

## Hur kan inkomstskillnaderna minskas?

Den brittiske nationalekonomen Anthony Atkinson är inkomstfördelningsforskningens obestriddige nestor. Han har under närmare fem decennier lämnat en rad inflytelserika bidrag till teoretisk och empirisk forskning om inkomstfördelningen. Det har delvis handlat om vad som närmast kan beskrivas som teoretisk grundforskning om fördelning och rättvisa, t ex den uppsats som han skrev i 25-årsåldern om att mäta ojämlikhet, något av en klassiker i denna litteratur (Atkinson 1970). Han har också lämnat viktiga bidrag till teorin för optimal beskattning. Atkinsons kanske mest bestående insats är den konsekvens och uthållighet med vilken han bedrivit empirisk forskning om inkomstfördelningen under perioder där andra områden varit betydligt mer populära. Hans ambition har varit att ”bringa in inkomstfördelningen från kylan” (Atkinson 1997). Under senare år har som bekant forskningen om inkomstfördelning fått ett nytt uppsving med Thomas Piketty och Emmanuel Saez som ledande namn. Tony Atkinson har i hög grad varit delaktig även i denna utveckling.

Det råder ingen tvekan om att Atkinsons intresse för inkomstfördelningsfrågor bottenar i ett starkt personligt engagemang för minskade inkomstklyftor. Det har varit tydligt i en hel del av hans tidigare skrifter men policyslutsatserna har i regel varit försiktiga och ofta implicita snarare än explicita. I Atkinsons nya bok, *Inequality: What Can Be Done?* (2015), har denna försiktighet lämpats överbord och författaren framträder i helfigur som en djupt engagerad sam-

hällsforskare med tydlig vänsterprofil. Det finns en viss fokusering på brittiska förhållanden – och inkomstskillnaderna är större i Storbritannien än i de flesta andra OECD-länder – men det mesta som diskuteras i boken har generell räckvidd.

Boken består av tre delar där den första beskriver hur inkomstojämlikheten har utvecklats i olika dimensioner och diskuterar vilka faktorer som kan ha drivit utvecklingen. Den andra och tyngsta delen presenterar en rad mer eller mindre konkreta förslag på en rad politikområden för att minska ojämlikheten. Bokens tredje del analyserar relativt utförligt hur de föreslagna skatte- och bidragsreformerna skulle påverka inkomstfördelningen och diskuterar även om reformerna skulle kunna genomföras utan stora effektivitetsförluster.

Vilka motiv finns då för att alls bry sig om inkomstojämlikhet? Ofta handlar diskussionen om ojämlikhet när det gäller *möjligheter* respektive ojämlikhet beträffande *utfall*. De flesta människor ser förmodligen jämlikhet i möjligheter som ett eftersträvarsvärt mål medan jämlikhet i utfall är betydligt mer kontroversiellt eftersom inkomstutfall kan bero på individuella val ifråga om arbetstider eller utbildning. Att helt separera ojämlikhet i möjligheter från ojämlikhet i utfall låter sig dock svårigen göras. Atkinson pekar bl a på det uppenbara faktum att barns möjligheter i hög grad beror på utfall som berör föräldrarna; om vi bryr oss om jämlikhet i möjligheter för kommande generationer tvingas vi fästa avseende vid utfall för dagens generation. Olikheter i utfall kan också vara resultatet av slumpens skördar – tur och otur – vilket gör att det finns försäkringsmotiv för att begränsa inkomstskillnaderna.

Atkinson sammanfattar sina förslag i 15 punkter. Kanske något överraskande sägs inget om utbildningspolitik. At-

## RECENSION

Anthony B Atkinson: *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard University Press, 2015, 395 sidor, ISBN 978-06-7450-476-9.

kinson menar förstås inte att utbildning skulle vara en oväsentlig faktor men väljer att fokusera på mer kontroversiella områden som diskuterats i mindre omfattning. Förslagen spänner över ett brett fält och berör arbetsmarknadens institutioner och lönebildningen, skat-tepolitik och socialförsäkringar men även frågor kring teknisk utveckling och konkurrenspolitik.

Den tekniska utvecklingen påverkar inkomstfördelningen och antas ofta bidra till större löneskillnader genom att öka den relativa efterfrågan på högutbildad arbetskraft. Atkinson polemiserar mot föreställningen att den tekniska utvecklingen skulle vara naturgiven och opåverkbar av politiska beslut. Han ifrågasätter också om oreglerade marknader resulterar i en teknisk utveckling som är den samhällsekonomiskt mest önskvärda och pläderar för att den tekniska utvecklingens inriktning kan och bör påverkas av politiska beslut. Ett syfte är att bidra till en utveckling som är "löntagarvänlig" i den meningen att den stärker arbetskraftens relativa produktivitet och därmed gör arbetare mer anställningsbara. Ett annat syfte är att åstadkomma en mix av varor och tjänster som tillgodoser behovet av mänsklig service. De instrument som står till buds är bl a stöd till forskning och innovationer.

När det gäller arbetsmarknadens institutioner argumenterar Atkinson för reformer som förskjuter maktbalansen mellan arbete och kapital till arbetskraftens fördel. Bakgrunden är att de brittiska fackföreningarnas inflytande kraftigt har försvagats av en rad åtgärder som genomfördes under 1980-talet och början av 1990-talet. Atkinson argumenterar för reformer som ger "lämplig" (proper) maktbalans men är inte särskilt konkret när det gäller detaljer. Han pläderar också för att ta steg i "korporatistisk" riktning på arbetsmarknaden genom att

på nationell nivå inrätta ett ekonomisk-socialt råd med representation för bl a arbetsmarknadens parter.

Bör staten ställa upp mål för arbetslösheten och/eller sysselsättningen? Atkinson rekommenderar att målet bör vara minimering av den *ofrivilliga* arbetslösheten där även undersysselsättning i form av ofrivillig deltidsarbetslöshet inkluderas. Det är förstås inte uppenbart vilken arbetslöshetsnivå som detta mål implicerar. Atkinson nämner 2 procent som en realistisk ambition men grunden för denna siffra är egentligen bara att så låga arbetslöshetsstal kunde uppnås under 1950- och 1960-talen.

Ett intressant förslag rör offentlig sysselsättning. Atkinson pläderar för att jobb med minimilön i offentlig sektor bör garanteras alla som söker sådana arbeten. Notabelt är att vägran att söka och ta sådana jobb inte ska påverka ersättningen från arbetslöshetsförsäringen. Det är ett system som skiljer sig från den modell som tillämpats i många länder, däribland Sverige, och som innebär att vägran att delta i arbetsmarknadsprogram medför risk för sanktion i form av indragen a-kassa. Det är oklart varför vägran att acceptera "vanliga" jobberbudanden ska medföra risk för sanktion medan vägran att ta jobb i offentlig sektor till minimilön inte får några privatekonomiska konsekvenser. Atkinson diskuterar inte närmare dessa frågor.

En nationell minimilön infördes i Storbritannien år 1998 av den dåvarande Labour-regeringen och har gradvist höjts på basis av rekommendationer från en särskild låglönekommission; nuvarande nivå ligger på ca 50 procent av medianlönen. Atkinson föreslår en höjning av nuvarande nivå men betonar samtidigt att en minimilön är ett ganska trubbigt instrument för att påverka inkomstfördelningen på hushållsnivå. Han diskuterar också möjligheterna

att genom frivilliga överenskommelser åstadkomma ett tak för topplöner. Att i detalj försöka reglera lönerna är inget attraktivt alternativ och Atkinson stannar vid att rekommendera ett ”nationellt samtal” – i regi av det föreslagna ekonomisk-sociala rådet – kring vad som är etiskt försvarbara löneskillnader.<sup>1</sup>

När det gäller skattesystemet har Atkinson en rad förslag som alla går ut på att förstärka omfördelningseffekterna. Arvs- och gåvobeskattningen bör göras progressiv. Fastighetsskatten, som i Storbritannien (liksom i Sverige) är starkt regressiv, bör ersättas med en proportionell eller progressiv skatt baserad på fastighetens marknadsvärde. En årlig förmögenhetsskatt bör också övervägas.

Inkomstskatterna bör göras mer progressiva med betydligt högre toppmarginalskatt: Atkinson rekommenderar 65 procent i stället för nuvarande 45 procent. Huvudargumentet för 65 procent är att en ”maximalt rättvis” marginalskatt innebär att den effektiva marginalskatten (med hänsyn tagen till inkomstberoende bidrag) bör vara densamma i toppen och i botten av inkomstfördelningen. I Storbritannien pågår introduktion av ett nytt transfereringssystem (Universal Credit) som bl a innebär att den effektiva marginalskatten för låginkomsthushåll ska vara 65 procent. Jag har svårt att följa Atkinsons argumentering för ”maximalt rättvisa” marginalskatter och det är oklart varför den (planerade) effektiva marginalskatten för låginkomsthushåll ska utgöra norm. Man kan i sammanhanget också notera (vilket också Atkinson gör) att den optimala toppmarginalskatten kan vara ännu högre än 65 procent; Piketty m fl (2014) landar på 83 procent i en modell som tar hän-

syn till att höga toppmarginalskatter kan hålla tillbaka topplönerna. En hög toppmarginalskatt är kanske ett nog så effektivt medel för att pressa tillbaka topplönerna som ett ”nationellt samtal” om lönebildningen.

Atkinson tycks vara en smula ambivalent ifråga om vilka principer som ska gälla beträffande system för socialförsäkringar eller andra former av inkomstskydd. Klart är att han har starka sympatier för en variant av s k basinkomst. I sin ”rena” form innebär denna modell att ”alla” ska garanteras en inkomst som det går att leva på utan krav på motprestationer och oberoende av familjesituation och sysselsättningsstatus. Basinkomsten skulle kunna ersätta en stor del av existerande villkorade inkomststöd, t ex arbetslöshetsersättning och behovsprövade socialbidrag. Ofta tänker man sig att ”alla” omfattar alla medborgare i landet (basinkomst kallas ibland också för medborgarinkomst eller medborgarlön). Atkinson föreslår en modifierad basinkomst – ”deltagandeinkomst” (*participation income*) – som ska betalas ut till personer som i någon form ger ett ”bidrag till samhället”. Det är ett kriterium som skulle kunna inkludera de flesta verksamheter, dock inte ”rena” fritidsaktiviteter. Personer som ägnar hela dagarna åt golf skulle antagligen inte vara berättigade till deltagandeinkomst enligt Atkinsons modell. I praktiken lär det inte vara lätt att dra skarpa gränser mellan fritid och hemarbete.

Om basinkomstmodellen inte skulle kunna genomföras rekommenderar Atkinson en väsentlig höjning av ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. Storbritannien har jämförelsevis mycket låga ersättningsnivåer och kompensationsgraden har fallit trendmässigt under senare decennier. Även täck-

<sup>1</sup> I Schweiz anordnades 2013 en folkomröstning om ett förslag att sätta ett tak för topplöner till att motsvara tolv gånger lägsta lönen i ett företag. Förslaget föll men fick stöd av 35 procent av de röstande.

ningsgraden i försäkringen – andelen arbetslösa som får ersättning – har fallit kraftigt.

Idén om basinkomst har vunnit anhängare i skilda politiska läger, från höger till vänster. Anhängarna framhåller att alla bör ha rätt till en inkomst som det går att leva på utan att tvingas utstå den typ av kontroller som tillämpas i traditionella socialförsäkringssystem där rätt till ersättning kräver en motprestation i form av t ex aktivt arbetssökande. Men skulle verkligen basinkomst ge ett bättre fördelningsutfall än ett traditionellt socialförsäkringssystem? Det verkar inte självklart och beror förstås bl a på hur ersättningsnivåerna sätts i de olika systemen. En arbetslöshetsförsäkring med kontroll av arbetssökande borde göra det möjligt att erbjuda högre ersättningsnivåer än vad som skulle vara realistiskt i ett basinkomstsystem.

Atkinson gör ett ambitiöst försök att med hjälp av en mikrosimuleringsmodell beräkna effekterna på inkomstfördelningen av några av de föreslagna skatte- och bidragsreformerna. Modellen tar inte hänsyn till beteendeeffekter, dvs effekter på inkomsterna före skatt till följd av t ex förändrat arbetskraftsutbud. Kalkylerna utgår från att reformerna ska vara fullt finansierade, dvs högre utgifter ska motsvaras av motsvarande högre intäkter. Basinkomstalternativet ger i dessa simuleringar något större omfördelningseffekt än alternativet förbättrad socialförsäkring men det är svårt att genomskåda vad som exakt driver detta resultat. En faktor som kan ha viss betydelse är att basinkomsten fångar upp även individer som är berättigade till ersättning men som avstår från att söka. Simuleringarna beaktar inte att socialförsäkringsersättning i regel är förenad med aktivitetskrav.

En relaterad fråga som Atkinson inte diskuterar i den aktuella boken är hur en basinkomstmodell skulle påverka arbetslösheten. Frågan tycks inte ha undersökts i någon nämnvärd utsträckning men Atkinson har berört frågan i ett tidigare sammanhang (se Atkinson 1995). Van der Linden (2002) och Fabre m fl (2014) är andra exempel på teoretiska studier på området. Det visar sig (som så ofta) att resultaten är känsliga för modellantaganden.

Skulle ett genomförande av Atkinsons program innebära betydande effektivitetsförluster till följd av t ex försvagade incitament för arbete eller höjda lönekostnader som minskar efterfrågan på arbetskraft? Svaret måste nog bli ja om man utgår från konventionell nationalekonomisk analys men som Atkinson påpekar är den konventionella visdomens modeller inte de enda tänkbara. Med mer okonventionella modeller kan slutsatserna om effektivitetsförluster modifieras och ibland t o m ändras radikalt. Så är det förvisso; de flesta policyförslag kan backas upp av *någon* teoretisk modell<sup>2</sup> och det behöver inte med nödvändighet finnas en motsättning mellan jämlikhet och rättvisa. Atkinson pekar på att modeller med ofullständig konkurrens och multipla jämvikter ibland kan ge helt andra slutsatser än gängse modeller som oftast baseras på orealistiska antaganden om fullständig konkurrens.

Sammanfattningsvis har Tony Atkinson skrivit en bok som är överväldigande rik på idéer och analyser om hur inkomstklyftorna kan minskas. Hur man ställer sig till de olika förslagen är naturligtvis i hög grad en värderingsfråga. Personligen sympatiserar jag med en hel del i boken men jag är inte alls över-

<sup>2</sup> Som Larry Summers har uttryckt saken: "I suspect that there is a meta-theorem that any policy recommendation can be derived from some model of optimizing behavior" (Summers 1991).

tygad om poängerna med basinkomst och Atkinsons argumentation på denna punkt framstår som tämligen ofullständig (kanske beroende på att han har skrivit om ämnet i andra sammanhang).

*Bertil Holmlund*

Seniorprofessor i nationalekonomi,  
Uppsala universitet

#### REFERENSER

- Atkinson, A B (1970), "On the Measurement of Inequality", *Journal of Economic Theory*, vol 2, s 244–263.
- Atkinson A B (1995), *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford.
- Atkinson, A B (1997), "Bringing Income Distribution in from the Cold", *Economic Journal*, vol 107, s 297–321.
- Fabre, A, S Pallage och C Zimmermann (2014), "Universal Basic Income versus Unemployment Insurance", Working Paper 2014-057A, Research Division, Federal Reserve Bank of St. Louis.
- Piketty, T, E Saez och S Stantcheva (2014), "Optimal Taxation of Top Incomes: A Tale of Three Elasticities", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol 6, s 230–271.
- Summers, L (1991), "The Scientific Illusion in Empirical Macroeconomics", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 93, s 129–148.
- Van der Linden, B (2002), "Is Basic Income a Cure for Unemployment in Unionized Economies? A General Equilibrium Analysis", *Annales d'Économie et de Statistique*, nr 66, s 81–105.