

Förord

Långtidsutredningen 2003 utarbetas inom Finansdepartementet. I samband med utredningen genomförs ett antal specialstudier. Huvuddelen av dessa publiceras som bilagor till utredningens huvudrapport.

Denna bilaga har utarbetats av Jan Bröms, f.d. chefsekonom, och kanslirådet Thomas Pettersson vid Finansdepartementets fördelningsanalysenhet.

Bilagan tar upp och diskuterar en mängd frågeställningar som rör fördelning och fördelningspolitik. Vad är det som ska fördelas? Hur kan fördelningen i ett land mätas? I vilka sammanhang kan och bör man med offentlig politik påverka fördelningen? Påverkar en generös fördelningspolitik individens ansvar för sin egen försörjning?

Förutom en bred diskussion kring dessa frågor, redovisas i bilagan olika mått på hur fördelningen har utvecklats i Sverige. Denna utveckling sätts också i ett internationellt perspektiv.

Ansvar för långtidsutredningens bilagor och de bedömningar dessa innehåller vilar på respektive författare.

Finansdepartementets kontaktperson har varit kanslirådet Kerstin Krafft.

Stockholm i februari 2003

Bettina Kashefi
Departementsråd

Innehåll

1	Inledning.....	9
2	Varför fördelningspolitik?.....	35
2.1	Ett bredare perspektiv på fördelningspolitiken.....	36
2.2	Rättvisa.....	41
2.3	Legitimitet och objektiva kriterier	45
2.4	Vad bör staten fördela?.....	49
3	Världens jämlikaste land utmanat?	53
3.1	Det internationella perspektivet.....	53
3.2	Ett historiskt perspektiv	58
3.2.1	Utvecklingen av Gini-koefficienten för individernas förvärsinkomster i Sverige 1951–1976	62
3.2.2	Den svenska löneutvecklingen 1968–2000	64
3.2.3	Utvecklingen av Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst i Sverige 1975–2000.....	68
3.3	Ekonomiskt svaga.....	76
3.4	Barnens situation.....	80
3.5	Tidsperspektivet	84
4	Vanligt folk	87
4.1	Den valda gruppen	88
4.2	Analys	89

5	Marknad och löner	97
5.1	Marknadens legitimitet.....	98
5.2	En övergripande stabilitet i löner och lönerelationer	99
5.2.1	De rika i USA	101
5.2.2	Makteliten i Sverige	104
5.2.3	Vad kan göras i frågan?	106
5.2.4	Två skilda synsätt	107
5.3	De lägsta lönerna	110
5.4	Ökad löneflexibilitet.....	115
6	Förmögenheter och kapitalinkomster	117
6.1	Två felaktiga problemuppfattningar	118
6.2	Förmögenhetsspridning som en rättvisefråga	120
6.3	Finansiella effekters påverkan på den reala ekonomin	125
6.4	Ägande och privatekonomisk avkastning	134
6.4.1	Bostäder	136
6.4.2	Aktier	139
6.4.3	Socialförsäkringsboken 2001	140
6.5	Förmögenhetsbildning, tillväxt och fördelningspolitik	149
7	Åtgärders träffsäkerhet	151
8	Incitament och tillväxt	169
8.1	Viljan att arbeta.....	169
8.1.1	Respektavstånd.....	173
8.1.2	Skatten på arbete	174
8.2	Fördelningspolitik och tillväxt	176
8.3	Krav och motkrav	179

9	Socialförsäkringarna	183
10	Slutsatser	195
	Appendix.....	207
	Att mäta fördelningen av inkomster	207
	Referenser.....	213
	Bilagor till Långtidsutredningen 2003.....	217

1 Inledning

Fördelningspolitiken är tänkt att bli ett fördjupningstema i 2003 års långtidsutredning. Av den anledningen har ett antal separata specialstudier igångsatts såväl i kartläggningssyfte som i syfte att söka nya problemformuleringar.

Just denna studie, som således är en bland flera, skiljer sig från övriga genom att den från början inte är fokuserad på något speciellt område eller någon speciell frågeställning. Tanken är att vi som författare skall söka oss fram förhållandevis fritt över hela det fördelningspolitiska problemområdet i syfte att finna relevanta frågeställningar. Vårt fokus, och ett sådant måste naturligtvis alltid finnas, har således fått utvecklas underhand och fått växa fram under processens gång.

Långtidsutredningsmiljön

Att studien skall vara ett underlag i den samlade långtidsbedömningen har konsekvenser. Långtidsutredningarnas kärna är deras scenarier: Konsistenta kalkyler över tänkbara samhällsförlopp, där det finns såväl en real tillväxtsida som en finansiell sida. De kan, utifrån nationalräkenskapernas bokföringssystem, sägas utgöra ett kontinuerligt test på vad som är möjligt att som politiker och medborgare önska sig av framtiden. De ställer de övergripande prioriteringsfrågorna på sin spets, och de ger underlag för att diskutera vad som kan göras för att stärka tillväxten.

Vi har naturligtvis, när detta skrivs, inte tillgång till de scenarier som är tänkta att publiceras i ett huvudbetänkande vid slutet av år 2003. De kommer att ha sin utgångspunkt i data som ännu inte finns. Men det är å andra sidan inte svårt att gissa ungefär hur det kommer att se ut. Bilden är att *den finansiella kalkylen* kommer att bli besvärlig att få att gå ihop på ett tilltalande sätt. Vi kursiverar därför att det är där problemen sitter. Att reallt anpassa munnen

efter matsäcken borde i sig inte vara något oöverstigligt problem bara de nödvändiga ekonomisk-politiska medlen funnes tillgängliga i beslutsfattandet, men det är inte säkert att så är fallet. Handlade det bara om att strama åt och att minska konsumtionen och detta kunde ske utan allvarliga konsekvenser för sysselsättning och tillväxt skulle naturligtvis länder som Tyskland och Frankrike välja att betala det politiska priset och se till att omedelbart hålla balans i sina offentliga budgetar. Det är på den finansiella sidan – riskerna för att vi som följd av höga räntor och/eller stora underskott i offentliga budgetar och bytesbalans skall tvingas föra en annorlunda politik än den vi faktiskt skulle vilja – som de stora latent problemerna ligger.

Det ekonomiska skeendet utspelas alltid i löpande priser. Det är de finansiella restriktionerna som sätter gränserna för vad som är möjligt att åstadkomma. Bytesbalans, budgetbalans och hushållsbudgetar är vad som tvingar fram korrigeringar i det real-ekonomiska handlandet. Ser vi framåt är det ingen tvekan om att vi här står inför ett dilemma. Det brukar ibland kallas för kniptången eller sockertången med tanke på dess åtminstone tre delar/flanker:

1. Skatteuttagens omfattning har nått en nivå där det inte är helt lätt att genomdriva höjningar. Tvärtom talar mäktiga krafter från den internationella konkurrensen för att ett antal strategiskt viktiga sänkningar är angelägna och kanske t.o.m. kommer att visa sig nödvändiga.
2. Demografin skapar problem. En åldrande befolkning skall, till stor del med skattemedel, försörjas av en krympande andel i förvärvsaktiv ålder.
3. De konsumtions- och investeringsområden som det i första hand åvilar det offentliga att finansiera – vård-skola-omsorg, infrastruktur m.m. – är områden där man på goda grunder kan hävda att efterfrågan kommer att stiga och följaktligen kräva sin finansiering.

De befolkningsgrupper som växer i antal är de som har lägst förvärvsdeltagande; framförallt äldre och invandrare. Det är också grupper som på den offentliga sektorns utgiftssida drar höga kostnader. De offentliga budgetarna innehåller ett antal gökungar som riskerar att växa sig rejält feta. Vi kan också notera hur utvecklingen rent strukturellt under något decennium i rasande takt gått i fel riktning. Sedan början av 1990-talet har ett stort antal

personer i förvärvsaktiv ålder lämnat arbetsmarknaden. Förvärvsfrekvenserna har sjunkit i alla åldersgrupper, men på ett speciellt tydligt sätt bland de allra yngsta, som bedriver sina studier allt längre upp i åldrarna, och bland de äldre där förtidspensioner och avtalspensioneringar resulterat i ett rejält avtapp från arbetsmarknaden. Därtill kommer skenande sjukskrivningstal och att – jämfört med situationen före 1991/93 års arbetslöshetschock – en allt större andel av befolkningen synes ha blivit fastlåst i långtidsarbetslöshet och/eller en svag förankring på den ordinarie arbetsmarknaden. Det finns onekligen anledning att ställa oroade och oroande frågor kring hur mycket av fördelningspolitik som samhällsekonomin tål.

Detta är en välkänd problematik. Den kan sägas vara huvudbudskapet redan i Långtidsutredningen (LU) 1999/2000¹. Med betydande sannolikhet kommer den inte att beskrivas som ett mera lättlost problem i LU 2003. Mycket talar för att budskapet denna gång snarare kommer att framstå som än mer allvarstyngt. Utrymmet för skattesänkningar under de närmaste åren kommer sannolikt inte att vara lika stort som det framtonade i uttalanden från finansdepartementet och konjunkturinstitutet för bara några år sedan.

Allt detta lägger naturligtvis sin skugga över vad som kan sägas om fördelningspolitiken. Det handlar då inte bara om vad vi har råd med i form av fördelningspolitik, utan också om hur vi skall få råd med allt det vi vill se åstadkommet också i andra avseenden. Alla analyser av detta problem utmynnar i samma sak – behovet av att öka förvärvsdeltagandet, dvs. att öka antalet skattebetalare och att minska antalet bidragstagare. Fördelningspolitikens effekter på den s.k. arbetslinjen är ett ofrånkomligt delproblem i en uppsats som denna.

Hur står det till?

Antagligen finns det ingen enskild samhällspolitisk frågeställning som i Sverige ägnats och fortfarande ägnas så många kvalificerade forskartimmar som just förekomsten av inkomst- och standardskillnader och dessas konsekvenser. Ett mycket omfattande och gediget arbete har sammanställts genom kommittén "Välfärds-

¹ SOU 2000:7.

bokslut”² under ledning av Joakim Palme och en styrgrupp av forskare knuten till honom. En studie som denna måste naturligtvis i stor utsträckning ta sin utgångspunkt i de analyser som där utförts av ett 40-tal oberoende forskare. Det mesta av befintligt statistiskt material av relevans för denna utredning har gått igenom och analyserats. En annan självklar källa för inspiration är de fördelningspolitiska rapporter som varje år, på riksdagens uppdrag, publiceras från Finansdepartementets fördelningsanalysenhet. Så långt möjligt har vi dock sökt undvika att gå i dessa redan upptrampade spår för analysen.

Vi är som nation oerhört upptagna av fördelningsfrågorna som problem och vi har i internationell jämförelse varit mycket framgångsrika i att åstadkomma en inkomstutjämnning mellan medborgarna. Vi belyser detta, men gör det med lätt hand därför att förhållandet måste betraktas som väl känt från bl.a. de ovannämnda studierna. Ett intressant förhållande är att den i internationell jämförelse kraftiga utjämnning som uppnåtts i Sverige är en framgång som uppnåtts genom politik i flera led. Den kraftfullaste effekten kan t.o.m. sägas ligga utanför den egentliga politiska sfären. Det handlar om att lönestrukturen är förhållandevis sammanpressad. Antagligen är det i det avseendet vi som nation är som mest unika. Därtill kommer skattesystem, förhållandevis generösa ersättningsnivåer inom socialförsäkringarna och då speciellt vad gäller arbetslöshetsersättningen, bostadsbidrag, stöd till studerande och mycket annat av såväl generell som mera selektiv karaktär. Inkorporerar vi också den offentliga konsumtionen i bedömningen framtonar bilden av Sverige som ett land med långtgående och framgångsrikt genomförda fördelningspolitiska ambitioner än tydligare.

Vi kan vara stolta – men är uppenbart inte nöjda. Alla opinionsundersökningar visar med överväldigande kraft att det svenska folket skulle önska ett samhälle präglad av ännu mindre av löne- och standardskillnader än de som råder. Detta trots att verklighetsuppfattningen bland dem som svarar på LO:s enkäter i frågan tycks vara att löneskillnaderna mellan olika yrken är avsevärt mindre än vad de enligt befintlig lönestatistik faktiskt är.

Samtidigt pågår en samhällsdebatt där den i Sverige, i internationell jämförelse, starkt sammanpressade löne- och incitamentsstrukturen beskrivs som en allvarlig hämsko på våra möjligheter att

² SOU 2001:57.

skapa dynamik och utveckling och att hävda oss i den internationella konkurrensen. Frågan framställs ofta som närmast en ödesfråga – som ett av vårt lands mera grundläggande strukturproblem.

Vad är nu detta? Hur kan två så skilda uppfattningar existera parallellt och dessutom omfattas med en sådan övertygelse hos dem som uttalar sig? Det handlar då inte bara om en polarisering av åsikter mellan, för att uttrycka det förenklat; höger- och vänstermänniskor. En och samma person kan i det ena ögonblicket låta sig uppröras av skillnader i villkor mellan medborgare som han eller hon finner orättvisa, för att i nästa andetag säga att det ekonomiska signalsystemet borde ge tydligare utslag i olika avseenden.

Vi kan å ena sidan önska ett samhälle med så få klassgränser som möjligt, där ingen ser anledning att över huvud taget reflektera över den andres ekonomiska situation och vilka levnadsvillkor han eller hon valt att leva under, och å den andra sidan ett samhälle som via ekonomiska incitament förmår att skilja en god engagerad insats från lättja, slöhet och dålig arbetsmoral. Bägge känslorna ryms lätt i samma bröst.

Trender och tendenser

Det är ganska lätt att förutspå åtminstone vissa av de trender och tendenser som kommer att göra sig gällande på fördelningspolitikens område under kommande decennier. De ligger redan i LU:s kortbunt och det är egentligen bara att bläddra fram dem. Andra utsagor är mera kontroversiella och beroende av politiska bedömningar. I bägge fallen finns dock starka skäl att fördjupa diskussionen kring hur frågorna skall hanteras på ett bra sätt. Det gäller inte minst de frågor och de påståenden som har något närmast ödesbestämt över sig.

1. Det kommer med betydande sannolikhet att bli mindre "förmånligt" att vara bidragsberoende. När det offentliga ställs inför starkare besparingskrav så kommer pressen på att åstadkomma besparingar också inom transfereringssystemen att öka. De som redan i dag har det materiellt sämst kommer i det avseendet att drabbas speciellt hårt, särskilt om ännu fler skall vara beroende av det som övriga skattebetalare är villiga att bistå med. Tendensen är redan uppenbar. Det är med alla rimliga mått

- (undantag möjligen stigmatiseringsfrågan) mindre av en sinekur att leva på socialbidrag i dag än vad det var för något decennium sedan. Karensdagar och skärpta kvalifikationsregler till socialförsäkringarna ligger, om inget görs, i tangentens riktning.
2. Kraven på arbete och/eller aktiva egna insatser för att komma i åtnjutande av de offentligfinansierade försäkringssystemen kommer att skärpas. Arbetslinjen kommer att fördjupas och förfinas också i den praktiska tillämpningen ute i försäkringskassor och på arbetsförmedlingar. En av de stora framtidsutmaningarna är att vinna genomslag för en väl fungerande arbetslinje, med rehabiliterings- och utvecklingsprogram som fungerar som något annat än bara meningslös terapi och ett trakasserande av den enskilde, såsom programmen ofta utmålas i media. På ena eller andra sättet måste samhället dra konsekvenserna av att det nu faktiskt gäller allvar. Utan att vända nu aktuella trender mot ett minskat aktivt arbetskraftsdeltagande så ligger vi illa till.
 3. Staten kommer sannolikt att i skattereglerna tvingas vara mer generös såväl i förhållande till höga inkomster som i förhållande till uppbyggandet av större privata förmögenheter. I hög grad handlar det här om konsekvenser av internationell konkurrens och en växande internationell rörlighet för produktionsfaktorerna. En vital riskkapitalmarknad, med många driftiga aktörer som ser affärsmöjligheter över hela landet, är i dag en långt viktigare utvecklingskraft än vad det var när tung basindustri var landets huvudsakliga försörjningskälla. I den ekonomi vi hoppas skall växa fram spelar kvalificerad arbetskraft, som har högtbetalda alternativa arbetsmarknader i andra länder, en viktig strategisk roll för produktion och framväxt också av mindre kvalificerade arbeten. Alltför höga skatter på höga inkomster kan här bli en allvarlig belastning på den svenska ekonomins utvecklingsförmåga.
 4. Tendenser till en ökad villighet hos arbetsgivarna att betala höga löner till personal med speciella kvalifikationer är sannolikt ett generellt fenomen helt oberoende av behovet av att få de dugliga att stanna inom landet. Många arbetsgivare upplever i ökande utsträckning att de eventuella stjärnor man kan knyta till sig kan vara av oerhörd strategisk betydelse för hela verksamhetens attraktivitet. På ekonomjargong kan deras produktivitet sägas mångdubbelt överstiga också en mycket hög lön. Unik kunskap och kompetens kan för fler grupper än sportens och nöjeslivets

stjärnor komma att ge en avkastning som tidigare inte varit aktuell.

5. Med en betydande sannolikhet kommer ansträngningar att behöva läggas ned över hela inkomstskalan för att sänka marginalsatser och marginaleffekter. Vår analys i kapitel 4 av "Vanligt folk" är en indikation bland många på att detta kanske heller inte är helt fel ens sett ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. Men mer om det längre fram.

Argumenten ovan är väl kända och skulle kunna utvecklas på många sätt. Vi har angett dem här som en bakgrund och en relief till vad vi fortsättningsvis har att säga. Det är nämligen, som vi ser det, viktigt att redan från första början förstå att värnandet om en jämn fördelning av inkomster och förmögenheter i samhället ser ut att bli en kamp i uppförbacke och att det kommer att finnas begränsat med resurser att använda för ändamålet.

Vi har mot denna bakgrund sett det som vårt uppdrag att söka diskutera vad som skulle kunna vara kloka riktmärken för en framtida fördelningspolitik. Det finns därför stor anledning att försöka föra en diskussion kring vad det i någon djupare mening är vi vill åstadkomma under täcknamnet fördelningspolitik.

Vanligt folk

Trots mängden av utomordentligt kvalificerade utredningar är det ändå inte helt enkelt att bilda sig en konsistent samlad bild av de faktiska förhållandena. Data är ofta svårtolkade och inte alltid helt intuitivt gripbara. Alldeles för ofta känns det som om något väsentligt utelämnats i analyserna. På ett tidigt stadium stod det klart att för att kunna kommunicera med tänkta läsare av rapporten så skulle det behövas någon sorts röd tråd, en stomme av analys från vilken olika befogade utvecklingar skulle kunna göras. Alternativet vore att rekapitulera en mångfald av statistik och tabeller som åtminstone för den i problematiken oerfarne skulle framstå som lätt förvirrande och omöjlig att ta till sig utan betydande intellektuella ansträngningar.

Av skäl som kommer att utvecklas såväl teoretiskt som på grund av befintliga datas kvalitet och meningsfullhet, kommer vi att försöka slå sönder den samlade fördelningsbild som statistiken ger i ett antal delbilder och delproblem. Detta får på intet sätt tolkas

som att vi vill bortse från den sociala betydelsen av en helhet i form av ett i största möjliga mån jämlikt och klasslöst samhälle. Just denna fråga kommer i själva verket att uppta ett betydande utrymme i vår rapport. Men det finns också andra problem och frågeställningar, och dessa kommer inte till sin rätt om de inte urskiljs och tydliggörs.

Vi har valt att lägga ett första primärt fokus på vad vi valt att rubricera som "Vanligt folk". Med detta har vi skurit bort det mesta av vad som är svårt i fördelningspolitiska sammanhang. Vi har inskränkt denna delstudie till den grupp av personer mellan 30 och 65 års ålder som har en lön. Därmed försvinner stora medborgargrupper som traditionellt förorsakar stora analytiska problem och många trycksidor av reservationer kring hur resultaten bör tolkas. Dessa grupper – pensionärerna, egenföretagarna, ungdomar som till stora delar ännu inte funnit sin plats i livet, socialbidragstagarna, de helt utanför som inte finns tolkningsbart representerade i statistiken m.fl. – kan i många sammanhang sägas vara de fördelningspolitiskt mest intressanta grupperna. De bör naturligtvis heller inte glömmas bort, men i denna studie har vi tyvärr inte haft den tid till vårt förfogande som skulle krävas för en mera sammanhållen diskussion. Grupperna diskuteras enbart, där så känts relevant, utifrån olika mera principiella frågeställningar.

Men ingen kan förneka att det också är relevant att försöka bedöma på vad sätt fördelningspolitiken och de fördelningspolitiska instrumenten fungerar sett i relation till kärnarbetskraften. Till påfallande stor del är det också skilda ekonomisk-politiska medel som är de mest intressanta om och när situationen för de olika grupperna av fördelningspolitiska skäl anses behöva förbättras, eller för den delen försämrats. Också det är ett skäl att i analysen inte blanda samman allt under en övergripande fördelningspolitisk måttstock som vi inte ens själva tycker oss kunna tolka med någon riktig insikt. Vi kommer heller inte ifrån, när vi skall diskutera framtiden, att en kärnpunkt för de politiska krafter som kommer att göra sig gällande sannolikt ligger just i hur situationen ter sig för och upplevs av den mest lågbetalda delen av kärnarbetskraften. Sjukvårdsbiträdet och den ensamstående mamman brukar här fungera som något av debattens "riktkarlar". Det ger i sig något av en fixpunkt i sökandet efter en syntes mellan LU:s bägge dimensioner – den finansiella och den reala. Vad det då handlar om är bl.a. att söka värdera en av den

fördelningspolitiska diskussionens klassiker; betydelsen av finansiell omfördelning kontra real tillväxt.

Också andra för fördelningspolitiken fundamentala frågeställningar diskuteras sannolikt bäst genom att se till villkoren för den stora gruppen av löntagare och egenföretagare med normalläga arbetsinkomster. Självklart kan denna grupps inkomstsituation inte fundamentalt förändras utan en ekonomisk tillväxt som ställer totalt sett ökade inkomster till hushållens förfogande. Ytterligare omfördelningar kan sannolikt bara ske på marginalen. Det kan t.o.m. hävdas att den praktiska politikens problem kommit att bli det motsatta jämfört med vad som hittills antagits som närmast ett fördelningspolitiskt axiom: De skatter och avgifter som normalinkomsttagarna, inklusive dem strax under genomsnittet, har att betala har nått en sådan nivå att de kan ifrågasättas just med ett låginkomsttagarperspektiv för ögonen. Behovet av att minska antalet bidragsberoende är lika mycket ett låginkomsttagarintresse som något annat. Att vissa låginkomsttagare definieras som vinnare på en viss fördelningspolitik hindrar inte att andra låginkomsttagare kan bli de som måste dra det tyngsta lasset, speciellt när frågan värderas satt i relation till vad den egna privata ekonomin kan förväntas orka att bära.

Behovet av ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet

När de ekonomiska resurserna är begränsade är det naturligt att efterfråga en ökad precision i användandet. Ordet precision kan ges såväl en snävare som en bredare tolkning. Just nu tycks det vara en gängse uppfattning inom politiken att vi måste prioritera vårdskola-omsorg framför transfereringar. Det riskerar, som vi redan antytt, att bli fördelningspolitikens utgiftssida som får retirera. De politiska slutsatser som intuitivt dras är därför kanske inte fel ens sett ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. Uppenbart träffar det fördelningspolitiskt oerhört rätt när man ger den sjuke vård och därmed möjlighet att leva ett anständigt liv. Vill vi med begränsade resurser stödja barnen och deras möjligheter i livet (och för den delen också barnfamiljerna) har det sannolikt en större precision att erbjuda en god skolmiljö än att sända pengar till familjekassan.

I själva verket är det kanske så att just disponibel hushållsinkomst och dess omfördelning har en sämre träffsäkerhet när det gäller att pricka in behovet av ökade resurser för att leva ett

anständigt liv än mycket annat. Frågor och betänkligheter på detta tema dyker också ständigt upp när man funderar över vad som skulle kunna vara en rationell fördelningspolitik. Vad är det egentligen i djupare mening vi vill åstadkomma med den fördelningspolitik som bedrivs? Och vad är tidshorizonten? Svårigheterna att tydliggöra denna problematik är en anledning varför vi valt nobelpristagaren i ekonomi Amartya Sen till något av en guru för vissa av de resonemang vi avser att föra.

Amartya Sen – frihet och förmågor

Vi gör inte anspråk på att fullt ut kunna tolka och begripa Sens djupare filosofiska tankegångar. Inspirationen gäller mer hans praktisk-teoretiska förhållningssätt till de frågor vi diskuterar. Det kan därför vara korrekt att i korthet, redan i denna inledning, återge vår tolkning av några av de tankar som kommit att påverka den fortsatta framställningen.

Mest grundläggande är ett frihetsbegrepp. Sen ser som samhällspolitikens främsta mål att utveckla och stärka vad han kallar människors förmågor (capabilities). Ordet används i pluralis därför att det är ett synnerligen komplext begrepp med många dimensioner. Vad det ytterst handlar om är att verka för ett samhälle där människorna har förutsättningar att leva sina liv på det sätt de själva skulle önska – en självvald livskvalitet. Redan det kan naturligtvis betyda extremt mycket alltifrån tillgången till materiella resurser till att slippa skämmas i sociala sammanhang. I den politiska sfären blir frågor om att vid behov ha tillgång till en adekvat hälso- och sjukvård, att kunna erbjuda sina barn en god utbildning m.m. synnerligen viktiga faktorer. Arbetslöshet värderas inte främst som en fråga om misshushållning med produktionskapacitet, utan som en förlust av friheter/förmågor (t.ex. social exkludering, försämrat självförtroende och försämrad hälsa) för de berörda.

Ett bra och ett mindre bra samhälle särskiljer sig efter i vilken grad de förmår att för sina innevånare skapa och upprätthålla vissa sådana fundamentala frihetsdimensioner. Det handlar då inte bara om formella fri- och rättigheter, även om dessa är viktiga, utan också om de reella möjligheter som medborgarna har att tillgodogöra sig dessa. Det är väl känt att Sens teoretiska och empiriska iakttagelser i detta avseende ligger till grund för den välståndsex

som framtas genom FN och enligt vilken Sverige i senaste mätningen intog en hedrande andraplats bland världens länder.³

Amartya Sen har i dessa avseenden blivit något av en ikon för många debattörer med vänstersympatier. Det är dock tveksamt om hans analyser över huvud taget kan inordnas i den traditionella höger-vänsterskalan. I själva verket leder hans frihetsanalys i de flesta samhällsekonomiska frågeställningar till praktiska slutsatser som snarast bör beskrivas som marknadsliberala. Han argumenterar mot det mesta av marknadsregleringar – alltifrån indiska "licens-vällden" till sådana ingrepp i arbetsmarknadskontrakten som begränsar individens frihet/möjligheter att etablera sin försörjning.

Söker man hos Sen stöd för en mer aktiv offentlig fördelningspolitik får man också argumentera med försiktighet. Hans stora intresseområden är visserligen fattigdomen i världen och dess bekämpande, men då främst ur aspekten sådana former av fattigdom som urholkar människors frihet/förmåga att forma sina liv på det sätt de skulle vilja (capability deprivation, deprivation of basic capabilities). Dessa friheter är i sin tur av stor betydelse för att egentlig fattigdom inte skall behöva uppkomma.

I viss kontrast till ett ofta återkommande tema i svensk välfärdsdebatt ägnar han stor möda åt att leda i bevis att sambandet mellan låga inkomster och svaga grundläggande förmågor inte är något absolut samband. Korrelationen är visserligen ofta mycket hög, men: "Sambanden är inte så absoluta, och avvikelserna är ofta mycket viktigare ur politisk synvinkel än den begränsade samvariationen mellan de båda variabeluppsättningarna".⁴ Sen är uppenbart en långt starkare talesman för vård-skola-omsorg än för ökade bidrag. Här finns ett helt annat fokus än bara det på pengar och köpkraftspariteter. Det är den klassiska ekonomfrågan om resursernas användning han intresserar sig för. Till betydande del sker detta i polemik med dagens ekonomperspektiv och den vitt spridda användningen av BNP-tillväxten som ett kriterium på framgång.

Vi skall längre fram i texten återkomma till några av Sens tankar och i detta inledande sammanhang bara redovisa två ytterligare utgångspunkter som vi tror kan vara relevanta när fördelningspolitikens inriktning skall diskuteras. Den ena är en positiv människosyn och en stark tilltro till människans egen inneboende kreativa förmåga. Med genomtänkta frihetssystem i vid mening –

³ United Nations [2002].

⁴ Sen, A. [2002].

och då menar Sen politiska friheter, ekonomiska möjligheter, sociala möjligheter att utvecklas, insynsgarantier som bl.a. skyddar mot korrupktion, trygghet – så skapas bättre förutsättningar också för ekonomisk effektivitet. De friheter han diskuterar är således inte bara värden i sig själva, utan också indirekta medel att höja produktionssystemens effektivitet. Vägen går då inte bara över att utvecklandet av handlingsförmågorna/capabilities hos medborgarna kommer att främjas, utan också över att friheterna tryggar ett visst mått av rationalitet i olika typer av beslutsfattande. I det senare är då inkluderat väl övervägda former för fördelningspolitisk rättvisa. Det är från Sen som den i debatten ofta förekommande iakttagelsen om att riktigt stora svältkatastrofer aldrig förekommit i demokratiskt styrda länder ursprungligen emanerar. Pareto-optimalitet är här inte ett tillräckligt kriterium på samhällelig effektivitet.

Att frihet befrämjar effektivitet och rationalitet är naturligtvis en hypotes som hela tiden måste hållas levande i samhällsdebatten: Alla institutioner kan sannolikt via öppenhet, debatt och frihet att söka nya och bättre lösningar fås att fungera mera effektivt än vad de faktiskt gör. De flesta människor (och varför inte alla) har kapaciteter som vida överstiger vad de faktiskt ges en chans att visa i dagens arbetsorganisation och kanske i än högre grad inom många av de institutioner som tillkommit med fördelningspolitiska syften.

Det andra tankestråk vi vill referera handlar om en stark respekt för sociala frågors komplexitet. Bara enstaka åtgärder hjälper sällan. De indirekta bieffekterna är ofta stora och sällan förutsedda, vilket kan spoliera de mest ambitiösa föresatser. Friheter av olika slag liksom samspelande institutionella reformer på skilda områden kan kraftigt förstärka varandra. Varje fråga rymmer en mångfald av konfliktande intressen och aspekter som det gäller att på bästa sätt söka jämka samman. För att hantera dessa räcker det inte med att statistiskt konstatera vissa samband och sedan förändra den variabel man uppfattar som styrande. Man måste tränga avsevärt djupare i syfte att söka intellektuellt begripa och åskådliggöra de kausala processer som verkar i ett socialt skeende. Uppenbart är detta ett perspektiv på problemen som måste anläggas när t.ex. de skenande ohälsotalen diskuteras. Tanken bakom att hänskjuta frågan till s.k. trepartssamtal måste rimligtvis, vid sidan av det politiskt taktiska, ha varit att komma djupare in i en problematik än vad som är möjligt enbart genom vissa av Riksdagen beslutade systemförändringar.

Sen använder här ordet "konsekvensialism" som ett uttryck för det tänkande han anser bör prägla beslutsfattandet om man skall åstadkomma en utveckling av förnuftsstyrda sociala framsteg. Vad det handlar om är då att man måste vrida och vända på alternativen i syfte att bättre försöka begripa hur en viss reform kommer att absorberas av ekonomins olika aktörer. Frågan om vilka incitament som styr människors beteenden är långtifrån något enkelt diskussionsämne. Ännu svårare kan det vara att försöka begripa interaktionen mellan olika aktörer i detta avseende. Men det Sen kallar för ett beslutsfattande på konsekvensialistiska grunder gäller inte bara de sociala processerna utan i än högre grad de ekonomiska spelreglerna i samhället. Detta uppenbarar sig med stor tyngd när vi tvingas anpassa oss till den globala marknadsekonomins krav. Vad som då i ökande utsträckning styr vilka beslut som måste fattas är då inte så mycket ideologi som just analyser av konsekvenserna av olika spelregler på skatteområdet m.m. Begreppet konsekvensialism kommer att illustreras mera utförligt i kapitel 7 om åtgärders träffsäkerhet. Bli resurserna för fördelningspolitiska åtgärder knappa så blir det naturligtvis desto mera nödvändigt att de används på ett smart sätt.

Ett gott liv – ett gott samhälle

Ytterst handlar det naturligtvis om att forma ett gott samhälle sett ur individernas perspektiv. Amartya Sens definition om vad som bör vara politikens främsta mål är i det avseendet lysande: "Ett samhälle där individen kan forma sig ett liv han eller hon har anledning att känna sig rimligt tillfreds med." Men vad betyder det? Det är naturligtvis individuellt. Men väl så viktigt är att förstå att grunderna för livstillfredsställelse formas i ett kulturklimat och genom yttre påverkan från skola, TV, grupptillhörighet m.m. Sens diskussion om "förmågor" handlar i hög grad om behovet av att bygga upp den sorts förmågor som gör det möjligt för individen att med självkänsla och stolthet hantera all den yttre påverkan han eller hon utsätts för. Men vad kan politiken åstadkomma i det avseendet?

Förmågebegreppet tangerar en annan dimension som det är utomordentligt svårt att föra en kvalificerad samhällsdebatt kring utan att förorsaka snedtändningar. Låt oss för den provokativa udd som ligger i ordet kalla det "fördragsamhet". Inte så att det längre

skulle vara gångbart att lansera Polyanna som hjältinna i svenska ungdomars ögon. Det vore sannolikt med ett tillväxtperspektiv direkt kontraproduktivt. Utvecklingen drivs av människor som vill få det bättre och som anstränger sig i just detta syfte. Men oberoende av marknadens fördelningsresultat och politiska fördelningsinsatser är det naturligtvis önskvärt att slutresultatet har största möjliga legitimitet hos dem det berör. Det gammaldags ordet rättrådighet är kanske i vissa sammanhang mera relevant än rättvisa. Ordet egenmakt har lanserats inom politiken, men har inte riktigt vunnit fotfäste.

Det är kanske inte så konstigt. Följer man spåren finns det, som blir utomordentligt tydligt när man söker konkretisera t.ex. Amartya Sens filosofi, stigar som pekar rakt in i högerburen med minskade regleringar och annat som är ägnat att öka individens frihet att ta ett ansvar för sig själv. Men här finns också det kollektiva ansvaret att utveckla den typ av institutioner som gör frihetsdimensionen till en realitet för alla och speciellt för de i olika avseenden allra svagaste. Vad det handlar om kan kanske bäst beskrivas som en patriarkalisk människosyn infogad i en marknadsliberal miljö.

Lika möjligheter

En ofta återkommande tankegång hävdar att politikens fokus bör förskjutas från direkt omfördelning (dvs. att inkomster tas från någon för att transfereras till någon annan) till åtgärder som syftar till att utjämna individernas livschanser – för att använda Ralf Dahrendorfs term. Och självklart är det senare att föredra, inte minst för att öka legitimiteten i de fördelningsresultat som så småningom faktiskt uppkommer på marknaderna. Att stärka individens möjligheter att komma till sin rätt och att få utveckla de talanger han eller hon har ligger långt starkare förankrat i folkhemstanken än enbart en omfördelning politik.

Att öka och vidga individens livschanser väcker frågor inom ett vitt synfält. Viktigast är naturligtvis det nationella skolsystemet och dess möjligheter att från första början inpränta goda arbetsvanor och ett gott socialt beteende. Skolan är samhällets exklusiva möjlighet att bryta sådana handikapp som kan följa av en uppväxt i kulturellt mer påvra familjeförhållanden. Utan en fungerande arbetsmiljö (med betoning på ordets bägge stavelser) i skolan är

riskan stor att systemet massproducerar en kommande underklass i ordets mest negativa mening. Det skulle dock föra alltför långt att här gå in på en djupare diskussion av skolans alla problem. Därmed blir det kanske mest betydelsefulla fördelningspolitiska instrument som samhället har till sitt förfogande omnämnt bara i helt ytliga ordalag.

Det ligger en latent konflikt mellan å ena sidan hävdandet av de lika livschanserna som fördelningspolitikens primära medel och, å den andra, mera traditionell fördelningspolitik. Kan alla sägas ha haft generösa och likvärdiga chanser minskar naturligtvis legitimiteten i att subventionera dem som valde att inte ta vara på sina chanser. De kan med viss rätt sägas få betala sitt pris. Men självfallet behövs omfördelning även i ett samhälle som generöst öppnar det mesta av möjligheter för individens egna utveckling under olika stadier av livet och vid olika grader av personliga handikapp. Allt kan inte kompenseras och frågan uppkommer alltid på vad sätt och på vilka villkor människor skall erbjudas en andra och en tredje chans när de inte tagit den första.

Det fria valet och det egna ansvaret

En springande punkt i många fördelningspolitiska frågeställningar handlar om i vilken utsträckning samhället har anledning att kompensera individer för val som dessa själva gör och som leder till låga inkomster. Många väljer helt frivilligt en låg inkomst genom att studera, arbeta deltid eller annat. De flesta är nog benägna att hävda att sådant bör staten av incitamentsskäl vara försiktig med att kompensera för. Låga inkomster som är en direkt följd av individens fria val är inte självklart något negativt, även om det kan tyckas se illa ut i fördelningspolitiska översikter. Riskerna blir för uppenbara att det med en långt driven kompenserande politik skulle kunna utvecklas kulturer av för övriga skattebetalare dyra beteenden, och att det skulle skada den ekonomiska tillväxten. Var går gränserna för vad som är godtagbart? Flertalet högskolestuderande skulle t.ex. sannolikt klara sig väl på arbetsmarknaden utan ytterligare utbildning. De väljer frivilligt att leva fattigt under ett antal år, och så bör det nog få vara.

Problemkomplexet kring vad som är frivilligt och vad som är strukturproblem är så stort att det ger anledning att dra visst tvivel över meningsfullheten i många fördelningspolitiska problem-

beskrivningar. Det är kanske helt andra frågor politiken bör fokusera än det fördelningspolitiska resultatet. En viss politik som värderas med fördelningspolitiska glasögon har normalt en annan mer sakorienterad motivering i botten. Det bör då naturligen vara detta mål och graden av måluppfyllelse som i första hand skall utvärderas. Fördelningspolitiken blir mer av ett sidospår som helst inte bör få skymma sikten. Vad som händer fördelningsmässigt är i sin tur kanske bara en indikation på något annat mer grundläggande som är det som bör åtgärdas och som fördelningspolitiken bör koncentrera sitt intresse mot.

Inom Finansdepartementet har man laborerat med ordet *inkomstmöjligheter*. Innebörden kan närmast ses som en översättning för praktisk-politisk tillämpning av Sens förmågebegrepp och Dahrendorfs livschanser. Med det menar man allt sådant som är ägnat att öka individernas möjligheter att i praktiken erhålla ett arbete till högsta möjliga lön. Allt som kan göras för att öka individens karriärchanser genom utbildning och annat är här av godo. Diskriminering och mekanismer som leder mot social exkludering blir självfallet av ondo. Politikens främsta syfte blir att öka individernas handlingsramar. Individerna kan då utifrån dessa ta ett större ansvar för sin egen försörjning och hur man prioriterar ekonomisk standard i förhållande till allt annat som livet kan ha att erbjuda. Vissa av de orsakssamband som nu finns bakom förekommande inkomstskillnader skulle man därigenom med lätt hand kunna bortse från. Men vilka, och hur mycket? Hur skall man se på den som absolut vill använda all sin disponibla tid till att arbeta som bildkonstnär med de inkomstmöjligheter som det yrket erbjuder?

Huvudspåret för politiken måste naturligtvis vara just att öka individernas handlingsramar att, så långt det går, kunna välja sina egna liv. Ett land där alla har möjlighet att med egna insatser försörja sig själva är i en viss grundläggande mening också rättvist. Första linjens fördelningspolitik måste sannolikt alltid vara att stärka de mekanismer som ger individen frihet att välja själv. Med ett sådant synsätt blir det en effektiv "fördelningspolitik" att öka de personliga möjligheterna att forma ett gott liv *också* med låga ekonomiska resurser. Frågan är vad som då blir kvar av traditionellt fördelningspolitiskt betraktande.

Alla är inte lika starka

Fördelningspolitiken har att hantera att människor är olika starka – fysiskt och psykiskt. Inte minst senare tids krisartade utveckling när det gäller sjukskrivningarna tvingar till viss eftertanke i frågan. Samhällets övergripande syn på sina medborgare måste rimligtvis vara att människan mår väl av utmaningar, ett stort ansvarstagande och att krav ställs. De flesta har sannolikt kapaciteter som vida överstiger vad de får utlopp för i arbetslivet. Det finns massor av mänsklig energi som borde kunna kanaliseras bättre om bara arbetet upplevdes som lite mer stimulerande och roligt. Det vet varje organisationskonsult. Samtidigt tycks arbetslivet alltför ofta utvecklas i en helt annan riktning. Ökande krav och hårt slimmade organisationer utan inre flexibilitet gör att alltför många tappar greppet och förlikar sig med en karriärbana som pekar rakt mot förtidspensionering.

Ligger de grundläggande felen i arbetslivet, i konkurrensens villkor och i okänsliga arbetsgivares sätt att driva sina verksamheter. Eller ligger de i mjuka sociala system som möjliggör för individen att känna efter för mycket och där möjligheterna att disponera de offentliga försörjningssystemen kommit att betraktas som mer eller mindre en personlig rättighet när det tar emot i arbetslivet? Skulle lite hårdare tag hjälpa eller skulle det driva ännu fler ned i utbrändhetens svarta hål? Ställs frågan på detta sätt – vilket är mycket vanligt i debatten – finns naturligtvis inga bra svar. Hårdare tag är bl.a. liktydigt med regelverk som pressar ut fler i ett arbetsliv där de för närvarande är begränsat konkurrenskraftiga. I förlängningen är detta liktydigt med en press nedåt av relativlönerna på ett antal arbetsmarknader där kompetenskraven kan inskränkas till en kortare inskolning. Inkomstskillnaderna i samhället kommer att öka. Men det är samtidigt ingen helt osannolik prognos att utvecklingen kommer att gå i en sådan riktning.

Diskriminering

En diskussion om fördelningspolitiken och dess möjligheter kan inte förbigå diskrimineringsbegreppet. Vore marknaderna i alla avseenden rättvisa skulle antagligen uppkommande inkomstskillnader ha en annan legitimitet än vad som i dag gäller. Det gäller

såväl på den negativa som den positiva sidan – att vissa kan tyckas få livet serverat på en räkmacka, medan andra inte tycker sig få en chans att visa sina färdigheter eller ser sig som hela tiden orättvist bedömd. Diskriminering är ett gissel och det finns all anledning att borra i sådant som kan vara av det diskriminerande slaget i syfte att hitta vägar att minska dess förekomst och dess konsekvenser.

Ett första konstaterande är att det handlar om ett ytterst subtilt begrepp. Det är inte lätt att i de enskilda fallen objektivt kunna konstatera att någon inte fått en tjänst eller erhållit en lägre lön som följd av just diskriminering. Ibland faller sådana påståenden redan på att man inte i alla avseenden kan förvänta sig att marknader skall vara rättvisa. Fattigdomen bland Centralamerikas kaffeodlare ses normalt inte som ett utflöde av diskriminering. Men vi ställer uppenbart högre rättvisekrav på arbetsmarknad och lönebildning än på de flesta andra marknader. Vad är då diskriminering? När kan man hävda att en arbetsgivare är i sin fulla rätt att göra sina kanske helt intuitiva bedömningar och när trampar han över tröskeln? Och var skall staten sätta in stöten för att minska förekomsten av olyckliga tendenser i diskriminerande riktning? Handlar det om att via opinionsbildning medvetandegöra uppfattade snedperspektiv i beslutssituationerna? Handlar det om att via fackföreningar och domstolar hävda någon viss form av rättvisa, eller handlar det om något helt annat?

På en punkt går det inte att klaga: Det finns en oerhört stark medvetenhet i det svenska samhället om att vi bör hålla ögonen öppna för sådant som kan verka i diskriminerande riktning. Det kan på sätt och vis synas helt fantastiskt att det finns ett generellt kommittédirektiv om att *allt* som föreslås skall värderas också ur ett genusperspektiv. Men det är kanske motiverat med tanke på hur subtila och mångdimensionella frågor det handlar om när man vill påverka mansroll och kvinnoroll och samspelet dem emellan. Våra liv formas av skolans sätt att fungera, arbetstider, vad som fungerar och inte fungerar i barnomsorgen, vem som får mest betalt vid vård av sjukt barn och mycket, mycket annat. Staten har som regelskapare ett uppenbart ansvar i dessa avseenden, och i hur spelregler styr våra liv och våra värderingar.

Vad som behöver tas på allvar är inte bara konstaterad diskriminering, utan också upplevd sådan. Frågan är viktig inte minst i ett utbildningspolitiskt sammanhang. Med modern teknik, distansutbildningar etc. borde det finnas närmast obegränsade möjligheter att se till att vägar att kvalificera sig för senare

utbildningssteg hålls så öppna som möjligt och upp till individen själv att ansvara för. Att faciliteter och tentamensmöjligheter finns tillgängliga är på många sätt väl så viktigt som att så många som möjligt erbjuds studieplatser med offentlig studiefinansiering. Den psykologiska betydelsen av att så få som möjligt skall kunna säga att de aldrig fått en rimlig chans – att livet, institutionerna och verkligheten diskriminerat dem – är sannolikt något mycket viktigt som målfokus för politiken på detta och på andra områden.

Ser vi till den egentliga arbetsmarknaden står en idémässig konflikt mellan å ena sidan svensk och nordeuropeisk tradition att via partssamverkan och kollektivavtal ta ansvar för att skäliga och rättvisa regler råder inom arbetslivet och å den andra ett från USA, och numera också via EU, importerat individbaserat rättighets-system. Utvecklingen formas enligt det senare genom möjligheter för den enskilde (med eller utan stöd av sin fackliga organisation) att med stöd av antidiskrimineringslagar hävda sin sak i domstol. Den svenska politiken har numer alltmer blivit att söka hålla bägge teknikerna vid liv parallellt.

Frågan om detta är bra eller dåligt är inte helt lätt att besvara. Svaret beror till betydande del av hur man ser på karaktären hos diskrimineringsproblemet. Man kan inte bortse från riskerna med att det domstolsbaserade rättssystemet successivt tar över ett ansvar från partssystemet. Att arbetsgivare kan säga att man följer lagen: Punkt slut. Så blir det kanske också om de fackliga organisationerna upplever domsluten som kritik av vad de själva i demokratisk ordning beslutat, eller om de förväntas driva enskilda medlemsintressen mot andra medlemmars. Frågan om diskriminering kan då undan för undan utvecklas mot att bli en statens angelägenhet mer än en partsfråga. Men särskilt överhängande är kanske inte denna risk ännu. De bägge teknikerna kan mycket väl stärka varandra. Jämställdhetslagen har säkerligen bidragit till att det finns fler jämställdhetsombudsmän anställda hos såväl fackliga organisationer som hos arbetsgivarna.

Även om de diskriminerande inslagen i svenskt arbetsliv skulle bedömas som omfattande är det uppenbart att merparten av det som sker i denna riktning inte görs i någon ond vilja. "Det bara blir så" och de beslut som leder till att statistiska analyser pekar i en viss riktning fattas av 100 000-tals beslutsfattare i många olikartade situationer där de som fattat besluten nog nästan alltid tycker att de har fattat det i situationen klokast möjliga beslutet. När kvinnor tenderar att få lägre lön än män, när en person med utländsk

härkomst inte kallas till jobbintervju, när de något äldre nobbas anställning, när personliga egenheter gör att anställare inte kan se personens i fråga egentliga kvaliteter för jobbet – i alla dessa fall handlar det om djupt rotade sociala beteenden och ytterst sällan om medveten diskriminering. Det gör i sin tur att hela företeelsen är mycket svår att komma åt med styrande pekpinningar från såväl den politiska nivån som från ombudsmän. Syndarna lyssnar och håller med, men förstår inte att det också gäller ett beslut som han eller hon själv nyss har fattat. Vad värre är; det i frågan speciellt medvetna Sverige förefaller i vissa avseenden tillhöra de länder som har särskilt svårt att bryta igenom glastak och diskriminerings-spärrar. En arbetsplats som Regeringskansliet, med chefer som alla bevistat åtskilliga timmar på konferenser som ägnats åt temat, får med jämna mellanrum schavottera som speciellt ojämnt i olika avseenden. Propaganda har sina uppenbara begränsningar.

I USA har det vuxit fram ett tänkesätt som går ut på att man inte längre bör tala om den amerikanska smältdegeln utan i stället om den amerikanska mosaiken⁵. Nyckelbegreppet är inte jämställdhet utan mångfald. Och det är en avsevärd skillnad. När vi på nätet söker på orden "diversity" och "diversity training" kommer det upp en hel industri av utbildningar som handlar om hur man utvecklar och drar fördel av att grupper i arbetslivet innehåller människor med olika bakgrund och med olika erfarenheter. En hypotes är att Sverige är särskilt illa rustat i detta avseende. Våra platta informella organisationer tenderar kanske att göra att vi vill omge oss med kollegor som är så lika oss själva som möjligt. Vad som är bra i ett avseende kan kanske vara dåligt i ett annat. Få svenska arbetsplatser är numera lika duktiga som den gammaldags hierarkiska industriarbetsplatsen en gång var på att integrera utländsk arbetskraft. Social kompetens är inte alltid detsamma som att göra ett bra jobb i det som är huvudsyftet med verksamheten.

Fördelningspolitikens medel

Normalt är det en viss uppsättning politikområden som brukar rubriceras som fördelningspolitik. I huvudsak handlar det om att ta från de rika och ge till de fattiga – skatter och transfereringar. Slutresultatet värderas utifrån vilken transformerings-effekt som har uppnåtts i de disponibla inkomsterna – hushållskassorna. Ibland vill

⁵ Ett samtal med Svante Nycander har i hög grad inspirerat till nedanstående synpunkter.

man vidga begreppet till att också omspänna det individuella nyttiggörandet av offentlig konsumtion. Allt framstår dock som mycket rätlinjigt och enkelt på gränsen till mekanobyggande. Men det är just det som det egentligen inte är.

Allt som har fördelningspolitiska effekter bör kanske inte rubriceras som fördelningspolitik och de fördelningspolitiskt allra viktigaste institutionerna kanske inte ens kommer med i analysen när fördelningspolitiken under ett visst år skall analyseras. Politiken eller institutionerna har ofta egna meriter som är de viktiga och de som bör framhåvas i det offentliga samtalet. Effekterna på inkomstfördelningen är ofta bara en god, och naturligtvis då önskad, bieffekt. En känsla som har drabbat oss många gånger under arbetet på denna bilaga är att begreppet fördelningspolitik blivit överexploaterat på ett sätt som skymmer sikten för vad som borde vara det riktigt viktiga i besluts-situationerna t.o.m. på fördelningspolitikens kärnområde – skatter och transfereringar. Det finns ett problem i hur man politiskt bör förhålla sig till begreppet fördelningspolitik. Hur övergripande är det egentligen? I vilken utsträckning håller vi fast vid det mest av en historisk tradition som överlevt från tidigare epokers ekonomiska och sociala förhållanden? En diskussion om fördelningspolitikens medel förutsätter onekligen en ingående diskussion också av målen med politiken. Självklart måste det ske utan att släppa ur sikte vad som man bedömer vara fördelningspolitikens yttersta mål om ett i görligaste mån jämlikt samhälle. Det handlar om att försöka komma till rätta med vad som är denna jämlikhetsvisions egentliga kärna.

I sak förefaller det svårt att diskutera någon politisk sakfråga på något enskilt område om man inte samtidigt kan göra sannolikt att man kan ställa upp en fördelningspolitiskt acceptabel lösning. Reformförslag som inte uppfyller detta kriterium tas i praktiken inte på allvar i den politiska debatten utan hänvisas till seminariernas tankelekande och filosofiska utläggningar. Varje reformförslag måste först klara "det fördelningspolitiska testet". När man, som inför denna uppsats, har fått som uppgift att diskutera fördelningspolitikens medel satta i relation till tänkbara samhällsmål finns det därför anledning att också diskutera fördelningspolitiken som ett gissel – som en restriktion på vad som är möjlig politik.

Vad det måste handla om blir å ena sidan att söka rationella former för att bedriva en önskvärd utjämnande politik och å den

andra att i den mån, det framstår som rationellt, söka lösa upp och artikulera de dåliga samveten som hela tiden präglar politiken över att man inte förmår att nå fram till högt ställda utjämningskrav.

Grupptillhörighet

Många analyser görs i form av att medelvärden och medianvärden beräknas för olika grupperingar – åldersgrupper, decilgrupper, ensamstående, olika grupper av invandrare, regionala grupperingar etc. I påfallande hög grad är det skillnader i dessa medelvärden som bestämmer dagordningen för hur vi väljer att formulera de praktiska fördelningspolitiska problemen. Detta hänger naturligtvis samman med att siffrorna är lätta att kommunicera och att de representerar något påtagligt. En fråga som behöver ställas handlar dock om hur meningsfulla dessa medelvärdessanalyser egentligen är just som underlag för ekonomisk politik och valet av fördelningspolitiska instrument. I vissa lägen förefaller det som om man lurar sig själv.

Ett typexempel kan vara den stora skattereformen. Här fästes ett stort avseende vid att höginkomsttagarna (representerade av den 10:e decilgruppen i inkomstfördelningen) skulle betala sina egna skattesänkningar. Stora förändringar gjordes genom att skattebaser förändrades, marginalskattesatser sänktes och genom att ränteunderskott gjordes mindre värda. Vissa personer erhöll betydande skattesänkningar medan andra, åtminstone i en statisk analys, beräknades få skatteskärpningar. Hur intressant är det då om det för gruppen i sin helhet går jämt ut eller inte? Självklart förutsätter det en mycket krystad argumentering att söka legitimeras skattesänkningar för höglönepersoner med en okomplicerad ekonomi med att de räkar tillhöra samma decilgrupp som en annan grupp av personer med en omfattande affärsverksamhet baserad på lån. När reformen utvärderas har sannolikt också ett betydande utbyte av individer skett mellan decilgrupperna, inte minst som en anpassning till de nya skattereglerna. Det korrekta måste naturligtvis vara att värdera de skattepolitiska åtgärderna som sådana, deras legitimitet i sig och åtgärdernas eventuella angelägenhet för att den svenska ekonomin skall fungera bättre. Ett alltför ensidigt betraktande av fördelningspolitiska aspekter kan lätt skymma sikten och förhindra rationalitet i det politiska samtalet.

En motsvarande diskussion gäller pensionärerna där gruppen i sin helhet känner sig trängd av den inkomstutveckling som genereras i tvärsnittsbilden av att gruppen ständigt förnyas av mera välbeställda medlemmar samtidigt som "fattigpensionärerna" dör undan.

Johan Fritzell visar i en underlagsrapport till Valfärdsbokslutet⁶ hur spridningen av inkomster inom ett antal grupperingar (perioder över livsrytmen, klass/arbetsmarknadsposition, födelseland, vistelsetid i Sverige) helt domineras av den spridning som finns inom respektive grupp i förhållande till spridningen mellan grupperna som sådan. En anledning är naturligtvis vad vi i kapitel 4 skall visa om arbetstidernas betydelse för den individuella inkomsten jämfört med den formella tidlönen. Men likväl tillhör det något av det ekonomiska livets mysterier att ett antal spridningsmått och relationer mellan genomsnitt kan vara så stabila över tiden som faktiskt tycks vara fallet. Utveckling under en period tycks påfallande ofta reversera under nästa. Just detta är ett viktigt perspektiv att bära med sig när de fördelningspolitiska frågorna diskuteras. Det händer mycket stort och dramatiskt i ekonomierna, men just inkomstfördelningen förefaller ligga närmast oberörd. Detta gör det i sin tur desto mera motiverat att fästa speciell uppmärksamhet vid frågor där det verkligen har hänt någonting.

Varför det blir som det blir

Det är inte alltid helt lätt att genomskåda vad det är i utvecklingen som är de riktigt tunga faktorerna bakom den utjämning eller den ökande spridning som uppkommer sett ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. Vi hade själva som en hypotes när arbetet påbörjades att de allra tyngsta faktorerna är de som har sin grund i hur marknadsinkomster uppkommer och fördelas. Själva fördelningspolitiken är naturligtvis viktig, men jämfört med lönebildningen och hur kapitalvinster uppkommer och fördelas, borde den ändå bedömas vara av sekundär betydelse. För att närma oss denna problematik har vi i kapitel 3 ritat en serie s.k. Kernellkurvor och deras förskjutning över tiden i syfte att analysera karaktären på den utveckling som den svenska ekonomin genomgått under olika delperioder sett ur ett fördelningspolitiskt perspektiv.

⁶ SOU 2001:57.

Hypotesen om att det är på marknaderna som den viktigaste fördelningen sker och har skett bekräftas på olika sätt. Det är väl så mycket i en sammanpressad lönestruktur som i egentlig fördelningspolitik som Sverige uppnått sin ställning som ett land med begränsat stora inkomstklyftor. Det finns inte särskilt mycket av jämförbar statistik som gör det möjligt att följa utvecklingen långt bakåt i tiden – åtminstone inte i en form som är tillgänglig för oss. Vi har ändå nödtorftigt täckt in och illustrerat den utomordentligt kraftiga lönenivellering som skedde kring år 1970 och decenniet därefter och som innebar en påtaglig sänkning av den högre medelklassens relativa inkomstposition i samhället. I Kernellkurvornas förskjutning kan vi nu ana tendenser till något av en rekyl i detta avseende. Delvis har denna rekyl dolts i de statistiska beskrivningarna därför att den skett samtidigt med, dels en klar minskning av antalet personer med riktigt låga inkomster, dels en minskning av deltidsarbetet. Illustrerat med Kernellkurvor kan man inte dölja faktiska förhållanden lika lätt som med en allt komprimerande Ginikoefficient.

Som en bieffekt av det längre tidsperspektiv vi här tvingas anlägga upptäcker vi att – trots en utomordentligt kraftig sammanpressning av lönerna – det ändå inte är den effekten som dominerar utvecklingen. Ett för det fördelningspolitiska totalresultatet ännu viktigare faktum är kvinnornas inträde på arbetsmarknaden och som inneburit att stora grupper av medborgare som tidigare saknat inkomster nu erhåller en marknadslön. Här finns också en löneeffekt av det strukturella slaget när lågbetalda hushållersketjänster ersatts med arbeten inom den offentliga sektorn. Detta fäster fokus på hur viktigt det är att försöka upprätthålla ett beteende- och beteendeförändringsperspektiv i de fördelningspolitiska övervägandena.

Den kanske allra tyngsta omfördelande faktorn under de senaste 40 åren blir i de flesta traditionella fördelningspolitiska analyser högst ofullständigt beskriven vad gäller dess fulla kraft och sociala innebörd. Det handlar om de omfattande inflationsvinster som stora medborgargrupper kunnat göra sig på sitt boende och de omfördelningar i ägande och förmögenhet som skett via aktiekursernas svängningar. Att i analyserna inkorporera realiserade kapitalvinster innebär bara ett halvhjärtat försöka att väga in denna problematik i den samlade fördelningspolitiska bilden.

Generationsfrågan är en ur ett rättviseperspektiv sannolikt långt viktigare än den årliga löne- och inkomstfördelningen. Många 30-

talister, 40-talister och en stor del av 50-talisterna har för sin privatekonomiska utveckling över livet fått det utomordentligt väl förspänt av den samhällsekonomiska utvecklingen. De har befunnit sig i rätt fas av livscykelns vid rätt tillfälle. Stora investeringar har med inflationens hjälp snabbt blivit skuldfria. Många kan i dag skörda frukterna i form av ett billigt boende med en standard som är ouppnåelig för yngre i motsvarande tjänsteställningar. Andra har varit hyresgäster under hela de epoker då det var möjligt att utan ansträngning skaffa sig en god livsinkomst och en egen soliditet. Vi kan heller inte bortse från att de betydande förtjänster många kunde göra genom att skuldsätta sig fungerade som en psykologisk förutsättning för den omfattande lönesammanpressning som samtidigt skedde. Det vilar något av "gungorna och karusellen" över hela problemkomplexet.

Ät det som skett är sannolikt fördelningspolitiskt inte särskilt mycket att göra. Varje försök till någon mera omfattande reduktion skulle få förödande effekter på förtroendet för staten. Men ser vi framåt kommer otvivelaktigt en av de allra viktigaste sociala frågorna att handla om hur kommande generationer skall kunna forma sina liv i en ekonomisk miljö där skuldsättning är något för privatekonomin mycket farligare än vad det visade sig vara för deras föräldrar. Vi för i kapitel 6 ett längre resonemang som handlar om kapitalets roll i den ekonomiska utvecklingen och då speciellt ur ett fördelningspolitiskt perspektiv.

Makt, marknad och politik

Alla rubrikens tre begrepp spelar sin roll när vi vill analysera fördelningsfrågorna. Ibland är det en lägningsfråga vilket av de tre perspektiven som väljs för att beskriva vad som skett och vad som håller på att ske. Påfallande ofta har krafter ur de olika sfärerna gått hand i hand för att forma utvecklingen. De har på så sätt kunnat förstärka varandra. Det går då bara teoretiskt och inom ramen för en tankemodell att besvara huruvida det var politiken, marknadskrafter eller t.ex. fackliga maktförhållanden som varit det allra viktigaste. Över alltihopa vilar en fjärde kraft – det allmänna värderingsklimatet – etik och normer för ett klanderfritt beteende.

Här finns otvivelaktigt en historia som behöver skrivas. 1950- och 1960-talen fram till att inflationen tog fart i början av 1970-talet kan på många sätt beskrivas som en idyllisk period i

fördelningspolitiskt avseende. Politiken och allmänhetens värderingar pekade entydligt i riktning mot utjämning och jämlikhet som något eftersträvansvärt. De besuttna hade inga tungt vägande invändningar. Politiken var inriktad på att ge makt och betydelse åt Saltsjöbadsavtalets bärare. Pliktmoralen i samhället var stark. Intresset för högre studier växte lavinartat. En utjämnande lönepolitik inom offentlig sektor blev på sitt sätt "löneledande" för hela ekonomin – också för industrin och den enskilda sektorn. Knappast någon blev rik på aktier. Under en 20-årsperiod, 1960–1980, var den genomsnittliga reala avkastningen på börsaktier, inklusive utdelningar, mindre än 1 procent.

Det är ingen tvekan om att bilder och värderingar från denna värld lever kvar i de flestas – åtminstone något äldre personers – föreställningsvärld. Samtidigt råder ingen tvekan om att just den koalition av samverkande krafter som fanns under efterkrigstidens första decennier inte längre existerar. Staten har inte längre de pengar som tidigare kunde hålla alla glada och nöjda. Symbiosen mellan LO och SAF har ingen motsvarighet i dagens verklighet. Politiken handlar minst lika mycket om att hålla de fackliga organisationerna på mattan som tvärs om. Marknadernas inkomstbildning har fått ett antal nya inslag. Värderingskulturen är åtminstone i vissa avseenden och i vissa kretsar avsevärt mera individualistisk än vad som tidigare gällde.

Också historien om varför det efter, säg mitten av 1970-talet, sakta men säkert började vända i dessa avseenden behöver skrivas och kan skrivas med många alternativa infallsvinklar. Vad blir statens roll i denna förändrade verklighet?

2 Varför fördelningspolitik?

Fördelningspolitik handlar definitionsmässigt om fördelningen av resurser och ytterst om en fördelning av välfärd.

Så länge det enbart handlar just om en fördelning av mätbara resurser kan politikområdet synas förhållandevis avgränsbart. Komplexiteten ökar högst påtagligt när man, som Kommittén Välfärdsbokslut gör, utvidgar frågeställningen och definitionen av välfärd till att gälla "individuella resurser med vars hjälp medborgarna kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor".¹ Här kommer individen själv, med alla sina egenskaper i form av kunskaper, genetiskt betingade och förvärvade energier och förmågor, in på ett högst påtagligt sätt som en del i de fördelningspolitiska översvägandena. Det räcker inte att bara analysera fördelningen av inkomster och förmögenhet. Detta dubbla perspektiv brukar ibland omnämnas som kännetecknande för nordisk välfärdsforskning. Likheter med Amartya Sen och hans tankevärld är uppenbar.

Joakim Palme konstaterar att den av hans kommitté valda definitionen accepterats och gillats av såväl den moderata som den socialdemokratiska partiledningen². Det är naturligt, men sannolikt lägger man tonvikten på olika saker när man läser texten, åtminstone vad gäller de medel att åstadkomma och fördela välfärd som man ser framför sig. Ingen kan egentligen ha någon invändning mot att definitionen av välfärd ges två sidor – två ansikten: Ett som handlar om den mekaniska, mätbara resursfördelningen; ett som handlar om individen och dennes förmåga att själv forma sitt liv. De flesta önskar sannolikt ett så jämlikt samhälle som möjligt och alla inser det önskvärda/nödvändiga i att medborgarna utvecklas i självständighet och förmåga att ta vara på

¹ Den definition på välfärd som används av Kommittén Välfärdsbokslut, SOU 2001:79.

² Anförande avlyssnat på SABO-konferens 2002-04-22.

sina möjligheter. Det är samspelet mellan de bägge dimensionerna som är det svåra – och det intressanta.

Fördelningspolitiken tangerar i detta avseende tillväxtpolitiken och analysen av de krafter som är ägnade att hålla samhälls-ekonomin i sund balans. Det senare kan i vissa sammanhang ses som en restriktion på möjligheterna att bedriva den fördelningspolitik vi kanske av andra skäl skulle vilja. En viss "sund" inkomstspridning behövs naturligtvis också i det mest jämlika av samhällen.

Det finns ofta ett tydligt samband mellan ekonomiska resurser och relativt välbefinnande också i andra avseenden – t.ex. när det gäller hälsa, arbetsvillkor, allmän aktivitetsnivå och att kunna leva livet på ett bra sätt. Men det innebär inte på något självklart sätt att bara de ekonomiska villkoren utjämnades så skulle också tillvaron i dessa andra och annorlunda avseenden också komma att utjämnas. I vissa fall ja. I andra definitivt inte. Vi kommer heller inte ifrån att legitimiteten i förekommande inkomstskillnader till en betydande del bygger på att de skall fungera uppfostrande på folket – att flit, goda vanor och ett rationellt beteende skall löna sig och vice versa. Detta är naturligtvis i många avseenden den springande punkten. Den handlar om en av den politisk-ideologiska debattens allra mest centrala frågeställningar på ett sätt som väcker många känslor och reaktioner.

2.1 Ett bredare perspektiv på fördelningspolitiken

Jämlikhet, rättvisa, gemenskap, solidaritet, likvärdiga förutsättningar: Allt detta är centrala begrepp som i hög grad speglar en av det svenska samhällets mest grundläggande idéer om sig självt. Det handlar om kvaliteter som står mycket högt på listan över vad politiker från alla politiska partier säger sig vilja verka för. Det handlar om ett komplex av begrepp som närmast bör ses som en dimension parallellställd med den likaså övergripande idén om att vi skall ha ett samhälle baserat på marknadsekonomi.

Eftersom det här, kanske till skillnad från kraven på att marknadslösningar bör eftersträvas, handlar om mycket djupgående, komplexa och svårfångade samhällsmål som pekar rakt in i människors privata livssfärer finns det anledning att försöka borra en del i vad det kan handla om. Titeln för denna bilaga är "Fördelningspolitikens mål och medel", vilket kan tyckas

synnerligen instrumentellt och tekniskt. Men den uppdragsbeskrivning som givits pekar i en annan riktning genom att inledas med frågan: Vad är rättvisa? Vi är med andra ord inte tillättna att enbart på ett mera redovisande sätt söka beskriva hur inkomster fördelas på en marknad och hur olika ekonomisk-politiska instrument kan vara ägnade att förändra denna fördelning. De normativa aspekterna på politiken förväntas bli behandlade.

Detta sagt som en brasklapp för det följande. En första självklar utgångspunkt är då att det vi i tekniska termer kallar för fördelningspolitik är ett utflöde av något avsevärt djupare än bara vissa transfereringar av inkomster. Det är heller inte bara de fattigas särintresse som talar. Kan detta "något annat" artikuleras och preciseras? Det är under alla omständigheter nödvändigt att försöka, eftersom det bakom målet om en jämn fördelning av inkomsterna uppenbarligen också ligger andra och kanske än viktigare syften.

Frågan är dock hur idémässigt djupt man skall behöva gå. Brunnen att gräva i är hur djup som helst och de frågeställningar som kan väckas hur vida som helst. Det handlar i Amartya Sens anda om hela samhällsklimatet och människors förmåga att organisera ett rikt och meningsfullt liv. Inte minst senare tids intensiva debatt om sjukskrivningar och förtidspensioneringar har öppnat för något som närmast kan ses som en identitetskris för hela samhällsbygget. Alltför många mår dåligt, upplever negativ stress och har svårt att finna en god balans och harmoni i sin tillvaro. När frågan ställs om vad det är som fördelningspolitiken skall fördela – vad som är dess mål – finns det goda skäl att arbeta med helt andra begrepp än bara privata disponibla inkomster. Ord som livstillfredsställelse och varför inte till och med lycka skulle kunna stå som variabler för vad som borde vara fördelade på ett mer rättvist sätt. På senare tid har förekomsten, respektive avsaknaden, av självkänsla och stolthet fått en alltmer framskjuten plats i debatten om människors levnadsvillkor.

Syftar vi seriöst mot mera jämlika förhållanden människorna emellan är det ingen tvekan om att frågeställningar av medicinsk-sociologisk-pedagogisk karaktär behöver beredas ett mycket stort utrymme. Men det är alls inte vår specialitet utan måste till stora delar lämnas utanför de analyser vi anser oss kunna göra. Ändå är det viktigt att hålla perspektivet öppet också för dimensioner av ett kulturellt, systemmässigt, sociologiskt slag – inte minst när

frågorna glider över mot policy – dvs. vad som skulle kunna göras för att utveckla ett i något djupare avseende mera jämlikt samhälle.

Detta sagt som kontrast till hur det tenderar att bli, såväl i vår uppsats som i praktisk politik: När åtgärder diskuteras tenderar det att bli en slagsida mot reformer av å ena sidan mer av individ-incident, vars verkan vi kan ha ganska oklara uppfattningar om, och å den andra administrativa reformer som sällan ger några stora genombrott i form av förbättringar – åtminstone så länge de inte kombineras också med någonting annat och mer djupverkande.

Folkhemsvisionen

Den ensidiga fokuseringen på just vad som händer fördelningsmässigt riskerar således att fjärma tänkandet från ett antal likaså väsentliga aspekter på tillvaron och den ekonomiska politiken. Man tenderar att lägga samman alldeles för mycket av stort och smått – bra och dåligt – i en och samma beskrivningsmall och misslyckas kanske just därför att tillföra tänkandet så mycket av praktiskt användbar information. Våra beslutsfattare kanske t.o.m. blir missledda att göra icke rationella val när fördelningspolitiska effekter upplevs som en restriktion för vad som är politiskt möjligt.

Det praktiska handlar naturligtvis om den inkomstbildning som faktiskt sker och hur olika fördelningspolitiska instrument påverkar – eller skulle kunna påverka – vad människorna har att disponera. Det handlar också om konsekvenserna för incitament och för samhällsekonominns funktionsduglighet av att vissa fördelningspolitiska instrument väljs framför andra. Detta kan ses som en ganska teknikorierad infallsvinkel. Det finns också en värdenivå av mera ideologiskt slag som vilar över hela frågan. Den handlar om vad som inledningsvis antydde om de sociala värden som är förknippade med att leva i ett samhälle med så få klasskillnader som möjligt. Den aspekten kan inte förbigås. Den leder nämligen till andra och mera långtgående slutsatser än om vi enbart betar av konkreta delproblem kring t.ex. fattigdom, marginalisering och behovet av fungerande incitamentsstrukturer.

Vad det handlar om kan också ses som en strävan mot nationell sammanhållning mellan likar där alla hjälps åt och där ingen lämnas utanför: Folkhemsvisionen som kontrast till den mer individualistiska människosyn som präglar mycket av nationalekonomiskt teoretiserande. Det finns en idealbild som hela tiden pockar på och

behöver artikuleras om ett folk där alla är varandras likar i någon mera substantiell mening än bara till ett mer eller mindre abstrakt människovärde.

Man kan, som vi ser det, inte hävda att ett samhälle präglad av stark ekonomisk utjämning a priori är mera rättvist än ett samhälle med större inkomstskillnader. Just rättvisebegreppet blir i ett sådant sammanhang ganska malplacerat. Mycket av de inkomstskillnader som finns bör nog betraktas som snarast självvalda. Det hindrar inte att det kan finnas andra värdeord som bättre återspeglar det positiva som förknippas med rättvisebegreppet. I en SACO-rapport "Renovera Sverige"³, i vilken en av denna rapporters författare också var medförfattare, försökte man att i stället arbeta med de gammaldags uttrycken "rättfärdighet" och "förnuft". Men det finns fler begrepp som skulle kunna platsa i våra försök att mera nyanserat återspegla en kärna i det som eftersträvas med fördelningspolitik. Till detta skall vi återkomma.

Men – och det måste understrykas – inga nyanseringar och försök att laborera från andra utgångspunkter, t.ex. det högst berättigade samhällskravet att det skall finnas likvärdiga "livschanser" för alla, kan fullt ut ersätta kravet på en viss inkomstutjämning. Den dimensionen lever sitt eget liv på sina egna meriter.

Visionen om det klasslösa samhället

Det finns en underliggande vision i allt som handlar om fördelningspolitik som nog de flesta delar. Den kan uttryckas som en strävan att forma ett i största möjliga utsträckning klasslöst samhälle präglad av en hög etisk nivå och en stark arbetsmoral. Vi vill se fria, frimodiga medborgare som tar ett ansvar inte bara för sig själva utan också för det gemensamma. Ingen skall i princip behöva misstänkas eller klandras för att han eller hon inte gör sitt bästa. Samhället är i någon mening en stor familj där så få som möjligt ens reflekterar över att kunna falla utanför gemenskapen. Med detta perspektiv som bakgrund framstår det som lätt anstötligt exempelvis att söka göra den i USA så vanliga distinktionen mellan *förtjänta* bidragstagare och *oförtjänta* sådana. Det är

³ Anell, L. m.fl. [2000], *Renovera Sverige – agenda för en ny tid*. Gruppens sekreterare var Petter Odmark, SACO, som bidragit med många värdefulla synpunkter också på denna skrift.

en skiljelinje vi inte vill höra talas om eftersom den i vårt ideal-samhälle inte bör finnas. Men självklart finns den. Det är just det som ofta är problemet.

Det är heller ingen tvekan om att gemensamhetsvisionen nu är utsatt för mycket starka påfrestningar i form av en mer och mer individualistisk orientering av det mesta. Konsumtionssamhället, med sitt breda utbud av frestelser, sätter sina uppenbara spår i folksjälen. Marknadens värderingar slår igenom över ett allt vidare revir. Människor värderar i allt större utsträckning sig själva och andra utifrån vilka inkomster de har. Livsmönster, och vad som upplevs som viktigt, ser allt mer olika ut i skilda grupperingar. Nya subkulturer utvecklas ständigt på såväl gott som ont. Och detta handlar nog inte ens huvudsakligen om att antalet etniska grupper ökat och stärkts i sina interna nätverk. Mer är det en fråga om just bredden och mångfalden i de livsattityder som konkurrerar om människors själar. Det är sannolikt, för att anknyta till den fördelningspolitiska problematiken, mycket svårt för de flesta att värja sig mot den påverkan som kommer från veckopress och TV och som påfallande ofta speglar levnadsvillkor som många gånger om överstiger vad man för egen del realistiskt kan räkna med i det egna privatlivet. Vad som förväntas ingå i en acceptabel konsumtionsstandard av varor, tjänster och fritid är föremål för kontinuerliga förskjutningar. Allmänt sett kan man nog säga att konsumtionssamhällets värderingar gjort det alltmera stigmatiserande att vara resursmässigt fattig i förhållande till den sociala miljö man befinner sig i. Det gäller inte minst i relationen till barn och ungdomar; såväl i vad föräldrar förväntas kunna erbjuda sina barn som i ungdomars värderingar av vad som är ett gott liv. Situationen på bostadsmarknaden har på ett dramatiskt sätt förstärkt detta förhållande.

I en diskussion om fördelningspolitikens mål och medel framstår det ändå som ytterst viktigt att söka ge substans åt den gemenskapsvision vi vill skall präglade samhället. Vad är det mera exakt som vi vill uppnå genom ökad utjämning?

Absoluta eller relativa normer?

En fråga som dyker upp i olika sammanhang handlar om huruvida vi bör diskutera ett problem i termer av relativ rikedom eller relativ fattigdom i förhållande till resten av samhället, eller om det

intressanta är någon sorts absolut standard- eller fattigdomsnivå. Bör socialbidragsnivån värderas som en fråga om hur anständigt i absolut mening det går att leva på den, eller är den relevanta jämförelsenormen vad andra familjer kan unna sig? Som vi ser det vinner i längden alltid den relativa jämförelsen. Fattigdom kan inte trovärdigt beskrivas med utgångspunkt från *vad man har*, utan måste göras utifrån *vad man saknar*. Kunde inte grannarna eller övriga skolklassföräldrar ge sina barn det ena eller det andra skulle det vara avsevärt lättare att leva på någon viss låg inkomst och att fysiskt avstå från vad som nu uppfattas som naturligt i den sociala miljön.

En aktuell illustration till problematiken kan vara det nya pensionssystemets garantipensionnivå. Denna är, till skillnad från allt annat i pensionssystemet, inte indexerad vilket i prognos-sammanhang leder till en successiv urholkning av dess relativa betydelse och dess kostnader. Bedömare med politisk erfarenhet flinar och säger att det är självklart att det under resans gång kommer att uppstå tillfällen då garantipensionerna av politiska skäl måste höjas för att följa med systemet i övrigt.

2.2 Rättvisa

Vad är då rättvisa i en marknadsekonomi? Sven Olov Hansson skiljer i en ESO-rapport⁴ mellan två typer av rättvisa – rättvisa i betydelsen en fördelning som är så lika eller likvärdig som möjligt kontra behållarrättvisa, dvs. att man skall ha rätt till vad man ärligen har förtjänat på en "rättvis" marknad. Var och en inser att dessa två betydelser lätt kan göras till varandras absoluta motpoler. Merparten av de frågeställningar vi har anledning att diskutera kan ses som försök att hitta fungerande kompromisser mellan dessa bägge former av rättvisa.

På seminarium efter seminarium har vi, och många med oss, fått intragglat att just ordet rättvisa är något man bör undvika att använda – åtminstone så länge man har ett uns av vetenskapliga ambitioner med det man skriver. Det är som att trycka på en knapp: Så fort ordet rättvisa står nedskrivet på ett seminariepapper kommer som ett brev på posten uppmaningen: "Stryk. Ingen kan definiera vad rättvisa är och därför bör ordet inte användas – så stryk!"

⁴ Ds 2001:42.

Ändå är det uppenbart att en diskussion av fördelningspolitiken är omöjlig att föra utan att från tid till annan referera till frågan om vad som är rättvist och vad som är mindre rättvist. Men det framstår som lika klart att det bara går att meningsfullt värdera en frågas eventuella rättviseaspekter när vi konkretiserar och gör tydliga jämförelser och bedömningar som omspannar ett flertal dimensioner och inte bara en.

Vårt syfte kan inte sträcka sig längre än till att försöka ge infallsvinklar och perspektiv på just vad vi i olika mera praktiska sammanhang kan mena med rättvisa. Det kan inte bli tal om någon mera utförlig filosofisk utläggning, mera ett försök att diskutera rättvisa i praktiken, dvs. en viss granskning av hur s.k. rättviseaspekter kan komma in i politiskt beslutsfattande och politiska överväganden.

Ordet rättvisa kan i många sammanhang med fördel bytas mot ordet legitimitet. En bra fördelningspolitisk åtgärd skall helst präglas av såväl utjämnande effekter som en bred acceptans för att omfördelningen är sakligt motiverad i något avseende. Närmare än så kan vi nog inte komma en definition av vad som är rättvisa i ett fördelningspolitiskt sammanhang. Det handlar om en kombination av att verka för utjämning *och* att åtgärderna skall ha största möjliga legitimitet hos befolkningen, inklusive hos dem som skall betala.

Behållarättvisan

Innan vi kommer ned på individnivån sker en fördelning via marknaderna för varor och tjänster. Där sker en första fördelning i vad konsumenter och investerare är beredda att betala för det som från olika håll erbjuds dem. En väl fungerande marknad gör skillnad mellan goda och dåliga produkter. Det goda skall kunna utvecklas och det dåliga skall successivt konkurreras ut. Det är konkurrenspolitikens kärna att tydliggöra detta.

Ett gott exempel är den utveckling som sker när verksamheter inom offentlig sektor konkurrensutsätts eller inordnas i styrsystem som på ett tydligare sätt än vad som hittills varit fallet premierar goda resultat inom vård och utbildning. För företagsledningarna blir det i en sådan konkurrensmiljö allt mera uppenbart hur beroende de är av att ha nyckelpersoner som förmår att organisera verksamheter på ett bra sätt eller som på egen hand kan

åstadkomma resultat av ett slag som värderas på den marknad man vänder sig till.

Det här tolkas normalt som att marknadsvärdet på sådan arbetskraft som har förutsättningar att tillföra verksamheter något extra tenderar att öka. Bland de landstingsanställda växte det under 1990-talet fram en allt starkare kritik mot arbetsgivarens oförmåga att premiera goda arbetsinsatser. Detta blev i sin tur något av en motor till att ett antal fackliga organisationer allt tydligare började förordade nya organisationsformer; privata vårdföretag och modeller där de anställda kunde starta eget. I princip handlade det om ungefär samma verksamheter man tidigare bedrivit hos en monopol-arbetsgivare. Det tyngsta argumentet föreföll vara att många önskade arbeta i former där man såg ett samband mellan nyttan, efterfrågan på och kvaliteten i de tjänster man utförde och den ersättning man erhöll i lönekuvertet. Landstingen hade på ett alltför långtgående sätt komprimerat och reglerat sin lönestruktur efter kategori mer än efter kompetens och personlig insats. Därigenom hade man skapat en barriär mellan de enskilda arbetsinsatsernas värde på en hypotetisk marknad och den uppskattning de som utfört arbetet tyckte sig få av sin arbetsgivare. Att upprätthålla sådana barriärer är, som varje konsultföretag vet, avsevärt svårare när verksamheterna har en intäktssida som är direkt kopplad till vad man åstadkommer i konkurrens med andra producenter.

När verksamheter arbetar under konkurrens uppfattas det i ökande utsträckning som orättvist att inte erhålla den ersättning man tycker sig vara värd på marknaden. De anställda är inte i samma utsträckning beredd att passivt överlåta de mervärden man skapar till arbetsgivaren. Detta är i sin tur en bedömning som arbetsgivarna i det långa loppet har svårt att stå emot eftersom det överensstämmer med deras intresse av att rekrytera just personer och egenskaper som har förmåga att skapa mervärden på marknaden: Nationalekonomisk marginalkostnads- och marginalintäktsanalys i sin prydno.

Detta är en problemställning som i första hand har diskuterats med den s.k. solidariska lönepolitiken som utgångspunkt. Men frågan har en avsevärt bredare tillämpning än bara de fackliga organisationernas möjligheter att i avtal styra lönebildningen mellan olika grupper. Inom ramen för ett företag eller en organisation sker sannolikt en betydande omfördelning i utjämnande riktning av de intäkter som gemensamt skapas jämfört med vad

som i någon sorts objektiv mening skulle kunna sägas vara var och ens bidrag till verksamhetsintäkterna. I och med att produkt- och tjänstemarknaderna utvecklas med mer av underleverantörsrelationer så kommer antagligen också de ersättningssystem som direkt gäller den enskilde att bli marknadsvärderade på ett starkare sätt.

Lika utfall eller lika möjligheter

Den klassiska frågan – med anknytning till detta – är om fördelningspolitiken bör handla om att utjämna den fördelning som faktiskt uppkommer på marknaderna eller om den skall ha sitt fokus på att skapa största möjliga likhet i individernas livschanser att över livet tjäna sina inkomster och att bygga upp sin förmögenhet. Distinktionen kan synas tydlig i teorin, men är det sällan i praktiken. Ett av argumenten varför olikheter i de materiella betingelserna bedöms vara av ondo är ju att detta också tenderar att leda till olikheter i de livschanser som nästa generation möter. Sambandet mellan materiella villkor och olika ofärdsindikatorer som kan sägas begränsa individens egna handlingsmöjligheter är också väl belagda. Hur sedan orsak och verkan ser ut mera exakt lär sällan kunna besvaras på ett entydigt sätt.

Men uppenbart har vi här två olikartade infallsvinklar på fördelningsfrågorna. Den ena handlar om att via skatter och transfereringar omfördela från ett visst produktionsresultat; den andra om att bygga institutioner och incitament som förhoppningsvis på lite längre sikt leder till mer av jämlikhet. Det är dock inte självklart om, och i så fall i vilken mån, dessa bägge infallsvinklar står i konflikt med varandra. Metoden – tankesättet – skiljer sig dock avsevärt. Det är en betydande skillnad mellan att hjälpa den fattiges barn genom höjda barnbidrag jämfört med att ge dem extra stödinsatser i skolan.

Även med en statsmakt som medvetet och på alla de sätt söker vidga alla människors handlingsramar så kommer naturligtvis olikheter som har sin grund i talang, slumpfaktorer och i viljan att anstränga sig att uppkomma. En bättre skola eliminerar inte behovet av att också söka utjämna de faktiska utfallen. Den kan i bästa fall minska vissa typer av sociala spänningar. Det räcker inte att bara kunna hänvisa till att var och en har haft sina chanser. Samtidigt går det heller inte att bortse från att ett väl fungerande

samhälle behöver ett signalsystem som gör att människor i största möjliga utsträckning tar tillvara de möjligheter till en positiv utveckling som erbjuds dem. Det är t.ex. ingen enkel fråga att besvara hur enkelt/billigt det bör vara att senare i livet kompensera misskötta gymnasiestudier.

Staten kommer sannolikt under de kommande decennierna att i allt större utsträckning tvingas välja strategi mellan att prioritera livschanser i förhållande till att utjämna i efterhand. Det ligger som en underton i hela denna rapport att det samhällsekonomiska utrymmet för att bedriva traditionell omfördelningspolitik i form av skatter och transfereringar är begränsat. Mycket talar dessutom för att utrymmet snarare är i sjunkande än i växande. Det får ankomma på Långtidsutredningen (LU) att siffersätta hur allvarligt problemet är. Sjukförsäkringskostnader, förtidspensioner och arbetslöshetsersättningar kommer att efter politikens bästa förmåga pressas tillbaka, vilket i praktiken kan innebära mindre generösa villkor i ett antal beviljandesituationer. Det kan gälla såväl rätten till bidrag som deras nivå. Inför ett sådant perspektiv blir det desto viktigare att söka skapa kompenserande handlingsalternativ för att den enskilde på olika sätt skall kunna värda sin privata situation. När man tar ifrån människorna något är det en fördel om man samtidigt kan ge något tillbaka – om inte annat så åtminstone en politisk vision för hur de skall hantera situationen. Idémässigt är det nog få som inte anser att en utjämning av individers startmöjligheter i livet är en viktigare form av fördelningspolitik än att i efterhand söka korrigera ett uppkommet fördelningsresultat.

Men även att utjämna livschanser kostar pengar. Legitimiteten hos de besparingar som i en överraskningsfri LU-kalkyl ser ut att kunna tvingas fram beror naturligtvis i hög grad av om individen getts realistiska chanser att själv påverka sin situation och att med egna åtgärder kompensera för ett bortfallande offentligt stöd.

2.3 Legitimitet och objektiva kriterier

Vad är det då av fördelningspolitik som står sig starkast i ett legitimitetstest? Högst på en sådan rankinglista kommer sannolikt det som brukar rubriceras som vård-skola-omsorg. Det är områden som man inte alltid förknippar med fördelningspolitik, men som i alla rimliga avseenden ändå måste ses som synnerligen viktiga och effektiva fördelningspolitiska instrument. Skolan är speciellt

intressant. En grundläggande utbildningsnivå för alla kan ses som det på lång sikt kanske viktigaste utflödet av medveten fördelningspolitik. Här finns också legitimitet för att politiken skall kunna vara medvetet kompensatorisk i meningen att barn med speciella problem och från kulturellt mindre stimulerande hemmiljöer skall erbjudas speciellt kvalificerade insatser.

Just frågan om utbildning bedöms värderings- och legitimitetsmässigt vara så viktig att i allt större utsträckning också vuxna med svag utbildningsbakgrund (trots en sannolikt långt mindre gynnsam investeringskalkyl i ekonomiska termer) erbjuds möjligheter på området som kostnadsfritt vid överstiger vad man är beredda att satsa på ungdomsutbildningarna. Frånvaro av formell utbildning är ett objektiva kriterium som gör det enklare att motivera de resurser som satsas. Tydliga objektiva kriterier kombinerat med ett krav på likabehandling av fattig såväl som av rik fungerar i många fall förlösande på möjligheterna att ge en viss politik legitimitet.

Däremot – och det är viktigt att notera – tycks det som om enbart brist på pengar i sig inte är någon stark legitimitetsskapande grund för offentliga utgifter. Vore det fördelningspolitiska problemet så enkelt att det bara handlade om att till minsta möjliga kostnad begränsa standardskillnaderna mellan hushåll framstår två medel som överlägsna det mesta av annat. Det ena är att öka stödet till barnfamiljerna – och då speciellt flerbarnsfamiljer och ensamstående med barn. Det andra är att organisera en effektiv socialhjälp till dem som av olika skäl inte klarar att försörja sig på egen hand. Inget av dessa medel ligger speciellt högt på plusskalan vad gäller politisk popularitet – åtminstone inte om vi i demokratisk anda frågar den s.k. breda allmänheten.

Att skaffa barn betraktas av många som ett privat konsumtionsval, som en fritt vald livsstil. Kostnaderna och den påtvingade ekonomiska knappheten är dessutom normalt övergående och i den meningen en naturlig del av livscykel. En äldre generation reagerar lätt utifrån sina personliga erfarenheter (normalt skönmålade) och ställer frågor kring varför dagens ungdom skall skämmas bort med stora bidrag på deras bekostnad i frågor där de fick klara sig själva. Att skaffa barn väljer man själv. Men just ett ökat stöd till barnfamiljerna innebär ett av de mest kostnadseffektiva sätten att minska spridningen i inkomst per konsumtionsenhet som vi känner. Att barn, som inte själva har valt sina föräldrar, skall "drabbas" av stor ojämlikhet går naturligtvis heller inte att motivera

med traditionella ekonomargument. Men inga konstateranden – vare sig från fördelningspolitiska studier eller från den filosofiska världen – om att en viss politik påtagligt skulle minska standardskillnaderna förefaller övertyga en bred allmänhet riktigt tungt. Det är snarast ett moment av "statistisk medvetenhet" i beslutsprocesserna som lett till att stödet till barnfamiljerna ändå är så pass anständigt som det faktiskt är.

Att socialbidraget inte har någon hög politisk prioritet är väl känt. Anledningen är naturligtvis den enkla att många människor på vaga grunder anser att den som inte jobbar till betydande del bör få stå sitt kast och leva under knappa förhållanden.⁵ Enbart fördelningspolitisk träffsäkerhet räcker uppenbarligen inte som argument. Hur märkvärdigt det än kan låta utifrån en föreställning om politiken som "alla goda gåvors givare" förefaller det lättare att vinna legitimitet för att ta från de rika än att ge till de fattiga. Kraven på att av rättviseskäl beskatta de s.k. höginkomsttagarna hårdare vänder sig mot en förhållandevis abstrakt grupp, vars inkomster i mångas ögon har en begränsad legitimitet. Vad som håller tillbaka att majoritetens uppfattning, att de rika borde få betala ännu mer, får fullt genomslag i politiken är överväganden av ett helt annat slag än rättviseargument.

Å andra sidan kan förslag motiveras med fördelningspolitiska argument trots att det är uppenbart för alla att det handlar om ganska blygsamma effekter. Den lägre momssatsen på livsmedel kan tas som exempel. Här handlar det om en "skatterabatt" som gynnar alla nästan lika mycket och som närmast har karaktären av valfläsk. För en blygsam penning skulle man ha kunnat kompensera de barnfamiljer, av omtanke om vilka skatten en gång sänktes, för det som de vinner relativt de ensamstående.

En enkel första sammanfattning kan vara att vi som samhällsmedborgare vill ha största möjliga jämlikhet – också i betydelsen utjämning – samtidigt som det finns en djupt rotad respekt för behovet av motsatsen, dvs. att det måste få löna sig att anstränga sig och att göra rätt saker. Det kan också synas som att

⁵ Det finns naturligtvis också mera objektiva grunder varför socialbidraget bör hållas på en mycket restriktiv nivå. En är att det bör ses som en integrerad del i det samlade välfärdssystemet. Det är naturligtvis önskvärt att den som varit etablerad på arbetsmarknaden, men som på grund av t.ex. sjukdom tvingats få sin försörjning från socialförsäkringen kan erhålla en ersättning som åtminstone inte ligger under socialbidragsnivån, något som inte är helt lätt åstadkommet åtminstone inte när det gäller flerbarnsföräldrar. En annan är riskerna för att socialbidragstagare skall uppfatta sig sitta fast i en s.k. fattigdomsfälla.

det lätt smyger in ett moment av egenintresse i de vackra talen om fördelningspolitik som ett utslag av rättvisetänkande, vilket naturligtvis är en fullgod anledning till alla de varningar som uttalas mot att använda begreppet rättvisa i analyserande sammanhang.

Två skilda frågeställningar

Uppenbart har vi två olikartade frågeställningar att fundera över. Den ena gäller vårt eventuella behov av skillnader och incitament för att få ekonomin att fungera på ett rationellt sätt och för att generera tillväxt – det vi ovan kallade behållar rättvisa. Den andra handlar om utjämning och jämlikhet som en kvalitet i sig – som något viktigt i "det goda samhället". Mellan dessa bägge perspektiv görs någon form av avvägning på grunder som vi har anledning att diskutera i det följande. Hur skall tyngdpunkten läggas mellan dessa bägge aspekter på vårt behov av fördelningspolitik? Praktisk politik handlar till stor del om att i en och samma politik få med så mycket som möjligt av bägge dessa kvaliteter.

Den mera idémässiga debatten handlar påfallande ofta om att renodla den ena eller andra sidan av saken: "Alla tjänar i det långa loppet på att det finns incitament som stärker den ekonomiska tillväxten – också de sämst ställda. Floden lyfter då alla båtarna." Så går argumenten varför staten bör vara försiktig med att omfördela och att bedriva en politik som begränsar de privatekonomiska konsekvenserna av marknadens fördelning. "Rättvisa och att det offentliga särskilt värnar om de svaga i samhället bör vara något av en grundsten för all politik som bedrivs." Så argumenterar de som vill se en mera interventionistisk politik med fördelningspolitiska syften.

Sett på detta sätt handlar det om två oförenliga synsätt. De som ser det jämlika samhället som det viktiga låter sig inte imponeras av argumentet att alla skulle få det bättre i framtiden bara vi i dag var lite mera accepterande inför standardskillnader. Och detta med viss rätt: Gäller argumentet i dag så gäller det med lika stor tyngd också i morgondagens förhoppningsvis rikare samhälle. Uppfattar man att det viktiga just är att skapa ett genuint jämlikt samhälle blir konsekvenserna på tillväxten inget riktigt starkt argument. Målet kommer ju aldrig att nås om motargumentet har evig giltighet. Den långa sikten blir evigt lång. Slutsatsen måste därför bli att vi här står

inför två i grunden olikartade värderingsbilder som bägge har sin giltighet och som politiken på något sätt måste manövrera emellan.

2.4 Vad bör staten fördela?

Av naturliga skäl handlar fördelningspolitiska frågeställningar till helt övervägande del om inkomster. Det är för de disponibla hushållsinkomsterna vi har den bästa och minst kontroversiella statistiken och pengar är det generella instrument med vars hjälp mycket annat blir fördelat. Självfallet måste inkomstspridningen definieras som fördelningspolitikens viktigaste dimension.

Men inkomstspridning är definitivt inte den enda infallsvinkel som är av relevans. Redan i den politik som faktiskt bedrivs är vissa fördelningspolitiska mål entydigt formulerade som överordnade och viktigare än just inkomstutjämnningen. Tydligast är detta i principiella förkunnelser – om än inte alltid i den praktiska tillämpningen – när det gäller allas likhet inför lag och rättsväsende. I ett i genuin mening jämlikt samhälle kan vi också samtala som jämlikar, vilket kan förutsätta också ett visst mått av kulturell utjämning.

Landstingens hälso- och sjukvård skall bedrivas utifrån behov enligt politiskt bestämda prioriteringar. Här är målet total utjämning. Rik som fattig – den som misskött sin hälsa och den som vårdat den – skall i princip få samma krämpor värderade och åtgärdade på samma villkor.

Detsamma gäller på undervisningens område. Här tenderar man t.o.m. att gå snäppet längre och eftersträva en utjämning också vad gäller de resultat som uppnås. Särskilda satsningar på inte bara dem som har särskilda svårigheter att tillgodogöra sig utbildningen, utan också på dem som är svagt motiverade för skolarbete framstår som en helt naturlig prioritering. Det ingår bland de grundläggande politiska skyldigheterna att se till att alla förs fram till en viss minimistandard i de grundläggande skolfärdigheterna. Samhället anser sig här ha ett ansvar som i praktiken utsträcks också till den för individerna formellt sett icke obligatoriska gymnasieskolan. För den högre utbildningen är det i studiefinansieringssammanhang en uttalad målsättning att ingen av ekonomiska skäl skall tvingas avstå från en utbildning han eller hon är lämpad för.

Det finns således en inte obetydlig sektor av samhällsekonomin där det i princip skall råda total utjämning. Plänboken skall inte få

styra. Upprördheten blir också stor när det visar sig att det i vissa sammanhang går att via privata försäkringar och egna sparmedel köpa sig förbi köer och politiskt gjorda prioriteringar. Hur skall vi se på detta i en samlad fördelningspolitisk utvärdering?

Som en första iakttagelse är det lätt att konstatera att en i huvudsak fri sjukvård och en fungerande åldersvård tillgänglig för alla har extremt betydelsefulla fördelningspolitiska effekter. Det handlar i de individuella fallen om konsumtionsvärden som vida överstiger vad den enskilde skulle kunna tänkas finansiera ur egen ficka. Skulle vi på individnivå smeta ut den faktiska konsumtionen och betrakta den som en del av individens inkomster skulle detta få de mest långtgående effekter på alla spridningsmått. Men så kan man naturligtvis inte göra. Åldersvårdens patienter bör inte hamna i den högsta inkomstdecilen. Alternativet till dagens offentliga politik skulle vara endera att tjänsterna överhuvudtaget inte kunde efterfrågas eller att det skulle kunna tecknas försäkringar som gjorde att åtminstone vissa skulle slippa att bara lägga sig ned och dö när de drabbas av vissa av de åkommor som sjukvården nu behandlar. Hur sådana försäkringar skulle komma att se ut, och vilken roll som frivillig välgörenhet och annat skulle komma att spela, är i högsta grad obestämt.

Ett mellanting vore att betrakta det offentliga ingripandet som någon form av, visserligen obligatorisk, men dock försäkring. Inte heller det blir analytiskt särskilt meningsfullt. Frågan är vad det säger. En ytterlighet vore att eftersom alla omfattas på lika villkor fördela ett värde lika på alla medborgare och att så att säga öka inkomsterna med ett lika stort belopp för alla. Detta i sig skulle naturligtvis minska de statistiska måtten över inkomstspridningen och i internationella jämförelser visa en effekt i form av att ett land med omfattande offentlig konsumtion genom detta uppnår en större utjämning än ett land som erbjuder färre fria nyttigheter.

Finansdepartementet självt har i en studie⁶ sökt fånga in de fördelningspolitiska konsekvenser som den offentliga konsumtionen ovedersägligen har genom att på familjetyper och åldersgrupper etc. lägga ut de faktiska kostnaderna som utgiftsprogrammen har. Man kan på så sätt sägas ha, efter bästa analytiska förmåga, gått in i aktuariens roll och tilldelat olika befolkningsgrupper en fri försäkringspremie som motsvarar grupperns faktiska konsumtion av offentliga tjänster att lägga till övriga inkomster.

⁶ Regeringens proposition [1999/2000:1] och Regeringens proposition [2001/2002:100].

Det blir då stora tal man bollar med. Konsekvenserna blir en ökad utjämning i den redovisade statistiken. Men hur intressant är den? Det handlar om en försäkring som antagligen varken skulle efterfrågas eller kunna utbjudas till försäljning med de prislappar som skrivbordsanalysen leder till.

Kan den erhållna utjämningen tolkas så att en fortsatt utjämning av de traditionellt uppmätta disponibla inkomsterna via skatter och transfereringar blir mindre påträngande? Har det några konsekvenser för de regionalpolitiska övervägandena att den norra glesbygden blir speciellt stor vinnare på att också den offentliga konsumtionen inkorporeras i fördelningsanalysen? Är det ett intressant inlägg i debatten om pensionernas höjd att också kostnaderna för åldringsvård är höga? Hur intressanta resultaten än kan sägas vara är det uppenbart att varje form av politik till syvende og sidst måste värderas på sina egna meriter. Vi bör vara försiktiga med att suddas ut det uppenbara; att de flesta prioriteringsfrågor är komplexa och rymmer målkonflikter. Det ligger därför en risk i att försöka inkorporera alltför mycket i en och samma fördelningspolitiska analys och samma statistiska mått.

Samtidigt råder ingen som helst tvekan om att t.ex. vård och skola fyller en fundamental roll i den samlade fördelningspolitiken. Denna bör naturligtvis också ges sin relevanta vikt, inte minst vid internationella jämförelser. Att alla tas om hand på lika villkor inom dessa politikområdens institutioner är helt avgörande för att vi skall uppleva att vi lever i en gemenskap av jämlikar. De kan således inte tänkas bort ur den fördelningspolitiska problembilden. Tvärtom tvingas politiken hela tiden göra avvägningen mellan vad som är viktigast; satsningar på vård-skola-omsorg eller att omfördela individuell köpkraft. Därför är det viktigt att försöka värdera också den offentliga konsumtionens roll i skapandet av ett jämlikt samhälle.

En första viktig iakttagelse i denna fråga är då att satsningar på vård och skola är utomordenligt träffsäkra i förhållande till faktiska och uppenbara problem och behov. Man opererar inte på en patient som skulle klara sig ändå eller då effekten är tveksam. Människors registrerade disponibla inkomster är ett avsevärt mera trubbigt instrument för att genomskåda i vad mån det offentliga faktiskt har anledning att träda in och hjälpa vederbörande. Det finns massor av människor som självvalt har en låg inkomst men lever ett i eget tycke gott liv. Och det finns många familjer med mycket höga inkomster där privatekonomin är ett helt dominerande bekymmer

som förgiftar vardagen. Vill vi hjälpa på ett träffsäkert sätt i förhållande till behov är det ingen tvekan om att en politik som syftar till att garantera en god skola till barnen och sjukvård där så behövs har en överlägsen precision jämfört med att enbart omfördela inkomster.

3 Världens jämlikaste land utmanat?

Vid ett flertal tillfällen i denna bilaga påpekas att de kontanta inkomsterna endast utgör en del av individernas och hushållens totala välfärd eller "nytta". Att mycket energi i olika sammanhang ändå läggs ner på att försöka mäta, förstå och förklara fördelningen av just inkomster är ändå i någon mening naturligt. Inkomsten utgör den del av välfärden som individen själv förfogar över och även om värdet av andra nyttigheter många gånger kan vara stort så är inkomsten av central betydelse. Sambandet (korrelationen) mellan inkomst och välfärd är också starkt. Ytterligare en förklaring är att inkomsten lättare går att mäta. I detta kapitel försöker vi på ett ganska övergripande sätt beskriva fördelningen av inkomster i Sverige. Det finns då i huvudsak två perspektiv som är intressanta för att avgöra om fördelningen skall betraktas som jämn eller ojämn, det internationella och det historiska.

3.1 Det internationella perspektivet

Att Sverige har en i internationell jämförelse mycket starkt utjämnad inkomststruktur är väl känt. Finns det konkurrenter om topplaceringen så finns de bland övriga nordiska länder. I tabell 3.1 har länderna rangordnats enligt OECD:s senaste mätning som avser mitten av 1990-talet.¹ Inkomstfördelningen beskrivs här med hjälp av Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst. För en närmare beskrivning av mätmetoder, definitioner och begrepp hänvisas till appendix. Bilden av Sverige som ett land med förhållandevis små inkomstskillnader bekräftas. Sverige hade i mitten av 1990-talet tillsammans med Danmark och Finland lägre inkomstspridning än övriga länder. I detta sammanhang bör påpekas att det faktum att ungdomar över 18 år som bor kvar hos

¹ Förster, M. [2000].

sina föräldrar, i det svenska materialet betraktas som egna hushåll, medför att ojämnheten i inkomstfördelningen i Sverige överskattas i jämförelse med övriga länder. Om kvarboende ungdomar betraktas som en del av föräldrarnas hushåll har Sverige den absolut jämnaste fördelningen.² En viss försiktighet bör dock alltid iakttagas vid jämförelser av inkomstspridningens nivå mellan länder. De metoder som använts för att beräkna inkomstspridningen är förvisso harmoniserade, men de statistiska material som beräkningarna grundar sig på skiljer sig åt i flera avseenden och mätningarna avser inte alltid samma år. De viktigaste skillnaderna mellan datamaterialen är dels att inkomstuppgifterna från vissa länder är registerbaserade medan andra förlitar sig på intervjuuppgifter, dels att uppgifterna för de flesta länderna avser helår medan några länder använder uppräknade månadsdata. Kvaliteten i intervjuuppgifter är i regel sämre än i registerdata. Vid intervjubaserade undersökningar underskattas erfarenhetsmässigt de totala inkomsterna och deras spridning systematiskt. Generellt kan sägas att längre tidsperiod medför lägre spridning, varför spridningen överskattas i länder som använder månadsdata i förhållande till de som använder årsdata. I Sverige baseras undersökningen på registerdata avseende helår.

² Jansson, K. [2000].

Tabell 3.1 Inkomstspridningen (Gini-koefficienter)

	Nivå		Förändring (procentenheter)		
	90-tal	80-tal	70-tal	70-80 tal	80-90 tal
1 Danmark	21,7	22,9			-1,1
2 Finland	22,8	20,7	23,5	-2,8	2,1
3 Sverige	23,0	21,6	23,2	-1,6	1,4
4 Österrike	23,8	25,3			0,2
5 Nederländerna	25,5	23,4	22,6	0,7	2,1
6 Norge	25,6	23,4			2,2
7 Japan	26,5	25,2	26,6	-1,4	1,2
8 Schweiz	26,9				
9 Belgien	27,2	25,9			1,2
10 Frankrike	27,8	27,6			0,3
11 Tyskland	28,2	26,5			1,7
12 Ungern	28,3	29,2			-0,9
13 Kanada	28,5	29,0	29,8	-0,8	-0,4
14 Australien	30,5	31,2	29,1	2,1	-0,7
15 Storbritannien	31,2	29,4	25,5	3,8	2,5
16 Irland	32,4	33,1			-0,6
17 Grekland	33,6	33,6	41,3	-7,7	0,0
18 USA	34,4	34,0	31,3	2,7	0,4
19 Italien	34,5	30,6			3,9
20 Turkiet	49,1	43,5			5,6
21 Mexiko	52,6	50,5	52,2	-2,0	2,3

Källa: Förster [2000].

Vad gäller inkomstspridningens utveckling under de senaste tjugo åren går det ej att finna några generella tendenser. Resultat för hela perioden finns tillgänglig endast för tio av länderna, bland dessa ökade spridningen i fyra, minskade i tre och var stabil i de återstående tre. För den senare tioårsperioden finns en tendens till ökad spridning. Tolv av tjugo länder uppvisade en ökad inkomstspridning medan spridningen minskade i fyra länder och var stabil i fyra. I Sverige minskade spridningen mellan 1970- och 80-talen, därefter följde en period av ökande spridning fram till mitten av 90-talet, dessa förändringar tar i stort sett ut varandra.

Om befolkningen gruppindelas i personer i förvärvsaktiv ålder respektive pensionärer visar det sig att de senaste tio årens tendenser till ökad spridning i hela befolkningen som kan observeras i tabell 3.1 ovan i stort sett kan hänföras till den del av

befolkningen som är i aktiv ålder. Inom pensionärskollektivet minskade spridningen i de flesta länder. Mellan 1970- och 1980-talen minskade spridningen inom pensionärsgruppen i 8 av 10 länder. I många av dessa mycket kraftigt, från 3 upp till 11 procentenheter. Inkomstspridningen (Gini-koefficienten) bland pensionärer i Sverige minskade från 21,3 1975 till 18,2 1983. 1995 hade den ökat till 19,6 vilket ger en minskning på totalt 1,6 enheter för hela perioden.

Vad är unikt med Sverige?

För att värdera vad som kan åstadkommas genom fördelningspolitik och för att bedöma vilka krafter som kommer att vara betydelsefulla för den framtida utvecklingen finns det anledning att ställa frågor på temat vad det är som gör att den svenska fördelningen av disponibla inkomster är så pass sammanpressad som den faktiskt är i förhållande till andra länders. Är de uppnådda resultaten hållbara också på lite längre sikt?

Vårt förhållandevis höga skatte- och avgiftsuttag och de höga ambitioner som präglar transfereringssystemen är vad som då främst kommer i åtanke. Betydelsen av dessa skall vi diskutera längre fram i bilagan. Men det som har slagit oss med stor kraft under vårt botaniserande i data är vilken tung roll i sammanhanget som löner och lönebildning spelat för slutresultatet. Det är på arbetsmarknaden och därmed i former som i huvudsak ligger utanför den egentliga fördelningspolitikens domvärjor som det skett en "prisbildning" som gjort Sverige till det jämlikaste av länder. Detta måste naturligtvis tillmätas en betydelse när vi skall värdera framtidsutsikterna. Hur stabil är den uppkomna marknadslösningen i en värld där ekonomin utsätts för allt starkare internationella impulser och vilken roll kan staten spela för att befästa situationen?

Vi har valt att illustrera situationen med ett antal iakttagelser från OECD:s statistik över timlönerna i medlemsländerna.³ Det som jämförs är fördelning av lön per arbetad timme 1993 vilket tyvärr är det senaste år för vilket jämförbara data för arbetsmarknaden i sin helhet finns publicerat. I tabell 3.2 nedan är länderna rangordnade efter hur långt det är från botten till mitten

³ OECD [1996].

av fördelningen, dvs. hur låga de lägsta lönerna är i förhållande till normala löner.

Tabell 3.2 Lönespridning i några OECD-länder 1993

	D5/D1	D9/D5
1 Norge*	1,32	1,50
2 Sverige	1,34	1,59
3 Danmark**	1,38	1,57
3 Finland	1,39	1,65
4 Belgien	1,43	1,36
5 Tyskland	1,44	1,61
6 Nederländerna	1,54	1,68
7 Schweiz	1,62	1,67
8 Australien	1,62	1,72
9 Frankrike	1,64	1,99
10 Portugal	1,64	2,47
11 Japan	1,65	1,84
12 Nya Zeeland***	1,73	1,76
13 Italien	1,75	1,60
14 Tjeckien****	1,78	1,54
15 Storbritannien	1,79	1,86
16 Österrike	2,00	1,47
17 USA	2,05	2,03
18 Kanada	2,21	1,82

*1991, **1990, ***1994, ****1992

Källa: OECD [1996].

Den lägre *decilkvoten*, D5/D1 säger hur hög medianlönen är i förhållande till den lön som avgränsar de 10 procent med lägst lön. I Sverige är alltså medianlönen 34 procent högre än den första decilgränsen. Det framgår att lönefördelningen i Sverige och de övriga nordiska länderna är, i ett internationellt perspektiv, mycket sammanpressade i botten. Även de höga lönerna är förhållandevis låga i Sverige, den översta decilgränsen är 59 procent högre än medianen. Detta kan jämföras med t.ex. Frankrike, USA och Portugal där motsvarande siffra är runt eller över 100 procent. Lönespridningen ökade under 1980-talet i de flesta OECD-länder, däribland Sverige. Den ökade spridningen berodde i de flesta länder, liksom i Sverige, på att de med högst löner drog ifrån de övriga. Olika modeller har använts för att förklara denna

utveckling. En går ut på att de teknologiska förändringarna medfört ökad efterfrågan på högutbildad personal. I andra änden av fördelningen ökar konkurrensen från låglöneländer. Reformen på arbetsmarknaden och en försvagad fackföreningsrörelse i många länder kan också ha haft betydelse för utvecklingen.

Forskningen inom området pekar ut höjda utbildningspremier samt ökad avkastning på yrkeserfarenhet som en förklaring till ökad lönespridning.⁴ Processerna som förklarar förändrade lönestrukturer är komplexa och involverar såväl arbetsutbudets som efterfrågans sammansättning samt institutionella förändringar på lönebildningsområdet.

3.2 Ett historiskt perspektiv

En helt annan infallsvinkel för att få perspektiv på den situation som råder är att anlägga ett historiskt perspektiv. Ingen tvekan kan råda om att det svenska folket, och inte minst dess sämst bemedlade del, har fått uppleva en metamorfos i form av förbättrade levnadsvillkor. Dagens allra fattigaste folkpensionärer kan å ena sidan berätta om hur man från månad till månad måste vända på slantarna för att få det hela att gå ihop. Men man kan å den andra också berätta hur mycket bättre och angenämare man lever jämfört med hur man i sin ungdom kunde föreställa sig ålderdomen för en fattigpensionär. Och det är inte bara tillväxt som har lett till en helt annorlunda social situation.

Skillnader i levnadsstandard förekommer förvisso, men just i ett antal fundamentala ekonomiska basvillkor – kläder, mat och en varm bostad att övernatta i – har mål som för 50 till 100 år sedan kunde förefalla ouppnåeliga nu förverkligats. Ännu mera uppenbar är den höjning från botten som har skett inom de områden där den offentliga sektorn ansvarar för produktion och fördelning av konsumtionsnyttigheter. Utbyggnaden av vård, omvårdnad och utbildningsmöjligheter har på sitt sätt lagt grunden till något av en social revolution.

Huruvida också, från andra hållet sett, överklassens situation i förhållande till resten av befolkningen har nivellerats kan diskuteras. Om så inte har skett så har under alla omständigheter

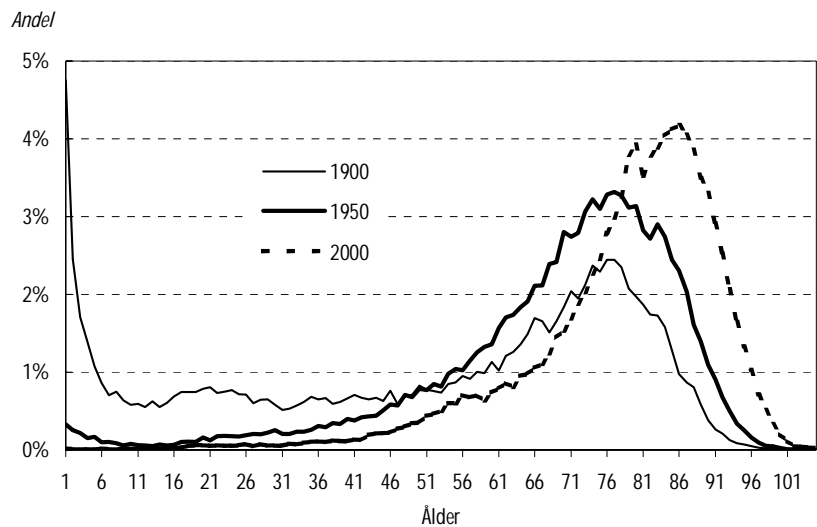
⁴ För en analys av svenska förhållanden se t.ex. Edin, P.-A. & Holmlund, B. [1995]. Internationella trender undersöks i t.ex. Gottschalk, P. and Joyce, M. [1998].

en överklass bytts ut mot en annan. Det är i huvudsak andra grunder som konstituerar en position i samhällets toppskikt än vad det var vid det förrförra sekelskiftet. Socialt, relationsmässigt och i möjligheterna att föra dialog och att bli respekterad oberoende av social och ekonomisk ställning har det naturligtvis också skett oerhört mycket.

Vi har valt att roa oss med att i den historiska frågan rita den ultimata fördelningskurvan – den över överlevnadsmöjligheterna. Det görs genom att redovisa fördelningen över alla som dör under ett år efter ålder. Ett problem med denna typ av redovisning är att antal döda per åldersgrupp kommer att bero av hur många som finns i varje åldersgrupp. Idealt borde antalet döda relateras till åldersgruppens storlek, här görs dock inte detta. Eftersom stora förändringar som i huvudsak påverkar de nu levande har skett väljer vi därför att studera åldersfördelningen hos dem som dött under respektive år. Den mest dramatiska förändringen i dödlighet under 1900-talet är den minskade spädbarnsdödligheten. Av dem som dog år 1900 var 15,8 procent yngre än ett år, 1950 hade siffran sjunkit till 3,4 procent och år 2000 till 0,3 procent. I diagram 3.1 visas fördelningen bland dem som var minst ett år gamla när de dog.

Som synes är det en högst remarkabel utjämning som skett under ett sekel. Andelen som dör i förtid har minskat påtagligt under 1900-talet. Samtidigt som livslängden ökat har även spridningen minskat. För allt fler är det den biologiska klockan som på ett rättvisare sätt avgör hur länge man får leva. Levnadsvillkor och medicinsk utveckling har dessutom gjort att den biologiska klockan tickar allt längre för allt fler, men illustrerat på detta sätt är sammanpressningen av livslängden en snarast viktigare egenskap hos den utveckling som varit än förlängningen av livet inom den privilegierade grupp som lever allra längst.

Diagram 3.1 Fördelning av döda (minst ett år gamla) efter ålder

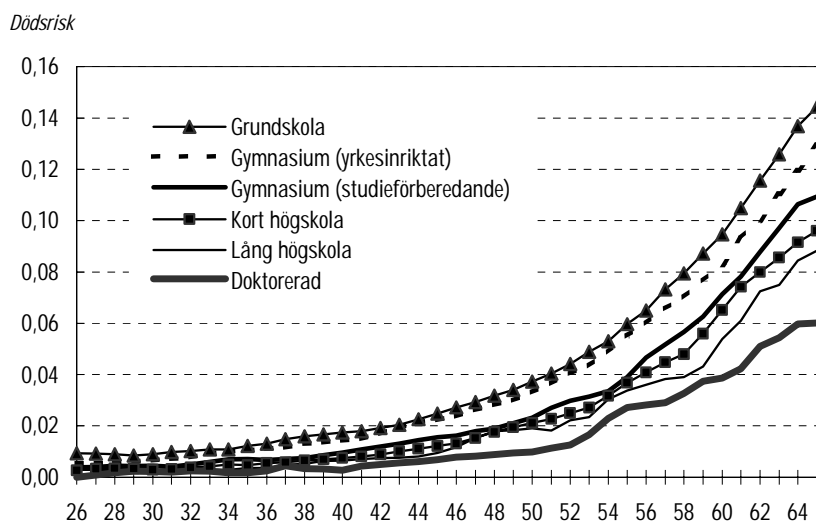


Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

Trots en kraftig utjämning går det fortfarande att hitta stora skillnader i dödlighet mellan olika utbildningsgrupper. I diagram 3.2 respektive 3.3 nedan som tagits fram av Robert Erikson⁵ visas dödsrisker för män respektive kvinnor med olika utbildning per ålder. Skillnaderna är, när man kommer upp i åldrarna, högst påtagliga. Anmärkningsvärt är att de som doktorerat har betydligt lägre dödsrisker än andra högutbildade. Detta faktum kan inte förklaras av materiella variabler och heller inte av skillnader i levnadsvanor utan förklaras enligt Erikson av skillnader i någon sorts inre "makt över vardagen". Mönstret är så tydligt att det vore konstigt om inte diagrammet innehöll ett väsentligt budskap till den debatt som nu förs kring de skenande ohälsotal. Och det budskapet är nog inte det enkla, att bara alla utbildar sig mer och längre så blir vi också alla friskare och lever längre.

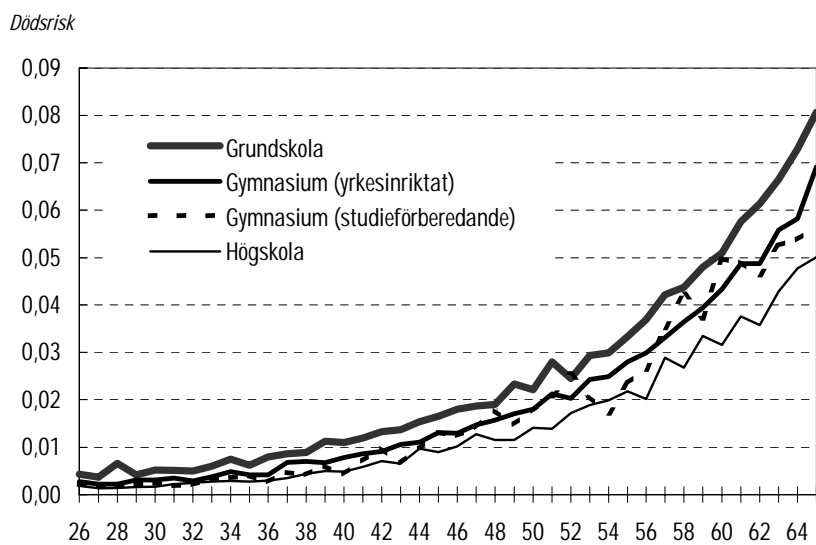
⁵ Erikson, R. [2002].

Diagram 3.2 Dödsrisker för män i sex utbildningsgrupper per ålder



Källa: Erikson, R. [2002].

Diagram 3.3 Dödsrisker för kvinnor i fyra utbildningsgrupper per ålder



Källa: Erikson, R. [2002].

3.2.1 Utveckling av Gini-koefficienten för individernas förvärvsinkomster i Sverige 1951–1976

För att bedöma hur inkomstfördelningen utvecklats över tiden bör så långa tidsserier som möjligt användas. Att jämföra två tidpunkter är mycket känsligt för val av år, om slutåret har en tillfälligt högt värde eller startåret ett motsvarande lågt kommer trenden att överdrivas och vice versa. Inkomstfördelningen före 1975 kan, på grund av brister i tillgänglig statistik, inte studeras på ett ingående sätt. Det inkomstbegrepp som bäst beskriver hushållens konsumtionsmöjligheter, *disponibel inkomst*, kan endast mätas med godtagbar kvalitet från och med 1975 då den första HINK-undersökningen genomfördes.⁶ Den bästa beskrivningen av perioden innan dess fås antagligen genom de dataserier som Roland Spånt tog fram under 1970-talet.⁷ Det inkomstbegrepp som dessa serier avser är *sammanräknad nettoinkomst* för individer.

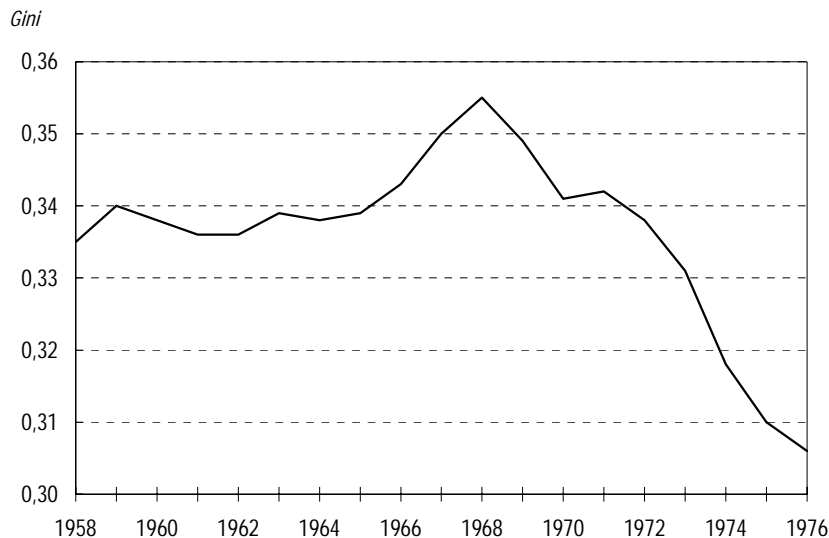
Vi börjar med att se på utvecklingen för män i förvärvsaktiv ålder. Då männens förvärvsfrekvens var förhållandevis stabil under perioden speglar resultaten ungefär vad som hände med lönefördelningen. I diagram 3.4 nedan redovisas utvecklingen av Gini-koefficienten för åren 1958–1976. Fram till 1971 skedde ingen utjämning av inkomsterna och fördelningen var, med undantag för toppen 1968, påfallande stabil. Både Spånt och Björklund (1992) förbigår helt den ökande ojämnheten mellan 1965 och 1968 och betraktar hela perioden 1958–1972 som stabil och fokuserar på den kraftiga sammanpressningen 1973–1976. I en fördjupad analys hävdar Spånt att stabiliteten 1958–1972 i någon mening var skenbar och att stora störningar av såväl utjämnande som spridande slag tog ut varandra. Bland de utjämnande faktorerna nämns en minskad arbetslöshet, minskad andel sysselsatta inom jordbruket, aktieutdelningarnas minskade betydelse och arbetarnas snabba timlöneutveckling. Motverkande effekt hade arbetstidsförkortningar för arbetarna, ökad förtidspensionering och ökat antal studerande. Den kraftiga minskningen mellan 1968 och 1976 beror framförallt på kraftigt försämrade relativlöner för högre tjänstemän och akademiker som vi beskriver i nästa avsnitt.

⁶ Inkomstfördelningsanalyser i Sverige baseras vanligen på undersökningen om hushållens inkomster, HINK. 1999 bytte undersökningen namn till undersökningen om hushållens ekonomi, HEK. För en närmare beskrivning av undersökningen, se t.ex. SCB [2002a].

⁷ Spånt [1979].

Nämnas bör också att en del definitionsförändringar i data-materialet samt förändrade skatteregler kan ha påverkat resultatet.

Diagram 3.4 Gini-koefficienten 1958–1976 för sammanräknad nettoinkomst. Män 20–64 år



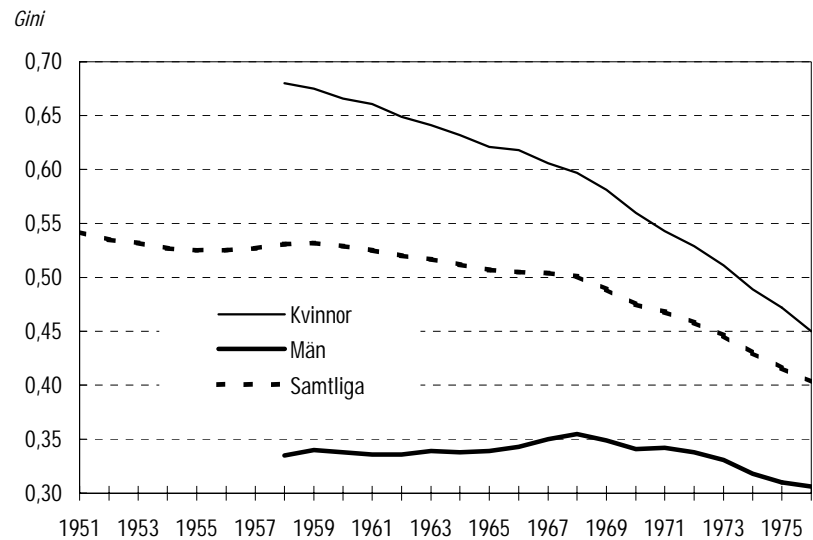
Anm: 1958–1970 avser sammanräknad nettoinkomst, 1971–1976 avser sammanräknad inkomst. De sociala förmåner som blev skattepliktiga 1974 ingår inte. Åren 1974–1976 avser 20–64 år.
Källa: Spänt [1979].

Än mer intressant än den sammanpressning av männens inkomster som skedde från slutet av 1960-talet och framåt är vad som hände med kvinnornas inkomster under samma period. I diagram 3.5 nedan redovisas Gini-koefficienten för kvinnornas (20–66 år) sammanräknade nettoinkomst 1958–1976 samt för män och kvinnor (20–66 år) 1951–1976.

Bland kvinnorna är tendensen till utjämnade inkomster mycket tydlig. Ojämnheten minskade varje år under perioden och utjämningsstakten ökade successivt. Den huvudsakliga förklaringen är den kraftigt ökade förvärvsfrekvensen bland kvinnor som medförde att andelen kvinnor utan egen förvärvsinkomst minskade kraftigt. Detta förklarar en stor del av den totala inkomstutjämnning

som skedde under perioden. Den sammantagna effekten för män och kvinnor är en minskad ojämnhet, från 0,54 1951 till 0,403 1976.

Diagram 3.5 Gini-koefficienten 1951–1976 för sammanräknad nettoinkomst



Anm: 1958–1970 avser sammanräknad nettoinkomst, 1971–1976 avser sammanräknad inkomst. De sociala förmåner som blev skattepliktiga 1974 ingår inte. Åren 1974–1976 avser 20–64 år.
Källa: Spånt [1979].

3.2.2 Den svenska löneutvecklingen 1968–2000

Den svenska löneutjämnningen inträffade till betydande del i vad som i de flesta fördelningspolitiska sammanhang skulle betraktas som förhistorisk tid – innan det fanns några HINK- och HEK-databaser.

Den i mannaminne stora löneutjämnningen skedde under slutet av 1960-talet och första delen av 1970-talet, dvs. fortfarande under pre-HINK eran. Vi har valt att illustrera vad som då och därefter skett med data från Valfärdsbokslutet.

Tabell 3.3 Spridning i timlön

	1968	1974	1981	1991	2000
Gini		0,23	0,18	0,15	0,17
D9/D1	2,52	2,00	1,82	1,92	2,00
D9/D5	1,74	1,50	1,46	1,48	1,56
D5/D1	1,44	1,33	1,25	1,30	1,29

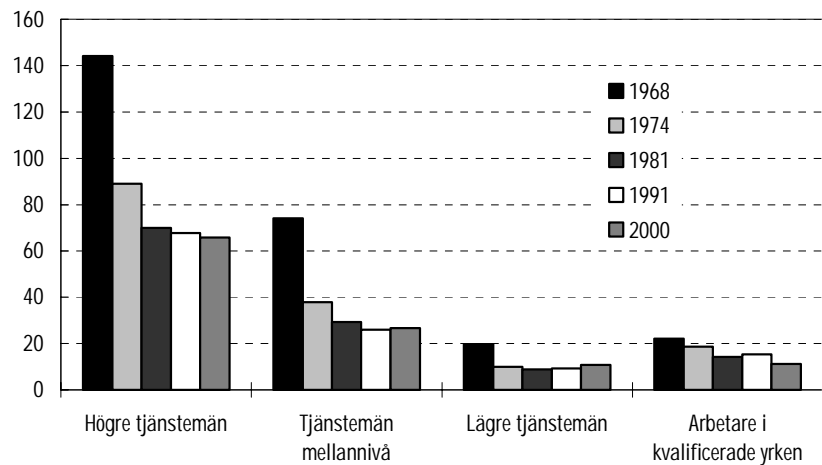
Källa: SOU 2001:53, sid. 130.

Tabellen omspanner en period av 33 år. Detta är den längsta tidsserie vi funnit med anspråk på att ge jämförbarhet över tiden för de löneskillnader som gällt på marknaderna. Den speglar på ett tydligt sätt dels den stora löneutjämningen i början av 1970-talet, dels den rekyl mot större löneskillnader som skedde från början av 1980-talet och framåt och som vi i det följande i huvudsak skall koncentrera vårt intresse till. Här framgår också tydligt hur, vid en decilindelning av materialet, 1990-talets ökade löneskillnader till övervägande del förklaras med att lönerna i den högsta decilgruppen vuxit i förhållande till medianlönen medan de allra lägsta inkomsterna hållit sin position i förhållande till samma median: Ett förhållande som speciellt framhävs i Valfärdsbokslutets slutrapport.

Ett kompletterande perspektiv på samma datamaterial erhålls om jämförelsen görs utifrån de ingående individernas positioner i arbetslivet. Som bas för talen i nedanstående tabell används timlönen för "Arbetare i okvalificerade yrken". Siffrorna i tabellen återger således med hur många procent genomsnittsinkomsten per arbetad timme under de beskrivna åren och för de redovisade kategorierna överstiger jämförelsegruppens genomsnittliga timlön.

Diagram 3.6 Löneskillnader efter klass (procent i förhållande till arbetare i okvalificerade yrken)

Procent



Källa: SOU 2001:53, sid. 159.

Innan diagrammet kommenteras bör det antagligen sättas i samband med de omfattande strukturförändringar som skett på arbetsmarknaden under de dryga 3 decennier som belyses. Utbildningsnivån har under perioden höjts högst avsevärt. Den andel av arbetskraften som rubriceras som högre tjänstemän har vuxit kraftigt samtidigt som jämförelsenormen "Arbetare i okvalificerade yrken" storleksmässigt minskat i relativ betydelse.

Tabell 3.4 Andel av befolkningen i olika klasser

	1968	1974	1981	1991	2000
Högre tjänstemän	7	9	10	14	17
Tjänstemän mellannivå	14	16	18	19	24
Lägre tjänstemän	21	19	20	18	17
Arbetare i kvalificerade yrken	21	20	19	19	18
Arbetare i okvalificerade yrken	37	37	33	29	23

Källa: SOU 2001:53, sid. 89.

Det huvudintryck som diagram 3.6 ger handlar naturligtvis om den inkomstutjämnning som skett i förhållande till situationen vid slutet av 1960-talet. Genomsnittslönen för, den visserligen kraftigt större, gruppen högre tjänstemän skiljer sig nu från de lägsta arbetarlönerna mindre än vad som vid slutet av 1960-talet gällde för tjänstemännen på mellannivå. Den senare gruppens relativa fall är i sin tur extremt – från ett relativt löneläge i förhållande till de lägsta arbetarlönerna på + 74 procent till som lägst + 26 procent år 1991. Gruppen har visserligen också den vuxit i relativ storlek, men likväl ligger det nära till hands att spekulera kring eliminationen av en medelklass som i sina lönevillkor påtagligt höjer sig över arbetarnas. En uppenbar anledning till detta är naturligtvis utvecklingen inom offentlig sektor inom vilken det under perioden dels skett en stark sysselsättningsutveckling, dels en likaså stark löneutjämnning.

Fokuserar vi på de senare åren i diagrammet framstår, vid den aktuella jämförelsen mellan sociala grupper, periodens rekyl vad gäller löneskillnaderna som något närmast ointressant. För såväl högre tjänstemän som tjänstemän på mellannivå sker en fortsatt, om än långsam, relativ tillbakagång. Den enda grupp som lönemässigt vinner i förhållande till de okvalificerade arbetaryrkena är överraskande nog de lägre tjänstemännen som annars brukar anges som den kategori som varit speciellt illa i den reala struktur-omvandlingen. Tvärt emot en allmänt förekommande bild har de kvalificerade arbetaryrkena sjunkit i förhållande till de s.k. okvalificerade yrkena. Med enbart diagram 3.6 som utgångspunkt skulle det knappast falla någon in att diskutera 1980- och 1990-talet som en period präglad av ökande klasskillnader.

Detta ger i sin tur anledning till en rad frågor. I vilken utsträckning har löneskillnaderna (spridningen i lönenivå) ökat inom respektive social-/arbetsmarknadsmässig grupp? I vilken utsträckning har de faktiska löneskillnaderna, vid sidan av timlönen, ökat som följd av skillnader i arbetstider m.m.? I vilken grad styrs den gängse bilden av ökade inkomstskillnader under 1990-talet av de snabbt växande reavinsterna? På vad sätt skiljer sig utvecklingen inom privat- och offentlig sektor och vad betyder den offentliga sektorns relativa växt i sammanhanget?

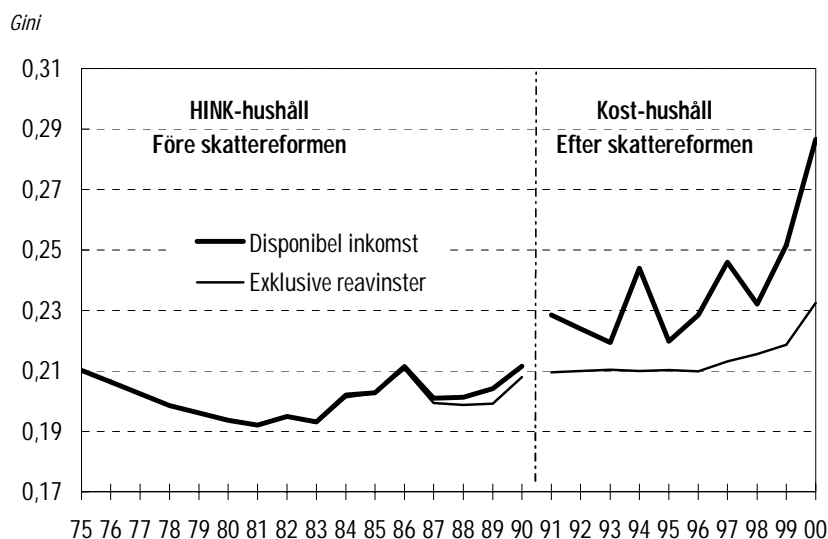
3.2.3 Utvecklingen av Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst i Sverige 1975–2000

Data med hög kvalitet över de svenska hushållens inkomster finns tillgängliga för åren 1975, 1978 och fr.o.m. 1980. Dessa data kommer från Statistiska centralbyråns (SCB:s) inkomstfördelningsundersökning (HINK/HEK).⁸ Perioden före 1975 behandlades ovan med hjälp av taxeringsdata. I den svenska inkomststatistiken uppkommer under den aktuella perioden två specifika problem vid jämförelser över tiden. För det första medförde skattereformen 1990/1991 att skattebaserna breddades, inkomstbegreppet innehåller därför fr.o.m. 1991 förmåner och inkomster som tidigare inte räknades med. Dessa inkomster och förmåner är dessutom skevt fördelade mot toppen av inkomstfördelningen varför ojämnheten ökade. Man skulle kunna säga att ojämnheten före skattereformen underskattades. För det andra kan inte det mer rättvisande hushållsbegreppet ”kosthushåll” användas för åren före 1991. Då båda dessa brott i statistiken inträffar 1990/1991 bryts serien där. Värden före och efter dessa brott kan inte jämföras nivåmässigt.

Under den första 15-årsperioden 1975–1990 var inkomstfördelningen på befolkningsnivå förhållandevis stabil. Från mitten av 1970-talet fram till början av 1980-talet minskade ojämnheten från 0,21 till drygt 0,19. Därefter bröts trenden och 1990 var ojämnheten tillbaka på i stort sett samma nivå som 1975. Att exkludera reavinsterna har under denna period ingen större betydelse, det är först mot slutet av 1980-talet som dessa har någon som helst betydelse för inkomstfördelningen.

⁸ Se avsnitt 3.2.1.

Diagram 3.7 Fördelning av justerad disponibel inkomst 1975–2000



Källa: HEK/HINK, SCB och Finansdepartementets beräkningar.

Under 1990-talet påverkas däremot bilden av inkomstfördelningens utveckling mycket starkt av reavinsterna. Nivån varierar kraftigt mellan enskilda år. Inkomstspridningen ökar de år då hushållen väljer att realisera stora nominella värdeökningar i aktier och andra tillgångar. Enligt denna serie ökade Gini-koefficienten från 0,228 till 0,287 mellan 1991 och 2000. Ökningen med 0,058 enheter motsvarar drygt 25 procent. Detta mönster stämmer väl överens med vad som redovisas i offentlig statistik. Reavinsternas stora genomslag på inkomstspridningen beror på att de är mycket ojämnt fördelade. År 1999 stod en procent av befolkningen för 70 procent av reavinsterna och tio procent av befolkningen för 99 procent av desamma. På individnivå är en okänd andel av reavinsterna en engångsföreteelse i livet, exempelvis vid en villaförsäljning, varför tolkningen satt i relation till ett årligt inkomstspridningsmått inte är helt okomplicerad. Reavinsternas omfattning har ökat trendmässigt under perioden men varierar kraftigt mellan åren, t.ex. uppgick de 1992 till 18,4 miljarder kronor jämfört med 130 miljarder kronor år 2000. SCB:s publikation där

data för år 2000 redovisas heter träffande nog "Rekordåret 2000".⁹ Ser vi framåt finns det anledning att räkna med avsevärt lägre värden.

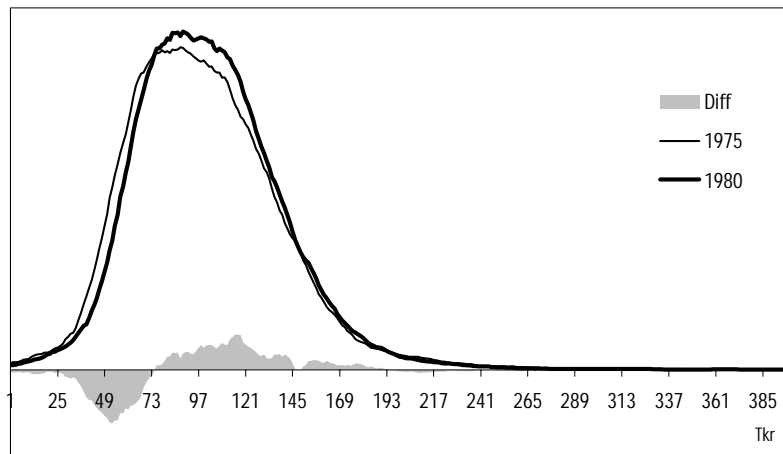
När reavinsterna exkluderas tydliggörs att fördelningen av övriga inkomster varit i stort sett helt oförändrad fram till 1996, därefter ökar ojämnheten något. Denna ökning beror främst på att de med högst inkomst har ökat sin inkomst, framför allt arbetsinkomst, snabbare än övriga mot slutet av 1990-talet. Enligt preliminär statistik från SCB bryts trenden mot ökad ojämnhet 2001, oberoende om reavinsterna exkluderas eller ej. Minskningen är dock betydligt kraftigare då hänsyn till reavinsterna tas.

De förändringar i inkomstfördelningen som skett under 1990-talet kan alltså till största delen förklaras av reavinster, både den kraftiga variationen och den ökade spridningen. Anmärkningsvärt är att inkomstfördelningen i stort tycks vara helt opåverkad av den ekonomiska krisen och den höga arbetslösheten under decenniet. Alla förändringar kan i princip förklaras med den extrema börsutvecklingen och den överhettning som denna medförde i vissa sektorer. Aktiekursernas utveckling var sannolikt också, som vi diskuterar i kapitel 5, en delförklaring till att vissa topplöner drevs upp under slutet av 1990-talet. Att så lite har hänt med inkomstfördelningen i stort betyder inte att enskilda hushåll och individer inte har drabbats hårt av den ekonomiska nedgången och arbetslösheten under perioden. Det kan ske stora förändringar inom en given fördelning genom att hushåll "byter plats" med varandra, utan att fördelningens sammantagna utseende påverkas.

En förändring i Gini-koefficienten, såg en ökning, kan såväl bero på att de med låga inkomster halkar efter som att de med höga drar ifrån. Ett annat alternativ till att använda Gini-koefficienten (eller något annat spridningsmått) för att bedöma vad som skett med inkomsternas fördelning i befolkningen är att visuellt "se på fördelningen". På detta sätt kan man avgöra var i fördelningen som förändringen skett. I diagram 3.8–3.12 nedan visas hur fördelningens utseende förändrats i femårssteg. Inkomsten anges i 2000 års prisnivå.

⁹ SCB [2002b]

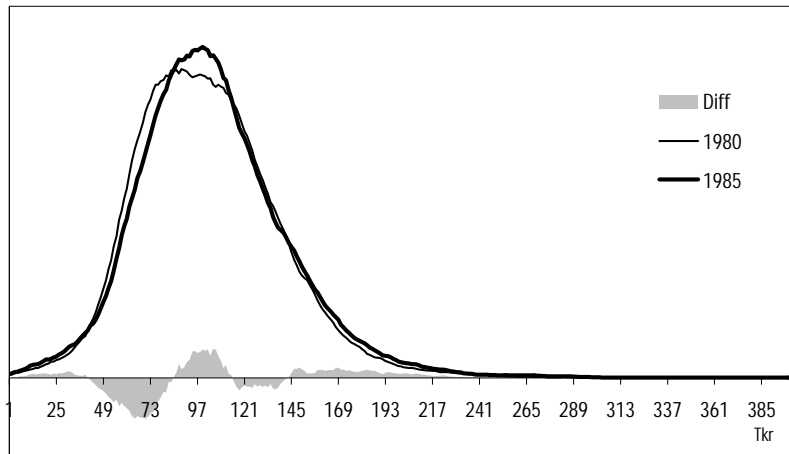
Diagram 3.8 Fördelningen av justerad disponibel inkomst (exklusive reavinster) 1975–1980



Källa: HINK, SCB och Finansdepartementets beräkningar.

Under perioden minskade Gini-koefficienten från 0,210 till 0,194 och genomsnittsinkomsten ökade från 101 000 till 104 000 kronor (2000 års prisnivå). Vi ser att andelen individer i hushåll med en justerad disponibel inkomst på mellan ungefär 25 000 och 75 000 kronor minskar och att andelen ökar i intervallet ovanför upp till runt 195 000 kronor. Inkomstutjämnningen har alltså i första hand skett genom att fördelningen pressats samman underifrån.

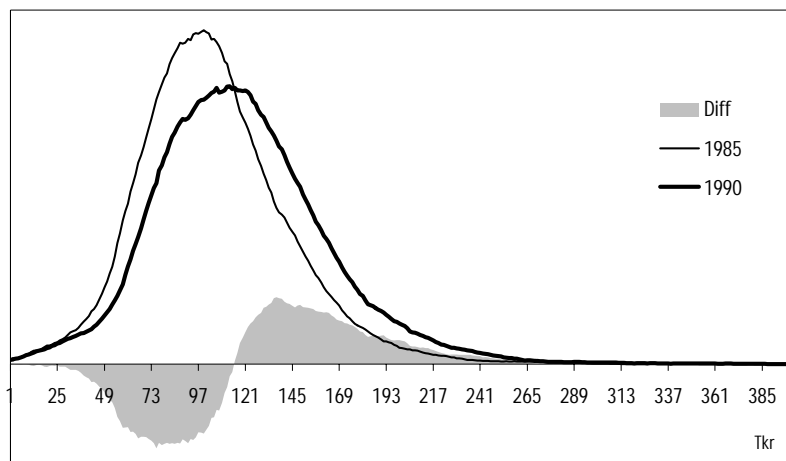
Diagram 3.9 Fördelningen av justerad disponibel inkomst (exklusive reavinster) 1980–1985



Källa: HINK, SCB och Finansdepartementets beräkningar.

Under perioden ökade Gini-koefficienten från 0,194 till 0,203 och genomsnittsinkomsten ökade från 104 000 till 107 000 kronor (2000 års prisnivå). Den sammanpressning underifrån som var tydlig i föregående period fortgår om än inte i fullt samma omfattning. Här tillkommer två processer som förklarar den ökande ojämnheten: Dels ökar andelen med mycket låga inkomster (under 40 000 kronor) något, dels ökar andelen med förhållandevis höga inkomster (145 000–245 000 kronor). Vi ser här de första tecknen på en återhämtning av andelen inkomstagare i de högre inkomstskikten.

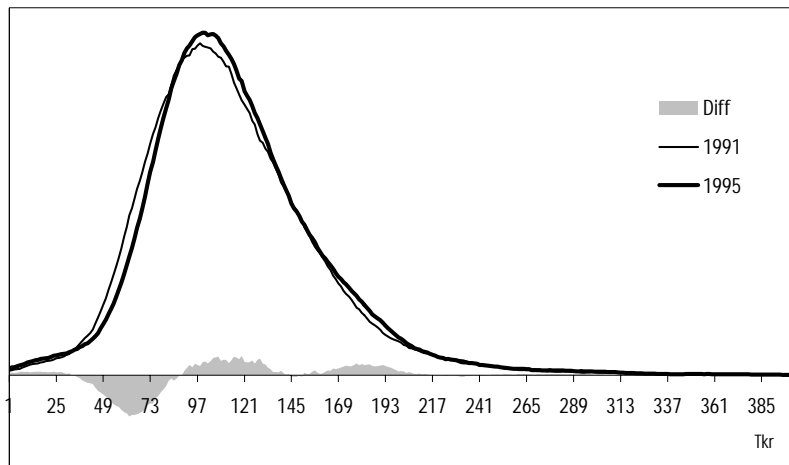
Diagram 3.10 Fördelningen av justerad disponibel inkomst (exklusive reavinster) 1985–1990



Källa: HINK, SCB och Finansdepartementets beräkningar.

Också under denna period ökade Gini-koefficienten, nu från 0,203 till 0,208. Detta skedde genom att fördelningen "plattades" ut samtidigt som inkomsterna ökade kraftigt. Medelinkomsten ökade från 107 000 till 120 000 kronor (2000 års prisnivå). Visuellt kan detta tolkas som en kraftigare ökning av inkomstspridningen än under den föregående perioden. Att Gini-koefficientens numeriska ökning likväl blir lägre förklaras av andelen inkomsttagare i intervallet 25 000 till 115 000 kronor minskade kraftigt. Andelen med högre inkomster ökade i ett betydligt bredare intervall än tidigare, upp till ungefär 265 000 kronor. Den minskade förekomsten av förhållandevis låga inkomster förklaras i sin tur av att deltidsarbetet minskade. Andelen kvinnor som arbetade heltid ökade från 53 till 57 procent.

Diagram 3.11 Fördelningen av justerad disponibel inkomst (exklusive reavinst) 1991–1995

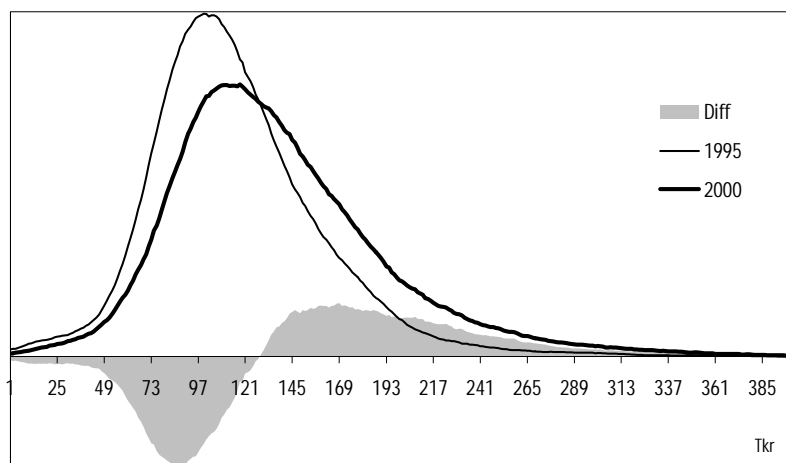


Källa: HINK, SCB och Finansdepartementets beräkningar.

Gini-koefficienten låg under perioden stilla på 0,210 och medelinkomsten ökade från 115 000 till 118 000 kronor. Inte mycket hände alltså med inkomstfördelningen under denna för övrigt ganska dramatiska period. Troligen var det många som "bytte plats" i fördelningen men på totalnivå varken ökade eller minskade ojämnheten.

På sätt och vis kan utvecklingen beskrivas som att de flesta drabbades av den ekonomiska krisen i början av 1990-talets första hälft. Sammanpressningen underifrån dämpades avsevärt, samtidigt som den under den föregående 5-årsperioden pågående framväxten av en ökande andel hushåll med relativt höga inkomster (tillfälligt) kom att brytas. Två negativa saker resulterade i något som "ser bra ut", nämligen att tendensen till ökande ojämlikhet bröts.

Diagram 3.12 Fördelningen av justerad disponibel inkomst (exklusive reavinster) 1995–2000



Källa: HINK/HEK, SCB och Finansdepartementets beräkningar.

Utvecklingen under denna period kan ses som en återgång till vad som gällde mellan 1985 till 1990. Inkomsterna och ojämnheten ökade parallellt under perioden, även under denna period plattades fördelningen ut genom att det låginkomstintervall som minskade var smalare än det höginkomstintervall som ökade. Återigen påverkas den vänstra delen av fördelningen av minskat deltidsarbete. Andelen heltidsarbetande kvinnor ökade under perioden från 57 till 63 procent. Värt att notera är också att andelen med mycket låga inkomster minskade, ökningen i Gini-koefficienten från 0,210 till 0,233 drevs av att förhållandevis höga inkomster ökade. Den genomsnittliga inkomsten ökade från 118 000 till 142 000 kronor.

Sammanfattningsvis inleddes perioden (1975–1985) med att inkomstfördelningen pressades samman underifrån samtidigt som inkomstnivån ökade långsamt. Därefter följde en period (1985–1990) då inkomstnivån och ojämnheten ökade genom att fler blev rika. Denna trend bröts av lågkonjunkturen i början av 1990-talet och under några år förändrades inte inkomstfördelning nämnvärt. Efter 1995 tycks utvecklingen från slutet av 1980-talet fortsätta med ökade inkomster och ökad ojämnhets driven av vad som händer i toppen av fördelningen. Om denna trend kommer att fortsätta,

mattas av eller vända är naturligtvis omöjligt att med säkerhet uttala sig om. Vad vi i skrivande stund vet är att de branscher som var drivande i toplöneutvecklingen mot slutet av 1990-talet, framförallt it- och finansbranscherna, dras med stora problem och att ett fortsatt löne- och bonusrally är mindre sannolikt. Detta talar för att utvecklingen de kommande åren förmodligen kommer att se annorlunda ut men vi gör här inga prognoser. I kapitel 5 resoneras däremot kring vad som kan tänkas driva lönefördelningen i framtiden och vilka utmaningar fördelningspolitiken därigenom har att hantera.

3.3 Ekonomiskt svaga

Ett centralt mål för välfärdspolitiken är att så långt möjligt minska risken att medborgare får så låga inkomster att de kan anses som fattiga. Ett vanligt sätt att mäta detta är att räkna andelen individer respektive år som har en disponibel inkomst som är lägre än någon viss nivå. I den ovan nämnda (kapitel 3.1) OECD-rapporten redovisas andelen med inkomst under 40, 50 och 60 procent av medianinkomsten för hela befolkningen. Dessa nivåer kallas relativa fattigdomsnivåer, OECD använder också absoluta fattigdomsnivåer och det s.k. Sen-indexet som tar hänsyn till genomsnittsinkomst och inkomstfördelning bland de under fattigdomsstrecket.

I tabell 3.5 nedan redovisas det vanligaste måttet på låg inkomst, andelen med en disponibel inkomst under halva medianinkomsten, vid mitten av 1970-, 1980- och 1990-talet för 20 av de länder som ingår i undersökningen. Med detta relativa fattigdomsmått framstår de nordiska länderna, med undantag för Norge, och Nederländerna som länder med låg fattigdom i mitten av 1990-talet. Som tidigare påpekats betraktas ungdomar över 18 år som bor kvar hos sina föräldrar, i det svenska materialet, som egna hushåll.¹⁰ Detta medför att andelen fattiga i Sverige överskattas i jämförelse med de övriga länderna. Detta faktum understryks av att Sverige halkar neråt på listan över andelen fattiga om ett lägre fattigdomsstreck används och har minst andel fattiga om en högre nivå används. Anledningen till att Sverige har en hög andel med mycket låga

¹⁰ När OECD-undersökningen genomfördes fanns inte HINK-data från SCB med *kosthushåll* tillgängligt.

inkomster beror på att ”kvarboende” ungdomar ofta inte har några inkomster alls utan försörjs av sina föräldrar.

Tabell 3.5 Andel under fattigomsstrecket (halva medianinkomsten)

	Nivå		Förändring (PE)		
	90-tal	80-tal	70-tal	70-80 tal	80-90 tal
1 Finland	4,9	5,1	9,9	-4,8	-0,2
2 Danmark	5,0	7,0			-2,0
3 Nederländerna	6,3	3,1	2,5	0,6	3,2
4 Sverige	6,4	5,9	6,7	-0,8	0,5
5 Ungern	7,3	8,6			-1,3
6 Österrike	7,4	6,4			1,3
7 Frankrike	7,5	8,0			-0,5
8 Belgien	7,8	10,5			-2,8
9 Norge	8,0	6,9			1,1
10 Japan	8,1	7,3			0,8
11 Australien	9,3	12,2	11,9	0,3	-2,9
12 Tyskland	9,4	6,4			3,0
13 Kanada	10,3	11,6	15,5	-3,9	-1,3
14 Irland	11,0	10,6			0,4
15 Storbritannien	11,9	7,6	6,6	1,0	4,4
16 Grekland	13,9	13,4	17,8	-4,4	0,4
17 Italien	14,2	10,3			3,9
18 Turkiet	16,2	16,4			-0,2
19 USA	17,1	18,3	15,5	2,8	-1,2
20 Mexiko	21,9	21,3	24,7	-3,4	0,7

Källa: Förster [2000].

I Sverige har andelen individer under det här använda relativa fattigomsstrecket inte förändrats nämnvärt sedan mitten av 1980-talet. Andelen har ökat i hälften av de jämförda länderna och Sveriges utveckling är ganska genomsnittlig. Andelen under fattigomsstrecket har ökat mest i Storbritannien, Italien och Nederländerna. Problemet med de kvarboende ungdomarna påverkar även utvecklingen över tiden. Analyser inom Finansdepartementet har visat att antalet ungdomar som bor kvar hos sina föräldrar efter fyllda 18 har ökat under 1990-talet. Om hänsyn tas till detta minskar snarare än ökar andelen med låg inkomst i Sverige också från mitten av 1980-talet och framåt. Utvecklingen av

andelen under det relativa fattigdomsstrecket är likartad även när ett 40- eller 60-procents streck används.

Andelen individer under ett relativt fattigdomsstreck är i sig ett slags fördelningsmått. Det är fullt möjligt att välståndet ökar i hela samhället samtidigt som den relativa fattigdomen ökar. För att få en uppfattning om absoluta förändringar i respektive land kan man relatera inkomsterna för senare år till inkomsterna under det första undersökningsåret. Ett sådant mått fångar effekter både av den allmänna tillväxten och fördelningen av välståndet. Med ett absolut fattigdomsstreck definierat utifrån medianinkomsterna i mitten på 1970-talet har fattigdomen minskat i sex (däribland Sverige) av de åtta länder för vilka data finns tillgänglig. För övriga länder definieras fattigdomsstrecket utifrån medianinkomsten i mitten av 1980-talet, för dessa länder minskade fattigdomen i sex och ökade i fyra länder. Kraftigast ökning av absolut fattigdom står Ungern för, där ökade andelen med inkomster under halva medianinkomsten 1991 med drygt 15 procentenheter mellan 1991 och 1997.

Utvidgat perspektiv

Man kan på goda grunder, och det görs på flera ställen i denna rapport, argumentera för att den ekonomiska eller materiella dimensionen endast är en av många som avgör människors välbefinnande. När levnadsnivåer mellan länder jämförs baseras analysen oftast på *köpkraftskorrigerad bruttonationalprodukt per capita*. Ett försök att vidga begreppet levnadsnivå eller välfärd görs av FN i *Human Development Report*. Där kompletteras värdet av den ekonomiska aktiviteten med den förväntade livslängden och ett mått på utbildningsnivån i landet. För vart och ett av dessa mått på välfärd skapas ett index som kan anta värden mellan 0 och 1, till sist vägs de tre måtten samman till ett *Human Development Index*. I den senaste utgåvan hamnar Sverige på en andraplats efter Norge. I de tre delområdena placerar sig Sverige på andra plats efter Japan när det gäller förväntad livslängd, i topp tillsammans med ett antal andra länder när det gäller utbildning¹¹ och lite sämre vad gäller BNP-måttet.

¹¹ Alla ingående index är konstruerade så att de antar värde 1 om ett "maxvärde" uppnås och 0 om ett "minimivärde" ej uppnås. Utbildningsindexets maxvärde är satt så att flera länder, däribland Sverige, uppnår värde 0,99.

Det ovan beskrivna indexvärdet anger bara en nivå för ländernas sammantagna utveckling enligt de uppställda kriterierna, det säger inget om fördelningen av densamma. För detta ändamål har FN utvecklat ett *Human Poverty Index*. Detta finns i två versioner, ett för utvecklingsländer (HPI-1) och ett för mer utvecklade länder (HPI-2). Då Sverige tillhör den andra gruppen koncentrerar vi oss här på HPI-2. Detta index har fyra delkomponenter; sannolikheten (vid födseln) att inte uppnå 60 års ålder, andel vuxna (16 – 65 år) som saknar grundläggande läs- och skrivförmåga, andel med justerad disponibel inkomst under halva medianen samt andelen långtidsarbetslösa (minst 12 månader). Sannolikheten att inte uppleva sin 60-årsdag är 8 procent i Sverige det är den, tillsammans med Israel, lägsta nivån. Andelen med läs- och skrivsvårigheter, enligt den här använda definitionen, är i Sverige 7,5 procent vilket är lägst i världen. Andelen med inkomster under halva medianen är som vi redan tidigare redovisat låg i Sverige, i FN:s undersökning har dock Slovakien, Luxemburg, Tjeckien och Finland lägre nivåer. Långtidsarbetslösheten är i detta sammanhang sorgebarnet för Sveriges del, nivån 1,4 procent är kanske inte en alarmerande hög andel men 11 av de 27 utvecklade länder för vilka jämförbara data finns uppvisar lägre nivåer. När de fyra delkomponenterna vägs samman blir resultatet att Sverige, med detta sätt att mäta, är det land i världen som har lägst andel fattiga medborgare.

Man kan naturligtvis ifrågasätta om det verkligen går att komprimera alla former av fattigdom eller deprivation i en enda siffra. Fattigdom är ett svårfångat och mångdimensionellt begrepp. Om man endast ser till den ekonomiska dimensionen, såsom i ovan nämnda OECD-undersökning eller i de flitigt använda materialen från Luxembourg Income Study, är fattigdom mycket ovanligt i Sverige. De svenska fattigdomsnivåerna är i alla sådana undersökningar internationellt sett mycket låga, men inte alltid lägst. När andra dimensioner, som i FN:s HPI, vägs in kommer vi förmodligen inte hela vägen fram men dock närmre, till vad vi egentligen menar med fattigdom och då har Sverige den lägsta nivån.

3.4 Barnens situation

Barnens utsatthet har varit i fokus i debatten under senare tid. Larmrapporter om utbredd barnfattigdom har under 2002 varit vardagsmat i dagspressen. Många ställer sig nog undrande till om det verkligen kan vara så illa ställt med barnens materiella standard som vissa av rapporterna gör gällande. Vi har valt att belysa denna fråga genom att jämföra Sverige med några andra mer eller mindre utvecklade länder i första hand utgående från samma OECD-studie som tidigare. Genom att omfördela inkomster till barnfamiljer och skydda barnen från fattigdom vill man utjämna chanserna i livet och förebygga social utslagning. Alla OECD-länder har system för att gynna barnfamiljer, men de skiljer sig såväl i storlek som i utformning. Ett flertal studier har visat att de svenska barnen har en bättre relativ standard än vad som är vanligt i andra länder (se bl.a. Björklund & Freeman, 1994). Den ekonomiska krisen och besparingarna i Sverige har dock träffat barnfamiljerna relativt hårt¹². Barnfamiljernas relativa ekonomiska position försämrades fram t.o.m. 1995, därefter bröts trenden¹³.

Beräkningarna från OECD visar emellertid att barnen i Sverige, fortfarande 1995 när deras situation var som sämst, hade en god relativ standard (tabell 3.6). Barn under 18 år har i beräkningen antagits få samma ekonomiska standard som familjen i sin helhet. Barnens standard jämförs med genomsnittet för hela befolkningen. De svenska barnens relativa position i samhället hamnar i en sådan jämförelse på tredje plats efter barnen i Belgien och Finland.

¹² Se Regeringens proposition [1997/98:1].

¹³ Se Regeringens proposition [2001/02:100].

Tabell 3.6 Barnens relativa disponibla inkomst

	Nivå 90-tal	Förändring (PE)	Avser år
1 Belgien	104,9		1983–1995
2 Finland	100,9	2,8	1986–1995
3 Sverige	98,9	-2,2	1983–1995
4 Grekland	97,7	3,5	1988–1994
5 Norge	97,6	1,1	1986–1995
6 Danmark	97,2	-2,5	1983–1994
7 Frankrike	94,9	0,4	1984–1994
8 Ungern	93,0	-6,0	1991–1997
9 Tyskland	90,8	-2,6	1984–1994
10 Österrike	89,9	0,1	1983–1993
11 Nederländerna	89,3	0,0	1985–1994
12 Irland	88,9	2,1	1987–1994
13 Italien	88,9	-1,3	1984–1993
14 Kanada	87,6	0,0	1985–1995
15 Australien	85,6	-1,1	1984–1994
16 Storbritannien	85,0	-3,5	1985–1995
17 Turkiet	84,7	-4,1	1987–1994
18 USA	84,1	2,5	1984–1995
19 Mexiko	83,2	-1,0	1989–1994

Källa: Förster [2000].

Barnen i Sverige har dock under mätperioden fått en relativ standardförsämring. Detsamma gäller i drygt hälften av övriga länder. Det är bara barnen i Grekland, Finland, USA, Norge och i vis mån Frankrike som fått det relativt bättre. Det bör noteras att mätperioderna varierar.

Ett annat viktigt mått på barnens ekonomiska situation är hur stor andel som lever i relativ fattigdom. Med detta mått bildar de nordiska länderna tillsammans med Belgien en grupp av länder med betydligt lägre barnfattigdom än de övriga (tabell 3.7). I botten återfinns Mexiko och USA där över vart femte barn lever i relativ fattigdom.

Tabell 3.7 Andelen barn som lever i relativ fattigdom

	Nivå 90-tal	Förändring (PE)	Avser år
1 Finland	2,1	-0,8	1986–1995
2 Sverige	2,7	-0,3	1983–1995
3 Danmark	3,4	-1,2	1983–1994
4 Belgien	4,1		1983–1995
5 Norge	4,4	0,5	1986–1995
6 Frankrike	7,1	0,5	1984–1994
7 Österrike	7,3	1,8	1983–1993
8 Nederländerna	9,1	5,8	1985–1994
9 Ungern	9,7	1,7	1991–1997
10 Tyskland	10,6	4,5	1984–1994
11 Australien	10,9	-4,6	1984–1994
12 Grekland	12,3	-0,3	1988–1994
13 Irland	13,4	0,1	1987–1994
14 Kanada	14,2	-1,6	1985–1995
15 Storbritannien	17,4	7,7	1985–1995
16 Italien	18,8	7,3	1984–1993
17 Turkiet	19,7	-0,7	1987–1994
18 USA	23,2	-2,7	1984–1995
19 Mexiko	26,2	1,4	1989–1994

Anm.: Tabellen avser andelen, angiven i procent, av barnen i respektive land som lever i ett hushåll vars inkomster understiger halva medianen av den justerade disponibla inkomsten för hela befolkningen.
Källa: Förster [(2000)].

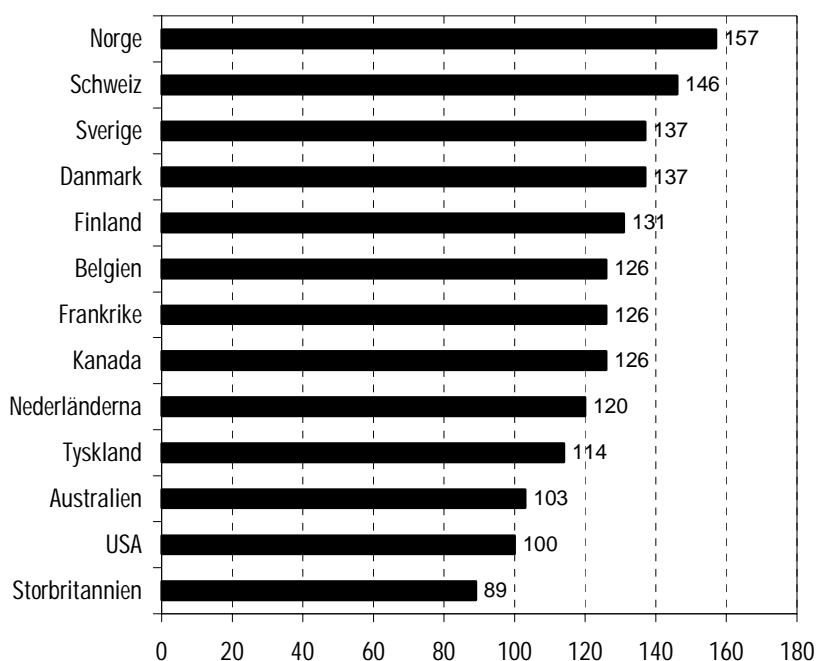
Barnfattigdomen har minskat i åtta länder, däribland Sverige, och ökat i tio. Anmärkningsvärt är de kraftiga ökningarna i Storbritannien, Italien och Nederländerna.

De svenska barnen lever alltså på en, i ett internationellt perspektiv, god relativ ekonomisk standard och den ekonomiska utsattheten är låg. De här använda relativa måtten säger dock inget om den absoluta nivån. Vi vet att den allmänna levnadsstandarden i Sverige jämfört med övriga OECD-länder har sjunkit successivt under de senaste 30 åren (BNP/capita). Hur ser mot denna bakgrund de svenska barnens absoluta standard ut jämfört med barn i andra länder? Och hur står sig den materiella nivån hos svenska låginkomstbarn i en internationell jämförelse?

I en rapport från februari 2002 används data från LIS (Luxembourg Income Study) för att göra sådana jämförelser. Genom att justera den inkomstfördelningsstatistik som där finns tillgänglig med köpkraftspariteter (PPP) kan både nivå och fördelning analyseras.

I rapporten delas barnen i ett antal länder in i tre grupper, rika, medel och fattiga. Därefter jämförs köpkraften för de tre grupperna med motsvarande grupper i andra länder. Då rapportens författare är verksamma i USA jämförs övriga länder med just situationen i USA. För Sveriges del blir utfallet att rika svenska barn har en köpkraft som motsvarar 54 procent av köpkraften hos de rika barnen i USA. De svenska medelinkomstbarnen har en köpkraft motsvarande 80 procent av medelinkomstbarnen i USA. Låginkomstbarnen i Sverige har en köpkraft på 137 procent av den hos de amerikanska låginkomstbarnen. Det kan alltså konstateras att barnfattigdomen är låg i Sverige samt att inkomstnivån i de svenska barnhushåll som har lägst inkomster är internationellt sett hög. I diagram 3.13 nedan visas resultaten för låginkomstbarnen i samtliga länder som ingår i studien.

Diagram 3.13 Real inkomst hos "låginkomstbarn" (decil 1)



Källa: Smeeding, T. & Rainwater, L. [2002].

3.5 Tidsperspektivet

Av statistiska skäl bygger de flesta fördelningsstudier på tvärsnittsdata och/eller beskriver hur successiva tvärsnittsdata förändras över tiden. I många avseenden är livsinkomsterna att föredra framför årsinkomster när fördelningen av ekonomiska resurser analyseras. De enskilda människorna gör sina livskarriärer och kan över livet återfinnas som såväl låginkomsttagare som höginkomsttagare. Inkomster, familjesituation och mycket annat kan ändras. I detta avsnitt diskuteras kort hur bilden av inkomstfördelningen förändras när tidsperspektivet förlängs.

Till att börja med kan det konstateras att en individs placering i inkomstfördelningen varierar över tiden, inkomströrligheten är därför relevant när inkomstfördelningen analyseras. Rörligheten visar t.ex. hur vanligt det är att personer med låga inkomster ett visst år har högre inkomster under ett senare år. Rörlighetsmått kan därför användas för att avgöra om chanserna till goda livsinkomster blir mer eller mindre ojämnt fördelade över tiden. Framför allt ger dessa mått bättre kunskaper om hur vanligt det är att människor varaktigt fastnar i en situation med svag ekonomi. I den fördelningspolitiska redogörelsen i 1999 års budgetproposition¹⁴ visades att rörligheten i justerade disponibla inkomster hade minskat under 1990-talet jämfört med tidigare decennier. Huvudförklaringen bedömdes vara att skattereformen medförde betydligt bättre mätningar av kapitalinkomster, bl.a. genom basbreddningen av kapital och bättre kontrolluppgifter.

Den ökade arbetslösheten kan också minska rörligheten. Det blir allt svårare för ungdomar och andra grupper att få tillfälliga jobb. Många fastnar under en lång tid på de inkomstnivåer som garanteras i arbetslöshetsförsäkringen. Ju fler som blir förtidspensionerade, långtidssjukskrivna eller beroende av socialbidrag för längre tider, desto mindre blir inkomströrligheten.

Frågan är om den ekonomiska återhämtningen har ökat inkomströrligheten. Till vårpropositionen 2000 uppdaterades beräkningarna för perioden 1991-1998.¹⁵ Där visades bl.a. hur individuella disponibla inkomster för personer i åldern 20-64 år förändras över tre år.

Cirka 30 procent av de personer som 1990 tillhörde låginkomstgruppen hade tre år senare en högre inkomst, dvs. de hade

¹⁴ Regeringens proposition [1998/99:1].

¹⁵ Regeringens proposition [1999/2000:100].

flyttat till medelinkomstgruppen. Ungefär tre procent av låginkomsttagarna hade fått höga inkomster medan således 67 procent var kvar i låginkomstgruppen 1992. Resultaten i denna så kallade övergångsmatrix visar att inkomströrligheten har varit stabil under 1990-talet.

Inkomströrligheten kan mätas också med det så kallade Shorrocks index (M) avseende Gini-koefficienten. Mobiliteten mäts som den utjämning av inkomstspridningen som uppkommer när undersökningsperioden förlängs. Med detta mått minskade rörligheten något i början av perioden och ökar något den sista perioden 1996–1998. Inkomströrligheten är dock påfallande stabil.

När fördelningsfrågorna diskuteras normativt, som en policyfråga, handlar det påfallande ofta om vilka konsekvenser som denna rörlighet bör få på regelsystemen – eller snarare vilka besparingar som staten skulle kunna göra genom att låta individerna själva genom lån och sparande internalisera vissa av dagens sociala kostnader i sin privata ekonomi. Paradexemplet är studier. Vi har i Sverige ett förhållandevis generöst studiefinansieringssystem, bl.a. med motiveringen att det skall fungera som ett incitament att bryta klassgränser och minska den s.k. sociala snedrekryteringen, som när frågan analyseras ur ett livscykelperspektiv visar sig innebära en inte obetydlig subventionering av de grupper som sammantaget erhåller de högsta livsinkomsterna. Hur skall vi se på detta? Är det relevanta ur fördelningssynpunkt just livsinkomsten eller är det att fattiga studenter i tvärsnittsjämförelsen inte är fullt så fattiga som de annars skulle ha varit. Eller är den relevanta bedömningsgrunden något helt annat, t.ex. hur framgångsrikt systemet är i ett dynamiskt perspektiv att locka fram studiebegåvningar som annars inte skulle läsa vidare? Hur fattig är en student, eller för den delen en vuxenstuderande? Bestäms det av de medel man har att disponera under studieåret eller är det mer relevant att hypotetiskt se till den alternativa inkomst på marknaden vederbörande indirekt sagt vara ett sämre val för honom eller henne genom att välja studier. Genom att värdera frågan med den enklaste formen av ekonomisk standardteori minskar ojämlikheten i samhället. Detta är naturligtvis ingen rekommendation att man skall göra så. Och fortfarande kvarstår att politiken finns till av i huvudsak helt andra skäl än de fördelningspolitiska i den form de presenteras i finansplaner och annorstädes.

Ett annat sätt att belysa tidsperspektivet på är att utgå från hur inkomsterna utvecklas över livscykeln och hur olika trans-

fereringssystemens omfördelade effekter verkar vertikalt och horisontellt. Enligt en ESO-rapport¹⁶ består de offentliga transfereringarna till hushållssektorn till 50 procent av omfördelningar över en och samma individs livscykel och till 25 procent till vardera rena omfördelningar respektive "rundgång" där den enskilde får tillbaka en del av vad han eller hon redan betalat i skatt och avgifter. En liknande studie kommer att genomföras i bilaga 9 till denna Långtidsutredning och berörs därför inte närmare här.

¹⁶ Ds 1994:135.

4 Vanligt folk

När inkomstfördelningens uppbyggnad och utveckling skall förklaras är den gängse metoden att dela upp den i mindre beståndsdelar. Genom att slå sönder problematiken i ett antal delproblem kan politiken och dess förutsättningar diskuteras och sedan analyseras med utgångspunkt från de frågeställningar som uppkommer. Såväl mängden av målkonflikter som osäkerhet kring hur data skall tolkas gör en sådan disaggregering nödvändig. Övergripande mått och bedömningar fungerar bara som ett första steg i analysen.

Ett sätt att dela upp problematiken är att studera olika inkomstslag och se hur de påverkar, bidrar till eller motverkar, ojämnheten i fördelningen av disponibla inkomster. Man talar ofta om skatternas utjämnande effekt eller kapitalinkomsternas snedvridande effekter. Ett annat angreppssätt är att dela upp befolkningen i olika typer av undergrupper och undersöka hur fördelningen mellan och inom grupperna ser ut. Undergrupperna kan vara definierade enligt decilgrupper i inkomstfördelningen, ålder, social bakgrund, etc. Det är också vanligt att vissa grupper såsom låginkomsttagare, socialbidragstagare, pensionärer, ensamstående föräldrar, barn eller ungdomar specialstuderas. Det finns gott om studier som analyserar inkomstbildningen och fördelning inom dessa specialgrupper. Den grupp som "blir kvar" och som utgör huvuddelen av kärnarbetskraften anses i dessa sammanhang ofta vara mindre intressant. Vi tror dock att inkomstbildningen i just denna grupp är av central betydelse för hur inkomstfördelningen utvecklas på både kort och lång sikt. Inte minst är gruppen intressant vid en bedömning av de effekter fördelningspolitiken kan ha på olika typer av ekonomiska incitament. Nedan har vi därför valt att fokusera diskussionen på vad vi kallat "vanligt folk".

4.1 Den valda gruppen

För att få fram denna grupp beskär vi data¹ över det svenska folket genom att för det första ta bort alla som uppnått 65 års ålder och ungdomar, yngre än 30 år. De fördelningsfrågor som hör ungdomen till är huvudsakligen av en annan karaktär än de som gäller för den vuxna delen av befolkningen. Så länge vi inkluderar den stora populationen av studerande, helt eller delvis hemmaboende, delårsarbetande, m.m. uppkommer en mängd tolkningsproblem som försvårar varje analys. Det gäller även efter de mest ambitiöst gjorda ansatser att rensa för hemmaboenden, studier och annat. De fördelningspolitiska frågeställningar som mera direkt berör ungdomsgrupperna är sådana att de mår bäst av att analyseras och diskuteras separat. Det är också väl belagt att de inkomster som registreras för åldersgrupper under 25 till 30 års ålder nästan inte har något som helst statistiskt samband med vad som senare blir individens samlade livsinkomst.²

Målsättningen med att söka skära ut en grupp under rubriken "vanligt folk" är att skapa ett underlag för att diskutera hur det ser ut just för den stora majoriteten av etablerade människor på arbetsmarknaden. Ett minimikrav för att tillhöra denna grupp är naturligtvis att man har en löneinkomst, de som saknar en sådan exkluderas alltså. Som följd av denna selektion försvinner den väldigt svåranalyserade gruppen *företagare* ur redovisningen. Någon kan reflektera att vårt fokus på kärnarbetskraften innebär att vi definierar bort betydande fördelningspolitiska problem och viktiga frågeställningar. Men avsikten är den motsatta. Grupper vid sidan av kärnarbetskraften förtjänar sin separata analys för att relevanta frågeställningar skall framstå med önskvärd skärpa. Hur fördelning och fördelningspolitik verkar inom gruppen "etablerade" är i sig en viktig bedömningsgrund för den politik som bedrivs och skulle kunna bedrivas – i ett antal frågeställningar kanske den viktigaste.

I syfte att tydliggöra denna målgrupp för analysen har vi valt att beskära det statistiska underlaget ytterligare. Vi har även tagit bort den grupp av personer som till mer än 50 procent har sin inkomst från de offentliga transfereringssystemen. Därigenom elimineras naturligtvis en grupp medborgare som stat och kommun i sina fördelningspolitiska överväganden har stor anledning att bekymra

¹ I analysen har data från HEK avseende år 2000 använts, se avsnitt 3.2.1 för en kort beskrivning av HEK-undersökningen.

² Se t.ex. Björklund, A. & Fritzell, J. [1992].

sig för, vilket ytterligare understryker att poängen med att utföra en analys på "vanligt folk" alls inte är att ge en bild av den samlade fördelningspolitiska problematiken. De bortdefinierade grupperna bör självfallet diskuteras som en separat frågeställning och i det sammanhanget naturligtvis också jämföras standardmässigt med gruppen förvärvsaktiva.

Bortfall

Efter samtliga selektioner återstår drygt en fjärdedel av befolkningen. Åldersvillkoret sorterar bort över halva befolkningen. Efter att de utan lön och de transfereringsberoende sorterats bort återstår drygt hälften av dem i förvärvsaktiv ålder.

Tabell 4.1 Antal individer efter selektion

	Antal i befolkningen	Antal observationer
Hela befolkningen	8 654 400	33 158
30–64 år	4 005 700	14 841
med lön	2 471 500	9 156
exkl. transfereringar	2 323 800	8 669

Källa: HEK, Statistiska centralbyrån (SCB) och Finansdepartementets beräkningar.

4.2 Analys

Den totala ojämnheten i inkomstfördelningen kan ha många olika orsaker. En del beror på hur lyckosamma individerna är på marknaden; en del är höglönlade medan andra erhåller en mer blygsam ersättning för sitt arbete. I vilken mån dessa skillnader kan hänföras till skillnader i produktivitet gör vi inga anspråk på att förklara. Skillnaderna i disponibla inkomster kan även bero på individernas fria val, en del väljer att arbeta mindre än heltid och prioriterar på det sättet den ökade fritiden högre än den minskade inkomsten. Familjesammansättning och försörjningsbörda påverkar även de slutresultatet. Slutligen har vi effekterna av den omfördelning som den offentliga sektorn orsakar med skatter och transfereringar.

För att få ett grepp om hur ojämnheten i inkomstfördelningen uppkommer har vi delat upp inkomstfördelningen i ett antal steg där vi börjar med timlönefördelningen och slutar med ekonomisk standard uttryckt som justerad disponibel inkomst.³ Effekterna av de olika stegen påverkas naturligtvis av i vilken ordning stegen utförs. Vi har försökt att ta stegen i en ordning som ger oss möjlighet att dela in effekterna i marknad, individ/familj samt fördelningspolitik. I tabell 4.2 nedan visas hur de olika stegen påverkar Gini-koefficienten.

Tabell 4.2 Gini-koefficienten för olika inkomstbegrepp

Inkomst	Gini-koefficient	Förändring
0. Timlön	0,179	
1a. Årslön	0,259	0,080
1b. 1a + skattepliktiga transfereringar	0,232	0,053
2. 1b – inkomstskatt	0,203	-0,029
3. 2 + övriga faktorinkomster efter skatt	0,212	0,009
4. Bilda hushåll	0,211	-0,001
5. Ekonomisk standard	0,192	-0,019

Källa: HEK, SCB och Finansdepartementets beräkningar.

Innan de olika stegen analyseras kan vi konstatera att fördelningen av timlöner är mer jämnt fördelade än den ekonomiska standard som uppnås i det avslutande steget. Den genomsnittliga lönen i analyspopulationen är 21 400 kronor i månaden. I kapitel 3 konstaterade vi att den svenska lönespridningen är mycket jämn även i ett internationellt perspektiv. Ändå är det just denna fördelning som förklarar den största delen av ojämnheten i ekonomisk standard.

Steg 1. Val av arbetstid

Detta steg kan göras på två sätt; antingen (a) genom att gå från timlön till faktisk årslön eller (b) från timlön till faktisk årslön plus inkomstbortfallsförsäkringar. Den faktiska arbetstiden är inte

³ Se appendix för en noggrannare beskrivning av vad som avses med justerad disponibel inkomst.

nödvändigtvis ett resultat av aktiva frivilliga val från individernas sida. Gränsen mellan vad som skall värderas som frivilligt respektive ofrivilligt är med nödvändighet vag. Inom vissa sektorer är deltidsarbetet mer utbrett än inom andra och det är inte säkert att den som vill arbeta heltid erbjuds en heltidstjänst. Men på lite längre sikt bör dock arbetstiden i större utsträckning betraktas som frivilligt vald av individerna. Till bilden hör också att staten på olika sätt söker sätta press på arbetsgivare och fackliga organisationer att omvandla deltidstjänster till heltid.

En annan observation är att det oftast är kvinnor som jobbar deltid. År 2001 arbetade t.ex. 90 procent av männen heltid jämfört mot endast 64 procent av kvinnorna.⁴ Det är den långa deltiden, 20 till 34 timmar per vecka, som är vanligast. Endast 7 procent av kvinnorna och 3 procent av männen arbetade mindre än 20 timmar i veckan. Kvinnornas deltidarbete har minskat över tiden, 1987 arbetade 40 procent av kvinnorna lång deltid, 2001 hade denna andel minskat till 30 procent.

Även om valet av arbetstid i första hand är individens kan man på goda grunder argumentera för att politiken på olika sätt påverkar detta val. Ett exempel är höga marginaeffekter som gör det relativt billigt att arbeta deltid eller, omvänt, gör det privatekonomiska utbytet av att gå från del- till heltid litet. Hur, och varför, kvinnor och män väljer att dela sin tid mellan marknadsarbete, hemarbete och fritid behandlas i bilaga 12 till denna långtidsutredning.

a) Faktiskt arbetad tid

Om man endast ser till timlönen eller *ersättning per tidsenhet* är fördelningen förhållandevis jämn. Det gäller som vi visade i föregående kapitel i internationell jämförelse och det gäller, som framgår av tabellen, i förhållande till övriga redovisade inkomstmått. Även efter all sammantagen fördelningspolitik är spridningen i disponibel inkomst större mellan individerna än vad som gäller på den mest basala nivån – lönersättning per tidsenhet.

I det första steget i analysen går vi från fördelningen av timlöner till fördelning av årslöner. Gini-koefficienten ökar med hela 80 punkter, från 0,179 till 0,253, i detta steg. Det som förklarar ökningen är skillnader i arbetad tid. Dessa skillnader kan i sin tur

⁴ Uppgifterna om arbetstid kommer från SCB:s arbetskraftsundersökning, AKU. Med heltid avses här minst 35 timmar per vecka.

bero på skillnader i arbetstid, dvs. att individernas normala arbetstid motsvarar olika andelar av heltidsarbete. Skillnaderna kan också bero på att alla inte arbetar hela året, en del är säsongarbetare andra arbetslösa, föräldralediga, sjukskrivna eller studerar delar av året.

b) Kompenserad tid

I detta alternativ ingår även alla inkomstbortfallsförsäkringar⁵ när steget från timlön till arbetsinkomst tas. Ojämnheten blir 27 punkter lägre än i alternativ a. Steget från timlön ger här en ökning av ojämnheten med 53 punkter i stället för 80. Om man vill komma närmre betydelsen av *val* av arbetstid kan denna jämförelse vara väl så relevant. Skillnader som uppkommer av arbetslöshet, sjukfrånvaro eller föräldraledighet blir då mindre betydelsefulla⁶ och kvar blir skillnader som uppkommer av individernas egna, frivilliga eller ofrivilliga, val.

Inkomstbortfallsförsäkringarna omfattar drygt 30 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt fem procent av lönesumman. Trots att beloppen således är begränsade har försäkringarna en högst påtaglig effekt på inkomstfördelningen. Detta är delvis en självklarhet då tid som annars skulle ha varit avlönad ersätts, delvis har det sin grund i att det finns ett klart samband som illustreras i kapitel 9 av att personer med lägre inkomst utnyttjar socialförsäkringarna mer än de med högre inkomst. De som är föräldralediga är ofta borta från arbetet en stor del av året och har därför en mycket låg löneinkomst. Föräldraledighet inträffar dessutom normalt tidigare i livet innan man nått sitt inkomstmaximum.

Steg 2. Inkomstskatt

I fördelningsanalyser som avser hela befolkningen brukar skatternas omfördelningseffekt vara större än vad som här redovisas. En anledning är att skatten sänker den disponibla inkomsten för dem som har en inkomst i förhållande till dem med ingen eller nästan ingen beskattningsbar inkomst. I denna mer

⁵ Med inkomstbortfallsförsäkringar avses samtliga skattepliktiga transfereringar; arbetsmarknadsstöd, sjukpenning, föräldrapenning och pensioner.

⁶ Dessa skillnader elimineras dock inte helt, den som är frånvarande från arbetet uppstår en ersättning som är lägre än den ordinarie lönen.

homogena grupp blir effekten måttlig, Gini-koefficienten sjunker med 29 punkter när skatterna dras. Skatterna på förvärvsinkomst motsvarar storleksmässigt drygt hälften av den ojämnhets som orsakas av olikheterna i arbetstid. Vi här har isolerat en grupp som utgör en betydligt större del av skatteunderlaget än vad deras numerär indikerar. Skattesumman i vår population uppgår till 215 miljarder kronor vilket motsvarar 52 procent av den totala inkomstskatten under året. Skatteuttaget inom gruppen anställda är förhållandevis proportionellt.

Steg 3. Övriga marknadsinkomster

Här läggs kapital- och företagarinkomster (efter skatt) till. Då renodlade företagare inte ingår i analysen (de har ingen uppgift om lön) består de övriga faktorinkomsterna här av kapitalinkomster. Reavinsterna ingår inte i analysen, dessa behandlas separat senare. Inkomstsumman ökar med mindre än 10 miljarder kronor (ca två procent) i detta steg men korrelationen mellan inkomst och förmögenhet är hög så kapitalinkomsterna tillfaller i hög utsträckning de med höga arbetsinkomster och ojämnheten ökar därför något. I sammanhanget måste detta steg och dessa inkomster betraktas som mindre intressanta. Kapitalinkomsternas betydelse för inkomstfördelningen är i huvudsak hänförliga till förekomsten av reavinst.

Steg 4. Hushållssammansättning och försörjningsbörda

Hittills har analysen avsett individer. I detta steg tas hänsyn såväl till andra hushållsmedlemmars inkomster som den försörjningsbörda som dessa och eventuella barn innebär. Inkomstbegreppet är detsamma som i steget innan (bruttoinkomst efter skatt), men det summeras till hushållsnivå och justeras för försörjningsbörda. Inkomstenheten förändras alltså men analysenheten är fortfarande individer (samma individer som i de tidigare stegen). Detta steg påverkar nästan inte alls den totala ojämnheten men medför sannolikt stora förändringar för individernas rangordning inom fördelningen. Höginkomsttagare med stor försörjningsbörda flyttas ned medan låginkomsttagare som delar hushåll med höginkomsttagare flyttas upp. Det är t.ex. känt att män med barn

tjänar mer än män utan barn, när hänsyn tas till försörjningsbördan för barnen flyttas fäderna neråt i fördelningen och bland männen medför detta en utjämning. Bland kvinnorna råder det omvända förhållandet, det är alltså kvinnor med redan i utgångsläget lägre inkomster som flyttas nedåt i fördelningen vilket medför ökad spridning bland kvinnorna.

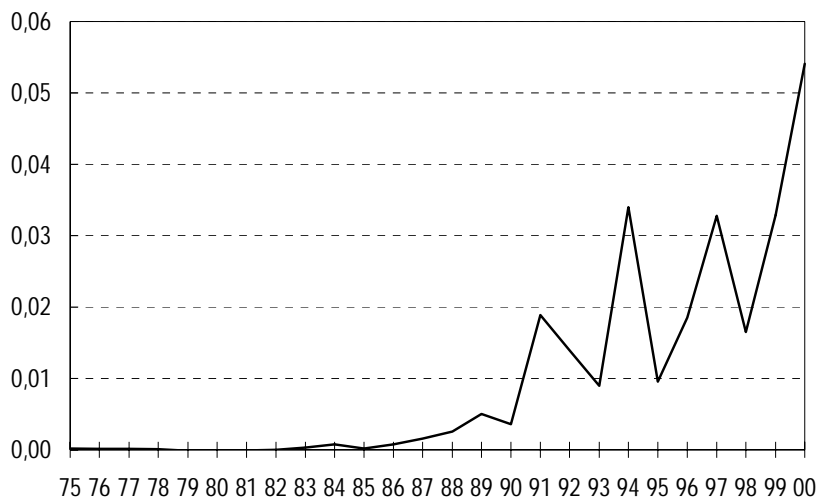
Steg 5. Skattefria transfereringar

Till sist adderas de skattefria transfereringarna som går direkt till hushållet. Dessa utgörs av de ekonomiska familjestöden, barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd, samt socialbidragen. Dessa bidrag har närmast genomgående uttalat fördelningspolitiska syften. Effekten är ändå, i denna del av befolkningen, begränsad. Gini-koefficienten minskar med 19 punkter. För de hushåll som mottar dessa transfereringar, då kanske framförallt bostads- och socialbidrag, är effekten högst påtaglig, men då de skattefria transfereringarna för gruppen i sin helhet endast uppgår till drygt 18 miljarder kronor blir effekten begränsad.

Reavinster

Reavinsterna ingår, som tidigare nämnts, inte i analysen. Anledningen är att dessa är så speciella till sin natur och påtagligt stör analysen om de inkluderas. Det analyserade året 2000 var reavinsterna på en nivå som saknar historiskt motstycke. Analysen i kapitel 3 visar att reavinsterna har haft stor betydelse för hur vi ser på inkomstfördelningens utveckling under 1990-talet, diagram 4.1 nedan visar skillnaden mellan Gini-koefficienten med och utan reavinst.

Diagram 4.1 Reavinsternas betydelse för Gini-koefficienten
1975–2000, absolut förändring



Källa: HEK, SCB och Finansdepartementets beräkningar.

Vi ser att effekten före 1990-talet var närmast negligerbar, därefter har den tilltagit och varierar kraftigt mellan åren. I kapitel 6 analyseras kapitalinkomster och förmögenhet mer i detalj. En av slutsatserna är att de höga nivåer på reavinster som vi sett i slutet av 1990-talet troligen är ett övergående fenomen orsakat av kraftiga obalanser på de finansiella marknaderna och att de i framtiden kommer att ligga på betydligt lägre nivåer. Prognosen är alltså att detta steg kommer att minska i betydelse.

Slutsatser

Gini-koefficienten för justerad disponibel inkomst år 2000 blir för den här analyserade gruppen 0,192, motsvarande för hela befolkningen är 0,233. Detta beror på att vi här har att göra med en mer homogen grupp. Överlägset störst betydelse för inkomstfördelningen i gruppen "vanligt folk" har lönefördelningen och val av arbetstid. Att individernas egna val har så stor betydelse för fördelningsutfallet har klara implikationer för fördelningspolitiken. Är det motiverat att med olika ingrepp söka neutralisera en

ojämnheter som uppkommit på grund av individernas egna preferenser? Vi har här att göra med en av fördelningspolitikens mest fundamentala frågeställningar. Om två individer har samma timlön men olika preferenser för fritid är det då *rättvist* att straffa den som väljer att lägga mer tid på arbetet? Att det som vanligen avses med fördelningspolitik, skatter och bidrag, inte har så stor utjämnande effekt i den här analyserade gruppen torde bero på att omfördelningen i stor utsträckning är utformad så att medel överförs från kärnarbetskraften till andra grupper. Inom kärn-
arbetskraften är det andra faktorer som avgör hur inkomsterna fördelas.

5 Marknad och löner

Det är en sedan länge väletablerad uppfattning bland ekonomer att den stora inkomstutjämnningen i samhället är den som sker inom det enskilda företags väggar. Människor är olika produktiva och i olika grad ambitiösa och pålitliga i hur de sköter sina arbeten. I lönekuvertet kommer detta bara delvis till uttryck. Det finns många goda skäl för att en sådan lönenivellering skall uppkomma också under beaktande av företagsekonomiska effektivitetsargument. Därtill kommer naturligtvis förhandlade lönesystem som systematiskt tenderar att peka i samma riktning. Speciellt i verksamheter där arbetskraft varit förhållandevis lätt utbytbar har det på många sätt varit både bekvämt och rationellt att hålla ett stort mått av enhetlighet och utjämning i lönestrukturen.

Detta gäller naturligtvis fortfarande. Som vi visade i kapitel 3 har Sverige vad gäller lönenivåerna den mest utjämnade lönestrukturen bland de länder för vilka det finns jämförbar statistik. Det är samtidigt uppenbart att marknadskrafter för närvarande på olika sätt börjat bryta in och påverka lönebildningen i riktning mot ökad lönespridning – framförallt på individnivå, men kanske också på yrkes- och branschnivå.

Den första fråga som då uppkommer är om detta är en fråga som hör hemma i en uppsats som primärt skall handla om fördelningspolitiken. Det första ytliga svaret är nej. Lönebildningen är en fråga för marknaden och för parterna. Staten skall i inkomstbildningsfrågor förhålla sig neutral. Samtidigt kommer man inte ifrån att det som sker på marknaderna påverkar det politiska klimatet. Detta kan i sin tur leda till allehanda kompensationskrav och åtgärder också på den politiska spelplanen. De flesta beskrivningar av inkomstskillnaderna i landet skiljer heller inte mellan vad som har uppkommit på marknaden och vad som åstadkommit via politik. Det talas ofta om vilka omfördelningar

som *har skett* mellan grupper utan närmare precisering av vad som har varit anledningen.

5.1 Marknadens legitimitet

Politiken kommer inte ifrån att den på olika sätt måste förhålla sig till vad som sker på marknaderna. Senast har t.ex. i valrörelsen hävdats att vissa grupper borde betraktas som underbetalda och att det är ett politiskt ansvar att rätta till detta. På många olika sätt kommer inkomstbildningens första led in i de politiska övervägandena. Det är mest en omdömesfråga hur mycket och på vad sätt. I skrivande stund är tidningarna fyllda med åsikter om huruvida det bör vara möjligt att uppbära såväl pension som en statsrådslön. Inledningsvis finns det därför anledning att rekapitulera några i debatten frekventa åsikter som brukar anföras vad gäller inkomster och inkomsters fördelning.

1. Inkomstskillnader behövs som incitament, men de behöver inte vara alls så stora som de tenderar att bli genom marknadskrafternas fria spel. Således behöver de begränsas genom den ekonomiska politiken.
2. Den som tjänar stora pengar har i någon mening gjort sig förtjänt av dessa. Någon har ju varit beredd att betala vad som behövts för att dessa höga inkomster skall uppstå.
3. Historiskt betingade förhållanden präglar alltför mycket lönestrukturen. Speciellt har detta drabbat kvinnolönerna som i många fall bör betraktas som diskriminerande låga. Det finns därför behov av att skapa instrument för rejäla relativförskjutningar mellan större kollektiv, vilket inte är speciellt lätt åstadkommet med dagens kollektivavtalsreglerade lönebildning.
4. Lönerna är orättvisa på individnivå. Flit och exceptionell talang ger en alltför dålig förklaring till varför inkomsterna fördelas på det sätt som sker. I stället är det mera tur slump och förslagenhet som betyder något. Många ytterst talangfulla människor arbetar i sitt anletes svett utan större pekuniär belöning. Med andra ord saknas till stora delar de yttre betingelser som skulle kunna ge lönebildningen en önskad legitimitet.

Listan med argument skulle kunna göras mycket längre. Den är dock fullt tillräcklig för att konstatera det uppenbara i att det finns

starka skäl, sett som ett led i den samlade fördelningspolitiken, att söka skapa någon form av "rättvisa" i vad som händer i inkomstbildningens allra första led.

5.2 En övergripande stabilitet i löner och lönerelationer

Vilka är de väsentliga infallsvinklarna för en diskussion kring den inkomstfördelning som uppkommer redan i produktionssystemet, och på vilka punkter har staten möjlighet att påverka denna fördelning?

Eftersom vi i det följande skall ägna huvudparten av utrymmet åt att diskutera två ytterlighetsproblem finns det skäl att inledningsvis söka ge frågan vissa proportioner. Den övergripande iakttagelsen är att etablerade lönestrukturer har en närmast förbluffande robusthet. Vi har i kapitel 3 beskrivit den utjämning som skedde kring 1970 med viss fortsättning under resten av 1970-talet, men hur det därefter har skett mycket lite. När vi talar om en rekyl i utvecklingen under senare år handlar det trots allt om krusningar på en yta. Visst är det någon form av trendbrott som skett i och med att lönebildningen tydligare gjorts individuell och differentierad, men till åtminstone vissa delar kan detta ses som en naturlig reaktion på en tidigare sammanpressning av lönerna som kanske drivits allför långt. Inte minst utvecklingen inom den offentliga sektorn antyder något sådant.

Den starkaste balanserande kraften i lönebildningen är antagligen den kultur av i huvudsak gemensamma värderingar kring vad som är rimliga lönesättningskriterier som mellan arbetsgivare och fackföreningar finns på de flesta större arbetsplatser. Löner skall inte upplevas varken som oskäligt höga eller oskäligt låga. Så sent som år 1992 när en av författarna till denna rapport på långtidsutredningens uppdrag intervjuade ledningar för förbund på arbetsgiversidan fanns inte någon större entusiasm för att på bred front introducera en fri lönesättning. Den kritiska hållningen till den utveckling i sådan riktning som samtidigt drevs från Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) var i samtalen mycket starkt uttalad.¹ Rent ideologiskt har situationen förändrats, men knappast reellt ute i företagen. Man eftersträvar en lönekultur som uppfattas som rimlig och rättvis i den lokala miljön.

¹ Bröms, J. [1992].

När vi i det följande diskuterar vad som under senare år har hänt med vissa höga löner och ersättningar, och när vi diskuterar sannolikheten för att det skall uppkomma sektorer i ekonomin med påtagligt låga löner eller låga inkomstnivåer i andra former t.ex. bland egenföretagare, är det således inte den generella bilden som diskuteras. Det är sannolikt fortsatt rejält robust och kan bara förändras i långsam takt.

Det hindrar inte att det också inom denna ram finns en uppsättning viktiga frågor med den gemensamma nämnaren att det i framtiden kan bli svårare att upprätthålla dagens starkt sammanpressade lönestruktur. Till en del handlar det om internationellt verkande globala krafter. Till en annan del handlar det om mera inhemskt betingade förhållanden, som kan vara mer tillgängliga för nationell ekonomisk-politisk påverkan.

Finansdepartementets fördelningsanalysenhet säger exempelvis i en studie över den fördelningspolitiska utvecklingen sedan 1975 att inkomstklyftorna ökat. Som första mest övergripande analys konstaterar man att detta "har skett inte bara i Sverige utan också i många andra länder. Åtskilligt pekar på att globala förändringar bidrar till ökningen, t.ex. en ökad efterfrågan på arbetskraft med hög utbildning och en minskad på dem med lägre utbildning."²

Hur bör vi rent värderingsmässigt förhålla oss till globala tendenser av detta slag? Självfallet kan vi på grundval av den fördelning som sker på marknaden bedriva en viss välavvägd fördelningspolitik genom att ta från dem med högre inkomster och ge till dem med lägre. Med välavvägd måste här menas en politik som inte i alltför hög grad förstör viktiga incitament och som leder till att den välbetalda arbetskraften väljer att verka med något annat land som bas, även om just en sådan skatteflykt skulle innebära att högt ställda fördelningspolitiska ambitioner statistiskt sett skulle komma att framstå än mera framgångsrikt fullföljda.

Sverige har som nation knappast något alternativ till att försöka utvecklas på bästa sätt i en global miljö som har vissa kännetecken – bl.a. att en låglönekonkurrens tränger sig närmare för många tillverkningsprocesser samtidigt som stora inkomster kan skapas genom att man internationellt, och i stor skala, lyckas lansera tekniska och marknadsmässiga lösningar med plusvärden i förhållande till vad konkurrenterna kan erbjuda. Förmågan att kunna åstadkomma det lilla (men ibland mycket stora) extra synes

² Regeringens proposition [1996/97:1].

ha fått ett snabbt växande marknadsvärde, samtidigt som priset på att göra det förutsebara och standardiserade är utsatt för en allt intensivare priskonkurrens. I det senare avseendet är det en starkt etablerad svensk åsikt att vi inte ens skall försöka skydda oss mot s.k. låglönekonkurrens. Frihandelsideologin förefaller väl etablerad, även om det numera är EU som har det avgörande ordet i frågan.

5.2.1 De rika i USA

En för det fortsatta fördelningspolitiska tänkandet viktig artikel publicerade av Paul Krugman medan arbetet på denna uppsats var i sin slutfas.³ Utgångspunkten är de extremt rika och välbetalda i USA. Här har det enligt Krugman på mycket kort tid skett en återgång till den ostentativa överflöds konsumtion som fram till den stora depressionen präglade livet bland olje- och järnvägsbaroner. Inkomstspridningen har ökat efter hela inkomstskalan: De rikaste 0,1 procenten har fått avsevärt mer än resten av den rikaste procenten, vilka ökat sina inkomster snabbare än den översta decilgruppen i genomsnitt, vilkas inkomster vuxit ifrån den stora medelklassen som i sin tur haft en klart bättre utveckling än de riktigt lågbetalda. Frågan har fått en sådan dignitet att resursfördelningen måste tillskrivas betydande makroekonomisk betydelse bl.a. som förklaring till den stagnation som skett i reallöneutvecklingen från mitten och nedåt på inkomststegen.

För att förklara det som skett räcker enligt Krugman inte de vanliga ekonomformuleringarna – företrädesvis globaliseringen, karaktären på den tekniska utvecklingen och stjärnteorin, dvs. att ekonomin numera genom framförallt TV-mediet skapar ett fokus på verksamheters "superstars" som möjliggjort extrema ersättningsnivåer. Dessa teorier avfärdas inte som betydelsefulla förklaringar till vad som skett – och det är viktigt att understryka – men han lägger till ytterligare en: Att det i beslutsprocesserna skett maktförskjutningar och att ett antal grundläggande värde- och kulturförändringar som öppnat fältet för helt andra ersättningsnivåer. Den osynliga handen har ersatts med det osynliga handslaget i ett styrelserum. Att Krugman i det avseendet gör en betydelsefull och korrekt iakttagelse kommer vi att argumentera mera utförligt kring längre fram i detta kapitel.

³ Krugman, P. [2002].

Den bild han målar är av 1950-, 60- och 70-talen som en mellanfas i utvecklingen med andra ideal och andra sociala förhållanden än vad som gällde tidigare och jämfört med vad som nu gäller. Krugman talar om perioden som The Great Compression. Då fanns visserligen också betydande inkomstskillnader, men långt ifrån dagens och långt ifrån vad som gällde under seklets första tredjedel. En viktig och förklarande skillnad är att värderingarna i samhället efter kriget var annorlunda och premierade helt andra saker än överflöd och lyxkonsumtion. Sådant var snarast något man hade anledning att känna skamsenhet över. Den duktige, samvetsgranne teknikern i grå kostym var något av samhällets idol. Det var på den tiden då verkstadstekniker, med olja och verktygsfett under naglarna, också i Sverige var väl företrädda på högsta nivå i näringslivets organisationer. I detta kulturella avseende framhålls av Krugman – på kanske inte helt välinsatta grunder – dagens Sverige som något som borde vara ett föredöme för USA. I ett väl fungerande samhälle behöver inkomstskillnaderna inte vara så stora som de nu blivit. De frågor vi själva har att överväga handlar om huruvida också Sverige och resten av Europa, med något eller några decenniers eftersläpning, är på väg in i en utvecklingsbana liknande den USA genomgått och vad vi i så fall kan göra åt saken.

Krugmans teorier växer fram i nära symbios med den dagsaktuella politiska debatten och dess kraftfält. I fördelningsfrågan blir de resurser som företagavärlden lägger ned på att inför allmänheten förneka och bortförklara det trots allt uppenbara som har skett på inkomstfördelningens område, till en ändamålsenlig slagpåse. Krugman skjuter skarpt mot kapitalets olika think-tanks och lobbygrupper. Men till den politiska sfären hör också vissa mera subtila frågor. En sådan handlar om hur ersättningarna till företagsledare fått utvecklas inom ramen för tekniska system av en sådan komplexitet att det är tveksamt om ens ansvariga styrelseledamöter genomskådat vad de beslutat om när olika bonusprogram antagits. Här finns en uppenbar parallell också till politikens område där sakområde efter sakområde byggs som skyddade revir för en liten grupp detaljkunniga specialister. Vanliga bildade tidningsläsare göre sig inte besvär. Även om det skulle vara en skröna, så är det en illustrativ sådan, att landets knappa handfull personer som begriper vårt kommunala skatteutjämningsystem inte skall vara tillättna att flyga med samma flygplan.

Samhället blir otvivelaktigt alltmer komplicerat och svårtillgängligt för det mer respektfullt sakliga samtal Krugman framhåller som ett av det bara några decennier äldre samhällets kännetecken. Dagens förhållanden leder enligt honom till en för det konstruktiva samtalet fördummande polarisering efter höger-vänsterskalan där problemformuleringsmonopolet i nordamerikansk debatt allt tydligare förskjutits åt höger inom bägge de stora partierna. Och anledningen får till stor del sökas i frågor som ligger inom inkomstbildningens och inkomstfördelningens område. Intresset ljuger inte och nu har det, enligt Krugman, i alltför stor utsträckning släppts in i de fina salongerna.

På denna punkt finns det anledning att stanna upp med några reflektioner kring svenska förhållanden på grundval av iakttagelser vi kunnat göra under de många spontana privata samtal som är en naturlig del i ett utredningsuppdrag som detta. För det första är det uppenbart att den sorts dominans på åsiktsbildningens område som Krugman – med rätt eller fel – hävdar kommit att prägla debatten i USA inte har någon motsvarighet i Sverige. Tvärtom är "vänsterperspektivet" mycket väl företrätt bland såväl opinionsbildare som myndighetsföreträdare. Även om politiken med 60-talsmätt mätt av yttre omständigheter kan synas kantra mer och mer åt ett högerhåll handlar det sällan om ideologi. Tvärtom synes väl så många ha sitt hjärta till vänster som till höger. I svensk debatt finns påtagligt två sidor att lyssna till.

Men det är kanske inte det som är poängen utan själva den polarisering som vuxit fram som en följd av ett allt intensivare och mera professionellt medvetet fört krig om opinionerna. Informationsfunktionerna inom de flesta organisationer har fått avsevärt stärkta resurser och en starkare ställning internt. De är inte längre som under 60-talet bara trycksaksproducenter. Budskap skall utan störande dissonanser hamras in och göras till opinion. Alla vet att pengar och favörer som kan utverkas via de politiska processerna är oerhört viktiga för organisationers prestige – och för deras medlemmars välfärd. Ekonomer talar om rent-seeking genom lobbyverksamhet. Allt detta kan vara bekymmersamt eftersom det kan leda mot en ökande intolerans i förhållande till åsikter och faktaredovisningar som inte överensstämmer med den bild man från olika intressegrupperingar och politiska partiers sida vill skall styra opinionsbilden.

Vi tycker oss – hos mycket insatta och kunniga människor med ett mycket starkt samhällsengagemang – ha mött så mycket av

undertryckt genuin ilska över såväl en maktelits benägenhet att sko sig som över yttringar av långvarigt bidragsutnyttjande inom välfärdssystemen att det skrämt oss. "Den sortens leverne vill jag inte finansiera med min skatt." Som vi läser opinionsbilden bland socialt engagerade statstjänstemän, inklusive oss själva, finns här en oerhört stark plädering för någon sorts back to basics utveckling med udd riktad både mot höger och vänster, men som är dåligt företrädd i den partipolitiska debatten. Problemet är svårt att artikulera, varför det fått ske på detta inlindade och indirekta sätt. Vi skyller på Krugman som provocerat oss.

5.2.2 Makteliten i Sverige

Ser vi till vad som i Sverige händer på den spontana inkomstbildningens område, dvs. utanför den egentliga inkomstpolitiken men samtidigt inom politikens intresseområde, kan man ana ett antal tendenser som alla pekar i riktning mot ökande inkomstskillnader, men vars styrka vi har svårt att bedöma. Mest spekulativt är naturligtvis de extremt kraftigt höjda ersättningar som utgår till ett begränsat toppskikt inom privat näringsliv, dvs. den grupp som Krugmans artikel i huvudsak handlar om. Landsorganisationen i Sverige (LO) har i sina nu årliga studier av vad man kallar makteliten valt att söka belysa vad som sker på detta område. I den senaste studien⁴ visar man bl.a. hur inkomsterna av tjänst eller tillfällig förvärvsinkomst (dvs. diverse arvoden) för de personer som innehavt vissa ledande tjänsteställningar inom näringslivet på ett år mellan 1999 och 2000 ökade från motsvarigheten till 32 årslöner för en industriarbetare till 46 motsvarande löner. År 1980 var motsvarande tjänsteställningar "avlönade" med mindre än 10 industriarbetarlöner. Det handlar naturligtvis om ett mycket litet urval av unika tjänster som ger begränsat avtryck i den totala statistik vi i övrigt tittar på – men ändå. Som jämförelse kan nämnas att Krugman – citerande Fortune – redovisar den helt fantastiska ökningen från 39 till 1000 gånger industriarbetarlönen mellan åren 1970 och 1999 för "top 100 C.E.O".

På kort tid har det skett något av en fundamental förändring. Kontrasten till den övergripande stabilitet vad gäller fördelningen i i stort sett alla andra relevanta avseenden, som vi tidigare beskrivit,

⁴ LO [2002].

är slående. Den vanliga förklaringen är att detta skall ses som ett utflöde av att arbetsmarknaden för personer i företagsledande ställning nu har internationaliserats och att det är fråga om en snarast blygsam anpassning till vad som gäller globalt och framförallt i USA.

En nära till hands liggande förklaring är naturligtvis att de extremt höga avkastningstal som aktieägarna under 1980- och 90-talet erhållit smittat av sig. Det har vuxit fram en mjukhet hos de ägare som i egenintresse borde ha varit de som hållit emot, men som valt att i stället dela med sig av sina ändå stora överskott. Många företagsledare har under de goda tiderna kunnat bygga upp en stark maktställning i förhållande till sina styrelser som man använt i ekonomiskt egenintresse, i vissa fall på ett sätt som måste bedömas som från moralisk synpunkt direkt obehagligt. Ytterligare ett utflöde av ungefär samma sak är de ersättningsnivåer som fått utvecklas inom de kompiskulturer som varit rådande inom ledningarna för investeringsbanker och fondkommissionärsfirmor. Vad som hänt har med visst fog beskrivits som att det vuxit fram en roffarmentalitet i vissa företagsledande skikt på aktieägarnas bekostnad. Krugman kallar det att det utvecklats "an ethos of anything goes". Steget är långt i förhållande till det 70-tal då Marcus Wallenberg fortfarande kunde spekulera över "sina" VD-ars löner i termer av att de borde ha så bra betalt att de utan försakelse kunde köpa en ny päls åt frun och i stället koncentrera sina ansträngningar på företaget.

Vad som på senare år skett kan naturligtvis upplevas som en spark i andan på allt beskäftigt filosoferande i fördelningsfrågorna och som stora delar av denna skrift kan ses som ett utflöde av. Genom de nya ersättningsnivåerna provoceras verkligen de grundläggande värderingarna om vad som är skäligt och vad som är rättvist. Den naiva frågan – Skall detta vara nödvändigt? – behöver ställas. Men har vi för det första med saken att göra? Ligger det inte i marknadsekonomins förutsättningar att det är ägarnas ensak om de vill dela med sig av sina överskott till sina direktörer? Fullt så enkelt är det nog inte. Smittningsriskerna neråt i lönehierarkierna är betydande, vilket ger frågan samhällsekonomiska dimensioner. Dessutom framstår naturligtvis de flesta tankekonstruktioner om det jämlika samhället, om inte som luftslott, så åtminstone som högst naiva.

Men antag att de lönenivåer som uppkommit är marknads-
mässigt rimliga, att de representerar vad det kostar att på den

internationella marknaden för skickliga företagsledare och att kunna rekrytera de kapaciteter som svenska internationella koncerner behöver. Internationellt verksamma koncerner behöver dessutom rimligtvis också under VD-nivån kunna rekrytera globalt på alla nivåer. Det kanske t.o.m. är en för svensk samhällsekonomi och ekonomisk tillväxt lönsam investering att betala också de allra högsta lönerna. Alla skulle i så fall tjäna på att de betalades. Detta är då den nya globala ekonomins spelregler och lönen måste betalas för Sveriges och företagens bästa. Helt orimligt är det uppenbarligen inte att resonera så. Vissa framstående personligheter har åtminstone argumenterat enligt sådana linjer i debatten.

5.2.3 Vad kan göras i frågan?

Det är viktigt att inse att vad som händer i styrelserummen knappast är något som man kan komma åt genom lagstiftning. Att värdera styrelsens insatser och beslut är aktieägarnas sak. Självklart kommer debattens nya fokus på frågan om VD-löner, optionsavtal och pensionsvillkor att leda till en intensifierad diskussion om ägaransvaret och dess utövande. Vad staten kan göra handlar om att via konkurrenslagstiftning och annat se till att konkurrensen fungerar och att de inkomster som uppkommer genom företagande i någon mening blir rättvist förtjänade. Viktigt i detta sammanhang är naturligtvis också att se till att skattelagstiftningen och dess tillämpning har den skärpa som behövs för att upprätthålla en hög etisk nivå inom företagandet. Det är inte förtroendeingivande för medborgarna att få läsa i tidningarna att rättsväsendet inte klarar att hantera ens de vanligast förekommande formerna av ekobrottsärenden. Finansinspektionen har en nyckelroll. Stämmer det som står i affärspressen om hur de stora försäkringsbolagen låtit sina ömsesidiga livbolag finansiera moderbolagens egna misslyckade affärer har en ny generaldirektör en del att gräva i också bakåt i tiden.

Andemeningen i vad som ovan sagts är att Paul Krugman har rätt när han hävdar att grundfrågan är en fråga om att återupprätta de koder för hederlighet och gott beteende som han bl.a. med ett längre citat från John Kenneth Galbraiths "The New Industrial State" hävdar var rådande under 1960-talet. Detta är naturligtvis i sig en avsevärt bredare frågeställning än bara en fråga om den s.k. maktelitens löner.

Det är också viktigt att frågan om en liten grupps ersättningar inte tillåts smitta den till sin karaktär helt annorlunda frågan om löner och ersättningar för hårt arbetande professionella människor mera generellt i samhället. Vad det hittills har handlat om är ett till sin omfattning och samhällsekonomiska betydelse ytterst begränsat segment av inkomstbildningen. Det hindrar inte att frågan kan vara viktig för samhällsklimatet i dess helhet. Men det är också viktigt att förstå att staten knappast kan utöva någon starkt styrande roll över de löner och ersättningar som delas ut i produktionsledet. Man kan, lika lite som man kan i lag reglera de överväganden som i ersättningsfrågorna görs i de större företagens styrelserum, avgöra vilka löner som ishockeyklubbarna lämpligast bör betala till sina stjärnor. Däremot kan man, och bör man, se till att elitserien inte blir en turnering där det är konsulter från Bahamas och Jersey som iförda svenska klubbdräkter står för underhållningen.

Den grundläggande strukturella samhällsförändring vi kan hoppas på, ligger inte så mycket i lagstiftning, fördelningspolitik eller ens lönesättning som i att det skall visa sig möjligt att befästa mera långvarigt stabila finansiella förhållanden i samhället utan extrema rusningar i tillgångspriserna. Först då skapas antagligen förutsättningarna för en tillnyktring såväl i styrelserummen som i fördelningspolitikens känslotormar.

5.2.4 Två skilda synsätt

Två helt skilda synsätt ställs emot varandra. Å ena sidan marknadens krav och den inre logik enligt vilken storföretagen i ett globalt sammanhang tenderar att utvecklas. Å den andra en mera psykologisk, sociologisk värdering av vilka inkomstskillnader som framstår som rimliga och som skulle behövas t.ex. för att de ekonomiska incitamenten att vilja göra karriär, plugga duktigt i skolan och att göra sitt bästa i arbetssituationerna skall fungera. De löneincitament som räcker för att en statstjänsteman skall vilja bli generaldirektör eller få ambassadörstitel klarar uppenbarligen inte marknadstestet i internationellt företagande. Såväl vanliga människor som professionella debattörer tenderar att närma sig den aktuella problematiken med den ena eller den andra modellen i bakhuvudet. Mellan de bägge perspektiven finns ytterst få beröringspunkter, vilket kan sägas hänga samman med att bägge sidor antagligen har rätt utifrån sina valda utgångspunkter.

Frågan är viktig därför att de två svärförenliga synsätten ger sig till känna också i andra sammanhang. Den problematik som här aktualiserats i extrem form för den företagsledande personalen i vissa storföretag och i vissa branscher med stor pengaomsättning återkommer i de flesta lönebildningsfrågor. Den tydligaste debatten handlar om förutsättningarna för att svenska företag i konkurrensen på en internationell arbetsmarknad skall kunna rekrytera och behålla professionella människor inom framförallt forskningen, men också på karriärposter inom ganska breda mellanskikt i företagsstrukturerna. Buden från utlandet kan bli alltför lockande om svenska löner och svenska skattevillkor framstår som alltför begränsande i den egna karriären.

Detta är en i långtidsutredningssammanhang central fråga. Skall Sverige upprätthålla – eller snarare återvinna – en ställning som höglöneland i internationell jämförelse så räcker det inte med bara volymtillväxt i form av ökad produktivitet i fabriker. Vad som krävs är också en innovativ kraft i vad vi gör och som i sin tur gör det möjligt att på den internationella marknaden ta bra betalt för våra tjänster och produkter. Vad som i skrivande stund ser ut att bli kvar av Ericssons en gång omfattande produktion i Sverige är enbart den tillverkning som behöver ske i nära anknytning till det kvalificerade tekniska utvecklingsarbetet. Faller det ena så faller det andra i en smygande process. Det ekonomiska skeendet utspelas, som det ständigt finns anledning att betona, i löpande priser och inte i fastprisberäknade reala tillväxttal. Det är förädlingsvärden vi konkurrerar om att producera, inte volymer och de bägge begreppen tenderar att leda till högst olikartade policyslutsatser.

En överraskningsfri prognos pekar mot att de internationella marknadskrafterna verkar i riktning mot relativt ökande löner också i Sverige för sådan arbetskraft som möter en betalningsstark internationell efterfrågan på sina tjänster. Den samhällsekonomiska bedömningen i "konsekvensialistisk"⁵ anda säger dessutom att det kan vara dåligt för Sverige, och för reallöneutvecklingen också inom breda befolkningsgrupper, att inte på olika sätt acceptera detta. På lönesidan har parterna redan dragit konsekvenserna genom att i sina avtal i allt högre utsträckning hävda att löner skall sättas individuellt och differentierat. Detta gäller också sektorer som ligger långt utanför den internationella konkurrensens direkta inverkan. Förståelsen för och accepten av att företag i de

⁵ Begreppet konsekvensialism som är hämtat från Amartya Sen förklaras i kapitel 1.

individuella fallen måste betala det som det kostar att rekrytera nyckelpersoner är antagligen i dag avsevärt större på den fackliga sidan än vad den var för bara något decennium sedan. En ökad lönedifferentiering smyger sig följaktligen sakta men säkert in i lönekulturen.

Här handlar det inte bara om internationella influenser. Konkurrensmarknaderna förefaller också utanför sportens och musikindustrins värld utvecklas i riktning mot att enskilda personers kompetenser kan vara av mycket stort strategiskt värde för företag, organisationer och myndigheter. Detta kan ses som att arbete fått en starkare förhandlingsposition i förhållande till kapitalet. I andra fall förhåller det sig, som vi strax skall återkomma till, antagligen på motsatt sätt. Tendensen på marknaderna är således inte helt gynnsam för dem som vill verka för ett större mått av inkomstutjämning.

Frågan är då med vilka moraliska måttstockar vi skall värdera detta förhållande. Vilken giltighet har den önskade övergripande jämlikheten i samhället när frågan skall värderas? Visst skulle inträdesbiljetterna i elitserien kunnat säljas billigare om klubbarna förmådde att hålla spelarnas månadslöner på femsiffriga belopp och visst skulle CD:n kosta avsevärt mindre om inte skivbolaget hade monopol på en viss sångröst. Men det bär ändå emot att se de stora intäkter som ansamlas hos några få stjärnor som stöld från den fattiga publiken. Blir värderingsgrunden annorlunda när pengarna intjänas i den högkommersialiserade nordamerikanska hockeyligan och i första hand drabbar utlänningars nöjeskonton? Eller är det relevanta sättet att reagera som folket i Örnsköldsvik och Leksand som främst sägs känna glädje över sina hockeygrabbar som kommer hem från USA med förmögenheter för vilka de låter bygga lyxvillor och golfbanor och skapar sysselsättning? Att ställa dessa frågor innebär inte att raljera över problemet. Det handlar om något högst reellt.

Det som gäller för Örnsköldsvik och Leksand gäller också Sverige som nation. Nationen mår sannolikt tillväxtmässigt och standardmässigt väl av att det flödar in pengar och köpkraft över landets gränser även om dessa medel i ett första led är mycket ojämnt fördelade. Det skapar efterfrågan samtidigt som det stärker valutan och möjliggör en stark statsbudget. Det är förknippat med en samhällsekonomisk kostnad att tvinga personer med förmögenhet och stora inkomstströmmar att bosätta sig i Monaco. Men att dra de praktiska konsekvenserna av detta innebär samtidigt

att ge upp mycket av de nuvarande fördelningspolitiska ambitionerna. Dilemmat finns där, och gör sig ständigt påmint. En politisk frestelse är att improvisera och att söka lösa upp uppkommande målkonflikter med mer av selektiv politik. Den särskilda expertskatten för utländsk nyckelarbetskraft är ett exempel. De särskilda skatteregler på förmögenhetssidan som införts för att förmå Fredrik Lundberg, Stefan Persson m.fl. att stanna i landet är ett annat. Men särskilt tilltalande är inte särregler av detta slag. De står i hjärt kontrast till de fasta, stabila, lätt överblickbara spelregler vi på andra ställen i denna rapport argumenterar för såsom önskvärda också inom fördelningspolitiken.

Samtidigt innebär den argumentation vi själva för att en anpassning behöver ske i förhållande till oundvikliga, internationellt bestämda förhållanden. Synen på att en mera generös attityd till förmögenhetsägandet behöver utvecklas har denna grund. Det har ju numera nästan blivit en etablerad sanning också i den politiska förkunnelsen från de flesta politiska partier att förmögenhetsskatten kommer att behöva avvecklas även om tiden sägs ännu inte vara mogen. Frågan om den högsta marginals-katten på arbete i det långa loppet kan ligga över 50 procent plus sociala avgifter är ytterligare en knäckfråga av motsvarande slag.

Mycket tyder således på att det svenska samhället kommer att tvingas inta en mera generös attityd till såväl stora förmögenheter som höga inkomster jämfört med vad som hittills har gällt. Vad som ur ett fördelningspolitiskt perspektiv kan upplevas som ännu mer hotfullt är om det samtidigt kommer att visa sig svårt att upprätthålla den – jämfört med den allmänna lönestandarden i landet – förhållandevis höga nivån på de allra lägsta lönerna inom servicenäringarna. Hotbilder saknas nämligen inte. De har sin grund i såväl konkurrensmarknadernas utveckling som i den offentliga sektorns förväntade, allt besvärligare, finansierings-situation.

5.3 De lägsta lönerna

Vad kan vi förvänta på detta område? En utgångspunkt är den mycket starka bindning till kollektivavtalen och deras lägstanivåer på LO-sidan av svensk arbetsmarknad. Dessa har fungerat klart mer effektivt löneupprätthållande än motsvarande försök med

lagstiftade minimilöner i länder som har en lagstiftningskultur där detta ses som den naturliga metoden att skydda de mest utsatta på arbetsmarknaden – Frankrike kan vara ett undantag. Kollektivavtalen är en väsentlig del av svensk lönebildningskultur och något egentligt hot mot att de fackliga organisationerna rimligt effektivt skall kunna skydda dessa såväl materiellt som principiellt finns inte. Men man skall heller inte nonchalera de krafter som verkar i riktning mot eftersläpning av de lägsta lönerna inom de förhållandevis okvalificerade yrkena. Inte minst börjar här svartarbetet att bli ett allt allvarligare hot.

Sett med fackliga glasögon beskrivs ofta kollektivavtalens utjämnande roll som en maktfråga. Det är genom de fackliga organisationernas styrka som svensk löneutjämning kunnat drivas längre än vad som har varit möjligt i länder med betydligt svagare fackliga organisationer. På motsvarande sätt som det i den tidigare diskussionen om maktelitens förbättrade villkor rädde en viss kluvenhet huruvida utvecklingen skulle beskrivas som ett utslag av marknadskrafter, eller som en konsekvens av ändrade maktförhållanden, finns samma dilemma på den mera organiserade lönebildningens område. I praktiken är det naturligtvis svårt att skilja de bägge dimensionerna åt. Makt utan viss marknadsmässig vind i ryggen är i längden svår att upprätthålla.

En annan utmaning har sin grund i de allt starkare politiska ambitionerna att nå ut och skapa sysselsättning och egen försörjningsförmåga inom grupper som nu saknar ett arbete. Målen om en halvering av socialbidragsberoendet, en 80-procentig sysselsättningsnivå, för att inte tala om behoven av att hitta meningsfulla verksamheter åt många nu arbetslösa, långtids-sjukskrivna och t.o.m. förtidspensionerade pekar alla mot ett ökat tryck på arbetsmarknaden att skapa fler "lägbetalda" jobb. Åtgärder syftande till att, som det heter på ekonomjargong, öka arbetsmarknadens flexibilitet kommer att framstå som alltmer i linje också med vad politiken vill åstadkomma eftersom det här handlar om stora volymer av önskad ny sysselsättning. Den latenta konflikten med högt ställda fördelningspolitiska mål är uppenbar: Kan antalet jobb på en marknad som f.n. synes vara i krympande fas att växa utan att också lönerna sjunker?

Hittills har man från de beslutande instansernas sida delvis kunnat stoppa huvudet i busken och hävda att man skapar regler som effektivt skyddar den ordinarie arbetsmarknaden från intrång från på olika sätt subventionerade och särskilt stödda former av

arbetskraft. Man har hävdad att programmen endast är avsedda att främja arbeten som i annat fall inte skulle ha blivit utförda – där arbetsgivaren inte skulle ha funnit det värt kostnaden att betala marknadsmässig lön för dessa. När ekonomer tyckt sig kunna konstatera vissa s.k. undanträngningseffekter så har detta betraktats som en allvarlig belastning för programmen i fråga, vilket det naturligtvis också är, såväl ur statsfinansiell synvinkel som i konkurrensen mellan företag på avsättningsmarknaderna. Att subventionera företag är och bör vara en grannlaga uppgift.

Allt detta summerar upp till ett mycket stort problemkomplex som skulle förtjäna en samlad bedömning från statsmaktens och parternas sida; om nu en sådan är möjlig att åstadkomma. Vi diskuterar en arbetskraftsreserv vars deltagande i produktionen antagligen kommer att spela en väsentlig roll för kalkylerna i den utredning som denna rapport är en underbilaga till. Vad det då handlar om är naturligtvis att utveckla så värdefulla och väsentliga arbeten som möjligt. Det handlar närmast definitionsmässigt *inte* om arbeten av ett sådant slag som marknaden inte är beredd att betala för och som främst fyller terapeutiska syften. Redan idén om en separat arbetsmarknad för sådant som annars inte skulle bli gjort är på många sätt motbjudande. Den speglar ett överflödssamhälles attityd av att kunna kosta på sig lite vad som helst utan seriöst produktiva avsikter. Sådant håller bara inom vissa gränser; speciellt om vi nu som nation inte längre kan betrakta oss som särskilt rika och om det skall handla om stora volymer av sysselsättning.

Hur detta problemkomplex skall hanteras finns det inga färdiga patentröslösningar för. Det krävs sannolikt ett högst professionellt experimenterande med många olikartade medel. Sett ur fördelningspolitisk synvinkel är det då angeläget att detta kan ske utan att vare sig den svenska modellen med väl hävdade låglöneavtal eller marknadens krav på en konkurrens på lika villkor utmanas på något allvarligt sätt. En första generell iakttagelse kan då vara att här krävs en mycket medveten decentralisering av ansvarstagande och incitament till lokal nivå och till individer och företag. Det är nog bara på så sätt som fundamentala förändringar i kulturen att sysselsätta annars svårssysselsätta kan åstadkommas. Varje lokalsamhälle måste ges instrumenten att ta hand om sina problem. Företagskulturens betydelse i sammanhanget är också viktig att betona. När man inte ända ner på förhållandevis låg nivå i företagshierarkierna blir nog det mesta bara utanpåverk.

På övergripande politisk nivå finns det anledning att i ett sammanhang diskutera en rekonstruktion av försäkringskassor och arbetsmarknadsmyndigheten. Detta bl.a. i syfte att ge dessa en mera konstruktiv roll i individarbetet och som stödresurs tillsammans med socialtjänsten i det lokala arbetet med att åstadkomma mer av produktiv sysselsättning för grupper som nu har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Riktlinjerna för en sådan utveckling borde vara en naturlig uppgift för den jätteutredning som har aviserats om "uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna i samhällsorganisationen". Modeller med temporära lönesubventioner av vouchertyp där makten över deras användande ligger hos individen, men där subventionen går till arbetsgivaren kan vara ett medel att befästa kollektivavtalens normgivande ställning samtidigt som tillflödet till arbetslivet stärks. Såväl socialförsäkringarna som socialtjänsten borde kunna erbjuda incitamentsprogram av motsvarande slag. Man kommer dock aldrig ifrån att huvudproblemet ändå måste vara att kunna åstadkomma ökad sysselsättning utan stöd av subventioner.

I vad mån det är möjligt att åstadkomma ett kraftigt ökat förvärvsdeltagande utan att samtidigt öka löneflexibiliteten kan bli en av de stora politiskt-fackliga knäckfrågorna. Med de lägre pensionsnivåer relativt den allmänna inkomst bilden som kan förväntas i framtiden kommer det sannolikt att växa fram ett ökat utbud av arbetskraft som önskar en viss, om än begränsad, inkomstutnyttning. Kraven på att bidragstagare skall göra någonting produktivt kommer sannolikt att skärpas i alla de offentliga transfereringssystemen inte minst inom socialtjänsten. Vi kan heller inte bortse från riskerna för att ersättningsnivåerna i a-kassasystemet av statsfinansiella skäl kan komma att behöva sänkas för att i motsvarande mån sänka den "reservationslön" de försäkrade får anledning att acceptera för att godta ett nytt jobb.

Samtidigt är det på efterfrågesidan t.ex. helt uppenbart att tillverkningsindustrin ställs inför en allt mer omfattande låglönekonkurrens inte minst från det geografiskt näraliggande f.d. östblocket. Just den storskaliga, standardiserade tillverkningen får allt svårare att hävda sin ställning som skapare av höga förädlingsvärden per anställd. På handelns område är det likaså närmast ofrånkomligt att priskonkurrensen kommer att tillta. Också detta kommer att försvåra det kollektiva upprätthållandet av en hög lägstanivå för lönerna. Branschen kommer sannolika att pressas

från såväl nya internationella lågpriskedjor, som från småskaligt egenföretagande oftast i form av invandrarfamiljer som undan för undan utvecklar en allt billigare infrastruktur i såväl grossistledet som vad gäller maskinservice, m.m.

Är nu allt detta bra eller dåligt? För att svara på den frågan kan man naturligtvis inte bara se till de fördelningspolitiska konsekvenserna av en ökad konkurrens. Det handlar i väsentliga delar om en ofrånkomlig omvandlingsprocess. Ökad konkurrens är naturligtvis bra för tillväxt och köpkraft. Politiken har under senare år allt tydligare inriktats på att konkurrensen bör stärkas. Detta inte minst sedan det börjat tydliggöras vilken belastning det innebär på köpkraften hos svenska löntagare att ha en prisnivå som överstiger den inom de flesta andra EU-länder. Att arbetsutbudet ökar hos grupper som nu står utanför arbetsmarknaden är likaså något önskat. Går politiken i någon riktning så handlar det om att söka minska marginaleffekter och fattigdomsfällor för grupper som annars riskerar att hålla tillbaka sitt arbetskraftsutbud. Allra mest tydligt är detta när det gäller pensionärerna.

Framförallt finns det anledning att söka ta död på föreställningen att ett ökat arbetskraftsutbud stjäl arbetstillfällena från andra. Mot varje ökad arbetsinsats står en motsvarande inkomst som skapar motsvarande efterfrågan hos individerna själva eller hos stat och kommun via ökade skatteintäkter. Denna efterfrågan är naturligtvis ägnad att i en anonym process skapa ny produktion, nya jobb och nya affärsmöjligheter. Mycket talar i själva verket för att det, via investeringsbehoven, är lättare att hålla en stark sysselsättning i en ekonomi vars arbetskraftsutbud är i växande än när utbudet stagnerar. 1990-talsutvecklingen i USA är här belysande.

Inte heller framstår det som särskilt rimligt att ett ökat arbetskraftsutbud i de högre åldersgrupperna skulle behöva bromsas med hänvisning till att det ökar inkomstklyftorna vad gäller livsinkomster – den måttstock i frågan som de flesta ekonomer bedömer som den fördelningspolitiskt mest relevanta. Men likväl är det så att ett antal ytterligare år på arbetsmarknaden för vissa, men inte för andra, kan betyda något högst väsentligt för livsinkomsternas spridning mellan individerna. Rättviseargumentet i denna fråga pendlar från irritation över att vissa – t.ex. vissa statsråd – kan addera ytterligare inkomstår till sin pension, till genuin oro över att premiepensionssystemen möjliggör för de välbetalda att gå i pension tidigt medan låginkomsttagarna tvingas

arbeta mycket längre för att få en anständig levnadsstandard på ålderns höst.

5.4 Ökad löneflexibilitet

Ett av Kommittén för välfärdsbokslut⁶ speciellt uppmärksammat förhållande är att inkomstfördelningen i Sverige förändrades mycket måttligt under de svåra åren i början av 1990-talet. De lägsta inkomstgrupperna höll sin ställning relativt väl inom ramen för sjunkande reallöner totalt sett. När däremot tillväxten åter tog fart mot slutet av decenniet kom de högre inkomstgrupperna att segla iväg i förhållande till den stora majoriteten av inkomstagare. Tillväxten visade sig vara förenad med stora struktur- och teknikomvandlingar som gjorde att vissa specialistkunskaper blev extremt starkt efterfrågade och resulterade i en utomordentligt stark förhandlingssituation på löne marknaden. Dataexperter framhålls ofta som ett typexempel. För dessa grupper förlorade den svenska lönebildningen sin annars så kännetecknande tröghet. Kan man av detta dra slutsatsen att en svag konjunktur och en svag tillväxt är bra för inkomstutjämning och jämlikhet medan motsatsen gäller när ekonomin är stark?

Vi tror att detta definitivt är en feltolkning. All rimlighet talar för att personer med en svag ställning på arbetsmarknaden är de som kommer att drabbas hårdast om och när landet får varaktiga svårigheter att upprätthålla ett starkt efterfrågetryck på arbetsmarknaden. Det sker under sådana perioder en successiv selektering i anställningarna och riskerna för den enskilde att hamna i långtidsarbetslöshet ökar (s.k. hysteresis). Blir förhållandena varaktiga ökar också riskerna för att staten inte orkar upprätthålla en lika hög ersättningsnivå i socialförsäkringarna och att svårigheterna att skydda lägstlönenivåerna kommer att tillta.

Däremot bör antagligen 90-talserfarenheterna tolkas som ett behov av att söka en större flexibilitet i lönesättningen. Det finns ett behov av att bristyrken såsom datateknikerna skall kunna sticka ifrån för att öka rekryteringen och för att den kompetens som finns skall hamna i de verksamheter som har den största lönebetalningsförmågan, men det finns också ett behov av återanpassning, såväl individuellt som kollektivt, när marknaden inte längre ser likadan ut. Branscherna för kapitalförvaltning är just

⁶ SOU 2001:79.

nu ett aktuellt exempel. Till den önskvärda löneflexibiliteten hör också att det, när rekryteringsbehoven talar för att så bör ske, det skall vara möjligt att *höja* vissa kollektiv relativt resten av lönestrukturen utan att detta sprids som inflation. Vård- och omvårdnadssektorn brukar anföras som exempel. På den svenska, hårt kollektivavtalsreglerade arbetsmarknaden, är detta dock inte speciellt lätt åstadkommet.

Också på individnivå finns det skäl att verka för en ökad anpassningsförmåga till ändrade efterfrågeförhållanden. Samhället har knappast råd att etablera som ett normalt karriärmönster att tjänstemän skall beföras upp till sin inkompetensnivå för att sedan behöva avtalspensioneras från denna. Det måste på ett helt annat sätt bli naturligt att, när arbeten på motsvarande nivå inte kan erhållas, välja det man kan få på en lägre nivå. Just detta bör nog eftersträvas i alla yrken och i alla lägen på inkomstskalan.

6 Förmögenheter och kapitalinkomster

Vill vi åstadkomma en ökad social likställdhet bland medborgarna är antagligen den ojämna förmögenhetsfördelningen en större fråga än skillnaderna i arbetsinkomst. Vi har här två till sina konsekvenser ganska olikartade problem att ta ställning till. Det ena handlar om att förmögenhetsägandet i sig är mycket ojämnt fördelat också bland de hushåll som enligt taxeringsstatistiken äger en förmögenhet. Den rikaste procenten av hushåll är rejält rik i förhållande till resten av samhället. Det andra problemet – som ur ekonomisk-politisk synvinkel är väl så intressant – handlar om att det svenska folket kan delas upp i två grupper varav den ena gruppen med undantag för möbler, gångkläder och kanske en egen bil i stort sett inte äger annat än sin egen arbetsförmåga. Den andra delen av befolkningen har egen förmögenhet och/eller säkerheter som garanterar dem möjligheter att låna i banken. De äger i det avseendet ett visst oberoende. Inte helt sällan handlar det om resurser som väl räcker för normala livsbehov. Självfallet måste många av de politiska regelsystemen – inte minst vad gäller socialförsäkringarna – anpassas efter den resurssvaga gruppens behov. Problemet blir då inte så mycket att utjämna förmögenhetsägandet som sådant, utan att i någon mån neutralisera de begränsningar i den personliga friheten som det innebär att sakna en egen förmögenhet.

Vi skall i det följande ta upp ett antal ganska disparata trådar med anknytning till kapitalägandet. Ett första problemområde handlar om vad som ovan antytts om förmögenhetsspridningen i ett socialt sammanhang. Ett andra handlar om vad som är praktiskt-politiskt möjligt/önskvärt att göra i syfte att påverka förmögenhetsfördelningen bland hushåll. Denna senare fråga är långtifrån enkel att besvara. Här finns såväl skattetekniska frågor kring vad som är praktiskt möjligt att beskatta i en internationell ekonomi som garanterar de flesta former av rörlighet, som frågor kring vad som

är önskvärt av rent interna ekonomiska och moraliska skäl. Sparande och privat kapitalackumulation är i många sammanhang en dygd man vill värna om och det är svårt att föreställa sig ett dynamiskt näringsliv utan ett stort mått av pluralism baserat på privat ägande. Kanske bör staten därför blunda i frågan och avhålla sig från det mesta av utjämningsambitioner just när det gäller ägandet. Skadeverkningarna på den ekonomiska tillväxten riskerar kanske annars att bli för stora.

6.1 Två felaktiga problemuppfattningar

Under påverkan av 1980- och 1990-talets extremt höga kapitalavkastningar möter man ibland frågan om vad som är på väg att hända fördelningsmässigt när kapitalet bara får mer och mer i förhållande till vanligt folks långsamt växande arbetsinkomster. Från försäkringsbolagens sida spreds under slutet av 1980-talet föreställningar om att fonderade pensionssystem skulle bli avsevärt mycket billigare än dagens pay-as-you-go-system. I den mån aktiemarknaden sågs som ett kedjebrev så var det ett enligt många mening närmast säkert sådant.

Men vi möter också den rakt motsatta föreställningen, speciellt hos människor som satt sig ned och försökt begripa innebörden av tidigare långtidsutredningar: Hur blir det egentligen med det privata ägandet och den privata kapitalbasen om den offentliga sektorn konjunkturcykel efter konjunkturcykel skall åstadkomma ett sparandeöverskott på minst två procent av BNP? Och om Landsorganisationen i Sverige (LO) dessutom skall få igenom av staten finansierade buffertfonder inför ett EMU inträde? Kommer då inte med tiden förmögenhetsmassan att socialiseras och den privatekonomiska basen att urholkas?

Vad det här handlar om är frågor som intuitivt kan sägas äga stor relevans för det fördelningspolitiska klimat vi kommer leva i under de närmaste decennierna. Vi skall därför ägna viss möda åt att försöka diskutera dem. Det handlar samtidigt om frågor som kan komma att spela en väsentlig roll i det ekonomisk-politiska skeendet – för sysselsättning och tillväxt – under de kommande decennierna. Huvudsyftet med detta förhållandevis långa kapitel är dock att söka förklara varför de ovan refererade bägge fördelningspolitiska framtidsbilderna bottenar i dålig analys och att det är andra

former av övervägande som bör styra den framtida politiken på förmögenhetsägandets område.

Handlade det bara om fördelningspolitik skulle framställningen kunnat göras avsevärt kortare än vad som nu blivit fallet. Det är lätt redan på intuitiva grunder att hävda att några eviga kedjebrev som ger en avkastning som fjärmar sig från den reala ekonomins utveckling inte kan existera. Det är också enkelt att hävda att det för staten, inom ramen för en marknadsekonomi, är omöjligt att evigt och i stor omfattning berika sig på den privata sektorns bekostnad. I den senare frågan skall vi föra ett resonemang utifrån bokföringsmässiga identiteter inom nationalräkenskapssystemet, och kraven för att dessa identiteter skall kunna uppfyllas på ett för samhällsekonomin acceptabelt sätt. Argumenten har i det avseendet närmast karaktären av en vattentät bevisning. Med mera intuitiva utgångspunkter är det lätt att hävda att det måste finnas ett ömsesidigt beroende mellan utvecklingen inom offentlig respektive privat sektor av ekonomin för att helheten skall fungera.

Som en biprodukt av analysen följer vissa frågeställningar som bör vara av intresse också i ett mera övergripande långtidsutredningssammanhang, vilket har fått motivera vissa utvidgningar från ämnet. Men först en viss reservation inför vår egen makroekonomiska bakgrundsbild och den syn på fördelningspolitiken som den skulle möjliggöra.

Två alternativa scenarier

Just nu framställs det som något närmast självklart att man i prognossammanhang bör utgå från att den under snart ett decennium introducerade och befästa nya ekonomisk-politiska regimen, med ett inflationsmål på låg nivå och med ytterst begränsade tillåtna svängningar kring detta, kommer att kunna bedrivas med framgång. Lyckas man i det avseendet, och om framtiden kommer att präglas av ett stort mått av finansiell stabilitet baserat på förtroende för penningpolitiken, så har detta naturligtvis fördelningspolitiska implikationer. Uppkomsten av "oförtjänta" kapitalvinster, något som präglat en stor del av efterkrigstiden, skulle inte behöva få någon stor omfattning. Riskkomponenten vid marknadens värdering av aktier skulle kunna hållas på en låg nivå. Detta skulle i sin tur kunna bli en grund för att i en framtid utveckla en mera tolerant syn på sådana

förmögenhetsskillnader som sannolikt är nödvändiga i en marknadsekonomi.

Att framtiden kommer att präglas av ett, jämfört med tidigare epoker, stort mått av finansiell stabilitet och därmed begränsade svängningar i inflationstakt och i tillgångsmassornas värdeutveckling kan dock inte göras till mer än en hypotes och en from förhoppning. Just nu präglas världsekonomin och världens kapitalmarknader av extremt stora obalanser och spänningar som kan komma att behöva korrigeras. Om så sker kommer det obevekligt att få konsekvenser också på den reala utvecklingen. De mål och de restriktioner som har ställts upp för inflation, budgetbalans m.m. kan lätt komma att hotas. Det kan då i själva verket visa sig farligt att envist söka hålla sig kvar inom den snitslade bana som lades ut när förutsättningarna för målens uppfyllande var mera gynnsamma. Detta senare är naturligtvis frågeställningar som i första hand hör hemma i utredningens huvudbetänkande. Men vi kan här inte avstå från att markera ett mått av osäkerhet kring prognosförutsättningarna för våra egna fördelningspolitiska resonemang när vi antar att variabiliteten i förmögenhetsvärdena kommer att plana ut på en lägre nivå när bara den nuvarande turbulensen lagt sig. Det kan mycket väl bli tvärt om: Att det pågående börsraset är inledningen till en period av ännu mera av finansiell turbulens.¹

6.2 Förmögenhetsspridningen som en rättvisefråga

Att äga ett eget kapital av viss storlek ger frihetsgrader åt livet som den som från månad till månad är beroende av enbart sina löpande inkomster inte kan unna sig. Den samlade förmögenhetsmassan är också fördelad bland hushållen på ett sätt som av historiska skäl framstår som avsevärt svårare att försvara med moraliska argument än de skillnader i inkomster som individerna själva löpande tjänar in genom arbete på marknaden. Tidigare perioders svängningar i inflation, realräntor och skatteregler har skapat omfördelningar som måste bedömas som uppkomna på ett i hög grad nyckfullt sätt. Vi har redan i vårt inledningskapitel påpekat hur detta gynnat vissa generationer på bekostnad av andra. Den ekonomiska politiken har här ett stort ansvar för de skillnader som finns. Real och finansiell förmögenhet kan också överföras mellan genera-

¹ Denna möjlighet utvecklas närmare i Economist [2002].

tioner på ett avsevärt mera lättvindigt sätt än vad det innebär att hos nästa generation bygga upp ett humankapital.

Allt detta leder med ett jämlikhetsperspektiv i fokus till ett antal högst fundamentala frågeställningar. Praktisk politik tvingas på område efter område att brottas med konsekvenserna av att grovt sett halva befolkningen har en privatekonomiskt förhållandevis god ställning, med de frihetsgrader detta ger, medan den andra halvan förblivit i genuin mening proletariserad. Tendensen förefaller under några decennier ha varit att arv och strategiskt gjorda överföringar till barnen av ett historiskt sparande kommit att spela en allt större roll för på vilka villkor dessa får möjlighet att etablera sig i samhället. Mest uppenbar är denna jämlikhetsproblematik på bostadsmarknaden. Trösklarna att bilda ett första eget hushåll och att få ett på egen hand uppbyggt fotfäste i vuxenlivet är betydande.

Den ojämna förmögenhetsfördelningen i meningen att en förhållandevis resursstark ekonomisk medelklass av medelålders och äldre existerar parallellt med likaså stora samhällsgrupper som lever ur hand i mun – månad för månad – påverkar naturligtvis de fördelningspolitiska förutsättningarna också i många andra avseenden. Vore det så att nästan alla hade ekonomiska buffertar av en viss storlek skulle de offentliga välfärdssystemen med stor sannolikhet ha begränsats i sin omfattning genom väl valda självrisiker i ett antal situationer där det offentliga nu griper in och svarar för att likviditetskriser inte skall behöva uppkomma i hushållens dagliga försörjning.

Men fördelningen av förmögenhetsägande är nu som den är, och det finns egentligen inga tecken på att den andel av befolkningen som äger en viss förmögenhetsmassa ens skulle vara i stigande jämfört med situationen säg under 1960-talet. Mer än hälften av befolkningen måste definieras som egendomslös i meningen att de äger mindre än säg en halv årslön för en industriarbetare – då inräknat också icke lätt likvidiserbara tillgångar såsom bil och bostadsrätt. Andelen kan svänga i takt med att marknadsvärdena på villor och bostadsrätter förändras, men rent strukturellt och beteendemässigt förefaller det svenska folket vara nästan lika proletariserat som det var för 4 å 5 decennier sedan. Den andra hälften av befolkningen är dock mera välbeställd än motsvarande andel ett antal decennier bakåt i tiden. Förmögenhetsägandet har vidgats uppifrån och ned och inte som man med ett jämställdhetsperspektiv skulle önska också nerifrån och upp.

Fördelningspolitikens konfliktfrågor kan påfallande ofta tolkas i termer av skilda synsätt på medborgarnas kapacitet att på egen hand hantera påfrestningar av ekonomisk art. Man kan t.o.m. hävda att den mest centrala ideologiska skiljelinjen i svensk debatt går mellan dem som hävdar en politisk strategi i syfte att lära/tvinga/motivera individerna att ta ett större eget ekonomiskt ansvar och de som ser en utbyggnad av de offentliga trygghets-systemen som den naturliga basen för att begränsa motsvarande påfrestningar på individernas ekonomi. Bestod det svenska samhället av avsevärt färre egendomslösa skulle sannolikt självriskerna i socialförsäkringssystemen vara högre än vad de i dag är. Men nu är det inte så. Ett försök att komma förbi detta dilemma är förslagen om någon sorts medborgarkonton som diskuteras i kapitel 7, där individerna förutsätts tvångsspara – kanske upp till en halv miljon kronor – till ett personligt konto som skall täcka vissa av de risker och personliga kostnader som nu finansieras med generella skattemedel.

I avsaknad av eget kapital och egna ekonomiska resurser kan man hävda att den stora ekonomiska resurs flertalet medborgare har att luta sig mot när det kniper är det offentliga finansierings-systemet och statens beskattningsmakt. Enbart det offentliga pensionssystemet kan uttryckas som ett kapital, en fordran riktad mot det allmänna, som till sitt värde är större än hela national-förmögenheten. Också övriga socialförsäkringar skulle kunna uttryckas i någon sorts förmögenhetstermer. Medborgarna har uppenbart stora egenintressen att bevaka när det gäller trygghandet av statens finanser nu och för framtiden.

Summa ojämlikhet?

Det är närmast etablerad utredningspraxis att försöka sammanfatta arbetsinkomster och kapitalinkomster i ett och samma beskrivningsmått. Kapitalinkomsterna adderas på individnivå till arbetsinkomsterna och det är utifrån denna summa som vi försöker bedöma hur det står till med den ekonomiska jämlikheten i landet. Men hur meningsfull är egentligen denna sammanslagning?

Kapitalet har som framgått två dimensioner av fördelningspolitisk innebörd. Den ena handlar om fördelningen av rikedom i sig och vad skillnader i förmögenhet kan innebära i ett socialt sammanhang, den andra om de inkomster som kapitalet genererar.

I en sammanläggning med arbetsinkomster är det naturligtvis enbart den senare dimensionen (och inte kapitalstockarnas fördelning) som är av intresse.

Ser vi inledningsvis problemet makro är det viktigt att konstatera att alla kapitalinkomster i en sluten ekonomi har sin grund i produktionen. Det är produktionsresultatet som kan delas upp i en lönekostnadsandel och en överskottsdel. Den senare räknas – sedd som en inkomstkälla – företrädesvis netto efter avdrag för avskrivningar/kapitalförslitning. Arbetsersättningar och kapitalinkomster summerar till ett värde som identitetsmässigt är exakt detsamma som nettonationalprodukten. Här ligger den mest klassiska av alla fördelningspolitiska konflikter – kampen mellan arbete och kapital. Om just detta talas det i dag inte särskilt mycket – åtminstone inte i marxistiska termer. Det är på sitt sätt intressant att notera hur i dag arbetets mest välorganiserade särintresse, dvs. LO, betraktar den s.k. funktionella inkomstfördelningen som en fråga man i lönebildning och ekonomisk politik bör värdera främst utifrån vad som är bäst för sysselsättningen och det makroekonomiska skeendet och inte som en kampfråga.

I en traditionell fördelningspolitisk studie blir det naturliga att på individnivå söka fånga in förmögenhetssidan dels som en direktavkastning (en ränta), dels i form av realisationsvinster när en förmögenhetsmassa försäljs och överskottet måste tas upp till beskattning. Orealiserade värdestegringar lämnas däremot normalt utanför även om dessa, med ekonomers syn på saken, bör betraktas som inkomst redan när en värdeförändring uppkommer. Men eftersom man i stället tar upp värdestegringarna vid realisations-tillfället är detta i första hand en periodiseringsfråga, vilket ur analysynpunkt kan vara väl så besvärande när man gör fördelningsanalyser för enskilda år.

En alternativ metod att fånga in kapitalet är att i stället för att se till skillnaderna i disponibel inkomst (inklusive kapitalinkomster) se till den faktiska konsumtion som hushållen unnar sig. På så sätt fångar man åtminstone i princip in på vad sätt det historiska sparandet och dess värdetillväxt möjliggör förbättrade levnads-villkor för vissa, men inte för andra. Men som bör ha framgått av den tidigare diskussionen innebär också denna metod endast ett halvhjärtat infångande av den fördelningsproblematik som ligger dold i förmögenhetssidan. Går vi från disponibel inkomst till en konsumtionsnorm i våra mått på fördelningen i samhället är det inte ens sannolikt att spridningen i standard ökar. Sannolikt blir det

tvärt om, eftersom de med höga inkomster sparar mer än de med låga.

Det analytiskt mest rimliga är nog därför att betrakta inkomstfördelning och förmögenhetsfördelning som två separata problemområden och att avstå från att försöka sammanfatta de bägge i ett och samma mått. Självfallet bygger de bägge dimensionerna tillsammans upp de klasskillnader som råder i samhället. Just ägandet är kanske, i hård konkurrens med bildning och utbildning, den mest klasskiljande variabel vi känner.

Buffertfonder i välfärdssystemen

Kapital och kapitalavkastning har introducerats i socialförsäkrings-sammanhang också som en fråga om huruvida det inom vissa system – mest uttalat när det gäller en eventuell äldreomsorgsförsäkring – borde avsättas medel som sedan förutsätts förräntas i syfte att trygga systemens finansiering när påfrestningarna på det offentliga finanserna om några decennier beräknas bli som störst. Frågan kan ses som ett fördelningsproblem mellan generationerna. Ett annat exempel är den kampanj som bedrevs när kapitalmarknadsnyan var som värst om att i stort sett alla trygghetssystem borde fonderas. Bättre pensioner till mindre än halva kostnaden förespeglades.

Här återkommer de två grundläggande frågor som vi har anledning att diskutera: Hur mycket kan sparas i dag i kollektiva former för att möta morgondagens behov? Och vilken avkastning kan man realistiskt räkna med på ett sådant sparande?

Det är naturligtvis en väsentlig skillnad mellan å ena sidan att i dag spara genom att bygga upp realkapital, kunskapskapital eller annat som stärker den framtida försörjningsbasen för kommande generationer och därigenom möjligheterna att i framtiden klara pensioner och äldreomsorg och å den andra, att skriva olika former av finansiella och moraliska skuldförbindelser i syfte att reglera generationskontrakten.

6.3 Finansiella effekters påverkan på den reala ekonomin

Vi skall i det följande föra vissa resonemang på temat hur företeelser som är hänförliga till den finansiella sfären påverkar och styr utvecklingen inom den reala ekonomin, dvs. sysselsättning, tillväxt, kapacitetsutnyttjande och liknande. Det är framförallt två effekter som det finns anledning att framhäva som av latent mycket stor betydelse för den period som ekonomin nu står inför.

Den första är realisationsvinsternas – inflationsvinsternas – betydelse för efterfrågeutvecklingen. Från nationalräkenskaperna lär vi oss att nationalinkomsten är detsamma som nationalprodukten justerad för diverse inkomster och utgifter över landets gränser. Inkomsterna har sin grund i produktion och all produktion innebär att en exakt lika stor inkomst skapas som produktionsvärdet. Genom inflation och prisstegringar skapas i ett privatekonomiskt sammanhang inkomster som ligger utanför detta räkenskapssystem i form av prisstegringsvinster. Summa inkomster blir därigenom större än summa produktion. Detta uppmärksammas i företagets redovisningar bl.a. under rubriken "prisstegringsvinster på lager". Om ett företag vid försäljningstillfällena konsekvent sätter ett pris som motsvarar vad det vid tillfället kostar att återanskaffa varan uppkommer i inflationstider en värdestegringsvinst som motsvarar inflationen under den tid varan legat i lager. Försäljningspriset blir högre än den faktiska, historiska anskaffningskostnaden. Men samtidigt måste kontinuerligt varor för framtida försäljning återanskaffas till den högre prisnivån. Lyckas man inte realisera prisstegringsvinsten urholkas företagets finansiella ställning. I en real redovisning (företagsredovisningens motsvarighet till nationalräkenskaperna) skall denna vinst deflateras bort. Men självklart handlar det om en privatekonomisk vinst (inkomst) för företaget och dess ägare.²

Det kan inte råda någon tvekan om att den inkomstbildning som skett vid sidan om produktionen haft en stor realekonomisk betydelse för att hålla uppe efterfrågan och aktivitetsnivåer under hela efterkrigstiden. De mekanismer som lett till detta är av många olika slag – varav vissa skall diskuteras i det följande. Utvecklingen under 1990-talet – med en prisutveckling på tillgångsmarknaderna som vida överstigit BNP-deflatorns utveckling bör kanske t.o.m. beskrivas som så extrem att ett ökat sparande från de inkomster

² Bröms, J. & Rundfelt, R. [1974].

som har sin grund i produktionen har pressat upp aktievärden och fastighetspriser på ett sådant sätt att sparkvoten sjunkit. Ett ökat sparande skulle således ha resulterat i en sjunkande sparkvot totalt sett inom hushållssektorn. Den fråga man i dag måste ställa handlar om vad som kommer att hända med efterfrågan och därmed med ett antal för den reala ekonomin, och för gällande ekonomisk-politiska mål, fundamentala variabler när denna mekanism försvinner och rekylerar i sin motsats: Om 1990-talets gynnsamma utveckling var något vi skulle kunna kalla inflationsekonomin sista suck.

Den andra finansiella mekanism vi har anledning att begrunda handlar om att utvecklingen nu är inne i en fas då i stort sett alla aktörer har anledning att se över sin egen soliditet – sina finansiella balanser. Delvis är detta en följd av de lägre inflationsförväntningar som nu råder. Men det handlar också om en strukturell rekyll på de omfattande överinvesteringar som lockats fram av börsnyan med extremt höga förhoppningar på det som för några år sedan kallades den nya ekonomin. Höga börskurser innebar låga kapitalkostnader för företagen. Men det gäller inte längre, varför företagen har anledning att internt se över sin finansiella situation. Alla kan dock inte höja sin finansiella soliditet samtidigt. Staten kan inte ha stora budgetöverskott samtidigt som företag och enskilda försöker minska sin skuldsättning. Det skulle kräva osannolikt stora bytesbalansöverskott. Problembilden är gemensam för de flesta länder, vilket naturligtvis gör problemet ännu allvarigare. Bytesbalansöverskott överallt är en logisk omöjlighet. Hur kommer ekvationen att lösas?

Vad kan göras?

Mellan inkomster och kapital råder naturligtvis över tiden ett samband i den meningen att det är via inkomsterna och sparandet som kapital och förmögenheter byggs upp. Det är de *investeringar* som är sparandeprocessens resultat som i samhällsekonomisk mening är det egentliga sparandet. I en sluten ekonomi kan vi bara spara genom att investera. I en öppen ekonomi kan dessutom ett sparande ske genom bytesbalansöverskott som ökar landets samlade fordringar (eller minskar dess skulder) på utlandet. Också det är en form av sparande. Men det är också allt: Investeringar plus bytesbalans är nationens samlade sparande.

Därtill kommer – som vi ovan framhållit som en väsentlig fördelningspolitisk fråga – att det via förmögenhetsmarknaderna kan ske omfattande omfördelningar i ägandet som följd av inflation, ekonomisk-politiskt bestämda realräntor och skattereglernas inverkan på de faktiska länekostnaderna. Marknadsvärdet av de samlade tillgångarna kan från tid till annan växa avsevärt snabbare än vad som motiveras bara av det egentliga sparandet. Mycket i den förmögenhetsfördelning vi nu kan notera på individnivå har i själva verket en sådan grund. Frågan är vilka politiska slutsatser vi bör dra från detta och om vi har anledning att tänka i helt andra banor när, som nu och förhoppningsvis framgent, den ekonomiska politiken bygger på att vi skall klara att hålla en inflationstakt stabilt kring 2 procent. En likvärdig inflationsregim kan förväntas också vid ett eventuellt EMU-medlemskap. Blir låginflationspolitiken framgångsrik förändras kanske också på längre sikt vad som är ett rimligt förhållningssätt till kapitalägandet. Det kommer nämligen inte längre att vara lika lätt att bli rik annat än via på egen hand skapade inkomster och sparsamhet med dessa, när priserna på bostäder och andra tillgångsslag inte blåses upp av inflation och inflationsförväntningar.

En rimlig hypotes är att kapitalets och de finansiella flödenas roll för det makroekonomiska utvecklingsförloppet kommer att behövas en avsevärt mera central roll i framtida bedömningar av de makroekonomiska utsikterna än vad som historiskt bedömts som nödvändigt. Vi lever nu i efterdyningarna av 1990-talets olika överslag. Aktievärdena har djupdykt och i stort sett återgått till tidiga 1990-talsvärden. Det samlade börsvärdet som när det stod som högst i början av år 2001 motsvarade cirka 250 procent av BNP är i skrivande stund i storleksordningen 70 procent av BNP.

Bostadspriserna ligger fortfarande på topp men riskerna för en rekyll också här är betydande. Kanske är det t.o.m. så hotfullt att den allt lättare penningpolitik som nu bedrivs och kan förutses i syfte att lindra börskraschens genomslag på den reala ekonomin leder till att en ännu allvarligare "bubbla" vidmakthålls för att så småningom avslöjas på fastighetsmarknaderna. Ingen kan veta.

Samhällets beredskap att hantera de svårigheter som ännu bara kan anas påverkas naturligtvis att många mentalt lever kvar i 1990-talsproblematiken och de frågeställningar denna gett anledning till. Det gäller inte minst denna uppsats huvudtema och de fördelningspolitiska problem som värdestegringarna skapade. Det gäller naturligtvis också, och nära sammanknutet, de makro-

ekonomiska balansproblemen. Ett decennium av god ekonomisk tillväxt har skapat föreställningar om ekonomisk styrka och robusthet såväl nationellt som på individnivå som kan visa sig sakna täckning. Den politiska beredskapen att söka skydda privata förmögenhetsvärden (annat än via penningpolitiken) och att söka efter medel att trots sjunkande kapitalvärden ändå upprätthålla en tillräcklig privatfinansierad investeringsverksamhet är antagligen inte den bästa. Analyserna av vad som skulle kunna göras i detta avseende är också högst rudimentära. Det finns t.ex. ingen konsensus kring dubbelbeskattningens effekter på företagens kapitalförsörjning och investeringsvilja. Men just frågor som kretsar kring förmögenhetsvärden kan visa sig vara av största strategiska betydelse för att upprätthålla styrfarten i den samlade ekonomin.

Den goda cirkel som världsekonomin fick uppleva under 1990-talet förklaras antagligen till en betydande del av den utveckling som utspann sig på kapitalmarknaden. Nysparandet för pensioner och annat var mycket högt samtidigt som sparkvoterna sjönk. Detta paradoxala förhållande uppkom genom att köpkraft via värdestegringen på aktier transfererades från sparare till dem som i olika former upplöste sitt historiska sparande. En sparad krona som minskade konsumtionsefterfrågan och placerades i aktier år 1990 blev 7 kronor i real inflationsjusterad köpkraft som kunde riktas mot produktionssystemet när aktiekurserna stod som högst i mars 2001. Kedjebrevet hade högst påtagliga realekonomiska effekter. Det skulle dock föra för långt att i denna uppsats söka berätta 1990-talets historia om sänkta realräntor, omviktningen till aktier i pensionssparandet, framtidstron hos bostadsköpare, den tilltagande kredithandeln, investeringar gjorda på grundval av högt uppskrivade aktievärden och annat. Poängen är bara att riskerna är överhängande att den goda cirkel vi då upplevde i väsentliga avseende kan komma att reversera och att kräva åtgärder av stor fördelningspolitisk betydelse.

För att på ett adekvat sätt kunna hantera den riskbild som nu kan anas måste vi först och främst kunna identifiera karaktären på de krafter som påverkar inte bara den svenska ekonomin utan hela världsekonomin. Har den finansiella bubblan också grundlagt en real bubbla? Tesen i det följande är att vi har att göra med en kris som innehåller avsevärt starkare strukturella inslag än en "normal konjunkturörelse". (Om nu någon anser sig veta vad en normal konjunktur är). Är så fallet handlar det också om problem som

riskerar att ta viss tid att komma tillrätta med, framför allt därför att det kommer att tvingas fram anpassningar via balansräkningarna i de ekonomiska systemen och sådant är inte gjort i en handvändning. Frågan måste också ställas om vad som kan vara rätt ekonomisk-politisk medicin i ett läge när det är ett antal finansiella anpassningsprocesser som måste gå igenom innan den spontana efterfrågan kan förväntas ta riktig fart.

Offentlig eller privat förmögenhetsuppbyggnad?

Det finns starka skäl att önska mer av såväl offentlig som privat förmögenhetsuppbyggnad. Ekonomiskt starkare hushåll skapar trygghet, en starkare konsolidering inom företagssektorn ger robustare företag med möjligheter att stå emot uppkommande påfrestningar. Att starka offentliga finanser är något som i stort sett alla önskar framgår med stor tydlighet av den ekonomisk-politiska debatten. Den ogynnsamma åldersutvecklingen motiverar att vi just nu, och för perioden framför oss, bör hålla betydande budgetöverskott. De kommer att behövas. Men man kan inte få allt. Summan av finansiell förmögenhetsuppbyggnad kan inte bli större än vad som motsvarar landets bytesbalansöverskott. Hur bör man då rent praktiskt se på den centrala fördelningspolitiska fråga om hur framtidens ägande skall fördelas i samhällsstrukturen?

Närmar vi oss denna frågeställning med doktrinära utgångspunkter och hävdar att det ena eller andra av ideologiska eller fördelningspolitiska skäl är att föredra inses snabbt att så enkelt är det inte. Även med högst optimistiska föreställningar om tänkbara överskott i bytesbalansen blir möjligheterna att varaktigt etablera överskott i de offentliga finanserna intimt kopplade till att det inom den privata delen av ekonomin görs investeringar i en omfattning som helst överstiger summan av finansiellt sparande hos hushåll och företag.

Detta i sin tur innebär att frågan om huruvida en framtida förmögenhetsuppbyggnad lämpligast bör ske med staten som ägare i form av kontinuerliga budgetöverskott eller om den skall ske ute i samhället hos företag och enskilda och inom privata försäkrings-system inte på något enkelt sätt kan hanteras via politiska beslut. Staten har i praktiken begränsade möjligheter att uppnå en egen varaktig förmögenhetsuppbyggnad om detta är tänkt att ske "på bekostnad av" förmögenhetsbildningen i enskild sektor. Förut-

sättningen för att staten genom budgetöverskott skall kunna berika sig är nämligen att det finns en så stark framtidstro hos hushållen att de vågar låna och skuldsätta sig och/eller en sådan förväntad lönsamhet inom företagandet att investeringsviljan överträffar det sparande som samtidigt sker utanför de offentliga budgetsystemen. Ytterligare en möjlighet att upprätthålla stora budgetöverskott är att den enskilda sektorn, såsom skett under senare år, förmår att hålla ett stort överskott i sitt handelsutbyte med utlandet. Sett som en fördelningspolitisk fråga mellan offentligt och privat sparande innebär detta snarast motsatsen till en befarad socialisering av makt och sparande. Långsiktigt uthålliga bytesbalansöverskott får man inte utan ett näringsliv som frodas.

Vilka budgetmål som realistiskt kan åstadkommas under kommande år handlar således i grund och botten om vad man tror sig kunna åstadkomma vad gäller sparande/investeringsbalansen inom den enskilda sektorn av ekonomin. Statens budgetöverskott är i den meningen bara en restpost i förhållande till vad som händer inom den enskilda sektorn. Att via skatthöjningar och besparingar söka reglera budgetbalansen är som att med svansen försöka vifta på hunden. Det är inte enbart, och kanske inte ens främst, via de parametrar som brukar rubriceras som statlig budgetpolitik som frågan avgörs.

På lite längre sikt är värdnaden av det ömsesidiga beroendet mellan investeringsvilja inom den enskilda sektorn och statens finanser helt avgörande. Under ett konjunkturförlopp kan man lätt förledas att tro något annat: Förstärkta statsfinanser uppkommer normalt parallellt med minskade företagsvinster – dvs. minskade sparandeöverskott i verksamheterna – kombinerat med att investeringsverksamheten fortgår på en högre nivå än vad vinstläget (dvs. sparandet med en finansiell måttstock) långsiktigt motiverar. Med sjunkande vinster stiger samtidigt löneandel och reallöner vilket ytterligare för någon tid håller ekonomin efterfrågemässigt stark. Konjunkturen registreras som stark, och då är det få som tänker tanken att ekonomins uppvisade styrka i själva verket kan vara baserad på långsiktigt ohållbara grunder.

Det hela har ytterst lite med budgetpolitik att göra. Om det nu förhåller sig så att den globala situationen i dag är starkt präglad av att 90-talseufoin har resulterat i situation med överinvesteringar som behöver korrigeras, så är detta naturligtvis bekymmersamt inte bara för konjunkturen utan också för möjligheterna att upprätthålla de högt ställda budgetmål. Hela den strukturella anpassningen i

finansiellt avseende som behöver åstadkommas kan rimligtvis inte bäras i form av sjunkande företagsvinster. Då kommer det att ta orimligt lång tid att åstadkomma nödvändiga strukturella anpassningar och en av det kapitalistiska systemet önskad förstärkning av företagens balansräkningar.

Denna längre utveckling har syftat till påståendet att det är något av en ekonomisk-politisk omöjlighet med en samhällsutveckling där staten via budgetöverskott under en längre period är den som berikar sig på det privata kapitalägandets bekostnad. I det offentliga sparandet inkluderas då eventuella s.k. bufferfonder i samband med ett EMU-inträde, ett ökat premiepensionssparande och annat. Det är inte osannolikt att staten för att lyckas bygga upp konsolideringen inom offentlig sektor så att man står bättre rustad inför en ogynnsam befolkningsutveckling kommer att behöva bedriva en ännu mera förmögenhets- och investeringsbefrämjande politik i förhållande till den privata sektorn. Några kraftfulla fördelningspolitiska medel på förmögenhetsägandets område är därför svårt att finna. Det skulle i så fall vara att låta utländska aktörer svara för ägande och investeringsbeslut. Då kan man kanske forma en utveckling baserad på låg företagsbeskattning, men med höga förmögenhetsskatter och hög utdelningsbeskattning för svenska ägare, men det framstår heller inte som något riktigt tilltalande alternativ.

LU och budgetmålet

Vi utgår från som en självklarhet att Långtidsutredningen 2003 (LU 2003) i sitt huvudscenario kommer att utgå från att gällande 2-procentsmål för statsbudgeten som en del i kalkylen, åtminstone för det närmaste decenniet. Allt annat skulle se konstigt ut och leda till spekulationer. Samtidigt vet vi erfarenhetsmässigt att det är utomordentligt enkelt att åstadkomma ett sådant önskat nettoresultat i den sorts kalkyler som långtidsutredningen genomför. Det behövs bara att man utgår från en god ekonomisk tillväxt i produktion och sysselsättning och att investeringarna förutsätt växa i anständig takt. Med i stort sett självgående reala variabler som utgångspunkt är det mycket enkelt att få fram också en finansiell kalkyl med ett stort mått av rimlighet över sig. Redan någon eller några tiondelars justering av enskilda tillväxttal kan göra det möjligt att sluta kalkylerna på ett önskat sätt.

Bilden i de senaste långtidsutredningarna har snarast varit motsatt den riskbild vi ovan antytt. De har kunnat förespegla ett betydande framtida skattesänkingsutrymme. Det må så vara och är säkert rätt räknat utifrån den reala prognosen för ekonomin, men samtidigt uppkommer något av ett analytiskt dilemma om det i själva verket är olika finansiella anpassningsbehov som är det som egentligen styr utvecklingen och avgör vilka ekonomiska tillväxttal som är möjliga att realisera. Rent generellt finns det anledning att fundera över om inte den ekonomiska politiken på medellång sikt nu börjat bli så överlastad med målsatta variabler att det blivit omöjligt att bedriva ett problemorienterat långtidsutredningsarbete innanför Finansdepartementets väggar.

Styrning via finansiella variabler

Konjunkturprognoser görs normalt från den reala försörjningsbalansens efterfrågesida. Man gör efter bästa förstånd bedömningar av de olika efterfrågevariablerna konsumtion, investeringar och utrikeshandel och får som slutsumma en viss förväntad BNP-tillväxt. Noterade tendenser, historiska samband och allmänt spekulerande om hur ekonomins aktörer förväntas bete sig är grunden för prognoserna. Summan av förväntningar vad gäller delarna blir helheten. Långtidsutredningar görs i huvudsak tvärt om. Man börjar med att söka värdera ekonomins potential sett från produktionssidan. Befolkningsprognosen, trender i arbetskraftsdeltagandet, bedömningar av vad som är en sannolik produktivitet utveckling m.m. formar en karta av produktionsmöjligheter som man fyller med efterfrågan. Efterfrågan och behov finns alltid i en LU-värld varför man inte anses behöva gå i samma närkontakt med aktuella marknadstendenser som i en konjunkturprognos.

Men vad är motorn som driver det hela? Frågan är sannolikt speciellt viktig i ett långtidsutredningssammanhang då man inte lika självklart kan ta aktuella tendenser till utgångspunkt för ett längre utvecklingsförlopp. Utvecklingen utspelas i löpande priser. Fastprisberäknade tillväxttal produceras genom en ganska avancerad statistisk-teknisk transformation av den egentliga ekonomiska verkligheten. Skall vi med någon mera övergripande metod söka motorer och bromsmekanismer för vad som styr utvecklingen är det helt uppenbart att dessa måste sökas i den finansiella sfären.

Detsamma måste då rimligtvis också gälla om vi skall värdera de ekonomisk-politiska medlen och deras eventuella påverkanskraft.

På ett basalt plan är det uppenbart att det är vissa finansiella restriktioner och förhållanden som har det avgörande inflytandet på vad som sker och vad som kan tillåtas ske. Det som inte kan finansieras kan heller inte förverkligas. Alla inser hushålls-inkomsternas betydelse som förklaringsvariabel för hushålls-utgifterna. Finansiella mål och restriktioner har också kommit att få en allt viktigare roll i den ekonomiska politiken. Att renodlat analysera skeendena utifrån finansiella flöden skulle kanske i många fall t.o.m. ge ett mera tillförlitligt prognosunderlag än förväntningar kring de reala variablerna och deras utveckling. Analysen blir under alla omständigheter mera meningsfullt problemorienterad. I dag är det uppenbart att just denna typ av analyser är speciellt motiverade med hänsyn till att det är på den finansiella sidan som de stora spänningarna finns och som någon form av anpassningsprocess bör förväntas. Men självfallet är det exakt samma verklighet som man försöker spegla med två helt olikartade infallsvinklar för analysen.

Vi har ovan antytt den betydelse som värdestegringsprocessen haft för 1990-talets reala utveckling, dvs. efterfrågeutvecklingen, såväl vad gäller privat konsumtion som investeringarna. Men hur står det till i dag? För det första är det nog generellt så att en lägre inflation, kanske deflation, kommer att ge incitament åt såväl företag som hushåll att stärka sin soliditet och att göra sig mindre beroende av lånat kapital, med de risker som en hög skuldsättning innebär. I princip innebär det att företagen i större utsträckning vill tjäna in pengarna innan man investerar. Deras finansiella sparande kommer att behöva öka och en grundpelare för att staten skall kunna hålla ett stort budgetöverskott faller därmed bort. Eftersom det tar tid att stärka balansräkningar kan detta bli en utdragen process. Den förlängs naturligtvis ytterligare om staterna genom höjda skatter och besparingar insisterar på att få upprätthålla sina överskott. Ett sätt att förkorta processen skulle kunna vara att söka efter ekonomisk-politiska instrument som ökar intresset för att emittera för nytt riskkapital. En långvarig period med japansk soliditet bäddar för japanska problem. I stort sett varje dag kan vi nu i affärstidningarna läsa varningar över enskilda koncerners låga soliditet. Det är inte längre lika förtroendeingivande att som entreprenör ragga friska pengar på marknaden i hopp om att i en framtid bli starkast och störst.

Att detta kan visa sig vara en realekonomiskt stor fråga framgår med all önskvärd tydlighet om man ser till investeringsutvecklingen i framförallt USA. Den exploderade under 1990-talet som följd av den starka framtidstro och det billiga kapital som var en del av den nya ekonomin. Investeringarna som andel av BNP ligger nu och hackar på en nivå som med mer än en tredjedel överstiger det stabila trendvärdet från tidigare decennier. Därifrån är det svårt att förvänta sig någon ytterligare stegring. Det framstår redan utifrån en enkel diagraminspektion som något närmast självklart. Däremot kan investeringskvoten i USA komma att sjunka ganska många procentenheter, vilket skulle få allvarliga konsekvenser på hela världsekonomin.

Hushållen sänkte under 1990-talet stabilt och trendmässigt sin sparkvot vad gäller det finansiella sparandet med ca 1 procentenhet per år i såväl USA som Sverige. Detta blev en mäktig tillväxtmotor för den utveckling som skedde. Självfallet kan detta beteende inte trendframskrivas och väl är väl det för hushållen själva – men hotande dåligt för den offentliga sektorn och dess ambitioner att kunna hålla stora budgetöverskott. Huruvida man också här måste räkna med en rekyl går naturligtvis inte att säga utan beror på förtroendet för ekonomins utveckling i många avseenden.

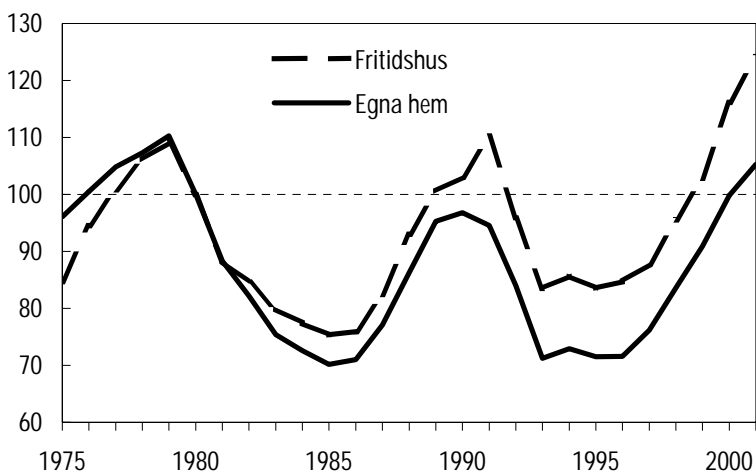
Detta utifrån frågan om förmögenhetsägandet och dess fördelning: Vi övergår nu till att diskutera den avkastning/förräntning som kan förväntas komma kapitalägandet till del oberoende av om det är via offentligt eller privat ägande som kapitalet byggts upp.

6.4 Ägande och privatekonomisk avkastning

En första illustration till förmögenhetsvärdenas potentiella betydelse för den privatekonomiska kapitalackumulationen ges i nedanstående figurer som visar den reala prisutvecklingen för å ena sidan bostadskapital och å den andra aktier från 1975 och framåt.

Diagram 6.1 Real värdeutveckling på egna hem och fritidshus 1975–2001

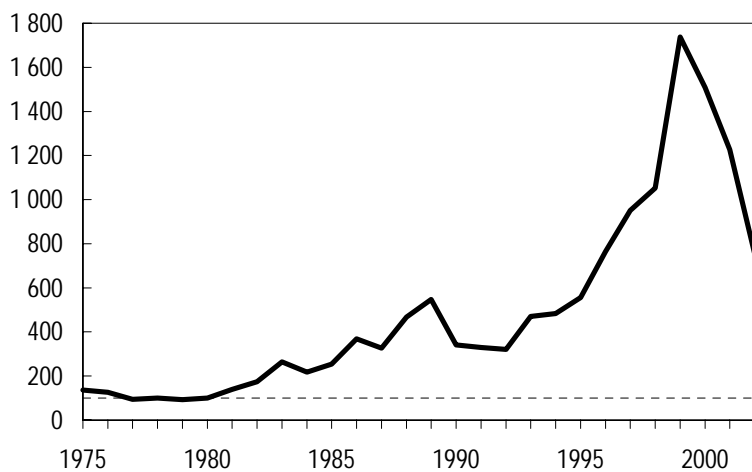
1980 = 100



Källa: SCB [2000], uppdaterat av Finansdepartementet.

Diagram 6.2 Real utveckling av börsindex 1975–2002

1980 = 100



Källa: Affärsvärldens generalindex, hemsida www.affarsvarlden.se. Fastprisberäknat av SCB/Finansdepartementet.

Vi noterar den extrema skillnaden i prisutveckling mellan de två tillgångsslagen. För bostadskapitalet gäller under de dryga 25 år diagrammet omspannar en närmast total frånvaron av trend i priserna i förhållande till den allmänna prisutvecklingen i samhället. Däremot har det skett betydande svängningar i form av perioder av uppgång resp. tillbakagång i storleksordningen 30 å 40 procent. Dessa svängningar har på ett påtagligt sätt varit kopplade till de skattevillkor som gällt och de skattereformer som genomförts. För aktier gäller något helt annat. Skalan på diagrammets y-axel är av ett slag som sällan ses i makroekonomiska sammanhang.

6.4.1 Bostäder

Sett ur ett livsinkomstperspektiv har det varit mycket avgörande vid vilken tidpunkt en person gått in på bostadsmarknaden. Effekterna därav har förstärkts genom att uppgångsfaserna varit kopplade till skattemässigt favoriserade räntekostnader vilket inneburit att många kunnat göra avsevärt större bostadsinvesteringar och tillvinna sig avsevärt större hävstångseffekter än vad som skulle ha varit möjligt i en finansiellt mera stabil ekonomi. Till skillnad från aktieägandet är det snarare regel än undantag att bostadsägandet är kraftigt belånat vilket har gett mycket stora privatekonomiska utväxlingseffekter. Bostaden har för en stor andel av det svenska folket fungerat som en förmögenhetsmaskin på ett sätt som återspeglar sig i ett tvärsnitt över dagens förmögenhetsfördelning. Motsvarigheten till åtskilliga år av arbetsinkomster har ackumulerats hos enskilda hushåll. Men det har heller inte varit helt ovanligt att hushåll hamnat i en skuldfälla under de perioder då fastighetspriserna varit sjunkande. Inom ramen för totalt sett stigande priser och reallöner har dock detta kunnat ske utan egentliga konsekvenser för penningpolitiken. De drabbade hushållen har i det tysta kunnat ackommodera sina förluster. Fastighetskrisen drabbade bankväsendet nästan uteslutande via överinvesteringar i fastighetsbolag.

Det är många som berörs när fastighetsvärdena förändras. Närmare hälften av de svenska hushållen äger eget hem eller bostadsrätt. Samtidigt är nettoförmögenheterna förhållandevis ojämnt fördelade eftersom vissa har sitt fastighetskapital kraftigt belånat medan andra står på plus också när det gäller finansiella tillgångsvärden. När kapitalvärdena för halva befolkningen stiger

och detta ger en speciellt stor utväxlingseffekt åt dem med en hög skuldsättning blir den statistiska effekten att prisstegringar på bostäder kan tolkas som en ökad förmögenhetsutjämning i samhället. Men är detta en rimlig användning av det svenska språket? Kan man säga att det skett en utjämning mellan medborgarna i någon relevant mening? Hälften av befolkningen har vunnit, medan den andra hälften fått det relativt sämre. Och detta inte bara relativt utan också absolut genom att de räntor och amorteringar som husägarna framgent kommer att betala sjunker i förhållande till marknadsvärdena och den allmänna prisnivån. De kommer med sina räntebetalningar och sina amorteringar inte att bidra till "den samhällsekonomiska potten" i en omfattning som motsvarar det reala kapital de disponerar över för sin egen privata konsumtion. Detta måste på ena eller andra sättet kompenseras via den ekonomiska politiken.

Det senare är en frågeställning som förtjänar djupare analys. Vi har ovan hävdad att den reala tillväxten under efterkrigstiden till betydande del underhållits av inflation och inflationsförväntningar som gjort att stora befolkningsgrupper vågat skuldsätta sig och "beställa" investeringar i bostadsbyggande i en omfattning som annars inte skulle ha varit att rekommendera. Några år med gröt och blodpudding, innan inflation och nominella lönestegringar gjort att man vuxit in i sitt åtagande, var länge en normal strategi för yngre familjer. Bostadskapitalet i samhället har därigenom blivit större och av en bättre kvalitet än vad som annars skulle ha blivit fallet. De på tidigare boenden intjänade miljonerna är nu en anledning till att många familjer kan efterfråga en bostadsstandard som ligger avsevärt över vad enbart deras löneinkomster motiverar eller vad yngre kollegor i motsvarande tjänsteställning kan unna sig eller ens hoppas på. Men vad händer om nu dessa tider är över?

Tar vi ett tvärsnitt av det svenska folket hittar vi antagligen ganska betydande grupper som disponerar över ett bostadskapital i storleksordningen halva den reala livsinkomst som de själva och andra med motsvarande yrkeskarriär kan påräkna i förvärvslivet. I en inflationsfri ekonomi skulle en sådan efterfrågan framstå som orealistisk. Nu lever naturligtvis historiska inflationsvinster kvar länge i de ekonomiska strukturerna, men i ett långsiktigt perspektiv finns det ändå anledning att fundera över konsekvenserna på den ekonomiska tillväxten av att investeringskalkylen för att bygga eget i grunden kommit att förändras. Inte minst handlar det här om en fördelningspolitisk fråga mellan generationer.

Fungerar den ekonomisk-politiska strategi som nu ligger i pipeline med en låg och stabil inflationsutveckling enligt intentionerna skall effekter av detta slag inte kunna uppkomma i en omfattning ens i närheten av vad som gällt de senaste fyra decennierna. Stiger priserna mer än acceptabelt förväntas räntorna höjas och priseffekterna kvävas. Om risker för inflation uppkommer får villaägarna omedelbart betala ett pris i form av högre marknadsräntor. De förväntas därigenom heller aldrig få uppleva någon mera omfattande prisstegring på sin tillgång. Läroboksmässigt bör snarast motsatsen väntas: Vid tendenser till inflation tvingas en centralbank vidta åtgärder som är ägnade att speciellt drabba just villaägarna. Detta är i själva verket ett latent hot av betydande dignitet i dagens ekonomisk-politiska regim som kan utlösa allvarliga likviditetsproblem i samhället – åtminstone så länge Sverige står utanför EMU. Sammanfattningsvis råder det således, jämfört med tidigare perioder, helt nya villkor på förmögenhetsbildningens område.

Den viktigaste iakttagelsen ovan gäller dock hur järnhårt konsekvent bostadskapitalets värdeutveckling är knuten till den långsiktiga reala utvecklingen. Och hur skulle det kunna vara annorlunda? Bindningen sker från två håll. Dels kan hyror och kapitalkostnader för boendet inte på något avgörande sätt komma i otakt med vad den stora folkmajoriteten har möjlighet att betala från sina inkomster, dels är bostäder med vida spridd och väl känd teknik lätt reproducerbara. Stiger hyrorna över vad kapitalets återanskaffningskostnad motiverar kommer det att byggas nytt och jämvikten att återställas. Antagligen har byggmarknaden förutsättningar att mer än någon annan produktionssektor efterlikna läroböckernas fullständiga konkurrens. En helt annan sak är att marknaden historiskt störts av diverse ingrepp och att de variationer i efterfrågans omfattning som genererats av den ekonomiska politiken, parat med den långa omloppstiden för kapitalet, skapat svängningar som gör att knappast någon skulle vilja använda epitetet "fullständig konkurrens" för att beskriva branschen i fråga. Och självfallet uppkommer i ägarledet jordränteffekter som innebär att bostäder med attraktiva lägen stiger i pris snabbare än fastigheter med mindre gynnsam lokalisering.

6.4.2 Aktier

Går vi till det på motsvarande sätt ritade diagram 6.2 för aktiers värdeutveckling går det inte ens att ana någon motsvarande bindning till den reala ekonomin och de priser som i övrigt gäller i samhället. Sett i förhållande till ekonomin i övrigt har börskurserna utvecklats i en helt annan takt. Det var anmärkningsvärt att börskurserna under 1980-talet steg med ca 600 procent och naturligtvis ännu mera märkligt att de ovanpå detta – under 1990-talet och fram till början av 2001 – kunde stiga med ytterligare närmare 400 procent. Det är nästan genant att argumentera i frågan genom att hävda att detta naturligtvis inte kunde vara fråga om en trend även om en massiv opinion bland mäklare på finansmarknaden (samt högst respekterade ekonomer av professionen) sökte ge sken av detta och formulerade sina policyrekommendationer till regeringarna utifrån detta.

Som en följd av de (till stor del obestyrkta) hypoteser som mot slutet av 1990-talet var i svang om en ny ekonomi där inflationen skulle förbli låg, företagsvinster och tillväxttal höga och marknadsräntorna låga fanns det skäl för en viss nivåjustering av gällande börskurser. Men en sådan nivåjustering kan naturligtvis inte trendförlängas. Det finns ingen anledning att i denna uppsats djupare gå in på den psykologi av det opportunistiska slaget och den rädsla att missa ett tåg i rörelse som gjorde att finansbubblan kunde svälla på det sätt som skedde. Men för oss blir det ändå oerhört viktigt att söka förstå på vad sätt det som skett påverkar den fördelningspolitiska bilden i samhället och att fundera över vad som kan vara att förvänta i framtiden. I ett bredare perspektiv är det naturligtvis också viktigt att försöka begripa på vad sätt värdeförändringar på tillgångsmassan påverkar den samhälls-ekonomiska balansen, efterfrågetillväxt och sysselsättning varför vi dristat oss till vissa spekulationer också på detta område. Frågan är ju av fundamental betydelse också för vilka politiska medel av fördelningspolitiskt slag en regering bör tillgripa på kapitalbeskattningsområdet.

Varje analys av vad som är en marknadsmässigt rimlig värdering av börsaktier bör utgå från att värdena på samma sätt som bostadskapitalet står i någon sorts samband till förhållanden inom den reala ekonomin. Hur en sådan teori skall byggas kan man ha delade meningar om, men att aktievärdena långsiktigt på något sätt måste grundas i förhållanden utanför själva aktiemarknaden därom

kan ingen tvekan råda. Just nu översvämmas vi av iakttagelser som beskriver hur absurt det blev innan en tidigare utveckling kulminerade. Enbart den lilla konsultsektorn för data-programmering sägs ha nått en värdetopp i vilken det låg implicit att i stort sett all privat konsumtion inom en 15-årsperiod skulle behöva bli IT-tjänster.

För att bilda sig en kvalificerad bild av vad som kan vara att förvänta i form av värdeutveckling på aktier behövs en diskussion såväl om vad som kan vara en på rimliga grunder förväntad långsiktig trend, som en nivåvärdering. Har de senaste årens rekyl på aktiemarknaden återfört kurserna till något som skulle kunna rubriceras som en värdering i närheten av den långsiktiga trenden? Har den inneburit en överreaktion som kommer att leda till övergenomsnittliga kursstegringar i en nära framtid? Eller återstår ytterligare kurssänkningar innan en jämvikt är återskapad? Självfallet behövs en diskussion av såväl nivå som trend för att våra frågeställningar skall kunna pejlas in. Även om det vi kallar för trend är något mycket långsiktigt – omspannande flera decennier – är nivåfrågan naturligtvis av betydelse för de flesta relevanta placeringsperspektiv.

6.4.3 Socialförsäkringsboken 2001

Den följande problempresentationen bygger till betydande del på en analys presenterad av Riksförsäkringsverket (RFV) i "Socialförsäkringsboken 2001". Författare är Hans Olsson, numera verksam vid Sveriges Kommunförbund. Den problemställning som där presenteras handlar om förutsättningarna för att genom kollektivt sparande i dag finansiera framtida ökade kostnader inom äldreomsorgen – en äldreomsorgsförsäkring. Rapporten utgör den mest genomarbetade siffrerättning av de problem vi ovan diskuterat som vi kunnat finna. Hans Olsson har också hjälpt oss att uppdatera de aktuella dataserierna på ett enhetligt sätt över år 2001.

Vad som är en rimlig långsiktig trend kan diskuteras såväl ur ett finansmarknads- och aktörsperspektiv som utifrån vad som kan vara rimligt att tänka sig med nationalräkenskaperna och dess olika relationer och restriktioner som referensram.

En marknadsbaserad analys

En finansmarknadsbaserad analys kan göras såväl empiriskt – vad som historiskt har gällt – som på teoretiska grunder, dvs. utifrån hur det borde tendera att bli. En vanlig utgångspunkt är t.ex. att räkna med något visst genomsnittligt riskpåslag som aktiespararna kräver utöver en säker statsobligationsränta för att acceptera de verksamhetsmässiga risker som är förknippade med det företagande man finansierar. Utgångspunkten kan sägas framstå som väl styrkt i den högre avkastning som aktier gett över långa perioder. Via marknadsmekanismer, som också kan vara av makroekonomiskt slag, kommer företagandet i sin finansiering att tvingas åstadkomma den från finansieringssidan krävda kapitalavkastningen. Alternativet blir på nationell nivå att nyemissionsmarknaderna torkar in, arbetslösheten ökar, lönekostnaderna sjunker i internationell jämförelse och den önskade avkastningen (ex ante) återställs.

Kunde man lita på teorin vore detta en mycket harmonisk och tilltalande lösning: De som vågar satsa på aktier får en något högre avkastning än de som väljer att placera sitt sparande i statsobligationer. Blir den reala avkastningen på obligationer stabilt 2 å 3 procent kanske 5 procents real förräntning på en börsportfölj blir det naturliga. Grunderna för att bestämma dessa förräntningstal kan fördjupas i det oändliga utan att det leder speciellt långt vad gäller utsagornas praktiska trovärdighet. Det viktigaste för vår analys är att hävda att det kommer att handla om förräntningstal som till sin absoluta nivå ligger i ett helt annat härad än de som upplevdes under 1980- och 90-talet.

Självfallet innebär den ekonomisk-politiska regim som nu och framgent förutsätts gälla att sannolikheten för en ökad stabilitet i börskursernas utveckling förbättras. Just stabilitet i en uppsättning finansiella variabler är själva grundbulten i det som den ekonomiska politiken nu skall garantera. Det framstår också som uppenbart att tongivande centralbanker i allt större utsträckning tvingas följa prisutvecklingen på de stora tillgångsmarknaderna, och belåningsgraderna på dessa, för att från detta dra slutsatser om vilka spänningar som är under uppbyggnad när det gäller inflationsutvecklingen i övrigt. För att kvalitetssäkra en utsaga om framtida bättre balans i aktiekursernas utveckling måste dock ytterligare ett antal dimensioner tillföras diskussionen.

Det handlar för det första om konsekvenserna av att aktiemarknaden på en och samma gång är såväl en marknad över vilken företagen via nyemissioner tillförs nytt kapital, som den är en marknad där efterfrågan – representerat av nettoflödet av sparande – bestämmer priset på en befintlig stock av aktier. Efterfrågeförändringar kan periodvis förorsaka värdeförändringar som vida överstiger såväl flödena till marknaden, som vidareflödet till företagen i form av nyemissioner. Parallellen med bostadsmarknaden – där nyproduktionen bara motsvarar någon eller några procentenheter av stocken – är uppenbar. Den vanligaste tankegången är också vad gäller aktier att prishöjningar föregår tillflödet av nytt kapital och nya resurser till företagssektorn.

Vore det så att aktieköparna – pensionsfonder och allmänhet – vore väl medvetna om företagets långsiktiga avkastningsförmåga (i form av framförallt utdelningspotential) och kunde handla därefter, och vore det så att företagen i sina investerings- och finansieringsbeslut betedde sig läroboksmässigt och efterfrågade nytt kapital när man ansåg sig kunna åstadkomma en avkastning vid eller över den informerade marknadens avkastningskrav så vore detta inget problem. Någon sorts balans skulle fortlöpande upprätthållas. Stiger aktiekurserna kommer företagen att nyemittera till vad som ur deras synvinkel blir en låg kapitalkostnad. Men nu har det av olika skäl inte förhållit sig på varken det ena eller andra sättet. Den internationella ekonomin – och inte bara den svenska – har genomgått en period där det sparande som sökt sig till aktiemarknaden vuxit i avsevärt snabbare takt än nyemissionerna. Vi har fått vad som ibland brukar kallas för "kapitalinflation".

I RFV:s studie illustreras denna problematik utifrån vad som i den teoretiska litteraturen brukar benämnas som den gyllene regeln. Man argumenterar modellmässigt att om inte nyemissioner sker i en takt som motsvarar den återinvestering av utdelningsinkomsterna i samma aktier som implicit förutsätts i föreliggande aktieindexar så föreligger ett konsistensproblem. Alla kan inte utan nyemissioner återinvestera i samma slags aktier. Någon eller några måste sälja. Hur mycket den som vill bete sig enligt index och återinvestera sina utdelningsinkomster måste trissa upp aktiepriserna blir en fråga om priselasticiteten i andra aktieägars säljvillighet. För att den gyllene regeln skall gälla krävs att kapitalefterfrågan inom företagssektorn växer i takt med investeringarnas förräntning och, under vissa antaganden, produktionens tillväxt.

Det för den praktiska politiken relevanta handlar naturligtvis inte bara om en teoretisk konsistens i vissa modellantaganden utan om i vilken utsträckning nytt sparande i olika former kommit att söka sig till aktiemarknaden och där konkurrerat upp värdet på stocken: Pensionssparandet har styrts mot aktiemarknaden och benchmark för det mesta av kapitalförvaltning har under konkurrensens tryck getts ett allt större aktieinnehåll. När kurserna stigit och stigit har en allt större andel av sparandet sökt sig mot aktiemarknaden för att tillsammans skapa den "bubbla" som nu synes punkterad.

Trots att de stora 40-talistgrupperna nu närmar sig den ålder då de kommer att börja konsumera av sitt pensionssparande finns det mycket som talar för att parametrarna i Sverige såväl som i världsekonomin är långsiktigt inställda på att mer nysparande kommer att vilja tillföras aktiemarknaden än vad som kommer att efterfrågas i form av nyemissioner. Pensionssystemen avses att bli mer och mer fonderade och de allmänna systemen kommer sannolikt att i allt högre utsträckning behöva kompletteras med ett individuellt sparande för att motsvara individernas behov. Detta är naturligtvis mest gissningar, men är ekonomierna strukturellt inställda på sparandeöverskott som är större än företagens efterfrågan på nytt kapital så utgör det en grund för nya bubblor – och nya förmögenhetsomfördelningar i uppgångsfaserna och i samband med efterföljande återanpassningar till den långsiktiga trenden. Blir det så, har detta naturligtvis i sin tur konsekvenser för synen på de fördelningspolitiska medel som bestämmer hur kapitalvinster beskattas. Vissa kommer att bli rika och andra kommer att känna sig lurade.

Skall något likande den gyllene regeln bli ett inslag i den värld av finansiell stabilitet i andra avseenden (den allmänna inflationen, budgetbalanser m.m.) så blir det viktigt att redan på kort sikt söka upprätthålla en stabilare balans mellan utbud och efterfrågan på företagsaktier. Vi har redan ovan pekat på betydelsen av att de stora kapitalplacerarna förmår att fånga in de långsiktiga trender som bestämmer deras avkastningsmöjligheter (den gyllene regeln) och våga lita på sina analyser. Minst lika viktigt är antagligen att söka påverka efterfrågesidan så att företagen på ett tidigt stadium utnyttjar höga börskurser i syfte att stärka sina finanser. Den diskrepans som av i huvudsak fördelningspolitiska skäl införts vad gäller de kostnadsskillnader företagen upplever mellan att finansiera sig med lånat respektive eget kapital förefaller här direkt

malplacerad. Den befrämjar inte den successiva prisanpassning av finansieringsmönstren som bör vara en del av en modern kapitalmarknad.

Dessutom, och det är antagligen viktigt i ett större perspektiv, kan företagens balansräkningar fås att bygga på en högre soliditet – en högre andel riskkapital – så ökar också produktionssektorns motståndskraft i förhållande till olika realekonomiska chocker. Spridningsriskerna in i betalningssystemet begränsas.

Att tolkningar i enlighet med den gyllene regeln kan ha ett förklaringsvärde när vi vill begripa vad som kan vara en rimlig/möjlig kapitalavkastning på längre sikt illustras i RFV-rapporten med kapitalavkastningen på aktier och statsobligationer under de senaste dryga 80 åren. I genomsnitt för de 60 åren fram till de två senaste decenniernas extraordinära utveckling var den reala avkastningen på aktier något högre än den reala tillväxten i ekonomin, medan statsobligationer gav en sämre förräntning än en placering indexerad med den reala BNP-tillväxten. Sammantaget fram till 1980 skulle man därför kunna hävda att den gyllene regeln ger en god förklaring till de faktiska förräntningstalen.

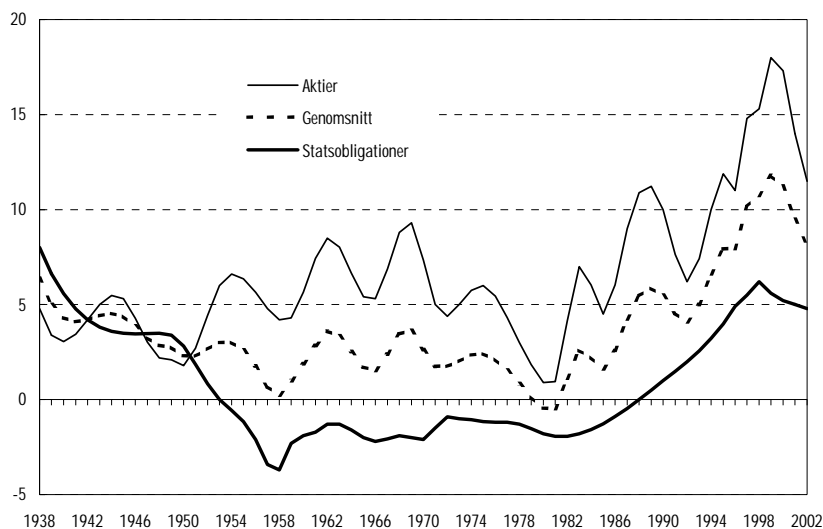
En grafisk illustration ges i diagram 6.3 som visar den faktiska reala avkastning som erhållits på placeringar gjorda 20 år tidigare i aktier respektive statsobligationer. Realavkastningen på obligationer (med själva investeringen gjord 20 år tidigare, dvs. från år 1918 och framåt) har sedan 1950-talets början fram till mitten av 1980-talet givit en negativ real avkastning. Bakom detta ligger såväl tidigare kreditmarknadsregleringar, med en politiskt eftersträvad lågräntepolitik som upplevda inflationsperioder. Detta gör det naturligtvis svårt att tolka den dåliga avkastningen i ett prognos-sammanhang. Bankerna var under några decennier helt enkelt tvingade att köpa obligationer i en viss, av staten bestämd, omfattning. Just detta gör också de ofta förekommande jämförelserna med aktieplaceringars långsiktiga avkastning något vanskliga att tolka. Väl så viktigt är att reflektera över avkastningarnas absoluta nivå.

Motsatsen till den svaga avkastning som investeringar i statsobligationer gav från 1950-talet och framåt kan ses till vänster i diagrammet. Deflationen under 1920-talet och 30-talskrisen kan där spåras i form av mycket höga reala förräntningstal på obligationsplaceringar som gjordes i anknytning till det första världskrigets slut. Avkastningen var klart högre, jämfört med ett aktieinnehav under samma 20-årsperiod. När räntenivåerna

sedermera stiger sker värdeförluster på gjorda investeringar och vice versa. När de i början av 1990-talet de tidigare höga nominella räntenivåerna, som följd av den nya ekonomisk-politiska regimen, började sjunka steg därigenom återigen realavkastningen på obligationssparande till högst respektingivande tal.

Utjämnat med hjälp av ett 20-årsperspektiv på investeringarna framstår aktier under långa perioder som en förhållandevis stabilt avkastande investering. Avkastningen har pendlat kring 5 procent i real förräntning, dvs. ungefär den nivå man utifrån den gyllene regeln har anledning att förvänta. Att 1980- och 1990-talen gav en trendmässig årlig real avkastning på cirka 18 procent måste i detta perspektiv rubriceras som något helt extremt. Å andra sidan finns en betydande sannolikhet att ett motsvarande diagram som ritas år 2020 kommer att visa en kurva som slutar i ett värde där aktieinvesteringens avkastning i ett 20-årsperspektiv kommer att ha ett värde kring noll eller därunder. Det är åtminstone en rimlig förväntan utifrån den gyllene regeln.

Diagram 6.3 Real avkastning på svenska aktier och statsobligationer, inklusive direkt avkastning. Procent per år på placeringar gjorda 20 år tidigare

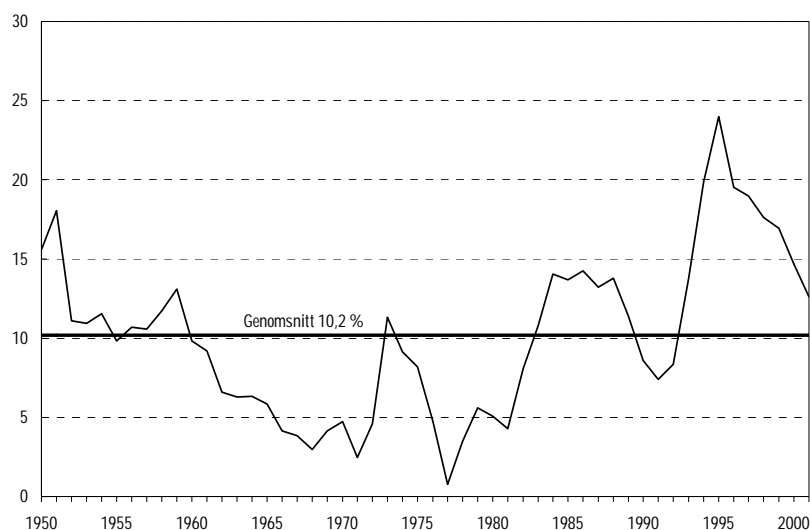


Källa: Frennberg, P. & Hansson, B. [1992], med bearbetningar och kompletteringar av Hans Olsson.

Nationalräkenskapernas bild

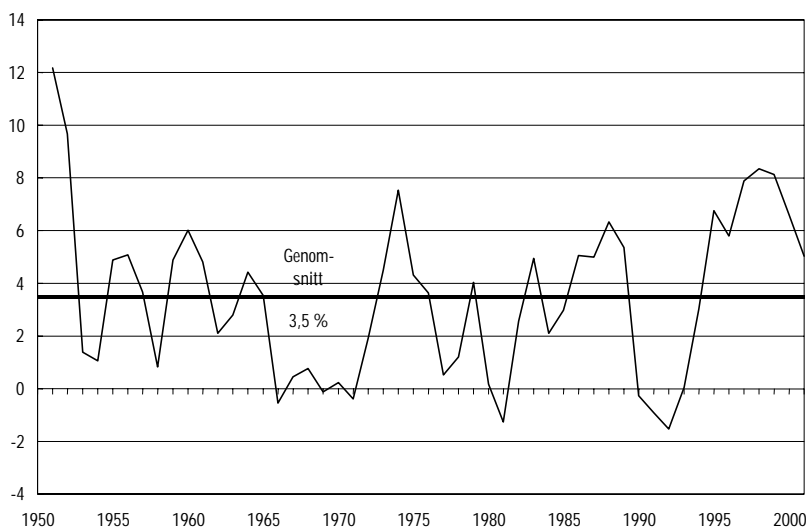
Den andra analysgrund som historisk utveckling erbjuder är nationalräkenskaperna och dess bokföringssystem. För att jämföra med den uppnådda reala avkastningen på värdepapper beräknas i RFV-rapporten den reala avkastningen, enligt Statistiska centralbyrån (SCB), på investeringar inom företagssektorn. Detta sker genom att, som visas i diagram 6.4, driftsöverskottet (netto efter kapitalförslitning) sätts i relation till först nettoproduktionsvärdet, och sedan enligt diagram 6.5 i relation till kapitalstocken. Vi får genom det senare ett reallt avkastningsmått som i princip kan jämföras med hur motsvarande kapitalavkastning kommit till uttryck i marknadernas värdering och som tidigare beskrivits.

Diagram 6.4 Företagssektorns driftsöverskott (netto) i procent av nettoproduktionsvärdet



Källa: Bearbetningar av SCB:s nationalräkenskaper gjorda av Hans Olsson.

Diagram 6.5 Real avkastning (i procent) i företagssektorn beräknad med hjälp av de reala nationalräkenskaperna



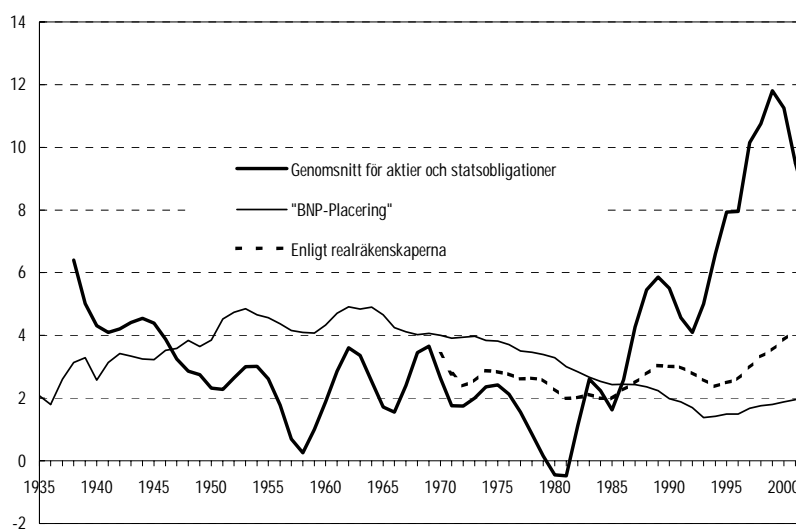
Källa: Bearbetningar av SCB:s nationalräkenskaper gjorda av Hans Olsson.

Ser vi först till driftöverskottet som andel av produktionsvärdet har detta sedan 1950 i genomsnitt varit cirka 10 procent. En markant topp nåddes 1995. Sedan dess har vinstandelen varit i sjunkande, vilket haft som spegelbild stigande reallöner och en stark inhemsk efterfrågan. Den sjunkande vinstandelen har också, som vi tidigare argumenterat, varit en viktig bakgrund till de förbättrade budgetöverskott som varit ett så viktigt inslag i periodens ekonomiska utveckling. Men fortfarande – prognosen för år 2002 – ligger vinstandelen över sitt långsiktiga trendvärde. De stigande börskurserna under slutet av 1990-talet har således stöttats av historiskt sett höga vinster och bidragit till föreställningen om att vi gått in i en "ny ekonomi". Det stora frågetecknet är naturligtvis vad som kommer att hända med dessa vinstmarginaler om pågående svängning i förmögenhetsvärdena på ett starkare sätt än vad som hittills setts sänker efterfrågan i ekonomierna. Det kan vara så att vi här står inför en process som vi ännu bara sett början av.

Ytterligare ett visst perspektiv på frågan får vi när i den nedre delen av diagram 6.5 samma data omvandlas till ett reall

räntabilitetsmått. Genomsnittsvärdet är här 3,4 procent per år. Det säger i sig kanske inte så mycket, men blir intressant när värdena, som i diagram 6.6 jämförs med de avkastningsmått i ett tjuugoårsperspektiv på kapitalmarknaderna som vi tidigare redovisat. Utöver kapitalmarknadernas och nationalräkenskapernas räntabilitetsmått redovisas också den avkastning som skulle ha uppnåtts på tjuugoåriga "nollkupongare" vars värde indexerats med BNP-tillväxten. Det senare är en indexnorm som bl.a. diskuterats i många pensionssammanhang. Som synes var detta index för varje 20-årsperiod fram till mitten av 1980-talet en bättre placering än de värdepapper i genomsnitt vi här jämför med.

Diagram 6.6 Real avkastning i 20-årsperspektiv. Procent per år på placeringar gjorda 20 år tidigare



Källa: RFV [2001].

Slutsatsen av denna genomgång är den enkla men viktiga att överväldigande skäl talar för att det inte är möjligt att inom socialförsäkringssystem och liknande trolla med knäna och att via kapitalmarknadsplaceringar över tiden åstadkomma extraresurser av någon betydelse. De glädjekalkyler som under det senaste decenniet presenterats av försäkringsbolag och som fortfarande,

om än i något mera modest form, fungerar som riktmärken för vad det allmänna pensionssystemet kan komma att ge måste nog klassificeras som just glädjekalkyler.

6.5 Förmögenhetsbildning, tillväxt och fördelningspolitik

Förmögenhetsbildningen i samhället har på flera olika sätt betydelse för samhällsekonomisk balans, tillväxt och sysselsättning. Ett livaktigt näringsliv förutsätter kapitalstarka aktörer som vågar investera också i riskfyllda projekt. I vad mån detta kan organiseras via många småsparares bidrag i fonder, investmentbolag och pensionsförsäkringar och i vad mån det kräver många riktigt rika familjer kan alltid diskuteras. Men för att hoppet om en hög avkastning skall leva måste självfallet tillräckligt många också lyckas. En betydande förmögenhetsspridning är antagligen ett ofrånkomligt inslag i en marknadsekonomi. Mycket tyder också på att behovet av en omfattande infrastruktur av entreprenörer och kapitalister är i tilltagande för att framväxten av den nya ekonomins företag skall ske i tillräcklig takt.

Antagligen är det så att ett modernt samhälle förutsätter en generös attityd till att vissa kan bli mycket rika och tvingas se mellan fingrarna på detta i sina fördelningspolitiska ambitioner. Givet ett regelverk som möjliggör privat förmögenhetsackumulation finns det inget som hindrar att man samtidigt så effektivt som möjligt söker göra sig oberoende av samma kapitalism. Löntagarfondsdebatten var till betydande del en debatt med fördelningspolitiska förtecken och den kommer, trots de politiska trauman den väcker, sannolikt aldrig att dö eftersom den speglar ett reellt samhällsproblem. En satsning på kollektivt sparande och offentliga överskott kan sannolikt aldrig fullt ut ersätta det samhällsekonomiska behovet av en bred och omfattande privat kapitalackumulation.

Syftet med detta kapitel har delvis varit att hävda att just detta under de kommande decennierna inte borde behöva vara fullt så fördelningspolitiskt motbjudande som det kan framstå med den tidigare efterkrigstidens erfarenheter som referens.

7 Åtgärders träffsäkerhet

Ett vanligt påstående är att pengar och förmögenhet aldrig kan vara som ett mål i sig. De är bara ett medel att nå ett rikare och mera meningsfullt liv i något för individen mer väsentligt avseende. Ett förträffligt medel förvisso, eftersom pengar kan användas för att köpa det mesta som skulle kunna göra tillvaron mera angenäm. Mängder av studier pekar också på starka samband mellan tillgång på pengar och positiva förhållanden i övrigt. Det gäller det mesta från kulturell stimulans till ett långt liv med god hälsa.

Men är detta tillräckligt för att motivera ett fördelningspolitiskt perspektiv som närmast uteslutande ser till tillgången på kontanta medel? Så är naturligtvis inte fallet. I det goda samhället har vi anledning att fundera över fördelningen sett över diverse variabler som kan vara väl så intressanta. Det må gälla förekomsten av oro och stress, välbefinnande, kontroll över sin egen livssituation, lycka, kulturell och andlig mognad, sjukdomsbilder. Tänker vi djupare är det heller ingen tvekan om att variabler av detta slag bör bedömas som viktigare än den pekuniära köpkraft som hushållen kan mobilisera. Pengar i sig är som sagt bara ett medel för något annat. Vi ställs inför två, delvis separata, frågekomplex: Dels naturligtvis huvudfrågan om den penningamässiga fördelningen och hur den skulle kunna påverkas, dels om det alltid är just denna privata köpkraft som bör sättas i fokus i de fördelningspolitiska övervägandena. Kan vi på ett bättre sätt komma åt väsentliga fördelningspolitiska problem genom att fokusera på andra förhållanden än rakt upp och ned den privatekonomiska fördelningen? Frågan om vad, mer exakt, det är vi genom fördelningspolitik vill se fördelat på ett annorlunda sätt är mycket viktig att kunna ställa.

Det statistiska sambandet mellan tillgång till pengar och det mesta av annat positivt är förvisso starkt. Men kan detta tolkas kausalt i den meningen att om alla bara hade mera pengar – dvs.

ytterst om den ekonomiska tillväxten blev stark – så skulle vi vara friskare, lyckligare och bli ett mer högtstående folk i kulturellt hänseende? Svaret är allt annat än självklart. Men på individnivå – det vi har att utreda? Skulle en kraftig inkomstökning innebära att låginkomsttagarens barn tog skolarbetet på lika stort allvar som det genomsnittliga akademikerbarnet gör i dag? Svaret är inte heller här självklart. En iakttagelse i sammanhanget är att de som starkast förefaller tro på den generella tillväxtens välsignelsebringande kraft tenderar att förneka att ökad fördelningspolitik skulle ha speciellt starka positiva effekter på den sociala situation, medan fördelningspolitikens förkämpar ofta är de första med att tona ned tillväxtens sociala betydelse.

Beroende på om det är något djupare än bara mekanisk utjämning vi vill åstadkomma kan de fördelningspolitiska medlen behöva värderas på ett annorlunda sätt än bara som omfördelningsinstrument. Sannolikt är just de traditionella ekonomiska variablerna begränsat träffsäkra för att ensamma åstadkomma de former av utjämning som frågorna ovan anspelar på. Däremot kan naturligtvis ekonomisk tillväxt skapa resurser som kan användas på mer meningsfullt relevanta strategier i olika avseenden. Men det är en helt annan sak och det är heller inte alltid säkert att vi kommer att använda ökade resurser på något klokt sätt varken på individnivå eller via politiken.

Det är lätt att definiera ett antal nyttigheter där *tillgängligheten* till dessa (inte nödvändigtvis konsumtionen av dem) måste bedömas som något väl så prioriteringsvärt som mer pengar i den egna plånboken. Dit hör t.ex. en sjukvård som möjliggör botande och ett gott liv även för dem som drabbas av vissa sjukdomar. Dit hör att barn skall ges en god skolutbildning. Dit hör kanske också, speciellt om man vill se ett stärkande av den individuella handlingsfriheten som den mest centrala samhällsliga målvariabeln, tillgängligheten på bostäder till rimligt pris, en livsmiljö utan alltför mycket av kriminalitet m.m. Allt detta är frågor med tydliga fördelningspolitiska implikationer.

Självklart skulle i stort sett alla människor uppleva att mera pengar ger dem ett bättre liv. Stora grupper har det, med dagens mått mått, påtagligt knapert. De har svårt att få det att gå runt och de måste avstå från mycket som andra mer bekymmerslöst kan låta rymma i sin hushållsbudget. Det krävs ett mycket medvetet hushållande för att få det att fungera på en låginkomsttagarlön speciellt med barn att försörja och ännu mer speciellt om det skall

klaras på Stockholmsområdets bostads- och arbetsmarknad. Det är ingen tillfällighet att de känslomässigt mest engagerande beskrivningarna av den sociala situationen i landet handlar om förekomsten av barnfattigdom i låginkomsthushåll. Det handlar då inte om fattigdom i någon absolut mening – svält och risker att frysa ihjäl – utan mer i betydelsen av att tvingas leva under ekonomiska omständigheter som påtagligt och reellt understiger vad andra familjer i ens närmiljö har att röra sig med. Känslan av att barn av ekonomiska skäl i någon mening står utanför en gemenskap och upplever situationen som stigmatiserande är inte helt lätt att bära i ett samhälle med höga välfärdsambitioner i kombination med ett synnerligen konsumistiskt kulturklimat. Hur stora de grupper det här handlar om och var gränser skall dras kan man ha delade meningar om.

Detta reser frågor om hur man i den ekonomiska politiken bäst skall nå dessa grupper i syfte att underlätta situationen. Är traditionell omfördelning via transfereringar en bra metod? Eller krävs det en tillväxt i hela samhällsekonomin som generellt höjer levnadsstandarden i landet, vilket kanske är fallet om det är stora medborgargrupper vi talar om och vars standard behöver höjas? Eller skall vi söka lösningar på efterfrågesidan som gör det möjligt att leva värdigt också med en förhållandevis låg penninginkomst och utan egen förmögenhet? Vad som då främst kommer i åtanke kan vara allt från kommunala konsumentrådgivare till möjligheterna till ett billigare boende. Kan riktade skattesänkningar t.ex. via kraftigt höjda grundavdrag vara en lösning? Eller skall vi ha bättre och generösare selektiva stödformer av typ socialbidrag? Svaren är långt ifrån självklara speciellt om vi tar i beaktande de incitament olika regelverk kan skapa och att regler helst bör fungera utan alltför mycket av stigmatiserande effekter.

Generella eller selektiva system?

Att söka precision och rättvisa i fördelningen av de privata disponibla inkomsterna är en knepig fråga med många fallgropar. Vi ställs genast inför en rad målkonflikter. Det gäller såväl möjligheterna att ta från de rika som att ge till de fattiga. Visst kan man analysera den faktiska fördelningen på olika ledder i syfte att se var överskott kan finnas (t.ex. hos familjer där barnen just flyttat hemifrån) för att ta från dessa och ge till grupper där behoven

bedöms mer påträngande. Men speciellt tilltalande är inte en sådan strategi. Alltför mycket av precisionssökande kan lätt skada medborgarnas känsla av att leva i ett land med fasta spelregler och ett stort mått av rättssäkerhet.

I stort sett alla system kan slimmas i syfte att nå en större fördelningspolitisk precision. Varför skall t.ex. barnbidrag utgå till familjer som redan har en hög inkomst? Svaret beror naturligtvis bl.a. på vilka marginaeffekter vi finner det lämpligt att bygga in i systemen. Ett fördelningspolitiskt system baserat på mer av selektivitet, typ socialbidraget, innebär med självklarhet såväl minskade kostnader som en ökad fördelningspolitisk precision i användningen. Men det är därför inte självklart att man bör föredra den angolosaxiska trygghetsmodellen framför de centraleuropeiska, mera generella välfärdsystemen. Kostnaderna i form av fattigdomsfällor, otrygghet hos stora befolkningsgrupper, stigmatisering, m.m. som lätt följer av att förlita sig på selektiva prövningar är med ett svenskt perspektiv inte särskilt tilltalande. Samtidigt räcker inte detta som argument för att helt stänga diskussionen kring avvägningen mellan å ena sidan generella och i förhållande till de personliga behoven mindre träffsäkra system och å den andra system som kräver mer av individprövning. En aktuell debatt handlar t.ex. om var gränserna skall dras mellan å ena sidan de generella försäkringssystemen baserade på en inkomstbortfallsprincip och å den andra socialtjänsten. Hur den avvägningen skall göras är i mycket en praktisk bedömningsfråga. Det kan väl vara en klok politik att göra försäkringssystemen tydligare just som försäkringar för det de avser att försäkra, även om fler personer som ännu inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden kommer att hänvisas till socialtjänsten när de hamnar i ekonomiska trångmål.

Den egna hushållningsförmågan

”Årsinkomst tjugo pund, årliga utgifter nitton pund sex pence, resultat lycka. Årsinkomst tjugo pund, årliga utgifter tjugo pund sex pence, resultat elände.” Mr Micabers levnadsvisdom i David Copperfield står för en i många fall högst aktuell problematik. Och väl är väl det. Att hushållen förmår att just hushålla och att hålla sig inom sina ekonomiska ramar är en av ekonomins grundpelare. De i tiden näraliggande perioder då inflation och låga realräntor efter skatt förlät såväl synder som gav en betydande privatekonomisk

avkastning på beteenden, som i dag sannolikt skulle visa sig vara felinvesteringar, hade sina förtjänster, men är inget att längta tillbaka till. Nationalekonomins doktrinhistoria är full av bekymmer över konsekvenserna av slösaktiga beteenden. Historiskt har man mest haft rika eller omdömeslösa privatpersoner i åtanke – i dag riktas misstron väl så ofta mot slösaktigheter och brist på respekt för pengars värde inom det politiska systemet. Vi söker på andra ställen i denna rapport göra en viss poäng av att de tider då man via beläning och värdestegringar kunde göra en god affär även av mindre lyckade investeringar förhoppningsvis är över, om "bara" den ekonomiska politiken blir framgångsrik i sina nu gällande ambitioner att varaktigt hålla inflationen på en låg nivå. Ingen kommer längre att kunna sitta vid fikabordet och skryta över stora ekonomiska vinster bara genom att äga en stor segelbåt.

Också vad gäller de löpande inkomsterna skapar människors olika ekonomiseringsförmåga vissa problem. I huvudsak har naturligtvis stat och kommun anledning att blunda inför att några sätter sig i ekonomisk olycka genom våghalsiga och okloka investeringar. Den som blivit fattig som följd av felspekulationer på börserna får stå sitt kast. Detsamma gäller också mycket annat. Det är bara vissa av livets många risker som staten försäkrar.

Men hur skall vi se på den vardagliga konsumtionen? Också här finns jättelika skillnader i folks förmåga att forma sig ett gott liv vid identiskt höga inkomster. En i diskussionen ofta återkommande jämförelse är den mellan landsortsbon med tillgång till jakt, fiske och svartarbete i förhållande till den jäktade storstadsmänniskan som måste köpa allt med moms och höga handelsmarginaler. Men skillnaderna är också individberoende. I de flestas bekantskapskrets finns antagligen personer som förnöjt klarar att leva ett bra socialt liv med mycket låga kontantinkomster – kanske på socialbidragsnivå – samtidigt som man känner personer med klart höga inkomster som ständigt ser anledning att klaga över att pengarna inte räcker till ens för det enligt deras mening allra nödvändigaste. Det individuella ligger naturligtvis med rätta utanför politikens ansvarsområde och pengars olika värde i ett regionalt perspektiv gör man kanske klokt i att inte gräva för djupt i, men det hindrar inte att frågan om att utnyttja hushållningsintresset och hushållningsbehoven som ett instrument att nå vissa av de mål som ligger i fördelningspolitiken. Kommunala konsumentvägledare och hemkunskap i skolan är exempel på institutioner med ett sådant

syfte. Men det finns kanske också andra mera generellt verkande vägar att underlätta för hushållen att leva enligt Mr Micabers rekommendation.

Det är för det första ingen tvekan om *att* det finns utomordentligt stora möjligheter att leva förhållandevis billigt om man har tiden och vissa personliga förmågor vad gäller det praktiska i livet. Det gäller på alla möjliga områden; mat-hushållning, klädinköp, bilreparationer, boende, personlig hygien och annat. På det stora hela är detta inget större problem. Människor lär sig mer eller mindre handgripligt att leva inom de ramar som står till deras förfogande. Att leva på socialbidrag innebär, symboliskt uttryckt, att kläd- och möbelinköpen kommer att behöva göras på Myrorna. Det är inget fel i det. Tvärtom är det kanske t.o.m. något önskvärt när alla aspekter på frågan skall vägas samman. Som vi ser det är det en väl så relevant policy-fråga att utvärdera om ännu mer kan göras för att öka marknadens flexibilitet i syfte att utveckla lågprisalternativ där höginkomsttagaren väljer NK eller Harrods som sin naturliga leverantör. Bostadsmarknaden, med en extremt enhetlig hyresstruktur, är ett annat gissel i sammanhanget. Lågkostnadsalternativ finns, men de är inte helt lätta att finna.

Analytiskt är dock detta ett betydande problem. Vi kan inte från enbart inkomstdata dra några riktigt säkra slutsatser om förekomsten av ekonomiska problem. Sådana dyker upp lite hur som helst. Än värre blir det naturligtvis i de många analyser som söker förfinas bilden genom s.k. kvar-till-annat-analyser. Med en uppsättning standardantaganden kring vad vissa ofrånkomliga utgiftsformer såsom bostad, fackföreningsavgift och mat i normalfallet beräknas kosta får man en restpost som kan disponeras efter eget kynne. Tekniken definierar bort vad som finns av flexibilitet i marknader och människors fria val och lämnar ett analysresultat av mycket osäkert värde.

Socialbidragsnormen

Ett i fördelningspolitiska sammanhang ofta använt riktvärde är socialbidragsnormen – eller snarare socialbidragsnormerna – som brukar få definiera något av en lägsta socialt acceptabel inkomstnivå. Vi använder t.ex. i det efterföljande kapitlet om incitament normen som en referenspunkt för möjligheterna att

skapa system där det ur individens synvinkel alltid lönar sig att arbeta framför att inte göra det. En nationellt definierad socialbidragsnorm måste sannolikt finnas. Om så inte vore fallet skulle den komma att definieras i förvaltningsdomstolar när nödlidande klagar på sina förment snåla kommuner.

En i sammanhanget inte ointressant fråga gäller dock på vilka grunder normerna bör fastställas. Nu baseras de på av Konsumentverket utförda, i princip mycket noggranna, kostnadskalkyler över vad det kostar att leva enligt en viss budget. Vad som är en skälig bostad, och därmed bostadskostnad, avgör kommunen. Sett ur socialtjänstens perspektiv är detta ett önskvärt sakernas tillstånd. Det ger en viss ryggrad att mer exakt kunna hänvisa till vad de pengar man fördelar förväntas räcka till. Att sedan individens faktiska kostnadsbild ofta inte har särskilt stora likheter med Konsumentverkets kalkyler är i sammanhanget av mindre betydelse.

Ett alternativt sätt att fastställa en socialbidragsnorm vore att på lämpligt sätt utgå från vad vanligt folk tjänar på arbetsmarknaden och utifrån detta fastställa någon form av normer. Som ekonomer har vi instinktivt en viss preferens för det senare.

Fattigdom

Begreppet fattigdom är på många sätt relativt. Uppenbart sker i debatten en glidning i ordets innebörd allteftersom föreställningar och förväntningar om vad som är ett anständigt liv förändras. Det kan i många fall vara frestande att klistra på epitetet "fattig" och "fattigdom" på levnadsförhållanden som har väldigt lite att göra med den sorts fattigdom som gällde decennier bakåt i tiden. Det blir naturligtvis också fel om vi rubricerar stora löntagargrupper och deras levnadsvillkor som fattigdom. Det blir då snarast hela samhället och inte personerna i fråga som bör rubriceras som fattigt. Vi har själva sett oss nödsakade att stryka ordet ett antal gånger från vår text när det upplevts som alltför slarvigt använt. Ovan har vi argumenterat för att det ligger inom fördelningspolitikens domvärjo såväl att genom omfördelning minska förekomsten av låga disponibla inkomster som att göra det lättare att leva som "fattig".

En viss, av den ekonomiska tillväxten betingad, glidning i fattigdomsbegreppet uppkommer när definitionen görs relativt

genomsnittet i samhället – t.ex. en disponibel inkomst som understiger medianinkomsten med 40 eller 50 procent. Definitionen har ändå ett betydande rim och reson just genom att det relateras till vad som inom det närliggande samhället upplevs som en normal standard. Den fattigdomsgräns som socialbidragsnormerna står för synes däremot inte ha glidit uppåt i sin realekonomiska innebörd. Genom att vissa utgiftsslag – t.ex. tandvårdsräkningar – numera görs till föremål för en särskild prövning som inte alltid är helt lätt att få beviljad har normerna snarast sänkts under 1990-talet. Den bostadsstandard som accepteras har också sänkts i många kommuner, i vissa fall mycket kraftigt. Det gör att socialbidragstagarna i dag sannolikt är minst lika ”fattiga” också i absolut mening som de var för tio år sedan. Detta har vi valt att tolka som ett utflöde av att det håller på att bli allt svårare att via de politiska kanalerna få fram de ekonomiska resurser som skulle krävas för att hålla uppe botten på inkomstfördelningen. Antalet personer som i olika former är beroende av en skattefinansiering håller helt enkelt på att bli för stort.

Konsekvensialism och ekonomi

Underrubriken är hämtad från Amartya Sen. Tesen är att politik och prioriteringar i allt högre utsträckning kommer att behöva utformas utifrån begåvade analyser av vad som kan förväntas bli de direkta och indirekta konsekvenserna av tänkbara åtgärder. Vi behöver försöka förstå hur olika samhällspolitiska medel ackommoderas i beteenden, värderingar och faktiska händelser. Det leder till påståendet att träffsäkerhet och precision i användandet av de fördelningspolitiska medlen har en delvis annorlunda innebörd än vad orden i sig antyder. Det handlar påfallande ofta om hur man bör förhålla sig till en ekonomisk miljö som ständigt förändras och där också användandet av medlen förändrar den verklighet i vilken de tillämpas. Höjda socialbidrag kan innebära fler socialbidragstagare. Politiken handlar om att kunna skjuta på rörliga mål.

Bedömningar kan vara högst sofistikerade och de kan vara mycket ”hands on”. När tobaksskatten sänktes sågs detta som en nödvändig åtgärd för att göra smugglig något mindre lönsam och för att förhoppningsvis kunna begränsa dess omfattning.

Konsekvenserna av att hålla den skattenivå som vi av folkhälsoskäl och utifrån inrikespolitiska bedömningsgrunder skulle ha valt bedömdes helt enkelt som ohållbara. En konsekvensanalys fick ta över en annan.

Inom det problemområde vi fått att analysera är det ingen tvekan om att analyser, gissningar och värderingar kring vad som formar goda och mindre goda beteenden spelar en utomordentligt stor roll. Bilden av hur det egentligen fungerar är också påfallande ofta vag och osäker. Tro och önsketänkande står ofta mot tro och önsketänkande. Vi vet en hel del om hur det ser ut, men har svårare att formulera hur det skulle kunna vara om incitament och spelregler vore annorlunda. Man kommer i den praktiska politiken dock inte ifrån att försöka göra bedömningarna.

Två faktorer gör dagens problembeskrivning i konsekvensialistiska termer mer komplex än vad som upplevdes som nödvändigt för några decennier sedan. Den ena är det allt mer långtgående internationella beroendet av att upprätthålla en konkurrenskraftig industriell miljö i förhållande till länder med ungefär samma sociala och politiska mål som vi själva. Den andra handlar om att vår egen sociala och kulturella miljö blivit alltmera mångfacetterad i form av konkurrerande livsstilar och individuella möjligheter.

Ett antal för fördelningspolitiken centrala frågor kommer sannolikt i det långa loppet att behöva värderas just utifrån någon form av konsekvensanalys. Ett illustrativt exempel från den ekonomiska sfären gäller sparandet och förmögenhetsbildningen. Det är väl känt att ojämlikheten på förmögenhetsägandets område är större än på kanske något annat. Politiken på ett stort antal områden måste anpassas till detta faktum. Det förefaller orealistiskt att tro att man i för människorna fundamentala livsfrågor skall kunna bygga försörjningssystem som förutsätter att i stort sett alla frivilligt och på egen hand bygger upp en kapitalbas som tryggar ett anständigt liv för dem själva.¹ Vi måste därför på allehanda sätt underlätta för att kunna leva ett gott liv utan en egen förmögenhet i ryggen. Socialförsäkringar och en bostadspolitik som ger trygghet och oberoende också för de egendomslösa är ett måste. De strukturella konsekvenserna av om en sådan politik inte funnes skulle vara på många sätt ytterst obehagliga.

¹ En helt annan fråga är att det skulle kunna vara en klok politik att i olika mer eller mindre partiella obligatoriska system av typ medborgarkonton, premiereserver i pensionssystemet låta vissa privatekonomiska incitament verka över förmögenhetsvärden och deras förvaltning.

Men att bygga kloka väl fungerande system som gör det möjligt att leva väl utan en personlig förmögenhet i ryggen är en sak som måste få bedömas på sina meriter och i sitt sociala sammanhang. Att detta i någon mening kan sägas begränsa det relativa konsumtionsvärdet av att ha en egen förmögenhet måste få vara en fråga av underordnad betydelse. De fördelningspolitiskt intressanta frågeställningarna uppkommer om vi dessutom av jämlikhetsskäl har anledning att söka begränsa framväxten av privata förmögenheter. Här måste uppenbart en konsekvensanalys med helt andra förtecken genomföras. Alternativen måste preciseras och de kanske måste förkastas såsom inte fungerande i ett större samhälls-ekonomiskt sammanhang.

Mycket tyder på att vi sedan någon tid nått vägs ände när det gäller att i tillväxthänseende förlita oss till i första hand större företags villighet att med lån från ett kollektivt sparande finansiera sin expansion och där höga skattetrösklar begränsar att fysiska personer blir alltför rika som följd av denna expansion.² Nu pekar det mesta av näringspolitiskt tänkande i rakt motsatt riktning. Behovet av en bred och gärna också lokalt förankrad riskkapitalmarknad i nära symbios med innovativa entreprenörer betonas i alla möjliga sammanhang. Soliditeten inom företagssektorn behöver sannolikt höjas. Vad detta innebär i form av skatteregler för privatpersoner och företag och för utvecklandet av nya privata och offentliga institutioner kräver sin speciella konsekvensanalys som nog ännu inte är genomförd på ett sätt som övertygar.

Mycket talar för att de ekonomiska omständigheterna kommer att verka för regelsystem som främjar snarare än motverkar ojämlikhet på förmögenhetsägandets och förmögenhetsbildningens område. En ofrånkomlig konsekvens av detta blir standardskillnader av en annan dignitet än de som bara gäller de löpande löneinkomsterna och som avhandlats i kapitel 7. Vissa kommer att kunna låta sina barn leva överklassliv under sommaren i lägenheten på Rivieran medan andras får leva ett mera torftigt liv närmare den egna stugknuten. Hur bör man politiskt värdera och förhålla sig till sådana förhållanden och sådana för ögat uppenbara "orättvisor"?

Det finns inget bra svar på den frågan. Problematiken finns där. Det är också i många fall svårt att slingra sig ur dilemmat. På olika sätt kommer man i den ekonomiska politiken att tvingas avstå från

² För en kraftfull argumentering för att så är fallet se Jonung, L. [2002].

att driva just kraven på utjämning och t.o.m. kraven på lika villkor med hänvisning till att det ena eller andra är nödvändigt med tanke på andra, helt annorlunda och mer fundamentala samhällsmål. Antagligen måste man i ett konkurrensutsatt land utan valuta-regleringar och med fri rörlighet för arbetskraften acceptera att ett fåtal kan bli rejält rika.

Den konsekvensbaserade analysen tvingar oss att slå sönder det fördelningspolitiska målet i ett antal delproblem. Problembilden kommer nästan genomgående att handla om att i något avseende – materiellt eller kulturellt – höja från botten utan att samtidigt kräva en nivellering också av toppen i en fördelning. Det ligger värden i att hela tiden skilja mellan dessa bägge sidorna av en utjämning. Det är nämligen ofta såväl olika mål som olika medel som aktualiseras. Gini-koefficienten i sig ger ju ingen information om det är läget i toppen eller i botten på en fördelning som har förändrats.

Konsekvensialism och kultur

De riktigt svåra bedömningarna av konsekvensialistisk karaktär handlar naturligtvis om på vad sätt en politik med långt drivna utjämningsambitioner – där de privatekonomiska konsekvenserna av egna val vad gäller arbetstider, studier, lättja och annat i långa stycken elimineras – påverkar människorna själva. I vad utsträckning påverkas människors inre styrka och ambitioner att ta ett eget ansvar för sina liv och sin försörjning – dvs. kärnan i Sens förmågebegrepp. Alla pratar om det, men ingen kan göra anspråk på att göra några säkra bokslut över samhällsutvecklingen i sådana termer. Utvecklingen präglas som alltid av stråk av såväl det positiva som av det negativa slaget. Men frågan är viktig, mycket viktig. Därom kan ingen tvekan råda.

Det råder heller ingen tvekan om att "systemen" påverkar värderingar och beteenden på ett i vissa fall ganska långtgående sätt. Hur skulle man annars kunna förklara den häpnadsväckande fördröjning av ungdomars etablering i arbetslivet som skett under det senaste decenniet. Etableringsåldern – definierad som den ålder vid vilken 75 procent av en årskull har ett arbete – har mellan åren 1990 och 2000 skjutits upp i åldrarna från 21 till 28 för män och från 21 till 30 år för kvinnor.³ Vad samhället anser sig har råd med i

³ SOU 2001:79.

det avseendet kan diskuteras, men man kommer inte ifrån att de ekonomiska och sociala konsekvenserna av de styrningar som staten initierar behöver diskuteras. Vad händer exempelvis på barnafödandets område? Någon måste orka väga in frågeställningar från många olikartade sfärer i beslutsfattandet när det gäller problemkomplex som detta.

Några riktigt effektiva besparingar i hur mycket som måste tas från den arbetande delen av befolkningen för att försörja dem som inte förmår att fullt ut försörja sig själva kan bara åstadkommas genom att beteenden ändras. Det är verkligheten som måste förändras så att fler arbetar fler timmar. Sker inte det så kommer bara kostnadsnotan upp någon annanstans i systemen. Inte mycket är vunnet på att ersätta offentliga försäkringar med avtalade arbetsmarknadsförsäkringar om inte själva övertagandet blir förknippat med förändrade incitament och beteenden som gör att fler kan hållas i produktivt arbete. Att lagstifta om att arbetsgivarna skall betala på samma villkor som staten gör i dag och med identiska rättigheter för löntagarna innebär ingen genuin besparing. Att människor hamnar i det yttersta skyddsnetet – socialtjänsten – är antagligen på kort sikt dyrare för skattebetalarna än något annat av de offentliga försörjningssystemen, men kan likväl vara en god investering. Vad det till syvende og sist handlar om är att förändra arbetskulturen och människors självförsörjningsförmåga.

Träffsäkerhet och precision på fördelningsspolitikens område kan således aldrig tillåtas handla bara om kortsiktiga effekter på en Gini-koefficient. Man måste också väga in på vad sätt en viss politik skapar indirekta effekter av olika slag. Det gäller uppenbart på transfereringarnas område. Vi skall längre fram argumentera för att det också gäller den offentliga konsumtion.

Medborgarkonton

Ett sätt att se till att skattemedel inte förslösas på personer som inte är i akut behov av stöd vore att införa någon form av medborgarkonton. I stället för att som vid ett socialbidragsbeviljande, socialtjänsten och dess tjänstemän avgör graden av angelägenhet i att medel beviljas, så är det individen själv som avgör. Denne får också själv i det långa loppet betala priset för ett utnyttjande, vanligtvis i form av att det finns mindre pengar kvar för pension. Modellen kan ses som en metod att, som vi hävdar i

annat sammanhang, kompensera för att den stora majoriteten av löntagare saknar buffertar i form av egen förmögenhet. Men modellen är också av många mycket illa omtyckt. Inte minst är det politiskt svårt att motivera att vissa medborgare kommer att få mindre kvar för den egna pensionen än andra.

Kontomodellen har lanserats som ett alternativ till socialförsäkringar. Det har på många sätt varit olyckligt. Försäkringar är för många typer av risker en helt överlägsen metod. Det gäller naturligtvis sådana risker som är uppenbart försäkringsbara på en marknad, men sannolikt också t.ex. för arbetslöshet bara man kan hålla förekomsten av beteenden av moral hazard-typ på en kontrollerad nivå. Det är inte politiskt förtroendeingivande att ett antal månaders sjukfrånvaro på grund av benbrott skall resultera i en avsevärt sänkt livsvarig pension, speciellt inte om olyckan inträffar sent i yrkeskarriären med små möjligheter att kompensera för inkomstbortfallet. Modellen med medborgarkonton måste uppenbart ses som någon form av komplement till försäkringslösningarna och inte som en ersättning. Hur en sådan komplementaritet skulle kunna utformas är värt att diskutera närmare.

Medborgarkontot kan sägas innebära att individen i sin egen ekonomi, och sett över livscykeln, tvingas internalisera viss kostnader som vi hittills ansett det naturligt att täcka via försäkringar eller bidrag. Självklart innebär detta i det långa loppet att vad som måste finansieras med skatter och avgifter kan begränsas. I andra fall kan det handla om att samma ersättning från skattebetalarkollektivet ges en annan form. Det skulle exempelvis gälla om stödet till barnfamiljerna utgick i form av ett konto med dragningsrättigheter över en längre tid. Ett konto av den senare typen skulle heller inte behöva kopplas till pensionerna utan förutsätta att pengarna blir uttagna före t.ex. 18 års ålder för barnet. Fördelen är att ansvar skjuts ned till de närmast berörda, vilket på sikt borde betyda en bättre ekonomisering i användandet och sannolikt billigare produktionslösningar.

Att kombinera medborgarkonton med försäkringar innebär i praktiken att man inför en viss självrisk. Sådana självrisker kan naturligtvis även medborgarkonton förutan tvingas fram i system där staten tenderar att förlora kostnadskontrollen. En aktuell debatt gäller t.ex. huruvida en sjuklöneperiod av 60 dagar bör införas i sjukförsäkringen. Det vore här fullt möjligt att kombinera en sådan åtgärd med blygsamma kontoutbyggnader där individen så

att säga själv tvingades att finansiera korttidsfrånvaro upp till såg de två veckor som i dag är arbetsgivarens ansvar. Sjuklönemomentet skulle således skjutas framåt och gälla från dagarna 10 till 60, medan den allmänna försäkringen endast svarade för de riktigt långa sjukfallen. Individerna skulle under alla omständigheter bli befriad från att drabbas av en likviditetskris som följd av sjukdom. Antagligen skulle en åtgärd av detta slag skapa en bättre balans i systemet. Staten skulle inte lika uppenbart, som nu riskerar att bli fallet, placera sin egen gökunge i företagets budgetar. Parallellen med överföringen av läkemedelskostnaderna till landstingen ligger nära till hands.

Offentlig konsumtion fördelad efter behov

Det är en välförankrad uppfattning att offentligfinansierad konsumtion skall fördelas efter objektiva behov hos individerna och inte efter något annat – t.ex. betalningsförmåga eller social status. Rättvisa och precision i förhållande till politiskt fastställda behov skulle kunna lyftas upp som något av nyckelbegrepp för vad vi normalt vill skall prägla den offentliga sektorns utgiftssida.

Samtidigt finns en debatt med rakt motsatta förtecken. Den saknar kanske ännu tydliga konturer, men den handlar om att marknadsmekanismer behöver användas i större utsträckning. Även här finns föreställningen att en sådan strategi skulle resultera i en bättre precision i resursutnyttjandet: Är de offentliga tjänsterna fritt tillgängliga får man ingen kontroll på efterfrågans omfattning. På olika sätt måste därför ransonering göras. Det heter visserligen att prioriteringen sker efter behov – men resultatet har alltför ofta tenderat att bli obalans i systemen, nyckfullheter, dålig organisation, att de som har talets gåva skor sig på de tysta och tillbakadragnas bekostnad och annat. I den fördelningspolitiska debatten hävdas t.ex. med ett mått av dåligt samvete att de med högre inkomster tenderar att "överkonsumera" primärvårdens tjänster i fall där låginkomsttagarna avstår från att gå till doktorn. De reglerade, starkt subventionerade systemen förutsätts kunna prioritera utifrån objektiva behovskriterier – lika för alla. Men deras förmåga att göra just det kan ifrågasättas på många områden. Skulle det i sådana fall innebära en bättre precision i resursutnyttjandet om man valde att ge brukarna en större makt – t.ex. genom att de

tvingades överväga sina behov och önskemål genom att betala för tjänsterna?

Så skulle det naturligtvis i viss utsträckning kunna bli. Ökad avgiftsfinansiering skulle också kunna motiveras med de alltmer ansträngda offentliga finanser som kan förutses. Vi måste därför allt oftare fråga oss vad som händer när stat och kommun inte har de pengar som krävs för att leverera det som vissa medborgare – ibland mycket starkt – efterfrågar. Självklart kommer de som har pengar att på egen hand söka lösa sina problem. Det kan handla om allt från att köpa medicinska operationer i utlandet till att handla de läroböcker åt barnen som kommunen inte anser sig ha råd med. Ansvar och finansiering kommer på ett oplanerat och ogenomtänkt sätt att skjutas ut i den enskilda sektorn. Att förbjuda detta är knappast praktiskt möjligt. Men ur det jämlikhetsperspektiv som skall vägleda politiken på området innebär det samtidigt stora påfrestningar.

Detta är svårt. Mycket svårt. Men man kommer inte ifrån att en av den moderna välfärdsstatens allra största utmaningar antagligen handlar om att kunna skjuta ner makt, ansvar och prioriteringar djupare i systemen utan att för den skull alltför mycket behöva kompromissa med övergripande sociala mål av fördelningspolitisk karaktär. Kraften i de styrande mekanismerna behöver, där så är möjligt, komma underifrån – från faktiskt upplevda behov – och mindre i form av uppifrånstyrning och en överhets definitioner av vad folk behöver. Om inte annat tenderar det senare att leda till alltför dyra lösningar och överansträngda produktionssystem när politiken inte längre har råd att betala för allt det goda man vill besluta om. Det är i väsentliga avseenden förändrade krav som ställs på politikerna när de stora reform- och expansionsfaserna för offentlig sektor synes vara över och politiken går in i en mera förvaltande fas med mindre av utrymme att lova stora kostnadskrävande reformer.

Det är tacksamt att exemplifiera från hälso- och sjukvårdens område därför att problemen där är så akut uppenbara. Vårdbehoven är i konstant växande i och med att ny teknik gör vad som tidigare varit behandlingsmässigt omöjligt möjligt. Mer medvetna patienter ställer allt högre krav. Samtidigt synes hela sektorn under 1990-talets andra hälft ha drabbats av en mycket besvärande effektivitetskris med sjunkande produktivitet som följd. Ingen skulle vilja att de dilemman som detta leder till löses genom att man kompromissar med vårdpolitikens fördelnings-

politiska mål om att behandla alla lika. Att privata försäkringar åter sig in i systemen och successivt tar över för stora delar av befolkningen är nog ingen bra väg ut ur ett dilemma.

Men hur monolitiskt kan man göra ett system av den komplexitetsgrad och den angelägenhetsgrad för människorna som sjukvården representerar? Räcker det att hänvisa till landstingens politiskt bestämda och på medicinska grunder gjorda prioriteringar? Sannolikt inte. De krafter som kommer från efterfrågsidan är så starka att de på sikt tenderar att slå sönder ett system som inte förmår att leverera det som efterfrågas. Det måste här finnas lösningar som ligger någonstans mellan dagens toppstyrda prioriteringssystem och en ytterlighet åt andra hållet där vård efterfrågan blir ett fritt konsumtionsval för dem som har råd och är villiga att betala.

En utgångspunkt kan vara att det finns många former av efterfrågan som skulle kunna ges en hög grad av legitimitet, också i politiskt hänseende, om bara viljan finnes. Företagshälsovården skulle – med en avsevärt större kapitation från parternas sida än vad som i dag oreglerat gäller på de flesta större arbetsplatser – kunna ta över en hel del som nu sköts av primärvården och från vårdcentraler. Kommunerna skulle kunna stå som upphandlare – och högst legitima efterfrågare – för många kategorier inom geriatriken och psykiatrin där man redan har det egentliga ansvaret för individers livskvalitet. Staten kanske skall organisera en nationell försäkring som ansvarar för vissa tunga kostnadskrävande diagnoser, typ cancervård av olika slag, där det finns behov av en nationell planering i anknytning till universitetssjukhusen. Försäkringskassan och arbetsförmedlingar kanske bör ha inom sitt ansvarsområde att upphandla rehabiliteringstjänster som också inkluderar medicinsk behandling. Migrationsverket har klagat över att man inte får tillgång till de vårdtjänster som skulle möjliggöra en effektiv integration av deras målgrupp i det svenska samhället.

Poängen med denna lista är att hävda att om bara viljan finns så finns det stora möjligheter att också på sjukvårdens område utveckla en efterfrågan som har sin grund i reella behov och där det är kraften och angelägenheten i faktiska individsituationer som styr och finansierar vårdens utveckling. Det går att inom den offentliga sektorns ram utveckla en efterfrågestyrning av annat slag och som komplement till dagens landsting. Sannolikt skulle därigenom den totala sjukvårdsnotan inte bli mindre, men låg efterfrågan är inget självändamål. Det viktiga är att vården så långt det går kan

utvecklas på mera likartade villkor med annan konsumtions- efterfrågan och med tydliga artikulera- de kvalitetskrav hos beställarna. Precisionen i att kunna tillfredsställa faktiska behov skulle kunna ökas och nödvändiga prioriteringar skulle göras där de hör hemma. Systemen kan i ökad utsträckning styras underifrån utan att de fördelningspolitiska målen behöver bli ifrågasatta.

Även om det ligger något vid sidan om denna rapports huvudtema kan det vara av intresse att reflektera något kring vad en mer efterfrågestyrd vård skulle innebära för produktionssystemens organisation.⁴ En ökad efterfrågestyrning förutsätter i sig inte någon privatisering av vårdproduktionen. Däremot blir det nödvändigt att långt mer än vad som i dag gäller, decentralisera såväl det operativa som det ekonomiska ansvaret till de nivåer i organisationen som har kontakt med marknaderna. Aktiebolagsformen är här det i många fall naturliga. Men inget hindrar att dagens landsting organiserar sig som koncerner med det yttersta ägandet över ett stort antal fristående aktiebolag. Detta är nödvändigt om verksamheterna skall kunna ta det fulla ansvaret för sin egen ekonomi och framtid när man för sin finansiering är beroende av en efterfrågan som kommer från flera olika källor. För arbetsmiljö och personalförsörjning – en akut krisfråga – är det sannolikt extremt viktigt att utvecklingen formas i enheter där ansvaret för vad som händer på såväl verksamhetens kostnadssida som dess intäktsida finns samlat i samma företags- ledningsfunktion. Med en fri organisationsutveckling under konkurrens kommer sannolikt också svårigheterna att utveckla kvalificerade beställarsystem visa sig vara ett långt mindre problem än vad det framställts som i debatten. Jobbet kommer till stora delar att utföras av producenterna själva. De kommer att vara angelägna om att kunna sätta rätt prislapp och att kunna dokumentera sina kvaliteter sett i relation till andra vårdgivare i andra landsting. Beställare som vet vad de vill se åstadkommet – t.ex. ett vårdprogram i flera led som leder till att patienten snabbast möjligt blir rehabiliterad till arbetslivet och inte bara opererad – kommer att kunna köpa just detta. Samordning och samverkan mellan vårdens professioner kommer att utvecklas inom systemet självt när detta är vad som efterfrågas.

⁴ Detta görs mera utförligt i Bröms, J. [2002a].

8 Incitament och tillväxt

Den för de offentliga finanserna ogynnsamma åldersutvecklingen i nästan alla ekonomiskt utvecklade länder har fått till konsekvens att man på samma sätt som i Sverige börjat ställa frågor kring den växande grupp av arbetslösa, sjukskrivna, förtidspensionerade och studerande. Bakgrunden är självklart enkel. Låter vi de grupper som ställs utanför produktionslivet växa och få sin försörjning skattefinansierad, så blir belastningen på dem som arbetar och betalar sin skatt orimligt hög. Först ut att på allvar gripa sig an problemet var Holland som tidigare varit det land som i störst omfattning löst sina arbetsmarknadsproblem genom att förtidspensionera. Senast har t.ex. i Tyskland den s.k. Hartz-kommittén lagt fram ett program vari man genom ett antal långtgående åtgärder lovar att halvera det antal personer som inte befinner sig i arbete. Det land som mest framgångsrikt förefaller ha lyckats att vända trenderna är USA, men då med metoder som till stora delar är oss främmande. Det hela är mycket irriterande sett med ett europeiskt och ett svenskt perspektiv. Men hur ser en fungerande svensk "arbetslinje" ut? Målgruppen för förändring kan vara så stor som uppåt en miljon människor, vilket naturligtvis inte är detsamma som att det finns realistiskt hopp om att nå alla samtidigt.

8.1 Viljan att arbeta

Ett första enkelt konstaterande är att alltför många människor i det moderna samhället, på många olika grunder, kommit att föredra att inte arbeta framför att ta ett jobb på de villkor och under de förhållanden som realistiskt står dem till buds. Detta är något helt annat än att de inte vill arbeta. Det vill den helt övervägande majoriteten när man frågar dem på rätt sätt. Står bara betingelserna i rimlig överensstämmelse med vissa personliga önskemål skulle de

drivkrafter som kommer till uttryck på marknaderna vara helt annorlunda. Just detta får dock inte innebära att vi skyggar för att lägga fokus på just den individuella viljan att arbeta i syfte att fundera över vad som kan göras för att påverka den. För det är ofta där som skon ytterst klämmer: De jobb man kan få stämmer alltför ofta dåligt med egna drömmar och förhoppningar.

Med detta sagt öppnar sig en djungel av frågeställningar, problemområden och tänkbara reformstrategier. Är det drömmarna eller verkligheten det är fel på? Just nu handlar det väldigt mycket om sambanden arbetsmiljö – sjukskrivningar. Nyss var en central fråga vad som kunde göras för att bromsa arbetsgivares benägenhet att avtalspensionera och ge överflödigt arbetskraft "an offer they can't refuse". I morgon är kanske den stora frågan hur det egentligen står till med arbets- och studieviljan inom gymnasieskolan, när det visar sig att i stort sett lika många ungdomar går från gymnasium till komvux som direkt från gymnasium till högskolestudier.¹

Fokuserar vi på individen som den som väljer, och inte som ett offer, måste den självklara metoden bli att fundera över hur alternativ och valmöjligheter ser ut i ett individperspektiv. Det är också vad som ständigt görs när frågan om vad som kan göras åt dagens problem diskuteras. Men det är också anledningen till att man från politiskt håll gärna ryggar för just denna form av analys. Det är inte så trevligt om slutsatsen måste bli, att för att få människor att gå till ett arbete där de vantrivs och av vilket de mår fysiskt och psykiskt dåligt, så måste de av staten erbjuda försörjningsalternativen vara ännu mera motbjudande. Dessutom kan det mesta av moraliserande i frågan upplevas som malplacerat om det är så att de flesta sjuka och arbetslösa faktiskt skulle vilja arbeta – men då helst på andra villkor än vad som står dem till buds i dagens arbetsliv. Det är det förhållandet att människor i alltför stor utsträckning tenderar att känna sig som offer för omständigheter de själva inte anser sig kunna påverka som vi i första hand måste försöka komma åt om reella förändringar skall åstadkommas.

Men det är nog samtidigt löjligt att tro att detta skall vara möjligt att åstadkomma utan vare sig fungerande ekonomiska incitament eller ett viss mått av moraliserande, med innebörden att var och en har ett grundläggande ansvar för sin egen försörjning, och att vägen

¹ SACO [2002].

att ta detta ansvar i de allra flesta fall måste gå över arbete. Incitament är ofta komplexa

I många sammanhang är det naturligt att ställa frågor kring hur de ekonomiska incitamenten påverkas av något visst regelverk och/eller procenttal i skatte- och bidragssystemen. Det innebär naturligtvis inte att just de privatekonomiska konsekvenserna av ett visst handlande är den enda – eller ens alltid den viktigaste – faktorn bakom varför folk gör som de gör.

En rimlig hypotes är att många beslut av stor ekonomisk betydelse fattas av skäl som kan se mycket olika ut beroende på vad det handlar om, i vilken situation i livet som ett avgörande skall göras och en hel del annat. Kanske är det t.o.m. så att i ett antal riktigt avgörande och strategiskt betydelsefulla beslutssituationer så är det helt andra faktorer än en rent ekonomisk lönsamhets-kalkyl som får övervägandena att tippa i den ena eller andra riktningen. Typexempel kan gälla vilken kraft och energi den enskilde eleven är beredd att lägga ned på skolarbetet under gymnasieåren, eller huruvida en person med ont i armar och leder mera passivt skall låta en process mot långtidssjukskrivning och förtidspensionering fortgå eller om han eller hon kommer att målmedvetet söka någon form av fortsatt förvärvsverksamhet.

Självfallet spelar ekonomiska överväganden in i bägge dessa situationer. Något annat vore fel att argumentera för. Inte minst är det rimligt att tro att den privatekonomiska lönsamheten i ett samhällsekonomiskt önskvärt beteende har indirekta effekter på det kulturklimat och de krafter som får faktiska beslut att väga över i någon viss riktning. Det kan vara svårt för skolungdomar att utveckla sin motivation för hårda studier om de inte mer generellt förväntar sig ett ekonomiskt utbyte av att göra så. Intensiteten i kampen för att undvika passivisering och förtidspensionering påverkas naturligtvis av om man tror sig kunna leva ett ekonomiskt anständigt liv under de ekonomiska villkor som erbjuds. Det får sannolikt inte vara alltför billigt att låta bli att kämpa. Regelverken är säkerligen kulturskapande, speciellt om vi ser över längre tidsperioder.

Men det hindrar inte att det som individerna själva upplever som avgörande för att de handlar på ett visst sätt kan vara helt andra faktorer än rent ekonomiska kalkyler. Många studieprestationer har säkert sin grund i att elever tycker det är obehagligt att komma hem till sina föräldrar med alltför dåliga betyg. I många avseenden styrs vi av vad som kallats "svägereffekten" – The brother in law-

effect: Man betar sig inte på ett sådant sätt att syrran skall behöva skämmas inför sin tillkommande. Pliktmoral, omgivningens (gruppens) värderingar och egna mer eller mindre ideella intressen är säkert väl så viktiga styråror för vad som faktiskt sker ute i verkligheten som den rena ekonomiska nyttokalkylen. Det är i de flesta kretsar inte precis högstatus att vara arbetslös. Och om det skulle börja utvecklas kulturer där så är fallet måste samhället dra öronen åt sig.

Tenderar vi att tänka alltför mycket i ekonomiska termer i de policyöverväganden som formar fördelningspolitiken? Vi vill svara både ja och nej på den frågan. I många typer av frågor kan det vara viktigt att det ekonomiska signalsystemet är tydligt och stimulerar till ett önskvärt beteende. I andra kan det vara väl så angeläget att söka komplettera ekonomiaspekterna med andra mera kultur- och värderingspåverkande former av politik. Just nu pågår två intensiva samhällsdebatter – av högsta relevans också i ett fördelningspolitiskt sammanhang – där det är uppenbart att det inte räcker att söka förändra verkligheten enbart med mer av ekonomiska piskor och morötter. Den ena gäller den kris som skolan genomgår; den andra tendenserna att i allt högre utsträckning söka förklaringen till individuella tillkortakommanden inom arbetslivet i olika former av sjuklighet. Uppenbart behöver många fundamentala samhällsfrågor diskuteras med ett mycket bredare perspektiv än enbart som en fråga om ekonomiska incitament.

Här finns också en tidsdimension i hur vi skall se på de incitament som de olika fördelningssystemen skapar. I ett kort-siktigt perspektiv kan man se faror i att arbete kanske inte lönar sig på det sätt det borde för att sjukskrivningar och arbetslöshet skall undvikas. I ett längre perspektiv kan det vara så att just förekomsten av ett rejält och tryggt försäkringssystem för dem som ser till att etablera sig på arbetsmarknaden kan vara en mycket stark drivkraft för att också söka ett fast arbete. Redan systemets existens ger i så fall incitament till ett samhällsekonomiskt önskvärt beteende. Vi skall utveckla denna duala frågeställning ytterligare i avsnittet om socialförsäkringarna. Som vi läser den politiska kartan borde det nämligen vara en mer framkomlig väg att söka stärka incitamenten att bli etablerad i arbetslivet, framför att sänka ersättningsnivåerna.

8.1.1 Respektavstånd

Ordet lär emanera från Gunnar Sträng. Dess användning retar ofta personer med engagemang i socialpolitiska frågor. Tolkningen blir ju med viss obönhörlig konsekvens att det finns ett behov av att göra det ännu sämre för dem som redan har det rejält dåligt standardmässigt. Samtidigt står det för en problematik som det finns stor anledning att söka hålla levande i fördelningsdiskussionen – en viss ordning och reda i incitamentsstrukturerna. Att den som arbetar helst bör ha en inkomst med visst respektavstånd till den som lever på socialbidrag är det få som på rent principiella grunder ifrågasätter, men redan det är i praktiken svårt att åstadkomma utan att sätta vissa grupper av socialbidragstagare på inkomstnivåer i närheten av svältgränsen. För ensamstående med normallåga inkomster, men med flera barn att försörja, uppfylls inte kravet på respektavstånd. De måste via kompletterande socialbidrag lyftas upp till samma nivå som de skulle ha rätt till även om de inte arbetade. I dagligt tal brukar man tala om att de sitter fast i en fattigdomsfälla. Ännu omöjligare blir det naturligtvis om man föreställer sig att rätten till sjukpenning och a-kassa bör resultera i en högre standard än att "bara" leva på socialbidrag. Men hur bör vi då se på alla dem som inte vill närma sig socialtjänsten och utsätta sig för dess rotande i privatekonomi och levnadsmönster, släktingars eventuella möjligheter att bidra, släktsmycken och bilar som skulle kunna säljas m.m? Skall den som sett om sitt hus bli sämst behandlad av det allmänna?

Problemet är delvis olösligt. Men kanske just därför blir det särskilt viktigt att frågan om respektavstånd, och att åtminstone tecknen blir rätt i relationerna mellan olika offentliga system, lyfts fram som en av fördelningspolitikens många knäckfrågor. Det är under alla omständigheter något som politiken inte bara kan mörka inför. Det finns ett ansvar att försöka göra målkonflikterna så begränsade som möjligt. Och det bör trots allt löna sig att arbeta. Vägarna efter vilka man skulle kunna lätta på trycket måste antagligen sökas på många olika områden samtidigt. Ett kan vara att i socialtjänsten mer medvetet arbeta med temporära incitamentsprogram för att få ut bidragstagare i arbete. Även om detta under begränsad tid kan resultera i ännu större orättvisor i fel riktning kan sådana motiveras om man tror sig nå varaktiga effekter i arbetskraftsdeltagandet. De berörda får en chans – men bara en chans. Det är framförallt genom att arbeta enligt sådana modeller

som man inom de amerikanska welfare-systemen nått anmärkningsvärt positiva effekter på socialbidragstagares självförsörjningsförmåga.

Självfallet finns det anledning att i första hand söka lösningar inom ramen för de generellt verkande systemen. Ett synnerligen effektivt sätt att nå resultat just i de fall där respektavståndsproblematiken är som allra störst vore att i enlighet med Familjeutredningen² ersätta bostadsbidraget med väl tilltagna flerbarnstillägg i barnbidragssystemet, dvs. att hålla upp inkomstnivån för en utsatt grupp utan att samtidigt skapa nya marginaeffekter som begränsar det privatekonomiska utbytet av arbete. Men också skattesystemet borde på ett bättre sätt kunna användas för att i de inkomstlägen där många löner med nöd räcker för att komma upp i socialbidragsnivå. Den s.k. LO-puckeln³ är ett försök i den riktningen, men den missar att socialbidragsnivån har sin motsvarighet i förhållandevis breda inkomstskikt av marknadsinkomster beroende på familjesituationen. Skall påtagliga effekter av ett mera breddverkande slag uppnås måste antagligen kommunalskatterna sänkas rejält, vilket i sin tur förutsätter att betydande delar av nuvarande kommunala finansieringsansvar ges en nationell finansiering.⁴

8.1.2 Skatten på arbete

Inkomstskatterna är naturligtvis något av en kärnfråga för hela fördelningpolitiken. Deras betydelse hänger bl.a. samman med att det handlar om så rysligt mycket pengar. Det gäller speciellt om man också inkluderar arbetsgivaravgifterna, vilket man naturligtvis i analyserande sammanhang bör göra. En speciell aspekt på detta, som vi i huvudsak tvingas förbigå, är att fusk, svartarbete och kriminalitet blir så extremt lönsamt jämfört med vanligt hederligt arbete. Ett samhälle med dagens höga skatter har anledning att lägga ned mycket stora resurser på att trygga hederlighet och samhällsmoral genom väl fungerande kontrollsystem. Det grundläggande syftet med kontroller är inte att sätta fast folk, utan

² SOU 2001:24.

³ Med LO-puckeln avses det förhöjda grundavdrag som inkomsttagare i låg- och mellaninkomstlägen åtnjuter.

⁴ Se Bröms, J. [2002b].

att se till att så få som möjligt ställs inför frestelsen att missbruka ett system.

Vad gäller skatternas höjd ser vi inga förutsättningar att diskutera ett skatteuttag på arbetsinkomster som radikalt skiljer sig från dagens. Just det gör att det finns desto större anledning att i ett sammanhang diskutera såväl skatternas fördelningseffekter som deras inverkan på individens agerande i produktionssystemet.

Sverige får sig med jämna mellanrum påpekat från Världsbanken och EU att vi borde sänka skatterna på arbete och då speciellt skatterna på låga inkomster. Men vad betyder låga inkomster i detta sammanhang? Den vanligaste operationella tolkningen är att grundavdragen borde höjas rejält. Framförallt näringslivets organisationer driver tesen. Men är det en bra lösning? Det kan mycket enkelt konstateras att en skattesänkning i form av att de första 30–40 000 kronor som alla inkomsttagare – också höginkomsttagarna – tjänar kostar svindlande belopp och skulle utgöra ett rejält grundskott mot "högsattesamhället". Alternativet är att ta igen det som förloras längre upp i inkomstskalan i form av högre marginalskatter. Detta är t.ex. vad som sker genom den avtrappning i grundavdraget som redan sker och vars effekter brukar omskrivas som LO-puckeln i skattesystemet.

Men här gäller det snart att stanna upp och tänka efter. Möjligheterna att ytterligare höja marginalskatter och marginaeffekter i de centrala inkomstskikt, där den stora majoriteten av löntagare finns, måste rimligtvis bedömas som begränsade. Till yttermera visso är den allra högsta marginalskatten redan så hög i internationell jämförelse, och har med samma jämförelsenorm satts in så pass tidigt i inkomstskalan, att något av en smärtröskel sannolikt har uppnåtts. Måste marginalskatter höjas så måste det därför sannolikt ske just i de allra mest känsliga inkomstskikten. Höjda marginalskatter i dessa skikt vore naturligtvis bra för Gini-koefficienten, men knappast bra för landet och för arbetskraftsutbudet.

Vad det handlar om är bl.a. att försöka skapa en klarhet i debatten om vad man bör mena med de "låginkomsttagare" som bör gynnas i en eventuell framtida skattereform. Pratar vi om sommararbetande studenter, personer som vistats halva året utomlands, de som har en maka eller make som står för merparten av familjeförsörjningen eller som på annat sätt har sin huvudsakliga försörjning från källor utanför inkomstskattesystemet, eller pratar vi om dem med förhållandevis normala, men låga, månads-

inkomster? De skattepolitiska konsekvenserna blir påtagligt annorlunda beroende på var vi sätter vårt fokus. I ett långtidsutredningssammanhang känns det mycket naturligt att prioritera den senare gruppen. Det är nämligen bland "vanligt folk", bland de deltidsarbetande och dem med normala inkomster som pris-känsligheten i arbetsutbudet anses vara som störst. Genom att göra precis tvärtom mot den i debatten vanligtvis rekommenderade handlingslinjen och i stället ta bort grundavdraget – dvs. öka kommunernas skattebas – nationalisera finansieringen av vissa nu statligt reglerade, men kommunalt finansierade, utgiftsprogram så skulle kommunalskattesatsen kunna sänkas högst avsevärt. Detta skulle framförallt sänka marginalsatterna för stora delar av de inkomsttagargrupper som nu inte betalar statlig inkomstskatt. Kunde det dessutom skapas utrymme för en viss total sänkning av inkomstskatten på fysiska personer skulle en skattereform med denna inriktning kunna göras mycket tilltalande.

8.2 Fördelningspolitik och tillväxt

Fördelningspolitik – i betydelsen omfördelning – innebär definitionsmässigt ett försvagande av vissa, antagligen betydelsefulla, ekonomiska incitament. Från detta är det naturligt att dra slutsatsen att det bör finnas en latent konflikt mellan å den ena sidan fördelningspolitik och å den andra ekonomisk tillväxt. Det empiriska stödet för att en ekonomisk politik med höga fördelningspolitiska ambitioner skulle behöva gå ut över tillväxten är emellertid svagt och svårt att verifiera, åtminstone med hjälp av tvärsnittsjämförelser mellan länder. Kanske är det i det avseendet så enkelt att här också finns ett positivt samband genom att de fördelningspolitiska ambitionerna och möjligheterna tenderar att växa parallellt med framgångar i form av ekonomisk tillväxt. Man anser sig helt enkelt få råd med mera av fördelningspolitik. Och i den svenska miljön är det också uppenbart att man tenderar att prioritera på det sättet. Sannolikt är det också så att en stark arbetsmarknad leder till mer av löneutjämning än en svag arbetsmarknad med en "reservarmé" av arbetslösa. Utjämning kan till betydande del bli ett resultat av tillväxt. Förhåller det sig så blir de flesta studier i frågan något av ett cirkelresonemang och inte särskilt meningsfulla som problemanalys.

Den generaliserande frågan huruvida det finns en konflikt mellan tillväxt och utjämning ligger sannolikt på en för hög abstraktionsnivå för att kunna diskuteras på ett riktigt meningsfullt sätt. Effekterna är sannolikt varken linjära eller stabila, och de kan skilja sig åt beroende på i vilken ekonomisk och institutionell miljö i övrigt det handlar om. Erfarenheter från Korea, Filippinerna eller ens från USA behöver inte ha ett särskilt stort förklaringsvärde i dagens svenska situation. I stället bör vi nog koncentrera intresset mot mer partiella analyser av hur olika system kan tänkas påverka olika beteenden som är av betydelse för det ekonomiska systemets effektivitet på såväl kort som lång sikt. Vi bör göra oss mödan att försöka begripa de kausala processer som verkar i den ena eller andra riktningen.

Detta hindrar dock inte att det kan finnas effekter av en mera övergripande karaktär som är av betydelse för den ekonomiska tillväxten i såväl positiv som negativ riktning. Dessa kan vara av väl så stor betydelse när en slutsummering skall göras. Det finns därför anledning att pröva, eller åtminstone omnämna, några av de tankegångar som på ett mera övergripande plan hävdar att det också finns positiva samband mellan höga utjämningsambitioner och ekonomisk tillväxt även i fall där kortsiktiga ekonomiska marginalvillkor kan tala för motsatsen.

Grundhypotesen bör dock vara att de marginaleffekter som en politik med höga fördelningspolitiska ambitioner tenderar att skapa på såväl skattesidan som när det gäller bidragens nivå i förhållande till alternativa arbetsinkomster utgör ett betydande problem för att få ekonomin att fungera på ett bra sätt. Det gäller inte minst möjligheterna att mobilisera de betydande arbetskraftsreserver som för närvarande förefaller mer eller mindre dömda att hamna utanför marknaden. En potentiellt stor tjänstemarknad i hemmen har t.ex. inte kunnat utvecklas därför att skattesystemet har gjort det för dyrt att göra tjänster åt varandra, samtidigt som vi, inte minst i "utbrändhetstalen", ser konsekvenser av att många hårt arbetande människor har svårt att få sina sociala liv att gå ihop tidsmässigt. Det finns därför utomordentligt starka skäl att, när så är möjligt, söka efter fördelningspolitiska instrument som så lite som möjligt skadar incitamenten till arbete. Vad som då framstår som mest aktuellt och möjligt är vad som ovan antytts om en medveten satsning på generella stödformer riktade mot barnfamiljerna och en skattereform som sänker marginalsattesatserna i mellaninkomstlägena.

Vi vet som sagt inte hur allvarligt incitamentsproblemet är värderat utifrån gällande marginaleffekter. Det handlar rimligtvis om krypande processer som undan för undan påverkar de styrande värderingarna – The brother in law-effect. Även om vissa negativa effekter antagligen kan begränsas genom institutionella och administrativa reformer kan problemet vara större än vad vi vill erkänna för oss själva. En obehaglig argumentering efter sådana linjer görs av Assar Lindbeck när han hävdar att vi – när som nu drygt 60 procent av medborgarna för sin försörjning är beroende av skattefinansiering – redan befinner oss på ett sluttande plan där det är svårt att se de politiska förutsättningarna för att vända utvecklingen genom att fatta ett antal obehagliga beslut som skulle drabba viktiga väljargrupper. Att spekulera i sådana termer ligger dock utanför vad vi här anser oss ha kapacitet att göra.

Incitament och internationell rörlighet

Ett högst rimligt antagande i dagens internationaliserade värld är att eventuella negativa effekter från fördelningspolitiken på den ekonomiska tillväxten väl så ofta har att göra med produktionsfaktorers rörlighet över ländergränser, som med effekter via enbart den inhemska incitamentsstrukturen. Frågorna måste under alla omständigheter analyseras som separata problem eftersom de till sin innebörd är så olika.

Sannolikt skulle spännvidderna i löner och disponibel inkomst kunna hållas på en avsevärt lägre nivå om det enbart var en slutet svensk ekonomi det handlade om. När man som nu också har att ta hänsyn till de flöden som kan uppkomma över gränserna är det möjligt att de för den ekonomiska politiken mest relevanta frågorna handlar om just dessa. Sannolikt kommer den ekonomiska politiken att i tilltagande utsträckning tvingas konfrontera sig i förhållande till den ökade internationella rörligheten för arbetskraft och kapital och i lokaliseringen av huvudkontor och försäljningsland inom e-handeln. Det blir då frågeställningar på detta tema som blir styrande för de politiska besluten, och inte interna nationella rättviseöverväganden.

Det kan inte vara lätt för en demokratiskt beroende ledning i ett u-land att klara avvägningen mellan å ena sidan de egna väljarnas krav på att snabbt komma i någon sorts paritet med en provocerande rik överklass, och å den andra att för internationella

investorerare kunna göra sannolikt att man inte har några konfiskatoriska ambitioner, utan tvärtom är inriktad på att skapa stabilitet och trygghet åt dem som är villiga att investera i för landets fortsatta utveckling betydelsefulla industriella projekt. Först när man under en längre tid varit framgångsrik i det senare avseendet blir det kanske möjligt att på allvar verka också för mer av ekonomisk utjämning.

8.3 Krav och motkrav

Det ligger nära till hands att bygga upp en motsättning mellan å ena sidan reformlinjer baserade på stärkta ekonomiska incitament, och å den andra institutionellt utvecklingsarbete i syfte att stärka den allmänna arbetsmoralen och möjligheterna att delta i arbetslivet – typ rehabilitering, sysselsättningsgarantier och annat. Många debattörer ser sina lösningar efter det ena eller andra huvudspåret. När t.ex. Landsorganisationen i Sverige (LO) upplever centrala ekonomiska medlemsintressen hotade i försäkringssystemen, som en följd bl.a. av många ekonomers plädering för sänkta ersättningsnivåer, så kontrastlär man med att föreslå en kraftfullare prövning av individens reella arbetsvilja på arbetsförmedlingarna. Men att ställa upp de bägge handlingslinjerna som varandras motpoler innebär en konstlad motsättning. De behöver inte ses som konkurrerande. Snarare är det tvärs om: De kan som komplement förstärka varandra. Arbetsförmedlarens arbete blir naturligtvis enklare om den arbetslöse ser ett tydligt ekonomiskt egenintresse i att snabbast möjligt få ett nytt arbete. Kvaliteten i relationen mellan arbetssökande och förmedlare kan höjas om mötet dem emellan handlar om det som det bör handla om, och inte bara om hur dagsersättningen skall kunna göras så hög som möjligt.

Att ekonomiska incitament och institutionella reformer kan förstärka varandra hindrar inte att man bör söka vägar helt vid sidan av den traditionella ekonomiska analysen som är ägnade att stärka incitamenten i arbetslivet. Möjligheterna att bedriva en långtgående fördelningspolitik förutsätter sannolikt t.o.m. att man i görligaste mån kan neutralisera de ekonomiska incitamenten som allena saliggörande medel för ekonomisk utveckling. Men hur skall detta gå till? Det räcker sannolikt inte bara med att moralisera och att kräva en högre samhällsmoral bland medborgarna.

En konstruktiv utgångspunkt att kringgå den vanliga ekonomiska problembeskrivningen finner vi hos Amartya Sen och i det i vårt inledningskapitel lanserade begreppet "förmågor" (capabilities). Termen har släktskap med det i svensk politisk debatt vanligare begreppet livschanser, men innebär också något mer. Den tes Sen driver är att samhällspolitikens yttersta mål bör vara att utveckla alla individers förmåga (och inte bara frihet) att forma sina liv på ett sätt som de själva har anledning att uppskatta. Det förutsätter en frihet inte bara *att* göra saker utan också en frihet *från* svält, umbäranden och från sjukdomars mest negativa konsekvenser. Det materiella blir med detta perspektiv främst medel att utveckla friheter och inte ett mål i sig. Det handlar om fördelningspolitik, men ordet används inte. Han argumenterar för något annat – i andra dimensioner. Är detta en kringgående manöver som skulle kunna vinna politisk legitimitet och ge ett bättre resultat på längre sikt än bara mekanisk omfördelning? Vi vet att många politiska strateger både på höger- och vänstersidan ställer just den frågan. Kan fördelningspolitiken på lite längre sikt göras mera effektiv om vi på visst sätt var inriktade på att forma en social utveckling och inte ständigt vore så fixerade enbart vid att omfördela privat köpkraft?

Vad det handlar om är enligt Sen att höja medborgarnas allmänna handlingsförmåga politiskt och socialt och att undanröja sådant som fungerar som uppenbara hinder för att utveckla självkänslan och att ta itu med problem i den egna livssituationen. Självklart är den egna ekonomin och existensen av fattigdom ett uppenbart sådant hinder för att utveckla de förmågor som bör stärkas. Men det är inte det enda. Frågeställningar av relevans kan sökas lika väl i reglerande mekanismer på arbetsmarknaden som i behovet av ett väl fungerande hälso- och sjukvårdssystem för dem som för sin personliga frihet är i behov av detta. Skolan och undervisningsfrågorna intar naturligtvis något av en särställning i sammanhanget.

Att söka utveckla människors "förmågor" att forma sina egna liv och att ta egna ansvar kan motiveras med en välfärdspolitisk ansats, och det är i huvudsak vad Sen gör. Det handlar om det goda samhället. Den kritiska udden är riktad mot den traditionella ekonomiansatsen och dess i många avseenden snäva perspektiv. Fokus är på *utveckling* mer än på tillväxt. Men de frågeställningar han reser kring dygd och rättvisa är i högsta grad relevanta också med ett tillväxtorienterat synsätt. Här finns i ett och samma begrepp ett vänsterperspektiv om rättvisa och medvetna satsningar

på en offentlig politik som ger friheter till de mest utsatta, samtidigt som allt detta ses som medel att stärka den individuella dimensionen och varje enskild människas förmåga och vilja att själva ta ansvar för sina prioriteringar. Och just det senare är med stor säkerhet en av de allra viktigaste faktorerna för samhällets långsiktiga utveckling/tillväxt.

Ur ett ekonomiskt historiskt perspektiv kan det vara intressant att notera i vilken utsträckning centrala fördelningspolitiska insatser i form av en obligatorisk skola, fri skolmat, sociala åtgärder hos de mest utsatta i tidigare epokers slummiljöer m.m. motiverats just med att frågorna varit angelägna för att undvika framtida ännu högre kostnader i form av medborgare som inte skulle vara förmögna att bidra i det gemensamma produktionssystemet.⁵ Också i dag är det i högsta grad politiskt gångbart att motivera fördelningspolitiska insatser just med att de bör ses som investeringar och inte som konsumtion. Kanske är t.o.m. argumentationen överexploaterad. Den används ju för att motivera i stort sett varje form av särintresse.

Ett annat argument varför små standardskillnader skulle kunna vara bra för den ekonomiska utvecklingen är att konfliktnivån i samhället kanske blir lägre. Mindre maktkamp om produktionsresultatet – strejker och annat – skulle kunna motiveras. Vi skulle enligt hypotesen med en jämnare fördelning få mera av ett produktivitetsbefrämjande samarbetsklimat. Huruvida detta är en rimlig utsaga eller inte finner vi svårt att bedöma.

De intuitivt mest rimliga orsakssamband som kan formuleras för att utjämning och fördelningspolitik skall kunna ge positiva effekter på tillväxten är sannolikt de som bygger på förekomsten av kombinerade effekter. *Om* utjämningen går hand i hand också med goda ansvarsfulla beteenden i studier, arbetsmoral och ansvarsstagande och *om* den befrämjar just sådana beteenden är det alls ingen orimlighet att tänka sig att ett samhälle med höga fördelningspolitiska ambitioner skall klara sig utomordentligt väl också tillväxtnässigt, även om en rad ekonomiska incitament på marginalen skulle peka i motsatt riktning. Vänder vi på det hela och lyssnar till den mera kritiska debatten finner vi att invändningarna mot välfärdssamhällets konsekvenser i hög grad handlar om att det generösa samhället tenderar att skapa just motsatsen i form av

⁵ Grip, L. [2000].

människor som finner det enklast att glida undan och passiviseras i ett bidragsberoende.

Slutsatsen blir således i Sens anda den enkla, men viktiga, att politiken har den dubbla uppgiften att i en och samma politik i jämlikhetens namn kunna försvaga de traditionella ekonomiska incitamenten till arbete och samtidigt kunna stärka seriositeten i de berördas ansträngningar att aktivt och produktivt delta i samhällsutvecklingen. Det handlar om krav och motkrav. Just denna dubbelsidighet återkommer i många av fördelningens politikens konfliktfrågor. Där många ekonomer talar om behovet av sänkta akasseersättningar som ett medel för att förmå de arbetslösa att hålla perioderna av arbetslöshet så korta som möjligt ser andra, mera socialt känsliga personer, sina lösningar på samma problem i förstärkta administrativa rutiner i form av individstöd, rehabilitering och kravställande. Kunskapslyft och andra former av generös finansiering av studier kan naturligtvis aldrig tillåtas att i första hand bli en bekväm väg att smita bort från arbetslivets obehagligheter oberoende av hur angeläget det faktiskt är att människor får en adekvat utbildning. Hur dessa och andra balansproblem skall hanteras är i hög grad den praktiska fördelningens politikens problem. Politikens dilemma är påfallande ofta att det är lätt att lova resurser till angelägna ändamål, men betydligt svårare att prägla myntets andra sida – individens ansvar och skyldigheter – på ett sätt som vinner legitimitet.

Men man kommer sannolikt aldrig ifrån att vill vi i görligaste mån bygga ett jämlikt samhälle så får den kulturskapande aspekten på att samtidigt bygga upp en stark deltagandemoral av att göra sitt bästa hos alla berörda inte försummas. Misslyckas man i det avseendet är det en ganska säker prognos att det kommer att bli allt svårare att i framtiden upprätthålla höga fördelningens politiska ambitioner i mera traditionell mening.

9 Socialförsäkringarna

Svenskens bild av Sverige är att vi är ett välfärdsland baserat på ett stort mått av ömsesidig solidaritet mellan individer och grupper – och bör så förbli. Det är en värdegrund som vi delar med övriga europeiska länder. Utgångsläget är att det inom nationens ram skall finnas någon form av gemenskap som omspannar alla och där alla förväntas känna delaktighet i vad som sker och i de beslut som fattas. Ingen, eller åtminstone så få som möjligt, skall känna sig lämnad utanför gemenskapen. Socialförsäkringssystemet, inklusive a-kassan, kan sägas stå för något av en kärna för denna gemenskap. Samtidigt utmanas just denna grundläggande ideologi på olika sätt av ett mera individbaserat synsätt på just försäkringsfrågorna.

Det är inte självklart hur man bör utvärdera socialförsäkringarnas fördelningspolitiska effekter. Man kan t.ex. inte bara därför att utgående pensioner är en transferering till personer som vid tillfället i huvudsak saknar marknadsinkomster dra slutsatsen att de kommer från ett system som bör tillskrivas en extremt stark utjämnande effekt. Pensioner representerar självfallet på olika sätt och i olika grad en utjämning av individens egna inkomster sett över livsrytmen. Att vi genom politiska beslut valt att tvinga in medborgarna i ett allmänt obligatoriskt sparsystem för pensionsändamål handlar inte i första hand om fördelningspolitik, utan mer om någon form av patriarkalism där samhället ansett sig bättre än individen att själv kunna tolka vad som är dennes långsiktiga bästa. Detta görs speciellt tydligt genom det nya pensionsystemets hela uppbyggnad, med den egna livsinkomsten som norm för hur mycket det skall bli, och med starka inbyggda ambitioner att skapa rättvisa mellan generationerna.

Att resultatet faktiskt blir av stor fördelningspolitiks betydelse är naturligtvis också viktigt. Vi undviker att det uppkommer ett samhälle där ett antal medborgare genom att underlåta att spara under sin förvärvsaktiva tid tvingas leva i fattigdom som

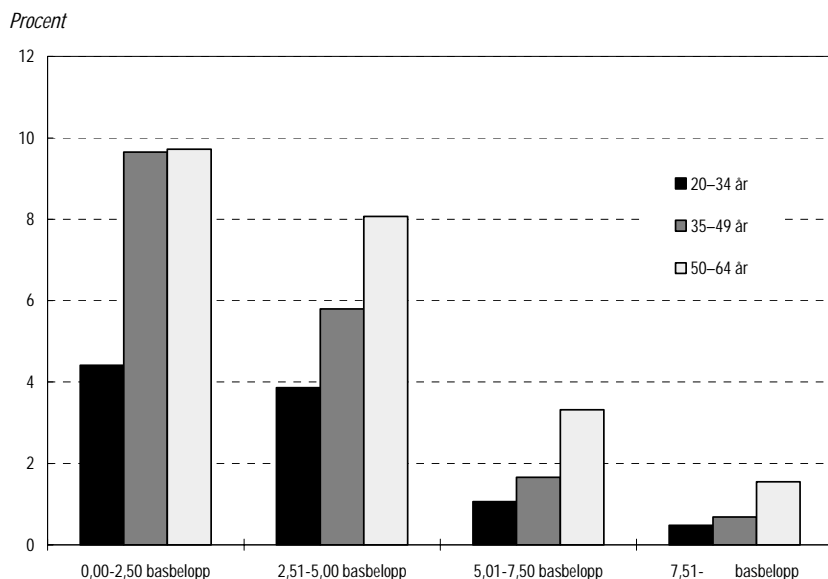
pensionärer och då kanske måste finansieras av skattebetalarna på annat sätt. Till den senare aspekten skall vi återkomma. Men bör det rubriceras som fördelningsspolitik att medborgarna tvingas in i ett obligatoriskt pensionssystem eller, för den delen, att de tvingas försäkra sig i ett obligatoriskt socialförsäkringssystem? Bör i så fall kanske också en obligatorisk trafikförsäkring som tillhandahålls på helt marknadsmässiga villkor ses som fördelningsspolitik? Bevisligen har trafikförsäkringen resulterat i att ett betydande antal individer sluppit att hamna i ekonomisk olycka. Allt som har fördelningsspolitiska konsekvenser behöver inte, och bör nog heller inte, rubriceras som fördelningsspolitik. Men var skall gränsen dras?

Inkomstjämförelse eller riskjämförelse?

När vi empiriskt analyserar sjukförsäkringens och arbetslöshetsförsäkringens effektivitet som fördelningsspolitiskt medel är det naturligt att se till i vad mån de utfallsmässigt, inom loppet av ett år, utjämnar hushålls och individers disponibla inkomster. Det är inget fel i det, men i princip gör vi samma misstag som vi ovan hävdade kan göras vad gäller pensionerna. Det finns därför skäl att påminna om att alternativet, i frånvaron av ett offentligt försäkringssystem, nog ändå inte är att flertalet individer skulle stå nakna inför de påfrestningar som sjukdom eller arbetslöshet innebär. Ett alternativ är t.ex. att det skulle tecknas frivilliga försäkringar – i avtal eller individuellt.

Riksförsäkringsverket (RFV) illustrerar i Socialförsäkringsboken 1999 vad det skulle innebära om olika kombinationer av ålders- och inkomstgrupper mera aktuariskt skulle betala sin del av sjukpenningskostnaden. Skillnaderna är närmast provocerande stora och skulle uppfattas som ännu mera så om man dessutom tog hänsyn till att kvinnors – på de faktiska utfallen teoretiskt beräknade försäkringspremier – försäkringsskydd enligt RFV:s beräkningar skulle kosta cirka 50 procent mer än männens beräknat som ett procentpåslag på lönen.

Diagram 9.1 Teoretisk försäkringsavgift om olika ålders- och inkomstgrupper skulle finansiera den egna gruppens sjukpenningkostnader 1993–1996



Källa: SCB:s Linda-databas samt RFV:s beräkningar.

Även om den ena metoden i sina fördelningspolitiska resultat inte skiljer sig nämnvärt från den andra (värderat med t.ex. en Gini-koefficient) finns det starka teoretiska grunder att se innebörden av våra obligatoriska socialförsäkringssystem som i första hand ett system för *utjämning av risker* framför att se det som en utjämning av inkomster. Att på detta sätt vända på det hela ger också ingången till ett antal högst relevanta policyfrågeställningar kring vad som kan hända med fördelningspolitikens framtida inriktning.

Kanske bör man t.o.m. se riskutjämning som välfärdspolitikens och fördelningspolitikens viktigaste hörnsten. Sett med en sådan terminologi har politiken också en mycket, mycket stark legitimitet hos det svenska folket. Att människor skall försäkras mot att hamna i olika former av olycka – sjukdom och arbetslöshet – är en politisk idé som på ett mycket naturligt sätt kan inordnas i den samhälleliga gemenskapsvisionen.

Generella, obligatoriska socialförsäkringar kan ses som en underlättande komplement till en politik som under alla omständigheter behöver föras. Ett utvecklat samhälle kan nämligen inte stillatigande åse att enskilda eller grupper hamnar i uppenbar ekonomisk misär. En socialtjänst och ett socialbidragssystem som sista skyddsnät för den enskilde är under alla omständigheter en nödvändighet. Skattebetalarkollektivet måste träda in och garantera någon form av lägsta acceptabel levnadsstandard. Genom att i princip alla tvingas att försäkra sig mot ett antal uppenbara och frekventa risker som skulle kunna resultera i att individer hamnar i ett socialbidragsberoende uppkommer ett slags inre konsistens i systemet. Ett antal s.k. free rider- och adverse selectionproblem kan undvikas. Kombinationen av en allmän försäkring – lika för alla – och ett rimligt generöst sista skyddsnät har ett mått av genialitet över sig sett som social ingenjörskonst. Det handlar då inte bara om fördelningspolitik.

En springande punkt är att alla de risker som staten/socialförsäkringarna avser att täcka (och kanske i än högre utsträckning täcker i den praktiska tillämpningen) inte på något självklart sätt är försäkringsbara. Någon heltäckande försäkring av det slag som det samlade offentliga försäkringssystemet representerar skulle knappast kunna utvecklas på en fri försäkringsmarknad. Den skulle under alla omständigheter bli prohibitivt dyr för vissa. Detta gör det naturligt och angeläget att just staten med sin speciella kapacitet går in som försäkringarnas garant för att t.ex. också personer med olika medfödda handikapp eller med en mindre förtroendeingivande social historia bakom sig också skall kunna bli rimligt försäkrade. Det är inte bara de allra mest utsatta riskgrupperna det gäller. Senast ansåg sig t.ex. samtliga tillfrågade försäkringsbolag nödsakade att tacka nej till att erbjuda en tilläggsjukförsäkring för Sveriges lärare med tanke på de starkt ökande riskerna för långtidssjukskrivning. Staten kan, till skillnad från varje annan försäkringsgivare, gå hur långt den vill i att se till att det inte uppkommer någon form av s.k. adverse selection i sina obligatoriska försäkringssystem.

Men just detta leder till att man kan bli speciellt sårbar när det gäller en annan av de klassiska misslyckanderiskerna i ett försäkringssystem – moral hazard. När det inte finns en i någon mån stävande adverse selection i systemet så blir det desto viktigare att utveckla mekanismer som gör att systemen inte missbrukas. Hur dessa mekanismer skall se ut kan man ha

synpunkter på. Vanligtvis diskuteras lösningar i form av en förstärkt grindvaktsfunktion och ett ökat administrativt kravställande på dem som gör anspråk på försäkringarna vid såväl sjukdom som arbetslöshet. Men det finns gränser för hur mycket av resurser, administration och mänsklig kompetens som kan läggas ned också på sådant.

Problematiken kring vilka krav på individen som den allmänna försäkringen kan och bör ställa är intressant också sett i relation till den förstärkning av individens förmågor, enligt Amartya Sen, som fått spela en inte oväsentlig roll för vår analys. Försäkringsgivaren, staten, kan här ställa de krav den finner lämpligt på individen i syfte att han eller hon skall begränsa försäkringsriskerna, t.ex. genom att delta i olika former av arbetsträning.

Alternativa lösningar

Att socialförsäkringssystemen ger betydande fördelningspolitiska effekter kan det inte råda någon som helst tvekan om. Figuren ovan från RFV ger tillräcklig syn för sägen. Men ett försäkringssystem som innehåller så stora avvikelser i förhållande till det aktuariska kan lätt komma att utmanas. Det kan ske såväl från marknaderna som i den politiska processen. Det marknadsmässiga skydd (vid sidan av det politiska) försäkringarna har, är att de genom att alla omfattas och ingen marknadsföring eller individprövning behövs kan hålla mycket låga premiekostnader utöver de rena riskkostnaderna. Det enda egentliga hotet är om någon eller några aktörer skulle klara att "tvångsansluta" större kollektiv. I det avseendet är det kanske bara de fackliga organisationerna och parter på arbetsmarknaden som har potentialen att vara ett latent hot mot det generella i socialförsäkringssystemet. En viss utmaning är det naturligtvis att fackliga organisationer under senare år sett sig föranlättna att lansera kompletterande arbetslöshetsförsäkringar i de inkomstskikt som den lagstadgade försäkringen inte täcker. Men är det en avsevärt större sten som satts i rullning? Sannolikt inte, även om hotet inneburit att frågan om hur högt socialförsäkringstaket skall sättas därigenom kommit upp på den politiska dagordningen.

Ett betydligt större hot mot den generella välfärdspolitiken kan komma från det politiska systemet som sådant. Eller med en mera

vårdeneutral formulering: Politiken bestämmer också fortsättningsvis vad som skall gälla.

I denna fråga hävdas ofta att det viktiga är att vi har ett generellt system – dvs. ett system som täcker alla – för att den stora medelklassen skall känna sig lojal med systemet och vilja vara med att finansiera de grupper som är dess uppenbara vinnare. Man kan ha synpunkter på det lätt politiskt, konspiratoriska i problemformuleringen, men så kan det naturligtvis ses. Socialförsäkrings-systemet skulle till hela sin uppbyggnad kunna beskrivas som en koalition mellan medelklass och underklass som en överklass, med kanske andra intressen, inte kan komma åt. Men just med sådana bevekelsegrunder riskerar man å andra sidan en back-lash. Det är, med ett fortsatt politiskt-konspiratoriskt betraktelsesätt, allt annat än självklart att koalitionen inte kan byta tyngdpunkt genom att grupper som inte har så mycket av egna intressen i försäkringen förenar sig med den stora majoriteten i intresset av att hålla avgifter och skatter nere i den svenska ekonomin. Med det framtids-perspektiv som nu kan ses för de samlade offentliga finanserna är något sådant en inte helt osannolik utveckling.

Den senare aspekten blir lätt förbisedd: Även om vissa grupper aktuariskt beräknat framstår som vinnare på en viss försäkringslösning är det inte säkert att de vid ett fritt val skulle välja att köpa försäkringen. Inom ramen för en knapp personlig budget skulle man kanske anse sig inte ha råd. Även utan varje form av adverse selection-inslag i försäkringspremierna är det därför möjligt att de som allra mest skulle behöva en försäkring – vilket är liktydigt med dem som gynnas mest – är de som skulle finna det svårast att anse sig ha råd att betala den på sitt sätt subventionerade premien. I ett land med höga välfärdsambitioner för alla sina medborgare finns det därför goda skäl varför höginkomsttagare skall betala mer än vad som motsvarar gruppens aktuariska kostnad och subventionera dem med en svagare privatekonomi.

Samtidigt ligger det betydande risker i att se socialförsäkringarna som fördelningspolitiska instrument med syften som sträcker sig längre än bara till att utjämna de risker som försäkringarna formellt är avsedda att täcka. Den utjämning det innebär att effektivt försäkra alla mot inkomstbortfall vid sjukdom och arbetslöshet innebär i sig något stort. Detta lägger restriktioner på i vilken utsträckning försäkringarna kan vidgas till att också finansiera andra, om än angelägna, sociala ändamål. En sannolik utveckling är också att socialförsäkringarna av legitimitetsskäl kommer att

behöva transformeras mot mera av försäkringsmässighet i sin uppbyggnad med undantag för just det i sammanhanget stora och tunga att de behandlar hela befolkningen som en enhetlig riskgrupp. Detta kan ske genom att de bryts ut från statsbudgeten och ges en fristående professionell förvaltning som – med eller utan stora buffertfonder – har att ansvara för försäkringens ekonomi. Antagligen vore det också klokt att avskaffa allt avgiftsuttag över försäkringstaken så att det blir just den inkomst man har försäkrad som man betalar premier för. De fördelningspolitiska konsekvenserna av en sådan operation behöver inte bli större än man vill göra dem, eftersom åtgärden alltid kan kombineras med kompenserande åtgärder inom det egentliga skattesystemet.

Grundtrygghet

Vi har ovan utgått från att socialförsäkringssystemen också fortsättningsvis kommer att bygga på den s.k. inkomstbortfallsprincipen. Samtidigt finns en debatt där man prioriterar grundtrygghet framför inkomsttrygghet i de offentliga systemen. Det innebär att ersättningsbeloppen skulle göras lika för alla oberoende av tidigare inkomster. På sätt och vis är vi på väg mot något sådant: Ersättningsnivåerna riskerar redan i dagens system att bli så låga att meningsfullheten med en inkomstbortfallsförsäkring kan ifrågasättas. Betydande grupper av de i dag förvärvsverksamma kommer som följd av låga inkomster, deltidsarbete och ett begränsat antal förvärvsår att få en pension på systemets grundnivå, eller bara marginellt däröver. Om aktiemarknaden utvecklas svagt, och därmed den genomsnittliga avkastningen på premiepensionsdelen kommer bli lägre än vad systemets konstruktörer tänkt sig – vilket väl är det sannolika – kommer denna grupp att växa. Samma effekt får en ökad livslängd hos befolkningen. Det incitament som är tänkt att ligga i att varje krona av arbetsinkomst under livet skall vara pensionsgrundande blir därmed för de flesta låginkomsttagare en nullitet. Läggs därtill de avgifter som tas ut på inkomster över pensionstaket på 7,5 basbelopp har antagligen någon sorts fiaskogräns passerats när det gäller det nya pensionssystemets mest grundläggande tanke. Pensionsavgifterna blir precis det som de var tänkta att inte bli – en skatt.

Kanske hade det varit klokare att från början bygga systemet på förekomsten av en lägre generell allmän pension av folkpensionstyp – lika för alla – till vilken inkomstberoende pensioner skulle kunna adderas. En större tydlighet i inkomstberoendet skulle därigenom kunna åstadkommas. Samma resonemang kan föras vad gäller övriga socialförsäkringar. Åtminstone vad gäller a-kassan ligger det nära till hands att en statlig grundersättning skulle komma att kompletteras genom av parterna arrangerade tilläggsförsäkringar. Den något paradoxala slutsatsen uppkommer således att en övergång – kanske motiverad med fördelningspolitiska argument – till grundtrygghetslösningar framför inkomstbortfallsprincipen skulle leda till en ökad differentiering i medborgarnas försäkrings-skydd och/eller vad de tvingas att betala för ett visst skydd.

Arbetslinjen

Vi möter tre typer av argument som handlar om på vad sätt socialförsäkringarna påverkar deltagandet i arbetslivet.

1. Den marginalistiska analysen om hur ersättningar och karensdagar påverkar benägenheten att utnyttja försäkringarna.
2. De administrativa rutiner och resurser som läggs ned på rehabilitering, kontroll och kravställande.
3. Själva existensen av arbetsanknutna försäkringar som premierar en fast anknytning till arbetsmarknaden.

Det är ingen tvekan om att samtliga dessa tre infallsvinklar ger viktiga aspekter på frågan. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv kan man se de två senare mekanismerna som de mest tilltalande, medan sänkta ersättningsnivåer blir något av en nödlösning om systemen inte på annat sätt kan skärpas upp. I samma andetag måste dock sägas, att utan en stark motivation hos de försäkrade att i så begränsad utsträckning som möjligt utnyttja försäkringen, så kommer arbetslinjen aldrig riktigt på allvar att kunna hävdas i praktisk tillämpning.

Socialförsäkringarna berör till dominerande del den grupp vi valt att analysera i kapitlet "Vanligt folk". Det handlar till övervägande del om personer med en fast anknytning till arbetsmarknaden. Incitamenten för denna grupp tenderar gärna att överskuggas av de problem man förknippar med i arbetsmarknadssammanhang

svagare grupper. Samtidigt är det uppenbart att för att öka antalet arbetade timmar i ekonomin så är det allt annat än oväsentligt om frekventa sjukperioder och arbetslöshetsepisoder kan kortas med någon eller några dagar. På motsvarande sätt som under senare decennier de kassamässiga flödena visat sig innehålla en betydande besparingspotential för statens budget, handlar det kanske framgent om att åstadkomma besparingar via de sociala flödena. Dessa kan antagligen i väsentligt högre grad än vad som sker i dag styras i de administrativa processerna och i kriterierna för de läkarintyg som läggs till grund för sjukskrivning, m.m. Eftersom de resurser, kvantitativt och kvalitativt, som kan läggas på det administrativa är begränsade kommer man inte ifrån att det också är angeläget att kunna arbeta med incitament som direkt påverkar den enskildes intresse av att hålla ersättningsperioderna så korta som möjligt.

Ett sätt att göra det senare är att införa mekanismer som innebär att man genom en viss försiktig men successiv avtrappning i ersättningsnivåerna vid utnyttjandet och motsvarande uppbyggnad när man arbetar, skapar ett visst incitament att hålla framförallt arbetslöshetsperioder korta. I avsnittet om medborgarfonder i kapitel 7 diskuterar vi möjligheterna att via sparande på förhand införa ökade självrisiker i systemet utan att en sjukskrivning skall resultera i en akut likviditetskris för den enskilde.

Generella försäkringar kontra socialbidrag

Det är ingen tvekan om att de absolut viktigaste mekanismerna för att öka arbetskraftsdeltagandet är sådana som räknas till den sociala och kulturella sfären. När vi inledningsvis noterade som en separat mekanism av incitamentstyp det värde individen erhåller genom att kvalificera för ett medlemskap i socialförsäkringssystemet, så bör detta läsas som ekonomers kodord för något mycket större och bredare. Vad det handlar om är att i grunden stärka individers medvetenhet om att de lever i ett samhälle där det inte kan dras i tvivel att det är var och ens skyldighet att efter bästa förmåga under ett helt liv göra rätt för sig. Instinkten att genom eget arbete söka sin försörjning bör sitta i människors ryggrad.

Mot denna bakgrund finns det, som vi ser det, anledning att diskutera vilka kvalifikationsregler som bör gälla innan man etablerat rätten till full ersättning i form av sjuk- och

arbetslöshetsersättning. Det är ingen självklarhet att en sjukförsäkring baserad på en SGI (sjukpenninggrundande inkomst) för förväntade framtida inkomster skall gälla från första dagen på ett arbete. Tanken bör tänkas om en successiv uppbyggnad av försäkringsskyddet under en viss tid – kanske två år¹ – allteftersom man genom egna – arbetsgivarfinansierade – avgifter kvalificerade för en viss ersättningsnivå. Det är ingen tvekan om att något sådant påtagligt skulle öka respekten för socialförsäkringssystemen just som försäkringar. Vi skall nedan argumentera för hur detta också skulle kunna leda till betydande administrativa förenklingar och en professionalisering av systemen. Vad som här – och som en av fördelningspolitikens mer omnämnda frågor – skall kommenteras är att fler, under en viss tid av livet, kommer att sakna eget försäkringsskydd och i större utsträckning kan tvingas förlita sig på socialtjänsten som ett sista skyddsnet.

Vore detta fel och fördelningspolitiskt olyckligt? Vi har svårt att se det så. Här handlar det till övervägande del om ungdomar som från gymnasieåren och framåt bör förväntas utveckla ett ansvarsfullt förhållningssätt till sina egna fortsatta yrkesliv. Att detta innebär sökande och prövande faser av etablering är en självklarhet. Det är ingen självklarhet att den processen skall kunna finansieras med perioder av arbetslöshetsersättning på högsta nivå. I viss utsträckning pressar frånvaron av ett fullt försäkringsskydd också ned ett ökat ekonomiskt ansvar på föräldragenerationen. Socialtjänsten är som sig bör bara ett sista skyddsnet. Men för dem som ändå hamnar där?

Vi är vana att diskutera socialbidraget och socialbidragsberoenden med ytterst negativa förtecken. Socialbidraget står för något som till närmast varje pris bör undvikas. Kommunerna är en mäktig påtryckningsgrupp som gärna ser att deras socialbidragstagare erhåller statlig finansiering framför kommunal. Regeringen har t.o.m. fastställt som ett mål att socialbidragsberoendet fram till år 2004 skall halveras. Det är naturligtvis inget fel i det sett inom ramen för dagens system och dagens förhållanden. Men debatten tenderar att skymma det positiva och det konstruktiva som socialtjänsten också står för. Det är t.ex. ingen tvekan om att socialtjänsten har den bäst utbildade och den mest kvalificerade personalen för kvalificerat individarbete. Här finns en kreativ kultur att hjälpa människor att komma till rätta med sina liv –

¹ Detta föreslogs ursprungligen i ESO-rapporten, Ds 1994:81.

speciellt när detta, och inte snabbast möjliga förtidspensionering, blir arbetets fokus. För de ungdomar som skulle komma i kläm genom avsaknaden av arbetslöshetsersättning kan en relation till socialtjänst i kombination med arbetsförmedling och andra möjliga utgångar vara ett mycket bättre alternativ än att bara vara hänvisad till dagens arbetsförmedling.

De stora vinsterna av en systemförändring står antagligen att vinna inom de försäkringssystem som staten ansvarar för. Det är naturligtvis inte tillfredsställande när dagens försäkringskassor personellt går på knäna med att utreda vilken ersättning som de sjukskrivna enligt lag har rätt till. Hur mycket enklare vore det inte om just dagsersättningen redan funnes väl dokumenterad i datorerna. Individarbetet och vägen tillbaka till ett arbete skulle då på ett helt annat sätt kunna fokuseras. Ingen organisation kan förväntas fungera väl med den blandning av tvingande formella regler för att få basfunktionerna att fungera och krav på kvalificerat individstöd i rehabiliteringsarbetet som gäller i dag. De bägge delarna bör så långt det går hållas isär om en arbetslinje på allvar skall kunna etableras inom försäkringssystemen.

Mer styrkraft underifrån

Den övergripande slutsats som detta kapitel utmynnar i är att de fördelningspolitiska medlen i så hög utsträckning som möjligt bör utformas på ett sådant sätt att de på individnivå befrämjar ett ansvarsfullt handlande. Kraft och beslutande bör tydligt läggas där de egentliga problemen ligger och där det finns förutsättningar att göra något åt dem. I huvudsak innebär detta naturligtvis att så långt möjligt individerna själva skall kunna ta det fulla ansvaret för sina egna liv. Men det betyder också att arbetsplatsen kan vara en bättre aktör än försäkringskassan och framförallt att hela den lokala nivån kan mobiliseras på ett konstruktivt och kostnadseffektivt sätt. Mer statliga rehabiliteringspengar kan bara förväntas innebära ett putsande på ytan. Fel använt kan det t.o.m. vara direkt kontra-produktivt.

På det ena eller andra sättet måste antagligen ansvar och kostnader för de sociala systemen ned i verkligheten på den lokala nivån för att ett långsiktigt kulturpåverkande arbetssätt skall kunna utvecklas. Försäkringarna får inte *bara* vara ett system av förhållandevis anonyma rättigheter. Den skyldighetsbit vi ovan

hävdade också bör vara en del av ett offentligt trygghetssystem kan bara utvecklas i individens omedelbara närhet och med en lokal förväntanskultur i ryggen. Det förutsätter bl.a. en nära samverkan mellan förmedlingar, försäkringskassor och lokalt näringsliv i nätverk där alla ser tydliga egenvinster i ett framgångsrikt individomhändertagande.

10 Slutsatser

Syftet med denna bilaga har varit att ge en bred exposé över frågeställningar med anknytning till fördelningspolitik. Avsikten är inte att driva några politiska teser på temat hur en framtida fördelningspolitik bör utformas, men väl att söka identifiera problem som politiken kommer att ställas inför. Dessa kan sägas vara av i huvudsak två slag. Det ena handlar om sådant som har sin grund i den samhällsekonomiska utvecklingen – vad som kan komma att krävas för en framgångsrik ekonomisk tillväxt, för att budgetrestriktioner skall kunna uppfyllas, för att arbete skall skapas åt annars svärsysselsatta, m.m. Det andra problemkomplexet är mer värderingsanknutet: Vad bör vi eftersträva med en framgångsrik fördelningspolitik? Vad bör fördelas så jämt som möjligt och när är en offentlig politik i syfte att utjämna mindre väl motiverad?

Ett självklart mål med en diskussion som denna är att försöka knyta samman dessa bägge idébakgrunder i en och samma analys. Man finner då mycket snart – om man inte visste det från första början – att fördelningspolitik är en fråga om målkonflikter. Existensen av målkonflikter kan på sätt och vis sägas vara rapportens mest genomgående tema. Det gäller redan på begreppsnivån, och än mera uppenbart när vi rör oss in i den praktiska politikens problem.

Debatt polariserar gärna målkonflikter. Detsamma blir lätt konsekvenserna av den teoretiska vetenskapens behov av renodling och stringens i tankebanorna. Men det är å andra sidan lätt att konstatera att den praktiska politikens strävan snarast är motsatsen. Man vill så lite som möjligt höra talas om målkonflikter. Av två goda ting vill man helst ha så mycket som möjligt av bägge. Detta är också den idémässiga bakgrunden i det vi skriver. När vi glider över mot det normativa har den bärande tanken hela tiden varit att diskutera grunderna för en så väl

fungerande kompromiss som möjligt mellan å ena sidan utjämningssträvanden, och å den andra sådant som samhälls-ekonomi, fungerande incitament och individers rättskänsla kan kräva.

Rättvisa

Begreppet rättvisa är på olika sätt fundamentalt när fördelningspolitiska frågeställningar diskuteras. Men vad betyder det? Vi kontrasterar två rättviseuppfattningar som ofta är varandras direkta motpol – fördelningsrättvisa kontra behållarrättvisa. Bägge har sin logik och goda skäl kan anföras för bägge formerna av "rättvisa". Är problemet så enkelt att vi skall ta från vad de rika tjänar och ge till de fattiga, dvs. skapa fördelningsrättvisa, i den utsträckning som ekonomin kan anses tåla? Finns en utbytesekvation där vi får betala i form av lägre tillväxt och sysselsättning som en funktion av i vilken utsträckning vi fråntar individerna vad de tjänat på marknaderna? Vi tror inte på det meningsfulla i att söka dra slutsatser för modeller av detta förenklade slag. Men i många sammanhang är det otvivelaktigt behändigt att från tid till annan kunna föra sina resonemang utifrån att det finns klara utbytesförhållanden mellan det ena och det andra.

Någon har klokt konstaterat att talar man om rättvisa så måste man mena *största möjliga likhet mellan individerna i något specifikt avseende*. Behållarrättvisa *eller* fördelningsrättvisa. Något rättvisebegrepp däremellan finns inte. Av detta följer att rättvisa i en viss mening närmast ofrånkomligt leder till olikheter i något annat avseende. Självklart leder detta över mot spekulationer över hur utbytesekvationerna ser ut. Vad är det vi måste uppge om vi härddrar en viss rättviseuppfattning?

Mellan fördelningsrättvisa och behållarrättvisa är det uppenbart att någon sorts kompromiss måste eftersträvas. Politikens strider i den frågan handlar om i vilken utsträckning man på marginalen behöver vrida utvecklingen i den ena eller andra riktningen. Man rör sig med andra ord i en zon där rättvisa i absolut mening inte kan existera, så länge vi håller fast vid att rättvisa måste betyda den ena eller den andra formen av rättvisa. Det finns därför all anledning att, som många gjort före oss, ställa ut en varning för ordets användande. Att fördelningspolitik närmast definitions-mässigt är en fråga om målkonflikter är en anledning till att en

utredning som denna måste skrivas med avsevärt fler frågetecken än frågeställningar som det är möjligt att entydigt besvara. Hur angelägen en stark utjämning än bedöms vara, så måste hänsyn också tas till de återverkningar som kan uppstå i incitamentsvärlden och på ekonomins funktionsduglighet.

Vi skiljer här på två grunder för sådana hänsynstaganden; dels internt vad som skulle krävas inom en sluten ekonomi utan utrikeshandel; dels vad som krävs när produktionsfaktorerna i form av såväl arbete som kapital är internationellt rörliga. Den senare frågan ställer numera sannolikt avsevärt större krav på att staten måste vara beredd att acceptera uppkomsten av inkomst- och standardskillnader än om det enbart handlade om internt nationella överväganden. Den är också förknippad med obehagligheten att såväl frågor som svar kan upplevas som påtvingade samhället av krafter utanför det demokratiska systemet.

En för den praktiska politiken väl så viktig avvägning handlar om fördelningsrättvisa kontra åtgärder som syftar till att ge alla så rättvisa livschanser som möjligt. Återigen ställs en fråga där politiken inte på något absolut sätt kan välja det en eller det andra. Målsättningen att ge alla så likvärdiga livschanser som möjligt kan ändå ses som en alternativ form av fördelningspolitik jämfört med att omfördela ett uppkommet fördelningsresultat, när loppet så att säga redan är kört. Samtidigt är motsättningen inte lika absolut som mellan de bägge ovan redovisade rättvisebegreppen. Här handlar det mer om att frågeställningarna kring vad som kan vara rättvisa blir så mycket mer komplicerade genom att dörrar öppnas till en rad frågeställningar där individens eget ansvarstagande över tiden, och inte politiken, är det centrala. Men även om en politisk strategi i syfte att stärka medborgarnas livschanser skulle visa sig vara en mycket framgångsrik väg att på längre sikt åstadkomma jämlikhet så räcker detta inte. Politiken kommer aldrig ifrån att alla människor inte är lika starka utan har skilda förutsättningar att hävda sig på marknadens villkor. Behovet av fördelningspolitik kan aldrig på något radikalt sätt elimineras enbart genom att öka var och ens möjligheter att utveckla sina personliga färdigheter. Återigen handlar det om att hitta någon form av balans och inte minst om att kunna väga det långsiktiga mot det kortsiktiga.

Politik

Fördelningspolitik är inget egentligt politikområde. Det är ett perspektiv – en bedömningsgrund – man kan lägga på en viss form av politik. Ändå förleds man från debatten lätt att tro att omfördelningar är något av politikens yttersta syfte. Fördelningspolitik är på en och samma gång ingenting och allt. De fördelningspolitiska konsekvenserna vilar ofta tungt över sakfrågornas behandling. Sverige har genomfört en pensionsreform i vilken det var utsagt att ingen enskild skulle förlora på genomförandet. Samtidigt fick reformen inte kosta något. Den skulle till yttermera visso ge nya och starkare incitament till medborgarna i arbetslivet. Allt detta uppnåddes sannolikt. Men för att få samtliga tre påståendena att gälla samtidigt måste man naturligtvis trixa en del med tidsperspektiv, definitioner och antaganden. Samtidigt är det nog så att alla tre argumenten var nödvändiga förutsättningar för att en i sak extremt angelägen reform skulle vara politiskt möjlig att slussa genom riksdagen. Behöver det vara på det sättet?

Det är lätt för oss som utredare att hävda att varje enskild politisk fråga i första hand bör analyseras och värderas utifrån vad som är bra respektive dåligt sett utifrån vad den enskilda frågan i första hand gäller. Den fördelningspolitiska dimensionen tenderar då att få en mera underordnad ställning. Så har vi också argumenterat på flera ställen i denna rapport. Men det ändrar naturligtvis inte på några politiska realiteter. Den fördelningspolitiska dimensionen är *såväl* en viktig restriktion i beslutsfattandet, som den står för något viktigt och eftersträvansvärt för det goda samhället.

Den fråga som då inställer sig är om man på något sätt skulle kunna frilägga den fördelningspolitiska dimensionen i ett stort eller litet paket för sig i syfte att på mera sakfrågeorienterade grunder kunna behandla annat som förtjänar att bli diskuterat med sådana utgångspunkter. En parallell skulle kunna vara EMU-debatten, och dess fråga om att skapa en särskild stabiliseringspolitisk box vid sidan av allting annat inom finanspolitiken, för att kompensera för den förlust av penningpolitiska instrument som en EMU-anslutning skulle innebära. Det enkla svaret är naturligtvis att det inte går. De fördelningspolitiska aspekterna är för djupt förankrade i alla enskildheter och detaljer av stor selektiv betydelse för enskilda individer – och det är som alltid i detaljerna som djävulen

sitter. Dessutom – och det är viktigt – är just de fördelningspolitiska konsekvenserna av vad som föreslås den dimension i vilken de politiska partierna ofta på ett tydligt sätt vill visa upp sig själva – sin identitet och vad de står för. Utan ett betydande inslag av fördelningspolitisk profilering och politisk konfrontation i frågan skulle antagligen demokratin ha svårt att mobilisera sin valmanskår.

Ibland hävdas ändå just denna synpunkt; att den fördelningspolitiska dimensionen i högre grad än vad som i dag gäller borde kunna renodlas som en fråga för sig. Man hävdar exempelvis att de fördelningspolitiska övervägandena i första hand bör koncentreras till skattesystemet och skatteskalan, och att därmed en del annat fördelningspolitiskt plick och plock skulle kunna avföras från debatten. Argumentet faller bl.a. på att skattetrycket nu nått en sådan nivå att dess inkomstjämnande funktion blivit allvarligt begränsad. Det finns helt enkelt inte utrymme för något större inslag av progression.

Ändå är det nog efter en väg av förenklingar staten bör söka sig fram. Där så är möjligt bör man försöka etablera rejäla, tydliga och lättförstådda system inom vars ram så mycket som möjligt av den direkta omfördelningen av medborgarnas faktorinkomster genomförs. Det blir då också lättare att upprätthålla vissa grundläggande principer för de omfördelningar som genomförs via politiska beslut. Avvägningen mellan fördelningsrättvisa och behållarrättvisa kan då bättre tydliggöras och de ekonomiska incitament som systemen skapar fås under bättre kontroll. Socialförsäkringssektorn är det bästa exemplet på ett område där detta borde vara möjligt.

De egna livsvalen

En iakttagelse vi har gjort under detta arbetes gång är att för "vanligt folk" är det som kan hänföras till fördelningspolitik, i betydelsen omfördelning, av ganska marginell betydelse jämfört med livet självt. Vad som skapar inkomst- och standardskillnader är de månadslöner olika personer lyckas uppnå på marknaden, vilken tid de lägger ner på arbete under loppet av ett år, vem de sammanbor med, hur många barn de skaffat och inte minst vilka inflationsvinster de kunnat nyttiggöra sig under loppet av ett liv. En del av dessa skillnader ligger utanför vad staten bör intressera sig för. Andra kan synas både skäliga och rättvisa och bör sägas vara

ett uttryck för incitamentsmässigt önskvärda inkomstskillnader. Andra får hänföras till slumpens skördar. Ytterligare andra kan absolut inte kallas rättvisa, men kan ändå vara svåra att komma åt med lagstiftning och ekonomisk-politiska åtgärder. Det är ur vår synvinkel viktigt att konstatera att faktorer av ovanstående slag väger mycket tyngre än den s.k. fördelningspolitiken för att förklara de inkomst- och standardskillnader som faktiskt finns inom den arbetande delen av befolkningen.

Det är här meningsfullt att söka hålla isär å ena sidan löner och ersättningsnivåer per tidsenhet och å den andra hur många timmar, månader och år som olika personer arbetar med den lönenivå man erhåller på marknaden. Marknadslönerna är den stora inkomst-spridaren. När månadslöner och timlöner sätts stiger Gini-koefficienten för den del av befolkningen som har en anställning från noll till ca 0,18. Det är en i internationell jämförelse låg spridning, men samtidigt en förklaringsfaktor för den samlade fördelningsbilden som vida överstiger allt annat vi har anledning att diskutera.

Trenden på lönebildningens område har under det senaste 1½ decenniet sakta men säkert gått i riktning mot en ökad löne-spridning. Detta har skett efter den mycket kraftiga löneutjämning som skedde från slutet av 1960-talet fram till början av 1980-talet, och bör åtminstone delvis ses som en rekyl på vad som då skedde. Vi har försökt beskriva denna mera långsiktiga cykel så gott det går utifrån befintlig statistik. Vi gör inga prognoser i frågan, men det finns här åtskilliga frågor av stor praktisk relevans som behöver diskuteras. Det gäller alltifrån vissa mycket höga ersättningsnivåer inom det privata näringslivet till hur lönenivåerna i botten på skalan skall kunna skyddas när behovet av att erbjuda de stora grupper, som nu betraktas som svärsysselsatta, ett meningsfullt deltagande i arbetslivet utvecklats till ett akut samhällsproblem. Däremellan finns frågor som handlar om behovet av att hålla i internationell jämförelse konkurrenskraftiga löner inom många former av professionellt arbete och inte minst, att skapa incitament som stimulerar till studier och personlighetsutveckling.

När vi går något djupare i senare decenniernas historia ser vi hur beteendeförändringar på arbetsmarknaden till betydande del nyanserat den fördelningspolitiska bilden. Mest uppenbart i det avseendet är kvinnornas inträde i avlönade arbeten under efterkrigstiden. Under senare epoker spelar omfattningen av deltidsarbete i förhållande till heltidsarbete en viktig roll för att

förklara vad som händer med inkomstspridningen. Trenden är att arbetskraften i ökande utsträckning arbetar heltid, vilket verkar i inkomstutjämnande riktning. Men i dåliga tider, såsom under 1990-talets första hälft, bryts denna trend. Då ökar heller inte lönerna i den övre ändan av inkomstskalan i den omfattning som sker under tider av snabb tillväxt, med sektorer som drar iväg såsom inom IT och kapitalmarknadssektorn under slutet av 1990-talet. Att inkomstspridningen under krisåren inte ökade på det sätt som skett under tillväxtperioderna är något av en lapsus. Egentligen var det två negativa faktorer som tog ut varandra: Vi fick varken en press underifrån i form av fler heltidsarbetande eller en framväxt av fler välbetalda arbeten.

Den offentliga konsumtionen

Sett genom ett annat filter kan fördelningspolitiken beskrivas som ytterligt framgångsrik. Det gäller t.ex. om vi ser till vad de offentliga systemen betyder för den som blir sjuk eller arbetslös eller den som fötts med handikapp som gör det svårt att konkurrera på marknadens villkor. Men det handlar då om konkreta, riktade program i förhållande till väldefinierade problem och situationer. Dessa program står naturligtvis på sina egna ben och bör utformas utifrån vad problemet gäller. Att de dessutom fått en sådan volymmässig omfattning att de slår igenom med ett antal procentenheter på mått över den totala inkomstfördelningen i samhället är i det sammanhanget av mera underordnad betydelse. Det är kvaliteten i själva programmen som är det viktiga. Men samtidigt är de i allra högsta grad *också* fördelningspolitik.

Det är, som vi ser det, viktigt att vid en diskussion om fördelningspolitikens framtida inriktning se skillnaden mellan dessa bägge infallsvinklar på det samlade fördelningspolitiska komplexet. Mycket av det vi skulle kunna föra in under rubriken fördelningspolitik är målstyrt och välmotiverat. Den kritik som kan riktas mot systemen handlar mer om tillämpning, administration och praxis än om att det skulle vara något fel med systemens mera grundläggande idéer. Talar vi däremot om den stora majoriteten av medborgare som sällan är sjuka och som är arbetslösa kanske en eller två gånger under sina liv ser frågeställningarna annorlunda ut. Sett i relation till dem är det viktigt att förstå att livet är viktigare, och alltid kommer att vara viktigare, än politiken för de fördelningar som

uppkommer. Vill någon förespegla det svenska folket att det med generella medel skulle vara möjligt att på något genomgripande sätt, via fördelningspolitik, höja standarden för breda inkomstgrupper så ljuger vederbörande. Vi tycker oss ha visat detta med viss tyngd i det kapitel som handlar om hur inkomstfördelningen slår för vanligt folk – dvs. för kärnarbetskraften.

Kapa toppar eller att höja från botten

Frågan tangerar en frågeställning som i rapporten återkommit i olika varianter: Om det skall utjämnas; är det då toppen som bör kapas eller botten som bör höjas? En Gini-koefficient gör ingen skillnad i det avseendet, men för praktisk politik är frågan viktig. Det är olika ekonomisk-politiska medel som i första hand kommer i fråga om det är det ena eller andra man vill åstadkomma. Vi tycker oss ana att globalisering och internationell konkurrens gör det allt svårare att upprätthålla skatter som hårt brandskattar höga inkomster. Det samhällsekonomiska intresset av att personer som är rika och tjänar mycket skall välja att bo i Sverige och inte i Monaco eller London är stort. Utrymmet att socialisera inkomster är i krympande. Möjligheterna att i transfereringens form omfördela är därför snarare mindre än de som visades i kapitlet "Vanligt folk". Och inte heller där framstår det som så överväldigande stort.

En fråga blir därför om det går att göra fördelningspolitik av det som enligt vår analys verkligen betyder något: Människors sätt att i arbete leva sina liv. Självklart går det. I hög grad handlar det om kvalitetsaspekter på samhällspolitiken i vid mening. Utvecklingen kommer sannolikt att tvinga fram en ökad tydlighet i spelreglerna för var gränsen går mellan individens eget ansvar och vad den offentliga sektorn skall svara för. Inom ramen för dessa spelregler, som självfallet kommer att innehålla betydande inslag av fördelningspolitik, får sedan den faktiska fördelningen bli vad den blir. Regelrättvisa är på många sätt viktigare än fördelningsrättvisa vad gäller de faktiska utfallen. När människor tydligt vet vad som gäller har de också enligt all erfarenhet en betydande kapacitet att anpassa sig till spelets regler.

Kapital och ägande

Före andra hälften av 1980-talet existerade knappast reavinster som en faktor av fördelningspolitisk betydelse. Folk var olika rika, men de gjorde sig sällan några gigantiska oförtjänta värdestegringar på sitt ägande. Den årliga reala avkastningen – inklusive utdelningar – på en aktieplacering var under en tjugoårsperiod från 1960 och framåt mindre än 1 procent. De som via kapital ändå blev rika under perioden blev det genom eget framgångsrikt företagande. Den fromma förhoppning man i dag kan hysa är att den nya ekonomisk-politiska regim som introducerats genom att låg inflation obönhörligt skall eftersträvas i den ekonomiska politiken blir långsiktigt framgångsrik. Det skulle i så fall också ur ett fördelningspolitiskt perspektiv närmast ofrånkomligt innebära en återgång till tidigare decenniernas mera normala förhållanden. Detta öppnar kanske i sin tur för en delvis annorlunda hantering av kapitalinkomsterna i de fördelningspolitiska övervägandena. Men än återstår antagligen en del luft att pressa ur de förväntningsbubblor vi fått uppleva. Mest uppenbart är att rådande vinstförväntningar för börsföretagen kommer att behöva skruvas ned.

Budgetrestriktionerna

Den offentliga sektorn lider en akut brist på ökade resurser. Det ligger ingen ironi i formuleringen. Sakläget är det att strukturella förändringar i samhället motiverar resursinsatser på den offentliga sektorns område som hotar att spränga möjliga ramar. På ett extremt sätt belyses detta exempelvis när Svenska kommunförbundet gör en långtidsutredning¹ för resursbehoven inom kommunernas ansvarsområde under de närmaste 50 åren. Det är då allvarliga saker det handlar om – skolan, barnomsorgen, äldre-
vården. Inte ens kommunernas ständiga hopp i det korta perspektivet, om mera pengar från staten, duger i det perspektivet som ett realistiskt halmstrå för optimism. Den enda lösning kommunförbundets utredare ser är att fler jobbar fler timmar: Det är verkligheten som behöver förändras.

Men att ändra verkligheten i form av värderingar och beteenden tar tid, och det är sällan glasklart på vad sätt man bör sätta in stötarna. Frågan för denna bilaga handlar om fördelningspolitikens

¹ Svenska Kommunförbundet [2002].

position i detta större sammanhang. De svar som ges är förhållandevis enkla:

1. Fortsätter utvecklingen i tangentens riktning drabbar det både utrymmet för en omfördelade politik och kvaliteten i de offentliga tjänsterna. Detta kommer vanligtvis att beskrivas som att fördelningspolitiken på olika sätt suger musten ur den offentliga sektorns kärnverksamheter. Pressen på det politiska systemet att dra ner på transfereringsutgifterna kommer att vara betydande. För den skull är det dock ingen helt säker prognos att det är just fördelningspolitiken som i första hand kommer att få stryka på foten. Under alla omständigheter kommer också kärnverksamheterna att drabbas, och det antagligen hårt, innan politiken väljer att ta pengar från akut behövande medborgare.

Bristen på ökade resurser är ett fundamentalt samhällsproblem. Med eftersläpande löner och en arbetsorganisation som saknar realistiska möjligheter att producera det man är tänkt att producera inom den offentliga tjänsteproduktionen skapas inget bra samhälle.

2. Det skapar ett analytiskt dilemma. Vi fäster i denna bilaga stort avseende vid att en kvalitativ utveckling inom vård-skola-omsorg, med en arbetslinje i fokus, långsiktigt skall hjälpa till att upprätthålla ett jämlikt samhälle – att ett fungerande rättsväsende och en bra skola är viktiga fördelningspolitiska instrument. Men om prognosen för arbetsvillkoren på dessa områden är av det pessimistiska slaget? Det smyger sig lätt in ett inslag av förljugenhet i de förhoppningar som ständigt knyts till att kvalitetsförbättringar inom "vård-skola-omsorg" skall rädda situationen. Må så vara, men ändå måste en huvudstrategi för ett samhälle med höga välfärdsambitioner vara att söka sig fram den vägen.

När krubban är tom bits hästarna. Politikens roll att hålla ordning i stallet blir uppenbart allt svårare. Det finns två framtidsbilder för vad som kommer att hända med de resurser som en aktiv fördelningspolitik kräver. Den ena är att politiken under de ekonomiska omständigheternas tryck kommer att pressas på defensiven, därför att vi inte kommer att anse oss ha råd. Den andra är att samhället med olika medel faktiskt lyckas vända ett antal besvärande trender på arbetsmarknaden och att det därigenom blir möjligt att befästa välfärdssamhällets kanske viktigaste signum. En

del åtgärder som då behöver komma i fråga skulle kanske av vissa beskrivas som social nedrustning, av andra som nödvändiga åtgärder för att stärka incitamenten i arbetslivet. Men i huvudsak måste nog, även om det är svårt, ett framgångsrikt värnande av de fördelningspolitiska målen handla om att söka utveckla det vi rubricerar som den offentliga sektorns kärnverksamheter. Först om vi är framgångsrika i det avseendet finns det möjligheter att också värna om höga marginalskatter och generösa bidragsnivåer, dvs. fördelningspolitik i traditionellt snäv betydelse.

Appendix

Att mäta fördelningen av inkomster

I detta appendix beskrivs översiktligt de metoder och definitioner som i kapitel 3 och 4 använd för att beskriva inkomstfördelningen. Det är på intet sätt invändningsfritt hur inkomster skall mätas eller vilka mått och definitioner som skall användas för att bäst spegla hushållens faktiska nytta av inkomsten. Normalt försöker man skapa ett begrepp som på ett så realistiskt sätt som möjligt skall spegla individens eller hushållets konsumtionsutrymme. Olika val av metoder och definitioner ger olika resultat både avseende nivå och trend. Det förekommer därför olika beskrivningar av inkomstfördelningens utveckling, vilket kan verka förvirrande. Fördelningsanalyser är inte någon exakt vetenskap och varken forskningen eller internationell standard ger en entydig vägledning.

De analyser som redovisas i denna bilaga avviker i några avseenden från den officiella statistiken. Syftet är att uppnå en i ekonomisk mening mer rättvis beskrivning av fördelningen av inkomsterna i betydelsen vilka konsumtionsmöjligheter olika personer har med hänsyn till försörjningssituationen.

Inkomstbegrepp

För att komma så nära hushållets faktiska konsumtionsmöjligheter som möjligt används regelmässigt den disponibla inkomsten. Denna definieras som hushållets totala inkomst från arbete, kapital och transfereringar minus betald skatt, betalt underhållsbidrag, återbetalt studiemedel och återbetalt socialbidrag. Erhållet studiemedel betraktas som transferering och ingår i disponibel inkomst. Eftersom inkomststatistiken baseras på taxeringen mäts inte alla

inkomster på ett i ekonomisk mening neutralt och symmetriskt sätt. Värdeökningar i aktier och andra tillgångar ligger utanför den disponibla inkomsten och registreras som inkomst och tas upp till beskattning först när man realiserar dem. Dessa egenskaper i skattereglerna innebär att inkomstfördelningen i den officiella statistiken kan vara svårbedömd. Realisationsvinster och därmed inkomstspridningen varierar kraftigt år från år. I tidigare fördelningspolitiska bilagor till budget- och ekonomiska vårpropositioner användes en schablonmetod för att utjämna kapitalinkomsterna över tiden¹. Schablonmetoden hade dock betydande problem. Dels antogs med denna metod att alla aktiesparare fick samma procentuella avkastning, dvs. alla var lika skickliga placerare eller hade lika stor tur. Dels var de förmögenhetsunderlag som användes för att beräkna avkastningen bristfälliga. För att illustrera reavinsternas betydelse redovisas istället, där så är lämpligt, utvecklingen med och utan dessa vinster. I några redovisningar används alltså två inkomstbegrepp, *justerad disponibel inkomst* med och utan reavinster. Om inget annat anges avser redovisningen justerad disponibel inkomst inklusive reavinster.

Inkomstenhet

Det faktum att individ och hushåll blandas friskt i denna bilagas text är ingen slump. Vi vill mäta individernas nytta eller inkomst och hur stora skillnader det är mellan olika individer i detta avseende men det inses lätt att individen då inte kan betraktas som oberoende av övriga hushållsmedlemmar. I de flesta hushåll torde en viss gemensam ekonomi förekomma, åtminstone delar nog de flesta på de hushållsgemensamma utgifterna. Hur inkomstfördelningen ser ut inom hushållen vet vi väldigt lite om, det standardmässiga antagandet är här att alla hushållsmedlemmar lever på samma materiella standard. Detta är ett starkt antagande som förmodligen i många fall är felaktigt men enligt de flesta bedömare är detta förhållningssätt det minst missvisande.

Beräkningen av disponibel inkomst bygger, där så är möjligt, på "kosthushåll". En persons ekonomiska standard är givetvis beroende även av inkomsterna hos andra i familjen eller hushållet, givet att de har en gemensam ekonomi. För att bäst mäta detta

¹ Se Regeringens proposition [2000/01:100].

används Statistiska centralbyråns (SCB:s) definition av "bostads-hushåll". I inkomstfördelningsundersökningen (HEK) finns detta hushållsbegrepp tillgängligt för 1991 och fr.o.m 1993. För åren före 1991 används det s.k. HINK-hushållet. Detta består definitions-mässigt av en eller två vuxna och hemmavarande barn under 18 år. När kosthushållsbegreppet används räknas ungdomar som bor hemma till föräldrarnas hushåll. Även andra vuxna än gifta/samboende som lever tillsammans räknas till ett kosthushåll. När HINK-hushåll används räknas hemmaboende ungdomar som egna hushåll, vilket innebär att standarden hos dem och deras föräldrar inte beräknas på rimligt sätt.

Stordriftsfördelar

För att kunna jämföra konsumtionsmöjligheter i familjer med olika sammansättning måste man justera hushållets inkomst. Till det används en ekvivalensskala som ger varje hushåll en viss "konsumtionsvikt" beroende på hur många vuxna och barn som lever tillsammans. Varje land använder sin egen skala, en del baserade på vad hushållen faktiskt konsumerar, andra på expertbedömningar vad olika hushåll behöver äta m.m. Den ekvivalensskala som används i Sveriges officiella statistik ger jämfört med andra länder stor tyngd till barn och tar liten hänsyn till stordriftsfördelar. Den tar inte heller hänsyn till hur boendekostnader varierar med hushållsstorlek. Vid internationella jämförelser och i den akademiska världen används ofta den s.k. kvadratrotsskalan, konsumtionsvikten sätts helt enkelt till kvadratroten ur antalet hushållsmedlemmar. Den vanligaste kritiken mot denna skala är att den överdriver stordriftsfördelarna i stora familjer samt att den inte skiljer på konsumtionsvikt mellan barn och vuxna.

Vad som kan anses vara en skäligen lägsta standard för familjer med olika sammansättning beslutades av riksdagen 1997 genom införandet av riksnormer för socialbidragen. Den nya normen innebär bl.a. att för familjen gemensamma belopp införs för olika kostnadsposter. Därmed tar normen mer hänsyn till stordriftsfördelarna. Det kan vara rimligt att jämförelser av konsumtions-möjligheterna i familjer med olika sammansättning utgår från riksnormen. Genom sin komplicerade konstruktion med många olika belopp beroende på ålder, kostnadspost m.m. är det emellertid svårt att direkt översätta den nya riksnormen till en

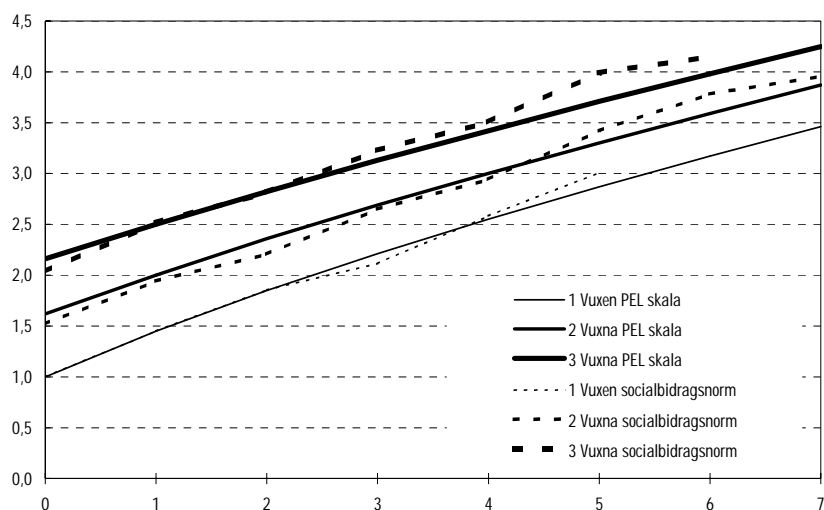
överskådlig ekvivalensskala. Till vårpropositionen 2000² skapades en parametrerad skala utgående från riksnormen. För varje hushåll i HINK97 beräknades ett normbelopp inklusive en schablonmässig boendekostnad och inklusive schablonmässiga men normala utgifter utöver normen för kostnader för vård och möbler. Utifrån denna "empiriska" skala anpassades en modell med antal vuxna och antal barn som förklarande variabler. Följande ekvivalensskala avspeglar väl riksnormen.

$$\text{Hushållets konsumtionsvikt} = (N + 0,7 * n)^{0,7}$$

där N = antal vuxna, n = antal barn

Jämförelser mellan den "empiriska" skalan och normbelopp beräknade enligt denna ekvivalensskala visar överlag en god anpassning för familjer med upp till fyra barn. Familjer med fler barn erhåller en något för låg relativ vikt (diagram A.1).

Diagram A.1 Empirisk ekvivalensvikt enligt nya socialbidragsnormen jämfört med parametrerade värden, beräknade i HINK97



² Regeringens proposition [1999/2000:100].

Redovisningsenhet

Vi har, i likhet med rådande praxis inom såväl forskning som vid internationella jämförelser, valt att analysera *individernas* ekonomiska välfärd. Det innebär ett normativt ställningstagande att samtliga personer, barn som vuxna, ensamboende som samboende, skall ges lika stor tyngd när vi bedömer fördelningen av ekonomiska resurser. Den justerade disponibla inkomsten påförs samtliga familjemedlemmar. Den officiella statistiken som redovisas av SCB visar fördelningen bland hushåll. Det innebär exempelvis att man ger fem gånger större vikt till vad som händer en ensamboende person än vad som vad händer personerna i en familj med två vuxna och tre barn.

Gini-koefficienten

Gini-koefficienten är det vanligaste måttet på ojämnheten i inkomstfördelningen och antar värdet 0 när inkomsten är lika för alla och värdet 1 vid maximal ojämnhet, dvs. när en person får alla inkomster. Gini-koefficienten definieras enklast utgående från den s.k. Lorenz-kurvan. För att definiera denna så rangordnas först alla individer efter inkomstens storlek så att den med lägst inkomst kommer först och den med högst inkomst kommer sist. Sedan beräknas den kumulativa inkomsten, dvs. i den första positionen placeras den fattigaste individens inkomst, på position 2 summan av de två fattigaste individernas inkomster, på position 3 summan av de tre fattigaste individernas inkomster osv. I den sista positionen placeras den totala summan av alla inkomster. I diagram A.2 nedan har två serier med kumulativa inkomster plottats för två påhittade länder. De streckade och prickade linjerna är Lorenz-kurvorna för de två påhittade länderna. Om perfekt jämlikhet råder så har alla exakt lika stora inkomster, Lorenz-kurvan sammanfaller då med den räta diagonallinjen. Ju mer kurvan avviker från diagonallinjen desto ojämnnare är fördelningen, i exemplet nedan är alltså inkomsterna jämnare fördelade i land 1 än i land 2.

Diagram A.2 Lorenz-kurvor för två hypotetiska länder

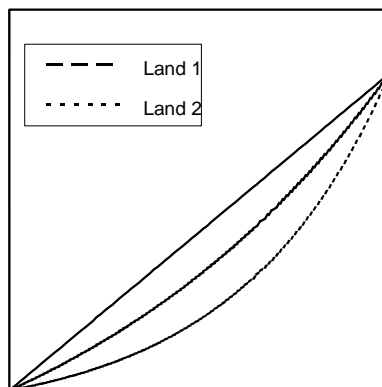
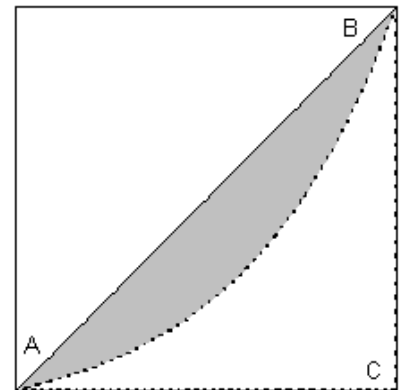


Diagram A.3 Lorenz-kurvan och Gini-koefficienten



I diagram A.3 ovan har en Lorenz-kurva ritats. Gini-koefficienten definieras som den skuggade arean i förhållande till arean av triangeln ABC. Vid perfekt jämlikhet är den skuggade arean noll och Gini-koefficienten blir 0. Vid maximal ojämnhet, dvs. när en individ har alla inkomster täcker den skuggade arean hela triangeln och Gini-koefficienten blir 1. För att översätta denna något abstrakta definition till mer konkreta siffror kan Gini-koefficienten sägas visa hur stor förväntad inkomstskillnad det är mellan två slumpmässigt valda individer/hushåll. Om Gini-koefficienten är 0,250 och medelinkomsten för alla är 90 000 kronor skall man vänta sig att den genomsnittliga skillnaden är $2 \cdot 0,250 \cdot 90\,000$, dvs. 45 000 kronor. Ytterligare ett sätt att beskriva måttet är att det anger den andel av inkomstsumman som måste omfördelas för att total jämnhet i fördelningen skall uppnås.

Referenser

- Anell, L. m.fl. [2000], *Renovera Sverige – agenda för en ny tid*, SACO.
- Björklund, A. & Fritzell, J. [1992], *Inkomstfördelningens utveckling*, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1992, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Björklund, A. & Freeman, R. B. [1994], "Generation Equality and Liminating Poverty, the Swedish way", Working Paper No. 4945, National Bureau of Economic Research, Inc. Cambridge.
- Bröms, J. [1992], *Lönebildning under kontroll?*, Bilaga 14 till Långtidsutredningen 1992, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Bröms, J. [2002a], *Systemstress*, Legitimerade Sjukgymnasters Förbund.
- Bröms, J. [2002b] *SACO-modellen – Våra skatter?*, Expert-rapport 13, vol. B, till SOU 2002:47.
- Bröms, J. & Rundfelt, R. [1974], *Inflationsredovisning – ett förslag till prisjusterad årsredovisning*, Sveriges Industrieförbund.
- Ds 1994:81, *En Social Försäkring*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).
- Ds 1994:135, *Skatter och socialförsäkringar över livsrytmen – En simuleringsmodell*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).
- Ds 2001:42, *Rättsvisa och effektivitet – en idéanalys*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).
- Economist [2002] 28 september.
- Edin, P.-A. & Holmlund, B. [1995], "The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy?" i Freeman, R. B., Katz, L. F., *Differences and Changes in Wage Policy*, NBER, The University of Chicago Press.

- Erikson, R. [2002] "Why do graduates live longer? Education, occupation, family and mortality during the 1990s" i Jonsson, J. O. & Mills, C. (red.), *Cradle to Grave: Life-Course Change in Modern Sweden*, Sociologypress, April.
- Frennberg, P. & Hansson, B. [1992], "Computation of a Monthly Index for Swedish Stock Returns 1919–1989", *Scandinavian Economic History Review*, (uppdaterad).
- Förster, M. [2000], "Trends and Driving factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area", Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 42., OECD, Paris
- Gottschalk, P. & Joyce, M. [1998] "Cross-national Differences in the Rise in Earnings Inequality – Market and Institutional Factors", *Review of Economics and Statistics*, vol. 80 (4):489–502 (11/1998).
- Grip, L. [2000], "Barnens födelse och ålderdomens hädanfärd", Forum 50+.
- Jansson, K. [2000], "Sverige har jämnast inkomstfördelning", *Välfärdsbulletinen*, 1/2000, SCB.
- Jonung, L. [2002], (red.), *Vem skall äga Sverige?* SNS.
- Krugman, P. [2002] For Richer, *New York Times*, 20 oktober.
- LO [2002], *Näringslivet ökar takten – en studie av inkomstutvecklingen för makteliten perioden 1950 till 2000*.
- OECD [1996], *Employment Outlook*, juli.
- Regeringens proposition 1996/97:1, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1997*, Bilaga 4.
- Regeringens proposition 1997/98:1, *Budgetpropositionen för år 1998*, Bilaga 7.
- Regeringens proposition 1998/99:1, *Budgetpropositionen för år 1999*, Bilaga 5.
- Regeringens proposition 1999/2000:100, *2000 års ekonomiska vårproposition*, Bilaga 3.
- Regeringens proposition [1999/2000:1], *Budgetpropositionen för år 2000*, Bilaga 4.
- Regeringens proposition [2000/01:100], *2001 års ekonomiska Vårproposition*, bilaga 4
- Regeringens proposition [2001/2002:100], *2002 års ekonomiska Vårproposition*, Bilaga 3.
- RFV [2001], *Socialförsäkringsboken 2001*.
- SACO [2002], *Kunskapens läge*.

- SCB [2000], "Förmogenhetsfördelningen i Sverige". Rapport 2001:1.
- SCB [2002a], *Inkomstfördelningsundersökningen 2000*, HE 21 SM 0201.
- SCB [2002b], "Rekordåret 2000, Reavinster och reaförluster, Förmögenhet", Rapport 2002.
- SCB, *Arbetskraftsundersökning*, olika årgångar.
- Sen, A. [2002], *Utveckling som frihet*, Bokförlaget Daidolos.
- Smeeding, T. & Rainwater, L. [2002] "Comparing Living Standards Across Nations: Real Incomes at the Top, the Bottom and the Middle", LIS Working Paper No. 266.
- SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*, huvudbetänkandet, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2001:24, *Ur fattigdomsfällan*, slutbetänkande från kommittén familjeutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2001:53, *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, betänkande från Kommittén Välfärdsbokslut.
- SOU 2001:57, *Välfärdens finansiering och fördelning, forskarantologi från Kommittén Välfärdsbokslut*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2001:79, *Välfärdsbokslut för 1990-talet*, slutbetänkande från kommittén Välfärdsbokslut, Fritzes, Stockholm.
- Spänt, R. [1979], *Den svenska inkomstfördelningens utveckling 1920-1976* (Ds 1997:4), underlagsmaterial till Långtidsutredningen 1978.
- Svenska Kommunförbundet [2002], *Kommunala framtider - en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*, Kommunförbundets förlag.
- United Nations [2002], *Human Development Report*, New York, Oxford University Press.

Bilagor till Långtidsutredningen 2003

Bilagorna kommer att publiceras under 2003. För närmare information, se: www.finans.regeringen.se/lu2003

Nr	Namn	Författare
1	Sveriges ekonomi – utsikter till 2020	Martin Hill och Jonas Norlin, Finansdepartementet
2	Den demografiska utmaningen – en strategi för långsiktigt hållbara offentliga finanser	Jonas Norlin, Finansdepartementet
3	Regional utveckling – utsikter till 2020	NUTEK och INREGIA
4	Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad	Annika Århammar, Finansdepartementet
5	Kan vi räkna med de äldre?	Anders Bornefalk och Ola Gustafsson, Finansdepartementet
6	Sveriges konkurrensfördelar för export och multinationell produktion	Patrik Gustavsson, FIEF och Ari Kokko, Handelshögskolan
7	Alternativ finansiering av offentliga tjänster	Statskontoret
8	Fördelningspolitikens mål och medel	Jan Bröms, f.d. chefsekonom och Thomas Pettersson, Finansdepartementet
9	Fördelning ur ett livscykelperspektiv. Ekonomiska resurser genom livet	Thomas Pettersson och Tomas Pettersson, Finansdepartementet

Nr	Namn	Författare
10	Utbildningens fördelning – en fråga om klass?	Anneli Josefsson och Lena Unemo, Finansdepartementet
11	Fördelningseffekter av miljöpolitik	Bengt Kriström m.fl., Sveriges Lantbruksuniversitet
12	En jämställd föräldraförsäkring?	Fredrik Jansson, Elina Pylkkänen, Lizbeth Valck, Finansdepartementet
13	Tid och pengar – dela lika?	Frida Widmalm, Finansdepartementet