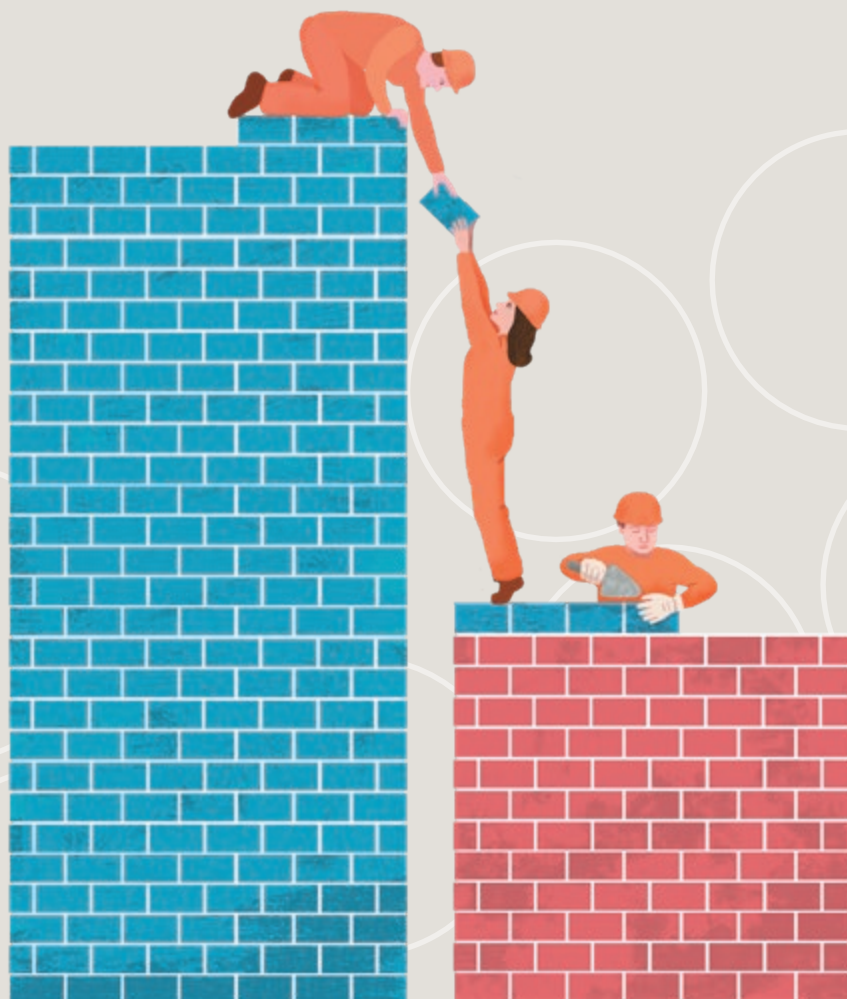




Program för omfördelning

Sex punkter för att minska inkomstskillnaderna



Ojämligheten i Sverige har vuxit under lång tid. Samma mönster återfinns i de flesta jämförbara länder. De växande klyftorna har stora konsekvenser; för demokratin, för sammanhållningen i samhället och för den enskilda människans makt och möjligheter.

Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2016 beslutade att tillsätta jämlikhetsutredningen. Syftet är att beskriva ojämlikhetens framväxt och konsekvenser, förstå vad det är som driver den och att ta fram förslag på hur jämlikheten kan öka. Utredningen ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2020 och några ställningstaganden innan dess. Föreliggande text är utredningens andra program med ställningstaganden, på området ekonomisk omfördelning.

Min förhoppning är att denna rapport tillsammans med jämlikhetsutredningens övriga material ska bidra till en debatt om vilka skarpa förslag som bäst kan minska ojämlikheten i samhället, så att alla människor får komma till sin fulla rätt.

Therese Guovelin

LOs förste vice ordförande

Rapporten är skriven av Anna Almqvist, Ulrika Vedin,
Anna-Kirsti Löfgren och Marika Lindgren Åsbrink.
Detta program är taget av LOs styrelse.

© Landsorganisationen i Sverige 2018

Grafisk form: LO

Omslagsillustration: Cristina Jäderberg

Tryck och produktion: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-566-3340-9

LO 18.11 1000

Innehåll

Inledning	5
Jämlikhet – rättvisa och ett bättre samhälle	6
Vad är inkomstskillnader?	7
Varför ökar inkomstskillnaderna i Sverige?	8
Omfördelning och tillväxt	11
1. Mål för jämlikheten – Sverige ska tillbaka till jämlikhetstoppen	14
2. Rättvisare beskattning av kapitalinkomster	18
Undantag som gynnar de rikaste hör inte hemma i skattesystemet	19
Rättvisare fastighetsbeskattning	21
Progressiv beskattning av arv och gåvor utjämnar möjligheter	24
Förmögenhetsskillnaderna ökar – och genererar ojämnt fördelade kapitalinkomster	25
3. Utjämna orättvisa skillnader mellan stad och land	30
4. Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och sjukdom	34
Arbetslöshetsförsäkringen måste omfatta fler och ge mer	36
Sjukförsäkringen måste förbättras och också ge högre ersättning	40
Ersättningar från försäkringssystemen ska inte beskattas hårdare än arbetsinkomster	45
5. En pension att leva på	48
6. Försörjningsstöd som ger rimliga levnadsvillkor	53
Appendix. Kostnadseffekter av ersättningsreformer i arbetslöshets- och sjukförsäkringen	59
Slutkommentarer	61

Inledning

SAMTIDIGT SOM DET totala välståndet har ökat, har inte ökningen kommit alla till del på ett likvärdigt sätt. Inkomstskillnaderna har ökat snabbare i Sverige än i något annat jämförbart land under de senaste decennierna.¹ Utvecklingen har inneburit att Sverige gått från att vara det mest jämlika landet inom OECD till att vi, enligt den senaste statistiken från 2015–2016, ligger på en tionde plats. De svenska inkomsterna är fortfarande mer jämlikt fördelade än genomsnittet för länderna i organisationen men alla våra nordiska grannländer och flera kontinentaleuropeiska länder har i dag mindre inkomstskillnader än Sverige.

Sedan början av 1980-talet har inkomstskillnaderna trendmässigt ökat i Sverige. Såväl den översta procentens inkomstandel av de totala inkomsterna som andelen relativt fattiga har fördubblats under de senaste decennierna.²

Detta program handlar om ekonomisk omfördelning för minskade inkomstskillnader. Fokus i programmet är förslag på förändringar av skatte- och transfereringssystemen som skulle bidra till minskade inkomstskillnader i befolkningen. De förslag som läggs fram här handlar om reformer som skulle bidra till att utjämna inkomstskillnaderna avseende de disponibla inkomsterna, det vill säga inkomsterna efter skatt och inklusive till exempel bidrag och försäkringsersättningar. Men programmet berör också hur välfärdstjänsterna – vars omfördelning styrka är stor – ska finansieras.

*Om alla bidrar och betalar skatt efter förmåga,
kan vi också finansiera en välfärd för alla efter behov.*

Flera byggklossar för ett mer jämlikt Sverige

För att långsiktigt bryta den svenska trenden med kontinuerligt ökande ojämlikhet sedan 1980-talet krävs mer än ekonomisk omfördelning. Ett av de bästa och effektivaste sätten att öka den ekonomiska jämlikheten är att bekämpa arbetslösheten och ohälsan. En bra och jämlik skola är avgörande för att nästa generation ska ha de höga och jämnt fördelade kunskaper som är nödvändiga för att hålla löneskillnaderna på en låg nivå. En stark fackföreningsrörelse där löntagarna är väl organiserade och bred kollektivavtalsäckning möjliggör både utjämning mellan löntagare som grupp, och mellan löntagare och kapitalägare. Gemensamt finansierade välfärdstjänster inom barn- och äldreomsorg ökar kvinnors arbetskraftsdeltagande och minskar inkomstskillnaderna mellan könen. Det finns således många sätt att minska inkomstskillnaderna på. Ekonomisk omfördelning genom skatter och transfereringar – vilket är det som diskuteras i detta program – är bara en av byggklossarna för minskade inkomstskillnader. Bäst uppnås förändring genom en helhetssyn där en kombination av åtgärder drar i samma riktning.

Jämlikhet – rättvisa och ett bättre samhälle

Jämlikhet är en ideologisk fråga. 1971 skriver Alva Myrdal, i den första rapporten från LOs och Socialdemokraternas arbetsgrupp om jämlikhet, om arbetarrörelsens syn på jämlikhet. Utgångspunkten är alla människors lika värde, vilket för arbetarrörelsen inkluderar alla människors rätt till ett fullvärdigt liv. Krav på ökad jämlikhet handlar om rättvisa, men det handlar också om frihet. I samhällen där levnadsvillkoren är ojämlika är även människors möjligheter att påverka sina livschanser det. Lika möjligheter och lika rättigheter kan inte uppnås utan jämlika levnadsvillkor. Jämlikhet och frihet att forma sitt eget liv är därmed i mångt och mycket två sidor av samma mynt.

Forskare som studerat inkomströrligheten mellan generationer – det vill säga i vilken grad din position i inkomstfördelningen förklaras av dina föräldrars inkomstposition – har funnit att rörligheten mellan generationer är tydligt korrelerad med inkomstojämlikheten hos föräldergenerationen.³ I samhällen där inkomstskillnaderna är små är också rörligheten mellan generationer större. Social rörlighet är alltså inte ett

substitut för jämlikhet; snarare verkar jämlikheten vara en förutsättning även för rörlighet.

Stora och ökande inkomstskillnader har negativa effekter för individer men riskerar också att ha negativa samhällseffekter. Forskning inom till exempel statsvetenskap, sociologi, medicin och ekonomi har visat på potentiellt negativa effekter på sammanhållning, demokrati, ekonomisk tillväxt, hälsa och kriminalitet.⁴

Vad är inkomstskillnader?

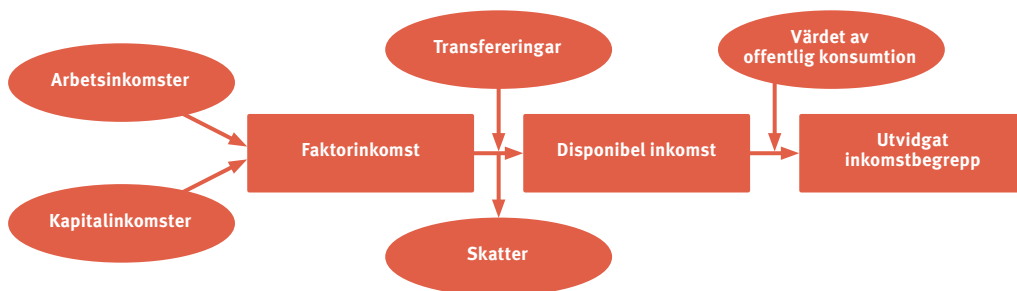
Människor får sina inkomster från olika källor. Det behöver vi beakta när vi studerar inkomstskillnaderna mellan individer och grupper och förändringen över tid.

Arbetsinkomster är den viktigaste inkomstkällan för de flesta. Skillnader i arbetsinkomst beror dels på löneskillnader och dels på att arbetstiden varierar. En del arbetar inte alls medan andra arbetar heltid eller deltid. I grupper med låga löner är tidsbegränsade anställningar och deltidarbete (ofta ofrivilligt) vanligare än bland grupper med högre löner.

För de flesta människor påverkar *kapitalinkomster* inte den ekonomiska standarden nämnvärt. Men de är viktiga att inkludera när inkomstskillnaderna i befolkningen studeras. Bland dem med de absolut högsta inkomsterna är nämligen kapitalinkomsterna det dominerande inkomstslaget. Tillsammans med inkomster från näringsverksamhet utgör de och arbetsinkomsterna *faktorinkomsten*.

Faktorinkomsterna ger dock bara en del av bilden av hur inkomsterna fördelar sig i befolkningen. För att få en bättre bild av hur människors ekonomiska situation ser ut är det vanligt att istället studera den *disponibla inkomsten*. Den är summan av samtliga skattepliktiga och skattefria inkomster, inklusive *transfereringar* såsom bidrag och försäkringssättningar, minus *skatt* och övriga negativa transfereringar (exempelvis återbetalning av studielån).

Figur 1 Inkomstbegrepp



En viktig aspekt att tänka på när inkomstskillnader diskuteras är att välfärdsstaten utjämnar både genom transfereringar och skatter, och genom offentliga välfärdstjänster som hälso- och sjukvård, omsorg och skola. För att fånga den utjämnande effekten av alla dessa aspekter av välfärdssamhället kan värdet av individers offentliga konsumtion beräknas och ett utvidgat inkomstbegrepp studeras. Det finns god anledning att använda ett sådant utvidgat begrepp, men det är samtidigt svårt att studera. Dels finns statistiken inte alltid tillgänglig. Dels är det inte helt självklart hur varierande kvalitet på tjänster och olika behovsgrad ska hanteras.

Varför ökar inkomstskillnaderna i Sverige?

Det finns flera orsaker till att inkomstskillnaderna har ökat i Sverige sedan 1980-talet. Utvecklingen är ett komplicerat samspel mellan framför allt ekonomi, demografiska förändringar och förändringar av skatte- och transfereringssystemen. Exakt hur stor betydelse olika faktorer har haft är inte helt enkelt att slå fast, eftersom faktorerna påverkar varandra.⁵

Inkomstskillnaderna har under de senaste decennierna ökat både mellan toppen och medianinkomsttagaren i befolkningen, och mellan medianinkomsttagaren och personerna i botten av inkomstfördelningen. Cirka 70 procent av ökningen av inkomstskillnaderna sedan mitten av 1990-talet kan dock härledas till ökad spridning i den övre halvan av

inkomstfördelningen, medan drygt 25 procent av ökningen av inkomstskillnaderna beror på utvecklingen av inkomsterna för den procent av befolkningen som har de högsta inkomsterna.⁶

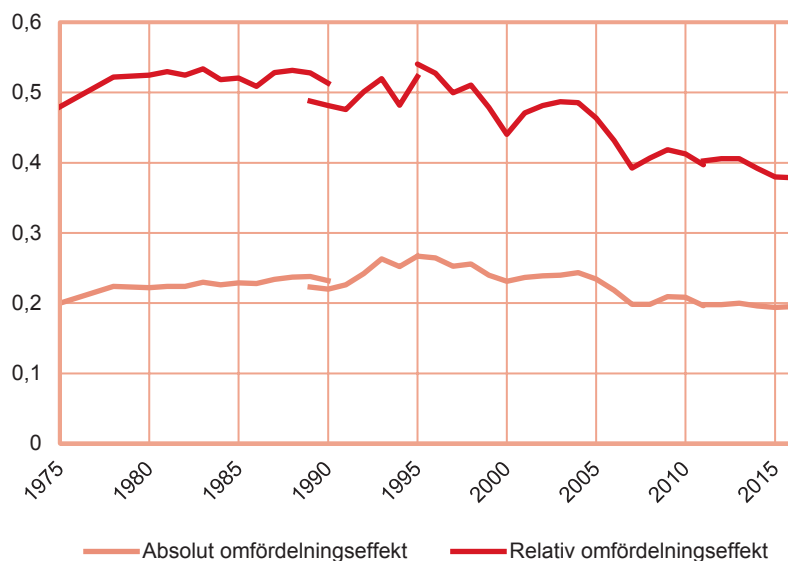
De olika inkomstslagen, som illustreras i figur 1, har haft olika stor betydelse för ökningen av skillnaderna i disponibel inkomst:

- Kapitalinkomsternas utveckling är en stor del av förklaringen. Kapitalinkomsterna – som alltid varit starkt koncentrerade till toppen av inkomstfördelningen – har dels vuxit i storlek under de senaste decennierna och dels blivit än mer koncentrerade.
- Arbetsinkomsterna⁷ är det inkomstslag som bidrar mest till de totala inkomstskillnaderna i Sverige. Inte för att de jämförelsevis är mer ojämnt fördelade än andra inkomster utan främst därför att det är det största inkomstslaget. Under 1980-talet minskade arbetsinkomsternas bidrag till inkomstskillnaderna, men efter 1990-tals krisen blev arbetsinkomsterna mer ojämnt fördelade som ett resultat av ökad arbetslöshet. Sedan dess har arbetsinkomsternas bidrag till inkomstskillnaderna varit förhållandevis stabilt.
- Transfereringarna – bidrag och försäkringsersättningar såsom pensioner samt sjuk- och arbetslöshetsersättning – har totalt sett blivit mindre utjämnande under de senaste decennierna.⁸ Det förklarar till stor del varför de lägre inkomstskikten, vars inkomster till stor del utgörs av transfereringar, har halkat efter. Ersättningarna från transfereringssystemen har i vissa fall skurits ned genom aktiva politiska beslut, och därtill vanligen inte räknats upp i samma takt som löner och kapitalinkomster ökat.
- Skatternas bidrag till utvecklingen av inkomstfördelningen har varierat över tid. Kapitalinkomsternas utveckling har medfört att delar av kapitalinkomstbeskattningen automatiskt ökat och blivit mer koncentrerad till toppen. Samtidigt har såväl förmögenhetsskatten som flera specifika kapitalinkomstskatter, såsom fastighetsskatten och arvsskatten, avskaffats vilket gjort skattesystemet mindre utjämnande. Under 2000-talet har inkomstskatternas totala utjämnande effekt trendmässigt minskat, bland annat som ett resultat av jobbskatteavdragen.⁹

Spridningen i faktorinkomster ökade totalt sett stort under perioden mellan tidigt 1980-tal och mitten av 1990-talet. Därefter har denna

Diagram 1 Omfördelning genom skatter och transfereringar, 1975–2016

Absoluta och relativa omfördelningseffekter



Källa: Bearbetning av SCBs undersökningar "Hushållens ekonomi" samt "Inkomster och skatter". Inkomstskillnaderna mäts med Gini-koefficienten. "Absolut omfördelning" är Gini-koefficienten för faktorinkomst per konsumtionsenhet minus Gini-koefficienten för disponibel inkomst per konsumtionsenhet. "Relativ omfördelningseffekt" är den absoluta omfördelningseffekten delat på Gini-koefficienten för faktorinkomst per konsumtionsenhet. Perioden 1975–1995 avser statistiken hushållsbegreppet "familjeenhet", 1995–2011 hushållsbegreppet "kosthushåll", 2011–2016 "bostadshushåll". 1990/91 finns ett brott i statistiken som ett resultat av skattereformen. Från 2011 och framåt är statistiken baserad på en totalundersökning (Inkomster och skatter), innan dess på en urvalsundersökning (Hushållens ekonomi).

ojämlikhet varit förhållandevis konstant. Skillnaderna i disponibel inkomst har dock ökat under hela perioden sedan början av 1980-talet. Skillnaden mellan ojämlikheten avseende faktorinkomster och ojämlikheten i de disponibla inkomsterna ger oss en bild av skatte- och transfereringssystemens omfördelande kraft.

Diagram 1 visar den omfördelande effekten av skatte- och transfereringssystemen för perioden 1975 till 2016. I diagrammet återges dels en absolut omfördelningseffekt, vilket är Gini-koefficienten för faktorinkomst per konsumtionsenhet minus Gini-koefficienten för disponibel

inkomst per konsumtionsenhet.¹⁰ Dels återges en relativ omfördelnings-effekt, vilket är den absoluta omfördelningseffekten delat på Gini-koef-ficienten för faktorinkomst per konsumtionsenhet. Det senare måttet anger hur stor del av skillnaden i faktorinkomster som utjämnas med hjälp av skatter och transfereringar.¹¹

Under de första 20 åren i diagram 1 var den omfördelnde effekten av skatte- och transfereringssystemen förhållandevis konstant, såväl absolut som relativt. Under början av 1990-talet ökade den absoluta omfördelningseffekten något. Detta drevs inte av förändringar i systemen utan till stor del av att krisen i början av 1990-talet ledde till ökade skillnader i faktorinkomster till följd av ökad arbetslöshet.¹² Sedan mitten av 1990-talet har dock den omfördelnde effekten (såväl den absoluta som den relativa) av de svenska skatte- och transfereringssystemen kontinuerligt minskat. Den absoluta omfördelningseffekten av systemen är i dag i nivå med vad som gällde vid mitten av 1970-talet; vad gäller den relativa omfördelningseffekten är denna avsevärt lägre än vad den var under de första 20 åren i diagrammet. Vi utjämnar alltså i dag en mindre del av skillnaderna i faktorinkomster än under 1980- och början av 1990-talet.

1.1 Omfördelning och tillväxt

Omfördelning genom skatter och transfereringar är viktigt för att öka jämlikheten. Ibland uttrycks dock en oro för att skatter och transfereringar skulle vara negativa för tillväxten. Det finns inga belägg för en generell sådan effekt. Flera länder-jämförande studier som undersökt det eventuella sambandet mellan omfördelning och tillväxt har inte kunnat påvisa något allmänt negativt samband.¹³ Det finns även studier som indikerar att sambandet kan vara det omvända. En IMF-studie¹⁴ visar exempelvis att omfördelning generellt har en positiv effekt på tillväxten. Det är också viktigt att komma ihåg att tillväxten inte bara påverkas av storleken på omfördelningen, utan även av hur den konkret utformas. Såväl skatter som transfereringar kan vara utformade mer eller mindre tillväxtfrämjande.

Den eventuella effekten som omfördelning kan ha på ett lands tillväxt är nära knuten till den eventuella effekten av inkomstskillnader på tillväxt. Teoretiskt kan ökade inkomstskillnader ha såväl negativa som positiva effekter på ett lands tillväxt. I de senaste årens empiriska

forskning har dock riskerna med ökade inkomstskillnader för tillväxten lyfts fram allt mer – inte minst pekar tongivande forskning från IMF och OECD i den riktningen.

Programmets förslag i korthet

Detta program handlar om ekonomisk omfördelning för minskade inkomstskillnader. Fokus i programmet är förslag på förändringar av skatte- och transfereeringssystemen som skulle bidra till minskade inkomstskillnader i befolkningen. Programmet berör också hur välfärdstjänsterna – vars omfördelande styrka är stor – ska finansieras.

Ekonomisk omfördelning är *en* av byggklossarna för minskade inkomstskillnader. Andra aspekter av hur inkomstskillnaderna kan minskas diskuteras i jämlikhetsutredningens övriga publikationer.

1. Mål för jämlikheten – Sverige ska tillbaka till jämlikhetstoppen

Regeringens politik bör styras av ett tydligt mål för minskade inkomstskillnader, så att Sverige återigen blir världens mest jämlika land.

2. Rättvisare beskattning av kapitalinkomster

Kapitalinkomsterna växer och höginkomsttagarna drar ifrån. Det är dags för en ny skattereform där kapitalinkomster beskattas rättvisare än i dag. Undantag som gynnar de med högst inkomster hör inte hemma i skattesystemet. Beskattningen av fastigheter bör öka och någon form av arvs- och gåvoskatt införas. Långsiktigt bör även förmögenheter beskattas.

3. Utjämna orättvisa skillnader mellan stad och land

Använd det kommunala utjämningsystemet för att hålla ihop landet och säkra välfärden. Glesbygdens högre strukturella kostnader måste kompenseras, liksom de kostnader som följer av kommunernas socioekonomiska befolkningsprofil. Staten bör ta ett större finansieringsansvar för välfärden så att kommunala skattehöjningar kan undvikas. Ett särskilt stöd bör utgå till de kommuner som står inför de svåraste demografiska utmaningarna.

4. Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och sjukdom

Fler måste omfattas av arbetslöshets- och sjukförsäkringen och inkomstbortfallsprincipen återupprättas. Inkomsttaken likväl som ersättningsnivåerna måste höjas. I arbetslöshetsförsäkringen måste det bli enklare att kvalificera sig och karensdagarna bör avskaffas. Det senare gäller även sjukförsäkringen. Sjukersättningen behöver förbättras och fler sjuka behöver omfattas av sjukförsäkringen. Skillnaden i beskattning mellan arbetsinkomster och ersättningar från försäkringssystemen bör avskaffas.

5. En pension att leva på

Förbättringar av pensionssystemet, på arbetsmarknaden och i arbetslivet är nödvändiga. Människor ska kunna få ut 70 procent av slutlönen i pension. För att människor ska orka arbeta de extra år som krävs när medellivslängden ökar är en förbättrad arbetsmiljö nödvändig. Pensionsavgiften måste höjas och grundskyddet stärkas.

6. Försörjningsstöd som ger rimliga levnadsvillkor

Försörjningsstödet ska i första hand användas av personer med social problematik, inte på grund av arbetslöshet eller sjukdom. Urholkningen av riksnormen måste upphöra och istället följa Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader.

1. Mål för jämlikheten – Sverige ska tillbaka till jämlikhetstoppen

”Jämlikheten är en utopi som ännu är långt ifrån förverkligad i det svenska samhället där så mycket av gamla klassfördomar och reella klasskillnader lever kvar. Och det är en utopi som ständigt måste formuleras på nytt och ständigt erövrats på nytt. Ty i en dynamisk utveckling ligger ständigt faran att nya privilegier skall befästas, nya gränser ritas ut och nya klyftor grävas upp mellan människorna.”

Olof Palme¹⁵

Under merparten av 1900-talet minskade inkomstskillnaderna kontinuerligt i Sverige. I början av det förra århundradet låg den översta procentens inkomstandel av de totala inkomsterna på runt 20 procent. Den andelen hade minskat till 4 procent år 1980. Vid den här tiden var Sverige troligen världens mest jämlika land sett till befolkningens inkomstfördelning. Utvecklingen var resultatet av ett visionärt samhällsbygge där det välstånd som skapades skulle komma alla till del.

I början av 1980-talet bröts den långa utvecklingen mot ökad jämlikhet och under de senaste tre decennierna har inkomstskillnaderna istället trendmässigt ökat. Den materiella fördelningen i ett samhälle bör ses som utfallet av en ständig intressekonflikt som beror på olika gruppers maktresurser snarare än på någon naturlig ordning eller regler.¹⁶ Det finns ingen naturlig jämvikt för jämlikheten. Olof Palmes påpekande att jämlikheten ständigt måste formuleras och erövrats på nytt är därmed lika giltigt i dag.

Ojämlikhet har sin grund i strukturella förhållanden. Därför bär politiken huvudansvaret för att främja jämlikheten. De senaste decenniernas ökade inkomstskillnader i Sverige är också till stor del ett resultat av politiska beslut, som har lett till mindre omfördelning genom skatter och transfereringar. Långsiktigt innebär också exempelvis politiska beslut som orsakat en mer ojämlik svensk skola att inkomstskillnaderna riskerar att öka ytterligare framöver.

Uttalade mål för att bryta utvecklingen är viktiga. De hjälper till att fokusera arbetet och vägleda oss när prioriteringar behöver göras. Ett

tydligt formulerat mål om riktningen på jämlikheten i samhället hjälper också medborgarna att utvärdera det politiska arbetet och utkräva ansvar.

LO menar därför att regeringen bör formulera ett mål för hur jämlikheten ska utvecklas. LO menar att det övergripande målet för regeringens jämlikhetsarbete under de kommande tio åren ska vara att föra en politik som, samtidigt som ekonomins förmåga till hållbar tillväxt stärks, medför att:

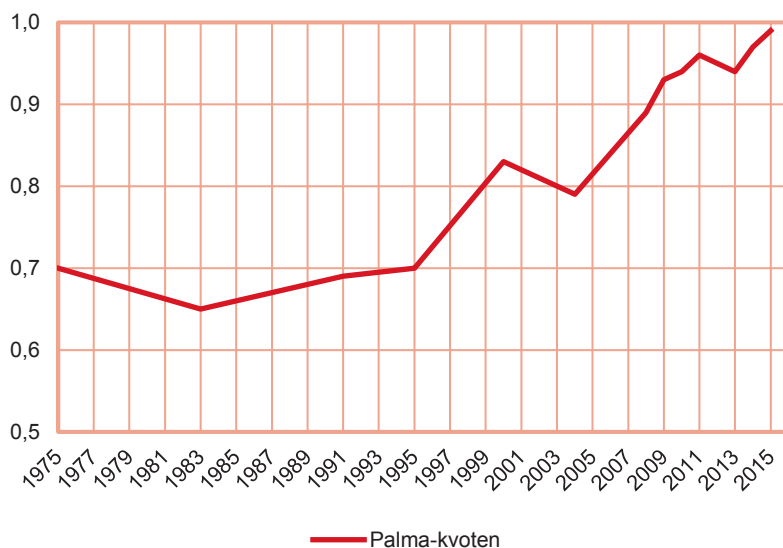
- **Inkomstskillnaderna minskar i såväl den övre som i den nedre halvan av inkomstfördelningen, och att**
- **Sverige innan 2030 återigen ska vara världens mest jämlika land.**

De förslag om ekonomisk omfördelning som läggs fram i detta program skulle bidra till att vända den negativa trenden och minska inkomstskillnaderna. För att långsiktigt och hållbart öka jämlikheten krävs dock mer än omfördelning. För att nå målet behövs både jämlikhetsreformer som utjämnar genom skatter och transfereringar, liksom reformer som minskar ojämlikheten genom förbättringar på exempelvis utbildningsområdet, av arbetsmarknadspolitiken och inom hälso- och sjukvården, barn- och äldreomsorgen samt på det bostadspolitiska området. Det behövs ett nytt visionärt samhällsbygge med inriktning på både ekonomisk och social jämlikhet. En viktig aspekt är att ekonomin fortsätter att växa på ett hållbart sätt.

Inkomstskillnader kan såväl upplevas som mätas på många olika sätt. Ett problem med det vanligaste inkomstspridningsmättet, den så kallade Gini-koefficienten, är att det inte är speciellt intuitivt utan en bakgrundsförståelse för den statistiska uträkningsmetoden. Det finns dock flera andra mått som också skulle kunna användas. Ett exempel är den så kallade Palma-kvoten. Mättet är kvoten mellan inkomstandelen av de totala inkomsterna för de tio procent av befolkningen som har de högsta inkomsterna och inkomstandelen för de 40 procent av befolkningen med de lägsta inkomsterna.¹⁷

Ett av syftena med att formulera ett mål för jämlikheten är att ge väljarna en måttstock med vilken de kan utvärdera de folkvaldas arbete på detta område. Det är därmed önskvärt att de mått som används för att följa utvecklingen i möjligaste mån är intuitiva och lätta att ta till sig. Att enbart studera *ett* summerande mått riskerar dock att ge en

Diagram 1.1 Utvecklingen av inkomstskillnaderna mätt med Palma-kvoten, 1975–2015



Källa: OECD income distribution database. Måttet anger kvoten mellan inkomstandelen för de tio procent av befolkningen som har de högsta inkomsterna och inkomstandelen för de 40 procent av befolkningen med de lägsta inkomsterna.

ofullständig bild av utvecklingen. Mål bör därför formuleras och följas upp med hjälp av flera mått, såväl summerande mått som med hjälp av mått som fångar utvecklingen i olika delar av inkomstfördelningen. Exempel på detta är utvecklingen av inkomstandelen för olika grupper och andelen av befolkningen med låg respektive hög ekonomisk standard (mått som visar hur stor del av befolkningen som har en inkomst mindre än 60 procent av medianinkomsten respektive mer än dubbelt så stor som medianinkomsten).

Våra förslag

- Regeringen bör formulera ett mål för utvecklingen av jämlikheten under det kommande decenniet.
- Det övergripande målet för regeringens jämlikhetsarbete under det kommande decenniet bör vara att politiken, samtidigt som ekonomins förmåga till hållbar tillväxt stärks, medför: 1) att inkomstskillnaderna minskar i såväl den övre som i den nedre halvan av inkomstfördelningen, och 2) att Sverige innan 2030 återigen ska vara världens mest jämlika land.
- De mått som används bör i möjligaste mån vara intuitiva och lätta att ta till sig. Att enbart studera *ett* summerande mått riskerar att ge en ofullständig bild av utvecklingen. Mål bör därför formuleras och följas upp med hjälp av såväl summerande mått som med hjälp av mått som fångar utvecklingen i olika delar av inkomstfördelningen.

2. Rättvisare beskattning av kapitalinkomster

DEN FRÄMSTA FÖRKLARINGEN till de senaste decenniernas ökande inkomstojämlikhet är kapitalinkomsternas utveckling.¹⁸

För de 90 procent av befolkningen med de lägsta inkomsterna utgör kapitalinkomsterna i genomsnitt runt tre procent av inkomsterna. Bland personer med de högsta inkomsterna är kapitalinkomster däremot ett viktigt inkomstslag. Kapitalinkomsterna utgjorde 2016 närmare 80 procent av de totala inkomsterna för den procent som har de högsta inkomsterna i Sverige. År 2016 tillföll över hälften av de totala kapitalinkomsterna denna elit.¹⁹

Kapitalinkomsternas utveckling har orsakat ökade inkomstskillnader både genom att detta – redan från början mycket ojämnt fördelade – inkomstslag har ökat som andel av de totala inkomsterna, och genom att kapitalinkomsternas koncentration till toppen har ökat över tid.

Parallellt med denna utveckling har även beskattningen av vissa sorters kapitalinkomster minskat kraftigt. Den stora skattereformen 1990–1991 hade som utgångspunkt att skattesystemet skulle vara enkelt, rättvist, neutralt och likformigt. Men under de snart 30 år som gått sedan dess har betydande avsteg gjorts från dessa principer. Det gäller inte minst beskattningen av kapitalinkomster.

LO anser att Sverige snarast behöver en ny skattereform, där en viktig del är en effektiv och rättvis beskattning av kapitalinkomster. En ny bred, parlamentarisk översyn av skattesystemet behöver beakta flera frågor, bland annat hur välfärden ska finansieras och hur skattesystemet kan förbättras för att öka produktiviteten.²⁰ Det primära syftet med skattesystemet är att finansiera stora gemensamma åtaganden. Skatternas utformning ska därtill bidra till att främja arbete, konkurrenskraft och entreprenörskap, samtidigt som vissa typer av skadliga beteenden, exempelvis miljöförstöring, motverkas. Alla dessa överväganden måste ingå i en översyn av skattesystemet. Den dramatiska ökningen av inkomstskillnaderna i Sverige har dock understrukt behovet av ett fördelningspolitiskt perspektiv i en bred skatteöversyn. En effek-

tivare och rättvisare kapitalinkomstbeskattning är en avgörande pusselbit för ökad jämlikhet. I detta kapitel pekar vi ut några områden inom kapitalinkomstbeskattningen där LO menar att förändringar behövs av fördelningspolitiska skäl. En ny skatteöversyn kommer att behöva göra fler överväganden, som dock inte beskrivs i detta program.

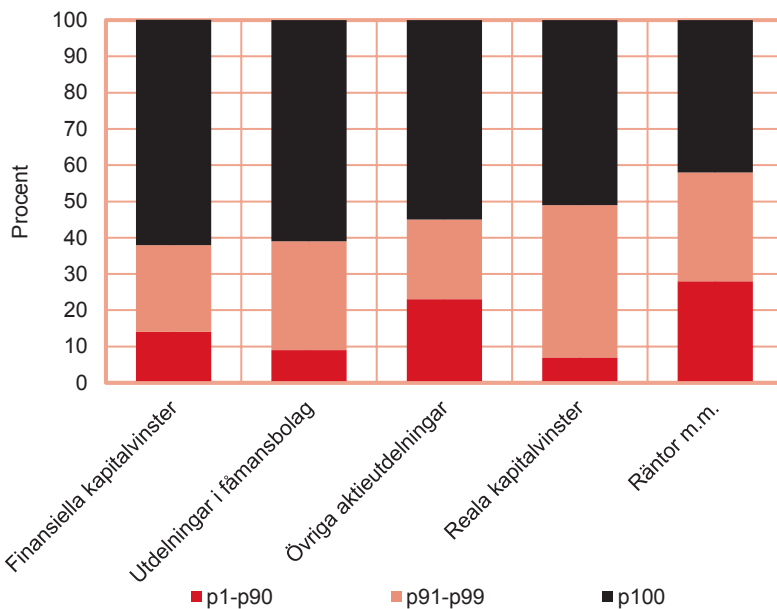
2.1 Undantag som gynnar de rikaste hör inte hemma i skattesystemet

Vid skattereformen i början av 1990-talet var enhetlighet och likformighet viktiga principer – inte minst för att undvika potentiellt kostsamma snedvridningseffekter. Den generella skattesatsen på kapitalinkomster sattes till 30 procent. Men under de senaste decennierna har flera avsteg gjorts från denna generella skattesats.²¹

Flera av de undantag som införts är fördelningsmässigt problematiska. Det gäller bland annat skattesatsen på utdelning och kapitalvinst för onoterade aktier (25 procent) respektive utdelning och kapitalvinst för kvalificerade aktier i fåmansbolag (20 procent). I regeringens fördelningspolitiska redogörelse från april 2018 konstateras att finansiella kapitalvinster respektive utdelningar i fåmansbolag är de inkomstslag som är mest koncentrerade till toppen av inkomstfördelningen. 63 procent av de finansiella kapitalvinsterna och 61 procent av utdelningarna i fåmansbolag tillfaller den procent av befolkningen som har de högsta inkomsterna.²² Vad gäller utdelning och kapitalvinst för onoterade aktier är koncentrationen till den absoluta toppen ännu större.

Skattesatsen på 20 procent för utdelning och kapitalvinst för kvalificerade aktier i fåmansbolag är en del av de så kallade 3:12-reglerna. Reglerna kom till i samband med skattereformen i början av 1990-talet. Syftet var att förhindra att skillnaderna i skatteuttag mellan kapitalinkomster och förvärvsinkomster skulle utnyttjas så att personer med höga arbetsinkomster tog ut dessa som lägre beskattad utdelning eller som kapitalvinst vid försäljning av aktier.²³ Sedan 1990-talsreformen har dock flera förändringar av reglerna gjorts, vilka inneburit att möjligheterna till skattemässig inkomstomvandling har ökat. Förutom att det är ineffektivt är det också orättvist, då det innebär att en mindre del av befolkningen, vanligen med höga inkomster, i princip kan välja en lägre skattesats än vad som gäller för breda befolkningsgrupper. **Skattereg-**

Diagram 2.1 Olika inkomstgruppers andel av kapitalinkomsterna för olika kapitalinkomstslag, 2016



Källa: Regeringen, Fördelningpolitisk redogörelse 2017/18. Not: p100 är den procent av befolkningen som har de högsta inkomsterna, p91–p99 är de nästföljande nio procenten, p1–p90 är de 90 procent av befolkningen med lägst inkomster.

lerna för delägare i fåmansbolag bör reformeras så att de inte är konstruerade på ett sätt som uppmuntrar till att faktiska arbetsinkomster omvandlas till lägre beskattade kapitalinkomster.

Ett annat undantag i det svenska skattesystemet som gynnar höginkomsttagare är schablonbeskattningen av kapital, exempelvis i de så kallade investeringssparkontona (ISK) som infördes 2012. Beskattningen av kontona skiljer sig i sin konstruktion från den normala kapitalinkomstbeskattningen eftersom den inte baseras på den faktiska avkastningen. Även om den nominella skattesatsen är 30 procent på ISK så bedöms den effektiva skattesatsen på sparande i ISK uppgå till cirka 23 procent. Detta eftersom schablonavkastningen på kontona bestäms av den i dag låga statslånerän-

tan.²⁴ Eftersom sparande i investeringssparkonto är koncentrerat till toppen av inkomstfördelningen är den låga beskattningen av dessa kapitalinkomster bekymmersam ur ett fördelningsperspektiv. Schablonbeskattning av kapitalinkomster genom exempelvis ISK och kapitalförsäkringar bör därför avvecklas. Det parallella skattesystemet med schablonbeskattning av kapitalinkomster, på bland annat ISK, medför också med stor sannolikhet att statens skatteintäkter blir lägre eftersom de möjliggör för investerare att växla mellan olika typer av investeringar för att minimera sin skatt.²⁵

LO anser att en viktig del i en skattereform är att öka likformigheten i beskattning av olika former av kapitalinkomster, inte minst för att undvika potentiellt kostsamma snedvridningseffekter. Undantag som gynnar de rikaste hör inte hemma i skattesystemet. Av fördelningsmässiga skäl bör därför särskilt fokus läggas på att ta bort de särlösningar som i dag innebär att vissa former av kapitalinkomster beskattas lägre än övriga kapitalinkomster.

2.2 Rättvisare fastighetsbeskattning

Fastighetstillgångar är ojämnt fördelade i befolkningen. Ojämligheten har dessutom ökat över tid som ett resultat av ökande bostadspriser.²⁶

Beskattning av fastigheter är en skatt på avkastningen av kapital som är investerat i just fastigheter. Av rättviseskäl är det rimligt att beskatta bostäder eftersom det ger likformighet i beskattningen av olika sorters kapitalinkomster.²⁷

Skatteintäkterna från fastigheter som andel av BNP är, i ett internationellt perspektiv, låga i Sverige.²⁸ I Sverige har skatterna på fastigheter dessutom minskat i betydelse sedan början av 1990-talet, vilket är tvärt emot den internationella trenden.²⁹ Förändringen av den löpande beskattningen av småhus är den mest uppenbara. Efter skattereformen i början av 1990-talet beskattades småhus med 1,5 procent av hela taxeringsvärdet. Dagens skattesats, det vill säga den kommunala fastighetsavgift som ersatte den tidigare fastighetsskatten, är 0,75 procent av taxeringsvärdet upp till ett tak som 2018 motsvarar 7 812 kronor. Det innebär att fastigheter med ett taxeringsvärde på drygt en miljon kronor slår i taket. Andra förändringar under de senaste decennierna, som inneburit lägre beskattning av fastigheter, är bland annat borttagningen av schablonbeskattning av bostadsrättsföreningar,³⁰ den slopade förmögenhetsskatten

och den nyligen införda 15-åriga skattebefrielsen på nybyggda bostäder.

Ökad beskattning av fastigheter är en viktig jämlikhetsreform därför att det minskar de ekonomiska skillnaderna direkt genom beskattning på avkastningen av en ojämnt fördelad tillgång. Ett slopat tak i den nuvarande kommunala fastighetsavgiften skulle påverka de med högst disponibel inkomst mest. Den disponibla inkomsten skulle minska med 0,5 procent för medianinkomsttagaren,³¹ men nästan med det dubbla bland de tio procent av befolkningen som har högst inkomster. Dessutom är det en viktig jämlikhetsreform eftersom fastigheter är en stabil skattebas som bör nyttjas som finansieringskälla för välfärden. **LO anser därför att det finns goda fördelningspolitiska skäl att en översyn av beskattningen av fastigheter ingår i en bredare skatteöversyn.**

Dagens utformning av den kommunala fastighetsavgiften innebär att beskattningen av småhus har en regressiv profil ovanför taket. Som andel av fastighetsvärdet minskar fastighetsavgiftens storlek, ju dyrare fastigheten är. För ett småhus som är värt en miljon kronor innebär nuvarande skattesystem att bostaden beskattas med 36 procent av värdeökningen om bostaden ägs under fem år. Ett småhus värt tio miljoner kronor har istället en total skattebelastning på 24 procent av fastighetens värdeökning.³² Dagens regressiva profil på beskattningen av fastigheter är orättvis och har negativa fördelningseffekter. **En översyn bör därför ha som utgångspunkt att beskattningen av fastigheter ska vara proportionell mot värdet av bostaden. Alternativt kan det, av fördelningsmässiga skäl, finnas anledning att i en översyn överväga om beskattningen av fastigheter bör inkludera progressiva inslag.**

Förutom att fastigheter med olika värde har olika skattebelastning så beskattas dessutom olika sorters fastigheter olika. En bostadsrätt värd en miljon kronor som ägs under fem års tid beskattas exempelvis med 22 procent av värdeökningen – det vill säga med väsentligt mindre än ett småhus värt lika mycket.³³ **Skillnaden i beskattning mellan bostadsrätter och småhus är orättvis och bör utjämnas.**

En anledning till att löpande beskattning av fastigheter ibland upplevs som orättvis är att det är en beskattning av en icke-monetär avkastning på kapital (boende i bostaden). Detta innebär också att skatten kan vara svår att betala för personer som förvisso har en förmögenhet i form av en bostad, men låga inkomster i övrigt. **För att få acceptans för en ökad**

fastighetsbeskattning behöver dagens begränsningsregel för äldre, som minskar fastighetsskatten för hushåll med låg inkomst, utvidgas till att omfatta alla låginkomsthushåll. Ett alternativ är att ge en skattekredit eller tillhandahålla lån som sedan ska återbetalas när bostaden säljs.

Ett möjligt sätt att öka beskattningen av fastigheter är genom en begränsning av ränteavdraget. Det finns fördelningspolitiska skäl att överväga en sådan reform. Ränteavdraget kan ses som en subvention av bostadsägande och är på så vis en omfördelning från dem som hyr till dem som äger sin bostad. De som äger sin bostad har generellt sett högre inkomster. Personer som fått arv eller gåvor är överrepresenterade i gruppen.³⁴ Ett annat viktigt fördelningspolitiskt argument för att begränsa ränteavdraget är att avdraget, som redan i dag tar en betydande del av det offentliga åtagandet i anspråk, riskerar att tränga ut allt större välfärdssatsningar när vi återgår till ett läge med mer normala ränteni-vår.³⁵ Den offentliga välfärden har en kraftigt utjämnande effekt och dess långsiktiga finansiering är därför en avgörande jämlikhetsfråga.

Samtidigt finns det även goda fördelningspolitiska skäl att inte förändra dagens ränteavdrag. Avdraget utjämnar skillnaderna mellan de som har och de som inte har eget kapital vid köp av exempelvis en bostad. Om avdraget trappas ner innebär det att räntekostnaden för den som lånat blir högre än alternativkostnaden för den som köpt en bostad med eget kapital.³⁶

I en studie från 2016³⁷ jämförs effekterna av ett avtrappat ränteavdrag för olika inkomstgrupper med effekterna av en reform med slopat tak i den kommunala fastighetsavgiften. Två slutsatser är värda att notera:

- Ett slopat tak i fastighetsavgiften har en progressiv profil som innebär att de som drabbas proportionellt hårdast av reformen är de med högst inkomster. Avtrappat ränteavdrag slår däremot, proportionellt sett, hårdast mot hushåll med inkomster strax över medelinkomsten. Anledningen är att grupper med de allra högsta inkomsterna har mindre behov av lån för att finansiera ett bostadsköp.
- Unga personer har generellt sett större behov av att lånefinansiera sin bostad än äldre personer. Ett slopat tak i fastighetsavgiften skulle vara en reform med en progressiv profil i alla åldersgrupper. En avtrappning av ränteavdraget skulle däremot vara en reform med regressiv profil för äldre hushåll – det vill säga effekten skulle minska med hushållets inkomst.

Även om det finns fördelningsmässiga skäl att överväga förändringar av ränteavdraget anser LO att proportionell eller progressivt utformad löpande beskattning av fastigheter är att föredra.

I en generell skatteöversyn bör den samlade beskattningen av bostäder ses över. Förutom fördelningsmässiga hänsyn måste översynen också beakta exempelvis bostadspolitiska effekter såsom effekter på nybyggnation av bostäder, bostadsbeståndets användning och möjligheterna för olika grupper att få tillgång till ett rimligt boende. Det är också viktigt att förändringar av beskattningen av fastigheter sker med varsamhet så att reformer inte skapar kraftiga prisfall på bostäder.

2.3 Progressiv beskattning av arv och gåvor utjämnar möjligheter

Totalt sett har arven ökat stort i Sverige över de senaste decennierna. Den sammanlagda årliga överföringen av arv och gåvor var år 2016 cirka 370 miljarder kronor. Detta motsvarade mer än 17 procent av hushållens disponibla inkomster; en fördubbling sedan mitten av 1990-talet.³⁸

Utvecklingen är problematisk eftersom det är de som redan har de högsta inkomsterna och de största förmögenheterna som också ärver mest pengar.³⁹ Arv har stor betydelse för våra livschanser. En forskningsstudie⁴⁰ som undersökte förmögenheter i flera generationer i Malmö fann att över hälften av sambandet mellan föräldrars och barns respektive förmögenheter förklarades av arv mellan generationerna.⁴¹

Internationellt är arvsskatt vanligt förekommande. Exempelvis har såväl våra grannländer Danmark och Finland som flera stora länder såsom Frankrike, Tyskland, Storbritannien och USA varianter på denna typ av skatt. Även Sverige hade fram till 2004 en arvsskatt. I alla länder med arvsskatt kombineras denna med en gåvoskatt så att gåvor, som ges medan man är i livet, också beskattas. Det är nödvändigt för att inte göra en arvsskatt tandlös.

Arvens ökande totala storlek, att de är så koncentrerade till toppen och det faktum att arven så tydligt påverkar förmögenhetsrörligheten mellan generationer negativt, gör att LO anser att någon form av arvs- och gåvobeskattning bör ingå i en ny skattereform. En intressant variant av en arvsskatt, som bör utredas för Sveriges del, är en så kallad "lifetime capital receipts tax" som förespråkats av bland annat den kända brittiska ekonomen Tony Atkinson.⁴² Grundtanken är att summan av

de gåvor och arv som en individ mottar under en livstid beskattas från och med att de överskrider ett grundavdrag som är kopplat till individen, snarare än till det specifika arvet eller gåvan. Den optimala utformningen av en ny arvs- och gåvoskatt behöver dock studeras närmare.

Ett par aspekter gjorde den tidigare svenska arvsskatten impopulär och bidrog till dess avskaffande. För det första beskattades även förhållandevis små arv; grundavdraget var 70 000 kronor för närstående och 21 000 kronor för icke-närstående arvingar. LO anser att en återinförd arvsskatt bör ha ett väsentligt högre grundavdrag än vad som var fallet med den tidigare arvsskatten och att arv mellan makar ej bör beskattas. Vidare bör skatten vara progressiv.

En annan stötesten var frågan om generationsskiften i familjeföretag. Det är vanligt, i de länder som har en arvsskatt, att företagstillgångar undantas för att förhindra att arvtagare behöver sälja företaget för att kunna betala arvsskatten. Det finns dock också argument emot sådana undantag. Undantag för onoterade aktier (vilka är starkt koncentrerade till toppen) i den svenska arvsskatten innebar till exempel låg beskattning av de största arven. Vid ett införande av en ny arvs- och gåvoskatt skulle såväl praktiska som principiella och politiska överväganden behöva göras angående den exakta utformningen. Hur företagstillgångar ska behandlas är då ett viktigt perspektiv.

En ytterligare anledning till att beskattningen av arv i den absoluta toppen var låg i Sverige var förekomsten av skatteflykt. Sedan arvsskatten avskaffades för snart femton år sedan har dock förutsättningarna för beskattning av arv i toppen av inkomstfördelningen delvis förbättrats. Internationella samarbeten, med bland annat informationsutbytesavtal och svartlistning av skatteparadis, innebär att det blivit svårare att gömma kapital i utlandet. Detta är ett område där samarbetena fördjupas och även om det fortfarande finns mycket gömt kapital i skatteparadis så har möjligheten att på detta vis undvika skatt minskat och kommer troligen att fortsätta göra så.

2.4 Förmögenhetsskillnaderna ökar – och genererar ojämlikt fördelade kapitalinkomster

Värdet av de privata förmögenheterna har ökat stort i Sverige. Den privata förmögenhetsskatten, definierad som den privata nettoförmögenheten

tens värde delat med nationalinkomsten, är i dag på sin högsta nivå sedan början av 1800-talet. Förmögenhetstillväxten har varit anmärkningsvärt snabb under de senaste decennierna. Sedan 1980-talet har förmögenhetskvoten mer än fördubblats, från runt 200 procent av nationalinkomsten till motsvarande 465 procent av nationalinkomsten år 2016.⁴³

Förmögenheterna är – i Sverige liksom i andra länder – mycket mer ojämnt fördelade än inkomsterna. Detta påverkar den ekonomiska ojämlikheten, dels direkt genom att förmögenheter kan konsumeras, men också indirekt genom att de ojämnt fördelade förmögenheterna genererar ojämnt fördelade kapitalinkomster.

Mellan 1910 och cirka 1980 minskade förmögenhetsojämlikheten stort i Sverige. Sedan dess har utjämningen avstannat och ojämlikheten ökat.⁴⁴ Exakt hur förmögenhetsfördelningen utvecklats är dock osäkert. Den officiella statistiken underskattar troligen ganska kraftigt ökningen av förmögenhetsskillnaderna under perioden. Dels på grund av att den inte fångar utvecklingen av förmögenheter i stora familjeägda bolag. Dels därför att de senaste decenniernas globalisering möjliggjort att enklare flytta förmögenheter utomlands.⁴⁵

Efter 2007 har möjligheterna att studera förmögenhetsfördelningens utveckling också minskat avsevärt, då insamlingen av den officiella förmögenhetsstatistiken upphörde när förmögenhetsskatten avskaffades. Uppskattningar som gjorts⁴⁶ visar att förmögenhetsskillnaderna har ökat under perioden 2007–2012. Den uppskattade ökningen ligger på runt 10 procent vad gäller såväl Gini-koefficienten för förmögenhetsfördelningen som förmögenhetsandelen i toppen. Med tanke på att de privata förmögenheterna växer snabbt och att mycket tyder på att förmögenhetsojämlikheten ökat stort sedan 1980-talet är det oroväckande att det saknas officiell förmögenhetsfördelningsstatistik. **Officiell förmögenhetsstatistik behöver därför återigen börja samlas in så att utvecklingen kan bevakas.** Statistiska Centralbyrån bör få i uppdrag att ta fram en metod för och samla in statistik över fördelningen av förmögenheterna.

Storleken på de svenskägda förmögenheterna gömda i skatteparadis, och hur dessa påverkar förmögenhetsfördelningen, finns det av naturliga skäl ingen tillförlitlig statistik över. Beräkningar indikerar dock att globalt var cirka åtta procent av hushållens finansiella förmögenheter

placerade i skatteparadis år 2014. De odeklarerade förmögenheterna i skatteparadis innebär enligt uppskattning förlorade skatteintäkter på motsvarande 190 miljarder dollar för länder runt om i världen. Av dessa förlorade skatteintäkter är merparten kapitalinkomstskatt på exempelvis räntor och utdelningar.⁴⁷

I en studie där skatteflykt och skattefusks i Danmark, Sverige och Norge undersöks, uppskattar författarna att bland de hushåll som har de 0,01 procent största förmögenheterna, förmögenheter på motsvarande mer än 45 miljoner dollar, undviks mellan 25 och 30 procent av skatten genom skatteflykt och skattefusk. Motsvarande genomsnitt i befolkningen som helhet är tre procent av skatten.⁴⁸ Skattefusk är alltså, som andel av skatten personer är skyldiga, mycket mer utbrett i den absoluta toppen av förmögenhetsfördelningen.⁴⁹

Internationellt pågår i flera fora, bland annat EU och OECD, viktigt arbete för att minska skatteflykten. Det gäller bland annat informationsutbyte avseende uppgifter om huvudmän och upprättande av svarta listor över icke samarbetsvilliga länder. Men även om flera framsteg gjorts som minskar möjligheterna till skatteflykt så är det lång väg kvar. Sverige måste även fortsättningsvis vara drivande i det internationella arbetet för att minska möjligheterna till skattefusk och skatteflykt.

Sverige hade fram till 2007 en förmögenhetsskatt. Förmögenhetsskatter var tidigare vanliga internationellt men har, precis som i Sverige, avskaffats på många håll och finns nu endast kvar i ett fåtal länder.⁵⁰ Det finns flera fördelar med en förmögenhetsskatt. En skatt som omfattar alla typer av tillgångar, snarare än bara till exempel fastigheter, är mer rättvis och undviker snedvridningar. Eftersom förmögenheterna är starkt koncentrerade till toppen är en förmögenhetsskatt också rimlig av fördelningsskäl när kapitalinkomster beskattas med en platt skattesats, såsom är fallet i Sverige. Förmögenhetsskatten kan då betraktas som ett progressivt inslag i den annars proportionella kapitalinkomstbeskattningen. LO anser att en förmögenhetsskatt bör vara ett långsiktigt politiskt mål för ökad ekonomisk jämlikhet.

Det finns dock ett par viktiga invändningar mot förmögenhetsskatten. I praktiken är det svårt att inkludera – och därmed beskatta – alla former av förmögenheter. Det kan också vara svårt att värdera vissa typer av förmögenheter såsom onoterade aktier. Den största praktiska

svårigheten får dock anses vara att möjligheterna att undvika skatten när nästan inga andra länder har en förmögenhetsskatt. Möjligheten att flytta förmögenheter utomlands gör i dagsläget en förmögenhetsskatt delvis tändlös. **I den nuvarande situationen är det av praktiska skäl troligen svårt att återinföra en sådan skatt.** Efter hand som det internationella arbetet mot skatteflykt fortsätter bör möjligheterna för en återinförd förmögenhetsskatt dock utvärderas.

Våra förslag

- Sverige behöver en ny bred skattereform, där en av hörnstenarna är en effektivare och rättvisare beskattning av kapitalinkomster. Det finns flera viktiga perspektiv som behöver beaktas vid en skattereform. Avgörande är dock att kapitalinkomstbeskattningen mer än i dag bidrar till att minska inkomstskillnaderna.
- Likformigheten i beskattningen av olika former av kapitalinkomster bör öka, inte minst för att undvika snedvridningseffekter. Av fördelningsmässiga skäl bör särskilt fokus läggas på att reformera de särlösningar som i dag innebär att vissa former av kapitalinkomster, som är koncentrerade till dem med högst inkomster, beskattas lägre än övriga kapitalinkomster. Detta inkluderar skattereglerna för delägare i fåmansbolag. Schablonbeskattningen av kapitalinkomster i investeringssparkonton och kapitalförsäkringar bör av samma skäl slopas.
- Det finns goda fördelningspolitiska skäl att beskattningen av fastigheter ingår i en bredare skatteöversyn. Beskattningen av fastigheter bör öka och göras proportionell till värdet av bostaden. Alternativt kan det, av fördelningsmässiga skäl, finnas anledning att inkludera progressiva inslag i beskattningen av fastigheter. Begränsningsregler, skattecredit eller tillgång till lån är viktiga för att hushåll med låga inkomster ska kunna behålla sin bostad. Skillnaden i beskattning av bostadsrätter och småhus bör utjämnas. Även om det finns fördelningsmässiga skäl att överväga förändringar av ränteavdraget så är en proportionell eller progressivt utformad beskattning av fastigheter att föredra.
- Någon form av beskattning av arv och gåvor bör ingå i en ny skattereform. Den exakta utformningen behöver utredas. Vid ett införande av en ny arvs- och gåvoskatt behöver såväl praktiska som principiella och politiska överväganden göras. En arvs- och gåvoskatt bör vara progressivt utformad och ha ett högre grundavdrag än den tidigare avskaffade skatten.
- En förmögenhetsskatt bör vara ett långsiktigt politiskt mål för att öka jämlikheten. Av praktiska skäl är det dock troligen svårt att återinföra en förmögenhetsskatt för närvarande. Insamlingen av förmögenhetsstatistik bör genast återupptas. Eftersom stora privata förmögenheter finns gömda i skatteparadis ska Sverige vara drivande i det internationella arbetet för att minska möjligheterna till skatteflykt.

3. Utjämna orättvisa skillnader mellan stad och land

VÄLFÄRDEN BIDRAR I HÖG GRAD till att minska ojämlikheten. Beräknar man värdet av välfärdstjänsterna reducerar de inkomstskillnaderna med cirka 20 procent.⁵¹ Välfärdens kvalitet och finansiering är därför centrala frågor för den som vill ta sig an ojämlikheten i samhället. Det är en grundläggande princip att människor ska få ta del av en välfärd som är likvärdig, oavsett var man bor i landet.

För flertalet kommuner är kommunalskatten den viktigaste inkomstkällan. Eftersom skattekraften (den beskattningsbara inkomsten per invånare) varierar starkt mellan olika kommuner – i glesbygdskommuner är den exempelvis i genomsnitt 75 procent av skattekraften i de rikaste kommunerna⁵² – är det kommunala utjämningsystemet avgörande för att garantera likvärdighet i välfärden oavsett var man bor. Syftet med utjämningen är att skillnader i kommunalskatt ska spegla olika nivåer av effektivitet, service och avgifter, inte bero på strukturella skillnader som kommunerna inte kan påverka. Utan utjämningsystemet skulle skillnaderna mellan kommunerna vad gäller välfärdens kvalitet och omfattning vara mycket stora.⁵³

Trots utjämningen är dock skillnaderna i kommunalskatt betydande. Om kommunerna grupperas efter täthet och geografiskt läge finns ett tydligt mönster på så sätt att skatten vanligen blir högre, ju mer avlägsen⁵⁴ och mindre tätbefolkad en kommun är. Det skiljer i genomsnitt cirka 5 kronor i kommunal skattesats mellan gruppen storstadskommuner och gruppen mycket avlägsna landsbygdskommuner.⁵⁵ Enligt en studie från Umeå universitet förklarar skillnader i service och effektivitet inte skillnaderna i skattesatser mer än på marginalen.⁵⁶ Att kommunal- och landstingsskatten skiljer sig avsevärt åt mellan olika delar av landet har dock stor effekt på privatpersoners ekonomi. En undersköterska som arbetade heltid inom hemtjänsten eller ett äldreboende fick 2016 betala cirka 12 900 kronor mer i skatt under året om hen bodde i Pajala jämfört med om hen var bosatt i Stockholm.⁵⁷

Skattesatsen är ofta högre i kommuner där medborgarnas inkomster

är lägre. Det gör att låginkomsttagare ofta betalar en högre skattesats utan att de välfärdstjänster de får ta del av nödvändigtvis är av högre kvalitet. Ett välfungerande utjämningsystem motverkar detta regresiva drag, men det geografiska mönstret i skillnader i skattesatser mellan kommuner tyder på att systemet i dag inte fångar upp alla strukturella kostnader som följer av att bedriva verksamhet i landsbygdskommuner med långa avstånd och litet befolkningsunderlag. **Systemet bör därför ändras så att det bättre än i dag kompenserar för strukturella skillnader mellan kommunerna.**

Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av att dessa skillnader kan väntas växa parallellt med att kommunernas ekonomiska situation generellt kommer att försämrats framöver. Samstämmiga analyser av bland andra Långtidsutredningen, Konjunkturinstitutet, Riksrevisionen, SKL och fackförbundet Kommunal visar att den kommunala sektorn står inför betydande finansieringsproblem som en konsekvens av att andelen unga och äldre ökar i befolkningen.

Långtidsutredningens (2015) beräkningar visar att för storstadskommunerna skulle den demografiska utvecklingen motsvara cirka en kronas höjning av kommunalskatten, allt annat lika, medan de skulle innebära knappt sex kronors höjning för kommunkategorin mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Ur detta perspektiv framstår den försämrade ekonomin som någorlunda hanterbar för storstäderna, medan det ser svårare ut för landsbygdskommunerna och de cirka 15 procent av befolkningen som väntas bo i glesare kommuner år 2040. För särskilt de avlägsna landsbygdskommunerna är det svårt att se att de på egen hand kan vidta tillräckliga åtgärder för att balansera intäkter och kostnader.

Eftersom kommunalskatterna redan är relativt höga i de avlägsna landsbygdskommunerna, begränsar det dessa kommuners möjligheter att använda skattehöjningar som instrument för att möta de demografiska utmaningarna. Därför behöver andra möjligheter användas för att säkerställa välfärdstjänster på likvärdiga villkor i de kommuner som redan har den högsta kommunalskatten. En sådan möjlighet kan vara justeringar i det kommunala utjämningsystemet, som även i framtiden bör spela en central roll för att välfärden ska kunna vara likvärdig i hela landet. **Staten bör också skapa ett särskilt stöd till kom-**

muner som på grund av demografiska förändringar behöver ekonomiska tillskott.

Trots regeringens ökning av statsbidragen täcks inte de prognostiserade underskotten inom den kommunala sektorn under åren fram till 2020.

Att låta kommunerna och landstingen ensamma klara den resterande finansieringen av välfärdstjänsterna genom att höja kommunalskatterna skulle leda till negativa fördelningsmässiga konsekvenser i de kommuner och landsting som redan har en hög skatt. Sett från jämlikhetssynpunkt finns det snarare anledning att försöka sänka kommunalskatterna i vissa kommuner, eftersom skillnaderna är stora i dag. **Staten måste ta ett större finansieringsansvar för välfärden för att undvika behovet av kommunala skattehöjningar av demografiska skäl.** Det kan exempelvis ske genom ett handslag mellan kommuner och stat.

Staten kan på ett annat sätt än enskilda kommuner och landsting påverka de förutsättningar som skapar resurser för välfärden, exempelvis ekonomisk utveckling, pensionssystem och sysselsättning. I den mån den offentliga sektorn behöver öka sina intäkter har dessutom staten tillgång till betydligt fler och bättre skattebaser än kommuner och landsting, exempelvis inkomstskatt, bolagsskatt, moms, arbetsgivaravgifter och miljöskatter. **Statsbidragen till kommuner och landsting måste höjas för att undvika kommunala skattehöjningar på grund av den demografiska utvecklingen.** Det behövs sannolikt en höjning av statsbidragen. LO-ekonomerna har gjort bedömningen att det skulle kunna röra sig om 17 miljarder kronor 2019 och cirka 30 miljarder kronor per år under perioden 2020–2022.⁵⁸

Poängen med det kommunala utjämningsystemet är att utjämna strukturella skillnader mellan kommunerna. Det innebär att en bärande idé är att de kostnader och inkomstskillnader som kompenseras för inte ska vara möjliga att påverka för kommunerna. Utjämningsystemet ska inte skapa incitament att exempelvis avstå från effektiviseringar eller att dra ner på vissa kostnader i syfte att behöva bidra mindre till utjämnningen. Man kan också vända på frågan: utan ett träffsäkert utjämningsystem skapas starka incitament för kommuner och landsting att undvika vissa typer av medborgare som uppfattas som kostsamma. Det kan påverka alltifrån hur kommunen styr stadsplanering och bo-

stadsbyggande till benägenheten att följa bosättningslagen när det gäller mottagandet av nyanlända.

En stor del av kommunernas kostnader varierar med invånarnas socioekonomi. Ändå är det bara vissa av delmodellerna inom kostnadsutjämnningen som tar hänsyn till detta. **Det borde vara en självklarhet att socioekonomi får ett större genomslag i kostnadsutjämnningen än vad som är fallet i dag.** Det gäller exempelvis samtliga delmodeller som rör förskola och skola och som i dag saknar en sådan komponent.⁵⁹

Våra förslag

- Skatteutjämnningen måste ta större hänsyn till att de strukturella kostnaderna i glesbygd är högre än på andra orter.
- Det bör skapas ett särskilt statligt stöd till de kommuner som är hårdast drabbade av de demografiska förändringarna.
- Kostnadsutjämnningen i det kommunala utjämnningssystemet måste ta större hänsyn till att kostnaderna varierar med den socioekonomiska profilen på en kommuns befolkning.
- Kommunala skattehöjningar av demografiska skäl bör undvikas, genom att staten tar ett större finansieringsansvar för välfärden.
- För att klara välfärden utan kommunala skattehöjningar behöver statsbidragen höjas rejält.

4. Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och sjukdom

I EN VÄLFÄRDSMODELL som strävar efter en hög grad av ekonomisk jämlikhet är utformningen av trygghetsförsäkringar och aktiv stödjande politik vid arbetslöshet och sjukdom avgörande.

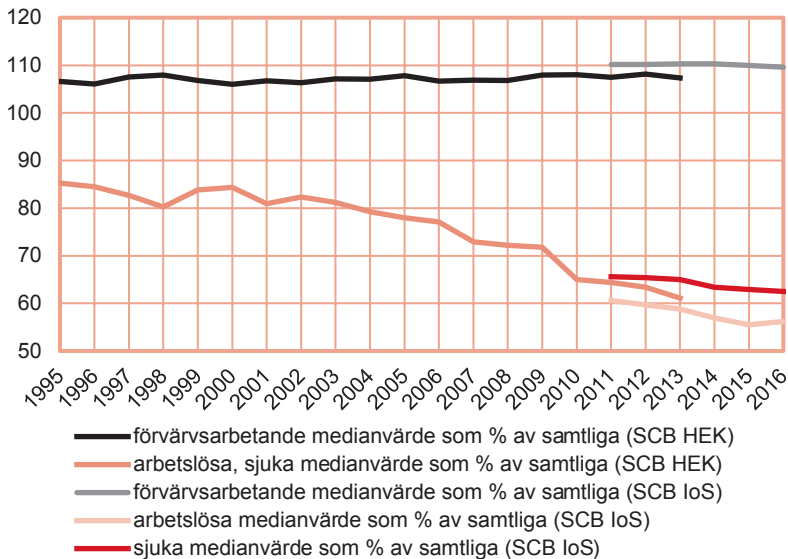
Försäkringssystem som i hög grad bygger på inkomstrelaterad ersättning⁶⁰ är framgångsrika när det gäller att minska ekonomisk ojämlikhet och fattigdom. Inkomstrelatering är effektivt för att upprätthålla en god levnadsstandard för den som drabbas av arbetslöshet eller sjukdom. Det hänger samman med att inkomstrelaterade försäkringssystem omfattar de allra flesta, och att de ger bred legitimitet.⁶¹

Inkomstrelaterade försäkringsersättningar gör det möjligt att undgå de fattigdomsfällor som är förknippade med riktade, behovsprövade ersättningar och grundtrygghet. Det vill säga ersättningar som ligger på existensminimum alternativt utgörs av låga belopp på samma nivå för alla, oavsett (tidigare) lön. Denna typ av försäkringssystem förknippas vanligen med att resursstarka löntagargrupper med små arbetslöshets- och sjukdomsrisker tecknar privata försäkringslösningar som komplement.⁶² Löntagare som har högre arbetslöshets- och sjukdomsrisker har svårare att förlita sig på privata försäkringslösningar för att få ett gott försäkringsskydd.⁶³

Inkomstrelaterade trygghetsförsäkringar ökar värdet av arbetet för alla. Att hela löntagarkollektivet ingår i den försäkrade gruppen bidrar även till omfördelning av ojämnt fördelade arbetslöshets- och sjukdomsrisker samt bidrar till att upprätthålla ett högt arbetskraftsdeltagande bland dem som drabbas av arbetslöshet och sjukdom. Det senare är en viktig komponent i den svenska modellens framgångsrika arbetslinje. Samtidigt blir försäkringarna kostnadseffektiva på grund av de stor driftsfördelar som ett stort försäkringskollektiv medför.

Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen är också viktig för vilka lönekrav en individ förmår ställa: om ersättningen är både hög och relaterad till tidigare lön blir det lättare att upprätthålla reservationslönerna,⁶⁴ som i den svenska arbetsmarknadsmodellen utgörs av kollektivavtalade

Diagram 4.1 Inkomstutvecklingen för arbetslösa och sjuka respektive förvärvsarbetande Medianinkomst (som % av medianinkomsten för samtliga), disponibel inkomst per konsumtionsenhet, personer 20–64 år, 1995–2016



Källa: SCB Hushållens ekonomi (HEK) samt SCB Inkomster och skatter (IoS), I de olika inkomststatistikundersökningarna HEK respektive IoS används olika metoder och hushållsbegrepp. Statistiken är därmed inte helt jämförbar, se SCB för mer information.

lågstatlöner.⁶⁵ En arbetslöshetsförsäkring med hög ersättning fungerar också som en så kallad automatisk stabilisator. Den bidrar till att upprätthålla efterfrågan i ekonomin och kan på så sätt både motverka lågkonjunkturer och stödja en snabbare återhämtning i ekonomin. Hög ersättning vid arbetslöshet är vidare viktigt för geografisk omfördelning, eftersom konjunkturedgångar ofta drabbar regioner olika.

I Sverige har trygghetsförsäkringarna vid arbetslöshet och sjukdom urholkats sedan 1990-talet. Det är en central förklaring till att inkomstskillnaderna har ökat, i synnerhet under 2000-talet.⁶⁶

Urholkningen beror på att ersättningsnivåerna inte följt inkomstutvecklingen i samhället i övrigt, på att färre arbetslösa och sjuka i dag omfattas av försäkringssystemen samt på jobbskatteavdragen som inne-

bär lägre skatt för förvärvsarbetande än för sjuka och arbetslösa. Denna utveckling sammanfaller med ett ökat missnöje med hur arbetslöshets- och sjukförsäkringarna samt pensionssystemet fungerar.⁶⁷

För att minska inkomstskillnaderna i Sverige är stora förbättringar av försäkringssystemen vid arbetslöshet och sjukdom nödvändiga. Inkomstbortfallsprincipen i arbetslöshets- och sjukförsäkringen behöver återupprättas, grundersättningarna höjas och villkoren för att kvalificera sig för ersättning behöver bli mer skäliga. Försäkringsersättningar ska heller inte beskattas hårdare än arbetsinkomster.

4.1 Arbetslöshetsförsäkringen måste omfatta fler och ge mer

Försämringarna av arbetslöshetsförsäkringen har sedan 1990-talet skett i två omgångar. Den omfattande budgetsaneringen innebar försämringar av villkoren. Exempelvis sänktes den formella ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen från 90 till 80 procent av lönen. År 1993 infördes fem karensdagar och även löneindexeringen av inkomsttaket togs bort.⁶⁸

Nästa omgång stora försämringar skedde efter att den borgerliga regeringen tillträtt hösten 2006. Kvalificeringsvillkoren skärptes i två led: genom högre krav på arbete för kvalificering och genom att ersättningen baserades på en längre tidsperiod än tidigare. Villkoren för deltidsarbetslösa skärptes genom att den så kallade deltidsbegränsningen (antalet arbetslösa dagar som ersätts i veckor då man också arbetar) minskade från 300 till 75, samt genom att begränsningsregeln utökades och började gälla också tillfälligt timanställda, inte bara varaktigt deltidsarbetande. Studerandevillkoret, som innebar att den som fullgjort minst gymnasieutbildning kunde kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp, avskaffades. Karensdagarna utökades från fem till sju. Inkomsttaket sänktes de första 100 ersättningsdagarna och den formella ersättningsnivån trappades ned med tid i arbetslöshet. Slutligen höjdes medlemsavgifterna till a-kassorna dramatiskt, vilket bidrog till en medlemsflykt som motsvarade att tio procent av arbetskraften lämnade a-kassorna mellan 2006 och 2008.^{69 70}

Den rödgröna regeringen har sedan 2014 genomfört vissa förbättringar. Inkomsttaket (och därmed högsta ersättning) har höjts något, och den så kallade förhöjda ersättningen för de första hundra ersättningsdagarna har återinförts. Deltidsbegränsningen har förändrats så

att arbete och arbetslöshet kan kombineras i 60 veckor istället för 75 ersättningsdagar. För vissa kan det bli mer generöst, för andra mindre: det beror på mängden deltidarbete. Fortfarande upphör dock deltidserättningen efter en tid. Karensdagarna har minskats från sju till sex.

Över tid har nivån på inkomsttaket i arbetslöshetsförsäkringen jämfört med lönenivåerna sjunkit dramatiskt. Det innebär att andelen av den arbetande befolkningen som har hela sin lön försäkrad har minskat snabbt. År 1993, innan indexeringen av inkomsttaket avskaffades, låg ungefär 70 procent av lönerna *under* inkomsttaket. År 2018 låg bara 15 procent av lönerna *under* inkomsttaket – de första 100 ersättningsdagarna. Det går därför inte att säga att arbetslöshetsförsäkringen i dag erbjuder en inkomstrelaterad ersättning, utan snarast enbart grundtrygghet.

Dessutom har andelen arbetslösa som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen vid arbetslöshet sjunkit, från cirka 75 procent 1993 till cirka 40 procent 2018.⁷¹

En arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad (hög) ersättning och generösa villkor är, som diskuterades i inledningen av detta kapitel, viktigt för jämlikheten. LOs utgångspunkt är att överutnyttjande ska motverkas genom krav på tidigare arbetsmarknadsförankring, aktivt arbetsökande, aktiva och rustande stödjande insatser samt kontroll och sanktioner.^{72 73} Sådana krav kan undvika negativa effekter på arbetsmarknaden, samtidigt som även de negativa fördelningspolitiska konsekvenserna av låg ersättning, bortre parenteser och liknande kan undvikas.⁷⁴

LO anser att arbetslöshetsförsäkringen behöver både bättre kvalificeringsvillkor och bättre villkor för hur ersättningen beräknas. Det är viktigt för att fler löntagare ska kunna kvalificera sig för ersättning, och därmed för att inkomstskillnaderna ska minska.

- Arbetsvillkoret bör ändras så att det räcker med 40 timmars arbete per månad (istället för dagens 80 timmar) i sex månader av tolv för att löntagare ska kunna kvalificera sig för ersättning.
- Det ska gå att få full ersättning efter sex månaders arbete.
- Endast varaktigt anställda på deltid ska omfattas av en deltidsbegränsning, som innebär att den deltidarbetslösa efter 30 veckor erbjuds aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser och aktivitetsstöd för mellanskillnaden mellan önskad arbetstid och faktisk arbetstid.

- Alla subventionerade anställningar ska kunna ligga till grund för kvalificering till arbetslöshetsförsäkringen.
- Ett studerandevillkor som kopplas till arbetslöshetsförsäkringen och gör det möjligt för den som har fullgjort utbildning på minst gymnasienivå eller svenska för invandrare (SFI) att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp.

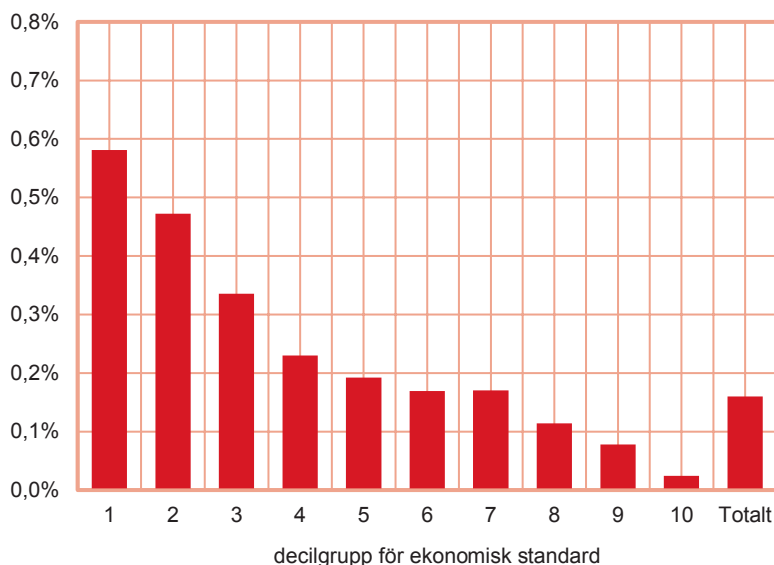
Arbetslösa med instabila arbetsmarknadspositioner, nyutträdande (inklusive nyanlända invandrare) och långtidsarbetslösa skulle med LOs förslag få goda möjligheter att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Detta skulle vara ett viktigt steg i att minska den ekonomiska ojämlikheten.

Vidare anser LO att inkomsttak och ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen måste höjas för att öka den ekonomiska jämlikheten och för att återupprätta inkomstbortfallsprincipen i försäkringen.

- Inkomsttaket ska ligga på en nivå som gör att minst 70 procent av lönerna ligger *under* taket. Det är i linje med inkomsttakets nivå innan löneindexeringen av taket avskaffades 1993. För 2018 skulle det innebära att månadslöner upp till ungefär 36 900 försäkras, vilket motsvarar en högsta dagpenning på cirka 1 345 kronor (29 600 kronor per månad). LO anser också att inkomsttaket ska indexeras med löneutvecklingen för att inte urholkas igen.
- Ersättningsnivån ska vara 80 procent av den tidigare lönen under hela arbetslöshetsperioden (inklusive arbetslöshetstid inom ramen för jobbgarantin för unga och jobb- och utvecklingsgarantin).
- Grundbeloppet bör utgöra omkring 35 procent av högsta dagpenning, vilket var den relation som gällde i början av 1990-talet. Det innebär att grundbeloppet 2018 skulle motsvara 470 kronor per dag (10 350 kronor per månad).⁷⁵
- Karensdagarna bör avskaffas helt så att självriskan i den frivilliga inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen bestäms av inkomsttaket och ersättningsnivån.

Totalt skulle arbetslöshetsförsäkringsreformerna som handlar om höjt inkomsttak, höjda ersättningsnivåer och avskaffade karensdagar, öka de disponibla inkomsterna i befolkningen med 3,7 miljarder kronor. Av dessa skulle 61 procent av ökningen hamna hos personer i den nedre

Diagram 4.2 Förändrad disponibel inkomst av ersättningsreformer i arbetslöshetsförsäkringen, 2019 Reformerna avser höjt inkomsttak, 80-procentig inkomstrelaterad ersättning, höjt grundbelopp och avskaffade karensdagar



Källa: Beräkningar utförda i SCBs Fasit-modell.

halvan av inkomstfördelningen (personer i decilgrupp 1–5). Samtidigt tillfaller en inte oväsentlig del (39 procent) av den totala ökningen av den disponibla inkomsten i kronor och ören den övre halvan av inkomstfördelningen. Observera att LO också föreslår andra förändringar av arbetslöshetsförsäkringen, som dock inte ingår i beräkningarna här (se ovan).

I diagram 4.2 framkommer den procentuella förändringen av ökningen av de disponibla inkomsterna. Den procentuella ökningen av disponibelinkomsten är klart högst för personer med lägst ekonomisk standard.

De föreslagna reformerna vad gäller ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen har alltså en jämlikhetskapande profil. Det är samtidigt tydligt, då nära 40 procent av ökningen av de disponibla inkom-

sterna i kronor räknat tillfaller den övre halvan av inkomstfördelningen, att förbättrad ersättning inte är "fattigdomspolitik" utan också ger inkomstrygghet i grupper med högre ekonomisk standard.

4.2 Sjukförsäkringen måste förbättras och också ge högre ersättning

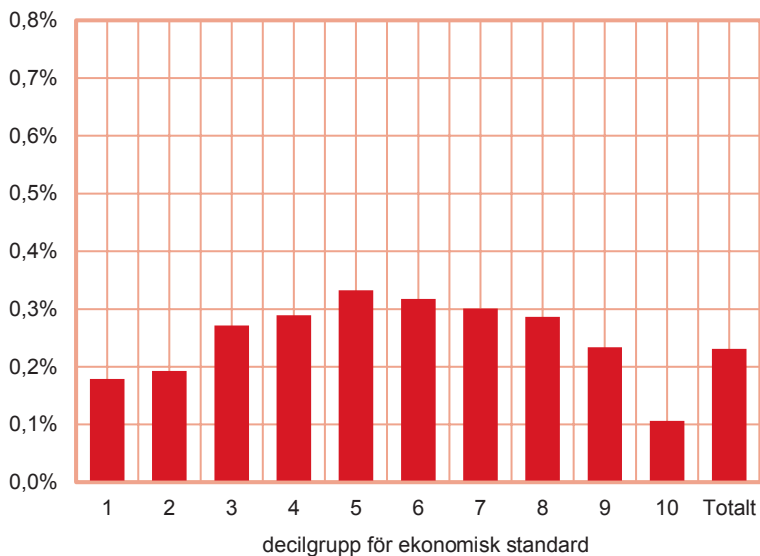
Taket i sjukförsäkringen är indexerat med prisutvecklingen och höjs därmed årligen. Eftersom priserna har ökat långsammare än lönerna har inkomsttaket dock minskat i värde relativt lönerna. Den rödgröna regeringen höjde i juli 2018 inkomsttaket i sjukförsäkringen från 7,5 prisbasbelopp till 8. Med samma jämförelsepunkter som för arbetslöshetsförsäkringen ovan gäller att andelen anställda som har löner som ligger *under* taket i sjukförsäkringen har minskat från cirka 90 procent år 1993 till 55 procent från och med juli 2018.⁷⁶ Det innebär att sjukförsäkringens värde har urholkats över tid.

I samband med 1990-talskrisen sänktes ersättningsnivån i sjukförsäkringen från 90 till 80 procent av lönen och en karensdag infördes.⁷⁷⁻⁷⁸ År 2008 försämrades ersättningen i sjukförsäkringen igen, till 75 procent efter ett år. En bortre tidsgräns infördes efter 914 dagar.⁷⁹ Denna har senare avskaffats. Ersättningsnivåerna räknades även ned med 0,97, vilket i praktiken innebar än lägre ersättning: 80 och 75 procent ger i praktiken 77,6 respektive 72,8 procent.⁸⁰⁻⁸¹

För att återupprätta inkomstbortfallsprincipen och öka den ekonomiska tryggheten vid sjukdom anser LO att inkomsttaket och ersättningsnivåerna i sjukförsäkringen måste höjas.

- Inkomsttaket ska ligga på en nivå som gör att 80 procent av lönerna ligger *under* taket.⁸² Detta innebär att månadslöner upp till ungefär 40 600 kronor ska kunna försäkras och utgöra sjukpenninggrundande inkomst (SGI), 2018.⁸³ Det motsvarar en högsta sjukpenning (ersättning) om cirka 32 500 kronor per månad.⁸⁴ LO anser också att inkomsttaket ska indexeras med löneutvecklingen för att inte urholkas igen.⁸⁵
- Ersättningsnivån ska motsvara 80 procent av den tidigare lönen under hela sjukskrivningsperioden.
- Karensdagen, som från januari 2019 ska ersättas med ett karensavdrag, bör avskaffas helt så att självrisken i den inkomstrelaterade sjukförsäkringen utgörs av inkomsttaket och ersättningsnivån.

Diagram 4.3 Förändrad disponibel inkomst av ersättningsreformer i sjukförsäkringen, 2019 Reformerna avser höjt inkomsttak, 80-procentig inkomstrelaterad ersättning och avskaffad karensdag



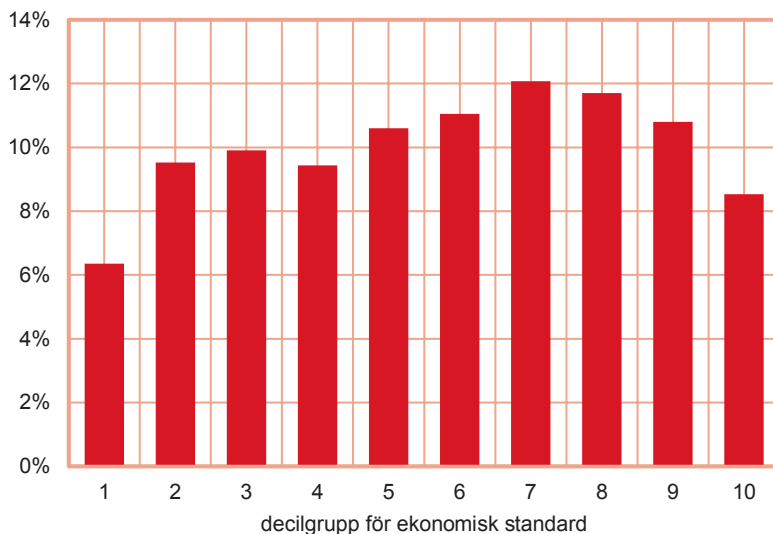
Källa: Beräkningar utförda i SCBs Fasit-modell.

Totalt skulle sjukförsäkringsreformerna gällande höjt inkomsttak, höjda ersättningsnivåer och avskaffad karensdag, öka de disponibla inkomsterna i befolkningen med 5,3 miljarder kronor. 65 procent av den totala ökningen skulle tillfalla den övre halvan av inkomstfördelningen, decilgrupp 6 till 10. I förhållande till den disponibla inkomsten i respektive decilgrupp betyder dessa reformer mest i mitten av inkomstfördelningen (se diagram 4.3). Våra beräkningar visar också att reformerna betyder mer för kvinnors än för mäns inkomster.

På sjukförsäkringens område har alltså enbart förbättrad ersättning inte samma jämlikhetskapande profil som ersättningsförbättringar i arbetslöshetsförsäkringen. Det centrala är snarast den jämställdhetsprofil som ersättningsförbättringarna i sjukförsäkringen har. Den återupprät-

Diagram 4.4 Fördelning av ökningen av disponibel inkomst av alla ersättningsreformer i arbetslöshetsförsäkrings- och sjukförsäkringen, 2019

Reformerna avser höjda inkomsttak och 80-procentig ersättningsnivå samt avskaffade karensdagar i både arbetslöshets- och sjukförsäkringen samt höjt grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen



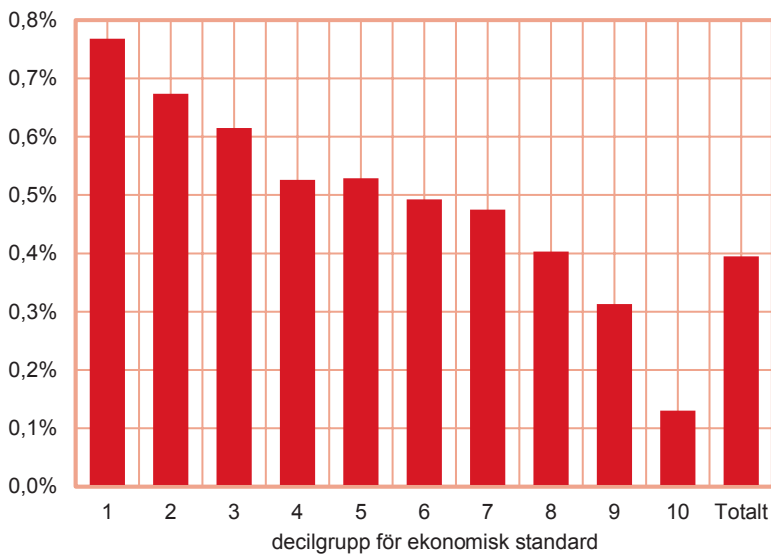
Källa: Beräkningar utförda i SCBs Fasit-modell.

tade inkomstbortfallsprincipen är också viktig för att stärka sjukförsäkringens legitimitet och göra det möjligt att undgå de fattigdomsfällor som är förknippade med en försäkring som enbart erbjuder grundtrygghet och som riskerar att leda till att mer privilegierade grupper söker sig till privata försäkringslösningar.

Om alla LOs reformer vad gäller ersättningsnivåerna i arbetslöshets- och sjukförsäkringen⁸⁶ genomfördes samtidigt skulle de disponibla inkomsterna öka med sammanlagt 9,1 miljarder kronor. I Appendix framkommer även hur kostnaderna för bland annat stat, arbetsgivare och löntagare förändras av dessa ersättningsreformer.

Diagram 4.5 Förändrad disponibel inkomst av alla ersättningsreformer i

arbetslöshets- och sjukförsäkringen, 2019 Reformerna avser höjda inkomsttak och 80-procentig ersättningsnivå samt avskaffade karensdagar i både arbetslöshets- och sjukförsäkringen samt höjt grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen



Källa: Beräkningar utförda i SCBs Fasit-modell.

Fördelningen av ökningen av de disponibla inkomsterna i befolkningen är förhållandevis jämn över inkomstfördelningen (diagram 4.4), även om en något mindre del av ökningen tillfaller decilgrupp 1 respektive decilgrupp 10, det vill säga de 10 procent med lägst respektive de 10 procent med högst ekonomisk standard.

Den procentuella ökningen av den disponibla inkomsten, som ett resultat av de föreslagna reformerna, är störst för dem med lägst ekonomisk standard (se diagram 4.5).

Inkomstökningarna, det vill säga förändringen av den genomsnittliga disponibla inkomsten, i de olika decilgrupperna är samtidigt blygsamma för alla grupper.⁸⁷ Även små inkomstökningar kan dock vara betydelsefulla, i synnerhet om de ekonomiska resurserna redan är begränsade.

Samtidigt är det uppenbart att även om förbättringar av de ekonomiska villkoren i arbetslöshets- och sjukförsäkringen är viktiga, är *enbart ersättningsförbättringar otillräckliga för att väsentligt minska inkomstskillnaderna mellan de som har arbete och de som är arbetslösa och sjuka.*

För att kraftigt minska de inkomstskillnader som beror på arbetslöshet och sjukdom måste försäkringarna förbättras i bredare bemärkelse: fler arbetslösa måste omfattas av arbetslöshetsförsäkringen vid arbetslöshet,⁸⁸ och fler sjuka måste omfattas av sjukförsäkringen vid sjukdom. I föregående avsnitt har vi diskuterat vilka villkorsförbättringar som behövs på arbetslöshetsförsäkringens område. Även på sjukförsäkringens område **behövs villkorsförbättringar.**

Precis som för arbetslöshetsförsäkringen har villkoren i sjukförsäkringen försämrats sedan 1990-talet.⁸⁹ Arbetsförmågebegreppet och prövningen av arbetsförmågan har skärpts i omgångar.^{90 91}

Sjukförsäkringen stramades åt ytterligare när den borgerliga regeringen 2008 införde den så kallade rehabiliteringskedjan.⁹² Kedjan innebar en bredad prövning av arbetsförmågan, vilket i sig var en väsentlig skärpning.⁹³ Det gäller även den slopade möjligheten att väga in andra omständigheter än strikt medicinska.⁹⁴ Kraven för att få sjukersättning skärptes också dramatiskt och möjligheten att få tidsbegränsad sjukersättning togs bort.⁹⁵

LO anser att sjukförsäkringen och sjukersättningen har stramats åt för hårt och att kostnaderna för ohälsa och sjukdom i allt för hög grad har vältrats över på enskilda individer. Det har bidragit till att öka den ekonomiska ojämlikheten i Sverige.

Effekterna av den politik som har bedrivits på sjukförsäkringens område är att såväl kostnader som antalet ersättningstagare har minskat, om än med vissa fluktuationer över tid. Ohälsotalet, som är ett mått på det genomsnittliga antalet utbetalda dagar med sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning per registrerad försäkrad, var 43,0 dagar 2002. I april 2018 hade det sjunkit till 25,6 dagar. Det är den lägsta nivån någonsin. Ohälsotalet påverkas inte minst av antalet nybeviljade sjukersättningar, som föll snabbt efter regelförändringarna 2008. Från 2015 har antalet nybeviljade sjukersättningar minskat ytterligare.⁹⁶

Andelen som har fått sin sjukpenning indragen har ökat kraftigt från 2015, till totalt nästan sex procent av de sjukskrivna 2017. Även andelen som har fått avslag på ny ansökan om sjukpenning har ökat.^{97 98}

LO anser att det behövs regelförändringar som gör att kraven för att få rätt till sjukpenning och sjukersättning mildras. I grunden bygger det på ett tydligare arbetsförmågebegrepp och att prövningen av arbetsförmågan görs mot normalt och faktiskt förekommande arbete, samt med utgångspunkt i att individer har olika förutsättningar och varierad omställningsförmåga.⁹⁹ Det kräver att de hårda tidsgränserna i rehabiliteringskedjan avskaffas samt att kraven för att kunna få sjukersättning mildras och att även den som har en flerårig, men inte nödvändigtvis livslång, nedsättning av arbetsförmågan ska kunna få sjukersättning. Det behövs även bättre samverkan mellan i synnerhet arbetsgivare och Försäkringskassan runt dem som har nedsatt arbetsförmåga. Uppföljning av läkare och förbättrade individuellt anpassade rehabiliteringsinsatser som syftar till att underlätta återgången till tidigare, liknande eller anpassat arbete hos samma arbetsgivare – alternativt gör det möjligt att få arbete genom särskilda insatser för arbetslösa som har nedsatt arbetsförmåga – är avgörande. Det krävs även förstärkt förebyggande och systematiskt arbetsmiljöarbete, inklusive högkvalitativ företagshälsovård, som inriktas på ett hållbart arbetsliv. Allt detta är avgörande för att minska inkomstskillnaderna mellan dem som drabbas av sjukdom och ohälsa, ofta högre upp i åren, och dem som inte gör det.

4.3 Ersättningar från försäkringssystemen ska inte beskattas hårdare än arbetsinkomster

Under perioden 2007 till 2014 infördes fem så kallade jobbskatteavdrag som innebär en reduktion av den slutliga skatten på arbetsinkomster, det vill säga lön eller inkomst från aktiv näringsverksamhet. Syftet med de fem jobbskatteavdragen var att öka inkomstskillnaderna mellan dem som arbetar och dem som inte gör det och på så sätt var ambitionen att öka sysselsättningen genom ökade ekonomiska incitament för arbete. Sysselsättningseffekterna av jobbskatteavdraget är dock svårutvärderade och därmed osäkra.¹⁰⁰

Vad som däremot är säkert är att jobbskatteavdragen ökat inkomstskillnaderna mellan dem som arbetar och dem som exempelvis får sin inkomst från sjukförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen. Under 2000-talet har inkomstskatternas utjämnande effekt trendmässigt minskat. Jobbskatteavdragen är en av orsakerna till detta.

Under perioden 2006–2013 ökade den ekonomiska standarden bland

förvärvsarbetande med dryga 19 procent på medianen. Samtidigt minskade den ekonomiska standarden bland sjuka och arbetslösa med drygt fem procent.¹⁰¹ Den stora skillnaden i inkomstutveckling för dessa två grupper beror dels på den *relativa* inkomstförsvagningen av arbetslöshets- och sjukförsäkringsersättningarna till följd av jobbskatteavdragen, dels på de ovan beskrivna försämringarna av såväl arbetslöshets- som sjukförsäkringen, vilka genomfördes samtidigt.

Jobbskatteavdragen har inneburit en urholkning av försäkringssystemen vid arbetslöshet och sjukdom. En målare med en lön som genomsnittet för yrket (29 600 kronor) får, om hen kvalificerar sig för full arbetslöshetsersättning, 68 procent av sin bruttolön vid arbetslöshet. Jobbskatteavdragen innebär dock att hen får en väsentligt lägre ersättning som andel av *netto*inkomsten, endast drygt 63 procent. I kronor efter skatt får målaren 14 000 kronor i arbetslöshetsersättning; hade skattereduktionen i jobbskatteavdraget även omfattat ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen hade *netto*inkomsten varit 15 612 kronor.¹⁰² Likvärdiga nettoeffekter drabbar sjuka med ersättning från sjukförsäkringen.

Konsekvensen av jobbskatteavdraget är att skattesystemet fått ett regressivt inslag då många av de grupper som redan har de lägsta inkomsterna dessutom beskattas hårdare än resten av befolkningen. Den rödgröna regeringen har under den gångna mandatperioden stegvis utjämnat skillnaden i beskattning mellan arbetsinkomster och pension (avsikten har varit att skillnaden mellan pensionärer och de som arbetar ska vara helt utradad 2020). Den 1 januari 2018 infördes också en speciell skattereduktion för personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Av såväl rättviseskäl som av fördelningspolitiska skäl anser LO att skillnaden i beskattning av arbetsinkomster och beskattningen av ersättningar från arbetslöshets- och sjukförsäkringen bör utjämnas.

Förutom direkta effekter på inkomstfördelningen har jobbskatteavdragen även påverkan på finansieringen av välfärden. Dels innebär det lägre skatteuttaget mindre möjligheter till ekonomisk fördelning genom transfereringssystemen. Dels är välfärdstjänster såsom vård, skola och omsorg starkt utjämnade; minskade skatteintäkter innebär mindre pengar till att bevara och utveckla dessa tjänster och riskerar därmed att öka ojämlikheten. 2018 väntas budgeteffekten av skattereduktionen för arbetsinkomster landa på över 110 miljarder kronor.

Våra förslag

- För att minska inkomstskillnaderna i Sverige är förbättringar av försäkringssystemen vid arbetslöshet och sjukdom nödvändiga.
- Fler arbetslösa behöver omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Det kräver både bättre kvalificeringsvillkor och bättre villkor för hur ersättningen beräknas. Nödvändiga förändringar inkluderar i) generösare villkor för att kvalificera sig för ersättning (arbetsvillkoret), ii) att endast varaktigt anställda på deltid omfattas av en förändrad deltidsbegränsning, iii) att alla subventionerade anställningar ska kunna ligga till grund för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, samt iv) ett nytt studerandevillkor så att fullgjorda studier på gymnasie- och eftergymnasial nivå samt svenska för invandrare (SFI) ger rätt till arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp.
- Inkomsttaket och ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen måste höjas för att inkomstbortfallsprincipen ska återupprättas. Inkomsttaket ska ligga på en nivå som gör att minst 70 procent av lönerna ligger under inkomsttaket samt indexeras med löneutvecklingen, att ersättningsnivån motsvarar 80 procent av tidigare lön under hela arbetslöshetsperioden och att grundbeloppet höjs.
- Karensdagarna i arbetslöshetsförsäkringen bör avskaffas så att självriskan bestäms av inkomsttaket och ersättningsnivån.
- Även i sjukförsäkringen måste inkomstbortfallsprincipen återupprättas. Inkomsttaket ska ligga på en nivå som gör att 80 procent av lönerna ligger under inkomsttaket samt indexeras med löneutvecklingen, att ersättningsnivån motsvarar 80 procent av lönen.
- På motsvarande sätt som i arbetslöshetsförsäkringen bör självriskan i sjukförsäkringen bestämmas av inkomsttaket och ersättningsnivån. Därmed bör karensdagen avskaffas helt.
- Sjukersättningen behöver förbättras dels genom att den inkomstrelaterade sjukersättningen har samma inkomsttak som sjukpenningen och dels genom att garantiersättningarna höjs.
- Fler sjuka behöver också omfattas av sjukförsäkringen. Det kräver att försäkringsvillkoren i bredare bemärkelse förändras och blir mindre strikta. Att arbetsförmågebegreppet förtydligas och att större hänsyn tas till individers olika omställningsförmåga är avgörande.
- Jobbskatteavdragen har inneburit en urholkning av försäkringssystemen vid arbetslöshet och sjukdom. Av fördelningspolitiska skäl bör skillnaden i beskattning mellan arbetsinkomster och ersättningar från försäkringssystemen avskaffas.

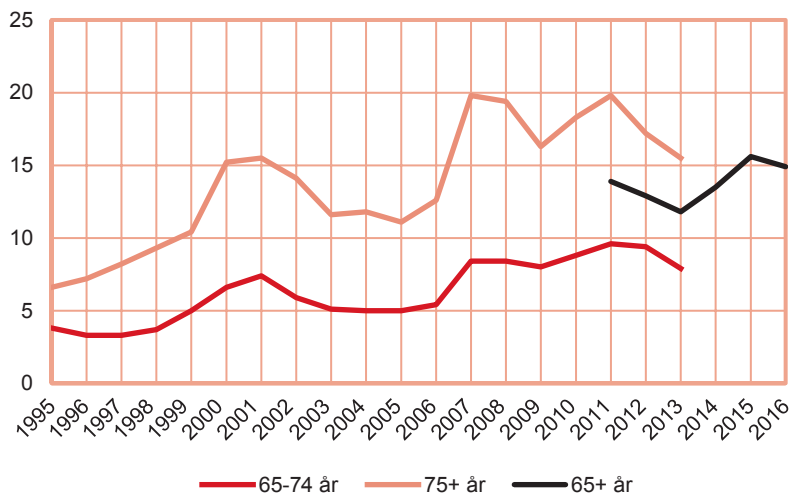
5. En pension att leva på

ARBETSLIVETS SKILDA VILLKOR utifrån klass, kön och sektor tillsammans med pensionssystemets utformning, resulterar i stora ekonomiska klyftor mellan äldre och yngre. Under de senaste decennierna har andelen så kallat relativt fattiga över 65 år ökat. I mitten av 1990-talet var andelen runt 5 procent, i dag ligger den runt 15 procent. Det är tydligt att inkomsterna för delar av befolkningen över 65 inte håller jämna steg med medianinkomstutvecklingen i befolkningen. Andelen relativt fattiga är särskilt hög bland äldre pensionärer. Anledningen är bland annat att äldre i större utsträckning än yngre pensionärer är ensamstående och därmed inte har någon att dela kostnaderna med. En annan anledning är att andelen kvinnor är högre i den äldre gruppen pensionärer och att många av dem inte har deltagit i arbetskraften i samma utsträckning, vilket påverkar deras pension negativt.¹⁰³

Livsinkomstprincipen i pensionssystemet medför att de skillnader som finns mellan olika individer under arbetslivet överförs till pensionen. Därför är förändringar i arbetslivet det viktigaste för att öka jämlikheten och förbättra pensionen för individer som riskerar att annars få mycket låg pension. Därigenom kan beroendet av grundskyddet i pensionssystemet, det vill säga garantipensionen och bostadstillägget, minska. Icke desto mindre är ett grundskydd som ger en anständig pension viktigt för att minska utsattheten bland dem som har mycket knappa förhållanden. **LO menar att pensionssystemets grundskydd behöver stärkas. Garantipensionen behöver indexeras med löneutvecklingen i samhället i stort och taket i bostadstillägget bör indexeras med prisutvecklingen.** Detta för att garantipensionen och bostadstillägget inte ska urholkas över tid utan istället bidra till att minska den ekonomiska utsattheten bland de fattigaste pensionärerna.

I mitten av 1990-talet ersattes de förmånsbestämda pensionerna med premiebestämda pensioner. När de premiebestämda pensionerna infördes förväntades de ge arbetare en något högre pension än vad de förmånsbestämda pensionerna hade gett: pensionen skulle motsvara 70 procent av slutlönen. Så har det inte blivit.

Diagram 5.1 Relativ fattigdom bland personer över 65 år, 1995–2016



Källa: SCBs undersökningar "Hushållens ekonomi" och "Inkomster och skatter". Relativ fattigdom är andelen med en disponibelinkomst per konsumtionsenhet som är lägre än 60 procent av medianinkomsten i befolkningen. Statistiken för perioden 1995–2013 kommer från urvalsundersökningen "Hushållens ekonomi". Statistiken mellan 2011–2016 kommer från totalundersökningen "Inkomster och skatter". I de olika undersökningarna används olika hushållsbegrepp. Statistiken är därmed inte helt jämförbar.

En kommunalanställd kvinna som 2014 pensionerades vid 65 års ålder får 58 procent av sin slutlön i pension. En industriarbetare får 60 procent.¹⁰⁴ Att pensionen i dag är lägre än vad den förväntades bli beror huvudsakligen på att livslängden har ökat med två år. Det har medfört att delningstalen för ålderspensionen har blivit högre och arvsvinsterna lägre.¹⁰⁵ Om 1995 års förutsättningar med återstående medellivslängd hade kvarstått, skulle kommunalaren fått cirka 67 procent av slutlönen i pension och industriarbetaren cirka 71 procent. Pensionerna för personerna i exemplet har, som andel av slutlönen, blivit 15 procent lägre jämfört med vad man trodde när det nya pensionssystemet infördes.

Pensionssystemet kan innebära att en arbetare som har jobbat heltid i 45 år kan få så låg pension att hen kan behöva bostadstillägg och kanske till och med vara beroende av garantipension. För att vara berättigad till bostadstillägg får hen dock inte vara sammanboende eller ha

exempelvis en sommarstuga, vilket gör att det i praktiken är svårt att få bostadstillägg. Många av dem som har haft låg lön under sitt arbetsliv får klara sig på en låg pension utan bostadstillägg, vilket innebär att den disponibla inkomsten blir mycket låg. LO anser att den sammanlagda pensionsnivån för arbetare ska uppgå till den nivå som beräknades i samband med att dagens pensionssystem infördes, det vill säga minst 70 procent av slutlönen.¹⁰⁶

Långvarigt deltidsarbete får dessutom stora negativa ekonomiska konsekvenser och i kombination med tidsbegränsade anställningar och upprepade perioder av arbetslöshet riskerar pensionsutfallet för LO-grupperna, i synnerhet för LO-kvinnorna, att bli mycket dåligt. Avgörande för att stora grupper framtida pensionärer, i synnerhet kvinnor, inte ska leva med mycket låg ekonomisk standard är att allmän visstid avskaffas och att heltid blir norm på hela arbetsmarknaden.

Pensionerna är i hög grad avhängiga den ökande medellivslängden. Detta betyder att ett långt arbetsliv är viktigt för pensionsnivån. För den som arbetar till cirka 67 års ålder uppnås en pension som motsvarar de cirka 70 procent av slutlönen som är LOs krav. Detta gäller dock under förutsättning att pension tjänats in under en period av 47 år. Den sammanlagda effekten av en högre pensionsbehållning och lägre delningstal kan uppskattas till ungefär nio procent mer i pension för varje år som man kan skjuta upp pensionsuttaget.¹⁰⁷ Om kommunalaren i ovanstående exempel hade kunnat vänta med att gå i pension till år 2016, det vill säga två år senare – vid 67 års ålder – skulle hennes pension ha blivit 71 procent av slutlönen. Industriarbetarens pension skulle då ha blivit 74 procent av slutlönen. Men för många av dem som har de lägsta lönerna – och därmed skulle vara i störst behov av att få 70 procent av slutlönen i pension för att få en rimlig levnadsstandard – är ett längre arbetsliv inte ett realistiskt alternativ.

Medelpensioneringsåldern för hela LO-kollektivet är 63,8 år.¹⁰⁸ Risken för att drabbas av sjukdom och utslitning är ojämnt fördelad. Arbetare och låginkomsttagare drabbas i högre utsträckning än andra. Att tvingas ta ut pensionen tidigt på grund av sjukdom eller utslitning är orättvist och ojämlikhetskapande. Speciellt utsatta är de som inte orkar arbeta de extra år som krävs för att kompensera för den ökade livslängden. Därför krävs en rad åtgärder, inte minst på arbetsmiljö- och folkhälsoområdet, som möjliggör ett längre arbetsliv för att förbättra pensionsutfallet för

flertalet. Bra arbetsmiljö, lämpliga arbetsuppgifter i ett rimligt arbetstempo och en väl fungerande arbetsorganisation har avgörande betydelse för möjligheten att klara av ett långt arbetsliv utan att slitas ut i förtid. Vad gäller detta behöver stora förbättringar göras.

De är också avgörande att de som råkar ut för långvarig sjukdom i slutet av sitt arbetsliv inte tvingas ta ut sin pension i förtid. Det är därför orättvist och djupt problematiskt att det, särskilt från 2008, har ställts hårdare krav för att kunna beviljas sjukersättning.¹⁰⁹ LO anser att kraven för att få sjukersättning måste bli generösare och att frånvaro från jobbet på grund av sjukdom ska ge pensionsrätt lika länge som man har rätt att vara kvar i anställningen, det vill säga i dag till 67 års ålder.

I pensionshänseende ger sjukersättning till äldre långvarigt sjuka två fördelar. För det första görs avsättningar till pensionen under tiden med sjukersättning nästan på samma nivå som om personen hade fortsatt arbeta. För det andra kan uttaget av den egna pensionen skjutas upp, vilket påverkar pensionsnivån positivt.

De förslag som diskuterats i detta avsnitt är nödvändiga för ett hållbart pensionssystem och minskade inkomstskillnader, men det är tveksamt om dessa förslag kommer att vara tillräckliga för att uppnå den önskvärda pensionsnivån. Det krävs även en höjning av pensionsavgiften. LOs beräkningar visar att den som orkar jobba två år extra får en pension som motsvarar cirka 70 procent av slutlönen.¹¹⁰ För att uppnå motsvarande effekt genom att avsätta mer till pension krävs enligt LOs beräkningar ytterligare 5,5 procent.¹¹¹ Hur höga extra avsättningar som behövs i praktiken beror på vilka åtgärder som genomförs så att fler kan skjuta upp sitt pensionsuttag. Ett antagande är att det, med en kombination av åtgärder – såsom tryggare anställningsformer och åtgärder inom folkhälso- och arbetsmiljöområdet – som leder till att fler kan jobba längre, kan räcka med två procent för att uppnå önskad effekt.¹¹²

LO anser att en extra pensionsavgiftsavsättning om minst två procent bör göras och att den ska finansieras av staten. Då påverkas inte löneutrymmet – och därmed den allmänna pensionen – på samma sätt som om den extra avsättningen skulle tas exempelvis via avtalspensionen. Intjänandet i inkomstpensionen omfattar alla som arbetar och är därför mer rättvis än exempelvis höjda avgifter till de kollektivavtalade pensionerna. En höjning av de kollektivavtalade pensionerna skulle istäl-

let innebära att pensionsklyftan ökar mellan dem som omfattas och dem som inte gör det. Men avtalsvägen riskerar också att få mer långtgående framtida konsekvenser. Modellen med kompletterande avtalslösningar på pensionsområdet bygger på att det finns starka lagstadgade förmåner i botten som finansieras solidariskt och omfattar alla. Allt större avsättningar till avtalslösningar innebär att vissa grupper får betydligt bättre villkor än andra och att de som gynnas är löntagare med starkare ställning.¹¹³

Våra förslag

- Den sammanlagda pensionsnivån för arbetare ska uppgå till den nivå som beräknades i samband med att dagens pensionssystem infördes, det vill säga minst 70 procent.
- Frånvaro från jobbet på grund av sjukdom ska ge pensionsrätt lika länge som man har rätt att vara kvar i anställningen, det vill säga i dag till 67 års ålder. Vidare är det arbetsmarknadsbegrepp som används när rätten till sjukersättning prövas för snävt och bör förändras så att det är samma arbetsmarknadsbegrepp som används vid prövningen av rätten till sjukpenning.
- Många når i dag inte upp till den sammanlagda pensionsnivå som är önskvärd. Speciellt utsatta är de personer som inte orkar arbeta de extra år som krävs för att kompensera för den ökade livslängden. Därför krävs en rad åtgärder, inte minst på arbetsmiljöområdet, som möjliggör ett längre arbetsliv och förbättrar pensionsutfallet för flertalet.
- Det krävs även en höjning av pensionsavgiften. Hur höga extra avsättningar som behövs beror på vilka åtgärder som genomförs så att fler kan skjuta upp sitt pensionsuttag. Den extra avsättningen bör finansieras av staten så att löneutrymmet – och därmed den allmänna pensionen – inte påverkas på samma sätt som om den extra avsättningen skulle tas exempelvis via avtalspensionen.
- Grundskyddet i pensionssystemet behöver stärkas. Indexeringen av garantipensionen behöver förändras för att bättre följa inkomstutvecklingen i samhället i stort. Även en indexering av taket i bostadstillägget bör övervägas för att värdet av tillägget inte ska urholkas över tid.

6. Försörjningsstöd som ger rimliga levnadsvillkor

FÖRSÖRJNINGSTÖDET ÄR SAMHÄLLETS yttersta skyddsnet, och är därmed ett skydd som ska vara ett begränsat inslag i den svenska välfärdsmodellen som annars bygger på generell välfärd. Intentionerna med försörjningsstödet har, sedan Socialtjänstlagens införande 1982, varit att stödet ska möjliggöra att leva ett drägligt liv, vilket har definierats som möjligheten att leva ett liv som liknar det stora flertalets och att det därmed ska finnas en koppling till "normala villkor".¹¹⁴

Konjunktur nedgångar och strukturella förhållanden påverkar tydligt antalet mottagare av försörjningsstöd. I dag ligger andelen mottagare på en, över tid sett, jämförelsevis låg nivå om fyra procent av befolkningen.

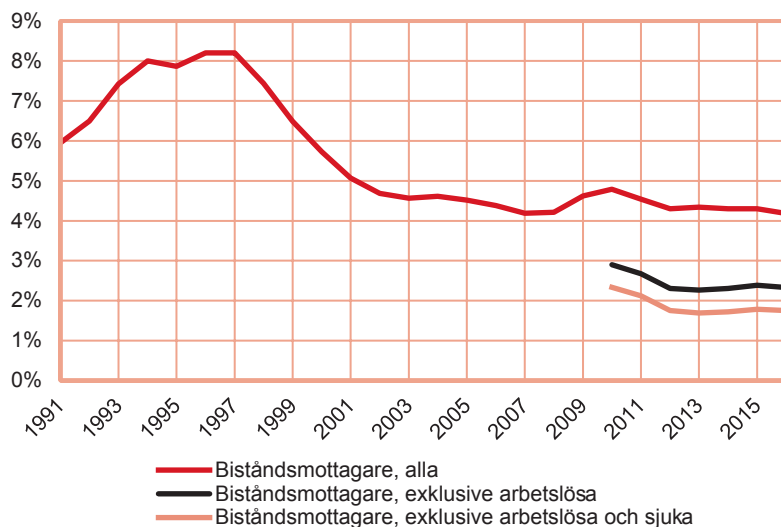
Sedan 2010 samlar Socialstyrelsen in uppgifter om försörjningshinder bland mottagarna av försörjningsstöd.¹¹⁵ Statistiken visar att många har arbetslöshet som försörjningshinder. 2016 hade ungefär hälften av försörjningsstödmottagarna arbetslöshet som främsta försörjningshinder.¹¹⁶ Om dessutom sjuka, som har otillräcklig eller ingen ersättning, också räknas bort minskar antalet mottagare av försörjningsstöd ytterligare.¹¹⁷

Det är ett misslyckande att så många arbetslösa och sjuka är i behov av försörjningsstöd snarare än att omfattas av de generella välfärdslösningarna. Att leva på försörjningsstöd innebär helt andra villkor jämfört med socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen. För att alls få rätt till försörjningsstöd måste alla tillgångar först vara uttömda (sparande, sommarstugor etcetera). Hushållets samlade inkomster avgör rätten till försörjningsstöd, vilket innebär att sambor och makar har försörjningsplikt gentemot varandra.

Avgörande för att minska inkomstskillnaderna i Sverige är därför att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna är utformade så att de allra flesta som lönearbetar kan kvalificera sig och därmed omfattas av försäkringarnas ekonomiska skydd vid arbetslöshet och sjukdom. Avgörande är även att inkomstbortfallsprincipen återupprättas såväl som att försäkringsvillkoren förbättras och grundersättningarna höjs. Att trygghetsförsäkringarna fungerar är viktigt både för att upprätthålla

Diagram 6.1 Mottagare av försörjningsstöd, 1991–2016

Mottagare av försörjningsstöd (som andel av befolkningen, 20–64 år), samt beräknad andel exklusive arbetslösa respektive arbetslösa och sjuka



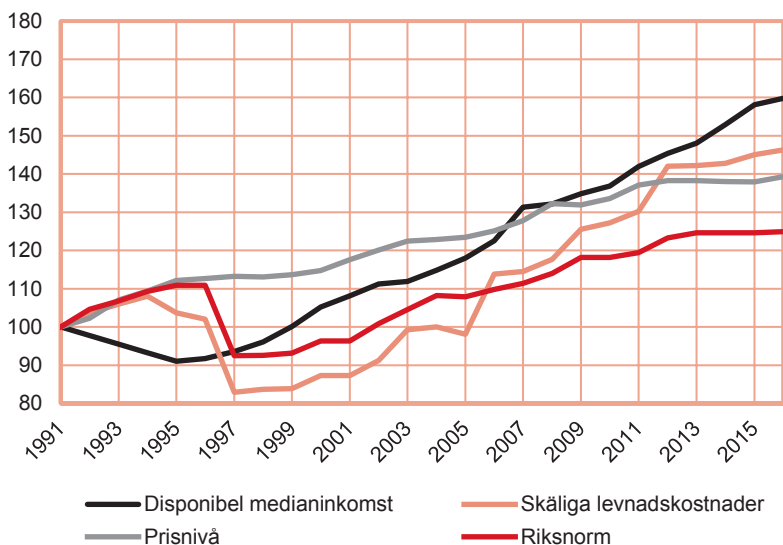
Källa: Socialstyrelsen och SCB samt egna beräkningar. NOT: Arbetslösa utgörs av dem som enligt Socialstyrelsens statistik står till arbetsmarknadens förfogande och har angett att de saknar ersättning eller har otillräcklig ersättning. Sjuka utgörs av sjukskrivna med läkarintyg som inte har ersättning alternativt har otillräcklig ersättning respektive av individer som har otillräcklig sjuk- eller aktivitetsersättning.

ett högt arbetskraftsdeltagande och för förtroendet för den generella välfärden, vilket är nödvändigt för en bibehållen betalningsvilja till den gemensamma sektorn.

Från jämlikhetssynpunkt bör målsättningen vara att så få som möjligt har försörjningsstöd och att stödet tillsammans med stödjande och resursaktiverande insatser främst omfattar dem som har socialpolitisk problematik, inte dem som i första hand har arbetslöshets- och sjukdomsproblem. En viktig förutsättning för detta är att försäkringssystemen förbättras. Arbetslösa behöver både bättre tillgång till arbetslöshetsförsäkringen och en mer resursaktiverande arbetsmarknadspolitik. Sjuka behöver både bättre tillgång till sjukförsäkringen och mer arbetslivsinriktad rehabilitering, anpassning av arbeten och arbets-

Diagram 6.2 Riksnormen i försörjningsstödet i relation till disponibel medianinkomst, skäliga levnadskostnader samt prisnivå, 1991–2016

Jämförelsen avser en ensamstående vuxen. Index = 100 år 1991



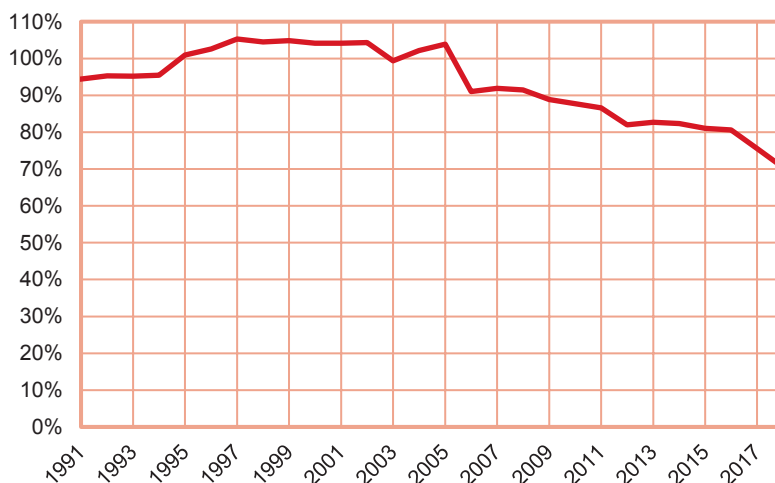
Källa: Konsumentverket, Socialstyrelsen och SCB samt egna beräkningar. NOT: Riksnormen introduceras 1998, men beräkningen i diagrammet bygger på att den nya riksnormen gäller redan från 1997. Det beror på att budgetposterna för hemförsäkring och hushållsel förändrades och inte längre kan ingå i beräkningen. Från 1997 har budgetposterna för skäliga levnadskostnader anpassats till de förändringar som följde av den nya riksnormen. Detta för att harmonisera och inte överskatta skäliga levnadskostnader i förhållande till helheten i försörjningsstödet (riksnorm och individuell bedömningsdel).

platser samt att det behövs mer förebyggande arbetsmiljöarbete för att förhindra att arbetsrelaterad ohälsa uppstår. Detta är inte minst viktigt för att ha ett högt arbetskraftsdeltagande och är därmed centralt för en framgångsrik arbetslinje i svenska modellens anda.

Ikke desto mindre är det viktigt att försörjningsstödet, för de som är i behov av detta yttersta skyddsnät, ligger på en nivå som täcker vad som brukar kallas för skäliga levnadskostnader.¹¹⁸ Grundtanken i början av 1980-talet, när den nya socialförsäkringslagen kom till stånd, var att den skäliga levnadsnivån skulle följa ”den allmänna standardutvecklingen”.¹¹⁹

Diagram 6.3 Riksnormen som andel av skäliga levnadskostnader, 1991–2018

Jämförelsen avser en ensamstående vuxen



Källa: Socialstyrelsen och Konsumentverket.

Över tid har sättet att beräkna försörjningsstödet dock förändrats. Sedan 1998 gäller en ”smalare” riksnorm som innefattar schablonbelopp för budgetposter som dagligvaror (livsmedel, förbrukningsvaror och hygien), kläder och skor, fritid och lek, medier (dagstidning, tv-avgift) och telefon samt barn- och ungdomsförsäkring. Därutöver ska boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, samt medlemskap i fackförening och a-kassa ersättas med skäliga kostnader.¹²⁰

Riksnormen i försörjningsstödet har under de senaste decennierna urholkats, i synnerhet i relation till mediadisponibelinkomsten och Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader,¹²¹ men även i förhållande till prisutvecklingen. Riksnormens relativa försvagning har skett sedan 2003–2004. Det sammanfaller med när regeringen för första gången frångick Konsumentverkets förslag till höjning,¹²² och sedan dess har det inte längre varit lika självklart att regeringen höjer normen med utgångspunkt i skäliga levnadskostnader.¹²³ En konsekvens

av denna utveckling är ökade inkomstskillnader mellan de som lever på försörjningsstöd och resten av befolkningen.

Riksnormen har fallit som andel av de skäligen levnadskostnader som Konsumentverket beräknar. 2018 är denna andel endast 70 procent (för en ensamstående vuxen). Riksnormen motsvarar 4 000 kronor per månad medan de skäligen levnadskostnaderna beräknas till 5 680 kronor per månad.¹²⁴

Denna utveckling ligger i linje med Bergmarks (2016) slutsats att försörjningsstödet har utvecklats i mindre generös riktning. Förutom en försvagning av riksnormen gentemot Konsumentverkets bedömningar av skäligen levnadskostnader, som framkommer i diagram 6.3, har den del av försörjningsstödet som ska ersättas med individuellt bedömda skäligen kostnader stramats upp. Det rör kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Kostnader som när riksnormen infördes 1998, förutsattes ersättas med den faktiska kostnaden.¹²⁵ Den kommunala praxisen har dock lett till hårdare bedömningar, vilket i praktiken har urholkat och tryckt försörjningsstödet till högre grad av restriktivitet och till minnivåer. Det hänger samman med att försörjningsstödet i många kommuner ofta har blivit ett uttalat besparingsområde.¹²⁶

För att minska den ekonomiska utsattheten och för att öka den ekonomiska jämlikheten bör försörjningsstödet riksnorm höjas och följa Konsumentverkets beräkningar av skäligen levnadskostnader. Vidare bör regelverket för de individuella bedömningarna av skäligen kostnader för bland annat boende ses över, i syfte att minimera risken för stora skillnader beroende på vilken kommun man är bosatt i. Det går samtidigt inte att komma ifrån att försörjningsstödet är samhällets yttersta skyddsnät och att det därmed är förknippat med knappa ekonomiska resurser även med denna förbättring.

Därför är det viktigt att det finns en stark koppling till stödjande socialpolitiska insatser så att fler varaktigt kan lämna försörjningsstödet och leva ett självständigt liv med egen försörjning – företrädesvis genom etablering på arbetsmarknaden. Därför är det också bra att arbetslösa med försörjningsstöd i första hand omfattas av den aktiva arbetsmarknadspolitiken samt möter samma krav och kontroll som arbetslösa med andra ersättningar.¹²⁷ Särskilt viktiga förändringar som skulle minska

andelen arbetslösa som är i behov av försörjningsstöd är att göra alla former av subventionerade anställningar a-kassegrundande samt att införa ett nytt studerandevillkor i arbetslöshetsförsäkringen.

Våra förslag

- Från jämlikhetssynpunkt bör målsättningen vara att så få som möjligt har försörjningsstöd och att biståndet tillsammans med stödjande och resursaktiverande insatser främst omfattar dem som har socialpolitisk problematik, inte dem som i första hand har arbetslöshets- och sjukdomsproblematik.
- För att minska den ekonomiska utsattheten och för att öka den ekonomiska jämlikheten bör försörjningsstödet rixsnorm höjas till och följa Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader. Vidare bör regelverket för de individuella bedömningarna av skäliga kostnader för bland annat boende ses över, i syfte att minimera risken för stora skillnader beroende på vilken kommun man är bosatt i.

Appendix. Kostnadseffekter av ersättningsreformer i arbetslöshets- och sjukförsäkringen

DE OMFÖRDELNINGSEFFEKTER som rör vem av stat, arbetsgivare, kommun och löntagare (genom kollektivavtalade ersättningar) som ska bära kostnaderna för arbetslöshet och sjukdom förändras också om ersättningen förbättras i arbetslöshets- och sjukförsäkringen.

Löntagarnas kostnader minskar. Det gör även de skattefria transfereringarna, där det kommunala försörjningsstödet utgör en väsentlig del. Staten får istället något ökade kostnader för arbetslösheten eftersom de skattepliktiga transfereringarna, främst arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet, förbättras. Staten och arbetsgivarna får vidare ökade kostnader för sjukfrånvaron: arbetsgivarna främst för att karensdagen avskaffas och staten för att inkomsttaket och ersättningsnivån i sjukförsäkringen höjs. Samtidigt ökar skatteintäkterna, vilket motverkar statens kostnadsökningar.

Tabell A1 Kostnadseffekter av arbetslöshets- och sjukförsäkringsreformer, 2019

Reformerna avser höjda inkomsttak och 80-procentig ersättningsnivå samt avskaffade karensdagar i både arbetslöshets- och sjukförsäkringen samt höjt grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen

	Disponibla inkomster	Skattepliktiga offentliga transfereringar	Sjuklön	Skatter	Skattefria transfereringar	Kollektivavtalade ersättningar
Arbetslöshetsförsäkringsreformer	3,7 mdkr	5,9 mdkr	..	2,0 mdkr	-0,16 mdkr	-0,1 mdkr
Sjukförsäkringsreformer	5,3 mdkr	3,7 mdkr	5,8 mdkr	3,1 mdkr	-0,07 mdkr	-1,0 mdkr
Totalt	9,1 mdkr	9,8 mdkr	5,8 mdkr	5,1 mdkr	-0,20 mdkr	-1,1 mdkr

Källa: Beräkningar utförda i SCBs Fasit-modell.

Den samlade nettokostnadsökningen av reformerna för förbättrad ersättning i både arbetslöshets- och sjukförsäkringen – exklusive minskningen av kostnader för kollektivavtalad ersättning – motsvarar 10,3 miljarder kronor.

Slutkommentarer

- 1 Avser Gini-koefficienten för disponibel inkomst per konsumtionsenhet i OECD-länder, cirka 1985–2013. OECD Income Distribution Database.
<http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>
- 2 Avser perioden 1991–2016. Relativt fattiga mätt som andelen med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet lägre än 60 procent av medianinkomsten. Inkomstandelen för den översta procenten avser de disponibla inkomsterna. SCBs undersökningar ”Hushållens ekonomi”
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/hushallens-ekonomi-hek/> respektive ”Skatter och inkomster”
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/>
- 3 Corak, M. (2012) ”The economics of the Great Gatsby Curve”
<https://milesorak.com/2012/01/17/the-economics-of-the-great-gatsby-curve/>
- 4 Se till exempel Stiglitz, J. E. (2012) ”The price of inequality: How today’s divided society endangers our future” New York: W.W. Norton & Co samt Wilkinson, R. och Pickett, K. (2009). The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better. London: Allen Lane.
- 5 Björklund, A. och Jäntti, M. (2011) ”Inkomstfördelningen i Sverige” SNS Valfärdsrapport 2011
<https://www.sns.se/aktuellt/sns-valfardsrapport-2011-inkomstfordelningen-i-sverige/>
- 6 Avser ökningen mätt med Gini-koefficienten för disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Regeringen, Fördelningspolitisk redogörelse 2017/18. Prop 2017/18:100, bilaga 2.
<https://www.regeringen.se/497a3d/contentassets/fd1d180b97a8433aae8fe491176571a9/bilaga-2-fordelningspolitisk-redogorelse.pdf>
- 7 Inkluderar även inkomster från näringsverksamhet.
- 8 Björklund, A. och Jäntti, M. (2011) ”Inkomstfördelningen i Sverige” SNS Valfärdsrapport 2011
<https://www.sns.se/aktuellt/sns-valfardsrapport-2011-inkomstfordelningen-i-sverige/>
- 9 Regeringen, Fördelningspolitisk redogörelse 2017/18. Prop 2017/18:100, bilaga 2. <https://www.regeringen.se/497a3d/contentassets/fd1d180b97a8433aae8fe491176571a9/bilaga-2-fordelningspolitisk-redogorelse.pdf>
- 10 Gini-koefficienten är ett vanligt förekommande mått på inkomstspridning. Utfallet av måttet är sådant att koefficienten alltid är mellan 0 och 1. Värdet 0 betyder att alla individer har samma inkomst och att ingen ojämlikhet således existerar, värdet 1 innebär att en person har hela ett lands inkomst. I praktiken observeras naturligtvis aldrig någon av dessa extremfall utan till exempel tenderar Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst per konsumtionsenhet att variera mellan ungefär 0,20–0,25 för de mest jämlika länderna i världen och 0,6–0,7 för de mest ojämlika.
- 11 Det bör påpekas att, även om metoden vi använt oss av här, för att studera graden av omfördelning i ett samhälle, kan ge en överskådlig bild av utvecklingen så finns det även invändningar mot metoden. Som redan nämnts kan omfördelning ske dels genom skatte- och transfereringssystemen och dels genom gratis eller subventionerade välfärdstjänster. I vår metod beaktas inte det senare vilket är svårt att göra på ett rättvisande sätt. En annan invändning mot metoden är att den inte beaktar att faktorinkomster inte behöver vara oberoende av offentliga transfereringar – dessa kan påverka till exempel arbetsutbud eller sparande.
- 12 Bengtsson, N; Edin, P-A. och Holmlund, B. (2014) ”Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?” Rapport till Finanspolitiska rådet 2014/1

- 13 Se till exempel Perotti, R. (1996) "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say" *Journal of Economic Growth*, 1: 149–187; De Mello, L. och Tiongson E. (2006) "Income Inequality and Redistributive Government Spending" *Public Finance Review*, 34(3): 282–305; Bergh, A., och Henrekson, M. (2011) "Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence" *Journal of Economic Surveys*, 25(5): 872–897; Ostry, J.D., Berg, A., och Tsangarides C. G. (2014) "Redistribution, Inequality and Growth" IMF Staff Note.
- 14 Ostry, J.D., Berg, A., och Tsangarides C. G. (2014) "Redistribution, Inequality and Growth" IMF Staff Note.
- 15 Tal vid Broderskapsrörelsens kongress i Gävle, 30 juli 1965
- 16 Korpi, W. (2006) "Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism: Protagonists, consenters, and antagonists", *World Politics*, Januari 2006.
- 17 Gini-koefficienten har flera styrkor, den främsta är att det beaktar alla individers inkomster eftersom varje persons inkomst jämförs med inkomsten för alla andra personer individuellt. Svårigheten i att kommunicera vad en förändring av Gini-koefficienten innebär är en anledning till att bland annat Nobelpristagaren Joseph förespråkade att istället använda Palma-kvoten för att följa och jämföra utvecklingen av inkomstskillnaderna över tid och mellan länder. Ytterligare en anledning till att Palma-kvoten förespråkas av bland annat Stiglitz, som ett mer användbart mått på ojämlikhet än Gini-koefficienten, är att Gini-koefficienten i sin konstruktion är mer känslig för förändringar i mitten av inkomstfördelningen än för förändringar i svansarna. Palma-kvoten är däremot medvetet konstruerad för att fånga förändringar i just toppen och botten av inkomstfördelningen. Se Doyle, M. W; Stiglitz, J. E. (2014) "Eliminating Extreme Inequality: A Sustainable Development Goal, 2015–2030" <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2014/eliminating-extreme-inequality-a-sustainable-development-goal-2015-2030/>
- 18 Se till exempel Regeringen, Fördelningspolitisk redogörelse 2017/18. Prop 2017/18:100, bilaga 2. <https://www.regeringen.se/497a3d/contentassets/fd1d180b97a8433aae8fe491176571a9/bilaga-2-fordelningspolitisk-redogorelse.pdf>
- 19 Regeringen, Fördelningspolitisk redogörelse 2017/18. Prop 2017/18:100, bilaga 2. <https://www.regeringen.se/497a3d/contentassets/fd1d180b97a8433aae8fe491176571a9/bilaga-2-fordelningspolitisk-redogorelse.pdf>
- 20 Se exempelvis Hållö, T. (2015) "Sverige behöver en produktiv skattereform – tre exempel på skatteväxlingar" http://www.lo.se/start/lo_fakta/sverige_behover_en_produkativ_skattereform_tre_exempel_pa_skattevaexlingar
- 21 För en översikt se exempelvis Waldenström, D; Bastani, S. och Hansson, Å. (2017) "Kapitalbeskattningens förutsättningar" Konjunkturrådets rapport 2018. SNS Förlag
- 22 Regeringen, Fördelningspolitisk redogörelse 2017/18. Prop 2017/18:100, bilaga 2. <https://www.regeringen.se/497a3d/contentassets/fd1d180b97a8433aae8fe491176571a9/bilaga-2-fordelningspolitisk-redogorelse.pdf>
- 23 Se till exempel SOU 2016:75 "Översyn över skattereglerna för delägare i fåmansbolag" <https://www.regeringen.se/4aab8c/contentassets/1e05c090cac84fbebdd938f0c533971a/oversyn-av-skattereglerna-for-delagare-i-famansforetag-sou-201675>
- 24 Den 1 januari 2018 höjdes beräkningen av schablonintäkten från statslåneräntan plus 0,75 procent till statslåneräntan plus en procent. Förändringen beräknas av regeringen innebära att den effektiva skattesatsen för sparande på ISK höjdes med cirka en procentenhet, (se budgetpropositionen för 2018 s. 334). Beräkningar från Ekonomistyrningsverket baserade på den genomsnittliga statslåneräntan för perioden 2006–2016 (plus 0,75 procentenheter) ger i ett exempel en ännu förmånligare effektiv skattesats på 11 procent. Ekonomistyrningsverket (2016) "Statens budget och de offentliga finanserna" Rapport 2016:55
- 25 Att växla mellan metoderna kan t ex kan vara lönsamt om det är fråga om en långsiktig investering i en aktie. "Om man efter en längre tids börsuppgång tror på en börsnedgång kan man sälja de aktier som finns på investeringsparkontot och köpa motsvarande antal i det konventionella

- systemet. När aktierna fallit i värde säljer man dessa och får en skattereduktion på 21 procent på förlusten samtidigt som man köper samma antal aktier till investeringssparkontot.” Ekonomistyrningsverket (2016) ”Statens budget och de offentliga finanserna” Rapport 2016:55, s. 70
- 26 Waldenström, D; Bastani, S. och Hansson, Å. (2017) ”Kapitalbeskattningens förutsättningar” Konjunkturrådets rapport 2018. SNS Förlag
- 27 Även om ett bostadsköp ofta syftar till att ge den som köper bostaden ett boende innebär inte detta att det inte samtidigt är fråga om en kapitalplacering och bör beskattas därefter. Men även om man skulle betrakta en bostad snarare som konsumtion än investering så är det av rättviseskäl rimligt att beskatta bostaden eftersom annan konsumtion beskattas med moms. Den som äger en bostad har en avkastning på denna i form av nyttan av att bo i bostaden. Hade personen istället hyrt en bostad och haft samma summa på banken hade såväl hyresvärdens hyresintäkter som ränteinkomsterna från bankkontot beskattats.
- 28 OECD revenue statistics <http://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-2522770x.htm>
- 29 Waldenström, D; Bastani, S. och Hansson, Å. (2017) ”Kapitalbeskattningens förutsättningar” Konjunkturrådets rapport 2018. SNS Förlag
- 30 I dag är det maximala skatteuttaget för bostadsrätter 0,3 procent av ett lågt satt taxeringsvärde. Se Waldenström, D; Bastani, S. och Hansson, Å. (2017) ”Kapitalbeskattningens förutsättningar” Konjunkturrådets rapport 2018. SNS Förlag
- 31 Avser disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Beräkningar gjorda i SCB Fasit v2016:2.1, ”Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT)” <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/fordelningsanalytiskt-statistiksystem-for-inkomster-och-transfereringar-fasit/>
- 32 Beräkningarna baseras på en värdeökning på fem procent årligen och ett fem-årigt innehav. Den kommunala fastighetsavgiften utgår från 2015 års takbelopp. Beräkningarna inkluderar kommunal fastighetsavgift och kapitalvinstskatt men ej stämpelskatt eller panträttsavgifter. Beräkningar från Ekonomistyrningsverket (2016) ”Statens budget och de offentliga finanserna” Rapport 2016:55
- 33 Inkluderar löpande beskattning och kapitalvinstskatt. Baseras på en värdeökning på fem procent årligen och ett fem-årigt innehav. Ekonomistyrningsverket (2016) ”Statens budget och de offentliga finanserna” Rapport 2016:55
- 34 Waldenström, D; Bastani, S. och Hansson, Å. (2017) ”Kapitalbeskattningens förutsättningar” Konjunkturrådets rapport 2018. SNS Förlag
- 35 Hållö, T. (2015) Sverige behöver en produktiv skattereform – tre exempel på skatteväxlingar. http://www.lo.se/start/lo_fakta/sverige_behover_en_produkativ_skattereform_tre_exempel_pa_skattevaexlingar
- 36 Se exempelvis Persson, M. (2014). ”Bör ränteavdraget avskaffas?” <https://ekonomistas.se/2014/11/11/bor-ranteavdragen-avskaffas/>
- 37 Englund, P. (2016) ”En mer neutral kapitalbeskattning. Fördelningseffekter av begränsade ränteavdrag” Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/3
- 38 Waldenström, D; Bastani, S. och Hansson, Å. (2017) ”Kapitalbeskattningens förutsättningar” Konjunkturrådets rapport 2018. SNS Förlag
- 39 Waldenström, D; Bastani, S. och Hansson, Å. (2017) ”Kapitalbeskattningens förutsättningar” Konjunkturrådets rapport 2018. SNS Förlag; samt Elinder, M; Erixson, O. och Waldenström; D. (2016) ”Inheritance and Wealth Inequality: Evidence from Population Registers” Institutet för näringslivsforskning, Working Paper no 1121
- 40 Adermon, A; Lindahl, M. och Waldenström, D. (2016) ”Intergenerational Wealth Mobility and the Role of Inheritance: Evidence from Multiple Generations” CEPR Discussion Paper No. DP11456
- 41 När effekten på förmögenhetsutfallet vid en speciell tidpunkt studeras finns det dock en del studier som indikerar att även om rika arvingar ärver större belopp så är arvets storlek, relativt existerande tillgångar, större bland arvingar som är mindre förmögna, enligt Elinder, M; Erixson, O. och Waldenström; D. (2016) ”Inheritance and Wealth Inequality: Evidence from Popula-

- tion Registers” Institutet för näringslivsforskning, Working Paper no 1121
- 42 Atkinson, A. (2015) ”Inequality What Can Be Done?” London: Harvard University Press.
 - 43 Waldenström, D; Bastani, S. och Hansson, Å. (2017) ”Kapitalbeskattningens förutsättningar” Konjunkturrådets rapport 2018. SNS Förlag
 - 44 Roine, J. och Waldenström, D. (2009) ”Wealth Concentration over the Path of Development: Sweden, 1873–2006”, *Scandinavian Journal of Economics*, 111(1), 151–187
 - 45 Roine, J. och Waldenström, D. (2009) ”Wealth Concentration over the Path of Development: Sweden, 1873–2006”, *Scandinavian Journal of Economics*, 111(1), 151–187
 - 46 Uppskattningen är dock osäker av flera skäl, dels på grund av metoden att utgå från utvecklingen av kapitalinkomsterna, dels för att ingen skattning kunnat göras för vissa typer av tillgångar. Lundberg, J. och Waldenström, D. (2016) ”Wealth Inequality in Sweden: What Can We Learn from Capitalized Income Tax Data?” CEPR Discussion Paper No. DP11246
 - 47 Detta utgör cirka 125 miljarder dollar. 55 miljarder dollar är förlorad arvsskatt och 10 miljarder förlorad förmögenhetsskatt. Zucman, G. (2015) ”The Hidden Wealth of Nations”. Chicago: The University of Chicago Press
 - 48 Beräkningarna av omfattningen och fördelningen av skatteflykt och skattefusk i studien görs med hjälp av en kombination av uppgifter läckta av media, uppgifter från skatteamnestier och fusk som upptäckts genom revision. Alstadsæter, A. Johannesen, N. och Zucman, G. (2017) ”Tax Evasion and Inequality” NBER Working Paper No. 23772.
 - 49 Författarna beräknar också hur förmögenhetsfördelningen i den norska befolkningen påverkas om deras skattningar av utlandsförmögenheterna läggs till den officiella norska förmögenhetsfördelningsstatistiken. Förmögenhetsandelen av de totala förmögenheterna som ägs av de 0,01 procent rikaste normmännen – cirka 300 hushåll – ökar då med 25 procent. Alstadsæter, A. Johannesen, N. och Zucman, G. (2017) ”Tax Evasion and Inequality” NBER Working Paper No. 23772.
 - 50 Ett par exempel är Spanien och Frankrike. I samband med krisen i landet återinfördes en förmögenhetsskatt i Spanien. I Frankrike finns en förmögenhetsskatt kvar men omfattar sedan i år endast förmögenheter investerade i fastigheter.
 - 51 Regeringen, Fördelningspolitisk redogörelse 2017/18. Prop 2017/18:100, bilaga 2. <https://www.regeringen.se/497a3d/contentassets/fd1d180b97a8433aae8fe491176571a9/bilaga-2-fordelningspolitisk-redogorelse.pdf>
 - 52 Statskontoret 2013:19, ”Den kommunala utjämningen sedan mitten av 1990-talet – utveckling, funktionssätt och problemområden”, <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2013/den-kommunala-utjamningen-sedan-mitten-av-1990-talet--utveckling-funktionssatt-och-problemomraden/>
 - 53 Utjämningsystemet har flera komponenter, där de två viktigaste är inkomst- respektive kostnadsutjämnningen. I inkomstutjämnningen sker en utjämning av skatteintäkter baserad på kommunernas respektive landstingens skattekraft, den beskattningsbara inkomsten per invånare. I kostnadsutjämnningen utjämnas för opåverkbara strukturella kostnadsskillnader av två slag. Det ena är att behovet av kommunal verksamhet är olika beroende på exempelvis befolkningens ålder (många barn ger större behov av barnomsorg, många äldre ger större behov av äldreomsorg). Det andra är att kostnaden för att producera en viss service varierar, till exempel genom att lönenivåer kan skilja sig åt eller att det kan vara dyrare att producera viss service i en kommun med långa avstånd. Huvuddelen av inkomstutjämnningen – 2018 cirka 100 miljarder kronor – finansieras av staten, medan en mindre del finansieras av kommuner och landsting med den högsta skattekraften. Kostnadsutjämnningen sker utan statliga tillskott, det vill säga enbart genom en omfördelning mellan kommuner och mellan landsting.
 - 54 Avlägsen i denna bemärkelse syftar på Tillväxtverkets/Tillväxtanalys kategorisering, som bygger på hur stor andel av kommunens invånare som har långa avstånd till en större tätort. De sex kommunkategorierna enligt denna indelning är storstadskommuner, (29 stycken), täta kommuner nära en större stad (103 stycken), täta kommuner avlägset belägna (28 stycken), lands-

- bygdskommuner nära en större stad (70 stycken), landsbygdskommuner avlägset belägna (45 stycken) och landsbygdskommuner mycket avlägset belägna (15 stycken).
- 55 SOU 2015:101, "Demografins regionala utmaningar" <https://www.regeringen.se/4ae771/contentassets/15c00134b8b4439185d351b14765da2a/demografins-regionala-utmaningar-sou-2015101> s. 57
- 56 Andersson, L. F. (2011) "Samma skatt – samma välfärd? Effektivitet, service och skatter i kommuner och landsting"
- 57 Medianlönen för en heltidsarbetande undersköterska inom denna typ av verksamhet var 27 300 kronor per år 2016 (källa: Medlingsinstitutet). Samma år var kommunalskattesatsen 29,98 i Stockholm (åttonde lägsta i riket) och 34,84 i Pajala (näst högsta i landet).
- 58 LO-ekonomerna (2018) "Ekonomiska utsikter, våren 2018" http://www.lo.se/start/lo_fakta/ekonomiska_utsikter_varen_2018
- 59 I dag är det framför allt delmodellerna för individ- och familjeomsorg samt hälso- och sjukvård som innehåller någon form av socioekonomiska hänsynstaganden. För mer info om de olika delmodellerna och hur de är konstruerade, se Statskontoret (2014), Det kommunala utjämnings-systemet – en beskrivning av systemet från 2014. Rapport 2014:2. <http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2014/201402.pdf>. Riksdagen har fattat beslut om ett riktat statsbidrag till skolan med socioekonomisk viktning. Hänsyn till detta bör tas för att undvika dubbelkompensation. Kostnadsutjämningsutredningen, SOU 2018:74, har lagt ett liknande förslag. <https://www.regeringen.se/4a78db/contentassets/484eed9ac52944b18eea995eb2f6c178/lite-mer-lika.-oversyn-av-kostnadsutjamningen-for-kommuner-och-landsting-sou-201874.pdf>
- 60 I Sverige är socialförsäkringen utformad efter idealtypen allmän standardtrygghet medan arbetslöshetsförsäkringen är utformad enligt idealtypen frivillig statsunderstödd, Ghent-systemet (Ferrarini, T., Nelson, K., Sjöberg, O. och Palme, J., 2012 "Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010". Underlagsrapport nr 10 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2012. https://uploads.staticjw.com/ps/psfu/10_sveriges_socialforsakringar_i_jamforande_perspektiv.pdf). Det senare har sedan införandet i mitten på 1930-talet återkommande diskuterats och utretts, senast genom den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Själva Ghent-systemet står inte i fokus här, men den som är intresserad kan läsa mer i LOs rapporter: LO (2011) "En arbetslöshetsförsäkring värd namnet" [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027492914_arbetsloshetsforsakring_vard_namnet_pdf/\\$file/Arbetsloshetsforsakring_vard_namnet.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027492914_arbetsloshetsforsakring_vard_namnet_pdf/$file/Arbetsloshetsforsakring_vard_namnet.pdf), och LO (2013) "Vingarnas trygghet i en modern och hållbar arbetslinje" [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_modern_hallbar_arbetslinje_pdf/\\$file/Modern_Hallbar_Arbetslinje.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_modern_hallbar_arbetslinje_pdf/$file/Modern_Hallbar_Arbetslinje.pdf)
- 61 Korpi, W. och Palme, J. (1999) "Robin Hood, Matteus eller strikt likhet? En jämförande studie av välfärdsstatens institutioner och strategier för att minska ojämlikhet och fattigdom i västländerna". Sociologisk forskning, Vol. 36, No. 1. Tema Välfärdssamhället (1999), s. 53–92 och Ferrarini, T., Nelson, K., Sjöberg, O. och Palme, J. (2012) "Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010". Underlagsrapport nr 10 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2012. https://uploads.staticjw.com/ps/psfu/10_sveriges_socialforsakringar_i_jamforande_perspektiv.pdf
- 62 Ferrarini, T., Nelson, K., Sjöberg, O. och Palme, J. (2012) "Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010". Underlagsrapport nr 10 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2012. https://uploads.staticjw.com/ps/psfu/10_sveriges_socialforsakringar_i_jamforande_perspektiv.pdf
- 63 Detta gäller också numer i Sverige, där inte minst arbetslöshetsförsäkringens låga ersättning har lett till ökade skillnader i försäkringsskydd mellan löntagargrupper med olika arbetslöshetsrisker när de privata försäkringslösningarna istället har ökat markant. Se vidare

- i till exempel LO (2016) "Grädde på moset? De kollektivavtalade försäkringarnas omfattning på den svenska arbetsmarknaden" [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_gradde_pa_moset_pdf/\\$File/Gradde_pa_moset.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_gradde_pa_moset_pdf/$File/Gradde_pa_moset.pdf)
- 64 Det vill säga den lön som en individ accepterar för att ta ett jobb.
- 65 Dock är det viktigt att notera att kollektivavtalsmodellen i sig skyddar reservationslönerna då kollektivavtalsstäckningen är väldigt hög i Sverige och de kollektivavtalade lönerna omfattar samtliga löntagare på kollektivavtalsbundna arbetsplatser.
- 66 Almqvist, A (2016) "Den ekonomiska ojämlikheten i Sverige" [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_den_ekonomiska_ojamlikheten_i_sverige_pdf/\\$File/Den_ekonomiska_ojamlikheten_i_Sverige.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_den_ekonomiska_ojamlikheten_i_sverige_pdf/$File/Den_ekonomiska_ojamlikheten_i_Sverige.pdf)
- 67 Oskarson, M. (2013) "Kampen om socialförsäkringarna" i Weibull, L., Oscarsson, H. och Bergström, A. (red) Vägskäl. Göteborgs universitet, SOM-institutet. https://som.gu.se/digitalAssets/1453/1453814_4-socialf-rs--kringsssystem-maria-oskarson.pdf
- 68 Ferrarini, T., Nelson, K., Sjöberg, O. och Palme, J. (2012) "Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010". Underlagsrapport nr 10 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2012. https://uploads.staticjw.com/ps/psfu/10_sveriges_socialforsakringar_i_jamforande_perspektiv.pdf
- 69 Detta förorsakade även det största raset i facklig anslutningsgrad i modern tid.
- 70 Se också avsnitt 4.3 om den försämrade nettoersättningen till följd av jobbskatteavdragets konstruktion.
- 71 Detta inklusive arbetslösa som deltar i program med aktivitetsstöd, och som före det var berättigade till a-kasseersättning.
- 72 Järliden Bergström, Å-P, Ernsäter, L och Löfgren, A-K (2014) "Vilja, få och förmå Synpunkter på en sysselsättningspolitik byggd på ekonomiska incitament" [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vilja_fa_och_forma_pdf/\\$File/Vilja_fa_och_forma.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vilja_fa_och_forma_pdf/$File/Vilja_fa_och_forma.pdf)
- 73 Ekonomiska incitament i form av låg ersättning träffar dessutom enbart arbetslösa som har knappa ekonomiska resurser, medan krav, kontroll och sanktioner träffar alla arbetslösa. Se t. ex. LO (2008) "Trygghet och effektivitet, en bättre arbetslöshetsförsäkring. Om vägvalen i sysselsättningspolitiken". [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027492914_trygghet_och_effektivitet_pdf/\\$file/Trygghet_och_effektivitet.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027492914_trygghet_och_effektivitet_pdf/$file/Trygghet_och_effektivitet.pdf) och Järliden Bergström, Å-P, Ernsäter, L och Löfgren, A-K (2014) "Vilja, få och förmå Synpunkter på en sysselsättningspolitik byggd på ekonomiska incitament" [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vilja_fa_och_forma_pdf/\\$File/Vilja_fa_och_forma.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vilja_fa_och_forma_pdf/$File/Vilja_fa_och_forma.pdf)
- 74 Samtidigt måste stabiliseringspolitiken också framhållas när det gäller förmågan att minska arbetslösheten.
- 75 Vi har inte i detta program tittat närmare på rimliga nivåer för det lägsta aktivitetsstödet eller utvecklings- och etableringsersättningen 2018. Dessa grundersättningar bör dock också höjas så att de lever upp till de principer som de utformades efter när de infördes.
- 76 Till och med juni 2018 låg istället ungefär 45 procent av lönerna under inkomsttak.
- 77 Försäkringskassan (2017) "Förändringar inom socialförsäkrings- och bidragsområdena 1968-01-01-2017-09-01" https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/9a1966a9-6ac4-47c5-873c-fa7bc1345846/forandringar_inom_socialforsakringen.pdf?MOD=AJPERES
- 78 Ferrarini, T., Nelson, K., Sjöberg, O. och Palme, J. (2012) "Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010". Underlagsrapport nr 10 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2012. https://uploads.staticjw.com/ps/psfu/10_sveriges_socialforsakringar_i_jamforande_perspektiv.pdf
- 79 I normalfallet gick det alltså inte att få ersättning från sjukförsäkringen efter sammanlagt 914 dagars sjukskrivning. Den borte tidsgränsen innebar att sjukfall flyttades över till Arbetsförmedlingen för tre månaders arbetslivsintroduktion. Många återkom dock senare i sjukskrivning

- igen (Försäkringskassan, 2017 "Förändringar inom socialförsäkrings- och bidragsområdena 1968-01-01–2017-09-01" https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/9a1966a9-6ac4-47c5-873c-fa7bc1345846/forandringar_inom_socialforsakringen.pdf?MOD=AJPERES och Försäkringskassan, 2018 "Svar på regeringsuppdrag. Rapport – Uppföljning av sjukfrånvarons utveckling 2018" <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/d3d2d056-0ae7-46d9-b350-ac87e4696f1c/uppfoljning-av-sjukfranvarons-utveckling-2018.pdf?MOD=AJPERES&CVID>).
- 80 I juli 2006 trädde en höjning av inkomsttaket i sjukförsäkringen ikraft. Taket höjdes från 7,5 till 10 prisbasbelopp. Den höjningen avskaffades redan från januari 2007 (Försäkringskassan, 2017 "Förändringar inom socialförsäkrings- och bidragsområdena 1968-01-01–2017-09-01" https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/9a1966a9-6ac4-47c5-873c-fa7bc1345846/forandringar_inom_socialforsakringen.pdf?MOD=AJPERES).
- 81 Se också avsnitt 4.3 om försämrade nettoersättning till följd av jobbskatteavdragets konstruktion.
- 82 LO anser att det ska vara något olika inkomsttak i arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Det motiveras av att löntagaren (i normalfallet) i sjukförsäkringen är sjukskriven från ett befintligt arbete och att det i allmänhet medicinskt går att påvisa behovet av sjukskrivning genom bedömningen av arbetsförmågan. Utgångspunkten är därmed en situation som ska tillbaka till den ursprungliga (se ovan). I arbetslöshetsförsäkringen är däremot situationen den att det gäller att hitta ett nytt jobb, men inte nödvändigtvis ett exakt likadant som det man hade före arbetslösheten. Då behöver det finnas en balans mellan en god möjlighet att få ett välmättat jobb där erfarenheter och kunskap tas tillvara och att tillräckligt många jobb är ekonomiskt intressanta. Om alltför få jobb är ekonomiskt intressanta kan det vara svårt att enbart med krav och kontroll försäkra sig om att den försäkrade är beredd att ta lämpliga arbeten.
- 83 Det innebär ett inkomsttak på årsbasis motsvarande 486 500 kronor, 10,7 prisbasbelopp, för 2018.
- 84 I sjukförsäkringen finns inget grundbelopp på motsvarande sätt som i arbetslöshetsförsäkringen. Det som gäller för att omfattas av sjukförsäkringen är istället att 1) försäkringens arbetsbaserade förmåner gäller anställda från första anställnings-/arbetsdagen, 2) att sjukpenninggrundande inkomst, SGI, ska kunna fastställas, vilket ställer krav på en årlig inkomst från arbete i Sverige om minst 24 procent av prisbasbeloppet och att arbetet kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande, och 3) att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel. År 2018 motsvarar inkomstkravet en årsinkomst på ungefär 10 900 kronor.
- 85 LO anser även att inkomsttaket för den inkomstrelaterade sjukersättningen ska ligga på samma nivå som för sjukpenningen samt att garantiersättningarna ska höjas. Om inkomsttaket höjs, ska garantiersättningarna följa med uppåt så att garantinivån (i aktivitetsersättningen) för 19 till 21-åringar fortsatt motsvarar 35 procent av högsta ersättning och garantinivån (i sjukersättningen) för 30 till 64-åringar fortsatt motsvarar 40 procent av högsta ersättning, samt att garantinivåerna för äldre däremellan höjs på likvärdigt sätt.
- 86 De beräkningsbara reformerna som ingår i denna analys är höjda inkomsttak, 80 procent ersättningsnivå och avskaffade karensdagar i både arbetslöshets- och sjukförsäkringen, samt höjt grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen.
- 87 Gini-koefficienten för ekonomisk standard minskar från 0,308 till 0,307.
- 88 Viktigt för detta vad gäller arbetslöshetsförsäkringen är även att medlemsantalet i a-kassorna ökar så att fler blir berättigade också till inkomstrelaterad ersättning.
- 89 De försämringar som lyfts nedan gör inte anspråk på att vara heltäckande. Det är i första hand det som bedöms ha betydelse för ökande inkomstskillnaderna, det vill säga regelverksförändringar som påverkat individens möjlighet att få sjukpenning och sjukersättning som lyfts fram.
- 90 Den modell för arbetsförmågeprövning som infördes kallades steg-för-steg-modellen eller sju-stegsmodellen och innebar att arbetsförmåga inte skulle ses som "ett oföränderligt objektivet tillstånd". Det markerade en förändring jämfört med tidigare (Järholm, B., Karlsson, B. och

- Mannelqvist, R., 2009 "Arbetsförmåga i sjukförsäkringen – så beskrivs begreppet i lagstiftningen". Läkartidningen, nr 17 2009. Volym 106, s. 1178–1181. http://www.lakartidningen.se/OldWebArticlePdf/1/11841/LKTo917s1178_1181.pdf. Se också Försäkringskassan (2017) "Förändringar inom socialförsäkrings- och bidragsområdena 1968-01-01–2017-09-01" https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/9a1966a9-6ac4-47c5-873c-fa7bc1345846/forandringar_inom_socialforsakringen.pdf?MOD=AJPERES
- 91 Det fanns dock vissa möjligheter att väga in andra faktorer. Till exempel att "ta hänsyn till vad som rimligen kunde begäras om den försäkrade stod nära pensionsåldern och befann sig i en socialt och arbetsmarknadsmässigt utsatt situation" (Järvholm, B., Karlsson, B. och Mannelqvist, R., 2009 "Arbetsförmåga i sjukförsäkringen – så beskrivs begreppet i lagstiftningen". Läkartidningen, nr 17 2009. Volym 106, s. 1178–1181. http://www.lakartidningen.se/OldWebArticlePdf/1/11841/LKTo917s1178_1181.pdf).
- 92 Rehabiliteringskedjan innebar att arbetsförmågan skulle prövas mot det vanliga arbetet fram till 90e dagen i sjukperioden och mot annat lämpligt arbete hos arbetsgivaren från 91a dagen. Från 181a dagen skulle arbetsförmågan prövas mot alla arbeten på den "reguljära arbetsmarknaden" om det inte ansågs oskäligt eller fanns särskilda skäl för att inte göra det. Efter 364 dagar i rehabiliteringskedjan var tanken att det endast undantagsvis skulle vara möjligt att få fortsatt sjukpenning och från 914e sjukdagen, det vill säga efter 2,5 år, infördes en bortre parentes. De som passerade denna tidsgräns fördes i princip automatiskt över till en arbetsmarknadspolitisk prövning inom ramen för Arbetsförmedlingens verksamhet. Undantagsreglerna – vid 181a såväl som vid 364e och 914e sjukdagen – har tillämpats restriktivt. Den rödgröna regeringen har sedan 2014 avskaffat den bortre tidsgränsen (stupstocken) i sjukförsäkringen.
- 93 Vad gäller detta beslutade dock riksdagen 2012 att arbetsförmågeprövningen mot en så kallad "reguljär arbetsmarknad" skulle avskaffas och att prövningen skulle återgå till att göras i förhållande till "normalt förekommande arbete". Skälet var att det förstnämnda gav utrymme att prövas mot en fiktiv (teoretisk) arbetsmarknad, vilket ansågs oskäligt. Det är dock tveksamt om detta har fått genomslag och den rödgröna regeringen har därför tillsatt en utredning som ska se över bland annat vilka arbeten som ska anses vara just normalt och faktiskt förekommande (Dir. 2018:26). LO välkomnar detta och att utredningen också ska se över vilka hänsyn som ska tas de försäkrades varierande omställningsförmåga.
- 94 Järvholm, B., Karlsson, B. och Mannelqvist, R. (2009) "Arbetsförmåga i sjukförsäkringen – så beskrivs begreppet i lagstiftningen". Läkartidningen, nr 17 2009. Volym 106, s. 1178–1181. http://www.lakartidningen.se/OldWebArticlePdf/1/11841/LKTo917s1178_1181.pdf och Försäkringskassan (2017) "Förändringar inom socialförsäkrings- och bidragsområdena 1968-01-01–2017-09-01" https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/9a1966a9-6ac4-47c5-873c-fa7bc1345846/forandringar_inom_socialforsakringen.pdf?MOD=AJPERES
- 95 Försäkringskassan (2017) "Förändringar inom socialförsäkrings- och bidragsområdena 1968-01-01–2017-09-01" https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/9a1966a9-6ac4-47c5-873c-fa7bc1345846/forandringar_inom_socialforsakringen.pdf?MOD=AJPERES
- 96 Försäkringskassan (2018) "Svar på regeringsuppdrag. Rapport – Uppföljning av sjukfrånvarons utveckling 2018" <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/d3d2d056-0ae7-46d9-b350-ac87e4696f1c/uppfoljning-av-sjukfranvarons-utveckling-2018.pdf?MOD=AJPERES&CVID>
- 97 ISF (2018) "Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning. En redovisning av vad som kännetecknar gruppen försäkrade som får sin sjukpenning indragen". En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapport 2018:12. https://www.inspsf.se/digitalAsset/s/6/6759_3isf_2018-12_web.pdf
- 98 ISF konstaterar också att kunskapen om vilka som får sin sjukpenning indragen inte är tillräcklig och huruvida det finns systematiska skillnader utifrån utbildningsnivå, yrke, ålder, kön och var i landet man bor (ISF, 2018) "Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning. En redovisning av vad som kännetecknar gruppen försäkrade som får sin sjukpenning

- indragen". En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapport 2018:12. https://www.inspsf.se/digitalAssets/6/6759_31sf_2018-12_web.pdf.
- 99 LO ser positivt på den utredning som är tillsatt, som ska se över dessa frågor (Dir. 2018:26 "En trygg sjukförsäkring med människan i centrum" https://www.regeringen.se/4971fa/contentassets/3e09fd4d27574b199f34ce5c50ced79d/en-trygg-sjukforsakring-med-manniskan-i-centrum-dir2018_26.pdf). Inte minst är det för LO viktigt att förhållanden som ålder, utbildningsbakgrund och bosättning ska kunna vägas in vid bedömning av arbetsförmåga och krav på omställning, det vill säga att det man kan försäkras i "befintligt skick".
- 100 Edmark, K; Liang, C-J; Mörk, E. och Selin, H. (2012) "Jobbskatteavdraget" <https://www.ifau.se/sv/Forskning/Publikationer/Rapporter/2012/Jobbskatteavdraget/>
- 101 Sjuka och arbetslösa som sammanslagen grupp. Ekonomisk standard avser disponibel inkomst per konsumtionsenhet. SCB Hushållens ekonomi. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/hushallens-ekonomi-hek/>
- 102 Den genomsnittliga lönen är SCB:s "genomsnittlig månadslön per yrke (SSYK 2012)" för målare år 2016. I exemplet får personen arbetslöshetsersättningens maxnivå på 910 kronor per arbetsdag (22 dagar/månad). I exemplet är målaren bosatt i en kommun med mediankommunalskattesatsen som 2016 var 33,08 procent. SCB Lönestrukturstatistik, hela ekonomin <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/lonestrukturstatistik-hela-ekonomin/>
- 103 Socialdepartementet, Ds 2018:8. "Översyn av grundskyddet för pensionärer" https://www.regeringen.se/494697/contentassets/e990cd56d4094b1ca7d8b6317596c5cc/oversyn-av-grundskyddet-for-pensionarer-inriktning-for-ett-nytt-grundskydd-ds2018_8.pdf
- 104 Beräkningarna visar hur stora pensionsinkomsterna blir för en arbetare som yrkesarbetat hela sitt vuxna liv utan avbrott för sjukdom eller arbetslöshet. Pensionsinkomsterna är den sammanlagda pensionen det vill säga såväl statlig pension som tjänstepension. Att pensionerna inte blir högre beror på ekonomins och demografins utveckling. Dagens pensioner påverkas fortfarande i begränsad omfattning av de gamla förmånsbestämda pensionsreglerna. Skulle pensionerna helt betalas ut enligt de gamla förmånsbestämda reglerna skulle kommunalaren få 68 procent av slutlönen i pension och industriarbetaren 65 procent. Morin, M. och Andersson, R. (2016) "Vad krävs för en hållbar pension?" [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vad_kravs_for_en_hallbar_pension_pdf/\\$File/Vad_kravs_for_en_hallbar_pension.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vad_kravs_for_en_hallbar_pension_pdf/$File/Vad_kravs_for_en_hallbar_pension.pdf)
- 105 Arvsvinsterna är pensionsbeholdningen från de som dör i förtid som fördelas på alla övriga i samma årskull. Arvsvinsterna blir lägre när vi lever längre eftersom färre då dör i förtid.
- 106 Statlig pension och tjänstepension
- 107 Morin, M. och Andersson, R. (2016) "Vad krävs för en hållbar pension?" [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vad_kravs_for_en_hallbar_pension_pdf/\\$File/Vad_kravs_for_en_hallbar_pension.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vad_kravs_for_en_hallbar_pension_pdf/$File/Vad_kravs_for_en_hallbar_pension.pdf)
- 108 Morin, M. och Andersson, R. (2016) "Vad krävs för en hållbar pension?" [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vad_kravs_for_en_hallbar_pension_pdf/\\$File/Vad_kravs_for_en_hallbar_pension.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vad_kravs_for_en_hallbar_pension_pdf/$File/Vad_kravs_for_en_hallbar_pension.pdf)
- 109 SOU 2009:89. "Gränslandet mellan sjukdom och arbete. Arbetsförmåga/ Medicinska förutsättningar/ Försörjningsförmåga" <https://www.regeringen.se/rattsligadokument/statens-offentliga-utredningar/2009/11/sou-200989/>.
- 110 Efter 47 års heltidsarbete.
- 111 Morin, M. och Andersson, R. (2016) "Vad krävs för en hållbar pension?" [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vad_kravs_for_en_hallbar_pension_pdf/\\$File/Vad_kravs_for_en_hallbar_pension.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_vad_kravs_for_en_hallbar_pension_pdf/$File/Vad_kravs_for_en_hallbar_pension.pdf)
- 112 I ett första steg kan lämpligen en justering göras så att avsättningen verkligen blir de avsedda 18,5 procenten, istället för de 17,21 som avdraget för egenavgiften resulterar i.
- 113 Andersson, R; Vedin, U. och Rautio, K. (2016) "Gräde på moset?" <http://www.lo.se/home/lo/>

- res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_gradde_pa_moset_pdf/\$File/Gradde_pa_moset.pdf
- 114 Bergmark, Å. (2016) "Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering – ett hinder för jämlik hälsa?". Underlagsrapport nr 1 till Kommissionen för jämlik hälsa S 2015:02 http://kommissionjamlikhalsa.se/wp-content/uploads/2016/05/1.-ekonomiskt-bistand_slutlig.pdf
- 115 I statistiken utgörs arbetslösa av dem som enligt Socialstyrelsens statistik står till arbetsmarknadens förfogande och har angett att de saknar ersättning eller har otillräcklig ersättning. Sjuka utgörs av sjukskrivna med läkarintyg som inte har ersättning alternativt har otillräcklig ersättning respektive av individer som har otillräcklig sjuk- eller aktivitetsersättning.
- 116 De allra flesta för att de inte har någon ersättning följt av att ersättningen är otillräcklig.
- 117 Detta, trots att det finns skäl att misstänka att det är betydligt fler som drabbas av arbetslöshet och sjukdom som inte syns i det ekonomiska biståndet på grund av att de försörjs av partners. Den kostnad som har överförs på individers familjer framgår alltså inte här.
- 118 Vad som är skäligt kan och har diskuterats, och det finns olika sätt att närma sig denna fråga (jmf. Bergmark, 2016). I detta avsnitt relateras riksnormen både till utvecklingen av den disponibla medianinkomsten och Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader.
- 119 Bergmark, Å. (2016, s. 19f) "Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering – ett hinder för jämlik hälsa?". Underlagsrapport nr 1 till Kommissionen för jämlik hälsa S 2015:02 http://kommissionjamlikhalsa.se/wp-content/uploads/2016/05/1.-ekonomiskt-bistand_slutlig.pdf
- 120 Socialstyrelsen (2009) "Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) 1985–2005" <https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/17754/2009-9-24.pdf> och Socialstyrelsen (2017) "Riksnormen för ekonomiskt bistånd 2006–2018" <https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20777/2017-12-22.pdf>
- 121 I beräkningarna förutsätts att individen inte har någon funktionsnedsättning eller sjukdom som innebär extra utgifter. Det förutsätts vidare att individen bor i lägenhet som ej är förknippat med utgifter för trädgård och reparationer. Inte heller alla hushållskostnader ingår i beräkningarna. Sådant som inte ingår i beräkningarna är hälso- och sjukvård (med undantag för en liten post för tandvård), glasögon, presenter, semester, kalas, alkohol, måltider på restaurang, tobak och spel (Konsumentverket, 2018 "Koll på pengarna 2018. Tips och råd om din ekonomi" <https://www.konsumentverket.se/globalassets/publikationer/privatekonomi/koll-pa-pengarna-2018-konsumentverket.pdf>).
- 122 Socialstyrelsen (2009) "Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) 1985–2005" <https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/17754/2009-9-24.pdf>
- 123 Socialstyrelsen (2009) "Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) 1985–2005" <https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/17754/2009-9-24.pdf> och Socialstyrelsen (2017) "Riksnormen för ekonomiskt bistånd 2006–2018" <https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20777/2017-12-22.pdf>
- 124 Det är också så att riksnormen i försörjningsstödet ligger under det så kallade normalbelopp (inom förbehållsbeloppet) som gäller vid löneutmätning för en ensamstående vuxen 2018. Normalbeloppet brukar benämnas existensminimum och riksnormen ligger alltså lägre. Normalbeloppet motsvarar 4 814 kronor per månad och riksnormen 4 000 kronor per månad (Kronofogdemyndigheten: <https://www.kronofogden.se/Hurmycketfardubehalla.html>).
- 125 Skäligt bör det som ligger inom ramen för den allmänna levnadsstandarden anses vara (jmf. ovan).
- 126 Bergmark, Å. (2016) "Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering – ett hinder för jämlik hälsa?". Underlagsrapport nr 1 till Kommissionen för jämlik hälsa S 2015:02 http://kommissionjamlikhalsa.se/wp-content/uploads/2016/05/1.-ekonomiskt-bistand_slutlig.pdf
- 127 Enligt Socialtjänstlagen kan försörjningsstöd ges till arbetslösa om de står till arbetsmarknadens förfogande. Socialnämnden får även begära att arbetslösa med försörjningsstöd ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om inte någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd har erbjudits. Försörjningsstödet kan också dras in eller sättas ned om

individ inte deltar i praktik eller annan verksamhet (SFS 2001:453, http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453).

Rapporter i serien

1. Vad betyder arbetsinkomsterna för ojämlikheten?
ISBN 978-91-566-3326-3
2. Jämlikhet och tillväxt
ISBN 978-91-566-3327-0
3. Program för en jämlik skola
ISBN 978-91-566-3328-7
4. Högerpopulismen och jämlikheten
ISBN 978-91-566-3329-4
5. Ojämlikhetens geografi
ISBN 978-91-566-3330-0
6. Facklig organisering och ekonomisk jämlikhet
ISBN 978-91-566-3331-7
7. Sverigedemokraterna i den svenska geografin
ISBN 978-91-566-3332-4
8. Har vi råd att bo här?
ISBN 978-91-566-3333-1
9. Ojämlikhet och radikala högerpartier
ISBN 978-91-566-3334-8
10. Ojämlik hälsa
ISBN 978-91-566-3335-5
11. De oorganiserade
ISBN 978-91-566-3336-2
12. Kamrateffekternas betydelse
ISBN 978-91-566-3337-9
13. Hur påverkar ojämlikhet synen på omfördelning?
ISBN 978-91-566-3338-6
14. Brobyggare eller vattendelare?
ISBN 978-91-566-3339-3



Samtidigt som det totala välståndet har ökat i Sverige under de senaste decennierna, har inte ökningen kommit alla till del på ett likvärdigt sätt. Inkomstskillnaderna har ökat snabbare i Sverige än i något annat jämförbart land under de senaste 30 åren.

Ekonomisk omfördelning är en viktig byggkloss för ökad jämlikhet. LOs program för omfördelning är framtaget av LOs jämlikhetsutredning och lämnar en rad förslag på reformer av skatte- och transfereringssystemen som skulle bidra till att minska inkomstskillnaderna. Förslagen handlar om behovet av en rättvisare beskattning av kapitalinkomster, om att utjämna de orättvisa skillnaderna mellan stad och land, om hur vi stärker den ekonomiska tryggheten vid arbetslöshet och sjukdom, ger alla pensionärer en pension det går att leva på, och skapar rimliga levnadsvillkor för de som har det sämst ställt i vårt samhälle. I programmet slås också fast att det behövs ett mål för jämlikheten – Sverige ska tillbaka till jämlikhetstoppen.

November 2018

ISBN 978-91-566-3340-9

www.lo.se

