kan betecknas som tillfälliga eller transitoriska. Det finns många exempel på tillfälligt höga och tillfälligt låga inkomster. Bonusutbetalningar och perioder av övertidsarbete bidrar till tillfälligt höga inkomster. Som redan nämnts är reavinster också en vanlig källa till tillfälligt höga inkomster, vilka tenderar att samlas i toppen av fördelningen. Perioder med föräldraledighet, deltidsarbete och arbetslöshet kan innebära tillfälligt låga inkomster.

Åtskilliga studier har jämfört hur inkomstskillnaderna påverkas av att använda årsinkomster jämfört med flerårsgenomsnitt.¹¹ Resultaten visar entydigt att spridningen blir större när årsinkomster används. Björklund och Jäntti (2011) finner att den svenska Ginikoefficienten minskar med drygt 15 procent, eller ca tre Ginipunkter, när man använder årsinkomster i stället för genomsnittliga inkomster under perioden 1980–90.

Ett annat problem med disponibla årsinkomster är att de inte beaktar den omfördelning som sker genom tillhandahållandet av offentliga välfärdstjänster. Att kollektiva offentliga tjänster som försvar och rättsväsende ignoreras är rimligt. Att däremot ignorera naturainkomster i form av individinriktade tjänster såsom barnomsorg, utbildning, sjukvård och äldreomsorg blir problematiskt eftersom sådana tjänster betingar höga värden och har tydliga fördelningspolitiska mål.

Det finns några försök att addera värdet av dessa tjänster till de kon-

¹¹ Valet mellan års- och livsinkomster är inte oproblemiskt då även tillfälliga inkomstchocker kan försämra välfärden. Tillfälligt höga inkomster torde de flesta kunna anpassa sin långsiktiga konsumtion till. Men det finns argument för att vissa personer kan ha svårt att parera tillfälligt låga inkomster och att ett år t o m kan vara en alltför lång tid för att identifiera försörjningsproblem med negativa konsekvenser för den ekonomiska välfärden. Detta gäller om inkomsterna under en kortare period, säg en månad, helt enkelt inte räcker till att betala nödvändiga utgifter för mat och hyra.

tanta transfereringsinkomsterna och därefter studera fördelningen av de (upp)justerade inkomsterna.¹² Finansdepartementet och SCB har sedan 2003 en modul i sin FASIT-modell som adderar värdet av sådana tjänster till disponibel inkomst.¹³ Tjänsternas värde har då skattats med produktionskostnaden eftersom det saknas marknadspriser. För avgiftsbelagda tjänster räknas värdet av de tillagda tjänsterna netto efter avdragna avgifter. En första viktig slutsats från tillgängliga studier är att *nivån* på de disponibla inkomsterna stiger påtagligt när värdet av tjänsterna adderas; de justerade disponibla inkomsterna blir i regel 20–30 procent högre än de kontanta disponibla inkomsterna.

En fördelningsanalys av justerade disponibla inkomster som inkluderar värdet av välfärdstjänster är dock inte utan problem. En utmaning är att flera välfärdstjänster fördelas efter behov. Äldres behov av omsorg är högre än yngres och gravt sjuka personers behov av sjukvård är högre än friskas. Att rent mekaniskt tilldela dem som erhåller sådana tjänster värdet av desamma utan att beakta de underliggande behoven kan få märkliga effekter; människor som genomgått dyrbara operationer kan då räknas som höginkomsttagare. I senare forskning har Aaberge m fl (2018) tagit itu med dessa problem genom att tillämpa ”behovsanpassade ekvivalensskalor” som exempelvis tar hänsyn till att äldre har större behov av vård och omsorg och att familjer med barn i skolåldern har behov av skolor. En annan åtgärd är att de fördelar den faktiska konsumtionen av barnomsorg och utbildning på de familjer som erhåller tjänsterna i fråga, medan de för sjukvård och äldreomsorg tillämpar ett försäkringsperspektiv så att en person tilldelas det förväntade värdet av tjänsterna för den grupp de tillhör. Denna ansats tillämpar även SCB för läkemedel, öppen och sluten sjukvård.

När Aaberge m fl (2018) undersöker Sverige (med data från EU-SILC för inkomståren 2006 och 2009) finner de resultat som är i linje med tidigare svenska studier. Ginikoefficienten för justerade inkomster faller från 0,24 till 0,18 och relativa fattigdomstal för vissa grupper halveras eller t o m sjunker till noll. Det har således stor betydelse för bilden av skillnader i ekonomisk välfärd om värdet av välfärdstjänster tas med eller ej. Finansdepartementet redovisar i sin fördelningspolitiska redogörelse för 2020 (Regeringens proposition 2020/21:1, bilaga 3) en nedgång av Ginikoefficienten från 0,31 till 0,24 för år 2018.

Trots denna betydande effekt är vår bedömning att dessa analyser underskattar välfärdstjänsternas totala omfördelningseffekt. Skälet är att egenfinansiering i form av avgifter för vissa välfärdstjänster inte beaktas fullt ut. I vissa fall (särskilt för barn och äldreomsorg) är dessa avgifter inkomstprövade, vilket verkar utjämnande. Det är dock oklart exakt hur stor denna underskattning av utjämnningen av den ekonomiska standarden

¹² Se Waldenström (2012) för en genomgång av tidiga svenska studier.

¹³ SCB har dokumenterat detta i skriften *Offentliga välfärdstjänster 2015*.

är och det kräver en ingående studie för att uttala sig om detta.¹⁴

Sannolikt påverkas fördelningsjämförelser mellan länder när välfärdstjänster beaktas. Vissa länder har mer av privata försäkringslösningar medan andra har mer av offentliga lösningar. Aaberge m fl (2018) använder EU-SILC data från ett stort antal EU-länder. Den utjämnande effekten av välfärdstjänsterna återfinns i samtliga länder. För Sverige är denna utjämnande effekt något starkare än för de övriga nordiska länderna, varför Sverige faktiskt har en något lägre Ginikoefficient och relativa fattigdomstal än Danmark och Finland när värdet av välfärdstjänster inkluderas.

Det är slutligen också möjligt att trenden i den svenska inkomstfördelningen (som vi diskuterade ovan) blir annorlunda om värdet av välfärdstjänster räknas med. I den svenska debatten har det förekommit jämförelser mellan inkomstskillnaderna på 2000-talet och 1940-talet (Suhonen m fl 2021a). Dessa har med nödvändighet handlat om skillnader i bruttoinkomster och inte disponibla inkomster.¹⁵ För att sådana jämförelser ska bli meningsfulla är det dock rimligt att beakta att utgifterna för offentliga välfärdstjänster (vård, skola och omsorg) sedan dess har ökat trefalt i förhållande till hushållens övriga tjänster.

Kapitalinkomsternas betydelse

Kapitalinkomsternas ökade betydelse för inkomstskillnaderna i Sverige har betonats i flera rapporter och forskningsstudier och budskapet har även förmedlats vidare i den populära debatten.¹⁶ För många debattörer ligger det nära till hands att tolka en sådan utveckling i traditionella klasstermer, att kapitalägarna har blivit starkare och arbetskraften svagare. Så kan man onekligen tolka flera formuleringar i Suhonen m fl (2021a).

För att kunna bedöma dessa uppfattningar är det viktigt att begrunda vilka kapitalinkomster som ligger bakom de ökade inkomstskillnaderna. Baserat på den officiella inkomststatistiken visar exempelvis den Fördelningspolitiska redogörelsen från 2020 (Regeringens proposition 2020/21:1, bilaga 3, diagram 2.8) vilka kapitalinkomster som drivit utvecklingen av Ginikoefficienten från 2001 till 2018. En viktig drivkraft är reavinster vid försäljning av bostäder. Sådana vinster beror rimligen på bostadsmarknadens funktionssätt och efterfråge- och utbudsfaktorer på denna marknad. Visst påverkas efterfrågan och utbud i sin tur av räntor, skatter och bostadspolitik, men det handlar inte primärt om kapitalets makt över arbetet i produktionsprocessen. Här handlar det i stället om vinster som tillfallit breda

¹⁴ I statistiken tilldelas varje användare en inkomst som motsvarar välfärdstjänstens produktionskostnad minus den genomsnittliga avgiften i landet. Det betyder att de som betalar en lägre avgift än genomsnittet tilldelas en alltför låg inkomst, medan de som betalar en högre avgift än genomsnittet tilldelas en alltför hög inkomst. Den variation i avgifterna som bidrar till ytterligare utjämning av den ekonomiska välfärden begränsas när maxtaxa tillämpas, men elimineras inte helt. Maxtaxa tillämpas numera inom både barn- och äldreomsorg.

¹⁵ Vår bedömning utifrån Johansson (2006) och Roine och Waldenström (2008) är att skillnaderna i bruttoinkomster (för individer) var större på 1940-talet än på 2000-talet.

¹⁶ Roine och Waldenström (2008) lyfte fram kapitalinkomsternas ökade betydelse för den svenska inkomstfördelningens utveckling under senare tid.

grupper som ägt sin bostad och som haft den turen att bostadspriserna har ökat historiskt mycket under ett antal år.

De delar av reavinsterna som består av försäljning av värdepapper har starkare koppling till produktionskapitalet genom att det handlar om avkastning på förmögenheter och investeringar. Men sådana vinster har inte haft samma betydelse för inkomstutvecklingen sedan 2001.

Också räntornas inverkan har minskat stadigt på senare år och utgör i dag en liten del av kapitalinkomsterna. Utdelningar i form av aktieavkastning har också minskat när det gäller börsinvesteringar, medan utdelningar från fåmansbolag däremot har vuxit i betydelse under 2000-talet.

Ett mer direkt sätt att studera kapitalets och arbetets del av produktionsresultatet är att utgå från nationalinkomsten och beräkna andelarna som tillfaller kapitalet respektive arbetskraften. Det betyder att man utgår från en annan datakälla och ett annat inkomstbegrepp än den deklara-tionsbaserade statistiken. I nationalinkomsten ingår exempelvis inte kapitalvinster.

Figur 3 visar löneandelens utveckling sedan 1960, beräknad som summan av ekonomins arbetskraftskostnader dividerad med nettonationalinkomsten.¹⁷ Löneandelen har varierat mellan 70 och 83 procent under perioden. Det går emellertid inte att skönja någon tydlig trend sedan 1960-talet. I periodens början låg nivån strax under 80 procent, den varierade mellan 73 och 83 procent under 1970- och 1980-talen, låg sedan kring 75 procent under 1990- och 2000-talen, för att under 2010-talet sakta öka något upp mot 80 procent igen.

I figuren redovisas även betydelsen av att räkna fåmansbolagens utdelningar som en arbetsinkomst för ägarna trots att de formellt betraktas som kapitalinkomst.¹⁸ Löneandelen stiger då ännu mer under senare tid och landar i dag på en nivå över 80 procent, dvs samma nivå som 1970-talets toppnotering.

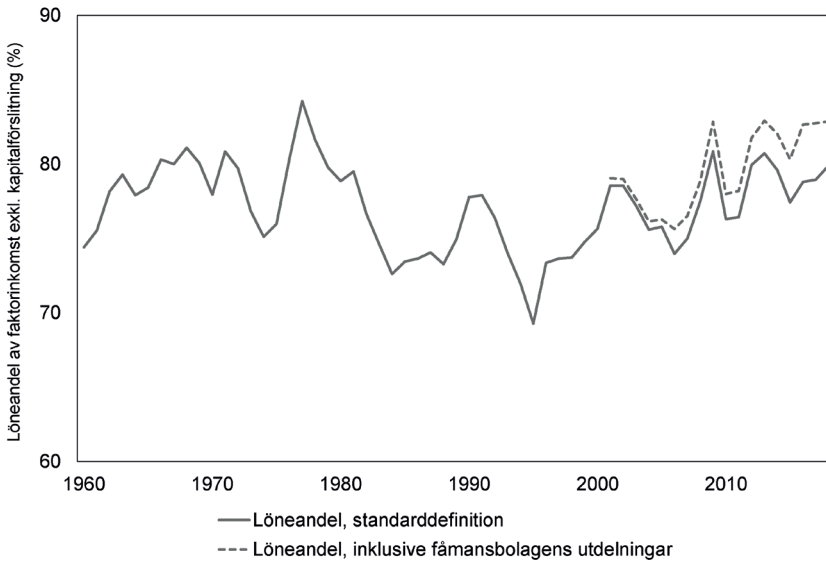
Sammantaget tyder således varken den traditionella fördelningsstatistiken eller nationalinkomstdata på en starkare roll för kapitalet i produktionsprocessen.

Fördelningspolitikens betydelse

En populär ansats inom tillämpad fördelningsanalys är att jämföra spridningen i marknadsinkomster med spridningen i disponibla årsinkomster. Tanken är att spridningen i marknadsinkomster fångar upp marknadskrafternas betydelse för inkomstfördelningen medan skillnaden mellan ojämlikheten i marknadsinkomster och ojämlikheten i disponibla inkomster ger en skattning av den utjämnande effekten av skatter och transfere-ringar.

¹⁷ Björklund och Waldenström (2021) diskuterar valet mellan netto- och bruttonationalinkomsten i detta sammanhang.

¹⁸ Studien av Alstadsæter och Jacob (2016) tyder på omfattande omvandling av arbetsinkomster till kapitalinkomster i sådana företag.



Figur 3
Löneandelen
i Sverige 1960–2018

Källa: Ameco (EU-kommissionen) för data över löneandelen och finansdepartementet för data över utdelningsinkomster i fåmansbolag.

I den svenska debatten har Suhonen m fl (2021a, 2021b), Bengtsson (2020), Bengtsson och Suhonen (2020) och även Jämlikhetskommissionen hävdad att det framför allt varit den utjämnande effekten av skatter och transfereringar som minskat i Sverige och som därför förklarar en stor del av de ökande skillnaderna i disponibla inkomster. Man kan nog säga att denna uppfattning blivit konsensus i debatten. En central referens är Pareliussen m fl (2018), som analyserar de fyra nordiska länderna samt femton andra OECD-länder under perioden 1991–2014. De finner att den utjämnande effekten av skatter plus transfereringar har minskat särskilt tydligt i Sverige och att det främst är transfereringarna som bidragit till detta.

Jämförelsen mellan ojämlikheten i marknadsinkomster och i disponibla inkomster må vara en rimlig första granskning av fördelningsdata i många sammanhang. Men den rymmer många problem och bör nog betraktas som rudimentär analys.¹⁹ Den mest uppenbara invändningen är att marknadsinkomsterna – både arbetade timmar och timlön – rimligen påverkas av transfereringar eller skatter. Detta är också skälet till att finansdepartementet i samarbete med SCB har utvecklat simuleringsmodellen FASIT, som i en dynamisk version beaktar hur vissa beteenden på arbetsmarknaden påverkas av skatter och transfereringar. Det är dock sällan som resultat från denna modell åberopas i den offentliga debatten.

¹⁹ Ansatsen är dock vanlig inom både tillämpad forskning och utredningsverksamhet. Vi har också själva vid flera tillfällen tillämpat den även om vi försökt påpeka de starka antaganden som krävs för slutsatser om politikens effekter.

Man skulle kunna hävda att ansatsen är någorlunda rimlig om den tillämpas på förändringar i inkomstfördelningen under tidsperioder då sysselsättning och arbetade timmar varit någorlunda konstanta. Men detta är knappast fallet under de perioder som står i centrum för debatten. LU-2019 redovisar AKU-statistik om sysselsättning och arbetade timmar för åren 2005–18. ”Sysselsättningen har ökat på relativt bred front” skriver LU som också redovisar statistik som visar att fördelningen av arbetade timmar (överenskommen arbetstid) successivt har blivit jämnare mellan 1995 och 2018.²⁰ Detta har bidragit till att arbetsinkomsterna utjämnats i befolkningen. Det torde också ha bidragit till att den reala inkomstutvecklingen har varit klart positiv över hela fördelningen av disponibla inkomster.

Förändringarna i skatte- och bidragssystemen – särskilt jobbskatteavdragen och den nominella frysningen av centrala transfereringar – har gjort det mer lönsamt att vara sysselsatt än att leva på bidrag och det är rimligt att tro att detta har påverkat sysselsättning och arbetade timmar. Detta skulle betyda att marknadsinkomsterna har påverkats i utjämnande riktning så att skatte- och bidragspolitiken och marknadsinkomsternas fördelning ger en orimlig bild av den kontrafaktiska utvecklingen med oförändrad fördelningspolitik. Resultaten i Pareliussen m fl (2018) ger då en överdriven bild av fördelningspolitikens bidrag till de ökade skillnaderna i disponibla inkomster.

När enkla före-efter analyser tillämpas över längre tidsperioder – såsom de tidsperioder då inkomstskillnaderna har vuxit i Sverige – uppstår också helt andra problem. En typ av problem är att själva inkomstbegreppen som tillämpas i skatte- och transfereringssystemen ändras. Vi beskrev ovan hur beskattningen av reavinsten av bostäder i Sverige har förändrats från att ha baserats på real vinst under 1980-talet till nominell vinst i våra dagar. Den reala vinsten, med uppräknig av inköpspriset för inflationen, blir uppenbart lägre än den nominella vinsten. Under det jämlika 1980-talet ingick således i fördelningsstatistiken förhållandevis lägre reala vinster som beskattades med en hög skattesats, medan vi sedan början av 1990-talet inkluderat höga nominella vinster i statistiken som i stället beskattats med en klart lägre skattesats.

Sammantaget menar vi således att det underlag som åberopas för att underbygga påståendet att det är fördelningspolitiken som förklarar ökade inkomstskillnader inte har den precision som ofta antyds när det förs fram i populär debatt. Vi vill inte utesluta att flera förändringar i skatte- och bidragspolitiken har haft effekter på inkomstfördelningen i riktning mot ökade skillnader. Men en sådan debatt blir mest konstruktiv om den tar sikte på jämförelser mellan konkreta alternativ för den ekonomiska politiken. Tyvärr saknas sådana inom svensk forskning och utredningsverksamhet kring inkomstfördelning.

²⁰ Finanspolitiska rådets rapporter använder samma statistik och visar också på den positiva sysselsättningsutvecklingen under dessa perioder.

3. Slutsatser

Vi har granskat ett antal återkommande påståenden i den politiska debatten om Sveriges inkomst- och förmögenhetsskillnader. Påfallande ofta saknar utspelen grund i fakta och forskningsläge, vilket bidrar till att snedvrیدا bilden av inkomstfördelningen och dess historiska utveckling. Exempelvis utmålas Sverige som ett land med mycket höga inkomstskillnader, vilket inte stämmer när man beaktar internationell fördelningsstatistik. Den ökade inkomstspredningen sedan 1980-talet utmålas ofta som extrem i såväl hastighet som storlek, men startperioden är problematisk eftersom inkomststatistiken inte är fullt jämförbar, och periodens höga skatter och regleringsnivåer innebär att ökningen efteråt delvis kan betraktas som en normalisering. Dessutom har ökningen skett i små steg över flera decennier och avstannat helt under de senaste åren. Ett påstående är att kapitalinkomsternas andel har vuxit kraftigt och att detta förklarar de ökande inkomstskillnaderna, men kapitalandelen i nationalinkomsten har i själva verket legat stilla i decennier och snarare minskat under senare tid.

I debatten har det framförts förslag på fördelningspolitiska åtgärder. Det är dock anmärkningsvärt hur få av dessa förslag som baseras på genomarbetade analyser av konkreta fördelningspolitiska åtgärder. En orsak till dessa försummelser är att den empiriska forskningen inom nationalekonomi ägnat sig mer åt att studera effekterna av historiskt genomförda åtgärder, ofta studerade som naturliga experiment, än framåtblickande analyser av reformförslag med hjälp av strukturella modeller. Detta har skapat ett underskott i forskningsunderlaget gällande fördelningspolitikens utformning. Eftersom det tar tid att skapa sådana analyser befarar vi att den kommande valrörelsen kommer att präglas av politiska förslag som saknar underbyggnad av rejäl analys.

I vår granskning har vi funnit flera brister i den svenska fördelningsstatistiken som ofta är så stora att de inte medger att säkra slutsatser kan dras i någon riktning. Vi menar att statistiken bör förbättras och kompletteras på flera punkter. Detta är framför allt en uppgift för SCB i nära samarbete med, och på uppdrag av, finansdepartementet. Dessutom bör huvudanalyserna breddas till att inkludera inkomstmått som mäter inkomster över längre tidsperioder och som beaktar omfördelningen i form av offentliga välfärdstjänster. Detta är en uppgift för såväl myndigheter som den akademiska forskningen.

Aaberge, R, A Langørgen och P Y Lindgren (2018), "Accounting for Public In-kind Transfers in Comparisons of Income Inequality between the Nordic Countries", *Nordic Economic Policy Review* 2018, s 175–205.

Alstadsæter, A och M Jacob (2016), "Dividend Taxes and Income Shifting", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 118, s 693–617.

Bengtsson, E (2020), *Världens jämlikaste land*, Arkiv förlag, Lund.

Bengtsson, E och D Suhonen (2020), "Nej, jämlikheten har inga djupa rötter i vår historia", *DN Debatt*, 6 september 2020.

Björklund, A och M Jäntti (2011), *Inkomstfördelningen i Sverige – SNS Valfärdsrådsrapport 2011*, SNS förlag, Stockholm.

Björklund, A och D Waldenström (2021), "Facts and Myths in the Popular Debate about Inequality in Sweden", DIAL Working Paper Series 08/2021.

REFERENSER

Brzezinski m fl (2021), "Sharing the Gains of Transition: Evaluating Changes in Income Inequality and Redistribution in Poland Using Combined Survey and Tax Return Data", under utgivning i *European Journal of Political Economy*.

Eurostat (2014), "Working Paper with the Description of the 'Income and Living Conditions Dataset'", manuskript, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1012329/1012398/D5.1.3-Working_paper_final_20141204-QfyCdr1I.pdf.

Johansson, M (2006), "Inkomst och ojämlikhet i Sverige, 1951–2002", Arbetsrapport 2006:3, Institutet för Framtidsstudier, Stockholm.

OECD (2015), *In It Together. Why Less Inequality Benefits All. Overview of Inequality Trends, Key Findings and Policy Directions*, OECD, Paris

Pareliussen, J K, M Hermansen, C André och O Causa (2018), "Income Inequality in the Nordics from an OECD Perspective", *Nordic Economic Policy Review* 2018, s 17–57.

Ravallion, M (2015), "The Luxembourg Income Study", *Journal of Economic Inequality*, vol 15, s 527–547.

Regeringens proposition (2020/21), bilaga 3, *Fördelningspolitisk redogörelse*, Regeringskansliet, Stockholm.

Roine, J och D Waldenström (2008), "The Evolution of Top Incomes in an Egalitarian Society: Sweden, 1903–2004", *Journal of Public Economics*, vol 92, s 366–387.

SCB (2015), *Offentliga välfärdstjänster 2015*, dokumentation till FASIT, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SOU 2019:65, *Långtidsutredningen*.

SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet*, Allmänna förlaget, Stockholm.

Suhonen, D m fl (2021a), "Ojämlikheten fördjupas i det svenska klassamhället", *DN Debatt*, 24 januari 2021.

Suhonen, D m fl (2021b), *Klass i Sverige – ojämlikheten, makten och politiken i det 21:a århundradet*, Arkiv förlag, Lund.

Waldenström, D (2012), *Regeringen och ojämlikheten – granskning av regeringens fördelningspolitiska redogörelser, 1992–2011*, Expertbilaga till Finanspolitiska rådet.