

Hur långt bör vi gå i utjämningen av inkomster?*

Denna artikel ger en bred översikt över skälen till varför stater bör ägna sig åt omfördelning i stor skala, så som de gör i de skandinaviska länderna. Officiella data över omfördelning via statsbudgeten tenderar att överskatta dess storlek, eftersom det till stor del rör sig om inkomstutjämning, vilket egentligen är ett substitut för privat sparande och privata försäkringar. Argumenten för att socialisera sparande och försäkringar måste i grunden röra marknadsmisslyckanden, medan omfattningen av nettoomfördelningen måste baseras på något slags avvägning mellan effektivitet och rättvisa.

I rubriken till den här artikeln finns ett ord som en del kanske ifrågasätter i denna moderna tidsålder. Jag syftar naturligtvis på ordet "bör". Det indikerar att jag kommer att diskutera normativa frågor och många människor har kommit att tycka att ekonomer bör undvika normativa uttalanden. (Det kan noteras att detta i sig är ett normativt uttalande i och med att det innehåller ordet "bör".) Jag skulle därför vilja betona att jag verkligen inte påstår mig – varken för egen eller för den nationalekonomiska professionens del – veta det exakta svaret på frågan som ställs i min rubrik. Men jag noterar som ett faktum att det, åtminstone i de skandinaviska länderna, finns ett avsevärt folkligt och politiskt stöd för välfärdsstatens fördelningsprogram.

AGNAR SANDMO är professor i nationalekonomi vid Norges Handelshögskola i Bergen. Hans forskning omfattar dels offentlig ekonomi, dels ekonomiskt beteende under osäkerhet. Inom offentlig ekonomi har han under senare år särskilt intresserat sig för välfärdsstatens problem.

Detta framgår av många källor, t ex från de politiska partiernas program och från opinionsundersökningar. I och med att detta stöd är ett faktum består min normativa analys endast av ett försök till systematiskt tänkande kring fördelningspolitik och dess relation till andra mål för den ekonomiska politiken. Det innebär inte att jag ansluter mig till någon speciell etisk eller filosofisk åsikt, även om jag emellanåt använder formuleringar som härrör från sådana för att illustrera mina generella slutsatser.

Från denna utgångspunkt skulle jag vilja göra några reflektioner kring frågan om hur långt det är rimligt att gå i riktning mot inkomstutjämning. För att åstadkomma detta försöker jag plocka ihop olika bidrag från den ekonomiska teorin, vilka sammantagna kan leda till en förhoppningsvis konsistent syn på omfördelningens roll i välfärdsstaten.

Vilken denna roll är har varit föremål för en livlig debatt genom åren, så det är

* Artikeln är baserad på en presentation som hölls vid ett seminarium med temat "Hur tar samhället hand om dem som inte arbetar?" Det hölls vid Handelshögskolan i Stockholm i juni 1996 till professor Karl Jungens ära. Jag vill tacka Mats Persson för hans kommentarer.

på intet sätt någon lätt arbetsuppgift att nå fram till en balanserad syn. Titeln på en berömd bok av Arthur Okun [1975], *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, sammanfattar antagligen den allmänt omfattade övertygelsen att mer jämlikhet endast kan köpas till priset av mindre effektivitet, d v s en minskning av BNP. Alla ekonomer håller emellertid inte med om detta. Många skribenter, tex Nicholas Barr [1987], har betonat att välfärdsstaten också kan ses som ett sätt att hantera vissa grundläggande marknadsmisslyckanden i den privata sektorn. Det kan därför finnas anledning att ifrågasätta om välfärds politik alltid måste förknippas med tradeoff-problem.

Hur omfattande är omfördelningen?

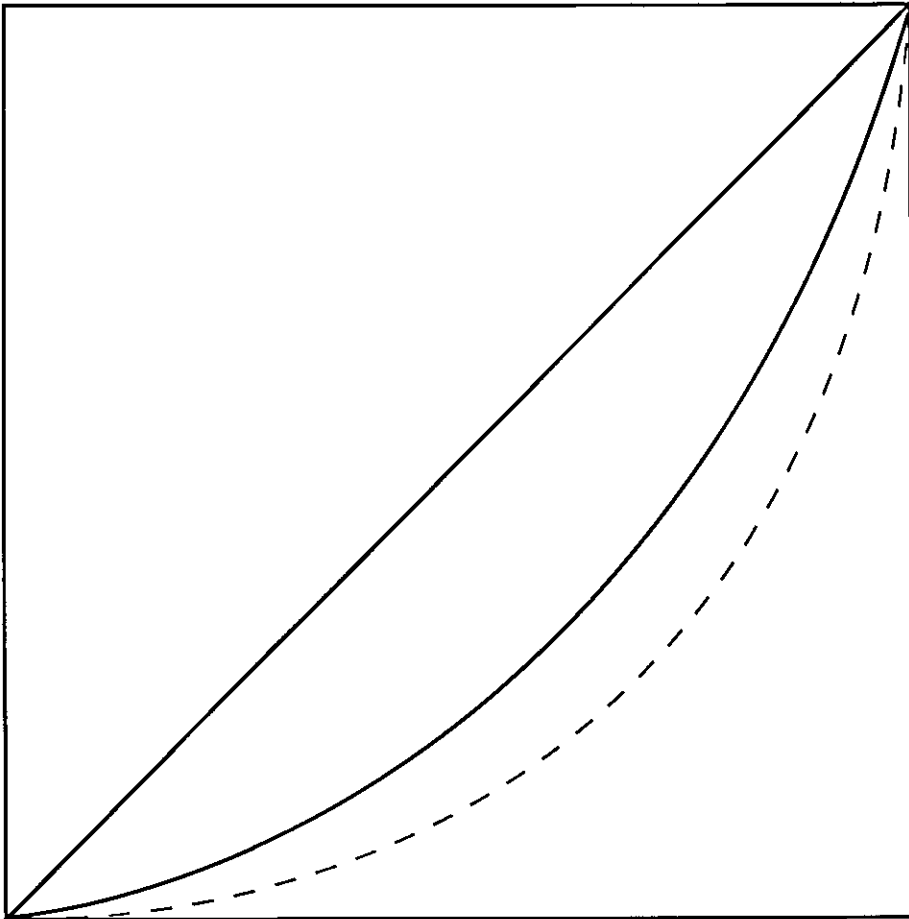
Jag tänker inte ifrågasätta uppfattningen att välfärdspolitiken i länder som Norge och Sverige verkligen åstadkommer en betydande omfördelning. Om man använder årsdata för att beräkna Lorenzkurvor för faktorinkomster å ena sidan och för disponibla inkomster å den andra, ser de vanligen ut som på bilden i *Figur 1*. Lorenzkurvan för faktorinkomster ligger inte bara under kurvan som visar olikheter i disponibel inkomst; speciellt för Sverige ligger den faktiskt avsevärt under, såsom tex Fritzell [1991] visat. Fritzell visar i synnerhet att Gini-koefficienten under 1980 endast var hälften så stor för disponibla inkomster som den var för faktorinkomster och han betecknar denna skillnad som en omfördelningseffekt. Jag vill börja min analys med att diskutera om detta verkligen är ett bra mått på den faktiska omfördelningen som välfärdsstaten åstadkommer. Det innebär inte ett förringande av värdet av studier liknande Fritzell's och andra. Empirisk forskning är med nödvändighet bunden av vilka data som finns tillgängliga och jag vill faktiskt påstå att vi även borde intressera oss för data som – åtminstone till stor del – är icke observerbara.

Låt oss i synnerhet koncentrera oss på skillnader i ekonomiska förhållanden mellan människor som arbetar och de som inte gör det, och låt oss tänka oss att vi utgår från data rörande fördelningen av arbetsinkomster. Denna visar naturligtvis på stora olikheter. Det förekommer inte bara avsevärda olikheter i inkomstfördelningen bland dem som verkligen är på arbetsmarknaden, utan det finns också, vilket är viktigare, en stor grupp människor (ungefärligen halva befolkningen) som inte arbetar alls. Denna grupp inkluderar barn och unga människor som är under utbildning, gamla, sjuka och handikappade. Den inkluderar även ett antal människor som frivilligt har valt att inte arbeta, tex mödrar med små barn.

Orsaken till varför ett stort antal människor som inte har någon arbetsinkomst ändå har en någorlunda dräglig levnadsstandard är inte bara att välfärdsstaten omfördelar inkomst till deras fördel. En orsak är också att konsumtionen inte bara bestäms av dagens inkomst utan också av tidigare och framtida inkomster. En studie av fördelningen av livsinkomster skulle nästan definitionsmässigt visa mindre ojämlikhet än fördelningen över årsinkomster; för en empirisk analys se Lindbeck [1983]. En annan orsak är att människor tas om hand genom frivilliga hjälpinsatser från sina familjer och vänner.

Om vi intresserar oss för ojämlikhet på en mer generell nivå, är det uppenbart att det som verkligen spelar någon roll inte är inkomstfördelningen i sig, utan fördelningen av *levnadsstandard* mellan individer. Detta är inte ett begrepp som är lätt att ge empiriskt innehåll. Levnadsstandarden beror helt klart på konsumtionsnivån vad gäller privata varor, men också på utbudet av kollektiva nyttigheter (de offentliga trygghetssystemen, den fysiska och kulturella miljön) och offentligt tillhandahållna privata varor, såsom hälsovård och utbildning. Den beror också på mängden av frivilliga transfereringar från andra, framför allt från familjen. I fortsättningen kommer

Figur 1 Lorenzkurvor



— disposibel inkomst
 - - - faktorinkomst

jag att koncentrera mig på konsumtionen av privata varor och tjänster, så låt mig först säga några ord om de aspekter på levnadsstandard som inte fångas upp av data om privat konsumtion.

Det är klart att det offentliga tillhandahållandet av vissa varor och tjänster gör fördelningen av levnadsstandard mindre beroende av inkomster. Även om det faktiskt kan finnas ett positivt samband mellan tillgången till och utnyttjandet av vissa offentliga tjänster å ena sidan och inkomster å den andra, verkar det ändå riskfritt att

anta att värdet av sådana tjänster för olika individer har en mer jämn fördelning än arbetsinkomsterna. Eftersom Sverige har större produktion av både offentliga och privata nyttigheter än de flesta andra länder, skulle man kanske utifrån denna synvinkel förvänta sig att utjämnningen av inkomster skulle vara mindre viktig i Sverige. Men i den utsträckning ojämlikhetsmåttan verkligen är internationellt jämförbara, är faktiskt inkomstomfördelningen längre driven i Sverige än i resten av OECD-området. Jag överlämnar till läsa-

ren att fundera över detta förbryllande faktum samtidigt som jag vill betona den generella slutsatsen att ett djupare studium av ojämlikhet också bör ta hänsyn till fördelningseffekterna av offentliga utgifter.

Fördelningen av faktorinkomster är i princip observerbar. Låt oss nu tänka oss att vi kan observera vilken fördelningen av privata inkomster och konsumtion skulle ha varit om den offentliga sektorn inte hade engagerat sig i omfördelningsprogram. Detta är något som inte är observerbart, men vi kan göra ett antal ganska hyggliga gissningar om hur det skulle kunna se ut. Gamla människor utan arbetsinkomst skulle leva på sina besparingar. Unga människor vid universitet skulle leva på privata lån. Handikappade människor skulle leva på inkomster från privata invaliditetsförsäkringar. Inom alla dessa grupper skulle vi dessutom observera en avsevärd mängd privat omfördelning, delvis genom organiserad välgörenhet, delvis genom transfereringar inom familjen. Således skulle, i denna hypotetiska situation, gamla och handikappade i större utsträckning än nu leva med sina familjer och de studerandes utgifter skulle sannolikt ofta betalas av föräldrarna.¹ För att summera, marknadens allokering av konsumtion, dvs levnadsstandardens privata komponent torde vara avsevärt mindre ojämlig än fördelningen av arbetsinkomst.

Lägg märke till att vad vi skulle kunna kalla privat omfördelning är av två slag. När människor sparar för sin ålderdom eller försäkras sig mot arbetsskador så engagerar de sig i *intrapersonell omfördelning eller inkomstutjämnning*, dvs de omfördelar inkomst mellan perioder och naturtillstånd (i Arrow-Debreus mening) i sina egna liv. Överföringen av inkomst från rika till fattiga kan å andra sidan karaktäriseras som *interpersonell omfördelning*. Det senare är vad vi vanligtvis tänker på när vi talar om omfördelning, men det är viktigt att vara medveten om att mycket av välfärdsstatens omfördelning är av det förra slaget. När det gäller ålderspension

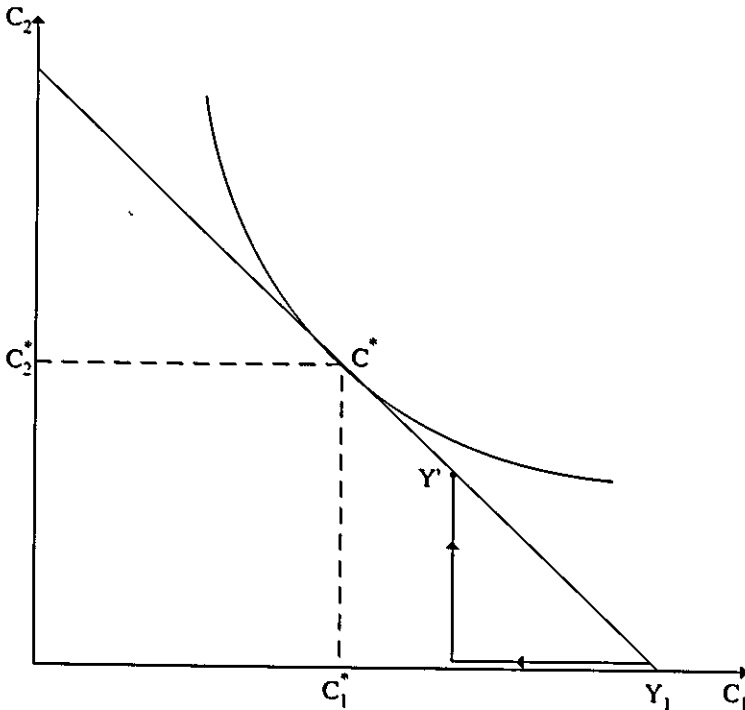
skulle man kunna beräkna det aktuella värdet som skulle svara mot de premier som inbetalats under de aktiva åren och jämföra dem med det faktiska värdet av förmånerna. Speciellt i de universella system som vi har i de skandinaviska länderna torde en jämförelse mellan de på detta sätt erhållna skillnaderna visa hur stora de omfördelande effekterna av ålderspensionssystemet är, men den torde också visa att den aktuariella delen av pensionen är tämligen omfattande.²

För att korrekt värdera välfärdsstatens omfördelningseffekter bör jämförelsenormen inte vara fördelningen av faktorinkomster utan fördelningen av konsumtion i fallet där staten inte hade varit engagerad i omfördelningsprogram. Även om vi inte kan observera denna fördelning bör vi notera att en sådan jämförelse med största sannolikhet skulle leda till en mycket lägre uppskattning av graden av omfördelning. Poängen är att offentlig omfördelning tenderar att tränga bort både privat inkomstutjämnning och frivilliga överföringar. Ett stiliserat exempel på det förra visas i *Figur 2*. Detta visar fallet med en individ som lever och konsumerar under två perioder, arbetar i den första och är pensionerad i den andra. Hans inkomst under den första pe-

¹ I bedömningen av detta scenarios realism måste man naturligtvis hålla i minnet att den arbetande delen av befolkningen skulle ha mycket högre disponibla inkomster eftersom staten inte längre skulle behöva skatteintakter för omfördelning.

² Mats Persson [1991] har beräknat att för den arbetande svenska befolkningen totalt sett, måste 75 procent av pensionsbetalningarna anses vara en skatt medan återstående 25 procent är en försäkringspremie. Emellertid visar dessa siffror inte nödvändigtvis omfördelningens påverkan på (ATP) pensionssystemet eftersom de hänför sig till *marginaleffekten* av pensionsbelastningen. För att uppskatta balansen mellan den intra- och interpersonella omfördelningen i systemet skulle man behöva studera skillnaderna mellan det aktuariella värdet av de totala bidragen och ersättningarna.

Figur 2 En statlig pension tränger ut privat sparande



rioden är Y_1 , och i frånvaron av statliga pensionssystem sparar han en summa som gör det möjligt för honom att uppnå sin önskade livskonsumtionsprofil, C^* . Anta nu att staten introducerar ett pensionssystem där konsumenten betalar en viss summa under den första perioden i utbyte mot pension under den andra perioden. Om pensionssystemet är aktuariellt rättvist, flyttar detta system den initiala inkomstpunkten för konsumenten – i termer av disponibel inkomst – till (säg) Y' . Vad vi bör lägga märke till är att pensionen i detta fall inte ändrar nuvärdet av konsumentens livstidsinkomst. Därför förblir den av honom föredragna konsumtionsprofilen densamma. Vad som förändras är hans privata sparande som reduceras, krona för krona, med storleken på den offentliga pensionspremien. (Om storleken på premien hade varit tillräckligt hög skulle konsumenten ha reagerat genom att dra ner på sitt privata sparande så att han

faktiskt skulle ha lånat mot sin framtida pension. Detta aktualiserar en del frågor om hur kapitalmarknaderna fungerar som jag inte går in på här.)

Anta nu att vi samtidigt kunde observera två individer som var identiska vad gäller preferenser och privata inkomster fränsett att vi observerade den ene i den första perioden av livet och den andre i den andra perioden. En studie av ojämlikheten på arbetsmarknaden skulle visa att den var mycket stor i termer av faktorinkomster, eftersom en individ skulle ha all inkomst. Fördelningen av disponibel inkomst skulle visa på mycket mindre ojämlikhet, eftersom den äldre individens inkomst nu skulle vara lika stor som hans pension, medan den yngres inkomst skulle minskas med hans pensionssparande. I reala termer skulle det emellertid inte ha skett någon omfördelning av levnadsstandard, vilken – så som diagrammet har konstruerats – skulle uppvisa nästan total jämlikhet.

Jag avslutar med att observera att data rörande storleksordningen på omfördelningen måste tolkas med stor försiktighet. Det är inga tvivel om att välfärdsstaten bedriver en genomgripande omfördelning, men det är också klart att mycket av detta är vad vi har kallat intrapersonell omfördelning, vilket betyder att den interpersonella inkomstomfördelningen är mindre omfattande än vad som kan tyckas framgå av ett ytligt studium av data. Jag skall nu övergå till en analys av argumenten för de två typerna av omfördelning.

Statliga ingrepp i den intrapersonella omfördelningen

Varför skall staten engagera sig i intrapersonell omfördelning (inkomstutjämning)? *Figur 2* visade ett fall där det inte var någon poäng med det, eftersom fördelningen av levnadsstandard var oberoende av den statliga politiken. Argumentet kan även utsträckas till att gälla en del försäkringsmarknader där liknande utträngningsargument är tillämpliga. Man bör emellertid hålla i minnet att resonemanget var baserat på några mycket starka antaganden som behöver analyseras noggrant.

Det grundläggande antagandet är att marknaderna är perfekta. Detta bör tolkas i Arrow-Debreus mening. Det måste finnas en perfekt kapitalmarknad för t ex vanlig in- och utlåning liksom en komplett uppsättning av försäkringsmarknader på vilka individerna kan få vilken önskad grad av täckning som helst mot händelser som kan påverka deras levnadsstandard. Detta skulle inkludera sådana händelser som sjukdom, invaliditet och arbetslöshet. Arrow-Debreu-modellen har egenskapen att en konkurrensjämvikt är ett Pareto-optimum vilket får till följd att en rationell omfördelningspolitik torde begränsa sig till den interpersonella typen.

Arrow-Debreu-modellen är emellertid ett mycket speciellt fall. Låt oss först se på antagandet om en komplett uppsättning av försäkringsmarknader. I litteraturen har på

senare tid stor uppmärksamhet ägnats åt de problem som uppstår på grund av informationsasymmetrier, nämligen moralisk risk (*moral hazard*) och moturval (*adverse selection*). Moralisk risk förekommer när den försäkrades beteende påverkas av försäkringen. Hypotesen är att bilförsäkringar får bilförare att köra mindre försiktigt, att arbetslöshetsförsäkringar gör människor mindre angelägna att hålla sig kvar på sina jobb och att sjukförsäkring gör människor mindre försiktiga vad gäller valet av livsstil. Moturval är ett fall som blivit berömt genom en välkänd uppsats av Akerlof [1970]. Om individer skiljer sig åt vad gäller riskexponering men försäkringsbolaget bara känner till den genomsnittliga risken i populationen så kommer de dåliga riskerna att tränga ut de bra riskerna, vilket möjligen kan leda till att försäkringsmarknaden för risken ifråga försvinner helt och hållet. Exempel är lätta att finna: Försäkring mot arbetslöshet torde vara speciellt attraktivt för dem som har en hög sannolikhet att bli arbetslösa, medan försäkring mot att bli ensamförälder torde attrahera människor med en livsstil som medför en särskilt hög risk för att denna händelse skall komma att inträffa. Dessa orsaker till privata försäkringsmarknadsmisslyckanden har diskuterats ingående och är vid det här laget välkända. Det är också allmänt vedertaget att socialförsäkring – i meningen obligatoriskt allomfattande medlemskap – kan hantera problemet med moturval, men inte problemet med moralisk risk. Denna typ av marknadsmisslyckande är alltså till stor del ett problem också i fallet med socialiserade försäkringar och de incitamentsproblem som har att göra med en långtgående täckning i socialförsäkringen utgör den potentiellt största kostnaden i systemet.

Som påpekats av Atkinson [1991], är det svårt att förstå socialförsäkringssystemets utveckling utan att beakta utvecklingen av arbetsmarknaderna i de moderna industrisamhällena. Åtminstone under det senaste århundradet har arbetskraf-

ten blivit ännu mer specialiserad, ofta som ett resultat av stora investeringar i human-kapital. Det är fråga om investeringar som inte utan svårighet kan diversifieras via privata marknader och de är också – både på grund av moralisk risk och moturval – svåra att försäkra sig emot på frivillig basis. Socialförsäkringssystemet tillhandahåller skydd mot dessa risker och den progressiva inkomstskatten kan också delvis ses som ett försäkringsarrangemang, genom vilket staten tar över en del av risken för inkomstfluktuationer; se Varian [1980].

Marknadsmislyckanden som skäl för socialförsäkring har diskuterats ingående i litteraturen. Det finns emellertid också andra argument vilka kanske borde ägnas mer uppmärksamhet än de hittills har fått i den välfärdsekonomiska analysen av socialförsäkringar och definitivt i positiva studier av välfärdsstatens faktiska utveckling. Låt mig kortfattat nämna tre sådana argument.

Det första av dessa är gratispassagerarproblemet. Den som inser att han lever i ett samhälle som har tagit på sig att skapa jämlikhet och skydd mot fattigdom skulle, om allt sparande och all försäkring var privat och frivilligt, kunna frestas att avstå från att skaffa sig försäkringar i förväntan att samhället i alla fall skulle komma att ta hand om honom. Även om obligatorisk anslutning till socialförsäkringssystemet inte fullt ut löser problemet, avhjälpes det antagligen detta till en del.

Det andra argumentet är verkligt klassiskt och förknippas med namn som Böhm-Bawerk och Pigou. Dessa och andra författare hävdar att individer tenderar att underskatta sina egna framtida behov, i det de diskonterar framtida nytta med en subjektiv diskonteringsfaktor som är alltför hög. Detta skulle leda till att andelen sparande blev alltför låg.³ En statlig pension skulle – i enlighet med detta argument – tvinga människor att spara mer än de frivilligt skulle ha gjort. Det är föga tveivel om att detta argument historiskt har va-

rit mycket viktigt för utvecklingen av pensionsdelen i socialförsäkringssystemet. Även om analysen i *Figur 2* kastar en del tvivel över om pensionen faktiskt ger ökad framtida konsumtion skulle alternativa antaganden om kapitalmarknadernas funktionssätt kunna leda till en mer optimistisk syn på detta. Ett likartat resonemang går ut på att staten kanske inte alltid accepterar människors subjektiva sannolikhetsbedömning av händelser som arbetslöshet och invaliditet. Om människor tenderar att ha en alltför optimistisk syn på förekomsten av sådana händelser skulle detta kunna tala för att man borde tvinga dem att skaffa sig ett bättre försäkringsskydd; se Lundholm [1995].

Det tredje argumentet rör transaktionskostnader. I våra formella teorier kan uppbyggandet av en spar- och försäkringsportfölj ske utan kostnad. Men vi vet alla att det är en svår uppgift att åstadkomma en rationell tidsprofil och risktäckning. Detta kan underlättas genom olika former av experthjälp, men detta får man inte gratis. Avkastningen på portföljen beror också på ens egen ansträngning och förmåga – faktiskt precis på samma sätt som arbetsinkomsten. Socialiserat sparande och försäkringsskydd kan därför ses som ett försök att spara in på transaktionskost-

³ En modern version av detta argument härrör från den uppsats av Strotz [1955–56], i vilken problemet med *tidsinkonsistens* introduceras. En rationell individ som planerar sin framtida konsumtionsprofil vid tidpunkten t , kommer – om inte hans intertemporala preferensordning är av en mycket speciell form – att vilja avvika från planen vid tiden $t+1$. Då han inser detta kan han vilja binda upp sig t ex genom en obligatorisk pensionsplan. Strotz leddes i sin analys att ifrågasätta om principen för konsumentsoveranitet är meningsfull vad gäller intertemporal resursfördelning; "individen är över tiden en oändlighet av individer". Se även analysen av det närbesläktade konceptet "Allais optimalitet" i Malinvaud [1972, kap. 10].

nader, d v s utnyttja skalfördelar.⁴ I detta finns också ett element av omfördelning eftersom förmånerna i ett sådant system är särskilt stora för människor som har låg kapacitet och små möjligheter, åtminstone i detta avseende.

Interpersonell omfördelning

Hittills har vi huvudsakligen ägnat oss åt statliga ingrepp vad gäller beslut som rör intrapersonell omfördelning, d v s sparande- och försäkringsbeslut. Ur denna synvinkel är välfärdspolitikens mål att se till att tids- och riskmarknaderna fungerar effektivare. Välfärdsstaten kan därför ses som ett försök att förbättra marknadssystemets effektivitet.

Detta är emellertid inte hela historien. Genom både socialförsäkrings- och skattesystemet är välfärdsstaten också inbegripen i omfattande interpersonell omfördelning. Så t ex är en mera realistisk bild av pensionssystemet den som visas i *Figur 3*. Här får höginkomsttagaren en förmån som är mindre än vad som vore aktuariellt rättvist, medan låginkomsttagaren får mer än sin aktuariella förväntan. Det sker således en omfördelning från höginkomsttagare till låginkomsttagare via socialförsäkringssystemet och givetvis också via skattesystemet.

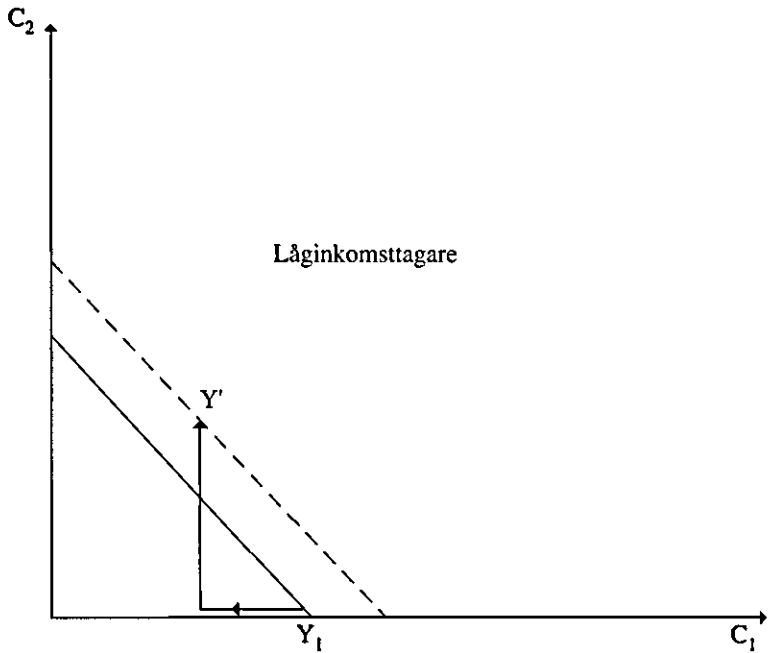
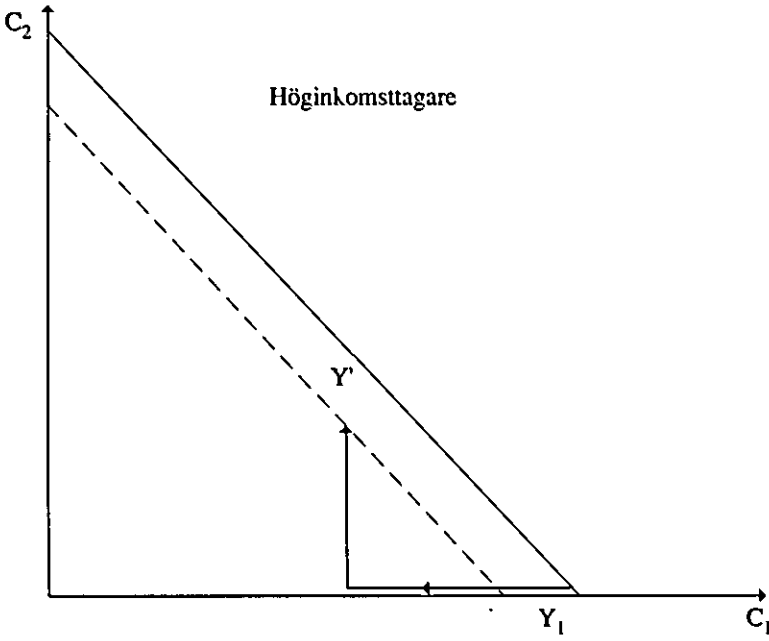
I vår analys av offentliga ingrepp i samband med intrapersonell omfördelning var huvudmotivet till policyåtgärderna ett antal grundläggande antaganden rörande preferensstrukturen speciellt vad gäller riskaversion. Trots förekomsten av hasardspel är det rimligt att hävda att riskaversion är väl dokumenterad genom faktiskt beteende. Åtgärder som underlättar för människor att diversifiera risk effektivare kan därmed anses bidra till att de lättare kan tillfredsställa sina preferenser. I fallet med interpersonell omfördelning är det mindre klart att man kan tillämpa sådana "revealed preference"-argument. Mängden frivilliga inkomstöverföringar som vi faktiskt observerar är inte helt utan bety-

delse, men vi vet inte hur stora de skulle ha varit, om inte staten hade ansvarat för dem.

Det är emellertid värt att notera att ett antal ekonomer och filosofer t ex Vickrey [1945], Harsanyi [1955] och Rawls [1971] har försökt härleda strävan mot inkomstjämnning från teorin om riskaversion. Grundidén hos Vickrey och Harsanyi är följande. Anta att man ombeds att välja mellan att delta i ett antal lotterier, där vart och ett ger en lika stor chans att bli vem som helst i ett visst land. Hur skulle man värdera nyttan av respektive lotteri? Med hänvisning till von Neumann-Morgens-terns axiom om förväntad nytta visar de att värdet av respektive lotteri ges av den förväntade nytta som det svarar mot eller, eftersom sannolikheten att bli någon viss person är densamma för alla, av summan av dessa nyttor, vilket är den utilitaristiska sociala välfärdsfunktionen. Om man är riskavert skulle man också i valet mellan två lotterier/länder vilkas genomsnittliga inkomstnivå är densamma välja det som har den minst ojämna inkomstfördelningen; riskaversion implicerar aversion mot ojämlikhet. Rawls argument är likartat, även om hans definition av riskaversion leder till det välfärdskriterium som fokuserar på den minst privilegierade individens välfärd i respektive samhälle. Det generella argumentet är således att riskaversion implicerar aversion mot ojämlikhet givet att man utvärderar samhället bakom en slöja av okunnighet vad gäller den egna positionen i samhället. Det finns ett problem när det gäller att göra denna idé operationell, eftersom man som regel faktiskt känner till sin egen position i samhället. Kanske skulle man komma i närheten av Rawls "ursprungsposition" om man tänkte på samhällets organisation ut-

⁴ I strikt mening är detta ett argument som talar för *obligatorisk* försäkring, inte nödvändigtvis för socialförsäkring. Huvudpoängen är att obligatorisk försäkring minskar transaktionskostnaderna för den enskilde konsumenten.

Figur 3 Ett omfördelande pensionssystem



ifrån ens barns eller barnbarns synvinkel – de är ännu inte födda och deras preferenser och begåvningskapacitet är därför inte kända. Ur denna synvinkel är det rimligt att anta att man skulle vilja se ett samhälle med något slags system för omfördelning från de mera lyckligt lottade samhällsmedlemmarna till de mindre lyckligt lottade.

Givet att en sådan samhällelig preférens för jämlikhet kan konstateras, hur långt vore det rationellt att gå? Det generella svaret på denna fråga är att det för det första beror på hur preferensen för jämlikhet (den sociala välfärdsfunktionen) exakt ser ut och för det andra på de policyinstrument som finns tillgängliga för omfördelning. Låt oss anta att syftet med politiken kan ses som maximering av den utilitaristiska summan av nyttor. Anta att staten kan omfördela inkomst genom klumpsummeöverföringar, dvs skatter och subventioner som är direkt relaterade till individer och som inte påverkar några relativpriser så som individerna ser dem.

Som utilitarist skulle man också vilja anta att gränsnyttan av inkomst är avtagande. Den optimala graden av omfördelning kommer då att vara given av villkoret att gränsnyttan av inkomst är densamma för alla. Låt oss tänka oss detta i det förenklade sammanhang där det finns två grupper av i övrigt identiska individer, nämligen arbetare och pensionärer, och där pensionerna kan finansieras genom klumpsummeskatter lagda på de arbetande. Låt m beteckna gränsnyttan av inkomst och låt superindex 1 och 2 stå för arbetarna respektive pensionärerna. Vi kan då skriva villkoret för optimal omfördelning som

$$m^1 = m^2 \quad (1)$$

Notera att detta inte nödvändigtvis behöver innebära lika inkomster, eftersom det funktionella sambandet mellan inkomst och nytta skulle kunna skilja sig mellan konsumenter på grund av skillnader i behov och smak, men fullständig likhet är i

vilket fall som helst ett användbart referensfall.

Notera att det i detta fall *inte finns någon tradeoff mellan jämlikhet och effektivitet*. Om marknadssystemet vore sådant att det ledde till ett effektivt resursutnyttjande i frånvaron av skatter och transferringar skulle detta vara fallet även efter det att inkomster hade omfördelats. Poängen är att inga priser snedvrids, så att skattesystemet inte ger upphov till några effektivitetsförluster.

Klumpsummeskatter är inte särskilt realistiska som beskrivning av verklighetens policyinstrument. Skälet är, som betonats av Mirrlees [1986], att staten inte har tillräcklig information för att kunna införa sådana skatter på ett optimalt sätt.⁵ Vi tar därför ett steg mot större realism genom att anta att beskattningen av de arbetande antar formen av en inkomstskatt. I motsats till klumpsummeskatten har inkomstskatten både inkomst- och substitutionseffekter. Liksom klumpsummeskatter reducerar inkomstskatten den disponibla inkomsten, men dessutom snedvrider den också relativpriserna till fördel för fritid och hushållsarbete och till nackdel för marknadens arbetsutbud. Det är den senare effekten som leder till en förlust i termer av resursutnyttjande, eftersom en kil har drivits in mellan arbetarens gränsproduktivitet och hans subjektiva värdering av fritid. Denna effektivitetsförlust är omfördelningens gränskostnad och på grund av denna kostnad kommer det nu att vara rationellt att driva omfördelningen mindre långt än under den hypotetiska klumpsummeskatten. Det visar sig att gränskostnaden kan uttryckas som produkten mellan

⁵ Pionjärinsatsen vad gäller analysen av optimal inkomstbeskattning i "second-best" mening är Mirrlees [1971], även om hans uppsats inte fokuserade på informationsproblem. Flera år tidigare hade problemet med optimal inkomstbeskattning formulerats mycket klart av Vickrey [1945] i en uppsats som i flera avseenden var mycket före sin tid.

marginalskattesatsen och minskningen i arbetsutbudet, så att villkoret för optimal omfördelning blir

$$m^1/m^2 = 1 - (t/1-t)e_w \quad (2)$$

där t är marginalskattesatsen och e_w är de arbetandes kompenserade arbetsutbudselasticitet med avseende på lönen efter skatt, vilken är icke-negativ. Omfördelningen drivs alltså inte så långt att gränsvärdena av inkomst blir lika och begränsas av storleken på arbetsutbudselasticiteten. Om den kompenserande elasticiteten vore lika med noll, är inkomstskatten ekvivalent med en klumpsummeskatt (som inte har några substitutionseffekter) och den optimala graden av omfördelning är densamma i de båda fallen.⁶

Avslutande synpunkter

I denna korta översikt har jag först hävdad att det inte på något sätt är trivialt att avgöra hur mycket omfördelning välfärdsstaten faktiskt åstadkommer, eftersom detta skulle kräva en jämförelse med en icke-observerbar situation där staten inte ägnar sig åt någon omfördelning. Jag har också pekat på att mycket av de offentliga omfördelningsprogrammen är omfördelning mellan perioder och tillstånd i en individs liv som skulle kunna ha genomförts via privata marknader. Icke desto mindre finns det åtskilliga argument som talar för att staten skall svara för en del av denna inkomstutjämning å individernas vägnar. Slutligen har jag hävdad att mängden omfördelning mellan individer i en rationell kalkyl av kostnader och intäkter borde begränsas av de effektivitetsförluster som uppkommer på grund av skattens snedvridande effekter.

Det finns en del problem som jag inte berört. Låt mig bara nämna två. Som Assar Lindbeck [1995] nyligen påpekat antar den konventionella ekonomiska analysen att incitament kan förändras utan att preferenserna påverkas, medan det vore mera realistiskt att anta att det ekonomiska sy-

stemet på lång sikt torde ha en effekt på samhällsmedlemmarnas preferenser. En försvagning av de ekonomiska incitamenten till arbete skulle således över tiden kunna förstärka människors preferenser för att inte arbeta, t ex genom en uppmjukning av de sociala sanktionerna mot lättja. Å andra sidan skulle ett samhälle med en låg grad av ekonomisk och social stratifiering kunna vara mindre utsatt för sociala konflikter och därmed mer produktivt. Jag har inte heller berört en hel rad problem som ligger inom området politisk ekonomi. Individerna i samhället anpassar sig inte bara passivt till det ekonomiska systemet. Som politiska aktörer försöker de också förändra systemet till sin egen fördel. I ett samhälle där ens disponibla inkomst i stor utsträckning är bestämd av den statliga politiken kommer många privata ansträngningar att inriktas på att förändra omfördelningens spelregler. Dessa ansträngningar har en alternativkostnad i termer av produktivt arbete och borde helt klart räknas som en av de ytterligare kostnaderna för att upprätthålla ett samhälle med omfördelningsambitioner.

(Översättning: Inga-Lill Viotti)

Referenser

- Akerlof, G, [1979], "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, vol 84, s 488-500.
- Arrow, K J, [1953], "Le rôle des valeurs boursières pour la répartition meilleures des risques", *Econometrie*, CNRS, Paris. Översatt som "The Role of Securities in the Optimal Allocation of Risk-bearing", *Review of Economic Studies*, vol 31, [1964] s 91-96.

⁶Denna analys har presenterats mera i detalj i Sandmo [1991]. Notera att man genom att lösa ekvation (2) för skattesatsen $t/1-t$, erhåller en optimal skatteformel, vilken är ett specialfall av den berömda inversa elasticitetsregeln, enligt vilken skattesatsen skall vara högre, ju lägre den kompenserade priselasticiteten är.

- Atkinson, A B, [1991], "Social Insurance", *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, vol 16, s 113–131.
- Barr, N, [1987], *The Economics of the Welfare State*, Weidenfeld and Nicolson, London.
- Debreu, G, [1959], *Theory of Value*, Wiley, New York.
- Fritzell, J, [1991], *Icke av marknaden allena: Inkomstfördelningen i Sverige*, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Harsanyi, J C, [1955], "Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility", *Journal of Political Economy*, vol 63, s 309–321.
- Lindbeck, A, [1983], "Interpreting Income Distributions in a Welfare State: The Case of Sweden", *European Economic Review*, vol 21, s 227–256.
- Lindbeck, A, [1995], "Welfare State Disincentives with Endogeneous Habits and Norms", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 97, s 477–497.
- Lundholm, M, [1995], "Paternalism and the Design of Social Insurance", stencil, Nordiska ekonomiska forskningsrådet.
- Malinvaud, E, [1972], *Lectures on Microeconomic Theory*, North-Holland, Amsterdam.
- Mirrlees, J A, [1971], "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review of Economic Studies*, vol 38, s 175–208.
- Mirrlees, J A, [1986], "The Theory of Optimal Taxation", i Arrow, K J & Intriligator, M D (red), *Handbook of Mathematical Economics*, vol 3, North Holland, Amsterdam.
- Okun, A, [1975], *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington DC.
- Persson, M, [1991], "Vad är det för fel på ATP-systemet?", *Ekonomisk Debatt*, årg 19, s 205–218.
- Rawls, J, [1971], *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Sandmo, A, [1991], "Economists and the Welfare State", *European Economic Review*, vol 35, s 213–239.
- Strotz, R H, [1955–56], "Myopia and Inconsistency in Dynamic Utility Maximization", *Review of Economic Studies*, vol 23, s 165–180.
- Varian, H R, [1980], "Redistributive Taxation as Social Insurance", *Journal of Public Economics*, vol 14, s 49–68.
- Vickrey, W S, [1945], "Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk", *Econometrica*, vol 13, 215–36.