

Välfärdsbegrepp och fördelningspolitik

Strävan efter en jämnare inkomstfördelning ger upphov till många begreppsproblem. Gäller frågan fördelningen över individer eller över hushåll? Fördelningen av inkomst eller konsumtion? Per år eller över hela livscykeln? Författarens argument visar hur olika slag av mät- och begreppsproblem kan innebära att fördelningspolitiken får en felaktig inriktning.

I många sammanhang talas det om att vi bör ha en "jämnare inkomstfördelning". För att denna målsättning skall kunna utgöra ledstjärna för konkreta politiska beslut måste dock de båda uttrycken "inkomstfördelning" och "jämnare" definieras utförligare. Den definition av "jämnare inkomstfördelning" vi väljer är avgörande för vilken politik som bör genomföras. I denna artikel skall jag diskutera några alternativa definitioner av inkomst- och fördelningsbegreppen. Innebörden av begreppet "jämnare" kommer däremot inte att diskuteras här. Söderström [1977] kan sägas behandla detta begrepp. Diskussionen är vidare begränsad till den personliga vertikala inkomstfördelningen för en given geografisk region. Fördelningen mellan arbete och kapital, mellan generationer, eller mellan olika geografiska regioner kommer således inte alls att beröras.

SÖREN BLOMQUIST är PhD från Princeton University. Hans avhandling behandlade fördelningen av livsinkomster i Sverige. Under innevarande läsår är han Visiting Assistant Professor vid University of British Columbia i Vancouver, Kanada.

Diskussionen inleds med några reflektioner om sambandet mellan välfärdsfördelningen och inkomstfördelningen. Sedan behandlas val av mätenhet, tidsdimension samt mätvariabel. Artikeln är, naturligtvis, ej avsedd att leda fram till något slutligt förslag av definition utan är endast avsedd att peka på, och i viss mån värdera, några av de många alternativ som finns. Artikeln kan även tjäna som referensram inom vilken vissa aspekter av inkomstfördelningsproblematiken kan diskuteras.

Mångfalden av möjliga definitioner, och således nödvändigheten av en precisering, illustreras av *tabell 1*. I denna tabell är både mätenhet och mätvariabel indelad i 4 klasser. Varje box i tabellen representerar en definition av inkomstbegreppet. Tillsammans representerar de olika klassificeringarna 16 olika definitioner. Detta trots att klassificeringen av mätvariabeln är mycket grov och även klassificeringen av mätenhet kan göras betydligt mer detaljerad. Skulle vi använda oss av en finare klassificering skulle antalet möjliga definitioner snabbt springa upp i mycket stora tal.

Menar vi inkomstfördelning?

Som nämnts i inledningen talas det ofta om att vi önskar en jämnare *inkomstför-*

delning. Jag ifrågasätter dock om det är det som vanligen menas. Enligt min uppfattning är det nog *välfärdsfördelning* man menar. I den följande diskussionen kommer jag att utgå ifrån att så är fallet.

Det förefaller rimligt att anta att en persons välfärd beror på hans/hennes

- a) konsumtion av privata varor och tjänster
- b) konsumtion av offentliga varor och tjänster
- c) en rad miljöfaktorer samt
- d) personens förmåga att "producera välfärd" givet faktorerna a—c ovan.¹

Med "producera välfärd" menas här personens förmåga att känna behovstillfredsställelse eller lycka. Denna förmåga skiljer sig förmodligen mellan människor. Beroende bl a på skillnader i psyke och allmän livinställning kan en person uppleva större behovstillfredsställelse och lycka än en annan person, trots att personen ifråga har lägre konsumtion och sämre miljö än den andre. Det är svårt att finna lämplig terminologi för att beskriva detta. I det följande kommer dock en individ att sägas vara *effektivare att producera välfärd* än en annan person om hans behovstillfredsställelse (lycka) är större än den andres, trots att hans resurser enligt faktorerna a—c ovan är mindre eller lika stora.

I princip kan vi fastställa och mäta alla faktorer under a—c. Med punkt d får vi däremot problem. Vi har ingen möjlighet att fastställa hur effektiva olika personer är på att producera välfärd. Detta är ett av de stora problemen i all välfärdsteori. Några ekonomer har dock försökt gå runt problemen, speciellt under senare år. De problem man har att arbeta med är visserligen mycket svåra, men de berör samtidigt så oerhört viktiga frågor att något måste göras. Dagligen måste politiker fatta beslut där, implicit eller explicit, olika personers "välfärd" vägs mot varandra. Varför skulle inte ekonomer kunna göra likadant? Inför *explicita* värdepremisser i ekonomernas analyser bör vi ha en hel del ytterligare att säga inom välfärdsteorin. Vi skall följa denna ansats.

Att mäta välfärd

Vi vill mäta det i princip omätbara begreppet "välfärd". Detta kan endast göras om vi är villiga att införa lämpliga antaganden och värdepremisser. Gör vi detta kan vi konstruera index för välfärd. De antaganden och värdepremisser som

¹ I det följande kommer uttrycken välfärd, behovstillfredsställelse, lycka, samt nytta att användas som synonymer.

Tabell 1.

mätenhet	mätvariabel			
	års- inkomst	års- konsumtion	livs- inkomst	livs- konsumtion
män med "inkomst" $\geq a$				
alla individer med "inkomst" $\geq a$				
alla individer äldre än b år				
alla hushåll				

används bör naturligtvis vara av en sådan art att de flesta människor accepterar dem som rimliga. Jag tror att t ex följande två värdepremisser skulle kunna uppfylla dessa krav:²

P1. Alla personer har samma förmåga att producera välfärd från givna resurser.

P2. En persons preferenser skall inte ha något inflytande på indexets värde.

Vi behöver kanske kommentera dessa två premisser något. Få personer torde förneka att människor är olika i många avseenden och att detta förmodligen även gäller ifråga om att producera välfärd. Eftersom det dock är så svårt, om inte helt omöjligt, att fastställa folks förmåga att producera välfärd finns det dock många som menar att i allt politiskt handlande bör vi bete oss som om P1 gällde. Så länge man inte kan bevisa att två personer har olika förmåga att producera välfärd skall man anta att de har samma förmåga. Lord Robbins [1938] har uttryckt saken på följande sätt: "I do not believe, and I have never believed, that in fact men are necessarily equal or should always be judged as such. But I do believe that, in most cases, political calculations which do not treat them as if they were equal are morally revolting." En likartad inställning har även uttryckts av andra skribenter som t ex Musgrave [1959] och Tawney [1952]. Även många andra människor torde anse att P1 är en lämplig värdepremiss att grunda politiska åtgärder på. Somliga skulle kanske vilja lägga till en reservation angående hur personer med *uppenbara* handikapp skall behandlas. Personer med handikapp behöver, generellt sett, mer resurser än andra för att uppnå en viss välfärdsnivå. En blind t ex behöver förmodligen minst en ledarhund för att kunna ha samma välfärdsnivå som en seende person med i övrigt samma resurser.³ P1 behöver därför kanske kompletteras med några specialregler för hur ett välfärdsindex skall

beräknas för personer med *uppenbara* handikapp.

Antagande P2 implicerar, tillsammans med P1, att om två personer har exakt samma resurser så skall även deras välfärdsindex få samma värde. *Hur* en person använder sina resurser skall inte påverka värdet på hans välfärdsindex. Om en person köper båt eller om han köper köttbullar för sina resurser skall inte påverka indexets värde, liksom inte heller valet mellan konsumtion nu versus konsumtion om, säg, 10 år. Tankar om att välfärdsindex endast skall bero av individens möjligheter och ej av hans faktiska konsumtionsval har mer eller mindre kraftfullt framförts av bl a Meade och Hitch [1938], Tawney [1952], Okun [1975], Atkinson [1975] och Musgrave [1976].

I praktiken måste ytterligare förenklande antaganden införas, som t ex att vi bortser från de flesta miljöfaktorer. Vid rent empiriska undersökningar kanske man även väljer att bortse från konsumtion av offentliga varor. De begränsningar och antaganden som ofta införs innebär i princip att man antar att alla icke ekonomiska faktorer har ett neutralt inflytande på individens välfärd. Dvs alla påverkas lika av dessa faktorer. Det som studeras bör då kanske inte kallas välfärd utan snarare ekonomisk välfärd. Med detta uttryck avser jag den välfärd som påverkas av ekonomiska faktorer i samhället. Det är om hur ekonomisk välfärd bör definieras och mätas

² Man kan naturligtvis tänka sig andra premisser. Premisser som förmodligen leder till ett annat utseende på välfärdsindex än vad P1 och P2 gör. De två värdepremisser jag nämnt är på intet sätt sakrosankta.

³ Vad som skall betraktas som *uppenbara* handikapp måste naturligtvis fastställas på ett delvis godtyckligt vis.

Godtar vi antagandet att personer med *uppenbara* handikapp behöver mer resurser än andra för att uppnå en given välfärdsnivå implicerar detta att om vi vill att välfärdsfördelningen skall vara helt jämn så kan fördelningen av resurser ej vara helt jämn.

resten av denna artikel skall handla.

I nästa avsnitt, där vi behandlar val av enhet, antas att den variabel vi skall studera är antingen årsinkomst, årskonsumtion, livsinkomst eller livskonsumtion. Vi kallar för enkelhets skull denna variabel för inkomst. Vilken variabel som bäst mäter ekonomisk välfärd och vars fördelning vi bör påverka diskuteras i det därpå följande avsnittet.

Hushåll eller individer eller . . .?

För vilken ekonomisk enhet skall vi mäta inkomst? Är individen en lämplig enhet eller är t ex hushåll en bättre enhet? Det val vi gör har stor betydelse för den bild av ojämlikheten i inkomster vi får.⁴ Så är t ex fördelningen av hushållsinkomster betydligt jämnare än fördelningen av individinkomster. Ofta är valet av måtenhet beroende av vilken indikator för ekonomisk välfärd vi använder. Val av måtenhet och mätvariabel torde därför ofta ske simultant.

Enheter som ofta använts vid studier av årsinkomstfördelningen är:

- (a) Män med en inkomst större än ett visst belopp. Detta belopp väljes ibland så att endast män med beskattningsbar inkomst inkluderas.
- (b) individer oavsett kön med en inkomst över ett visst belopp.
- (c) hushåll.

Indelningsgrunden av enheter under (a) och (b) är *inkomstenheter* under det att indelningsgrunden under (c) är *utgiftsenheter*. Om vi som enheter väljer de som är föreslagna under (a) och (b) kommer ej alla individer att tillhöra någon enhet. Under (c) däremot kan man tänka sig att definitionen av hushåll görs sådan att alla individer tillhör något hushåll. Varför har man i undersökningar där måtenhet enligt t ex (b) använts ej låtit alla individer ingå? Svaret på denna fråga är att många individer, t ex alla barn, ej kan anses som fristående

de ekonomiska enheter. De bestämmer ej sin konsumtion och har ej egen inkomst. Det förefaller t ex meningslöst att jämföra 2-åringars inkomst med vuxnas inkomst liksom det från vissa synpunkter kan vara missvisande att jämföra inkomster för heltids- resp deltid-arbetande. (Om en sådan jämförelse är relevant eller ej beror naturligtvis på syftet med studien i fråga.) Det finns således teoretiska skäl varför man ibland valt att begränsa studien till t ex individer med inkomst över ett visst belopp, endast heltidsanställda män osv. Man har med dessa begränsningar velat rensa bort irrelevanta jämförelseobjekt. Ofta begränsas dock studierna av rent praktiska skäl. Så t ex föreligger i många datakällor inkomstuppgifter endast för personer med inkomst över en viss nivå.

Vad kan då sägas om de enheter som

"Vilken måtenhet som väljes har betydelse för den bild av ojämlikheten man får. Så är t ex fördelningen av hushållsinkomster betydligt jämnare än fördelningen av individinkomster."

är föreslagna under (a), (b) och (c). Antag att vi bestämmer oss för att undersöka fördelningen av inkomster för män (eller inkomsttagare över huvud taget) med en inkomst över en viss nivå. Denna fördelning är ur vissa synvinklar missvisande för dessa mäns välfärdsfördelning eftersom ett olika antal personer konsumerar inkomsten ifråga. En del inkomsttagare kanske försörjer, säg, 5 andra personer på sin inkomst under det att andra bara försörjer sig själva.

En väg ut ur detta dilemma vore att säga att den individ som försörjer 5 andra gör det av eget val. Dvs det är

⁴ Se t ex Atkinson [1975] eller Morgan [1965] för en diskussion av vilken måtenhet som bör användas.

den form av konsumtion som definitionsmässigt maximerar hans välfärd. Detta argument är inte övertygande. Det är ej säkert folk försörjer andra människor därför att detta ger dem mest tillfredsställelse. Argumentet bortser också helt från barnens välfärd. En annan väg ut ur dilemmat vore att se på utgiftsenheter (enligt (c)). En utgiftsenhet kunde t ex bestå av en familj. För att göra familjerna jämförbara bör de dock vägas på något sätt. Barn kunde t ex räk-

"Utan tvivel har individen vissa möjligheter att via lån omfördela sin konsumtion över tiden. Dessa möjligheter skulle dock kunna ökas om man kunde få kreditmarknaderna att fungera bättre och om försäkringssystemet utbyggdes så att den osäkerhet som är förknippad med framtiden kan 'försäkras' bort."

nas som en viss proportion av en fullvuxen. På detta sätt skulle varje familj bestå av ett visst antal vuxenekvivalenter. Utgiftsenhetens totala inkomster kan därefter delas med antalet vuxenekvivalenter, och fördelningen för denna korrigerade inkomst studeras.⁵ Mot denna metod kan invändas att vi har ingen allmänt accepterad metod att väga ihop barn och andra medlemmar i en utgiftsenhet. Dessutom, om vi skulle vara intresserade av fördelningen av livsinkomster så kan utgiftsenheten vara olämplig som analysobjekt eftersom denna enhet ändrar sin storlek och sammansättning över sin livscykel.

Vilken måtenhet som väljes har betydelse för den bild av ojämlikheten i inkomster man får. Så är t ex fördelningen av hushållsinkomster betydligt jämnare än fördelningen av individinkomster. Detta innebär bl a att man vid jämförelser av inkomstfördelningar (mellan län-

der eller mellan olika tidpunkter) bör vara noga med att måtenheterna är definierade på likartade sätt. Det blir annars svårt att göra rättvisande jämförelser.

Vad som ofta avgör val av måtenhet är data. I de flesta länder är inkomststatistiken av bäst kvalitet för vuxna män. Denna måtenhet används bl a därför mycket ofta. Eftersom inkomstfördelningsstudier sedan gammalt ofta använder just denna måtenhet använder även många nyare studier också vuxna män som måtenhet, trots att det nu börjar finnas goda data även för andra enheter. Detta sker inte bara p g a slentrian utan på att studierna då blir jämförbara så att man kan studera inkomstfördelningens utveckling över tiden eller jämföra inkomstfördelningar i olika länder.

Inkomstens tidsdimension

Vi skall nu diskutera vilken variabel som kan vara lämplig för att mäta ekonomisk välfärd. Låt oss i denna diskussion för enkelhets skull anta att vi kunnat bestämma vilken måtenhet vi skall använda som analysobjekt och kalla detta för individ.

De variabler som oftast nämnts i litteraturen som potentiellt goda indikatorer av ekonomisk välfärd är: årlig inkomst, årlig konsumtion, livsinkomst och livskonsumtion.⁶ I ingen av dessa variabler är fritid normalt sett inkluderad. Förmodligen vore ovan nämnda variabler bättre mått för ekonomisk välfärd om så vore fallet. Jag skall dock ej här närmare diskutera denna fråga, liksom jag underlåter att ge exakta definitioner av de 4 begreppen. En sådan utförlighet skulle vara alltför utrymmeskrävande och kan-

⁵ Se Taussig [1973] för ett likartat sätt att korrigera för familjestorlek.

⁶ Det finns relativt få grundliga diskussioner i litteraturen av vilken variabel som utgör en god välfärdsindikator. Atkinson [1975] och Bentzel [1970] diskuterar dock detta problem.

ske även något tråkig.⁷

Normalt sett studerar man fördelningen av *årliga* inkomster. Jag vill här ge några argument för ett inkomstbegrepp som sträcker sig över en längre tidsperiod. Denna tidsperiod kan i extremfallen vara en hel livsperiod. Jag kallar detta inkomstbegrepp livsinkomst.⁸ Livsinkomsten definieras som summan av de på något sätt diskonterade årliga inkomsterna. För att ej komplicera framställningen bortser jag här från val av diskonteringsatts.

Grundläggande för de flesta argument för att det är fördelningen av livsinkomster och inte fördelningen av årsinkomster som är intressant är antagandet att individen har vissa möjligheter att låna respektive spara pengar. Detta antagande medför att individen varje år kan välja sin konsumtion, inte under restriktionen att konsumtionen skall vara mindre eller lika med den årliga inkomsten, utan under restriktionen att nuvärdet av konsumtionen över någon period (ex 10 år) ej är större än nuvärdet av strömmen av årliga inkomster under samma tidsperiod. Utan tvivel har individen vissa möjligheter att via lån omfördela sin konsumtion över tiden. Dessa möjligheter skulle dock kunna ökas om man kunde få kreditmarknaderna att fungera bättre och om försäkringssystemet utbyggdes så att den osäkerhet som är förknippad med framtiden kan "försäkras" bort. Ju mer man underlättar för individen att omfördela sin konsumtion över tiden

⁷ För att begränsa oss till variabeln årlig inkomst finns det för denna variabel en uppsjö tänkbara definitioner. Avses inkomst före eller efter skatt? Skall subventioner inkluderas? Skall realisationsvinst inkluderas? Avses nominell eller real inkomst? Ifall real inkomst avses, hur skall vi då deflatera? etc.

⁸ Jag vill poängtera att man ej kan "bevisa" att ett visst index är det bästa tänkbara, man kan endast ge mer eller mindre goda argument för olika index. Ifall vi anser ett index bra eller ej beror dels på hur vi uppfattar att vår ekonomi fungerar, dels på vilka etiska värderingar vi har.

desto intressantare blir studiet av livsinkomster. Man kan nämligen visa att i enkla modeller av konsumtionsbeteende där vi antar perfekta kreditmarknader och full säkerhet så innebär P1 och P2 att livsinkomsten utgör ett perfekt index för ekonomisk välfärd. I Sverige har vi delvis genomfört sådana åtgärder.

Varför skulle inte årsinkomsten kunna vara ett lika bra index som livsinkomsten? Årsinkomster kan för en individ variera ganska mycket mellan olika år, trots att varken hans årliga nytta eller livsnytta förändras. Som exempel kan nämnas professionella idrottsmän, författare, artister o dyl som har höga årsinkomster under några få år och mer ordinära inkomster under resten av livet. Ofta konsumeras inte dessa höga årsinkomster omedelbart utan används till att höja levnadsstandarden under en längre tidsperiod. Dessa höga årsinkomster leder förmodligen ofta till en höjd konsumtionsbana över hela livet i stället. Ett annat exempel utgörs av studerande. Deras årliga inkomst är ofta mycket låg, trots detta har de ofta en relativt hög konsumtion och välfärd, både ur års- och livsperspektiv. Det är således inte årsinkomsten, utan inkomsterna under en betydligt längre tidsperiod som avgör individernas ekonomiska välfärd.

Varför skulle inte årskonsumtion eller livskonsumtion kunna vara goda index av ekonomisk välfärd? Svaret på denna fråga är att det skulle de mycket väl kunna vara, om vi ej hade att ta hänsyn till P2, som säger att individens preferenser ej skall ha något inflytande på vårt välfärdsindex. Vi kan ha två personer med exakt samma resurser. Den ena väljer en årskonsumtion på 100, den andre på 10. Enligt vår värdepremiss har båda lika stor välfärd, ty båda *kunde* ha valt samma konsumtion. Personen som endast konsumerar 10 kanske sparar för en ekonomiskt tryggt ålderdom. Hans preferen-

ser beträffande konsumtionens fördelning över tiden skiljer sig från den förstes. På liknande sätt kan två personer med lika stora resurser sett över hela livstiden ändock ha olika stor livskonsumtion. Den ena kanske vill lämna ett stort arv till sina barn medan den andre föredrar att konsumera upp alla sina resurser själv. Återigen skiljer sig konsumtionsbanorna p g a olika preferenser. Anser vi att värdepremiss P2 är riktig är det fördelningen av resurser vi bör studera, ej hur resurserna används. Enligt våra värdepremisser är det därför inte konsumtionsfördelningen som sådan som är intressant utan snarare fördelningen av *möjligheter* till konsumtion. Ett tänkbart mått av dessa möjligheter utgörs av livsinkomster där även gåvor och arv är inkluderade.

Välfärdsfördelning och fördelningspolitik

Valet av välfärdsindikator i en inkomstfördelningsstudie är naturligtvis beroende av vad vi ser som studiens uppgift. Orsaken till att studera fördelningen av inkomster (års- eller livs-) torde ofta vara tron att (om fördelningen är i någon mening "orättvis") man genom olika

"För det första kommer fördelningen av årsinkomster att ge en mycket skev bild av fördelningen av välfärd genom att överdriva ojämlikheten. För det andra kan den överdriva de politiska åtgärdernas effekt."

politiska åtgärder kan påverka den i gynnsam riktning. Antag nu att regeringen är intresserad av fördelningen av välfärd, mätt som livsinkomsten, men att man på grund av mätproblem väljer att studera fördelningen av årsinkomster i stället. Det finns då flera källor till miss-

förstånd om olika politiska åtgärders verkningar. För det första kommer, som vi sett ovan, fördelningen av årsinkomster att ge en mycket skev bild av fördelningen av välfärd genom att överdriva ojämlikheten. För det andra kan den överdriva de politiska åtgärdernas effekt. Många omfördelningspolitiska åtgärder omfördelar bara inkomster så att tidsfördelningen av disponibla årsinkomster för varje person förändras under det att fördelningen av disponibla livsinkomster blir oförändrad. Man lurar därför att tro att man lyckas påverka välfärdsfördelningen mer än man verkligen gör. En del omfördelningspolitiska åtgärder kan från denna synpunkt vara tämligen meningslösa.

Man kan även undra hur effektiva vissa av de nu förekommande politiska åtgärderna är jämfört med alternativa medel. Låt oss som exempel anta att vårt mål är att öka konsumtionsnivån för vissa grupper som har en låg konsumtionsnivå. Detta sker t ex genom hög progressiv beskattning av personer med höga årsinkomster och bostadsbidrag till personer med låga årsinkomster. Denna åtgärd kan innebära att resurser överförs från en person med *låg livsinkomst* till en person med *hög livsinkomst*. Sett över ett längre tidsperspektiv kan det också innebära att staten först ger pengar till en person (t ex då han studerar) för att sedan ta tillbaka dessa vid en senare tidpunkt (t ex då han blivit relativt välavlönad på grund av sin utbildning). Frågan är om målet inte kunde ha uppnåtts till lägre kostnader genom att förbättra kreditmarknaderna så att individerna vore mindre bundna av sina årliga inkomster och i stället kunde planera sin konsumtionsbana utifrån endast den restriktion som livsinkomsten utgör. Individerna skulle då kunna välja de konsumtionsbanor som *de* anser är bäst i stället för att tvingas följa den som myndigheterna anser är den bästa.

En övergång till ett system där man mer inriktade sig på fördelningen av livsinkomster än på fördelningen av årsinkomster måste dock också kompletteras med ett skyddsnät av olika typer av försäkringar så att folk har möjlighet att göra goda prognoser på sina livsinkomster.

Referenser

- Atkinson, A. B., [1975], *The Economics of Inequality*, Oxford; Oxford University Press
- Bentzel, R., [1970], "The Social Significance of Income Distribution Statistics", *Review of Income and Wealth*, vol 16
- Meade, J. E. and Hitch, C. J. [1938], *An Introduction to Economic Analysis*, Oxford, Oxford University Press
- Morgan, J. N., [1965], "Measuring the Economic Status of the Aged", *International Economic Review*, vol 6
- Musgrave, R. A., [1959], *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill
- [1976], "ET, OT and SBT", *Journal of Public Economics*, vol 6
- Okun, A. M., [1975], *Equality and Efficiency*, Washington D. C., The Brookings Institution
- Robbins, L., [1938], "Interpersonal Comparisons of Utility: A Comment", *Economic Journal*, vol 48
- Söderström, H. T., [1977], "På jakt efter en rättvis fördelning av välfärden", *Ekonomisk Debatt*, årg 5, nr 6
- Taussig, M. K., [1973], "Alternative Measures of the Distribution of Economic Welfare", *Research Report Series No. 116*, Industrial Relations Section, Princeton University
- Tawney R. H., [1952], *Equality*, London, Allen and Unwin