

Inkomstfördelning i välfärdsstaten

Har välfärdsstaten lyckats i sin mest centrala ambition att utjämna den ekonomiska standarden mellan människor? I denna artikel hävdas att många empiriska studier saknar teoretisk underbyggnad och tolkar resultaten ensidigt utifrån godtyckliga eller ideologiskt valda hypoteser. Trots omfattande forskning saknas därför fortfarande belägg för att välfärdsstaten har lett till jämnare levnadsstandard samt för hur välfärdsstaten borde utformas för att bäst garantera ekonomisk trygghet.

Många länder kan idag beskrivas som välfärdssamhällen i den meningen att en stor del av inkomsterna satsas på sjukvård, skola, barnomsorg, äldreomsorg samt sparande och försäkringar som tryggar livsuppehållet i framtiden. I varierande utsträckning sköts dessa uppgifter av den offentliga sektorn. I länder där den offentliga sektorn sköter en stor del av dessa uppgifter kan man tala om en välfärdsstat.

Ett av de viktigaste skäl som brukar anföras för att motivera en välfärdsstat är att den skall utjämna levnadsstandarderna mellan medborgarna. Till det ändamålet betalas skatter och avgifter i huvudsak i proportion till inkomsterna, i mindre utsträckning också progressivt. Med skatteintäkterna finansieras sociala tjänster samt bidrag och ersättningar med en viss omfördelning till låginkomsttagare.

En nyckelfråga vid utvärderingen av hur väl välfärdsstaten fungerar är i vilken utsträckning de fördelningspolitiska målen har uppnåtts. En riktig bild av de för-

delningspolitiska effekterna är emellertid också viktig för att vi skall kunna vårda och förändra välfärdsstaten så att den når sina ambitioner även när förutsättningarna förändras.

Det finns numera en omfattande forskningslitteratur som berör denna fråga. Det vanligaste angreppssättet har varit att undersöka fördelningen av de disponibla inkomsterna, och att jämföra den mellan olika länder. I denna artikel presenteras en kritisk genomgång av litteraturen.

I första hand diskuteras om inkomstfördelningen är ett rimligt mått för att utvärdera välfärdsstatens framgång. Till viss, och ofta bortglömd, del beror en jämnare inkomstfördelning i samband med en större välfärdsstat på en undanträngning av sparande, omfördelning inom familjen, och annat. I den mån sådan undanträngning sker kommer välfärdsstater, som vi skall se, att ha en jämnare registrerad inkomstfördelning utan att levnadsstandarderna för den sakens skull behöver vara jämnare fördelad. En rad empiriska indikationer tyder på att välfärdsstaten haft betydligt större inverkan på fördelningen av registrerade inkomster än på fördelningen av levnadsstandarderna.

I senare avsnitt diskuteras vilka slutsatser som kan dras av studier av fördelningen av livsinkomster.

Docent STEFAN FÖLSTER är forskare vid Industriens Utredningsinstitut i Stockholm. Hans forskning är inriktad på offentlig ekonomi och näringspolitik.

Fördelningen av inkomsterna eller levnadsstandarden?

Övergången från ett välfärdssamhälle till en välfärdsstat har konsekvenser för den enskildes beteende. Det enskilda sparandet minskar eftersom det finns mindre behov av att gardera sig för perioder utan inkomst. Sammantaget tyder ett antal studier på att införandet av offentliga pensionssystem minskar det privata sparandet.¹ Men också andra välfärdssystem kan minska sparandet. Det förefaller t ex som att införandet av en arbetslöshetsförsäkring minskar hushållssparandet (t ex Engen & Gruber, 1995).

I ett samhälle där människor sparar mycket kan levnadsstandarden vid en viss tidpunkt vara mycket jämnare fördelad än inkomsten. De som lever av sitt sparande kan ha en hygglig levnadsstandard även om den registrerade inkomsten är noll.² Detta innebär att inkomstfördelningen, vid en viss tidpunkt, kommer att vara mer ojämn än fördelningen av levnadsstandarden. Det innebär också att en utvidgning av välfärdsstaten, som leder till en undanträngning av privat sparande, för med sig att inkomster registreras som mer jämnt fördelade även om levnadsstandarden inte jämnas ut mellan individer.³

Därtill kommer en rad andra undanträngningseffekter. En är att höga och progressiva inkomstskatter ger motiv att fördela kortvarigt höga inkomster över flera år, t ex genom användning av bolag. Välfärdsstater med höga skatter skapar dessutom motiv att flytta kapitalinkomster utomlands eller att dölja dem. Enligt SCB har de svenska hushållen dolda finansiella tillgångar för mer än 300 miljarder kronor, ofta i utländska placeringar. Dessa utländska placeringar innehåller mest av en grupp höginkomsttagare. Att avkastningen på dessa medel inte räknas in i inkomststatistiken torde i sig leda till en påtaglig snedvridning av den registrerade inkomstfördelningen. Därtill kommer att en hel del svenskar med de högsta in-

komsterna helt och hållet har flyttat ur landet av skatteskal.

Ett annat sätt att dölja inkomster är att ta in dem i ett bolag eller stiftelser och konsumera dem i form av avdragsgilla förmåner. Slemrod [1997] hävdar t ex att den kraftiga skattesänkningen för höginkomsttagare i USA år 1986 ledde till högre skatteintäkter därför att många företagare då tog ut mer inkomster ur sina bolag. Intressant nog förklarar denna ökning av uttag från bolag en stor del av den snabbt ökande statistiskt registrerade inkomstojämlikheten i USA under perioden.

Men en utvidgad välfärdsstat skapar också andra undanträngningseffekter som påverkar inkomststatistiken. En sådan effekt är att omfördelningen inom familjen har en tendens att minska när välfärdsstaten byggs ut.⁴ Åtminstone till en del registreras sådan omfördelning inte som inkomster trots att fördelningen av levnadsstandarden därmed jämnas ut.

Ytterligare en undanträngningseffekt är att privat filantropi kan minska när välfärdsstaten byggs ut. Vidare har länder med en mindre välfärdsstat ofta offentliga stöd *in natura*, t ex att särskilt avsatta lägenheter hyrs ut billigare än vad som är normalhyra.⁵ Dessutom är sjukvård, daghemskostnader och andra sociala tjänster

¹ t ex Edwards [1995] eller Gokhale, Kotlikoff & Sabelhaus [1996] eller Hubbard, Skinner och Zeldes [1995].

² Inkomsten definieras oftast som den konsumtion en individ kan förvärva utan att minska eller öka sin förmögenhet (s k Haig-Simons-definitionen).

³ I den mån offentliga system i utbyggda välfärdsstater tränger undan privata försäkringar vilkas utbetalningar också registreras som inkomster påverkas däremot inte inkomstfördelningen av att de offentliga systemen byggs ut.

⁴ Även i välfärdsstater sker dock fortfarande en hel del utjämning inom familjen.

⁵ Detta diskuteras t ex av Slesnick [1991] för USA.

i dessa länder ofta subventionerade eller kostnadsfria för de fattigaste, men inte för dem med högre inkomster, vilket också för med sig att fördelningen av levnadsstandarden är jämnare än vad fördelningen av de disponibla inkomsterna ger sken av.

Dessa anpassningar i beteendet och andra skillnader mellan länder leder rimligen till att den registrerade inkomsten är jämnare fördelad i välfärdsstater jämfört med välfärdssamhällen, även om fördelningen av levnadsstandarden inte skulle skilja sig åt. För det fortsatta resonemanget delas därför välfärdsstatens effekt på den registrerade inkomstfördelningen upp i en undanträngningseffekt, som inte jämnar ut levnadsstandarden, och en genuin effekt på fördelningen av levnadsstandarden. Nyckelfrågan blir då hur stor undanträngningseffekten är jämfört med den genuina utjämningen av levnadsstandarden. Självfallet bör tilläggas att välfärdsstatens genuina utjämning av levnadsstandarden också till en del kan undgå registrering i inkomstfördelningsstatistiken. Om höga skatter t ex ger upphov till mer svartarbete så höjer detta sannolikt levnadsstandarden mer för människor med låga registrerade inkomster.

Undanträngningseffekten beaktas inte i litteraturen

Under senare år har en litteratur vuxit fram som undersöker välfärdsstatens fördelningspolitiska resultat genom att jämföra olika länders inkomstfördelning. Om dessa studier hade en teoretisk grund i någon av de många modellerna om effekterna av socialförsäkringar (t ex Hubbard, Skinner och Zeldes, 1995) skulle man vänta sig att åtminstone en undanträngningseffekt beaktades, nämligen den som sker genom minskningen av det privata sparandet.

Anmärkningsvärt nog nämns emellertid överhuvudtaget ingen av undanträngningseffekterna i de flesta artiklarna. I

stället görs rutinmässigt gällande att utjämningen av inkomstfördelningen bevisar att välfärdsstaten i sin nuvarande form varit framgångsrik.⁶ Korpi och Palme [1997] undersöker t ex sambandet mellan välfärdsstatens omfattning och struktur och inkomstfördelningen utan att nämna att resultaten ska spegla undanträngningseffekten snarare än en utjämning av levnadsstandarden. Detsamma gäller en liknande analys av Åberg [1989]. Björklund [1997] ger en ambitiös litteraturöversikt med titeln "Income distribution in Sweden: What is the achievement of the welfare state?". Där uttrycks en medvetenhet om att införandet av en välfärdsstat också ändrar människors beteende. Men Björklund argumenterar att det är motiverat att följa traditionen i litteraturen och bortse från beteendeändringarna eftersom det skulle vara för komplicerat att ta hänsyn till dessa.⁷

Av de 16 artiklar som jag har läst av svenska författare som behandlar ämnet har det inte i någon funnits en närmare diskussion om skillnaden mellan den skenbara effekten på inkomstfördelningen som undanträngningen kan ge upphov till och den genuina utjämningen av levnadsstandarden.⁸

Det är värt att poängtera att den komparativa inkomstfördelningslitteraturen inte kan försvaras med hänvisning till att undanträngningseffekterna är osäkra, el-

⁶ Också i debatten framförs resultaten av litteraturen på det sättet (t ex Joakim Vogel, DN debatt 19980104).

⁷ Endast en av undanträngningseffekterna nämns konkret, nämligen den genom privat filantropi.

⁸ Däremot är nästan alla författare noga med att peka ut att inkomstfördelningen i Sverige kan vara mer jämn än vad siffrorna visar. En anledning är att personer över 18 räknas som egna hushåll i den svenska statistiken, vilket leder till en större andel hushåll med låga registrerade inkomster.

Tabell 1 Sociala indikatorer för länder med stora, mellanstora och små offentliga sektorer, 1990.

Sociala och ekonomiska indikatorer	Länder med stor offentlig sektor ¹	Länder med medelstor offentlig sektor ²	Länder med liten offentlig sektor ³
Rangordning i FNs ranking över "human development"	11	13	6
Förväntad livslängd	77	77	77
Spädbarnsdödlighet/1000 födda	6.7	7.1	6.4
Andel i gymnasieskola	93	99	89
Inkomstandel för de 40 % med de lägsta inkomsterna	24.1	21.6	20.8
Arbetslöshet	6.1	9.2	4.2

Källa: Tanzi och Schuknecht [1997]. Bygger på statistik från OECD, IMF, Världsbanken m.fl.

¹ Länder med offentliga utgifter över 50 % av BNP 1990: Belgien, Italien, Nederländerna, Norge, Sverige.

² Länder med offentliga utgifter mellan 40 % och 50 % av BNP 1990: Österrike, Kanada, Frankrike, Tyskland, Irland, Nya Zeeland, Spanien.

³ Länder med offentliga utgifter under 40 % av BNP 1990: Australien, Japan, Schweiz, Storbritannien, USA.

ler komplicerade att ta hänsyn till, eller att välfärdsstaten också kan ge upphov till andra beteendeeffekter som kanske motverkar dem som diskuterats tidigare. Den sortens resonemang skulle enbart förstärka intrycket av en forskningslitteratur som är ute på hal is.

Hur stor är undanträngningseffekten?

Det finns inga pålitliga internationella jämförelser av hur levnadsstandarden är fördelad. En rad studier finner emellertid att konsumtionen är väsentligt jämnare fördelad än den disponibla inkomsten.⁹ Detta är en indikation på att det enskilda sparandet, utjämning inom familjen och annat som nämnts ovan spelar en betydande roll för utjämningen av levnadsstandarden. Om införandet av välfärdsstaten försvagar dessa utjämnande funktioner, så blir inte utjämningen av levnadsstandarden lika stor som utjämningen av de disponibla inkomsterna.

En väg att jämföra fördelningen av levnadsstandard i olika länder kan vara att undersöka en rad sociala indikatorer.

Exempelvis tas spädbarnsdödligheten och förväntad livslängd ofta som indikator på utjämning i utvecklade länder. Om det finns grupper i samhället med en mycket lägre levnadsstandard än genomsnittet tenderar detta att visa sig i en högre genomsnittlig spädbarnsdödlighet och kortare livslängd.

Tanzi och Schuknecht [1997] sammanställer t ex olika sociala indikatorer för industriländer med olika stora offentliga sektorer (*Tabell 1*). Skillnaden i offentliga utgifter mellan länderna kan i huvudsak förklaras av skillnader i sociala utgifter.¹⁰

Tanzi och Schuknecht drar slutsatsen att skillnaden i sociala indikatorer är försumbar mellan länder med stora och små offentliga utgifter. Den enda skillnaden

⁹ Cutler och Katz [1992] finner t ex att konsumtionen i USA år 1988 var mycket jämnare fördelad (Gini = 0.296) än disponibel inkomst (Gini = 0.397).

¹⁰ Fölster och Henrekson [1998] visar t ex att utgifter som inte avser socialpolitiken, t ex infrastruktur, är ganska lika i industrialiserade länder.

Tabell 2 Några jämförelser mellan Japan, Sverige och USA.

	Sverige	Japan	USA
BNP per capita ¹	18 540	22 110	26 980
BNP tillväxt 1980–1995 procent per år	1,5	3	2,9
Offentliga utgifter, procent av BNP	68	34	35
Inkomstfördelning ²			
Lägsta 20 procent/Högsta 20 procent	8 / 37	8 / 37	5 / 42
Förväntad livslängd män/kvinnor	76 / 81	77 / 83	74 / 80
Spädbarnsdödlighet per 1000 nyfödda	4	4	8
Antal sjukhussängar per 1000 personer	6,2	15,6	5
Dagstidningar per 1000 personer	511	577	236
Antal rån, inbrott och bilstölder per 100 000 invånare ³	2 213	735	1 905

Källa: World Development Indicators, The World Bank, 1997, siffrorna avser senast tillgängliga år, i allmänhet i början på 1990-talet.

¹ I dollar, korrigerad för köpkraft, 1995.

² Fördelning av disponibel inkomst per hushåll.

³ Enligt Interpol. Siffrorna avser 1984. Citerat i Fairchild [1993].

består i en liten skillnad i inkomstfördelning till fördel för länder med stora offentliga sektorer. Inkomstandelen är, för de 40 procent med de lägsta inkomsterna, 2–3 procentenheter högre, vilket får anses lite med tanke på att dessa länder satsar 20 procent mer av BNP i offentliga utgifter än länderna med små offentliga sektorer.¹¹ Därtill kvarstår frågan om hur mycket av den inkomstskillnaden som enbart är en undanträngningseffekt enligt diskussionen i föregående avsnitt.

En närmare belysning av olika välfärdsåtgärder för tre länder visas i *Tabell 2*. Japan har numera en längre genomsnittlig livslängd och lägre spädbarnsdödlighet än Sverige. En större andel av hushållen anser sig ha råd med en dagstidning. Det finns många fler sjukhussängar per person. Brottligheten är väsentligt lägre än i Sverige.

Samtidigt har Japan en offentlig sektor som är hälften så stor som Sveriges och till och med mindre än den i USA.¹² Trots att både Japan och Sverige har haft sina makroekonomiska kriser, har Japan i genomsnitt vuxit mycket fortare, och har uppnått en högre BNP per capita än Sverige.

¹¹ En del forskare ifrågasätter om Japans inkomstfördelningsstatistik är riktigt jämförbar med andra länders.

¹² Man skulle kunna invända att Japan ligger efter när det gäller politiska utgifter som främjar jämställdheten, t ex familjepolitiken. Men om Japan skulle bestämma sig för att satsa lika mycket som Sverige på familjepolitiken, ungefär 5 procent av BNP, skulle de offentliga utgifterna fortfarande vara mycket lägre än i Sverige. Samtidigt skulle BNP per capita i Japan vara ännu högre än i Sverige, eftersom fler kvinnors arbete skulle registreras i BNP.

En annan tänkbar invändning är att Japan har färre äldre, vilket minskar de sociala kostnaderna. Även där är emellertid skillnaden marginell. I Japan är 22 procent av befolkningen över 65 jämfört med 25 procent i Sverige. Vidare kan invändas att man bör beakta att en del av transfereringarna beskattas så att de offentliga utgifterna netto inte är fullt så stora som tabellen visar. Enligt en studie (Olsson och Oberkofler [1994]) är transfereringarna 7 procent av BNP lägre om de beräknas efter skatt. Någon motsvarande siffra för Japan föreligger inte, men det är uppenbart att en sådan korrigering då inte förklarar mer än en bråkdel av de 34 procentenheter som skiljer offentliga utgifter mellan Sverige och Japan. Dessutom kan bruttoutgifterna vara en bättre indikator på de skatteklar som uppstår.

De olika sociala indikatorerna har naturligtvis också svagheter som mått på fördelningen av levnadsstandarden.¹³ Siffrorna måste emellertid betraktas som anmärkningsvärda när de ställs emot de många studier av välfärdsstatens effekt på inkomstfördelningen som ger sken av en omfattande utjämning.

Inkomstfördelning och generell välfärd

För att närmare illustrera sättet att resonera i många artiklar kan vi se på tesen som Korpi och Palme drivit i en rad skrifter (senast 1997, tidigare t ex 1993). Författarna argumenterar att generella välfärdssystem ger upphov till större omfördelningsbudget och större utjämning av inkomstfördelningen än andra välfärdssystem, såsom korporativa, grundtrygghets- och behovsprövade system. Detta beläggs, enligt författarna, med tabeller och diagram som korrelerar välfärdssystem med inkomstomfördelningsmått och omfattningen av sociala omfördelade utgifter mellan ett antal länder.

Att skillnader i inkomstfördelningen kan vara tecken på undanträngning snarare än en genuin utjämning av levnadsstandard nämns inte.

Det är också ytterst diskutabelt ur vetenskaplig synvinkel att Korpi och Palme överhuvudtaget inte nämner den mycket plausibla hypotesen att orsakssambandet kan vara omvänt.¹⁴ I länder där befolkningen efterfrågar stora sociala utgifter eller hög inkomstutjämning finns sannolikt större politiskt stöd för införandet av generella system.¹⁵ Av relevans för tolkningen av orsaksriktningen är inte minst det faktum att de generella välfärdsstaterna har en jämnare inkomstfördelning också före skatter och transfereringar.¹⁶ Detta stödjer snarast tesen att det finns en större preferens för jämlikhet i vissa länder, och att detta tar sig uttryck i både en mindre lönespridning och mer omfattande, generella välfärdssystem.¹⁷

Men inte bara tolkningen är tveksam. Även de redovisade empiriska korrelationerna kan ifrågasättas. Bara ett exempel på detta är följande. Korpi och Palme [1997] använder sig först av en definition av storleken på de omfördelade sociala utgifterna för att i en sammanställning av 18 länder visa att generella välfärdsstater satsar mest på omfördelning. Sedan byter de till 11 länder och ändrar helt omotiverat definitionen på omfördelade sociala utgifter för att visa sambandet mellan omfördelade sociala utgifter och deras omfördelade effekt. Därmed skapar de ett intryck av att de får stöd i det empiriska materialet för sin tes.

Utan tricket att byta mellan definitioner på omfördelade utgifter och antalet

¹³ Inte minst kan en del av de sociala variablerna vara förklaringar till höga offentliga utgifter snarare än tvärtom. Att arbetslösheten är låg i länder med små offentliga utgifter kan till en del bero på att länder med större arbetslöshet också har högre offentliga kostnader för arbetslösheten.

¹⁴ Att orsakssambandet kan vara omvänt diskuteras t ex i Molander [1998].

¹⁵ I synnerhet eftersom skillnaden mellan generella system och grundtrygghet i huvudsak är skillnader i utbetalningsnivåerna. Under de senaste årens nedskärningar blev det uppenbart hur ganska generella inkomstrelaterade system lätt kan komma att likna grundtrygghetssystem genom måttliga nedskärningar.

¹⁶ I den mån som höga skatter i en välfärdsstat skapar incitament att avstå från arbete eller utbildning skulle man snarare vänta sig att välfärdsstater hade mer ojämna inkomster före skatter och transfereringar än välfärdssamhällen. Men andra, och kraftfullare, mekanismer måste således ha verkat åt andra hållet.

¹⁷ En alternativ tolkning av att generella välfärdsstater har större jämlikhet före skatter och transfereringar är att detta är en följd av undanträngningseffekter. Om t ex höga skatter leder höginkomsttagare att dölja inkomster i bolag eller utomlands, så påverkar detta även fördelningen av inkomsterna före skatt.

Tabell 3 Den genomsnittliga omfördelningen i olika typer av välfärdssystem.

Typ av välfärds-system	Omfördelning: Relativ minskning av Gini från marknad till disponibel, i %	Omfattning på transfereringarna som andel av bruttointkomst
Korporativ	40.4	17.5
Generell	40	16
Grundtrygghet	33.8	16
Behovsprövade	29	12

Källa: Beräkning av genomsnitt baserad på siffror för de elva länder som Korpi och Palme [1997] visar i diagram 2. Måttet på omfördelning och omfattning på transfereringar är också det samma som det som Korpi och Palme använder i diagram 2.

länder verkar materialet emellertid *motsäga* tesen. I *Tabell 3* har jag beräknat genomsnittet av omfördelningsmåten för de fyra typerna av välfärdsstater. Som framkommer där är det de skorporativa välfärdssamhällen – där välfärdssystemen oftare sköts av parterna på arbetsmarknaden – som omfördelar mest och som satsar mest på omfördelningen. Dessutom satsar länder med grundtrygghetssystem precis lika mycket på omfördelning utgifter som länder med generella system.

Det finns ingen anledning att tro mer på mönstret i *Tabell 3* mer än på de samband som Korpi och Palme visar. Men det illustrerar att Korpis och Palmes framställning brister i vetenskaplig objektivitet, inte bara när det gäller tolkningen av resultaten, utan även i hanteringen av det empiriska materialet.

Inkomster över livscykeln

Stora grupper har idag inkomster som skiftar kraftigt över livstiden. Ett skäl till detta är att många fler gör karriär än tidigare. Många fler har dessutom låga eller inga löner under studie- och inlärningsstider. Sedan stiger lönen kraftigt under arbetslivet. Det har blivit vanligare med familjer där båda föräldrarna yrkesarbetar, vilket för med sig inkomstfluktuationer när föräldrarna tar hand om barnen, t ex arbetar deltid. Därtill kommer att en växande grupp arbetar med lösa anställningsförhållanden, i synnerhet ungdomar med

skiftande arbeten. Ett tredje skäl är att livsstilen, åtminstone för en del, förefaller att ändras. Karriärer avbryts t ex för olika projekt. Flera av dessa orsaker till fluktueringer i inkomster kommer sannolikt att öka i betydelse framöver.

Under dessa förhållanden är inkomstfördelningen ett visst år ett dubiöst mått på rättvis fördelning av ekonomisk standard. Detta är utgångspunkten för en, än så länge liten, forskningslitteratur om mätning och beräkning av långsiktiga inkomster.

Uddhammar [1997] visar t ex att enbart 19 procent av dem som hade mycket låga inkomster 1985 också hade det 1991. OECD [1996] har sammanställt liknande uppgifter för olika länder som visar att inkomströrligheten är mycket stor redan idag. Både i Sverige och i andra länder finns en stor benägenhet att flytta, framförallt uppåt, bland inkomstkvintilerna. Enligt OECD-siffrorna har bland dem som ett år befinner sig i den lägsta kvintilen 75 procent av männen och 60 procent av kvinnorna flyttat uppåt några år senare. Inkomstspridningen ett visst år är således ett dåligt mått på den faktiska fördelningen av livsinkomsterna.

Till följd av inkomstvariabiliteten är också fördelningen av livsinkomsterna mycket mer jämnt fördelad än fördelningen av inkomsterna ett visst år. En rad studier beräknar fördelningen av inkomster under en fem- eller tioårsperiod, ibland ännu längre, och finner att fördelningen

av genomsnittsinkomsterna under dessa perioder är betydligt jämnare än fördelningen av årsvisa inkomster.¹⁸

Att undersöka enskilda människors ekonomi över längre perioder har emellertid vissa begränsningar. Om perioden är för kort så är risken att man inte fångar den utjämning av livsinkomster som sker under längre tider, t ex till följd av en karriär. Om perioden förlängs att avse flera decennier under vilka systemen och samhället har ändrats en hel del, så blir relevansen för den framtida politiken oklar. Inte minst missar man då att inkomströrligheten tycks ha ökat.

Därför har olika forskare börjat simulera livsinkomster för många individer. För detta har olika tekniker utvecklats som söker att säkerställa att de simulerade livsbanorna är representativa för den faktiska befolkningen. För Sverige har olika livscykelmodeller gjorts av Blomquist [1981], Hussénus och Selén [1994], Klevmarken och Olovsson [1994] och Fölster [1998a]. Enligt en beräkning har den fattigaste femtedelen av svenska hushåll endast 31 procent mindre inkomst i ett livstidsperspektiv än den bäst ställda femtedelen [Hussénus och Selén, 1994].¹⁹ Den siffran kommer man fram till om man summerar inkomster efter skatter och bidrag som människor har över hela sin livstid, och samtidigt korregerar för hushållens varierande storlek. Skillnaden krymper ytterligare om man tar hänsyn till den omfördelning som sker genom subventionering av olika offentliga tjänster.²⁰

En nyckelfråga är om fördelningen av långsiktiga inkomster tar hänsyn till undanträngningseffekten. I den mån undanträngningen beror på att människor under vissa perioder sparar, och under andra perioder lever på sparade medel kan mätningen av genomsnittliga disponibla inkomster över längre tidsperioder faktiskt fånga undanträngningsproblemet.²¹ Men i stort sett alla andra skäl till att undanträngning förekommer kvarstår även när

det gäller långsiktig inkomst. Omfördelning inom familjen, eller att höginkomsttagare skiftar inkomster till bolag eller utlandet, liksom effekten av privat filantropi fångas fortfarande inte in.

Det innebär att när man jämför fördelningen av långsiktiga inkomster mellan välfärdsstater och välfärdssamhällen så borde man fortfarande kunna påvisa en skillnad som enbart beror på undanträngning och därmed inte utgör en genuin utjämning av levnadsstandarden.

Hur tolka fördelningen av långsiktiga inkomster i länderjämförelser?

En rad studier jämför inkomstfördelningen över en fem eller tio års period mellan länder (t ex Aaberge m fl [1996], Burkhauser & Poupore [1997]). I dessa studier beräknas också hur mycket jämnare inkomsten är fördelad i det längre tidsperspektivet än i de årsvisa inkomsterna, mätt som procentuell förändring av Gini-koefficienten. Detta mått kallas ibland

¹⁸ Exempel på sådana studier är Björklund [1993], Aaberge m fl [1996] och Burkhauser och Poupore [1997].

¹⁹ Man kan fråga sig i vilken mån detta resultat beror på antaganden bakom simuleringen. Hussénus och Selén jämför emellertid simuleringens egenskaper med faktiska studier av långsiktiga inkomster (t ex Björklund, 1993) och visar att simuleringen i vart fall inte överdriver utjämningen av långsiktiga inkomster.

²⁰ Enligt vissa beräkningar utjämnas den resterande inkomstskillnaden än mer om man tar hänsyn till att höginkomsttagare oftare har sin utkomst i storstäder där boendekostnaderna är avsevärt högre än de är på små orter.

²¹ Också utjämning av inkomster mellan åren som beror på progressiva skatter kan fångas av den genomsnittliga inkomsten över längre perioder.

”mobilitet”.²² Det visar sig då t ex att Tyskland har en högre mobilitet än Sverige, medan USA har ungefär samma mobilitet som Sverige. Det är frestande att dra slutsatsen att USA med en större ojämlikhet av de årsvisa inkomsterna än Sverige, men samma mobilitet, då också måste ha en större ojämlikhet i livsinkomsterna än Sverige (t ex Björklund [1997]).

En sådan tolkning bortser emellertid från en mer fundamental aspekt som innebär att mobilitet överhuvudtaget inte kan jämföras mellan länder på det sätt som en del vill göra. Detta beror på att mobilitetsmättet är beroende av vad inkomstfördelningen är i utgångsläget, som i formeln nedan betecknas som $Gini_{\text{årsinkomst}}$:

$$\text{Mobilitet} = \frac{Gini_{\text{långsiktig inkomst}} - Gini_{\text{årsinkomst}}}{Gini_{\text{årsinkomst}}} \times 100$$

Ett land med högre registrerad ojämlikhet i årsvisa inkomster måste få till en större utjämning för att uppnå samma förändring i procent, eller samma mobilitet. Detta kan illustreras med ett exempel.

Antag att livsinkomsterna i både USA och Sverige vore helt jämnt fördelade. Ett inkomstfördelningsmått som Ginimåttet för *livsinkomsten* vore då lika med noll i båda länderna. Men den *årsvisa inkomsten* registreras som mer ojämn i USA än i Sverige p g a undanträngningseffekterna. Ginimåttet för den årsvisa inkomsten är då mycket högre i USA än i Sverige. Beräknar man nu mobiliteten enligt formeln, så är den i båda fallen 100 procent. Att USA och Sverige har samma mobilitet är alltså helt förenligt med möjligheten att livsinkomsten är jämnt fördelad i båda länderna.²³

Nu är inte syftet att hävda att levnadsstandarderna i USA är lika jämnt fördelad som i Sverige. Tvärtom tyder jämförelsen av sociala indikatorer i *Tabell 1* på att så inte är fallet. Poängen är att litteraturen om inkomstfördelningen inte redovisar

trovärdiga tolkningar av vare sig skillnader i inkomster eller skillnader i inkomstrolligheten.

Inkomstfördelning över livscykeln avgörande i socialförsäkringsfrågan

Som framgått av diskussionen är forskarna enligt den redovisade litteraturen tämligen överens om att den långsiktiga inkomsten är mer jämnt fördelad än den kortsiktiga. Detta har en viktig innebörd för konstruktionen av skatte- och socialförsäkringssystemen som ofta förbises.

Anta ett samhälle som består av två personer, vilkas inkomster beskrivs i *Tabell 4*. Person A utbildar sig länge, är arbetslös ett tag och har därför låga inkomster under första halvan av arbetslivet. Men sedan hittar hon ett stadigt arbete och har goda inkomster under arbetslivets andra hälft. För person B är läget precis tvärtom. Han börjar arbeta tidigt och har goda inkomster under arbetslivets första hälft. Men hälsan krånglar, och inkomsterna är därför sämre under arbetslivets andra hälft.

²² Mobilitet beräknas också baserad på andra inkomstfördelningsmått än Ginikoefficienten. Det följande resonemanget gäller även för dessa alternativa mått.

²³En tolkning i termer av realistiska storleksordningar skulle kunna vara följande. För den årsvisa disponibla hushållsinkomsten är fördelningsmättet Gini i USA ungefär 0.34 och i Sverige ungefär 0.22. Om mobiliteten i båda länderna är lika hög, t.ex. Gini minskar med 50 procent, så skulle livsinkomstgini vara 0.17 i USA och 0.11 i Sverige. I procent är naturligtvis skillnaden mellan USA och Sverige lika stor, men ju närmare Gini kommer noll desto mindre är de absoluta skillnaderna mellan USA och Sverige, d v s inkomstskillnaderna mellan fattiga i USA och i Sverige blir allt mindre. Resterande skillnader skulle kunna förklaras av undanträngningseffekten som, enligt diskussionen ovan, till stor del finns kvar även i livsinkomstfördelningsmättet.

Tabell 4 Fördelning av årsvisa och långsiktiga inkomster: Ett exempel.

	<i>Person A</i>	<i>Person B</i>
Inkomst före skatt ålder 20–40 år	0	60
Inkomst före skatt ålder 40–60	100	0
Livsinkomst före skatt	100	60
Skatt som behövs i ett traditionellt system för att utjämna inkomsten	50 %	50 %
Skatt som behövs i ett kontosystem för att utjämna livsinkomsten	20 %	20 %

I detta samhälle är inkomsten i varje period mycket ojämlig, men livsinkomsten är mera jämlig. Man kan nu ställa frågan hur högt skatteuttaget måste vara i ett traditionellt system för att utjämna inkomsten helt. Vi antar då att skattesystemet är proportionellt och att skatteintäkten sedan betalas ut skattefritt till den som har lägst inkomst i respektive period. Det är då lätt att räkna ut att skattesatsen måste sättas till 50 procent för att båda skall ha lika stor disponibel inkomst efter skatt och transfereringar.

Det bör noteras att skattesystemet har exakt samma utjämnande effekt på den årsvisa inkomsten som på livsinkomsten. I båda fallen minskar respektive Gini-koefficient till noll, d v s med 100 procent. Detta innebär dock, som vi skall se, på inget sätt att ett traditionellt skattesystem är ett effektivt sätt att utjämna livsinkomster.²⁴

Att skatten måste sättas onödigt högt i ett traditionellt system blir tydligt om man jämför med ett socialförsäkringssystem där individerna använder något slags individuellt sparkonto eller välfärdskonto för att omfördela över livscykel.²⁵ En skatt behöver i ett sådant system endast tas ut för att utjämna livsinkomsterna mellan individerna. I detta speciella räkneexempel kan skatten sättas till 20 procent i ett kontosystem för att uppnå samma utjämning av livsinkomsterna som kräver en 50-procentig skatt i ett traditionellt system.²⁶

Många av studierna av inkomstfördelningen i ett längre tidsperspektiv skulle kunna kompletteras med undersökningar av hur mycket skatter och bidrag verkligen omfördelar mellan människor i förhållande till hur mycket skattesystemet

²⁴ Aaberge m fl [1996] och Björklund och M. Palme [1997] finner t ex att skatter och transfereringar orsakar samma procentuella minskning i Ginimåttet för årsvisa och långsiktiga inkomster. Men eftersom Ginimåttet är lägre för långsiktiga inkomster kräver en viss procentuell minskning mindre omfördelning, d v s mindre skatter och bidrag, mätt som andel av inkomsten.

²⁵ Reformer av socialförsäkringarna i europeiska länder enligt en kontomodell har föreslagits och diskuterats (t ex Yarrow, [1997], Fölster [1997, 1998a], Orszag och Snower [1998]). Tanken är att en stor del av socialförsäkringsavgifter och skatter kan ersättas med inbetalningar på ett personligt trygghetskonto. Ersättningar vid t ex föräldradledighet eller sjukdom betalas i första hand från det egna kontot. Till sparandet på kontot knyts en försäkring.

²⁶ Även många kostnader som kan drabba individen är mer jämnt fördelade i ett livsperspektiv än under ett enskilt år. Eichner, McClellan och Wise [1996] visar t ex att sjukvårdskostnader är förvånansvärt jämnt fördelade mellan 95 procent av alla individer. Författarna menar att sjukvårdskostnader därför lämpar sig väl för en kontobaserad försäkring.

omsätter. Tyvärr görs detta mycket sällan.²⁷ En beräkning av hur de samlade offentliga socialutgifterna påverkar livsinkomsterna (Fölster [1998b]) tyder på att endast 24 procent av dessa utgifter omfördelar mellan individer, medan den stora merparten omfördelar mellan olika perioder i människors liv.²⁸

Slutsatser

Under senare år har en litteratur vuxit fram som söker att utvärdera välfärdsstatens framgång i termer av konsekvenserna för inkomstfördelningen. Frågan är viktig, inte minst med tanke på att den också påverkar debatten om hur välfärdsstaten bör vara konstruerad för att bäst uppnå en rimlig fördelning av levnadsstandard.

Som visats har litteraturen om välfärdsstatens fördelningseffekter inte lyckats reda ut i vilken mån skillnader i den registrerade inkomstfördelningen speglar undanträngningseffekten eller en genuin utjämning av levnadsstandard. De empiriska resultaten tolkas dessutom ofta godtyckligt eller enligt ideologiska linjer.

En konsekvens av detta är att vi fortfarande inte vet vilken effekt välfärdsstaten har haft på fördelningen av levnadsstandard. En annan konsekvens är att det kunskapsunderlag saknas som är nödvändigt för att utveckla välfärdsstaten, så att den bäst kan nå sina fördelningspolitiska mål.

Referenser

- Aaberge, R, Björklund, A, Jäntti, M, Palme, M, Pedersen, P, Smith, N. & Wennemo, T, [1996], "Income inequality and income mobility in the Scandinavian countries compared to the United States", Discussion Papers no. 168 Statistics Norway, Research Department.
- Björklund, A [1993], "A Comparison between Actual Distributions of Annual and Lifetime Income: Sweden 1951–92", *Review of Income and Wealth*, 39, s 377–86.
- Björklund, A [1998], "Income distribution in

Sweden: What is the achievement of the welfare state?", stencil, SOFI, Stockholms Universitet, under publicering i *Swedish Economic Policy Review*.

- Björklund, A och Palme, M [1997], "Income Redistribution within the Life Cycle versus between Individuals: Empirical Evidence using Swedish Panel Data", Working Paper nr 197, Handelshögskolan i Stockholm.
- Blomquist, S [1981], "A comparison of distributions of annual and lifetime income: Sweden around 1970", *Review of Income and Wealth*, 27, 243–264.
- Burkhauser R V & Poupore, J G [1997], "A cross-national comparison of permanent inequality in the United States and Germany", *Review of Economics and Statistics*, 79, 10–15.
- Cutler, D M & Katz, L F [1992], "Rising Inequality? Changes in the distribution of income and consumption in the 1980's", *American Economic Review*, årg 92., 546–551.

²⁷ Ett viktigt undantag är dock Söderström [1987] som visat att transfereringar till hushållen är mycket större än vad som skulle behövas för att utjämna inkomsterna redan när enbart årsvisa inkomster används som beräkningsunderlag.

²⁸ Björklund och Palme [1997] bekräftar att barnbidrag och bostadsbidrag har en mycket liten utjämnande effekt på långsiktiga inkomster, mätt över en artonårsperiod. Inte överraskande finner de att inkomstskatten har en större utjämnande effekt på långsiktiga inkomster. Men eftersom fördelningseffekter av inkomstrelaterade socialförsäkringsersättningar, som utgör större delen av de sociala transfereringarna, inte analyseras i studien är det svårt att dra slutsatser om den sammanlagda effekten. Ett problem i studien är också att analysen görs separat på en grupp yngre och en grupp medelålders, vilket renar bort viktiga inkomstutjämnande effekter mellan dessa livsperioder. En viktig aspekt som går förlorad i många studier av inkomsten över kortare perioder än livstiden är också att människor med lägre inkomster har en tendens att dö tidigare, och får därför i genomsnitt pensionsinkomst under en kortare period än människor med högre inkomster.

- Edwards, S [1995], "Why are saving rates so different across countries?: An international comparative analysis", NBER Working Paper no. 5097, 1995.
- Eichner, M, McClellan, M B & Wise, D A [1996], "Insurance or Self-insurance?: Variation, persistence, and Individual Health Accounts". Working Paper nr 5640, NBER.
- Engen, E M & Gruber, J [1995], "Unemployment insurance and precautionary saving". NBER Working Paper nr 5252.
- Fairchild, E [1993], Comparative Criminal Justice Systems, årg 8.
- Fölster, S [1997], "Social insurance based on personal savings accounts: A possible reform strategy for overburdened welfare states", *Kyklos*, årg 50, 253–258.
- Fölster, S [1999], "Social Insurance Based on Personal Savings", *Economic Record*, kommande nummer.
- Fölster, S [1998b], "Social Insurance Based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States?", *European Economy*. kommande nummer.
- Fölster, S & Henrekson, M [1997], "Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries", stencil, Industriens Utredningsinstitut.
- Gokhale, J, Kotlikoff, L J & Sabelhaus, J [1996], "Understanding the postwar decline in U.S. saving: A cohort analysis", NBER Working Paper nr 5571.
- Hubbard, R G, Skinner, J & Zeldes, S P [1995], "Precautionary Saving and Social Insurance", *Journal of Political Economy*, vol. 103, nr 2.
- Hussénius, J & Selén, J [1994], "Skatter och socialförsäkringar över livscykelns en simuleringsmodell. Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi, Stockholm, Ds 1994:135.
- Klevmarcken, N A & Olovsson, P [1994], "Direct and behavioural effects of income tax changes-simulation with the Swedish model microhus". Department of Economics. Uppsala University, Working Paper 1994:20.
- Korpi, W & Palme, J [1997], "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries". Institutet för Social Forskning, Stockholms Universitet, Meddelande 3/1997.
- Korpi, W & Palme, J [1993], "Socialpolitik, kris och reformer: Sverige i internationell belysning". Bilagedel 2 till Nya Villkor för Ekonomi och Politik, SOU 1993:16.
- Molander, P [1998], "Generell Valfärdsolitik (I): Vad den är och vad den gör". *Tiden*, nr 1.
- OECD, [1996], *Employment Outlook*.
- Olsson, H & Oberkoffler, M [1994], "Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder", ESO Ds 1994:133.
- Orszag, M J & Snower, D [1997], "Expanding the welfare system: A proposal for reform", *European Economy*, forthcoming 1998.
- Sawyer, M [1987], "Income Distribution in the OECD countries, *OECD Economic Outlook*.
- Slemrod, J [1997], "How costly is a large redistributive public sector?", Office of tax policy research. University of Michigan.
- Slesnick, D T [1991], Gaining ground: Poverty in the post-war United States, Mimeo, University of Texas-Austin.
- Söderström, L [1997], *Inkomstfördelning och fördelningspolitik*, SNS.
- Tanzi, V & Schuknecht, L [1997], "Reforming government: An overview of recent experience". *European Journal of Political Economy*, årg 13, s 395–417.
- Uddhammar, E [1997], *Arbete, välfärd, bidrag – en dynamisk analys av folkets välstånd och välfärdsforskningens missförstånd*, City University Press.
- Yarrow, G [1997], On Welfare Reform, *Essays in Regulation* nr 8, Regulatory Policy Institute, Oxford.
- Åberg, R [1989], "Distributive mechanisms of the welfare state—a formal analysis and an empirical application", *European Sociological Review*, 5, s 167–182.