

Per Molander

En effektivare välfärdspolitik



SNS Förlag

En effektivare välfärdspolitik

Per Molander

En effektivare välfärdspolitik

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
tel: 08-507 025 00
fax: 08-507 025 25
e-post: bok.info.order@sns.se
webbsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle har till syfte att främja forskning och insiktsfull debatt om viktiga samhällsfrågor. SNS vill föra ut och nyttiggöra kvalificerad samhällsvetenskaplig forskning samt tillhandahålla ett obundet forum för diskussion av aktuella politiska och samhällsekonomiska frågor för att därigenom skapa bättre underlag för beslut i privat och offentlig sektor. SNS inflytande i svensk samhällsdebatt bygger på medverkan av framstående forskare och ledande företrädare för näringsliv, förvaltning, politik och medier.

Verksamheten bedrivs genom

- tillämpad samhällsforskning genom ett nätverk av akademiska forskare i Sverige och utomlands;
- utgivning av böcker i samhällsvetenskapliga ämnen på eget förlag;
- konferenser och möten i Sverige och utomlands .

SNS grundades 1948 som en allmännyttig ideell förening och är politiskt och intressebaserat obundet. Verksamheten finansieras genom individuella medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter.

En effektivare välfärdspolitik

Per Molander
Första upplagan
Första tryckningen

© 1999 Författaren och SNS Förlag
Omslag och grafisk form: Patrik Sundström
Tryck: Fälth & Hässler, Smedjebacken 1999
ISBN 91-7150-750-7

INNEHÅLL

Förord 7

I • Inledning 9

- 1.1 *Välfärdspolitikens avgränsning* 10
- 1.2 *Välfärdspolitikens motiv* 12
- 1.3 *Välfärdsstatens problem* 17
- 1.4 *Välfärdspolitiska strategier* 20
- 1.5 *Huvudfrågor* 21

2 • Vad är generell välfärdspolitik? 23

- 2.1 *Generalitet och omfång* 23
- 2.2 *Inkomstprövning* 28
- 2.3 *Proportionalitet* 31
- 2.4 *Slutsatser* 31

3 • Välfärdspolitikens dimensioner 33

- 3.1 *Mål på aggregerad nivå* 34
- 3.2 *Fördelningspolitiska mål* 35
- 3.3 *Gränsdragningsproblem* 40
- 3.4 *Integritet och stigmatisering* 44
- 3.5 *Strategiska argument* 47
- 3.6 *Kostnads- och effektivitetsaspekter* 59

4 • Valfärdspolitiken utvärderad 6

- 4.1 Allmänna välfärdsindikatorer 66
- 4.2 Valfärdens fördelning 69
- 4.3 Gränsdragning i praktiken 74
- 4.4 Integritets- och stigmatiseringspro-
blem 78
- 4.5 De strategiska aspekterna 78
- 4.6 Kostnader 92
- 4.7 Slutsatser: Är den svenska välfärd
effektiv? 102

5 • En effektivare välfärdspolitik I

- 5.1 Omfördelningens avvägningspro-
blem 113
- 5.2 Optimal beskattning och inkom-
sfördelning 113
- 5.3 Den offentliga sektorns faktiska o-
mördningseffekter 121
- 5.4 Optimal beskattning och välfärd:
regim 129
- Appendix: Härledning av den optima-
la beskattningen 135

6 • Sammanfattning och slutsatser

- 6.1 Vad är problemet? 137
- 6.2 Den centrala avvägningen 139
- 6.3 Konsekvenser för politiken 142
- 6.4 Summering 147

Noter 152

Referenser 156

FÖRORD

Denna bok är den första som publiceras inom ramen för SNS projekt *Den offentliga sektorns dimensionering och styrning*. Innan man inom projektet börjar bearbeta konkreta och detaljerade aspekter på olika offentliga utgiftssystem har det titt sig viktigt att någorlunda grundligt analysera ett strategiskt vägval som haft stor betydelse för den svenska välfärdspolitiken – valet av vad som kallas en *generell* välfärdspolitik.

Litteraturen om välfärdspolitiken är oerhört omfångsrik. Politikens utformning och resultat har belysts från historiska, sociologiska, statsvetenskapliga, moralfilosofiska och ekonomiska utgångspunkter. Det slående är hur svag kommunikationen mellan dessa skilda discipliner förefaller ha varit. En ambition bakom denna skrift har varit att bidra till integrationen över disciplingränserna. Ekonomiska analyser kan inte begränsas till det finansiella nettoutbytet av den offentliga sektorn, eftersom organisatoriska ramar påverkar uppförandet. En statsvetenskapligt grundad diskussion av välfärdspolitiskt relevanta rättigheter är inte seriös om den inte samtidigt beaktar kostnaderna knutna till definitionen av dessa rättigheter. Attitydundersökningar som inte aktualiserar budgetrestriktioner är svåra att utnyttja i beslutsunderlaget. Och så vidare.

Texten är likväl koncentrerad till de klassiska välfärdsfrågorna, med tonvikt på fördelning. Skälet är inte att andra aspekter skulle vara oviktiga utan att de ekonomiska frågorna erfarenhetsmässigt är de svåraste.

Diskussionen hålls med avsikt på ett övergripande plan. Enskilda system har utretts tidigare i betydande omfattning, inte minst under trycket av de offentligfinansiella problemen under senare år. Vad den ekonomisk-politiska debatten förefaller mest i behov av är därför generellt hållna diskussioner om vad man vill med den offentliga sektorn, om målen i huvudsak uppfylls och om detta i så fall sker på ett effektivt sätt. Det är till den diskussionen som denna bok är avsedd att bidra.

Mycket kort är analysens huvudslutsats att det som kallats generell välfärdspolitik är en god idé, om än kanske av andra skäl än politikens förespråkare brukar anföra. Det är också viktigt att understryka att en generell politik kan ges en mängd olika utformningar, varav den svenska bara är en. Vi har därmed stor handlingsfrihet även med bibehållna fördelningsambitioner och krav på generalitet i politiken. För den historiskt intresserade kan det vara av intresse att det huvudalternativ som förordas innebär ett återupplivande av Gustav Möllers välfärdspolitiska modell (se Edebalk 1994).

Andreas Bergh, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds Universitet, har bidragit med en underlagsstudie till kapitel 5. Bland dem som lämnat kommentarer till tidigare versioner vill jag särskilt nämna Stefan Ackerby, Anders Björklund, Sven Hort, Mårten Palme, Bo Rothstein och Irene Wennemo. Som ofta är fallet har det inte varit möjligt att tillmötesgå alla kommentarer och förslag, och jag är självfallet ensam ansvarig för slutresultatet.

Stockholm i februari 1999

PER MOLANDER

I • INLEDNING

Målen för välfärdspolitiken i de utvecklade industriländerna kretsar kring två centrala begrepp: *effektivitet* och *jämlikhet*. Varje ställningstagande i ekonomisk-politiska frågor av någon dignitet måste relateras till grundläggande värderingar i dessa båda avseenden. De är ömsesidigt beroende; ingrepp i syfte att påverka den ena målvariabeln har effekter också på den andra.¹

Den svenska ekonomisk-politiska debatten kring effektivitet och jämlikhet och avvägningen dem emellan präglas av en betydande samsyn.² Detta gäller också i de övriga nordiska länderna; går man ut i Europa ökar spännvidden i debatten, och i än högre grad gäller detta om man vidgar perspektivet till hela OECD-området. Båda värdekomplexen är emellertid närvarande i debatten, och skillnaderna i den förda politiken har sitt ursprung i olikheter i politiska värderingar, traditioner och sannolikt även institutioner, som gör att man träffar olika avvägningar mellan effektivitets- och jämlikhetsaspekterna.

En diskussion av välfärdspolitiken kan inriktas på målen för politiken eller på medlen, givet de mål som formulerats. Denna bok behandlar i första hand medlen, även om målen med nödvändighet kommer att beröras i flera kapitel. Den centrala frågan är alltså hur de av statsmakterna formulerade välfärdspolitiska målen ska realiseras på effektivast möjliga sätt. Detta val är naturligt mot bakgrund av den relativa konsensus som gäller i den svenska debatten. Inskränkningen är dessutom mindre än vad den i förstone kan förefalla. En analys av hur en viss välfärdspolitisk ambition ska realiseras på ett effektivt sätt

bidrar till den mer grundläggande frågan om innebörden i begreppen *effektivitet* och *jämlikhet* och avvägningen dem emellan.

1.1 Valfärdspolitikens avgränsning

En klassisk och ofta använd definition av välfärdsstaten lyder (Briggs 1961):

En »välfärdsstat« är en stat i vilken organiserad makt (via politik och administration) används medvetet i syfte att modifiera marknadskrafternas spel i åtminstone tre riktningar – för det första genom att garantera individer och familjer en minimiinkomst oberoende av marknadsvärdet hos deras resurser, för det andra genom att göra det möjligt för individer och familjer att minska osäkerheten i försörjningen när det gäller vissa »sociala hot« (t.ex. sjukdom, ålderdom och arbetslöshet), som annars leder till kriser för individen eller familjen, och för det tredje genom att garantera att alla medborgare oberoende av status och klass erbjuds bästa tillgängliga standard när det gäller en överenskommen grupp av sociala tjänster.

I standardmässiga, funktionella indelningar av offentliga utgifter (exempelvis enligt FN:s *Classification of Functions of Government*, COFOG, FN 1980) kan man urskilja tre huvudblock. Det första omfattar den offentliga sektorns grundfunktioner: central förvaltning med utrikesrelationer, försvar, ordning och rättskipning. Det andra blocket inbegriper vad som kan kallas det näringspolitiska ansvaret: infrastruktur, fysisk planering och byggande samt viss sektorspolitik knuten till energi, jordbruk, gruv- och tillverkningsindustri, transporter m.m. Det tredje blocket slutligen omfattar välfärdspolitik i ungefär den mening som citatet ovan illustrerar: utbildning, hälso- och sjukvård, omsorg, de transfereringssystem som är riktade mot hushållen samt fritid, kultur och religion.

Såsom begreppet används i dag framstår denna avgränsning dock väl snäv, av flera skäl. Inom ekonomisk teori används *välfärd* normalt

med en bredare innebörd. Då görs ingen inskränkning till de tjänster eller inkomster som härrör från den offentliga sektorn; just avvägningen mellan vad som är privat (marknad eller hushållssektor) och vad som är offentligt spelar en central roll för välfärdens innehåll och utveckling. Praktiskt taget alla offentliga ingrepp påverkar tillgången på och fördelningen av resurser i samhället och är därför potentiellt att betrakta som komponenter i välfärdspolitik. Så är sektorspolitik av konventionellt slag, t.ex. jordbrukspolitik, i väsentliga delar att betrakta som riktad välfärdspolitik även om den normalt rubriceras som näringspolitik.³

Ett andra skäl att vidga definitionen är att de offentliga tjänsterna i allmänhet efterfrågas och utnyttjas i varierande omfattning, även om de av princip erbjuds alla medborgare på lika villkor. Studier av inkomst- och förmögenhetsfördelningen i samhället brukar med få undantag begränsas till hushållens faktorinkomster och transfereringar med avdrag för skatter, men det är uppenbart att den offentliga konsumtionens fördelningsmönster i hög grad påverkar välfärdens fördelning i samhället.

Ett tredje skäl för att arbeta med en vidare definition är att välfärdens fördelning tilldelas stor betydelse och att skattepolitiken därvid ses som ett centralt instrument för politiken. Det blir då motsägelserfullt att inskränka perspektivet till den offentliga budgetens utgiftssida. Eftersom dessutom skatter och avgifter i princip används för att finansiera hela den svenska offentliga sektorn – vi har mycket få öronmärkta offentliga inkomster – går det knappast att skilja ut vissa delar av inkomst- eller utgiftssystemet som specifikt välfärdspolitiskt motiverade.

I den fortsatta diskussionen kommer därför begreppet välfärdspolitik att ges den breda innebörd som här har antytts. Samtidigt är det klart att vissa komponenter i den förda politiken i realiteten blir mer centrala för resonemangen.

Man kan vidga begreppet välfärd än mer och i stället för den faktiska tillgången till resurser av olika slag analysera den potentiella, alltså närmast medborgarnas möjligheter att realisera sina respektive livs-

projekt.⁴ Med en sådan ansats handlar det mer om hur förutsättningarna för individerna ser ut – t.ex. vad avser tillgång till utbildning, tillträde till olika poster i samhället oavsett socialt ursprung etc. – än om den faktiska fördelningen av materiella tillgångar.

1.2 Välfärdspolitikens motiv

Ekonomisk teori ger flera motiv för offentliga ingripanden.⁵ En ofta använd triad är *resursallokering*, *stabilisering* och *fördelning*. Av dessa anknyter de två första av målen i huvudsak till effektivitet och det mest till jämlikhetsdimensionen i den ekonomiska politiken.

Motiven för välfärdspolitiken, antingen den tolkas i den relativt specifika betydelse som Briggs gav den eller i en vidare, kan också relateras till de två huvudbegreppen effektivitet och jämlikhet. De effektivitetsrelaterade inslagen är med Briggs definition då i huvudsak de som anknyter till försäkringskomponenten, medan en minimiinkomstgaranti och en garanterad basförsörjning med vissa tjänster innebär mer systematiska inkomstöverföringar och därmed är instrument för att påverka jämlikheten.

Effektivitet

Ett huvudskäl för offentliga insatser på resursallokeringens område är att det existerar externa effekter som kan vara positiva eller negativa. I det förra fallet har man att göra med kollektiva nyttigheter, i första hand de funktioner som hör till statens grundläggande uppgifter i uppräknings- ovan: rättsväsen, försvar m.fl. I den mån det föreligger positiva externa effekter från exempelvis utbildning, kan det finnas effektivitetsskäl för offentliga insatser även på detta område, alltså helt frikopplat från eventuella fördelningsmotiv. Negativa externa effekter, t.ex. buller eller föroreningar av miljön, kan också motivera offentliga ingrepp. Det rör sig då oftast om regleringar, och den offentliga budgeten berörs endast marginellt. Utan offentliga ingripanden

blir samhället underförsörjt med kollektiva nyttigheter och i alltför hög utsträckning drabbat negativa externa effekter.

Även på socialförsäkringsområdet är de offentliga insatserna ofta kopplade till risken för underförsörjning. De klassiska problemen inom varje försäkringsområde – moralisk risk (*moral hazard*) och negativt urval (*adverse selection*) – anses av många vara skäl för att överväga ett offentligt engagemang, eftersom en marknad riskerar att leda till en underproduktion av försäkringar, eventuellt att helt fallera.⁶ Ett ytterligare problem är kollektiva risker, som kan göra poolningen av risker ineffektiv. Detta är aktuellt exempelvis på arbetsmarknadsområdet.

Det är väsentligt att understryka att dessa argument är principiella till sin natur och alls inte med nödvändighet leder till slutsatsen att det offentliga är den mest effektiva producenten. De privata försäkringsproducenterna har etablerade metoder att hantera motsvarande problem på de områden där försörjningen med försäkringar i dag sker över en marknad. Moralisk risk möts med självrisker, negativt urval med varierad differentiering av avgifter (om det överhuvudtaget är ett problem), och kollektiva risker pareras med återförsäkring. Det är därmed ytterst en lämplighetsfråga på det enskilda försäkringsområdet vem som bäst kan hantera problemen.

Fördelning

Begreppen *jämlikhet* och *rättvisa* används omväxlande och ibland en smula otydligt i diskussioner kring välfärdspolitikens fördelningsdimension. Det är naturligt att se rättvisa som det överordnade begreppet – en fundamental aspekt på samhällsrelationer och institutioner. Det går att med utgångspunkt i rättvisebegreppet argumentera för mycket olika arrangemang i jämlikhetshänseende.

Man kan närma sig detta komplex från en beskrivande eller från en normerande utgångspunkt. Från en *beskrivande* utgångspunkt kan man konstatera att jämförelser med andra spelar en central roll för de flesta människors uppfattning av vad välfärd är, och detta gäller inte

bara personer i de lägre inkomstskikten. Vissa empiriska undersökningar tyder på att upplevelsen av välfärd varierar ganska svagt med de materiella tillgångarna när väl en viss miniminivå är passerad,⁷ vilket av vissa tolkats som en indikation på att välfärden har en jämförande komponent. Att denna hos individer väl spridda attityd återspeglas i politiska ingrepp på den kollektiva nivån är i så fall bara naturligt. Men empiriska undersökningar på detta område är komplicerade att genomföra.

Intresset för en garanterad miniminivå kan också antas återspegla en altruistisk komponent i välfärdsdefinitionen; de flesta människor är beredda att avstå en del av sina egna tillgångar för att se till att ingen i samhället lider direkt nöd. Att man vill göra detta i form av lagstiftning och inte genom spontana överföringar – välgörenhet – kan hänga samman med en vilja att binda sig vid masten, dvs. att garantera en viss stabilitet i resursöverföringen oberoende av den yttre situationen. Det kan också hänga samman med resursfördelningens karaktär av en abstrakt kollektiv nytthet;⁸ även om det stora flertalet medborgare skulle vilja se en omfördelning är det inte säkert att den kommer till stånd, eftersom den enskildes bidrag till fördelningen av inkomster och förmögenheter är försumbart.

I både detta och det föregående avseendet är den ekonomiska teoris standardantagande att individerna bara intresserar sig för sina egna tillgångar alltför grovt. Jämförelser med andra – både konkurrensorienterad och altruistisk – ingår som en viktig komponent i den upplevda välfärden.⁹ Sedan är det naturligtvis en öppen fråga i vilken utsträckning man är beredd att låta sådana jämförelser påverka utformningen av politiken.

Med en *normativ* utgångspunkt blir åsikterna om behovet av offentliga ingrepp helt avhängiga av vilken legitimitet man är beredd att ge den fördelning som uppkommer i avsaknad av sådana ingrepp. Förespråkarna för offentliga ingrepp menar att resultaten av förhandlingar på marknader inte har någon särskild legitimitet och att den offentliga makten behövs för att balansera de krafter som styr marknadernas

funktionssätt och utveckling.¹⁰ Kritikerna å andra sidan menar att det karaktäristiska för marknadsallokeringar är att de är resultaten av frivilliga beslut och att de därför har en särskild legitimitet. Samtidigt brukar man göra vissa reservationer härvidlag och vilja förbjuda exempelvis slavkontrakt, som skulle kunna tvingas fram i extremt utsatta situationer. En rimlig invändning är då att det är ganska onaturligt att tänka sig en ordning där vissa resultat helt saknar legitimitet, medan andra har full legitimitet. Snarare återspeglar de överenskomelser som träffas på marknader av olika slag en varierande förhandlingsstyrka, varför även legitimiteten hos resultaten bör variera kontinuerligt.

De hittills presenterade argumenten är statiska, dvs. hänför sig till fördelningen vid en given tidpunkt. Det finns också dynamiska argument för någon form av korrektiv till decentraliserade förhandlingslösningar.¹¹ Den centrala observationen i detta sammanhang är, kort uttryckt, att materiella skillnader i utgångsläget tenderar att förstärkas över tiden. Även om fördelningen av resurser i initialskedet uppfyller rimliga krav på jämnhet, kan alltså förhandlingsprocessens egen dynamik leda till att skillnaderna successivt ökar. Detta argument blir relevant även för den som har mycket blygsamma restriktioner på vilka lösningar som ska anses tillåtna (t.ex. förbud mot slavkontrakt enligt ovan).

Effektivitet och/eller jämlikhet

Mellan effektivitet och jämställdhet kan som redan antytts föreligga ett spänningsförhållande. Av vissa har det till och med uppfattats som det kanske mest centrala ekonomisk-politiska dilemma. Det finns emellertid anledning att klara ut vari konflikten föreligger, när den faktiskt existerar.

Om man accepterar att det föreligger en latent konflikt mellan effektivitet och jämlikhet, existerar det i ett givet samhälle vid en given tidpunkt en gräns för hur långt jämlikhetskraven kan drivas

utan att samhällsekonomiska förluster uppstår. Innebörden av detta är att jämlikhet utöver denna punkt fås till priset av minskad effektivitet. Detta pris kan man naturligtvis vara beredd att betala, beroende på vilka värderingar man omfattar. En viss politisk prioritering avspeglas i den gällande avvägningen. Men härutöver kan man göra några enkla observationer.

Det är inledningsvis inte säkert att den aktuella situationen representerar en effektiv avvägning. Det kan finnas utrymme för ökad jämlikhet i kombination med ökad effektivitet. Jämförande studier av sambandet mellan jämlikhet och ekonomisk tillväxt utförda över ett brett spektrum av länder har visat att det under vissa förutsättningar går att finna ett positivt samband mellan jämlikhet och tillväxttakt.¹² Sambandet är tydligast i fattigare länder med stora skillnader i inkomster och förmögenheter. Man bör dock inte förvänta sig ett linjärt samband över hela spektret av länder; att en utjämning av levnadsvillkoren i fattiga länder leder till att fler människor ges möjligheter att bidra till samhällsutvecklingen innebär inte nödvändigtvis att högt satta egalitära ambitioner har samma effekter i utvecklade industriländer.

Denna fråga hänger nära samman med hur man definierar syftet med de åtgärder som vidtas i offentlig regi för att utjämna levnadsvillkoren i ett samhälle. Handlar det om utjämning av förutsättningarna eller utjämning av resultaten i form av disponibel inkomst? Det är uppenbart att de åtgärder som vidtas med dessa två syften har olika förtecken, och det finns också anledning att förmoda att den eventuella konflikten mellan effektivitet och jämlikhet ser olika ut i de båda fallen.

Det är vidare inte säkert att en ojämnare fördelning av tillgångar resulterar i ökad tillväxttakt eller högre effektivitet i något annat avseende. Mycket stora koncentrationer av förmögenheter riskerar att leda till nepotism och korruption, vilket inte gynnar den samhällsekonomiska effektiviteten. Det krävs med andra ord rätt sorts spridning av resurserna för att incitamenten ska verka i gynnsam riktning.

Ytterligare en observation av betydelse är att innovationer av institutionellt eller tekniskt slag kan förändra mängden av möjliga effek-

tiva avvägningar mellan effektivitet och jämlikhet. En sådan förändring skapar förutsättningar för ökad effektivitet eller jämställdhet eller bådadera. Det finns anledning att tro att reformeringen av pensions-systemet, med stärkt koppling mellan inbetalade avgifter och erhållna förmåner, har denna karaktär. Förändringen innebär att låginkomsttagare med jämförelsevis lång intjänandetid gynnas i relation till det tidigare systemet, samtidigt som incitamenten generellt sett förbättras.

1.3 Välfärdsstatens problem

Medan ekonomer under de första decennierna efter andra världskriget intog en överlag positiv attityd till offentliga ingrepp i ekonomin, har inställningen från 1970-talet och framåt blivit alltmer kritisk.¹³ Den viktigaste orsaken torde vara att den offentliga sektorn under senare decennier vuxit mycket snabbt och att de negativa konsekvenserna av offentliga ingrepp av olika slag därmed blivit allt tydligare.

De argument för offentliga ingrepp som beskrivits ovan är principiella till sin natur. De beskriver situationer i vilka marknadsmisslyckanden av betydelse kan föreligga och det därför kan vara motiverat med ett offentligt åtagande. Men en förutsättning för att detta faktiskt ska vara motiverat i en given situation är att effektivitetsvinsterna är större än kostnaderna (i vid mening) för ingripandet. Detta kan inte avgöras a priori utan måste baseras på en analys i den konkreta situationen.

Ett iögonenfallande inslag i OECD-ekonomiernas utveckling under efterkrigstiden är de offentliga utgifternas ökning och den därmed sammanhängande ökande skattekvoten. Men det viktiga är inte utgifterna utan *kostnaderna*. Dessa båda har inget direkt samband. En statlig utgift som motsvarar en genuin efterfrågan i befolkningen och finansieras på ett icke snedvridande sätt förorsakar inga extra kostnader. Detta är emellertid en hypotetisk situation. Både skatter och offentliga utgifter påverkar i realiteten incitamenten i ekonomin. Skattebaser tenderar att krympa och antalet transfereringsmottagare öka

vid en utbyggnad av systemen. Större eller mindre *allokeringsförluster* uppkommer. Hur stora dessa är beror både av skattebaserna i fråga och ändamålet med de offentliga utgifterna, men de är av allt att döma betydande vid de skattenivåer som gäller i de högst beskattade länderna.¹⁴ För en given skattenivå kan kostnaderna påverkas genom val av skattebas, eftersom vissa skatter är mer snedvridande än andra.¹⁵

En annan problematisk makroekonomisk aspekt på välfärdsstaten är effekterna på *sparandet*. Under tidigare utvecklingsskeden framhölls det av välfärdsstatens förespråkare som en betydande samhällsekonomisk vinst att utbyggda offentliga system minskade behovet av privat sparande, men under senare år har denna åsikt ersatts av farhågor att den totala sparkvoten i länder med generösa socialförsäkringssystem blir för låg. Detta är i så fall allvarligt, eftersom det förefaller finnas ett samband mellan den nationella sparkvoten och tillväxttakten i det enskilda landet.¹⁶

Pensionerna är ett viktigt exempel. Varje människa har ett behov av att på något sätt planera för sin försörjning efter det yrkesverksamma livet. Ett problem i sammanhanget är att hon inte vet hur länge hon lever. I Sverige varar perioden efter ålderspensioneringen oftast 15–20 år, men kan för vissa överstiga 30 år. Om alla måste planera för det senare alternativet, krävs ett högt – och i rimlig mening alltför högt – sparande. Detta kan undanröjas genom en försäkring, genom vilken man garanteras försörjning till genomsnittlig snarare är maximal kostnad. Demografiska data är förhållandevis stabila, varför detta har förutsättningar att kunna lösas på en försäkringsmarknad.

I ett offentligt administrerat pensionssystem av »pay as you go«-konstruktion, som det svenska ATP-systemet, reduceras sparbehovet ytterligare, eftersom den yrkesverksamma befolkningen då ges ansvaret för att försörja pensionärskollektivet. Det är naturligtvis utomordentligt svårt att fastställa vad som är »korrekt« sparkvot, men exemplet visar att utformningen av politiken måste ske med beaktande av effekterna i detta och andra samhällsekonomiskt relevanta avseenden.

Till allokeringsförlusterna kommer *läckage* i olika former, lättast synligt som bidragsutbetalningar till icke berättigade mottagare, och rent administrativa kostnader. Dessa kostnadstyper har uppskattats i olika sammanhang,¹⁷ och det är odiskutabelt så att allokeringsförlusterna dominerar bilden.

Kostnaderna är inte det enda problemkomplexet av relevans för utformningen av den offentliga sektorn. *Det politiska stödet* för den förda politiken är en annan central aspekt.¹⁸ En nödvändig förutsättning för ett sådant stöd är naturligtvis att målen för politiken omfattas av en tillräckligt stor del av befolkningen, men detta är inte tillräckligt. Därutöver krävs att politiken levererar vad den utlovat – väl fungerande social service, transfereringssystem som är pålitliga i den meningen att bidrag betalas till dem som är berättigade och inte till någon annan, dito för skattesystemet etc. Om kostnaderna för välfärdssystemet är komplicerade att uppskatta gäller detta i än högre grad för stödet. Opinionsundersökningar har utnyttjats men är behäftade med metodologiska problem. Faktiskt beteende är att föredra som indikator – en vikande skatte- eller bidragsmoral är en god indikator på sviktande legitimitet – men även här är mätproblemen av naturliga skäl betydande.

Ytterligare en väsentlig och potentiellt problematisk aspekt på välfärdspolitikerna är *integritet*. Såväl skatteuppbörd som bidragsutbetalning förutsätter tillgång till kvalificerad och i vissa fall integritetskänslig information om enskilda eller hushåll. Ju mer djupgående ingrepp statsmakterna beslutar om, desto mer information krävs och desto större är generellt sett risken för integritetskränkande bruk av denna information. Denna diskussion har förts under lång tid med varierande intensitet; exempelvis föregicks införandet av allmän självdeklaration av en integritetsdebatt, och den snabba utvecklingen av databearbetningskapacitet under senare decennier har aktualiserat frågorna med särskild skärpa.¹⁹

Problemets vidd beror både av ambitionsnivå och, i varierande grad, av teknisk utformning. Önskar man särbehandla en viss kategori

individer, t.ex. ensamstående mödrar, krävs naturligtvis information om vilka som uppfyller kraven för att höra till denna kategori. Det kan i det aktuella fallet uppfattas som kränkande om den ansvariga myndigheten tar allvarligt på uppgiften att verifiera om kraven är uppfyllda för en viss individ. Eftersom transfereringssystemen inte är helt konsistent uppbyggda, föreligger arbitragemöjligheter och därmed också ett intresse av samkörning mellan olika system, vilket av vissa uppfattas som ytterligare en riskfaktor.

Den tekniska utformning man väljer kan ibland vara av betydelse. Lägre specificitet i målgruppsbeskrivningen minskar behovet av information, men kostnaden ökar naturligtvis om man låter ett system omfatta fler individer eller hushåll. Om två system samordnas administrativt föreligger inget behov av samkörning.

I.4 Valfärdspolitiska strategier

Välfärdspolitikens problem är universella för de utvecklade industriländerna men har av olika skäl kommit att hanteras på olika sätt i olika länder. Flera faktorer ligger bakom dessa skillnader: olikheter i värderingar och politisk tradition, institutionell bakgrund m.m. Esping-Andersen har i en ofta citerad skrift²⁰ sammanfört dessa skillnader till tre huvudkategorier av välfärdspolitiska regimer, som han kallar den *liberala*, den *socialkonservativa* och den *socialdemokratiska* eller *generella*. Om man ser till konstruktionen snarare än den ideologiska bakgrunden är huvudkategorierna *selektiv*, *generell med lika förmånsnivå* och *generell enligt inkomstbortfallsprincipen*. Det bör understrykas att full överensstämmelse inte råder mellan dessa båda kategoriseringar. Huvudtesen i Esping-Andersens studie är att dessa regimer utgör sammanhängande komplex av lösningar som vuxit fram i samspel med den politiska miljön och som också, när de nått tillräckligt omfång och ålder, påverkat denna. De olika modellerna representerar skillnader i syn på välfärdspolitikens roll, på fördelningen av ansvaret mellan individ, stat och företag samt enligt Esping-Andersen också skillnader i ambitionsnivå i framför allt fördelningspolitiskt hänse-

ende. Det är i synnerhet den sistnämnda delen av tesen som det finns anledning att underkasta diskussion. Esping-Andersen, och nyligen Korpi och Palme,²¹ hävdar nämligen att det finns ett orsakssamband mellan välfärdspolitisk modell och faktisk omfördelning, med innebörden att omfördelningsambitioner ovanför en viss nivå kräver den omfattande generella eller socialdemokratiska modellen. Något nödvändigt matematiskt samband är detta uppenbarligen inte – rent tekniskt kan man åstadkomma vilken omfördelning som helst oavsett vilken grundmodell man väljer – men ett empiriskt samband kan naturligtvis ändå föreligga. Detta diskuteras mer utförligt i senare kapitel.

1.5 Huvudfrågor

De frågor som står i centrum för den fortsatta diskussionen ligger på tre nivåer, som representerar olika intentionsdjup avseende politikens utformning. De lyder som följer:

- En av den ekonomiska politikens centrala prioriteringsfrågor är avvägningen mellan effektivitet och jämlikhet. Givet de mål som statsmakterna formulerat för välfärdspolitiken i vid mening – som alltså är tänkta att representera en viss avvägning i dessa huvuddimensioner – jämte det sätt på vilket målen operationaliserats, är den förda politiken effektiv? Den välfärdspolitiska regim som valts i de skandinaviska länderna kännetecknas av ett betydande statligt engagemang och en därmed sammanhängande hög skattekvot. I vilken utsträckning är denna utformning av politiken nödvändig för att realisera de av statsmakterna formulerade målen? Denna fråga avser alltså effektivitet i en ganska teknisk mening.
- Med bibehållen formulering av målen för politiken kan operationaliseringen ifrågasättas. En precisering som kan vara av betydelse i detta sammanhang är exempelvis om utjämningsambitionerna ska avse resursfördelningen varje år eller om de ska inriktas på längre perioder, i extremfallet hela livscykeln. En annan viktig dis-

tinktion gäller jämlikhet vad avser *förutsättningar* kontra jämlikhet med hänsyn till *resultat*. Dessa frågor avser effektivitet i en djupare mening och har bäring på systemutformningen i stort.

- Man kan därutöver ställa frågan om den formulering som välfärds politikens mål har givits återspeglar de ambitioner som ytterst legat bakom politiken. Välfärd är en fråga om både nivå och fördelning. I den mån det finns ett avvägningsproblem här, krävs en positionsangivelse. Vad är det tänkta idealtillståndet? Är ett samhälle präglad av fullständig jämlikhet vad avser disponibel inkomst det som ytterst eftersträvas? Finns det olika dimensioner av jämlikhetsbegreppet som drar åt olika håll?

Frågorna hänger självfallet samman. Analys av en fråga på en viss nivå ger insikter om vad variationer på den närmast högre nivån kan innebära. En diskussion av vad den faktiska innebörden i olika mål bör vara är också av kritisk betydelse för vilka utvärderingsinstrument som utvecklas. Exempelvis kräver en utjämningsambition som avser förutsättningar helt andra data och andra indikatorer än en som syftar till utjämning av faktisk inkomst och förmögenhet. På samma sätt kräver en ambition att utjämna över en längre tidsperiod ett annat underlag än en som syftar till utjämning varje enskilt år.

Häri ligger naturligtvis en risk. Utvärderingsinstrument är tekniskt komplicerade, och det är inte alltid lätt för en utomstående att avgöra i vilken utsträckning resultaten beror av valet av metod. Det enda rimliga sättet att hantera denna risk är att behandla frågorna med stor öppenhet, i möjligaste mån variera angreppssättet och redovisa vilka resultat som är robusta.

2 • VAD ÄR GENERELL VÄLFÄRDSPOLITIK?

De skandinaviska länderna representerar som nämndes i föregående kapitel ett ganska specifikt val av välfärdspolitisk lösning. Staten och kommunerna spelar en dominerande roll i produktionen av tjänster, försäkringar etc. Systemen är därjämte omfångsrika, både i den meningen att de normalt omfattar hela befolkningen, och att de erbjuder transfereringar och tjänster på en sådan nivå att utrymmet för kompletteringar blir tämligen marginellt. Denna politik kallas ofta *generell* av sina förespråkare och kontrasteras då mot *selektiv* politik. Begreppsparet generell/selektiv är inte bara en akademisk fråga om lämplig taxonomi för olika välfärdspolitiska lösningar. Det tjänar ofta ett policyorienterat syfte att förorda vissa systemutformningar framför andra, vilket naturligtvis i viss mån kan påverka begreppsbildningen.

Det visar sig dock att begreppet »generell» är svårt att definiera i praktiken. I den ekonomisk-politiska debatten används det påfallande ofta oprecist och mer som en (företrädesvis positivt) värdeladdad term än som ett distinkt begrepp. Försök har dock gjorts att precisera det. En ansats bygger på de olika välfärdssystemens karaktäristika, en annan på förekomst eller avsaknad av prövning.

2.1 Generalitet och omfång

Hadenius (1986) försökte i en undersökning av stödet för välfärdspolitiken isolera vad som skulle särskilja den generella modellen från det

		Tilldelningsregler	
Omfång	Universellt	Generella • folkpension • barnbidrag • grundskola	Selektiva • sjukvård • äldreomsorg
	Riktat	• ATP • högre utbildning • studiemedel	• bostadsbidrag • socialbidrag • barnomsorg

Figur 2.1 Velfärdspolitikens dimensioner enligt Hadenius (1986).

selektiva alternativet, en ansats som utnyttjades i en tidig diskussion också av Rothstein.¹ Systemen betraktas här längs två dimensioner: *tilldelningsregler* och *omfång*. Tilldelningsreglerna kan (renodlat) vara generella eller selektiva, och vad gäller omfånget kan ett system vara universellt eller riktat. Detta ger tillsammans fyra kombinationer, som kan illustreras med ovanstående fyrfältsdiagram.

Ett system uppfyller enligt denna definition kravet på generalitet om det antingen har generella tilldelningsregler eller är universellt eller bådadera. De system som inte är generella är alltså de som hamnar i fyrfältstabellens nedre högra hörn, exemplifierade av bostadsbidrag, socialbidrag och barnomsorg. De båda dimensionerna i diagrammet kommer att analyseras i tur och ordning.

Generella regler

Alla offentliga system är lagreglerade. Eftersom all lagstiftning är generell till karaktären, dvs. inte gör skillnad mellan de subjekt som berörs av lagstiftningen, är kravet på generalitet i denna abstrakta mening alltid uppfyllt. De kvalifikationer som ges i de aktuella lagtexterna och eventuella kompletterande förordningar kan naturligtvis vara så restriktivt hållna att bara ett mindre antal medborgare ändå berörs. Den som använder begreppet *selektiv* torde normalt ha en så-

dan tolkning i tankarna. Man jämför då antalet mottagare av en viss transferering eller subventionerad tjänst med det potentiellt största antalet i befolkningen som helhet. Denna tänkta referensgrupp är dock långt ifrån alltid självklar.

Betrakta exemplen i figur 2.1. I den övre raden kontrasteras folkpension, barnbidrag och grundskola mot sjukvård och äldreomsorg. Det är inledningsvis en öppen fråga vem som ska anses som mottagare av barnbidrag och subventionerad grundskoleutbildning. Om föräldrarna eller hushållet definieras som mottagare, kommer inte barnlösa hushåll att få någon del i subventionen. Om å andra sidan barnen anses som mottagare, kommer förmånen alla till del. Mer problematisk är i så fall folkpensionen, eftersom förmånens värde beror av i vilken ålder man slutligen avlider. Sådana skillnader kan ge systematiska effekter; exempelvis har kvinnor längre medellivslängd än män.

Sjukvården och äldreomsorgen klassas i figuren som selektiva, men reglerna för tilldelning är knappast mindre generellt hållna än vad gäller de nyss nämnda systemen. Tilldelningen baseras på en professionell prövning, som får antas följa vetenskap och beprövad erfarenhet och utövas objektivt; i den mån den inte gör det, är det i alla händelser inte ett resultat av regelverket. Vid en viss tidpunkt är endast en mindre del av befolkningen mottagare av subventionerna – vilket ju gäller även de tidigare diskuterade systemen – och över livscykeln är fördelningen dessutom jämnare. Det är också naturligare att se dessa system som försäkringssystem, som skyddar patienten eller vårdmottagaren mot alltför höga kostnader i händelse av sjukdom eller olycka, än som en subvention riktad till en viss grupp personer vid en given tidpunkt. Med denna tolkning är systemen generella, och det finns ingen anledning att hänföra dem till en annan kategori än folkpensionen och transfereringarna till de yngre.

I den nedre raden ställs ATP, högre utbildning och studiemedel mot bostadsbidrag, socialbidrag och barnomsorg. Även här finns det anledning att sätta frågetecken inför kategoriseringen. De regler som omgärdar bostads- och socialbidragssystemen är inte mindre gene-

rella än de som styr ATP- och studiemedelssystemen. Beloppsmässigt dominerar ATP, medan de övriga är av samma storleksordning. Det som kan motivera den gjorda indelningen är speciella val av referensgrupper. ATP mottas av alla inom pensionärskollektivet som varit yrkesverksamma i tillräcklig omfattning och studiemedel av alla studenter som uppfyller vissa prestationskrav, medan bostadsbidrag bara uppbärs av en begränsad andel av alla boende och socialbidrag av dem som tillfälligt eller mer stadigvarande inte klarar sin egen försörjning. Men valet av referensgrupp framstår som något godtyckligt som grund för klassifikationen.

Placeringen av barnomsorgen bland de selektivt styrda systemen är också tveksam. Statsmakterna har under lång tid slagit fast offentligt tillhandahållen barnomsorg som en rättighet för alla föräldrar som önskat sådan. Tillgången har på grund av budgetrestriktioner i många kommuner inte varit sådan att kravet alltid har uppfyllts, men det är i så fall en brist i dimensioneringen och inte ett resultat av begränsningar i regelverket.

Sammanfattningsvis är kategorierna generell/sektiv när det gäller regelverket problematiska. De offentliga systemen är mer generella än vad exemplen är avsedda att visa, och i de fall det finns drag av selektivitet i systemen är denna kritiskt avhängig av vad man definierar som referensgrupp.

Stort omfång

Den andra dimensionen i matrisen, omfånget, ger också den upphov till problem i tillämpningen. Om man inledningsvis ställer folkpension, barnbidrag och grundskola mot ATP och subventionerna till högre utbildning, är det klart att de sistnämnda är mer begränsade i den meningen att de bygger på kvalifikationskrav som inte finns bland de förstnämnda. Samtidigt är det en gradfråga; andelen pensionärer med enbart folkpension har krympt stadigt sedan ATP-systemets införande. Andelen av befolkningen som har studiemedel under någon

del av sitt liv är begränsad, men bland dem som väljer högre utbildning uppbär det stora flertalet studiemedel. Även här blir alltså svaret på frågan starkt beroende av valet av referensgrupp.

Skiljelinjen mellan sjukvård/äldreomsorg å ena sidan och bostadsbidrag/socialbidrag å den andra ter sig också tveksam. Oavsett om man ser respektive system som en kanal för att överföra resurser till en bestämd målgrupp vid en viss tidpunkt eller som ett försäkringssystem, har de fyra exemplen väsentliga egenskaper gemensamma. Den huvudsakliga skillnaden är att det i de förstnämnda två fallen är sjukdom eller olyckshändelse som kvalificerar, medan det i de båda andra är låg inkomst. I de första fallen prövar man mot medicinska kriterier, i de sistnämnda mot hushållsekonomiska. Olika individer har olika benägenhet att drabbas av låga inkomster, men detsamma gäller sjukdom. Den enskilde kan genom sitt eget agerande påverka risken att drabbas av låga inkomster, men även detta gäller i varierande omfattning sjukdom.

Placeringen av barnomsorgen ter sig än mer diskutabel. Den naturliga referensgruppen är i detta fall barnhushållen, och inom denna grupp har som ovan nämnts förmånen varit universellt definierad, om än under en följd av år inte tillgänglig i den utsträckning som föräldrakollektivet efterfrågat. Det är hur som helst inte korrekt att hävda att den i kraft av det styrande regelverket ens under denna period skulle varit riktad mot en speciell kategori.

Genomgången av de båda dimensionerna i ovanstående försök att precisera begreppet »generell välfärd« och de exempel som anförts visar att det föreslagna begreppsparet inte fungerar särskilt väl. Det är tveksamt om den föreslagna uppdelningen erbjuder en framkomlig väg.

Studerar man de exempel som utnyttjas i den föreslagna matrisen förefaller det att vara något annat än tilldelningsreglernas grad av selektivitet eller systemets omfång som gör att några bidragssystem hänförs till det (oönskade) nedre högra hörnet i matrisen, nämligen prövningen mot inkomsten. Detta ger en alternativ indelningsgrund.

2.2 Inkomstprövning

Olika subventioner och transfereringssystem kan på olika sätt bero av mottagarens inkomst. Medan stora delar av socialförsäkringssystemet bygger på inkomstbortfallsprincipen, som ger ett positivt samband mellan inkomst och förmån, är barnbidragen och subventionerna till en stor del av den offentliga tjänsteproduktionen oberoende av mottagarens inkomst. Återstoden – däribland bostadsbidraget, socialbidraget och subventionerna till barn- och äldreomsorg i kommuner med inkomstberoende taxor – är negativt relaterade till inkomsten, dvs. utgår med högre belopp ju lägre inkomsten är.

Åtskilliga som deltagit i diskussionen kring utformningen av välfärdspolitiken förefaller mer eller mindre utsagt ha inkomstrelateringen i åtanke när de klassificerar system som generella respektive selektiva. Rothstein (1994) förordar denna definition: »Här kommer jag att med generell välfärdspolitik mena både sådan som omfattar alla medborgargrupper och den som tilldelas utan direkt *ekonomisk* behovsprövning. [...] Med en selektiv socialpolitik menar jag här enbart den senare typen av behovsprövning, den som sitt kriterium för stöd har den enskilde medborgarens individuella *betalningsförmåga*«.² Även Ackerby (1997) gör inkomstprövningen till en central faktor i bedömningen av vilka system som ska anses vara generella: »För det första skall alla omfattas och principerna för tilldelning vara oberoende av betalningsförmåga.«³

Att inkomsten som prövningsgrund kan skilja sig från andra kriterier vad gäller effekter på systemens funktionssätt är rimligt, men skälen för att ge just inkomstprövning denna framskjutna ställning är inte uppenbara. Rothstein anför följande argument:

Från ett perspektiv, det om välfärdspolitik som grunden för social rättvisa, är det av avgörande betydelse att skilja mellan å ena sidan behovsprövning efter *professionella normer*, t.ex. då läkare bedömer om någon patient behöver en viss behandling. Å andra sidan finns behovsprövning som sker efter den enskildes betalningsförmåga, dvs. där hänsyn tas till om medborgaren kan beta-

la själv eller ej. Eftersom offentlig välfärdspolitik syftar till att korrigera marknadens utslag i form av medborgarnas olika betalningsförmåga, bör man inte slå samman dessa skilda typer av behovsprövning. Om man förvägras t.ex. någon form av medicinsk behandling därför att en ansvarig läkare gör en professionell bedömning att behandlingen ifråga är medicinskt olämplig, eller om det sker på grund av att man inte kan betala, är två helt olika typer av behovsprövning. Endast den senare typen av behovsprövning, den som sker efter den enskildes privata betalningsförmåga, bör räknas som selektiv välfärdspolitik, eftersom den har till syfte att selektera i förhållande till individernas ekonomiska ställning.⁴

Det argument som här anförs för att skilja ut bedömning på ekonomiska grunder är uppenbarligen felaktigt. Det exempel som argumentet konkretiseras i handlar ju om *negativ* särbehandling på grund av låg inkomst och därmed sammanhängande låg betalningsförmåga. Ingen skulle komma på tanken att kalla detta välfärdspolitik; vad det handlar om är just marknadsstyrning. De system som är aktuella för att höra till kategorin selektiv välfärdspolitik är ju sådana som särbehandling *positivt* på grund av inkomsten – exempelvis bostadsbidraget, som är högre ju lägre inkomsten är.

De system som är uppbyggda enligt den sistnämnda principen är effektivast när det gäller att utjämna inkomster, mätt per överförd krona, och är därför mer »marknadskorrigerande» än system som bygger på konstanta överföringar eller varierar positivt med inkomsten. De har samtidigt vissa nackdelar, såsom kraftiga margineffekter i de inkomstskikt där mottagarna finns, vilka komplicerar valet av utformning. I senare kapitel i denna bok, framför allt kapitel 5, genomförs en analys som lyfter fram denna oönskade margineffekt. I det perspektivet är inkomstprövningen central, eftersom den bidrar till margineffekten. Utan detta perspektiv är det svårare att se varför inkomstprövning skulle motivera att man kvalitativt skiljer ut vissa system.

En väsentlig aspekt på inkomstberoendet i försörjningen med offentliga tjänster är att finansieringen inte kan lämnas utanför analysen. Det är som nämnts vanligt att presentera tre huvudtyper av välfärds-system, baserade på hur förmånerna beror av inkomsterna: negativt, inte alls eller positivt. Dessa tre grupper kan exemplifieras med bostadsbidrag, barnbidrag respektive sjukförsäkring. Vad som avgör den enskildes finansiella relation till det offentliga är emellertid inte bara hur tjänsten eller transfereringen ser ut på den enskildes inkomstsida utan också hur finansieringen sker. En skattefinansierad förmån som barnbidraget ser mot bakgrund av en progressiv inkomstskatt vad nettoprofilen beträffar helt annorlunda ut än profilen på utgiftssidan. På samma sätt kommer en socialförsäkring som sjukförsäkringen med ett beloppstak på utgiftssidan att uppfattas helt olika beroende på om avgifter erläggs också för inkomster ovanför detta tak eller om avgifterna motsvarar förmånerna. Det räcker alltså inte att studera förmånssystemen på hushållens inkomstsida.

De offentliga tjänsterna måste i analysen behandlas på motsvarande sätt, med beaktande av både tjänstens utformning och dess finansiering. Den offentligt tillhandahållna barnomsorgen innebär att den offentliga sektorn erbjuder en tjänst till kraftigt subventionerat pris. Värdet hos denna subvention påverkas naturligtvis av den avgift som den enskilde erlägger; en inkomstberoende avgift är att jämföra med en inkomstprövad subvention. Inkomstprövade avgifter i omsorgen är alltså med ovanstående definition exempel på selektiv välfärdspolitik.

För välfärdssystem som finansieras med allmänna skattemedel går det inte att koppla en distinkt inkomstkälla för staten till en viss utgift. Detta innebär att man tvingas relatera ett stort antal tjänste- och transfereringssystem till genomsnittliga skatteuttag i olika inkomstlägen, vilket naturligtvis minskar precisionen i analysen. En genomgång på aggregerad nivå görs i kapitel 5. Även om precisionsgraden alltså blir väsentligt lägre, går det att också ur en sådan analys få vissa kvalitativa indikationer på vad som är lämplig eller mindre lämplig systemutformning.

2.3 Proportionalitet

Även Ackerby arbetar med en storleksdimension i sin definition av generell välfärdspolitik. Kriteriet blir här snarare storlek i relation till ett upplevt behov och den därmed sammanhängande efterfrågan på kompletteringar till de offentliga systemen: »Det tredje kriteriet för generell välfärdspolitik är [...] en nivå som uppfyller högt ställda krav. Den skall vara tillräckligt hög för att kompletterande efterfrågan endast skall vara marginell«.⁵ Det handlar med andra ord om en form av proportionalitet. Enligt detta synsätt blir inte ens de stora socialförsäkringssystemen generella, på grund av det förmånstak som inträder vid nivån 7,5 basbelopp.

Även med denna definition kan det vara svårt att klassificera vissa komponenter i välfärdspolitiken. Barnbidraget är uppenbarligen inte mer än just ett bidrag till kostnaderna för barn, men de flesta torde ändå betrakta barnbidraget som ett exempel på generell politik.

Med denna definition kommer uppenbarligen bara ett mycket litet antal välfärdspolitiska lösningar att uppfylla kravet på generalitet. Vissa delar av den offentliga konsumtionen kan komma i fråga, men även här har vissa grupper sökt komplement i olika avseenden, t.ex. inom sjukvård och utbildning. Man kan också notera att de viktiga komponenterna i socialförsäkringssystemet nu har betydande komplement i form av kollektivt framförhandlade avtalsförsäkringar, vilket med den anförda definitionen skulle vara en indikation på att man har misslyckats med den generella politiken.

2.4 Slutsatser

I diskussionen om vad som är lämplig utformning av välfärdssystemen förekommer både olika abstrakta argument och konkreta kriterier som kostnader, träffsäkerhet, marginaleffekter, eventuella risker för stigmatisering, långsiktig stabilitet och flera andra. Alla dessa aspekter kan vara relevanta för diskussionen och måste beaktas när man tar ställning till utformningen. Men det förefaller – mot bakgrund av de

komplikationer som begreppsparet generalitet/selektivitet ger upphov till – lämpligare att föra diskussionen med hjälp av sådana konkreta aspekter på systemutformningen som nyss nämndes. Även om också de lider av en viss vaghet, kan de värderas med större precision. Den allmänna distinktionen mellan generell och selektiv välfärdspolitik skapar sannolikt mer förvirring än den undanröjer. Dessvärre är begreppen så etablerade att det är svårt att genomföra en diskussion utan dem, och de kommer därför att figurera i den fortsatta diskussionen även i denna bok.

Inte heller andra begreppsbildningar som används i litteraturen är invändningsfria. De geografiskt eller kulturellt definierade kategorierna – anglosaxisk, kontinental och skandinavisk – lider av svagheten att inget land representerar en helt renodlad modell.⁶ Till och med inom den homogena skandinaviska gruppen finns betydelsefulla skillnader. Så har Norge och Sverige inkomstrelaterade statliga pensioner, medan Danmark har en för alla gemensam nivå, vilket påverkat både grundpensionens nivå och utrymmet för kompletteringar i de tre länderna.

3 • VÄLFÄRDSPOLITIKENS DIMENSIONER

Avsikten bakom en viss utformning av välfärdspolitiken kan variera, och det krävs en rad kriterier för att ge en någorlunda komplett bild av hur en viss politik faller ut. Det är inledningsvis naturligt med ett brett spektrum av välfärdsindikatorer för att utvärdera välfärdspolitiken i ett land eller en grupp av länder. Eftersom fördelningen av välfärden har varit ett centralt motiv bakom politiken bör denna aspekt också tas med. Vidare har olika administrativt relaterade argument förts fram för en generell politik – enkelhet, låg kostnad per transfererad krona etc. En därmed sammanhängande aspekt är tjänstemannarollen i systemen – vilken roll en individuell prövning spelar, vilket utrymme som ges för diskretionära beslut från tjänstemännens sida, risken för stigmatisering m.m. Argument av en helt annan karaktär är knutna till det politiska stödet för en viss politik och vilken stabilitet en viss lösning långsiktigt kan förväntas ha. Slutligen, och inte minst viktigt, måste naturligtvis den förda politikens resultat vägas mot kostnaderna för att man ska få ett mått på effektiviteten.

I detta kapitel görs en genomgång av de olika argumenten och därmed sammanhängande kriterier, medan den konkreta utvärderingen genomförs i kapitel 4.

3.1 Mål på aggregerad nivå

Målen för välfärdspolitiken kan vara skiftande, i synnerhet om man ger begreppet den vida betydelse som förordades i inledningskapitlet. Det finns dock en viss konsensus i den internationella diskussionen om vilka komponenter som bör ingå i det knippe indikatorer som ska belysa välfärden i ett land. Statistik publiceras regelbundet av bl.a. FN-organen och OECD.

Något eller några mått på den allmänna *ekonomiska standarden* måste finnas med. BNP per capita är trots de brister som föreligger det oftast använda måttet. För att åstadkomma jämförbarhet mellan länder krävs någon översättning, som kan göras på basis av antingen växelkursen direkt eller också justeras för köpkraften. Det senare måttet är att föredra, eftersom växelkursen uppvisar stora variationer över tiden som har annat ursprung än variationer i den ekonomiska levnadsstandarden. Nackdelen med köpkraftsjustering är att den är ganska arbetskrävande och att det kan vara svårt att åstadkomma full jämförbarhet mellan de varukorgar som utnyttjas. Är man dessutom ute efter att skapa tidsserier, kan indexproblem uppstå. Inom ett snävare urval av länder som de mest utvecklade industriländerna är problemen dock hanterbara.

Andra ekonomiska indikatorer som utnyttjas för att belysa skillnader mellan länderna är inflationstakt, arbetslöshet och offentlig skuldsättning. Försök att väga samman sådana indikatorer till ett samlat index är mindre lyckade och bör undvikas.

De makroekonomiska indikatorerna är dock trubbiga instrument och bör kompletteras med andra indikatorer från skilda områden. För att mäta det allmänna *hälsotillståndet* i ett land är spädbarnsdödlighet och medellivslängd etablerade variabler. *Utbildningsnivån* kan mätas på ett antal olika sätt, t.ex. som andelen läskunniga, den obligatoriska skolans längd eller andelen av befolkningen som går igenom högre utbildning än den obligatoriska (gymnasium eller universitet). Inom gruppen utvecklade industriländer är de sistnämnda indikatorerna att föredra, eftersom läskunnigheten är så hög inom alla de länder som är

aktuella för en jämförelse att några skillnader inte kan beskrivas statistiskt. Försök har också gjorts att skatta den faktiska färdighetsnivån hos olika åldersgrupper inom befolkningen.

3.2 Fördelningspolitiska mål

Eftersom ett av huvudmotiven bakom den skandinaviska generella välfärdspolitiken är omfördelning, är det viktigt att fastställa i vilken utsträckning de höga ambitionerna på detta område motsvaras av faktiska resultat. Mätningar av fördelningen av olika resurser eller möjligheter – inkomst, förmögenhet, utbildning eller tillträde till utbildning, hälsa etc. – är ett komplicerat område som förutsätter ett antal metodologiska val. Skillnader i resultat kan ibland bero på sådana tekniska, och därmed svårtillgängliga, val.

Resurser

Det fordras inledningsvis att man preciserar *vilka resurser* som är intressanta; den nyss givna listan innehåller några exempel, men andra områden är naturligtvis tänkbara. Den helt dominerande delen av litteraturen ägnas åt inkomsterna, dels faktorinkomster från arbete och kapital, dels disponibel inkomst efter skatter och transfereringar.

Det ligger betydande inskränkningar i denna koncentration på den formellt registrerade delen av ekonomin, om avsikten är att på ett någorlunda representativt sätt belysa människors välfärd. Att grå och svart sektor inte kommer med i redovisningen skapar vissa problem, eftersom de kan spela stor roll för vissa grupper och i vissa regioner. Jämförelser mellan olika länder kan också snedvridas, eftersom de skattningar som finns tyder på ganska stora skillnader länderna emellan.¹

Utelämnandet av den informella ekonomin i hushållen är ett ännu större missvisningsproblem. Svenska skattningar av denna del av ekonomin har en arbetsvolym på 9 miljarder timmar per år, att jämföra med den formellt registrerade ekonomins 7,5 miljarder timmar.² Eftersom det finns ett utbytesförhållande mellan arbetsinsatser inom dessa

båda delar av den totala ekonomin – den som har mindre bunden arbetstid har större utrymme för hemarbete och mer fri tid – leder detta till en systematisk snedvridning av representationen: välfärdens fördelning kommer att framstå som mindre jämn än den i själva verket är. Den faktiskt arbetade tiden representerar ett val mellan olika möjligheter att disponera tiden, som påverkas både av individens egna värderingar och yttre faktorer som löneläget, socialförsäkringssystemets utformning m.m.³ Jenkins och O’Leary redovisar en analys av brittiska data som visar att spridningen (mätt med Gini-koefficienten) reduceras väsentligt vid en övergång till det vidgade välfärdsbegreppet, beroende på hur den icke-marknadsanknutna verksamheten i hushållet värderas. En studie av Björklund m.fl. ger en liknande bild för Sverige.⁴

Den offentliga serviceproduktion som erbjuds gratis eller till starkt subventionerade priser påverkar också välfärdens fördelning. Till detta återkommer vi i kapitel 5.

Tidshorisont

Det krävs vidare att man specificerar *tidshorisonten*. Fördelningen ett visst år är oftast ojämnare än fördelningen över ett antal år. Låga inkomster ett visst år kan ha många orsaker, framför allt i lägre vuxenåldrar, och behöver inte vara ett tecken på fattigdom, eftersom individer och hushåll har möjligheter att jämna ut inkomsterna över tiden. Hur mycket spridningen minskar vid en utsträckning av tidshorisonten beror på både tidshorisonten och fördelningsmättet. Aktuella tidshorisonter kan variera från enskilda år till hela livsrytmen.

Konsumtionsenhet

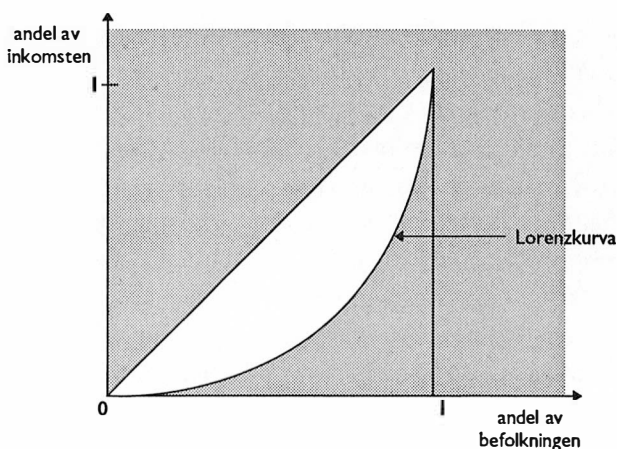
En tredje viktig parameter är vilken *enhet* man betraktar.⁵ Huvudalternativen är *individ* och *hushåll*. Det sker en betydande utjämning av resurstillgången inom hushållens ram, varför studier på hushållsnivå ger en sannare bild av den faktiska fördelningen än studier på individnivå. Hushållsbaserade studier kräver emellertid att man beskriver

hur behoven varierar med hushållsstorleken. Det finns stordriftsfördelar i hushållsekonomin, men det finns något skiftande uppfattningar om hur betydande dessa är. Ett vanligt antagande är att den ekvivalenta hushållsstorleken växer med kvadratroten ur antalet individer i hushållet (dvs. 2 individer ger kostnader som är 1,41 gånger högre än kostnaderna för en individ, 3 individer 1,73 gånger etc). Statistiska centralbyrån arbetar normalt med en skala i konsumtionsenheter, där en vuxen motsvarar 1,15 enheter, 2 vuxna 1,9 enheter, barn under 3 år 0,55 enheter osv. Efter dessa omräkningar erhålls konsumtionsutrymmet genom att man dividerar den disponibla inkomsten med antalet konsumtionsenheter. Det bör noteras att den konsumtionsstandard som erhålls genom utnyttjande av ekvivalensskalor av detta slag inte kan uttryckas i kronor utan bara kan representeras med ett abstrakt mått. För att garantera att resultaten inte är beroende av valet av skala bör man tillämpa mer än en skala och undersöka hur robust utfallet är med avseende på dessa variationer.

Hur hushållen definieras är viktigt och påverkar resultaten. En svensk egenhet i den officiella statistiken är att även hemmavarande barn registreras som egna hushåll när de passerar 18-årsgränsen, trots att de fortfarande är delaktiga i föräldrarnas konsumtionsutrymme. Detta skapar ett antal artificiella låginkomsthushåll, samtidigt som föräldrarnas konsumtionsutrymme kommer att överskattas. Båda dessa faktorer leder till en överskattning av skillnaderna i välfärd.

Spridningsmått

Ett fjärde viktigt val är *mått på spridningen*. Det klassiska spridningsmåttet inom statistiken är *variansen* (eller standardavvikelsen, som är kvadratroten ur variansen), men inom området fördelningsstudier har det utvecklats ett mycket stort antal andra mått.⁶ Ett av de mest använda är *Gini-koefficienten*, som är lätt att hantera praktiskt men analytiskt är mer komplicerad. Den har också andra nackdelar, såsom förhållandevis stor känslighet för variationer i medelinkomstskikten.



Figur 3.1 Lorenz-kurvan och definitionen av Gini-koefficienten. Gini-koefficienten definieras som ytan mellan Lorenz-kurvan och hypotenusan i triangeln (den vita ytan) i relation till hela triangelns yta.

Gini-koefficientens definition framgår av figur 3.1.

Lorenz-kurvan beskriver, med början i det lägsta inkomstskiktet, hur stor andel av den totala inkomsten en viss andel av populationen har. Gini-koefficienten beräknas sedan som ytan mellan diagonalen och Lorenz-kurvan, dividerad med den totala ytan under diagonalen (som är $1/2$). Koefficienten är alltid ett tal mellan 0 och 1; en helt jämn inkomstfördelning ger Gini-koefficienten 0, medan en koncentration av hela inkomsten till en individ ger koefficienten 1. Gini-koefficienten för den disponibla inkomsten i de utvecklade industriländerna ligger typiskt mellan 0,2 och 0,35, lite beroende på population och andra avgränsningar.

Gini-koefficienten kan relateras till mer klassiska statistiska spridningsmått. Den är hälften av den förväntade skillnaden mellan två slumpvis valda inkomster, dividerad med medelinkomsten.⁷ Om Gini-koefficienten i en viss population är 0,3, är alltså den förväntade skillnaden mellan två slumpvis valda individers inkomster 0,6 gånger medelinkomsten.

Om intresset är riktat företrädesvis mot de lägre inkomstskikten kan andra mått vara lämpliga, t.ex. de resurssvagaste 10 eller 25 procentens andel av den totala resurstillgången. *Fattigdomskvoten* definieras som andelen av befolkningen med en inkomst som ligger under fattigdomsstrecket, normalt satt till 50 procent av medianinkomsten. Den är alltså relativt definierad; vissa individer som i USA registreras som fattiga skulle inte räknas som fattiga i Sverige, eftersom medianinkomsten i USA är högre. *Fattigdomsgapet* är den transferering som skulle krävas för att lyfta alla under fattigdomsstrecket upp till denna nivå, i relation till den totala inkomsten.

Varje reduktion av en statistisk fördelning till ett tal innebär att information går förlorad. Ett fördelningsmått kan därför bli missvisande i den meningen att det registrerar förändringar som är av mindre betydelse, samtidigt som viktiga förändringar kan äga rum utan att måttet påverkas nämnvärt. Exempelvis har Gini-koefficienten egenheten att vara ganska känslig för variationer i fördelningen kring medianinkomsten. Förändringar nära denna kan därför framstå som signifikanta ökningar eller minskningar av inkomstskillnaderna, trots att de är fördelningspolitiskt ointressanta. Ett sätt att skapa en robust bild av fördelningen, antingen det gäller jämförelser över tiden eller jämförelser mellan länder, är att använda flera mått. Effekterna av valet av spridningsmått ska å andra sidan inte överdrivas; som noterades ovan finns exempelvis en stark koppling mellan Gini-koefficienten och variansen i relation till medelinkomsten.

Det är viktigt att inse att det kan ligga värderingar inbyggda i valet av spridningsmått. Gini-koefficienten är, som de flesta andra mått som utnyttjas i fördelningsstudier, ett *relativt* mått: en allmän proportionell standardhöjning kommer överhuvudtaget inte att registreras med detta mått. Val av ett sådant mått innebär därmed att intresset kommer att fokuseras på fördelning snarare än nivå. För välfärden är både nivå och fördelning av betydelse, förutom ett antal faktorer som inte berörs i standardbetonade fördelningsstudier.

Beteendepåverkan

En mycket viktig och samtidigt svårhanterlig aspekt på fördelningsmätningar är de offentliga systemens påverkan på beteendena. En analys av ett visst systems fördelningseffekter bygger på att man beräknar spridningen med något lämpligt mått »före« respektive »efter« systemet. Denna kalkyl kan dock ge en felaktig bild av systemets faktiska effekt, eftersom den försummar de beteendeanpassningar som görs när systemet är på plats. En inkomstberoende förmån kan påverka arbetsutbudet negativt, ett socialförsäkringssystem kan påverka sparandet osv. En kalkyl som inte tar hänsyn till detta ger därför en missvisande bild. Hur stor denna missvisning är beror naturligtvis på skattens eller förmånssystemets storlek; för mindre system blir denna effekt begränsad. Att socialförsäkringarna tillsammans tagna påverkar individernas och hushållens sparbehov är dock uppenbart. Det privata sparandet blir lägre i ett samhälle med ett väl utbyggt pensionsystem, vilket också kan påverka förmögenhetsspridningen i samhället. Sådana effekter bör beaktas när man gör internationella jämförelser, eftersom den utjämnande effekten av ett väl utbyggt pensionssystem annars riskerar att överdrivas.

3.3 Gränsdragningsproblem

Ett ofta framfört argument för generell politik och mot selektiv är att den senare ger upphov till gränsdragningsproblem. Vem ska omfattas av ett visst system och vem ska inte göra det? Halleröd exemplifierar med socialbidraget, vars uppgift är att avhjälpa fattigdom.⁸ Vem som är fattig är avhängigt av definitionen på fattigdom. Normalt sätter man gränsen på basis av årsinkomsten, men även tillfälliga likviditetskriser måste på något sätt lösas. Det är relativt ovanligt att ett hushåll får socialbidrag hela året.⁹

Halleröd har även genomfört en intervjuundersökning om fattigdom baserad på ett fattigdomsstreck som beräknas ur de minimiinkomster som de intervjuade anser sig behöva för att klara sin ekonomi (s.k. *consensual poverty line*).¹⁰ 21 procent av hushållen visade sig ligga

under denna gräns. En jämförelse med den faktiska konsumtionen visade att det inte var samma 21 procent som hade lägst konsumtion, vilket illustrerar svårigheten att etablera en säker definition av begreppet fattigdom.

I vilken utsträckning är gränsdragningsproblemen beroende av välfärdspolitisk regim? Svaret är inte enkelt. *Varje* system har gränsdragningsproblem att lösa, oavsett omfattning. Till och med för en allmän medborgarlön – ett hypotetiskt bidrag som skulle garantera försörjningen för alla utan krav på motprestation – måste man bestämma vem som ska omfattas: vilka krav på medborgarskap, bosättning etc., som ska ställas. Däremot är det riktigt att arten och omfattningen av avgränsningsproblemen påverkas av valet av regim.

Tillämpningen av ett regelsystem kan beskrivas som ett *hypotesprövningsproblem*. Man har i det enskilda tillämpningsfallet att avgöra om en viss person uppfyller kvalifikationerna för en förmån och kan därvid begå fel av två slag: dels kan personer som ska omfattas felaktigt uteslutas, dels kan personer som inte ska omfattas felaktigt komma att bli delaktiga. Oavsett hur regelverket är utformat och hur det tillämpas finns risken för att båda typerna av fel begås. Med en strikt tillämpning ökar risken för fel av första slaget; med en mer liberal tillämpning i motsvarande grad ökar risken för fel av det andra slaget.¹¹

Hypotesprövningsproblemet föreligger emellertid på två nivåer. Det är inte bara i tillämpningen av ett befintligt regelverk i praktiken som man har att hantera problemet utan också i utformningen av regelverket på basis av de politiska mål som ytterst ligger till grund för verksamheten. En lag eller en förordning återger på ett mer eller mindre ofullkomligt sätt de ambitioner som drev fram den, och även i den översättningsprocessen förekommer ett hypotesprövningsproblem och risk för två slag av fel. Med en snäv avgränsning av systemets giltighetsområde ökar risken för att individer eller hushåll som bör omfattas av en förmån inte blir delaktiga; med en vid avgränsning ökar i gengäld risken för att förmånen utgår utan att något behov föreligger.

Med denna bakgrund kan man karaktärisera en generell politik på

följande sätt: Den tenderar att välja breda giltighetsområden för sina systemlösningar och minskar därmed risken för tillämpningsfel i det operativa skedet. Men denna vida avgränsning har samtidigt ett pris på den högre nivån, eftersom den ökar risken för fel av det andra slaget på denna nivå. Vad som är »korrekt« utformning är naturligtvis i betydande utsträckning avhängigt av politiska prioriteter; om man anser att det är viktigt med hög träffsäkerhet på den högre nivån, är man beredd att acceptera en något större komplexitet och en högre kostnad i implementeringen.

Det bör vidare noteras att komplexiteten hos de faktiskt förekommande systemen – sjukförsäkring, pensionssystem etc. – är betydande även inom ramen för det som kallas en generell välfärdspolitik. Ett systems utformning innehåller väsentligt mer än en beskrivning av vem som i princip omfattas; den förutsätter att man bestämmer förmånens storlek, brytpunkter, karensdagar, avgifter osv., och tillämpar dessa abstrakt definierade regler i det enskilda fallet. Beroende på tillämpningsområde kan ett betydande mått av diskretionära beslut komma in även i generella system. Sålunda förutsätter arbetsmarknadsförsäkringen att handläggande tjänsteman avgör vilka erbjudanden om anställning som en arbetssökande kan krävas acceptera, vilka pendlingsavstånd som är rimliga osv.

Hur förutsägbart systemet uppträder gentemot den enskilde är viktigt. Ju större inslag av diskretionära beslut på tjänstemannanivå systemet förutsätter, desto större är risken för godtycke och beroende av tjänstemannakåren. Hydén m.fl. (1995) återger en undersökning av socialbidraget med denna utgångspunkt. I studien ställdes ett antal handläggare inför hypotetiska fall och ombads fatta beslut på de beskrivningar som förelåg. Besluten uppvisade stor variation mellan handläggarna, vilket tas som en indikation på brister i systemutformning. Om skulden ska läggas på systemutformningen eller om bristerna hänger samman med det nyss relaterade förhållandet att det i praktiken är svårt att ge en definition på fattigdom och hjälpbehov, är dock en öppen fråga. Till bilden hör att möjligheten att överklaga innebär

en viss garanti för enhetlighet i behandlingen som inte fångas upp i den nyss nämnda undersökningen.

Förutsägbarheten har också långsiktiga aspekter, som varit aktuella framför allt i diskussionen kring pensionssystemet. När pensionerna i likhet med andra socialförsäkringssystem påverkades av den statsfinansiella krisen under första halvan av 1990-talet, höjdes kritiska röster från delar av pensionärskollektivet. Man menade att pensionärer i motsats till andra grupper inte kan kompensera inkomstbortfall och därför borde undantas. Exemplet aktualiserar frågan vilken tilltro medborgarna kan sätta till systemen på längre sikt. Det var tveksamhet rörande pensionssystemets långsiktiga hållbarhet som motiverade det reformbeslut som riksdagen fattade våren 1998.

Ytterligare en väsentlig aspekt som sammanhänger med gränsdragningsproblematiken är den *administrativa kostnaden* för systemet. Allt annat lika kan ett enkelt system förväntas ge lägre administrativa kostnader än ett mer komplicerat. Det är emellertid många faktorer som påverkar de administrativa kostnaderna. Tillgängligheten på den information som krävs för att systemet ska fungera som avsett är en viktig faktor. En avstämning mot taxerad inkomst för att avgöra rätten till bostadsbidrag är inte komplicerad, till skillnad från en prövning av rätten till socialbidrag. Det är alltså regleringsambitionen i kombination med informationsläget som avgör den del av kostnaden som hänger samman med informationsfaktorn.

Graden av administrativ samordning påverkar både träffsäkerheten och administrationskostnaderna. På den statliga sektorns inkomstsida – skatter och avgifter – är hanteringen av flödena samordnad (den omfattar till och med kommunalskatten), oberoende av skatteslag och skattebas, vilket ger förutsättningar för en hög grad av samordning och effektivt utnyttjande av de administrativa resurserna. Någon motsvarande samordning på statens utgiftssida finns inte; ansvaret är spritt på ett stort antal myndigheter och kassor. Detta reser frågor kring effektiviteten i hanteringen ur en rad olika aspekter.

3.4 Integritet och stigmatisering

Frågor kring integritet och stigmatisering är icke-ekonomiska aspekter av stor betydelse för hur systemen uppfattas, vilken legitimitet de får och därmed på sikt också hur stabila de är. Frågorna är dock komplicerade att belysa; dataunderlaget är bristfälligt och delvis svårtolkat.

Integritet

Integritetsfrågor är inte nya i samhällsdebatten. Införandet av allmän självdeklaration 1902 kritiserades med argumentet att ett så omfattande material om den enskildes privatliv i myndigheternas ägo utgjorde ett hot mot den enskilde. Integritetsfrågorna upptog också stort utrymme i den politiska debatten under första halvan av 1980-talet. Framför allt var det den snabbt utvecklade och utbyggda automatiska databehandlingen som på vissa håll reste farhågor kring skyddet av den enskildes integritet.¹² Det är värt att notera att denna debatt i stor utsträckning drevs av grupper som fruktade att staten genom ADB-instrumentet skulle bli alltför mäktig i förhållande till den enskilde. Denna debatt har i dag inte samma utrymme, möjligen beroende på större vana vid och ett mer avspänt förhållande till datorer i allmänhet. När integritetsaspekter på välfärdspolitiken i dag diskuteras är det av andra grupper och då i första hand gällande vissa kategorier bidragsmottagare.

Hur stort det eventuella hotet mot integriteten är beror naturligtvis på vilken information som krävs för att systemet ska kunna fungera. Om man söker påverka levnadsförhållandena för en viss kategori individer, exempelvis ensamstående mödrar, krävs med nödvändighet information om samlevnadsförhållanden för att denna grupp ska kunna avgränsas. Ett sjukförsäkringssystem måste i viss utsträckning bygga på information om den enskildes hälsoläge, vilket kan innefatta integritetskänslig information. Det ligger liksom i föregående avsnitt nära till hands att dra slutsatsen att en selektiv politik kräver mer situationsspecifik information och därmed skulle ge upphov till fler integritetspro-

blem, men det avgörande är snarare vilka grupper och vilka förhållanden man söker påverka genom offentliga ingripanden. Detta innebär också att det finns en koppling mellan integritet och (åtminstone vad vissa uppfattar som) rättvisa. Höga krav på träffsäkerhet innebär också höga krav på informationsunderlaget.

Av betydelse för integritetsfrågan är också graden av *systemsamordning*. Om man för en viss kontrollinsats drar samman information från flera databaser, uppstår risk för att data utnyttjas på ett annat sätt än vad som ursprungligen var avsett. För att sådant bruk inte ska leda till fel förutsätts exempelvis att de olika systemen arbetar med samma inkomstbegrepp och andra i sammanhanget väsentliga definitioner. Sådana problem undviks om systemen från början är samordnade, så att entydiga definitioner gäller och alla berörda från början vet till vad informationen kommer att användas.

Vissa länder arbetar (liksom tidigare Sverige) med transfereringar till hushållen inom skattesystemets ramar, som avdrag på inkomstskatten. I Sverige har vi frångått den typen av lösningar i syfte att renodla skattesystemet. Man kan dock inte komma ifrån att vi därigenom har förlorat en viss grad av samordning. Detta är i sig inget argument för att återgå till den tidigare ordningen. Samordning kan åstadkommas på annat sätt; det reformerade bostadsbidragssystemet, som bygger på att bidraget justeras med hänsyn till taxerad inkomst, är en god illustration.

Att det allmänna diskussionsläget beträffande integritet har svängt sedan 1980-talet kan möjligen också sammanhänga med en allmänt ökad uppmärksamhet kring fusk, bedrägeri och olika former av gråzonsbeteenden. Denna uppmärksamhet gäller inte bara välfärdssystemen i trängre mening utan också skatter, förmåner för olika kategorier m.m. Eftersom alla utgiftssystem förutsätter någon typ av kontrollfunktion, är det naturligt att ett ökat intresse för oegentligheter – antingen detta återspeglar en faktisk ökning eller är ett resultat av massmedial missvisning – leder till att man generellt är beredd att

betala ett högre pris i form av fördjupade kontrollinsatser om man därmed tror sig kunna öka säkerheten i systemen.

Stigmatisering

Medan integritetsfrågorna i första hand handlar om relationerna mellan den enskilde och det offentliga, representerat av myndigheterna, gäller frågan om en eventuell stigmatisering snarare relationen mellan en viss kategori och befolkningen i stort. Utformningen av ett visst förmånssystem kan eventuellt påverka denna relation.

Man måste dock skilja mellan olika former av stigmatisering. En aspekt gäller i vilken utsträckning en grupp i samhället identifieras med vissa negativa karaktäristika, samtidigt som den kan urskiljas på basis av synliga kännetecken som hudfärg, klädedräkt, språkliga egenskaper eller liknande. Detta är den allvarliga formen av stigmatisering. Den har spelat och spelar alltså en viktig roll i många samhällen och har för de utsatta grupperna ofta inneburit svåra lidanden.

Den stigmatisering som är aktuell i samband med diskussionen om välfärdspolitikens utformning är dock av ett annat slag. I de fall den förekommer rör det sig om en mer abstrakt form av stigmatisering, innebärande att den grupp som mottar en viss förmån upplevs som någorlunda enhetlig samtidigt som den förknippas med vissa negativa karaktäristika. Några direkta personliga konsekvenser får inte denna typ av stigmatisering, eftersom de berörda inte kan identifieras av utomstående och utsättas för kränkande handlingar. Indirekt kan den möjligen få negativa konsekvenser i form av ett svagt stöd för de system vilkas förmånstagare associeras med negativa egenskaper, men det är uppenbarligen en helt annan typ av stigmatisering än den nyss nämnda.

Svallfors har i en serie intervjuundersökningar försökt utröna hur stödet för olika komponenter i välfärdssystemet varierar med system och över tiden. Även Halleröd har genomfört undersökningar av relevans för stigmatiseringsproblemet.¹³ Dessa diskuteras i följande kapitel.

3.5 Strategiska argument

Att balansera marknaden

En av de teoretiskt mer genomarbetade analyserna av välfärdsstatens framväxt och funktionssätt är Esping-Andersens *The three worlds of welfare capitalism* (1990). Esping-Andersen vänder sig mot de ofta ganska grunda tidigare analyserna av välfärdsstaten baserade på de offentliga utgifternas storlek, och han slår fast att det inte är volymen hos den offentliga sektorn som är det intressanta utan vad den åstadkommer. Med en komparativ ansats söker han de mönster i välfärdsstatens uppbyggnad som präglar utvecklingen i ett antal utvecklade industriländer.

Den centrala frågan i utformningen av den offentliga sektorn är enligt Esping-Andersen vilken relation man söker skapa mellan de privata och offentliga sfärerna. Med utgångspunkt i framför allt Polanyis *The great transformation* (1944) ser han industrisamhällets stora förändring av samhällsrelationerna ligga i att arbetet har förvandlats till en vara som hanteras på en marknad som vilken annan vara som helst. Den moderna välfärdsstatens viktigaste drag blir då enligt författaren i vilken utsträckning den balanserar denna tendens hos industrisamhället och reducerar varukaraktären hos arbetet – med en svåröversättbar term dess förmåga till *decommodification*. Definitionen av begreppet lyder (s. 23):

En minimal definition måste innebära att medborgarna fritt och utan risk att förlora arbete, inkomst eller allmän välfärd kan välja att inte arbeta när de själva anser det nödvändigt.

Esping-Andersen konkretiserar sedan med exempel som sjukförsäkring, föräldraledighet, ledighet för studier m.m.

Utgångspunkten att det industriella samhället medförde en drastisk förändring av relationen till arbete kan naturligtvis ifrågasättas. Esping-Andersen erkänner också existensen av en varuekonomi i äldre samhällen, men menar att just arbetet inte hade karaktären av

vara. Men att tilldela själva penningersättningen för arbete en så central roll för de sociala relationerna är tveksamt. Den stora majoriteten av befolkningen i äldre tid tvingades arbeta för sin egen försörjning och därutöver för att generera ett överskott som skulle levereras till en feodalherre eller en centralmakt. Om detta tvång formulerades i pekuniära termer eller in natura kan synas vara en fråga av underordnad betydelse. Bakom beskrivningen förefaller ligga en klassisk idealbild av den självförsörjande bonden som i generation efter generation brukade den egna jorden, en bild som i modern historieskrivning i någon mån ersatts av bilden av ett rörligt samhälle med en tidigt utbildad varusyn på gods och tillhörigheter och där anknytningen till en viss plats inte var särskilt långvarig.¹⁴

Viktigare än ståndpunkten i denna fråga är emellertid vad man lägger in i definitionen ovan. De konkretiseringar som ges är politiskt tämligen oproblematiska, även om olika bedömare skulle omgärda de olika möjligheterna med olika krav och restriktioner. Men vilken innebörd ska man ge uttrycket »när de själva anser det nödvändigt»? En rättfram tolkning av denna formulering innebär ju att medborgarnas försörjning ska vara garanterad på den nivå de är vana vid när de lämnar arbetslivet av skäl som de själva väljer. Detta ligger uppenbarligen mycket långt från kravet att var och en ansvarar för sin egen försörjning i kraft av sin förmåga.

Oavsett vilken ståndpunkt man intar i den normativa frågan – vad staten bör garantera – och i den historiska – vilka krav människor traditionellt har levt med och vad industrialismen innebar i detta avseende – är det intressant att beskriva den välfärdspolitiska utvecklingen i dess olika varianter mot bakgrund av balansen mellan marknad och stat. Esping-Andersen urskiljer tre huvudtyper av välfärdspolitik: den liberala eller residualmodellen, den socialkonservativa (eller korporativa) och den generella. Den *liberala* modellen koncentrerar sig på att ta hand om de individer och hushåll som inte klarar sin försörjning på marknaden och får därför en riktad eller selektiv karaktär. De försäkringsbehov som andra individer har tillfredsställs i huvudsak på mark-

nadsmässiga villkor. Närmast idealet kommer de anglosaxiska länderna utom Storbritannien.

Den *korporativa* modellen har centraleuropeiskt ursprung och bygger på ganska omfattande försäkringslösningar knutna till arbetsmarknaden. Deltagande i förvärvslivet krävs för delaktighet i dessa system. Länder med denna välfärdspolitiska modell har traditionellt också haft gynnsamma särlösningar för de offentligt anställda. Idealtyper för denna modell finner man i Tyskland, Österrike och Frankrike.

Den *generella* modellen slutligen tar sin början i Storbritannien vid andra världskrigets slut och knyts till lord Beveridge. Den byggde i sin ursprungsform på förmåner på en generell och för alla lika förmånsnivå, för vilken medborgarskapet i sig är kvalificerande. Den har emellertid senare kommit att expandera framför allt i de skandinaviska länderna och därvid genererat de stora välfärdspolitiska system som i dag karakteriserar dessa länder. I en viss mening kan den skandinaviska modellen sägas utgöra en hybrid mellan den brittiska och den korporativa modellen genom sin relativt kraftiga betoning av arbetslinjen.

Självfallet är verkligheten mer komplicerad än vad dessa tre kategorier i renodlad form beskriver. Hybrider har utvecklats beroende på den politiska situationen i respektive land. Ett starkt socialdemokratiskt inflytande i länder som Belgien, Nederländerna och Österrike har kommit dessa länder att närma sig den generella modellen, medan Storbritannien – den generella modellens ursprungsland – till följd av ett över lag svagt labourinflytande ligger nära den liberala modellen i de andra anglosaxiska länderna. Det bör också understrykas att även de mest välutbyggda välfärdsmodellerna har sina begränsningar i universaliteten; fackliga intressen har ibland tagit över den allmänna solidariteten. I Tyskland behöll de fackliga organisationerna den administrativa kontrollen över sjukförsäkringen, och i Danmark och Sverige gäller detsamma för arbetslöshetsförsäkringen.¹⁵ Det senare är desto mer anmärkningsvärt eftersom arbetslöshetskassorna till övervägande del hanterar offentliga medel. Innan bruttobudgeteringen infördes som princip i det svenska budgetsystemet

1995/96 saknade dessutom dessa utgifter formell bekräftelse från riksdagen, en ordning som knappast var förenlig med regeringsformens definition av riksdagens mandat att besluta om skatter och bestämma användningen av statens medel.

På en skala för balansen mellan marknad och stat, som kort uttryckt mäter andelen inkomster från marknad respektive transfereringar, hamnar länder med den liberala modellen i ena änden och länder med den utvecklade skandinaviska generella modellen i den andra, medan representanterna för den korporativa modellen placerar sig i mitten.⁶ Detta är den statistiska återspeglings av de politiskt betingade regimvalen i respektive länder.

De tre huvudvägarna för den välfärdspolitiska utvecklingen i industriländerna tar sig en mängd olika uttryck. Förutom det aggregerade måttet på marknads- respektive transfereringsinkomster har de satt spår i valet av pensionssystem, i den fördelningspolitiska profilen, i den sociala stratifieringen och – inte minst – i arbetsmarknadspolitiken. Det sistnämnda är naturligt, eftersom ett av huvudmålen, som Esping-Andersens analys visar, har varit att minska medborgarnas beroende av arbetsmarknaden. Ambitionsnivån har också successivt höjts på detta område; från full sysselsättning för alla fullt arbetsdugliga män i lord Beveridges vision har man utsträckt målet till att gälla hela den kvinnliga delen av befolkningen och dessutom sökt integrera en stor del av arbetskraften med lägre än normal produktivitet. Till de »tysta revolutionerna« räknar Esping-Andersen också den stadigt sjunkande faktiska pensionsåldern och den allt viktigare roll som den offentliga sektorn själv kommit att spela som arbetsgivare.

Detta är naturligtvis inte en utveckling utan kostnader:

Tidig pensionering kom också att tjäna som instrument för rationalisering och omstrukturering av företag. I denna mening ser vi att samhället som helhet bistår företagen när det gäller att organisera och finansiera förbättringar av konkurrenskraften. Resultatet är en växande spänning mellan företagets rationalitet på mikronivå och det gemensamma bästa.

Sålunda absorberar välfärdsstaten arbetskraft inte bara för att leva upp till löften om full sysselsättning utan också därför att välfärdsstatens egen ekonomiska logik kräver att så många som möjligt arbetar. För välfärdsstaten kan det vara mer kostnadseffektivt att anställa över-skottsarbetskraft än att subventionera den för att inte arbeta.

Tillsammantaget innebär detta att de framväxande nya mönstren i välfärdsstatens relationer på arbetsmarknaden präglas av betydande spänningar.

(Esping-Andersen, 1990, s. 148–149.)

Författaren noterar också att den kraftiga expansionen i rollen som arbetsgivare inte är oproblematisk.¹⁷ Den har inneburit väsentligt ökat kvinnligt deltagande i arbetskraften men samtidigt inneburit att kvinnor i stor utsträckning – större än i USA – låsts in i traditionella kvinnoyrken.

Den strategiska alliansen

Om Esping-Andersens analys på ett inträngande sätt visar vad man sökt åstadkomma genom den välfärdspolitiska expansionen, följer logiskt frågan hur detta ska åstadkommas. Uppenbarligen krävs betydande resurser till den offentliga sektorn, som måste drivas in skattevägen. Att skapa en stabil politisk majoritet för detta program har varit det centrala intermediära målet för den generella välfärdspolitikens tillskyndare. Man kan följa endera av två vägar. Den ena bygger på tanken att människor på den politiska arenan inte bara ser till sin privata nytta utan också är intresserade av att säkra en dräglig levnadsstandard för alla, oavsett om den politiken gynnar dem själva eller ej. Den andra vägen bygger på antagandet att egennyttan i allt väsentligt styr och söker därvid inkludera en så stor del av medborgarna bland vinnarna på programmet att den nödvändiga politiska majoriteten säkras. Låt oss börja med den senare vägen.

Eftersom de tilltänkta vinnarna – låginkomsttagarna, arbetarklassen eller hur man nu vill karaktärisera gruppen – sällan haft egen politisk majoritet, har en allians varit nödvändig. Skikten kring median-

inkomsten – *medianväljarna* – blir i detta perspektiv centrala. Medianinkomsttagaren är enligt definitionen den person som på en skala där medborgarna rangordnats efter inkomst ligger precis i mitten. Hon har i det renodlade omfördelningsperspektivet den utslagsgivande rösten. Med den fördelning av inkomster som gäller i de flesta nationer (se figur 5.1 för ett illustrativt exempel) ligger medelinkomsten alltid högre än medianinkomsten. En ren omfördelning förändrar inte befolkningens medelinkomst (i det korta tidsperspektivet), men det finns alltså utrymme för att säkra en politisk majoritet som minskar spridningen i disponibel inkomst och placerar alla närmare medelinkomsten. I extremfallet kan man tänka sig att alla får en disponibel inkomst som är lika med medelinkomsten, men ett sådant program skulle uppenbarligen allvarligt påverka incitamenten till arbete och därmed också det disponibla utrymmet.

Detta är alltså logiken i den rent intressestyrda politiska kalkylen. Det är också den typ av kalkyl som kommer till uttryck i modeller av den politiska processen som baserar sig på standardmässiga ekonomiska rationalitetsantaganden. Men empiriska studier av samhällsliga beslutsprocesser tyder på att egenintresset, definierat på detta sätt, inte ensamt är styrande.¹⁸ Bland förespråkarna för den generella välfärdspolitiken finner man också en ambivalent inställning i frågan vad som styr det politiska handlandet. Å ena sidan bygger hela idén om en välfärdsstat på föreställningen att mindre lyckligt lottade individer på olika sätt ska bistås, å andra sidan tilltror man inte befolkningen i gemen en sådan inställning:

[den generella välfärdsmodellen] tenderar att uppmuntra till koalitioner mellan arbetarklassen och medelklassen till stöd för en stabil välfärdspolitik. De fattiga behöver inte stå ensamma. (Korpi, 1980.)

Skattebetalarna måste få valuta för sina pengar[;] annars urholkas skattesystemets legitimitet. Få människor är intresserade av att betala skatt för att finansiera tjänster de inte använder eller som bara delvis täcker deras behov. (Halleröd, 1996.)

En formell modell

Den enklaste medianväljarmodellen är uppenbarligen en alltför grov beskrivning av verkligheten. Om alla väljare skulle drivas av kortsiktig individuell rationalitet, finns förutsättningar för att bilda en majoritet med syfte att omfördela alla resurser och tilldela alla medelinkomsten. Å andra sidan kan höginkomsttagarna söka locka över medianväljaren i en mer fördelaktig uppgörelse, och utgången av ett sådant förhandlingsspel är svår att förutsäga.¹⁹

En fullständig omfördelning av tillgängliga resurser skulle uppenbarligen påverka incitamenten att arbeta och därmed också det totala utrymmet för omfördelning. Det är rimligt att tillskriva väljarna denna insikt och därmed bygga in ett visst mått av återhållsamhet i beskrivningen av väljarnas beteende.

Moene och Wallerstein har i en formell modell sökt analysera valet av välfärdspolitisk strategi i en befolkning.²⁰ Modellen är beskrivande, dvs. den försöker med några förenklade antaganden illustrera hur välfärdspolitiken kan utvecklas i ett land befolkat av rationella väljare. Den säger dock ingenting om vad som är en samhällsekonomiskt effektiv politik.

Medborgarnas inkomster antas innehålla ett slumpelement, vilket skapar intresse för inkomstförsäkringar, och dessutom ha olika medelvärden, vilket skapar en social efterfrågan på omfördelning. Väljarna ställs inför ett val i två steg; först väljer man välfärdspolitisk strategi – selektiv eller generell – och därefter omfattningen på de transfereringar som ska äga rum inom ramen för den strategi man har valt. Väljarna antas vara rationella och fullt informerade om effekterna av sina val, inklusive konsekvenserna för arbetsutbud och ekonomisk aktivitet av olika nivåer på skatt och transfereringar. De antas i grundbeskrivningen intressera sig endast för den egna välfärden.

Resultatet av analysen är att en majoritet av de röstande – i det analyserade exemplet över 60 procent – stödjer det generella alternativet. Den resulterande skatte- och transfereringsnivån varierar beroende på inkomstelasticiteten. Det kan tolkas som ett stöd för tanken att den

generella politiken skulle ha lättare att vinna bred anslutning bland medborgarna.

Modellen har dock en allvarlig inskränkning; om man trots allt skulle välja en selektiv modell, blir överföringen o, helt enkelt därför att alltför få medborgare skulle bli mottagare. Detta strider emellertid mot observerade fakta, eftersom vissa länder faktiskt bedriver en selektiv politik inriktad på att förstärka låginkomsttagarnas resurser. Något eller några av beteendeantagandena är uppenbarligen felaktigt. Författarna analyserar därför också ett alternativ med en viss grad av altruism, dvs. att medborgarna i någon utsträckning tar hänsyn till andras välfärd. Med detta ad hoc-betonade tilläggsantagande går det att reproducera en selektiv politik med faktiskt innehåll. Även med en sådan förutsättning föredrar dock en majoritet en generell politik.

Moenes och Wallersteins modell är ett intressant försök att formalisera analysen av det centrala välfärdspolitiska strategivalet. Det bör åter understrykas att modellen är beskrivande och därmed inte säger något om effektiviteten hos den politik som väljs. Vad den trots sin höga grad av förenkling dock gör troligt är att den som arbetar för en selektiv politik möter tämligen starka motkrafter i samhället, vilket i sig är viktig och intressant information. Det kan möjligen ses som ett bidrag till förklaringen av den »smygande universalisering« av politiken som anglosaxiska forskare menat sig observera.²¹

Transparens

Svagheten i det rena egenintresseargumentet är att omfördelningen i medelklasskiktet med nödvändighet blir ganska svag. Det inkomstutrymme som finns i höginkomstskiktet är helt enkelt för litet för att erbjuda någon större fond att omfördela. Medelklassen skulle då vara tämligen indifferent till valet av välfärdspolitisk regim, åtminstone om den inte låter sig luras av det sätt på vilket omfördelningen sker.

Det finns en koppling mellan denna fråga och vad som i annat sammanhang kallas skatteillusionen. Buchanan och Wagner (1977) har i

sin teori om skatteillusionen (*fiscal illusion*) hävdar att väljarna inte är i stånd att genomskåda den totala effekten av offentliga ingrepp i ekonomin, utan systematiskt underskattar kostnaderna för skatteuttaget. Risken för skatteillusion ökar rimligen om skattesystemet är svåröverskådligt. Franzese (1998) har undersökt denna hypotes empiriskt, och det förefaller som om skatteillusionshypotesen har stöd i data. Genom att framhålla fördelarna med offentliga utgifter och tona ned kostnaderna går det att vinna stöd även för en politik med osäkert nettoutbyte.

Transparensrelaterade faktorer har visat sig viktiga i andra sammanhang. I den omfattande litteraturen om de offentliga budgetprocesserna visar sig transparensen hos de budgetdokument som ligger till grund för besluten ha en signifikant inverkan på underskott och skuldsättning.²² Med tanke på informationens betydelse för beslutsfattande i allmänhet är det knappast förvånande att kvaliteten på informationen som väljare eller beslutsfattare inom riksdag och regering har tillgång till påverkar de beslut som fattas.

Det finns självfallet en transparensdimension också på den offentliga budgetens utgiftssida. Genom att göra förmånerna svår genomträngliga, eller mer allmänt fördunkla sambandet mellan avgifter och förmåner, kan det bli möjligt att genomföra omfördelningsoperationer som det annars inte skulle gå att få stöd för. Korpi och Palme (1998) presenterar som ett huvudresultat i sin jämförande analys av ett antal länders socialförsäkringssystem att en stor välfärdssektor statistiskt samvarierar med en omfattande omfördelning. Storleken skulle, vardagligt uttryckt, kunna göra det lättare att spåda ut de rent omfördelade flödena.

Det tycks finnas visst empiriskt stöd för att en typ av skatteillusion föreligger också i detta sammanhang. Klevmarken (1995) rapporterar systematiska underskattningar av marginaleffekterna hos löntagarna, vilket tyder på att befolkningen dels inte känner sin egen incitamentsbild fullt ut, dels att kostnadssidan är underskattad.

Institutionernas betydelse

Låt oss återvända till Esping-Andersens typologi för välfärdspolitiken i industriländerna. Vad förklarar de ganska stora skillnaderna i regim mellan länder som trots allt har så många gemensamma drag i de sociala och ekonomiska förutsättningarna? Det politiska trycket att utjämna de materiella levnadsvillkoren genom offentliga ingrepp i inkomst- och förmögenhetsfördelningen är uppenbarligen starkare i de europeiska länderna än i USA, och särskilt starkt förefaller det vara i de skandinaviska länderna. Att värderingarna spelar en roll i sammanhanget är uppenbart; den amerikanska nationen skapades av individer som av olika skäl lämnat sina hemländer och som i väsentlig utsträckning måste skapa sin egen sociala tillvaro på en ny kontinent, och ett sådant arv kan förväntas sätta sin prägel på de politiska värdestrukturerna för lång tid framåt. Men det sätt på vilket värderingarna kommer till uttryck i det pågående politiska beslutsfattandet är avgörande för den väg en nation efter hand följer. De politiska institutionerna påverkar i stor utsträckning denna hantering.

De centrala samhällsproblem som hanteras på den politiska arenan – konflikter mellan individuell och kollektiv rationalitet, fördelningskonflikter, avvägningar mellan konsumtion och sparande – kan återföras på ett antal standardiserade typsituationer med gemensam struktur. Åtskilliga går att återföra på den konflikt mellan individuell och kollektiv rationalitet som återges i *fångarnas dilemma*²³; andra har mer att göra med tidsdimensionen i beslutsfattandet, och i åter andra är det beslutsfattarnas begränsade information som skapar problem. Det för alla typer av dilemman gemensamma är att de konkreta förutsättningarna i beslutssituationen spelar stor, ibland avgörande, roll för vilken väg de berörda väljer.

I den spelsituation som kallas *fångarnas dilemma* har de inblandade i det enklaste fallet två alternativ att välja mellan: samarbete (c) eller icke-samarbete (d). Belöningsstrukturen är sådan att det oavsett vad andra väljer är mer lönande att inte samarbeta. Samtidigt blir utfallet bättre för alla ju fler som samarbetar; om alla väljer d, blir resul-

tatet sämre än om alla väljer c. Detta enkla dilemma beskriver med varierande grad av noggrannhet så centrala och skilda problem som vardagslivets moralfrågor, samhällets försörjning med kollektiva varor, hanteringen av gemensamma resurser, miljöproblem och många andra.

Standardmässig, ekonomisk rationalitet leder ganska entydigt till icke-samarbete som det fördelaktigaste alternativet. Detta gäller i allmänhet även i upprepade spelsituationer; i spel med bara två deltagare finns dock vissa förutsättningar för en jämvikt präglad av samarbete.²⁴ Samtidigt är det uppenbart att människor i många sammanhang väljer samarbetsalternativet. Ibland kan det bero på att det framstår som rationellt att göra så, därför att man annars riskerar att drabbas av represalier, men viktigare är i många sammanhang den *norm* om samarbete som tar över den snävt definierade rationaliteten. Det för denna diskussion väsentliga är att beslutssituationen påverkar vilken väg man tar. En rik empirisk litteratur, baserad på både experiment och observationer av praktiskt beslutsfattande, illustrerar vilka faktorer som är av betydelse.²⁵ Den *allmänna kontexten* spelar roll; problem som upplevs som ekonomiska leder till lägre samsarbetsnivå än problem som hör till vardagssfären eller t.ex. den internationella politiken, även om incitamenten är desamma. Vidare är möjligheterna till *kommunikation* viktiga; goda möjligheter – i synnerhet om man bokstavligen kan se övriga involverade i ögonen – leder till högre samsarbetsnivå.

De ovan refererade resultaten har relevans också för den fördelningspolitiska debatten. Man kan göra en direkt koppling genom att se inkomst- och förmögenhetsfördelningen i ett samhälle som en kollektiv nytthet.²⁶ Med detta synsätt blir fördelningspolitiken ett specialfall av problemet att producera kollektiva varor, dvs. ett fångarnas dilemma. Men oberoende av om man accepterar denna översättning eller inte är det klart att beslutssituationen spelar stor roll för utfallet även i välfärdspolitiska sammanhang.²⁷ Den allmänna kontexten är även här central; om ett antal individer ställs inför problemet att fördela en resurs genom ett medvetet beslut, kommer det normalt att ge

ett annat utfall än om fördelningen uppstår spontant utan någon form av koordination. Om de ges möjlighet att kommunicera med varandra, kommer resultatet normalt att bli annorlunda än om de inte har den möjligheten.

Det är här som den institutionella kontexten kommer in. De samhälleliga institutionerna påverkar besluten just genom att definiera det sammanhang i vilket besluten fattas – vad som överhuvudtaget kommer upp på agendan, vilka som deltar i besluten, vilket informationsläge som råder, vilka möjligheterna till kommunikation är, osv. Genom att definiera ett visst problem som politiskt och utveckla en organisatorisk ram för dess hantering har man också i betydande utsträckning avgjort den vidare utvecklingen. Detta är förklaringen till den relativa stabilitet man kan iaktta t.ex. i olika länders finanspolitik eller i de utvecklingsvägar som Esping-Andersen registrerar i sin analys av industriländernas välfärdspolitik.

Samtidigt måste det understrykas att värderingar och värderingsförändringar naturligtvis inte är betydelselösa för utvecklingen. Värderingar och institutioner påverkar varandra i ett samspel där det finns utrymme för förändringar också av mer djupgående slag. Skapandet av en internationell biståndsmyndighet och en miljömyndighet är exempel på institutionella förändringar som genererats av värderingsförändringar i samhället. Även de annorlunda förutsättningar för penning- och finanspolitiken som skapats i åtskilliga länder under senare år, genom nya riksbankslagar och förändrade budgetprocesser, indikerar att de tidigare institutionerna inte korrekt återspeglade den vikt man tillskriver de penning- och finanspolitiska restriktionerna i det politiska beslutsfattandet.

Den bild av de beslutsreglernas roll som skisserats ovan erbjuder en kompromiss i beskrivningen av vilka krafter som driver de politiska processerna. Även om man erkänner egennyttans centrala roll är inte normer, altruistiska böjelser och förmåga till distansering från den egna intressepositionen oväsentliga, och vi kan påverka den roll de tillåts spela genom de institutionella ramar vi väljer.

3.6 Kostnads- och effektivitetsaspekter

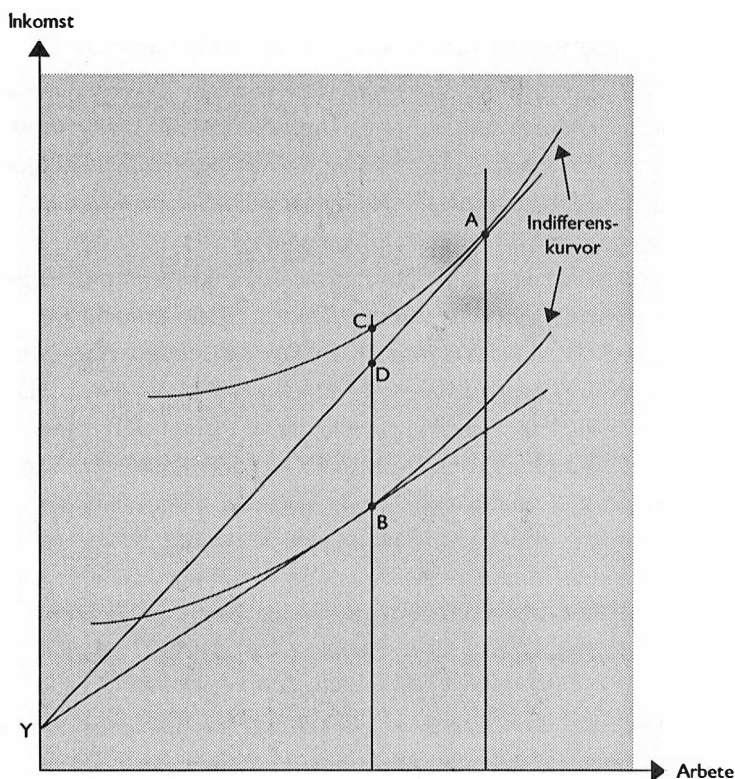
Varje utvärdering måste förr eller senare relateras till kostnaderna för den förda politiken. Det är i avvägningen mellan resultat och kostnader som de politiska prioriteterna kommer till uttryck, och ett centralt demokratiskt krav är att denna avvägning ska vara öppet redovisad och baserad på så korrekta uppskattningar som möjligt.

Kostnadssidan är emellertid komplicerad och svår att åskådliggöra. Vissa kostnader som de administrativa är både lättbegripliga och någorlunda lätta att mäta. Andra – läckage i olika former – är lätta att beskriva i princip men tämligen svåra att mäta i praktiken. Allokeringarkostnaderna – vad en viss politik kostar genom att tränga undan annan konsumtion – är komplicerade ur båda aspekterna. Detta är centralt för policydiskussionen. Ständigt begås fel i debatten på denna punkt. Detta avsnitt innehåller därför en genomgång av några av skattefinansieringens egenskaper som skiljer den från annan finansiering.

Effektivitetsförluster på grund av skatter²⁸

En skatt påverkar beteendet hos den som berörs. I vissa fall, t.ex. när det gäller miljörelaterade skatter, är detta avsikten, men för de flesta skatter är denna beteendepåverkan oönskad och ger upphov till välfärdsförluster. För att få ett mått på denna är det naturligt att fråga sig om staten genom att återföra ett bidrag fullt ut kan kompensera individen för skattehöjningen. Svaret på denna fråga är nej, vilket har betydande konsekvenser för den välfärdspolitiska diskussionen.

Figur 3.2 beskriver välfärdsförlusten i samband med en inkomstskatt, men resonemanget är analogt för andra skatter. En individ antas bestämma antalet timmar hon vill arbeta utifrån sina preferenser för varor respektive fritid. Det totala antalet timmar som står till förfogande (t.ex. per år) är T . I punkten T antas individen inte arbeta men antas ha en arbetsfri inkomst på Y . Om individen i fråga arbetar, ökar inkomsterna. Timlönen kallas w , och totalt kan vederbörande alltså nå en inkomst på wT kronor. Individens val mellan olika kombinationer av varor och fritid styrs av preferenser som representeras av kur-



Figur 3.2 Härledning av välfärdsförlusten från en inkomstskatt. Beteckningarna förklaras i texten.

vorna i figuren. Varje punkt på kurvan motsvarar en viss kombination av varor och fritid, och varje punkt på kurvan motsvarar också samma välfärd. En högre belägen kurva motsvarar högre nivåer på välfärden och vice versa. I den givna valsituationen uppnås den bästa kombinationen i punkten A, där den räta linjen tangerar kurvan.

Anta nu att en inkomstskatt införs. Intäkten per timme blir nu inte w utan $w(1-t)$, där t är skattesatsen. Statens intäkt av skatten motsvaras av sträckan B–D i figuren. För att individen i fråga inte ska förlora någon välfärd på införandet av skatten skulle det fordras en överföring

som lyfter konsumtionen till punkten C på kurvan, dvs. motsvarande sträckan B–C i figuren. Men statens intäkt är bara B–D, varför det fattas ett belopp motsvarande sträckan C–D. Detta är alltså en ren välfärdsförlust av skatten, den s.k. dödviktsförlusten (eng. *excess burden of taxation* eller *dead-weight loss*).

Välfärdsförlustens storlek för en given skattesats beror av kurvans krökning i figuren. Ju mer kurvan kröker, dvs. ju mer individen påverkas av ändringar av det relativa priset på varor i förhållande till fritid, desto större blir välfärdsförlusten. För en given krökning växer välfärdsförlusten kvadratisk med skattesatsen, åtminstone för måttliga skattesatser.

En komplikation vid uppskattningar av samhällsekonomiska förluster är förekomsten av arbitrage, dvs skattebetalarnas operationer för att minimera sin skattebörda.²⁹ De faktiska skattesatserna kan därmed avvika från de nominella, varför de beteendesamband som skattas ur data kan bli snedvridna. Förekomsten av arbitrage kan både öka och minska den samhällsekonomiska förlusten.

Slutsatsen av analysen – som alltså kan generaliseras till andra skatter – är av fundamental betydelse för den välfärdspolitiska debatten. Vad förespråkarna för den generella välfärdspolitiken i dess skandinaviska form ofta hävdar är att en hög skattesats inte har några negativa effekter om bara medborgarna får tillbaka något som motsvarar vad de har betalat i skatt. Analysen visar att detta normalt inte är korrekt. Skattefinansiering av en viss verksamhet innebär oftast en genuin välfärdsförlust som staten inte kan kompensera genom återföring. En proportionell skatt kombinerad med ett bidrag som syftar till att kompensera för inkomstförlusten är inte självfinansierande.

Skatterna är inte den enda faktorn bakom allokeringsförluster. Även inkomstberoende avgifter och bidrag har effekter på beteendet, och det är *den kombinerade marginaleffekten* från skatter, avgifter och bidrag som ytterst avgör effektivitetsförlusterna. Detta belyses närmare i kapitel 5.

Bromsar välfärdsstaten tillväxten?

Den effekt som skattekvoten framför allt vid höga skatteuttag har på samhällsekonomin handlar om en *nivå* på det tillgängliga konsumtionsutrymmet. I princip är denna oberoende av *tillväxttakten*. Att det är svårt att identifiera signifikanta skillnader i tillväxttakt mellan länder med olika storlek på den offentliga sektorn innebär alltså inte att det inte skulle föreligga några kostnader. Å andra sidan är det inte orimligt att tänka sig att eventuella negativa effekter av ett högt skatte- och avgiftsuttag borde spilla över också på tillväxttakten, så att negativa effekter borde kunna registreras i form av en lägre tillväxttakt i ekonomin. Åtskilliga försök har också gjorts att uppskatta effekterna av den offentliga sektorns storlek på tillväxten, dock utan att konsensus har nåtts i frågan.³⁰

Att det är svårt att identifiera sådana samband även om de existerar är knappast förvånande. Både ekonomin som helhet och den offentliga sektorn är aggregat med ganska otydliga konturer, och skillnader i de offentliga ingreppens utformning mellan länderna gör att det statistiska materialet inte är direkt jämförbart. Både valet av skattebas och typ av utgift påverkar beteendet – offentlig konsumtion, transfereringar till hushållen och subventioner till näringslivet har helt olika effekter – varför man inte bör förvänta sig ett enkelt samband mellan den totala omslutningen på den offentliga sektorn och effekterna på tillväxttakten. Inte ens inom dessa kategorier kan man förvänta sig likartade effekter; utgifter för barnomsorg har andra samhällsekonomiska implikationer än exempelvis kulturstöd eller utgifter för forskning.

En annan orsak till svårigheterna att uppskatta samband är hanteringen av transfereringarna. I Sverige är merparten av transfereringarna beskattade, vilket normalt inte är fallet utomlands; detta skapar en rent statistisk förstoring av den offentliga sektorn. Vissa länder beskattar inte transfereringarna, och andra har subventioner inom skattesystemet i form av avdrag (skattereduktioner eller *tax expenditures*), vilket ger en ännu mindre offentlig sektor. Howard (1997) uppskattar att de välfärdsrelaterade skattereduktionerna i USA 1995 uppgick till 346 miljarder dollar, motsvarande närmare hälften av de ordinarie bud-

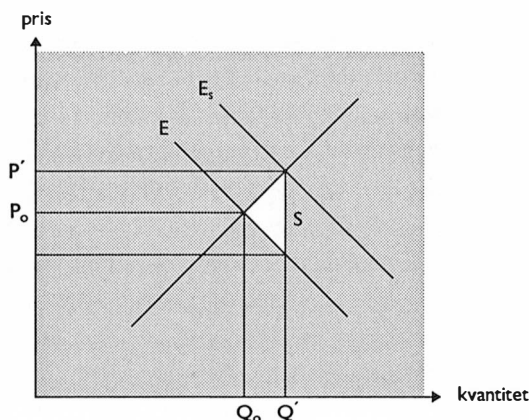
getutgifterna för samma ändamål. Även om skattereduktioner inte kan adderas på samma sätt som utgifter ger det en uppfattning om storleksordningen. En och samma reala effekt kan alltså uppnås på sätt som registreras helt olika i den offentliga statistiken. Det finns därutöver anledning att förmoda att valet mellan faktiska utgifter och skattereduktioner påverkas av politiska överväganden, med konsekvens att den offentliga statistiken får en systematisk slagsida.

Om det alltså föreligger problem med att finna ett entydigt mått på den offentliga sektorns storlek, gäller detsamma tillväxttakten. Den snabba expansionen av den svenska offentliga sektorn under 1970-talet och början av 1980-talet medförde att en del av det arbete som tidigare utförts inom hushållssektorn nu kom att registreras i nationalräkenskaperna. Det innebär att den ekonomiska tillväxttakten under denna period överdrivs i statistiken.

Läckage i olika former

Läckage från olika överförings- och subventionssystem är en annan betydande kostnadskälla. Det som man lättast associerar till är när olika typer av bidrag betalas ut till personer som egentligen inte är berättigade till dem, t.ex. när en företagare får bidrag för åtgärder som inte utförs eller när arbetslöshetsförsäkring betalas ut till personer som har arbete. Men läckage är ett betydligt större problem, som inte nödvändigtvis har att göra med illegalt beteende. Se figur 3.3.

Initialt råder ett visst efterfråge- respektive utbudsförhållande på en marknad, dvs. efterfrågan och utbudet varierar med priset på det sätt som åskådliggörs i figuren. Jämvikt råder vid priset p_0 och den producerade kvantiteten blir Q_0 . Antag nu att en subvention införs, t.ex. genom att staten åtar sig att betala s kronor per köpt enhet av varan. Det innebär att konsumenterna kan köpa en större mängd än tidigare med samma egna utgift, dvs. efterfrågekurvan lyfts i figuren (från E till E_s). En ny jämvikt inställer sig nu vid priset p' med den producerade kvantiteten Q' . Statens utgift blir $s \times Q'$. Av detta tillfaller en del konsumenten



Figur 3.3 Effekten av en subvention till en viss vara. Förklaring i texten.

terna som ökad välfärd (den undre parallelltrapetsen i figuren), medan en del tillfaller producenterna som ökat överskott i verksamheten (den övre parallelltrapetsen i figuren).

Av den totala resurs som staten avstår är det alltså bara en del som når den tilltänkta mottagaren – konsumenten. Resten av subventionen hamnar hos producenten eller blir en samhällsekonomisk förlust. Hur stor träffsäkerheten blir beror på efterfråge- och utbudssituationen. Ju mindre utbudselasticiteten är, desto större del av subventionen kommer producenterna till del.

Vid sidan av denna typ av läckage finns självfallet också den som normalt förknippas med termen, dvs. att ett bidrag eller en subvention ges till en mottagare som inte är berättigad. Detta sammanhänger som tidigare nämnts med ett hypotesprövningsproblem. Ju mer angelägen man är att nå alla som verkligen är berättigade, desto mer ökar – allt annat lika – risken för att bidrag utgår också till icke bidragsberättigade. Tämligen omfattande studier kring denna fråga har under de senaste åren genomförts av Riksrevisionsverket, av vilka några kommer att refereras i kapitel 4.

Administrativa kostnader

De administrativa kostnaderna för olika system kan beräknas förhållandevis noggrant, eftersom de är synliga i den offentliga budgeten i form av utgifter för personal, datorsystem etc. Hanteringen har genom datorisering kunnat effektiviseras starkt under de gångna decennierna. Den uppvisar dessutom betydande stordriftsfördelar.

Olika bidragssystem skiljer sig väsentligt vad gäller den administrativa kostnaden. Enkla utbetalningar baserade på personregister har väsentligt lägre kostnader än bidrag som förutsätter utredning. Det finns därför en allmän tendens att selektiva system, där utbetalningarna görs avhängiga av många situationsberoende parametrar, blir mer kostsamma per överförd krona än generella system med få parametrar. Mer än en tendens är det dock inte; ett selektivt system som bostadsbidraget, som baseras på en enkel avstämning mot den taxerade inkomsten, är tämligen kostnadseffektivt. Den högre administrativa kostnaden per transfererad krona måste dessutom vägas mot den högre träffsäkerheten i ett selektivt system.

4 • VÄLFÄRDSPOLITIKEN UTVÄRDERAD

Detta kapitel innehåller en utvärdering av välfärdspolitikens resultat baserad på en del av litteraturen kring de dimensioner av den förda politiken som diskuterades i kapitel 3. Litteraturen är utomordentligt omfattande, och framställningen gör inget anspråk på fullständighet.

4.1 Allmänna välfärdsindikatorer

Tanzi och Schuknecht har genomfört en utvärdering av välfärdsstatens allmänna landvinningar ungefär enligt de linjer som diskuterades i avsnitt 3.1.¹ Ett antal välfärdsindikatorer studeras och relateras till den offentliga sektorns storlek i respektive land. Som flera författare har noterat är den offentliga sektorns storlek bara ett approximativt mått på generaliteten i välfärdspolitik. Ett alternativ är att inskränka perspektivet till välfärdsutgifterna i trängre mening. Det visar sig då att rangordningen inte förändras särskilt mycket, som framgår av tabell 4.1, där Tanzis och Schuknechts gruppering i tre kategorier jämförs med en gruppering enligt Korpi och Palme².

Tanzis och Schuknechts genomgång omfattar 17 OECD-länder och avser år 1990. I den första gruppen ingår länder med offentliga utgifter över 50 procent av BNP, i den andra länder med offentliga utgifter mellan 40 och 50 procent av BNP och i den tredje länder med offentliga utgifter under 40 procent av BNP. Korpis och Palmes klassifikation omfattar 18 länder år 1985 och syftar egentligen till att särskilja

olika välfärdspolitiska regimer, men indelningen korrelerar ganska väl med utgifterna för sociala förmåner i respektive land. Medelvärdena för respektive grupp är 26,3, 22,5, 19,1 respektive 9,9 procent av BNP. Väljer man i stället denna siffra som indelningsgrund får man en indelning som väl överensstämmer med Tanzis och Schuknechts; överensstämmelsen är i alla händelser tillräckligt god för att de kvalitativa slutsatserna av genomgången inte ska påverkas.

Tabell 4.1 Kategorisering av OECD-länder efter offentliga respektive sociala utgifter i relation till BNP i respektive land.

Tanzi och Schuknecht (1997)	Korpi och Palme (1998)
Offentliga utgifter > 50 % av BNP	Sociala utgifter > 25 % av BNP
Belgien	Belgien
Italien	Danmark
Nederländerna	Frankrike
Norge	Nederländerna
Sverige	Norge
	Sverige
Offentliga utgifter < 50 %, > 40 % av BNP	Sociala utgifter < 25 %, > 20 % av BNP
Frankrike	Finland
Irland	Irland
Kanada	Italien
Nya Zeeland	Tyskland
Spanien	Österrike
Tyskland	
Österrike	
Offentliga utgifter < 40 % av BNP	Sociala utgifter < 20 % av BNP
Australien	Australien
Japan	Japan
Schweiz	Kanada
Storbritannien	Nya Zeeland
USA	Schweiz
	Storbritannien
	USA

De dimensioner som utvärderas inom det makroekonomiska komplexet är årlig BNP-tillväxt under perioden 1986–94, bruttoinvesteringar, årlig inflation under samma period, arbetslösheten och den offentliga skulden. Hälsodimensionen mäts med medellivslängd och spädbarnsdödlighet, medan utbildningsstandarden mäts med andelen av befolkningen som har gymnasieutbildning. Resultatet framgår av tabell 4.2.

Som framgår av tabell 4.2 ger de olika indikatorerna ganska olika svar på frågan om vem som varit mest framgångsrik. Medellivslängden är densamma i de tre olika grupperna. Länderna med låga offentliga utgifter har lägst arbetslöshet, lägst offentlig skuld och lägst spädbarnsdödlighet, medan mellangruppen har högst BNP-tillväxt, de högsta bruttoinvesteringarna, jämte föregående grupp lägst inflations-takt och klart högst andel av befolkningen med gymnasieutbildning.

Det bör understrykas att sambandet mellan offentliga utgifter och tillväxttakt är omstritt; vi återkommer till detta i avsnitt 4.6.

Bilden är alltså ganska splittrad. Något entydigt samband mellan offentliga utgifter eller sociala utgifter å ena sidan och välfärd å den

Tabell 4.2 Valfärdsindikatorer för 17 OECD-länder grupperade efter storleken på de offentliga utgifterna. Procent av BNP där ej annat anges.
(Tanzi och Schuknecht, 1997.)

Indikator	Offentliga utgifter		
	> 50 %	mellan 40 och 50 %	< 40 %
Offentliga utgifter, genomsnitt	55,1	44,9	34,6
Årlig BNP-tillväxt, 1986–94, procent	2,0	2,6	2,5
Bruttoinvesteringar	20,5	21,3	20,7
Årlig inflation 1986–94	3,9	3,7	3,7
Arbetslöshet, procent	8,5	11,9	6,6
Offentlig skuld	79,0	59,9	53,3
Medellivslängd, år	77	77	77
Spädbarnsdödlighet per 1 000 födda	6,7	7,1	6,4
Andel av befolkningen med gymnasium	92,8	99,1	89,0

andra föreligger inte. Vad som inte framgår av tabellen är inkomstfördelningen i de olika grupperna av länder. Denna aspekt på välfärden tas upp i följande avsnitt.

4.2 Välfärdens fördelning

Vad beträffar inkomstens fördelning ger Tanzis och Schuknechts undersökning ett tydligt resultat. De länder som har en stor offentlig sektor har också den jämnaste inkomstfördelningen. Inkomstandelen för de 40 procent som har lägst inkomster är 24,1 procent, 21,6 procent respektive 20,8 procent i länder med höga, medelhöga respektive låga offentliga utgifter. För att få en noggrannare bild krävs kompletterande undersökningar. Det är som påpekades i föregående kapitel nödvändigt att skilja mellan resultaten ett enskilt år (ren tvärsnittsstudie) och vad man får om man följer individerna över en längre period. Det är också illustrativt att studera effekterna på välfärdens fördelning av att man söker uppskatta den icke marknadsanknutna produktionen.

I tabell 4.3 visas olikheterna i disponibel inkomst (dvs. faktorinkomster minus skatt plus transfereringar) för ett antal OECD-länder vid 1980-talets slut, mätt på tre olika sätt: med Gini-koefficienten, med kvoten mellan den högsta och den lägsta decilens inkomster respektive med fattigdomsgapet, dvs. den totala överföring som skulle krävas för att lyfta alla under fattigdomsstrecket upp till denna nivå, sedd i relation till den totala inkomsten. Det sistnämnda är alltså ett mått på den fattigdom som det offentliga inte lyckas råda bot på.

Som framgår av tabellen beror rangordningen i viss utsträckning på vilket mått som utnyttjas. Så har exempelvis Nederländerna och Frankrike en tämligen låg kvot mellan högsta och lägsta decil i förhållande till sin Gini-koefficient. Om man fokuserar på systemens förmåga att eliminera fattigdom, är skillnaderna som framgår små mellan de olika regimerna; endast USA avviker markant från de övriga länder som ingår i jämförelsen.

Tabell 4.3 Inkomstspridning (disponibel inkomst) i 15 OECD-länder vid mitten och slutet av 1980-talet, mätt med Gini-koefficient, kvot mellan högsta och lägsta decil respektive fattigdomsgap. Länderna är ordnade efter växande Gini-koefficient. Siffrorna avser hushåll, och antalet konsumtionsenheter har antagits växa med kvadratroten ur antalet personer i hushållet.

Land	Gini-koeff.	P_{90}/P_{10}	Fattigdomsgap
Finland	0,207	2,59	
Sverige	0,220	2,72	0,9
Belgien	0,234	2,79	
Norge	0,234	2,93	0,5
Luxemburg	0,238	3,15	
Danmark*	0,239	2,86	
Tyskland	0,250	3,00	0,7
Nederländerna	0,268	2,85	0,8
Kanada	0,289	4,02	1,4
Australien	0,295	4,01	1,3
Frankrike	0,296	3,48	1,3
Storbritannien	0,304	3,79	1,2
Spanien*	0,306	4,02	
Italien	0,310	4,05	
Schweiz**	0,323	3,43	1,0
Irland	0,330	4,23	
USA***	0,341	5,78	2,5

*avser 1992, **avser 1982, ***avser 1991.

Källa: kolumnerna 1 och 2 Atkinson, Rainwater och Smeeding (1995), Gottschalk och Smeeding (1997); kolumn 3 Mitchell m.fl. (1994) på basis av LIS-material.

En jämförelse med tabell 4.1 bekräftar tendensen att länder med höga offentliga utgifter redovisar en jämn fördelning av inkomsterna, oavsett om man mäter de totala utgifterna eller utgifter för sociala ändamål. Med tonvikt på förmågan att eliminera fattigdom är sambandet mindre klart. Den offentliga sektorn är inte den enda förklaringen till den jämna fördelningen. Björklund och Freeman anför i sin jämförelse mellan svensk och amerikansk inkomstfördelning flera orsaker, såsom komprimerade löneskalor och en förhållandevis hög förvärvsfrekvens.³ Men det är icke desto mindre klart att skatte- och transfereeringssystemen bidrar väsentligt till utjämningen av inkomster; när det

gäller faktorinkomsterna (dvs. *före* skatt och transfereringar) är svensk inkomstfördelning inte särskilt jämn, som framgår av tabell 4.4.

Det föreligger alltså en viss korrelation mellan storleken på den offentliga sektorn och jämnheten i fördelningen, mätt ett enskilt år. Om sambandet gäller storleken på den offentliga sektorn eller det mer specifika valet av välfärdspolitisk lösning är en mer öppen fråga. Ovanför mitten i tabell 4.3 ligger förutom de tre länder vilkas välfärdspolitik klassificerats som generell (Finland, Norge och Sverige) också Belgien och Tyskland, med en korporativ modell, och Danmark och Nederländerna, med en grundtrygghetsmodell (liksom Luxemburg, som inte klassificerats).

Tabell 4.4 Gini-koefficienter för faktorinkomsterna (dvs. *före* skatt och transfere-ringar) i 15 OECD-länder. Siffrorna hänför sig till 1980-talet med undantag för Norges, som är från 1979. Siffror som markerats med asterisk är inte fullt jämförbara med de övriga.

Land	Gini-koefficient
Luxemburg*	0,243
Belgien*	0,249
Norge	0,254
Tyskland	0,276
Nederländerna	0,286
Finland*	0,291
Italien*	0,292
Australien	0,296
Sverige	0,297
Schweiz	0,307
Storbritannien	0,322
Kanada	0,323
Frankrike*	0,349
USA	0,357
Irland	0,366

Källa: Atkinson, Rainwater och Smeeding (1995), tabell 6.3.

Längre tidsperioder

De data rörande fördelningen som presenterats avser enskilda år. Utsträcks tidshorisonten, minskar ojämlikheten. Hur stor minskningen blir beror på både tidshorisonten och fördelningsmättet. Exempelvis rapporteras en minskning av Gini-koefficienten för Sverige med 13,5 procent då observationsperioden utsträcks till 10 år (1980–90). För vuxna män och perioden 1951–89 beräknade Björklund att spridningen i inkomster före skatt reducerades med 35–40 procent då perspektivet utsträcks från ett år till hela perioden. För Tyskland rapporteras en minskning med omkring 25 procent (Theil-mått) då perioden utsträcks från 1 till 5 år (1983–88).⁴

När det gäller livsinkomster föreligger simuleringar på basis av svenska data som visar att spridningen är 40 till 50 procent lägre än för enskilda år.⁵

Rörligheten är relativt hög i låginkomstskiktet, och ökningen av personer med låg ekonomisk standard (mindre än hälften av medianinkomsten) under senare år förklaras nästan helt av ökningen av antalet studerande; frånräknas denna kategori har andelen legat ganska konstant kring 3 procent sedan 70-talets mitt till 1996. Denna siffra inkluderar hemmaboende barn över 18 år.

Ett annat sätt att beskriva rörligheten är att ange hur många av dem som ett visst år befinner sig i ett låginkomstskikt som återfinns i ett annat skikt vid ett senare tillfälle. Fritzell har visat att av den fjärdedel som hade lägst inkomster 1973 hade närmare hälften rört sig till ett högre skikt 1980. Uddhammar finner att blott en femtedel av dem som definierades som fattiga 1985 (mindre än 50 procent av medianinkomsten) fortfarande hörde till denna kategori 6 år senare.⁶ Det är i dessa sammanhang de unga som har högst rörlighet.

Vidare välfärdsdefinition

Den jämna fördelningen i de skandinaviska länderna blir desto mer markant när man beaktar att det statiska Gini-måttet bygger på en relativt snäv definition – disponibel inkomst i penningtermer vid en given tidpunkt. En brittisk studie har tillämpat ett vidgat inkomstbegrepp som inkluderar värdet av den produktion som äger rum i hushållen.⁷ Eftersom den som arbetar mindre på den formella arbetsmarknaden har mer tid över för arbete i hushållet, kan inkluderingen av denna post förväntas ha en utjämnande effekt. Hur stor denna blir beror till en del på hur man värderar tiden i fråga. Ett alternativ är att tillämpa marknadsvärdet av motsvarande arbetskraft (»housekeeper wage«), ett annat är att relatera värdet till den lön individen har på den ordinarie arbetsmarknaden. Analysen visar att Gini-koefficienten reduceras med 28 respektive 42 procent, beroende på vilken värderingsmetod som används. Fördelningen blir alltså mycket jämnare när hushållsproduktionen inkluderas.

En besläktad studie på svenska förhållanden har gjorts av Björklund, Palme och Svensson (1995). Det alternativa inkomstbegreppet är här potentiell inkomst (*full income*), som motsvarar den inkomst individerna skulle ha om de arbetade full tid. Även här blir inkomstfördelningen väsentligt jämnare om man tillämpar detta vidare inkomstbegrepp; Gini-koefficienten minskar med omkring 30 procent i förhållande till vad som gäller för den faktiska inkomsten.

Inkomst- eller välfärdsbegreppet kan naturligtvis vidgas och förfinas i många riktningar. Man kan inkludera den offentliga konsumtionen med hänsyn tagen till skillnader i nyttjandemönster; en relativt omfattande sådan genomgång redovisas i kapitel 5.

När det gäller den viktiga faktorn *utbildning* är resultaten från olika jämförande studier blandade. I Sohlmans sammanfattning (1992) in-tar Sverige en mellanposition inom den grupp av 10–15 OECD-länder som vi normalt brukar jämföra oss med. En större internationell studie av den vuxna befolkningens läs- och skrivförmåga, *The First International Adult Literacy Survey*, har dock goda resultat för Sverige.⁸

Framför allt kan det konstateras att Sverige jämte Tyskland bättre än de flesta länder lyckats sprida färdigheterna till stora delar av befolkningen.

Man kan gå vidare i detaljrikedom och bryta ned konsumtionsprofilen i olika beståndsdelar, som hushållskapitalvaror av olika slag, tidsningar, resor etc. Ju längre denna indelning drivs, desto tydligare framträder dock preferens- och åldersbetingade skillnader som är svåra att värdera.⁹

4.3 Gränsdragning i praktiken

Som noterades i föregående kapitel är gränsdragningsproblem inget exklusivt för selektiva stödformer; alla system är i större eller mindre utsträckning beroende av gränsdragningar, nivådiskussioner osv. A priori är det inte uppenbart att sådana problem skulle vara mindre uttalade i omfattande, generella system än i mer begränsade.

Socialförsäkringssystemet har under perioden 1968–96 ändrats mellan 800 och 900 gånger, dvs. i genomsnitt ungefär 30 gånger per år.¹⁰ En betydande del av dessa ändringar har motiverats med offentligfinansiella problem, men det är samtidigt klart att felfunktion hos systemen, indikerande en alltför generös avgränsning eller utformning, i flera fall legat bakom. Sveriges internationellt sett höga sjuktal under en följd av år återspeglade knappast ett sämre hälsoläge; de tillgängliga medicinska indikatorerna pekade snarast på en fördelaktig position i det avseendet. Varje förändring av *sjukförsäkringen* i för försäkringstagarna gynnsam riktning under 1970- och 1980-talen åtföljdes av en höjning av sjuktalet.¹¹ Aronsson och Walker identifierade också ett konjunkturberoende i utnyttjandet som tydde på icke avsett bruk av försäkringssystemet.¹² Tillsammans visar dessa erfarenheter att det hypotesprövningsproblem som identifierades i avsnitt 3.3 alltid är närvarande, oavsett om det rör sig om ett generellt eller selektivt system.

Pensionsfrågan ger en annan god illustration. Sedan början av 1980-talet, då det började etableras konsensus om att ATP-systemet inte var

långsiktigt hållbart, har det fram till reformbeslutet i riksdagen våren 1998 förts utdragna diskussioner om praktiskt taget samtliga parametrar i systemet – vilka aktiviteter som skulle vara förmånsgrundande, hur många år som skulle ingå i basen, hur riskerna bäst fördelas mellan det offentliga och den enskilde etc. Aspekter på samhällets hantering av försäkringsproblemen som görs till föremål för politiska beslut kommer också att tilldra sig politiskt intresse. Detta intresse leder ofta till instabiliteter i gränsdragningarna.

Socialbidraget uppvisar enligt den i avsnitt 3.3 citerade undersökningen av Hydén m.fl.,¹³ stor variation i tillämpningen; olika tjänstemän gör olika tolkningar av regelverket, vilket skapar osäkerhet kring systemets faktiska rättigheter och krav. Vilken slutsats bör man dra av detta? Att som Halleröd i sin diskussion¹⁴ konkludera att selektiv politik i allmänhet uppvisar sådana brister i tillämpningen framstår som förhastat. Det likaledes selektiva bostadsbidraget lider knappast av sådana problem. Här finns ett väl specificerat regelverk baserat på parametrar som hushållsstorlek, hyra, taxerad inkomst etc., vilket inte väcker någon större diskussion. Den osäkerhet som finns gäller samlevnadsförhållandena, som påverkar bidragets storlek och som i vissa fall kan locka till arbitrage från potentiella bidragstagares sida. Men det problemet härrör snarare från ambitionen att specifikt påverka ensamstående föräldrars utgifter för boende, något som med nödvändighet kräver ganska ingående uppgifter om boende- och familjeförhållanden. Svårigheten med socialbidraget härrör som konstaterats från problemen att på ett invändningsfritt sätt definiera fattigdom eller akuta behov; det är alltså problemet i sig snarare än selektiviteten som ger upphov till svårigheterna. Som tidigare påpekats innebär också rätten att överklaga en viss garanti mot godtycke i besluten.

Prövningsmomentets beroende av enskilda tjänstemän och deras bedömningar förekommer på många håll i välfärdsstaten. Hälso- och sjukvården förutsätter dagligen tusentals beslut på olika nivåer rörande patienters behandling, och även på det området är det välkänt att olika individer fattar olika beslut på samma underlag (diagnoser, vård-

behov etc.). Detsamma gäller t.ex. arbetsskadeförsäkringen, förtidspensionssystemet och arbetslöshetsförsäkringen. Den sistnämnda förutsätter ett antal ställningstaganden hos den enskilde tjänstemannen som inte ens är av professionellt slag, t.ex. vilka anställningar en arbetssökande bör acceptera, vilka pendlingsavstånd som är rimliga m.m. Sådan prövning riskerar att leda till skillnader mellan kassorna i tillämpningen av det gemensamma regelverket.

Vissa servicesystem förutsätter helt enkelt professionella bedömningar med ett större eller mindre utrymme för diskretionära beslut i det enskilda fallet. Den kontrollmekanism som finns att tillgå för den enskilde är besvärsrätten, och en väg att stärka den enskildes situation är att förenkla besvärsförfaranden, ombudsmannainstitut och liknande.

De system som hanteras av de fristående kassorna, alltså försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna, har genom denna speciella organisationsform kommit att lida av en onödig osäkerhet i tillämpningen av regelverket just på grund av den självständiga ställning som kassorna har. Kassorna uppvisar skillnader i tillämpningen av ett och samma regelverk,¹⁵ och ett infogande av denna hantering i den sedvanliga svenska myndighetsstrukturen skulle sannolikt undanröja en del av denna variation.¹⁶ Med tanke på att kassorna hanterar en så stor del av socialförsäkringssystemet – omkring 300 miljarder kronor per år – riskerar denna bristande likformighet i tillämpningen att vara väsentligt allvarigare än vad som kan förekomma inom socialbidragssystemet, som hanterar 12–13 miljarder kronor per år.

Det är avslutningsvis svårt att tänka sig ett socialförsäkringssystem som inte innehåller ett skyddsnät på lägsta nivå av socialbidragets karaktär, ett skyddsnät som med nödvändighet är starkt selektivt och inriktat på att fånga upp dem som misslyckats med att klara sin egen försörjning på kortare eller längre sikt.

4.4 Integritets- och stigmatiseringsproblem

Det står klart att de skandinaviska välfärdssystemen med ett långt utvecklat offentligt ansvar för de enskilda hushållen och individerna förutsätter en god tillgång på information rörande den enskilde inom myndighetssfären. Bruket av personnummer är exempelvis långt mer utvecklat i de skandinaviska länderna och spelar där en roll inte bara inom den offentliga sektorn utan är också ett viktigt hjälpmedel i den privata. Det kan knappast hävdas att den ena eller andra traditionen representerar ett högre mått av rationalitet; den skandinaviska traditionen återspeglar helt enkelt en annan avvägning mellan försörjningstrygghet och integritet än många andra länders.¹⁷

När det gäller de relaterade stigmatiserings- och attitydfrågorna har som nämnts ett antal enkätbaserade undersökningar av allmänhetens inställning genomförts. Halleröd redovisar bland annat svar på frågan om den intervjuade instämmer med påståendet »Många [social]bidragstagare är lata och saknar ambitioner att förändra sin situation«, något som 47 procent av de tillfrågade säger sig instämma i.¹⁸ Men är detta en kritik av den selektiva stödformen socialbidrag eller någonting annat? Socialbidragstagarna är en tämligen heterogen samling individer, med representanter för både »vanliga« hushåll som av olika skäl råkat i tillfälliga likviditetssvårigheter och uttalade problemgrupper präglade av alkohol- och narkotikamissbruk. På senare år har andelen invandrare bland socialbidragstagarna vuxit som en följd av både den problematiska situationen på arbetsmarknaden och den förändrade karaktären på invandringen (Björklund m.fl., 1998). Men om denna heterogena kategori associeras med vissa negativa karaktäristika kan det självfallet ha andra orsaker än den selektiva stödformen. En möjlig förklaring är att vissa kategorier bland bidragstagarna, som upplevs som typiska av många tillfrågade, ger upphov till sådana associationer. Det torde vara fallet med exempelvis gruppen missbrukare. Om man har beslutat sig för att den offentliga sektorn ska ha en stödform även för denna grupp individer – ett stöd som naturligtvis måste vara riktat på grund av problemets karaktär – kommer den negativa

grundinställningen med nödvändighet att färga av sig på bidragstagar-kollektivet som helhet.

Ett stödsystem som ger ytterligare anledning att ifrågasätta stigmatiseringshypotesen är stödet till de handikappade. De handikappade som grupp utgör enligt vedertagna definitioner omkring 2 procent av befolkningen och mottar knappt 6 procent av BNP – för närvarande cirka 100 miljarder – i samlat stöd.¹⁹ Stödet fördelar sig ungefär lika på transfereringar och real konsumtion i form av handikapputrustning etc. Det är utpräglat selektivt till sin natur, både i den meningen att det riktas till en liten och lätt identifierad grupp i samhället och att det prövas mot inkomst och förmögenhet.²⁰ Förutsättningarna för stigmatisering av bidragsmottagarna skulle därmed vara utomordentligt gynnsamma, om selektivitetsargumentet vore giltigt. Men det finns anledning att förmoda att handikappstödet trots detta skulle få starkt stöd i en enkät. En illustration till detta stöd ges av hanteringen av assistansersättningen, som trots en okontrollerad kostnadsutveckling under de första åren efter systemets införande inte modifierades, på grund av det politiska trycket att behålla det intakt.²¹

Redan av denna korta diskussion följer att intervjuresultaten måste tolkas med försiktighet. De refererade attitydundersökningarna kan knappast hävdas ge stöd för tanken att det är stödsystemets selektiva karaktär i sig som ger upphov till stigmatisering. Andra faktorer än utformningen av stödsystemen påverkar uppenbarligen nivån på solidariteten mellan olika grupper. Vi återkommer till attitydundersökningarna i följande avsnitt.

4.5 De strategiska aspekterna

Att balansera marknaden

Om Esping-Andersens analys är korrekt, är det centrala målet för den skandinaviska modellen för välfärdspolitik att balansera marknaden genom att säkra andra inkomstkällor för löntagarna och därigenom

stärka deras förhandlingsposition. Av avgörande betydelse blir då vilka regler som omgärdar dessa kompletterande inkomstkällor.

Begreppet *reservationslön* är centralt i sammanhanget. Reservationslönen kan definieras som den lön som en löntagare kräver för att acceptera ett arbetserbjudande.²² Ett antal faktorer avgör denna lön: vilka alternativa inkomstmöjligheter vederbörande har och vilka regler som gäller för dessa, hur den fria tiden värderas etc. Det är väsentligt att det inte bara handlar om penningbelopp; ett socialbidrag garanterar en dräglig levnadsnivå för alla, men reglerna rörande avyttring av tillgångar utgör en restriktion för den som har sådana. För den som kvalificerat sig för arbetsmarknadsförsäkringen gäller väsentligt gynnsammare villkor.²³

Värdet av fri tid är också centralt i sammanhanget. Även det varierar med situationen och individen. För den som genom arbetslöshet förlorar sitt kanske enda fungerande sociala nätverk är värdet av den fria tiden snarast negativt. För den som å andra sidan har alternativa nätverk, intressen vid sidan av arbetet och kanske till och med informella försörjningsmöjligheter är den fria tiden värd väsentligt mer. En dansk undersökning²⁴ av de arbetslösas situation visade att förhållandevis många hade utvecklat en livsstil som är väl anpassad till situationen med låg budget och mycket fri tid, och en risk med långvarig arbetslöshet på hög nivå är naturligtvis att värderingarna efter hand anpassar sig i denna riktning.²⁵

I den grundläggande frågan – vilken effekt socialförsäkringssystemen har på löntagarkollektivets förhandlingssituation – går åsikterna isär.²⁶ Att reservationslönebegreppet är relevant råder det knappast några delade meningar om. Vad diskussionen gäller är snarast hur stor effekt försäkringssystemen har på beteendet. Vissa empiriska undersökningar ger stöd för hypotesen att ersättningsnivån har en tydlig inverkan på lönebildning och arbetslöshet, medan andra inte finner några signifikanta effekter. Holmlund gör i en översiktsartikel följande bedömning: »My own judgment is that the case for the conventional wisdom is reasonably strong: unemployment will probably increase if the benefit system is made more generous. [...] There is con-

siderable uncertainty, however, regarding the *magnitude* of the effects.«²⁷

Med Esping-Andersens perspektiv på välfärdspolitikens roll är avsikten med konstruktionen att stärka förhandlingssituationen för löntagarna och därmed reducera marknadskrafternas roll i den samhälleliga resursfördelningsprocessen. Att det uppstår effekter på lönebildning, rörlighet, sjukfrånvaro etc., är då snarast ett kriterium på att politiken varit framgångsrik.

Stödet för politiken: Vad betyder institutionerna?

Att bedöma den välfärdspolitiska regimens betydelse för den långsiktiga stabiliteten i politiken är naturligtvis svårt. Det bör inledningsvis påpekas att den stabilitet det handlar om är den politiska, dvs. om politiken bland tillräckligt breda grupper uppfattas som legitim och därmed får det stöd som krävs för rimlig kontinuitet och förutsägbarhet. Politisk stabilitet är ingen garanti för ekonomisk stabilitet, som pensionsfrågans hantering visar. Åtskilliga länder har under senare år tvingats påbörja en reformering av sina pensionssystem därför att de varit alltför generösa; att de införts under mer eller mindre bred politisk enighet har i det sammanhanget inte haft någon betydelse.

Men även med denna begränsning är frågan svår att besvara. Varje lösning av ett ekonomisk-politiskt problem som inte rymmer alltför allvarliga inre motsägelser får en viss naturlig stabilitet, eftersom hushåll, företag och institutioner anpassar sig efter dem och – när denna anpassning väl kommit till stånd – motsätter sig förändringar. Detta motstånd mot förändringar har både en rent ekonomisk sida och värderingsmässig. Det ekonomiska motståndet härrör från redan gjorda anpassningar som åtminstone hos vissa grupper skulle leda till kostnader om politiken förändrades. Pensionsfrågan är en bra illustration till detta. De individer som räknar med en viss pension från staten motsätter sig självfallet försämringar av de förväntade förmånerna som skulle kräva ett högre sparande från deras sida för att garantera samma standard efter pensioneringen.

Det värderingsmässiga motståndet beror på den förda politikens normerande roll i samhället – vad som kallats »det faktiskas normativa kraft«. ²⁸ Framför allt i ett längre tidsperspektiv tenderar medborgarna att uppleva den sociala och politiska verkligheten i stort som naturlig och riktig. I den meningen finns ett självstabiliserande element i varje politik så länge den inte bryter mot fundamentala restriktioner av ekonomiskt eller annat slag eller är direkt inkonsistent.

Den tes som presenterats av Korpi och Palme (1998) och som berörts några gånger tidigare kan koncentrerat sammanfattas på följande sätt. Länder som har valt vad som kallas en generell välfärdspolitik (*encompassing*) enligt skandinavisk modell, vilket bl.a. kommer till uttryck i en stor offentlig sektor, åstadkommer också mer omfördelning. Vilken omfördelning man åstadkommer beror både på den offentliga budgetens storlek och den specifika omfördelningen (dvs. omfördelningen per överförd krona). Vad Korpi och Palme söker visa är alltså att den första faktorn väger tyngst i denna produkt; den mindre volymen hos överföringarna i framför allt anglosaxiska länder ger trots den starkare inriktningen på de mest behövande totalt sett en mindre omfördelning. När omfördelningsbudgetens storlek mäts med hushållens transfereringsinkomster i relation till de totala bruttoinkomsterna och inkomstomfördelningen mäts med den relativa sänkningen av Gini-koefficienten (dvs. Gini-talet före skatt och transfereringar minus Gini-talet efter, dividerat med det förstnämnda), blir korrelationen mellan de båda variablerna så hög som 0,92.

Alla analyser av det här slaget måste naturligtvis förses med reservationer. Det statistiska underlagets jämförbarhet är en första stötesten. Analysen baseras på Luxemburgstudien (Smeeding m.fl., 1990), i vilken ett omfattande arbete lagts ned för att skapa jämförbarhet, men trots detta föreligger problem. Korpi och Palme noterar själva i en kommentar att Finland får en förhållandevis liten omfördelningsbudget, trots att landet i deras egen klassificering hör till den skandinaviska kategorin. Det skäl som anförs är att vissa program i Finland är obligatoriska men administreras av den privata sektorn, vilket rätteli-

gen bör betraktas som ett offentligt program. Detsamma gäller emellertid Schweiz, som i så fall också borde få sin position justerad. Därtill kommer att obligatoriska, privatproducerade program inte i alla avseenden har samma egenskaper som offentligt administrerade. Storbritannien faller något överraskande ut som ett land med både stor omfördelningsbudget och betydande omfördelning, vilket författarna förmodar hör samman med en förhållandevis hög arbetslöshet. Andra källor till missvisning ligger i att vissa länder har omfattande, välfärdsrelaterade skattesubventioner.²⁹

En andra fråga gäller måttstocken. Gini-koefficienten är som nämnts känslig för omfördelning inom mellanskikten. Som framgår av jämförelsen i tabell 4.3 förändras bilden om man utnyttjar mer fattighedsrelaterade mått.

Ett mer djupgående problem är den anpassningseffekt som existensen av stora offentliga system ger upphov till. Den omfördelningseffekt som registreras i ett land är resultatet både av den direkta effekten av existerande offentliga system och den indirekta effekten av hushållens förändrade agerande, t.ex. vad avser sparande och kompletterande privata eller avtalsbaserade försäkringar. För att man ska få en korrekt bild av nettoeffekten krävs egentligen att man skattar båda dessa effekter. En indikation på att anpassningen är betydelsefull fås från en nyligen genomförd studie av samhällets stöd till de äldre i åtta europeiska länder.³⁰ Det offentliga stödet varierar ganska kraftigt, med Tyskland och Frankrike i toppen och Storbritannien längst ned vad avser det (köpkraftskorrigerade) offentliga stödet till de äldre. Den disponibla inkomsten skiljer sig väsentligt mindre, vilket visar att anpassningsmekanismerna har mycket stor betydelse. Fördelningen av disponibel inkomst inom äldrekollektivet är jämnast i Norge och Sverige. Tar man hänsyn till att den allmänna levnadsnivån skiljer sig mellan länderna och tillämpar en gemensam måttstock, får Norge bara hälften så många fattiga äldre som Sverige.

Det största problemet med analysen är emellertid att det registrerade sambandet är just en korrelation. Att en stor omfördelningsbudget hänger samman med en högre grad av omfördelning (om detta trots

ovanstående reservationer anses etablerat) behöver inte betyda att det är budgetens omfång som är upphovet till omfördelningen. Orsaks-sambanden är komplicerade och kan verka i båda riktningar. Det är, för att vara konkret, tänkbart att ursprunget är en starkare efterfrågan på omfördelning i de skandinaviska länderna, som bl.a. tagit sig uttryck i ett generösare budgetutrymme för denna typ av offentlig verksamhet. I de anglosaxiska länderna skulle med detta synsätt efterfrågan varit mindre stark och budgetutrymmet i enlighet därmed mindre. Inom ramen för denna budget har man i de anglosaxiska länderna sedan valt en omfördelningsteknik med högre omfördelningsgrad, dvs. riktade program.³¹ Vilken av förklaringarna som är riktigast går inte att avgöra inom ramen för det utrymme som är tillgängligt här, och det är möjligen en fråga som överhuvudtaget inte går att besvara definitivt.

Øverbye (1996, 1996b) har i en detaljerad analys av de nordiska pensionssystemen bidragit till att kasta ytterligare ljus över sambandet mellan institutionell utformning och faktisk fördelning. Utgångspunkten är att det *inom* den politiskt tämligen homogena gruppen av nordiska länder finns ganska stora variationer vad pensionerna beträffar. Sverige och Norge representerar tämligen renodlade »institutionella« modeller. Island har obligatoriska, arbetsmarknadsanknutna lösningar, alltså snarast en korporativ modell. Finland kan sägas utgöra ett mellanting mellan dessa två, med obligatoriska lösningar och privata försäkringsproducenter. Danmark slutligen har en generell modell med för alla gemensam grundnivå, vilket lämnar större utrymme för decentraliserade avtalslösningar och individuella kompletteringar.

Øverbye visar att införandet av obligatoriska, lönerelaterade pensionsförmåner liknande det svenska ATP-systemet försvagade snarare än stärkte bandet mellan de stora löntagarkollektiven och de marginella grupperna med svag eller ingen koppling till arbetsmarknaden. Danska LO har, i avsaknad av ATP-system, verkat för högsta möjliga grundnivå på grundpensionen. Detta har resulterat i att Danmark har den relativt sett högsta nivån bland de nordiska länderna – 54 procent

av en genomsnittlig arbetarlön, mot 42 procent i Finland, Island och Sverige och 45 procent i Norge.

Ett andra viktigt resultat av Øverbyes analys är att hypotesen att förmånsnivåerna skulle styras av snäva egenintressen inte får stöd av data. Stödet för grundskyddskomponenten borde, om hypotesen vore riktig, minska i takt med att den lönerelaterade delen byggs ut. Tvärtom har grundpensionen i relation till den genomsnittliga arbetarlönen stigit i *alla* de nordiska länderna, oberoende av valt system. Generositetsfaktorn är uppenbarligen betydelsefull.

Vad är då det ytterst avgörande för det allmänna politiska stödet för ett givet område inom välfärdspolitiken? Kangas har behandlat frågan i bred diskussion som anknyter till vad som inom filosofin kan kallas *förtjänstorienterade* teorier.³² Utgångspunkten är att människan betraktas som ett ansvarsfullt handlande subjekt, och att rättvisa i det perspektivet definieras som att hon behandlas mot bakgrund av hur hon har handlat i det förflutna. Den situation hon för ögonblicket befinner sig i beror självfallet inte bara på hennes egna medvetna val utan normalt också av faktorer som hon inte råår över. Vad som anses rättvist eller skäligt är alltså avhängigt av en bedömning av hennes eget inflytande över vad som hänt, en bedömning som naturligtvis kan utfalla olika beroende på vem som gör den. Mycket förenklat kan sådana bedömningar förväntas hänga samman med politiska värderingskomplex.

Kangas redovisar i det citerade arbetet också en empirisk undersökning i vilken opinionen beträffande några typfall av behövande kartläggs i två länder med vitt skilda välfärdspolitiska traditioner: Finland, representerande en generell politik, och Australien, med en utpräglat selektiv. De intervjuade tillfrågades om sin vilja att på offentlig basis stödja handikappade, ofrivilligt arbetslösa, frivilligt arbetslösa och fullt friska, icke arbetande (där de båda sistnämnda kategorierna naturligen sammanfaller ganska väl). Resultatet av undersökningen är att välfärdsopinionen i de båda länderna stämmer mycket väl överens när det gäller de behövande grupperna, handikappade och ofrivil-

ligt arbetslösa; de australiska intervjuade är något mer generösa mot de handikappade i sina svar än de finländska. Skillnaden är större när det gäller kategorin »icke-behövande«; 45 procent av australiensarna är inte beredda att skjuta till någonting, medan motsvarande finländska siffra är 15 procent. De flesta finländska intervjuade förordar dock en tämligen blygsam stödnivå – mellan en fjärdedel och hälften av en genomsnittlig industriarbetarlön.

Undersökningen ger alltså stöd för tanken att det bakom attityden gentemot hjälpbehövande ligger en skälighetsbedömning; den mänskliga som råkar ut för något hon inte är ansvarig för anses berättigad till stöd, medan den som bedöms vara ansvarig för sina egna problem inte väcker samma reaktion. Denna skälighetsbedömning förefaller alltså tämligen oberoende av välfärdspolitisk regim när det gäller dem som uppenbarligen utan eget förvållande råkat i svårigheter, medan den finländska välfärdsopinionen förefaller mer beredd att ta ett allmänt ansvar för medborgarnas försörjning oberoende av bakgrund, låt vara på en låg nivå.

Detta rör sig om en begränsad undersökning, men stöd för den bakomliggande hypotesen kan fås också från historiskt empiriskt material. Exempelvis har lagstiftningen i OECD-länderna rörande stöd till ensamstående mödrar under lång tid präglats av just den typ av skälighetsbedömningar som diskuterats ovan.³³ De kvinnor som blivit ensamstående försörjare till följd av makes olycka eller dödsfall har varit prioriterade, medan undantag i vissa stater å andra sidan gjordes för mödrar vilkas barn hade »fader okänd«.

Sammanfattningsvis belyser det refererade materialet hypotesen kring stödet för olika program inom välfärdspolitikens område. Stödet för de verkligt utsatta grupperna förefaller inte vara särskilt beroende av regimen; om något kan sägas, är det snarare att de mest utsatta grupperna har ett starkare stöd i den selektiva australiska traditionen. De skandinaviska länderna uppvisar sannolikt ett mer allmänt stöd för välfärdspolitik av diffus karaktär. Fortfarande kvarstår frågan om kausaliteten, dvs. om detta diffusa stöd är en konsekvens av den välfärds-

politiska regimen eller av mer djupgående värderingsskillnader.

Dessbättre behöver denna fråga inte besvaras för att policydiskussionen om välfärdspolitikens utformning ska kunna föras vidare. Det avgörande är nämligen inte om orsakssambandet i de olika länderna gått i den ena eller andra riktningen utan om den stora offentliga omfördelningsbudgeten varit *nödvändig* för att uppnå den åsyftade utjämningen. Korpi och Palme antyder själva att detta inte är fallet genom att göra ett undantag för Finland, som valt en delvis annorlunda administrativ lösning men ändå värdemässigt hör till den nordiska familjen och också har en jämn fördelning av den disponibla inkomsten. Detta exempel antyder att man även med bibehållna ambitioner i fördelningshänseende bör ha goda möjligheter att finna alternativa administrativa och tekniska lösningar på välfärdspolitikens problem. En tills vidare öppen fråga är om det går att finna sådana alternativ som är att föredra även i andra avseenden, exempelvis avseende enkelhet eller incitamentsriktighet.

Beteendeindikatorer

Det finns väsentligen två huvudvägar att nå kunskap om människors åsikter om en viss politik. Den ena är att fråga; det är en förhållandevis enkel metod, men enkäter har sina risker, i synnerhet på politiskt laddade områden. Röstning i allmänna val är en form av preferensyttring, men den är svårtolkad när det gäller enskildheter, eftersom partierna erbjuder knippen av politiska lösningar. Den andra huvudvägen är att observera beteenden och indirekt söka utröna vilka värderingar människor hyser. Beteendet är en säkrare indikator när den fungerar, men även denna väg har naturligtvis sina risker.

Att avläsa preferenser via beteendet är en standardväg i ekonomiska sammanhang. Som framgick av avsnitt 3.5 finns dock situationer (»fångarnas dilemma») i vilken strukturen på beslutsproblemet kan leda till utfall som inte speglar de inblandades faktiska preferenser. Vad man i sådana situationer kan avläsa är hur stark normen att välja

ett samarbetsalternativ är. Detta ger i sin tur en indikation om den faktiska värdestrukturen bland de berörda, åtminstone om man kräver någon överensstämmelse mellan de normer en person säger sig omfatta och dennes faktiska handlande.

En indikation på den faktiska betalningsviljan för den offentliga sektorns tjänster får man från skattemoralen. Även här finns betydande metodologiska problem, eftersom de flesta svenskar inte har någon större möjlighet att undandra sig beskattning. De undersökningar som gjorts av skattemoralen i landet är därför svårtolkade.³⁴ Riksskatteverket uppskattar intäktsbortfallet till mellan 80 och 90 miljarder kronor, eller 10 procent av den totala skattesumman. Siffran är dock som sagt svårtolkad, eftersom den beror på både skattesystemets effektivitet och på moralen på området.

Några av skattehöjningarna de senaste åren har stött på motstånd bland relativt breda väljargrupper, såsom höjningen av fastighetsskatten och punktskatten på tobak. Olaga hantering av de punktskattebelastade varorna är en indikator på systemets legitimitet, men även här är mörkertalen betydande och uppskattningarna svårtolkade.

När det gäller förmånssidan kan stödet för den förda politiken avläsas dels i förekomsten av fusk och oegentligheter, dels i förtroendet för systemets hållbarhet. RRV:s studier av olika former av fusk utmynnade i en uppskattning av fuskets omfattning på några procent av det totala flödet.³⁵ Det bör sägas att den tillämpade definitionen var strikt. Liksom i skattefallet är siffran svårtolkad, eftersom den beror av både solidariteten med systemet och de faktiska möjligheterna att fuska.

Det allmänna förtroendet för socialförsäkringssystemen förefaller vara relativt gott. Även denna variabel är dock svår att tolka, eftersom den förutom det värderingsmässiga stödet också mäter förtroendet för det offentliga möjligheter att klara sina åtaganden. Komplementens ekonomiska villkor – eventuell avdragsrätt för pensionssparande etc. – har naturligtvis också betydelse. Att de fackliga organisationerna förhandlat fram tillägg till de offentliga systemen i form av avtalsförsäk-

ringar är en indikation på att man velat komplettera de offentliga systemen. Under det senaste decenniets diskussioner om reformering av pensionssystemet har antalet privata tilläggsförsäkringar ökat kraftigt, men sparande i privatekonomiskt effektiva former kan i sig inte tas till intäkt för bristande förtroende. Om det är något som varit oroande under senare decennier är det Sveriges internationellt sett låga sparkvot; skattereformen hade ju som ett av sina huvudsyften just att öka denna genom att göra sparande mer attraktivt, men efter de första årens kraftigt höjda sparkvot har siffrorna under de senaste åren återgått till historiskt mer normala, låga värden.

Röstning

Att utnyttja röstbeteende för att avläsa politiska attityder är som nämnts problematiskt. En första förutsättning är att det finns partier som för fram alternativ som skiljer sig väsentligt från varandra. Därutöver krävs att frågan är tillräckligt stor för att ge utslag i ett allmänt val. Mycket enkelt kan man konstatera att enigheten bland de politiska partierna om välfärdspolitikens huvuddrag varit stor; inget parti har under senare decennier lanserat radikalt avvikande förslag rörande de viktiga komponenterna i systemet. Där åsiktsskillnader rått, t.ex. i pensionsfrågan, har de inte varit större än att det varit möjligt att nå fram till breda kompromisser. Detta är en indikation på stabilitet. Om detta berott på politikens faktiska utformning eller på en relativt homogen värdestruktur bland de politiska partierna och deras väljare är svårt att avgöra. Samma stabilitet har som framgått i stort sett rått i de länder som har valt en annan välfärdspolitisk regim; genomgripande kursändringar är sällsynta.

Attityder till välfärdsstaten

Svallfors tidigare berörda undersökningar innehåller ett relativt stort antal frågor kring medborgarnas attityder till olika delar av välfärdspolitiken.³⁶ Kort sammanfattat har undersökningarna hävdats tyda på en

allmänt positiv attityd till en ambitiös välfärdspolitik finansierad med internationellt sett höga skatter och dessutom ett stöd för generella program och en mer kritisk attityd till selektiva program. Det finns dock flera problem med dessa tolkningar. Eftersom detta material citeras ganska ofta till stöd för vad som kallas en generell politik, finns det anledning att diskutera det tämligen utförligt. Svallfors undersökningsresultat rörande opinionsläget 1992 framgår av tabell 4.5.

Svallfors (1996b) kommenterar tabellen på följande sätt: »Jämför vi opinionsstödet för de olika programmen, ser vi att en klar skiljelinje går mellan de selektiva och generella programmen. Social- och bostadsbidragen har ett mycket lägre stöd än t.ex. sjuk- och hälsovård. Även om det bara är en minoritet som förespråkar nedskärningar av de selektiva programmen är skillnaderna mot de mer generella programmen påtagliga.« Argumentet bygger alltså på tanken att de selektiva programmen skapar en kategorisering bidragsberättigade/icke-bidragsberättigade och att de senare uppfattas negativt av majoriteten.

Tabell 4.5 Attityder till frågan »Skatterna går till olika ändamål. Anser Du att den mängd skattepengar som går till de ändamål som nämns nedan bör ökas, hållas oförändrade, eller minskas?« Siffrorna avser 1992. Antalet tillfrågade var ca 1 500.

Andel av de tillfrågade som vill öka/minska utgifterna, procent.	Kategori utgifter
Sjuk-och hälsovård	52,7/4,4
Stöd till äldre (pensioner, äldreomsorg m.m.)	60,3/1,7
Stöd till barnfamiljer (barnbidrag, barnomsorg m.m.)	31,8/14,5
Bostadsbidrag	13,1/38,4
Socialbidrag	13,2/26,3
Forskning och högre utbildning	37,6/7,3
Den vanliga skolan (grundskolan och gymnasieskolan)	50,1/1,0
Sysselsättningspolitiska insatser	61,7/7,0
Statlig och kommunal administration	2,5/71,0
Bostadssubventioner	13,1/30,4

Källa: Svallfors (1996).

Det finns anledning att ifrågasätta denna argumentationslinje. Problem kring validitet och reliabilitet i enkätundersökningar är välkända. Svaren visar sig erfarenhetsmässigt bero ganska starkt på frågornas formulering. Till och med ordningsföljden hos frågorna påverkar resultatet.³⁷ Kangas rapporterar om frågeformatets inflytande på enkätsvaren i just den typ av värderingsrelaterade frågor som är aktuella i välfärdspolitiska sammanhang.³⁸ Om frågorna börjar med att aktualisera det sociala sammanhanget eller den moraliska dimensionen, påverkar detta svaren i riktning mot en högre andel moraliskt ansvarsfulla svar. Inleder man i stället med det privatekonomiska perspektivet, färgar detta på samma sätt av sig på svaren på senare frågor.

Grundproblemet när man frågar en människa om hennes intresse för att tillföra resurser till området är naturligtvis att den tillfrågade inte konfronteras med någon budgetrestriktion. De flesta vill självfallet att viktiga områden som hälso- och sjukvård, undervisning, barnomsorg och socialförsäkringssystem ska ha tillräckligt med resurser för att fungera väl, men om man inte samtidigt tillfrågas om man i gengäld vill avstå ifrån något, är svaret av begränsat värde. Man gör inte automatiskt kopplingen till finansieringsbehovet, och även om den görs finns risken att man ser skatterna som en fri resurs i samhället. Om man hade hyst en genuin önskan att uttröna betalningsviljan, hade det varit naturligt att låta varje fråga följas av frågan »Om Du anser att resurserna till området x bör ökas, vad av Din privata konsumtion vill Du i gengäld avstå ifrån?« Ännu mer realistiskt vore det att inleda med att fråga hur stort utrymme av sin privata konsumtion den tillfrågade är beredd att avstå ifrån och därefter fråga hur vederbörande vill disponera detta utrymme över de olika politikområden som ingår i undersökningen. Även med en sådan mer realistisk fråga föreligger naturligtvis risken att den tillfrågade uppger något annat än sina verkliga åsikter, eftersom frågorna har en moralisk dimension samtidigt som svaren inte är kopplade till ett faktiskt betalningskrav. Att en viss procent av de tillfrågade i en undersökning säger sig vara villiga att erlägga högre skatt säger alltså inte så mycket om man tidigare ställt frågor om efterfrågan på offentliga tjänster utan budgetrestriktion.³⁹

En inbyggd slagsida i enkäten ligger också i att konkreta offentliga projekt ställs mot en abstrakt uppoffring i form av högre skatt. Som en illustration till problemet kan man vända på obalansen och ställa konkreta privata projekt mot abstrakta offentliga uppoffringar, exempelvis enligt följande: »Skulle du kunna tänka dig sänkt skatt om du kunde använda de frigjorda medlen till en utrikesresa, nya kläder och skor eller en CD-spelare?»

Det finns ytterligare aspekter på frågornas formulering som kan vara av betydelse för utfallet. Negativt respektive positivt laddade ord påverkar svaren. Exempelvis kan de olika delsystemen i välfärdspolitik rubriceras som »stöd» eller »bidrag», där det förstnämnda är positivt laddat och det andra negativt. I frågorna kring selektiva kontra generella system kan detta få systematiska effekter. I nedanstående uppställning har några alternativ till mer eller mindre värdeladdade formuleringar ställts mot varandra. De kursiverade alternativen är de som utnyttjats i Svallfors undersökningar.

Systemrubrik, positiv	Systemrubrik, negativ eller neutral	Selektivt/generellt
<i>Sjuk- och hälsovård</i>	Sjukvårdsapparaten	Generellt
<i>Stöd till äldre</i> (pensioner, äldreomsorg etc.)	Pensioner, bostadstillägg, vårdcentraler etc.	Övervägande generellt
<i>Stöd till barnfamiljer</i> (barnbidrag, barnomsorg etc)	Barnbidrag, daghem etc.	Övervägande generellt
Stöd till boendet	<i>Bostadsbidrag</i>	Selektivt
Stöd till samhällets svagaste grupper	<i>Socialbidrag</i>	Selektivt
<i>Sysselsättnings- politiska insatser</i>	Arbetslöshets- understöd	Generellt

Som framgår av uppställningen används överlag positivt laddade rubriker för de generella systemen och negativt laddade för de selektiva. Det är därför svårt att avgöra om det är den administrativa utformningen på systemen eller frågornas formulering som har styrt svaren.⁴⁹

4.6 Kostnader

Vid en bedömning av effektiviteten hos en politik måste både uppnådda resultat och kostnader beaktas. Effektivitet definieras löst uttryckt genom relationen mellan resultat och kostnader. Eftersom resultaten mäts längs ett flertal dimensioner, är det dock knappast att vänta att frågan om politikens effektivitet ska få ett entydigt svar. Det kan också finnas budgetrestriktioner som innebär att ett visst policyalternativ inte kan implementeras därför att kostnaderna är alltför höga, trots att det i den relativa meningen framstår som kostnadseffektivt.

Allokeringskostnader

I föregående kapitel indelades kostnader för välfärdspolitiken i allokeringskostnader, läckage och administrativa kostnader. För en rättvisande bild av kostnadsaspekten krävs dels åtminstone en grov uppskattning av den relativa storleken hos dessa tre kategorier, dels hur de varierar med välfärdspolitisk regim.

Den härledning av allokeringskostnaden som genomfördes i avsnitt 3.6 avser effekterna på arbetsutbudet av en inkomstskatt. Skatter påverkar emellertid priser och lönebildning i allmänhet, och det krävs därför en allmän-jämvikts-ansats för att någorlunda korrekt beskriva effekterna av de offentliga ingreppen och uppskatta kostnaderna. Hansson (1984) representerar ett tidigt svenskt försök. Kostnaden beror både på skattens utformning (skattebas, skattesats) och ändamålet med skatten. Skattereformerna 1983 och 1991 innebar försök att minska kostnaderna med ett i stort bibehållet skattetryck. Partiella analyser som gjorts efter reformerna bekräftar att allokeringskostnaderna har

Tabell 4.6 Marginell överskottsbörda i procent för tre olika antaganden om elasticiteten på arbetsutbudet enligt beräkningar av kommittén för utvärdering av skattereformen.

	Kompenserad arbetsutbudselasticitet m.a.p. marginell lön efter skatt		
	0,05	0,11	0,25
<i>Marginell skattekil i procent</i>			
industriarbetare 1988	12,7	31,6	121,8
genomsnittlig arbetsinkomst 1988	14,6	37,8	175,0
tjänstemän 1988	22,0	65,3	2 280,0
högre tjänstemän 1988	41,0	192,5	ej def.
industriarbetare 1991	8,2	19,0	54,7
genomsnittlig arbetsinkomst 1991	8,6	20,1	59,0
tjänstemän 1991	13,4	33,9	139,1

Källa: SOU 1995:104, bil. 1, s. 243.

sjunkit som ett resultat av reformerna.⁴¹ Uppskattningarna är dock generellt osäkra, och någon enighet kan inte sägas råda om resultaten. Aronsson och Palme uppskattar på basis av arbetsutbudseffekten dödviktsförlusten till följd av skatte- och bidragssystem efter skattereformen 1991 till 32 procent av skatteintäkterna. Kommittén för utvärdering av skattereformen presenterade sina uppskattningar i form av osäkerhetsintervall, vilka indikerar hur stor osäkerhet som faktiskt råder (tabell 4.6).

En marginell överskottsbörda på 30 procent innebär att kostnaden för den skattefinansierade verksamheten är 0,30 kronor per skatte-krona *utöver* den skatte-krona man avstår. Som framgår av tabell 4.6 är osäkerheten stor beroende på att den för skattningen centrala arbetsutbudselasticiteten inte är känd med någon noggrannhet; kommittén har därför valt att illustrera utfallet för tre olika värden på elasticiteten som definierar ett osäkerhetsintervall. De låga värdena är tänkbara, och förlusterna är då måttliga, men det finns alltså en risk att de höga värdena är korrekta, i vilket fall de samhällsekonomiska förlusterna är betydande.

Det framgår också att skattereformen 1990–91 reducerade överskottsbördan väsentligt. Sedan reformen har emellertid marginalskatten höjts.

Det framgår också att den totala överskottsbördan blir stor för höga skatteuttag även om man antar att det är de lägsta värdena som gäller. De direkta löneskatterna uppgår till närmare 400 miljarder kronor exklusive de sociala avgifterna på omkring 300 miljarder kronor. En konsekvens blir att denna post dominerar över både läckage- och administrationskostnaderna i den totala kostnadsbilden.

Som beskrevs i föregående kapitel är frågan om sambanden mellan skatte- eller utgiftskvot och ekonomisk tillväxttakt både tekniskt komplicerad och omstridd. Vissa har rapporterat en klar negativ effekt på tillväxten av en stor offentlig sektor; dessa uppskattningar tyder på att en ökning av den offentliga sektorns storlek med 10 procentenheter av BNP skulle ge mellan 0,5 och 1 procents lägre ekonomisk tillväxt per år.⁴² Andra forskare förnekar att några sådana slutsatser kan dras.⁴³

Om samband mellan den offentliga sektorns storlek och den ekonomiska tillväxten är svåra att belägga, är läget något klarare när det gäller skattesystemets utformning. Widmalm (1996) analyserar effekterna av skattesystemets sammansättning och grad av progressivitet på den ekonomiska tillväxttakten och etablerar några resultat som visat sig robusta trots mycket högt ställda krav på stabilitet under variation av förutsättningarna (s.k. *extreme bounds analysis*). Materialet är hämtat från OECD-länderna under perioden 1965–90.

Det första stabila resultatet är att om inkomstskattens andel av den totala skatten är hög, påverkas tillväxten negativt. Skatt på varor och tjänster och bolagsskatt är mindre tillväxthämmande än inkomstskatten. Ett av syftena bakom skattereformen 1990–91 var också att förändra den totala skattebelastningen i denna riktning.

Det andra likaledes stabila resultatet är att graden av progressivitet också inverkar negativt på tillväxttakten. Termen *progressivitet* har här en något annan innebörd än den gängse och definieras som den automatiska tillväxten i skatteintäkter när ekonomin växer med 1 procent;

progressiviteten är alltså 1 om skatteintäkterna växer proportionellt mot ekonomin. Ett skattesystem kan alltså vara progressivt i den gängse meningen, utan att vara det i här använd mening, under förutsättning att skatteskalorna successivt justeras så att skattekvoten inte växer automatiskt när ekonomin och reallönerna växer. Sverige hade under den aktuella perioden en progressivitet på i genomsnitt 1,8, vilket är högt men inte unikt; andra länder med hög progressivitet under den studerade perioden är Danmark, Luxemburg, Nya Zeeland, Spanien och Schweiz.

Det uppskattade sambandet är att en progressivitet på 1 procentenhet enligt tre olika skattningar ger 1, 0,8 respektive mellan 0,4 och 0,5 procents lägre tillväxttakt. Om man antar ett värde inom detta intervall på 0,75 innebär det för Sveriges vidkommande att tillväxthastigheten i ekonomin hade varit 0,6 procentenheter högre per år om skattesystemet hade varit sådant att skatteinkomsterna vuxit proportionellt mot ekonomin. Annorlunda uttryckt hade BNP-nivån varit drygt 16 procentenheter högre 1990 än den faktiskt var. Samtidigt innebar den snabba tillväxttakten hos den offentliga sektorn att den tog 22 procent större utrymme i anspråk inom ramen för den lägre BNP:n. Nettot av dessa båda effekter är en 5 procent högre real offentlig sektor än man skulle ha haft om skattekvoten förblivit på 1965 års nivå. Priset för denna har dock, om kalkylen är korrekt, varit högt, eftersom uppföringen i privat konsumtion har varit stor.

Nedanstående jämförelse (tabell 4.7) mellan Sverige och OECD-området för en något längre period, 1960–97, ger en koncentrerad bild av förloppet.⁴⁴ Under den aktuella perioden har det köpkraftsjusterade utrymmet för privat konsumtion, offentlig konsumtion och investeringar förändrats på det sätt som tabell 4.7 visar.

De sedvanliga reservationerna är nödvändiga i samband med resultat som framräknats med hjälp av aggregerade data, även om de i denna undersökning visat sig klara högt ställda krav på robusthet. Trots resultatens stabilitet och ekonomiska rimlighet kan de inte sägas belägga att ett orsakssamband mellan skattesystem och tillväxttakt faktiskt före-

Tabell 4.7 Ökningen av privat konsumtion, offentlig konsumtion och investeringar i Sverige och OECD-området (22 länder) under perioden 1960–97 (procent, köpkraftsjusterat, 1990 års priser).

	Privat konsumtion	Offentlig konsumtion	Investeringar
Sverige	40,8	30,0	12,8
OECD-genomsnitt (22 länder)	95,5	18,0	33,0

Källa: Schubert (1998).

ligger. Kalkylen rörande vad som skulle ha hänt om Sverige valt en annan väg beträffande den offentliga sektorns utveckling har därför karaktär av räkneexempel.

I en översikt över forskningen om den offentliga sektorns kostnader sammanfattar Slemrod (1998) kunskapsläget på följande sätt: »De extrema uppskattningarna av den marginella välfärdskostnaden för skatteintäkter är nästan säkert felaktiga. Den är inte försumbar, och den är inte heller 2,5 dollar per dollar skatt; den är avgjort högre i en ekonomi där halva BNP går till offentliga sektorn än i en ekonomi där den offentliga andelen motsvarar en tredjedel.«

Diskussionen om skatte- och utgiftssystemens effekt på ekonomin i stort är dessbättre inte beroende av att man lyckas etablera odiskutabla samband mellan skattekvoten och den ekonomiska tillväxttakten. Det går att analysera enskilda skatter eller grupper av utgiftssystem separat och diskutera om de kan utformas på ett mer effektivt sätt oberoende av vilka samband som eventuellt gäller på den aggregerade nivån. Om man eftersträvar ett visst mått av omfördelning och finner att detta kan åstadkommas med ett mindre totalt flöde genom den offentliga sektorn, bör detta allvarligt övervägas när dödviktsförlusten även efter den senaste skattereformen uppskattas till ovan nämnda nivåer. Om man därtill finner att bristande koordination mellan olika delar av den offentliga sektorns skatte-, avgifts- och utgiftssystem leder till hög-

re margineffekter än vad som är nödvändigt för att åstadkomma den eftersträvade omfördelningen, är detta ett starkt argument för att se över ansvarsfördelningen mellan de olika instanserna.

Läckage

De sektorer som är särskilt relevanta ur läckagesynvinkel är sådana som producerar varor eller tjänster för vilka riktade överföringar till hushållen utgår eller som producerar direkt för offentligfinansierad konsumtion. Problemen förvärras om sektorn i fråga präglas av begränsad konkurrens.

Systematiska undersökningar av läckageproblemet saknas. Det finns dock studier av enskilda sektorer som kan ge en uppfattning om storleksordningen. Pyddoke (1983) analyserade subventioner till några sektorer och fann varierande resultat beroende på utbuds- och efterfrågeförhållanden på berörda marknader. För jordbruksstödet finns omfattande studier av läckageproblemet.⁴⁵

Byggnadssektorn är intressant eftersom problemen här anknyter direkt till diskussionen om selektiv kontra riktad politik. Det svenska offentliga stödet till boendet dominerades tidigare helt av ett massivt stöd på produktionssidan, som efter hand kompletterades med ett riktat stöd till barnfamiljer med låga inkomster i form av bostadsbidrag. Under 1990-talet har den förstnämnda stödformen dragits ned, mellan 1994/95 och 1998 från 32 till 12 miljarder. Bostadsbidraget har expanderat, dock i väsentligt mindre omfattning. Med oförändrade regler hade det uppgått till 12 miljarder kronor, att jämföra exempelvis med barnbidraget, ca 17 miljarder kronor. Som Konkurrensverket i olika sammanhang visat uppvisar byggsektorn en ur konsumentsynvinkel ogynnsam konkurrensbild, med en internationellt sett hög prisnivå. Det finns alltså starka skäl att förmoda att den andel av produktionsstödet som kommit producenterna till godo varit hög. Vad gäller bostadsbidraget är den risken mindre.

En annan risksektor ur läckagesynvinkel är hälso- och sjukvårdssektorn. Läkemedelsindustrin och producenter av hjälpmedel till sjuka

och handikappade är exempel på producentkollektiv som är mottagare av en del av de betydande offentliga subventionerna till denna sektor.

När det gäller läckage i den trängre meningen – överföringar till mottagare som enligt regelverket inte är berättigade – har kunskapsläget förbättrats de senaste åren genom utredningsinsatser från Riksrevisionsverket på uppdrag från riksdag och regering (RRV 1995b). Det bör understrykas att RRV i dessa studier tillämpar en snäv definition av läckage – fusk i meningen otvetydigt felaktigt utbetalda bidrag. Med denna definition uppskattades läckaget från framför allt förtidspension, arbetslöshetsersättning, sjukskrivning och underhållsbidrag till mellan 5 och 7 miljarder kronor. Men även med reservation för den snäva definitionen torde det stå klart att den mer generella formen av läckage dominerar över den här aktuella.

Hur denna typ av systemfel beror av den välfärdspolitiska regimen är svårt att uttala sig om i generella ordalag. Alla transfereringssystem vilar på ett antal kvalifikationskrav, och hur stor risken för missbruk är beror på hur svårt det är att verifiera att dessa krav är uppfyllda. Detta är i sin tur mer avhängigt av kravens karaktär – om en person är sjuk eller berättigad till förtidspension av medicinska skäl, om vederbörande har oredovisade arbetsinkomster eller ej – än av graden av generalitet hos systemet.

Administrativa kostnader

Vad gäller de administrativa kostnaderna slutligen finns uppskattningar av dessa för ett antal system. En tidig studie gjordes för ESO av Statskontoret.⁴⁶ Den bekräftar att administrationskostnaden per transfererad krona varierar kraftigt mellan olika system. De system som bygger på kontroll av ett antal enkla parametrar och som därför i allt väsentligt kan skötas datoriserat har måttliga transfereringskostnader på 1 eller 2 procent av det transfererade flödet. Extremen i den andra riktningen utgjordes i ESO-rapporten av det tidigare bidragsförskottet,

vars administrationskostnader till följd av omfattande utredningskrav och ett ganska begränsat flöde uppgick till närmare 16 procent av det överförda nettobeloppet. Socialbidragets administrationskostnader har uppskattats ligga på ungefär samma nivå.⁴⁷

Resultat av det här slaget kan framstå som ett starkt argument för generella och mot selektiva system, och en viss tendens i den riktningen finns. Åter är det emellertid väsentligt att se till vilka faktorer som ligger bakom den högre administrationskostnaden. Vissa kvalifikationskrav kräver utredning och är i sig svårare att verifiera. Bostadsbidragets administrationskostnader är måttliga trots selektiviteten. Skälet till den jämförelsevis låga kostnaden är att prövningen sker mot lättillgängliga parametrar som antal barn, taxerad inkomst och bostadskostnad och inte kräver någon djupare utredning. Avstämning sker mot taxerad inkomst. Även ett selektivt system kan alltså vara kostnadseffektivt i denna begränsade mening.

För en värdering av olika lösningars effektivitet är det vidare totalkostnaden som är den viktiga; högre administrationskostnader per överförd krona för ett selektivt system ska vägas mot ett mindre flöde.

I värderingen av olika alternativ är det trots allt inte kostnadsjämförelser mellan enskilda system som är det avgörande utan kostnaden för administrationen av hela välfärdspolitiken. Mitchell m.fl. (1994) har jämfört administrationskostnaderna för transfereringarna i tio OECD-länder med varierande välfärdspolitisk regim. Resultatet visas i tabell 4.8.

Som framgår av tabellen finns inga klara samband ens mellan *relativ* administrationskostnad och välfärdspolitisk regim. Ett utpräglat selektivt land som Australien klarar sig väl i jämförelsen med Sverige. Mycket beror uppenbarligen på hur lösningen utformas i det enskilda landet.

En invändning som kan göras mot dagens administrativa hantering av socialförsäkringssystemet är att man inte utnyttjat de stordriftsfördelar som en generell lösning erbjuder. De helt dominerande delsystemen på socialförsäkringsområdet sköts av historiska – och, om Esping-

Tabell 4.8 Administrationskostnaderna i procent av överförda belopp för ett antal OECD-länder.

Land	Administrationskostnader, procent
Australien	2,4
Frankrike	4,9
Kanada	4,1
Nederländerna	3,2
Norge	1,9
Schweiz	7,0
Storbritannien	4,7
Sverige	2,5
Tyskland	2,8
USA	4,1

Källa: Mitchell m.fl. (1994), baserat på ILO-material.

Andersens analys är korrekt, strategiska – skäl av försäkrings- och arbetslöshetskassor som är självständiga juridiska personer. Ett antal andra myndigheter hanterar andra bidragssystem. En naturligare ordning hade varit att liksom när det gäller skatteförvaltningen ge *en* myndighet det övergripande ansvaret och via lokalkontor nå den erforderliga lokala servicenivån. Som jämförelse kan nämnas – även om förhållandena inte är fullt jämförbara – att skatteförvaltningen administrerar ett flöde på drygt 900 miljarder kronor årligen till en kostnad av 4,5 miljarder kronor, vilket ger en administrativ kostnad av 0,5 procent i relation till det administrerade flödet.

Bristerna med den nuvarande ordningen har påtalats i ett antal utredningar.⁴⁸ En samordning skulle inte bara skapa förutsättningar för rationaliseringsvinster av klassiskt slag utan också minska risken för olikheter i behandlingen av de försäkrade, minska risken för felaktiga utbetalningar som härrör från brister i samordning mellan de olika systemen, underlätta revisionsinsatser m.m.

Hur den administrativa kostnadsbilden beror av den välfärdspolitiska regimen är alltså svårt att ange. En orsak till detta är att det inom de olika kategorierna generell, korporativ och selektiv välfärdspolitik kan rymmas ett antal olika tekniska lösningar. Ett för alla gemensamt belopp oberoende av inkomst – så som barnbidraget är utformat – har rimligtvis ännu lägre administrationskostnader än system baserade på den inkomstbortfallsprincip som dominerar det svenska socialförsäkringssystemet.

Summering

För en någorlunda fullständig bild av kostnaderna för välfärdspolitiken krävs som framgått en skattning av både dödviktskostnaderna och de eventuella tillväxtkostnaderna till följd av skatteuttaget, läckagekostnaderna i vid mening och de administrativa kostnaderna. Även den summariska genomgång som gjorts ovan visar att den första av dessa kostnadskategorier klart dominerar, att den andra är näst störst och den tredje är klart minst. Vilka kostnadsförändringar en övergång till en annan välfärdspolitisk regim skulle innebära beror naturligtvis på vilket alternativ man tänker sig. Om man ser framför sig förändringar i riktning mot en mer genomsnittlig europeisk nivå på de offentliga utgifterna rör det sig om en sänkning av de offentliga utgifterna med omkring 10 procent av BNP eller mellan 150 och 200 miljarder. Tänker man sig en amerikansk nivå, kan den dubbla siffran vara ett riktmärke. Dessa siffror avser då välfärdspolitik i vid mening. Med ett antagande om dödviktskostnad på 10 procent av skatteintäkten, vilket är den nedre gränsen för osäkerhetsintervallet, skulle merkostnaderna för nuvarande politik jämfört med det europeiska referensfallet vara av storleksordningen 15–20 miljarder. Detta måste betraktas som en försiktig uppskattning.

Vad beträffar läckagekostnaderna är uppskattningen också osäker, men något tiotal miljarder innebär sannolikt en underskattning. Hela denna förlust kan självfallet inte elimineras vid en övergång till en annan regim, utan siffran anger en övre gräns för potentialen. De

administrativa kostnaderna slutligen kan kanske förändras med någon enstaka miljard i ena eller andra riktningen vid ett politikskifte.

Slutsatsen av detta är tämligen klar. En generell politik, baserad på ett omfattande offentligt åtagande, stora transfereringsflöden och en hög utjämningsambition, innebär merkostnader för samhället. Därmed är naturligtvis inte diskussionen om val av välfärdspolitik avslutad. Merkostnaderna måste vägas mot de vinster politikerna leder till i olika avseenden. Men det är väsentligt att inse att det rör sig om en avvägningssdiskussion.

4.7 Slutsatser: Är den svenska välfärdspolitik effektiv?

En sammanfattande bedömning av välfärdspolitikens effektivitet kräver en avvägning mellan resultat och kostnad. Låt oss inledningsvis summera resultaten.

När det gäller den offentliga sektorns allmänna effekter på *välfärden i vid mening* kan det konstateras att mätning efter de olika dimensioner som är aktuella ger något olika svar på vilka länder som varit mest framgångsrika. Sverige klarar sig väl i vissa avseenden, mindre väl i andra. Inom den grupp på ett tjugotal OECD-länder som normalt jämför sig med varandra intar de länder som har den största offentliga sektorn inte någon otvetydig tätposition i välfärdshänseende. Beträffande den viktiga indikatorn BNP per capita – som i någon mening är grundläggande för många av de övriga välfärdsindikatorerna – har Sverige fallit från 1960-talets slut och ligger i dagsläget omkring 15 procent under genomsnittet för denna grupp OECD-länder.

Koncentreras intresset i stället till *välfärdens fördelning*, visar sig de nordiska länderna och Benelux-länderna inta tätpositionerna, men ordningen beror på vilken fördelningsindikator som används (Gini-koefficient, fattigdomskvot eller fattigdomsgap). Gini-koefficienten

för disponibel inkomst i Sverige är enligt Luxemburgstudien 0,22. Koncentreras intresset till den fattigaste delen av befolkningen är bilden mer blandad. Även vissa länder med selektiv politik minskar fattigdomsgapet effektivt.

Om man i stället för enskilda år ser till längre tidsperioder minskar inkomstspridningen. De existerande forskningsresultaten pekar på en minskning med åtminstone 10 till 15 procent vid en horisont på 5 år, 30 till 40 procent vid en horisont på några decennier och 40 till 50 procent om man ser till livsinkomster. Gini-koefficienten för Sverige hamnar för den längre horisonten i intervallet 0,11–0,13.

Vidgar man därtill inkomstbegreppet och räknar in icke-marknadsanknuten produktion i hushållen minskar spridningen ytterligare. De studier som finns av svenskt och brittiskt material visar att ett utvidgat inkomstbegrepp minskar spridningen med ytterligare 20 till 40 procent. Den resulterande Gini-koefficienten skulle då hamna någonstans i intervallet 0,07 och 0,1. Mot bakgrund av att Gini-koefficienten 0 motsvarar en helt jämn fördelning måste detta sägas innebära en mycket långt driven utjämning.

De skandinaviska länderna åstadkommer uppenbarligen en betydande jämnhet i fördelningen av de materiella resurserna. Det är också klart att den offentliga sektorn genom skatte- och transfereringspolitiken spelar en stor roll för detta resultat, både för enskilda år och för livsinkomster. De resultat rörande den skandinaviska välfärdspolitikens betydelse i detta avseende som Korpi och Palme publicerat måste dock tolkas försiktigt. Det tycks finnas en tendens till större jämlikhet i länder med en stor offentlig sektor, men den politiska traditionen inom respektive land spelar uppenbarligen stor roll för den utformning politiken ges inom ramen för den valda välfärdspolitiska regimen. Handlingsutrymmet inom dessa ramar framstår i själva verket som ganska betydande.

När det gäller *integritetsaspekten* förefaller den svenska välfärdsmodellen inte ha några stora problem. Svenska hushåll förefaller överlag

acceptera att myndigheterna har omfattande information om inkomst- och förmögenhetsförhållanden, samlevnadssituation etc., i utbyte mot ett långtgående ansvarstagande från det offentligas sida för den enskilda välfärden. Denna aspekt är starkt traditionsberoende. Befolkningen i länder som USA och Australien förefaller ha ett mer distanserat förhållande till staten och dess företrädare.

Stigmatisering framstår inte heller som något större problem för välfärdspolitiken. Socialbidraget är det enda system där denna aspekt kan tillmätas någon betydelse. I den mån stigmatisering förekommer har den mer samband med de faktorer som ligger bakom beroendet av ett visst välfärdssystem än med den välfärdspolitiska regimen som sådan. Den aktuella politiken innehåller omfattande, starkt selektiva system som inte ger upphov till någon stigmatisering, såsom handikappstödet och bostadsbidraget.

Ur *strategisk* synvinkel framstår politiken som framgångsrik. De omfattande välfärdssystemen har en dokumenterad förmåga att balansera marknadskrafterna som styrmekanismer i resursfördelningen. Även om det finns delade meningar om hur stora effekterna är på lönebildning, sjukfrånvaro etc., dominerar åsikten att sådana effekter föreligger.

Också mot bakgrund av syftet att skapa legitimitet för politiken och garantera stabilitet över tiden har den förda politiken varit strategiskt framgångsrik. Grunddragen i välfärdspolitiken har stöd över ett tämligen brett politiskt spektrum. En ofta framförd hypotes är att detta beror på att en så stor del av befolkningen är starkt ekonomiskt beroende av den offentliga sektorn, men som visas av strategiska modeller behöver ett sådant orsakssamband inte föreligga. En väsentlig del – osäkert hur stor – av den offentliga expansionen under efterkrigstiden är efterfrågestyrd. Detta ska å andra sidan inte avhålla från sökande efter mer effektiva policyalternativ än dagens.

Politiken har alltså över lag varit framgångsrik, när den utvärderas mot de mer eller mindre explicit formulerade målen. *Kostnaderna* för den förda politiken har å andra sidan varit betydande. Förespråkare för den skandinaviska välfärdsmodellen och en vidhängande hög skattekvot har ofta inskränkt kostnadsdiskussionen till de administrativa kostnaderna i snäv mening. Som framgått är detta vilseledande. De dominerande kostnadsposterna härrör inte från administrationen utan från dödviktsförlusterna från ett högt skattetryck och läckage till icke avsedda mottagare av de offentliga subventionerna och transferreringarna. Som framgått kan dessutom vissa selektiva system hävda sig väl även när det gäller administrativa kostnader.

Det är, av skäl som presenterats i texten, svårt att belägga otvetydiga samband mellan den offentliga sektorns storlek och den ekonomiska tillväxttakten. Mer partiella kostnadsuppskattningar ger dock en uppfattning om betydande förluster till följd av skatternas snedvridande effekter även efter den senaste skattereformen. Den relativt starka progressiviteten i det svenska skattesystemet, som lett till en automatisk ökning av skattekvoten när ekonomin växt, har av allt att döma medfört en sänkning av tillväxttakten i ekonomin.

Sammanfattningsvis har den svenska välfärdspolitiken mot bakgrund av sina huvudsyften – att omfördela materiella resurser och att skapa en rimligt bred politisk enighet kring den förda politiken – varit framgångsrik. *Kostnaderna* i form av ett mindre samhällsekonomiskt utrymme att fördela förefaller å andra sidan ha varit betydande. Vad man är beredd att ge upp i form av samhällsekonomiskt utrymme för att åstadkomma en viss utjämning av de disponibla inkomsterna inom landet är naturligtvis avhängigt av politiska prioriteter. Men det är fullt möjligt att en mer pluralistisk bild av fördelningsproblemet än den som dominerat den svenska välfärdsforskningen – en bild baserad på utjämning av möjligheter snarare än disponibel inkomst, längre tidshorisont än enskilda år och ett bredare inkomstbegrepp – hade genererat en annan politik även med rådande politiska värderingar.

Diskussionen slutar inte här, med ett konstaterande att det finns olika värderingar av fördelning och tillväxt. Även för den som har hög ambitionsnivå i utjämningshänseende och som eftersträvar en generellt definierad välfärdspolitik med bred uppslutning – och kanske just för den som hyser denna uppfattning – är det av centralt intresse att den förda politiken är effektiv, dvs. når sina mål till lägsta möjliga kostnad. Det är en analys av denna aspekt som är ämnet för följande kapitel.

5 • EN EFFEKTIVARE VÄLFÄRDSPOLITIK

I botten på den generella välfärdspolitiken ligger en god idé. Tanken är att det bortom individers och hushålls sökande efter materiell välfärd på en rimlig och tillräckligt säker nivå finns ett intresse av social sammanhållning, och att graden av social sammanhållning påverkas av hur vi utformar vår ekonomiska och sociala politik. Det institutionella sammanhang i vilket diskussionen om denna politik äger rum har betydelse för vilken politik som kommer att föras.

Steget från en god idé till praktisk politik är emellertid långt och svårt. Som har framgått av den tidigare diskussionen är själva begreppet »generell välfärdspolitik« besvärande otydligt och används ofta på ett motsägelsefullt sätt. Olika människor lägger in olika betydelser och använder begreppet som plattform för att förorda alternativ som inte har särskilt mycket med generalitet att göra utan motiveras av helt andra skäl.

Till detta kommer att de offentliga systemen nu är så omfattande och så komplicerade att det är svårt att få en klar bild av vilka effekter de offentliga ingreppen faktiskt har. Vill man exempelvis få en bild av det offentliga stödet till barnfamiljer och dess effekter krävs inte bara uppgifter om skatteskalor, barnbidrag och kostnader för barnomsorg och grundläggande utbildning. Det behövs också en sammanställning av en mångfald olika barnomsorgstaxor, eftersom många kommuner bedriver fördelningspolitik på lokal nivå genom att i varierande utsträckning tillämpa inkomstberoende avgiftssystem. Till det-

ta kommer i förekommande fall bostadsbidrag, regler för återbetalning av studiemedel och andra offentliga system som inte är primärt avsedda för barnfamiljer men som påverkar den familjeekonomiska situationen.

Både den genomsnittliga väljaren och debattörer med olika politisk hemvist bär i betydande utsträckning på osäkra eller felaktiga föreställningar om hur dessa system fungerar. Bara det faktum att det krävs år av kvalificerade forskarinsatser för att få en uppfattning om den faktiska effekten på fördelning och beteende av olika delsystem – arbete som dessutom ofta utmynnar i viss osäkerhet – kan i sig anses vara skäl för ökad transparens i den förda politiken.

I detta kapitel görs ett försök att skissera en välfärdspolitik som bevarar den goda idén bakom en generell politik men genomför programmet på ett effektivare sätt än dagens. Skissen visar kvalitativt hur en effektiv omfördelning bör åstadkommas och hur olika ambitionsnivåer i fördelningspolitiskt hänseende återspeglas. Denna grova skiss kan på översiktlig nivå relateras till de tre välfärdspolitiska regimer som kallas selektiv, generell med enhetlig nivå respektive omfattande generell politik enligt skandinavisk modell. Även om analysen är kvalitativ till sin natur har den alltså relevans för valet av välfärdspolitik strategi.

Jämförelsen med den faktiskt förda politiken visar på stora skillnader gentemot en effektiv politik och därmed effektivitetsförluster. Det finns alltså av allt att döma utrymme för att höja den genomsnittliga välfärden i samhället med bibehållen ambitionsnivå i fördelningshänseende.

5.1 Omfördelningens avvägningsproblem

Motiv för omfördelning

Det finns i det här sammanhanget ingen anledning att fördjupa sig i en diskussion om motiven för omfördelning av de materiella resurserna och förutsättningarna i samhället. Det är tillräckligt att konsta-

tera att det finns en samhällelig efterfrågan på en sådan omfördelning som är tillräckligt stark och brett förankrad för att den ska komma till uttryck i en demokratisk beslutsprocess. Eftersom den rådande fördelningen kan hävdas ha drag av kollektiv nytthet, är det också motiverat att den kommer på den politiska agendan. Utan offentliga ingrepp i form av institutionaliserad omfördelning kommer omfördelningen med all sannolikhet inte att få en omfattning och en stabilitet som återspeglar den faktiska efterfrågan. Omfördelningen måste därför bli obligatorisk och skattefinansierad. Samtidigt är det naturligtvis ett krav att den omfördelande aktiviteten inte ges en sådan omfattning och utformning att den förlorar sin politiska legitimitet.

Den centrala avvägningen

Statens omfördelande verksamhet drivs alltså av en social efterfrågan. Det finns en utbredd önskan att spridningen i disponibel inkomst efter den offentliga sektorns ingrepp ska vara mindre än spridningen hos den inkomstfördelning som genereras på arbetsmarknaden och andra relevanta marknader. Samtidigt är omfördelning inte kostnadsfri.

Om en grupp människor bedriver näringsfång, t.ex. jakt eller fiske, där resultatet av ansträngningarna är helt slumpmässigt och oberoende av vars och ens arbetsinsats, är det med gängse antaganden rationellt för dem att lägga sin fångst i en gemensam pool och dela lika. Genom ett sådant arrangemang ökar allas välfärd.¹

Om utfallet inte är slumpmässigt utan i någon utsträckning beror på arbetsinsatsen, gäller inte detta längre. Vid lika delning försvagas sambandet mellan den egna arbetsinsatsen och utfallet, och det finns risk för att arbetsinsatsen och därmed den totala resurstillgången påverkas negativt. Välfärden ökar i en sådan situation om bara en del av den egna fångsten går till den gemensamma poolen. Vad som är optimalt beror på den objektiva riskbilden, de inblandades attityd till risk och sambandet mellan incitament och arbetsinsats. Redan i enkla situationer av det här slaget blir lösningen alltså ganska komplicerad.

Om den resurs som ska fördelas är resultatet av befolkningens samlade ansträngning och tilldelningen vore lika för alla, oberoende av ansträngning, skulle incitamentet att arbeta uppenbarligen vara mycket svagt. En förutsättning för att ett sådant incitament ska bevaras är att det finns någon koppling mellan ansträngningen och den disponibla resursen efter skatt och omfördelning. Omfördelningen har alltså en kostnad, och en avvägning måste komma till stånd mellan ambitionen att omfördela och intresset av att ha något att fördela.

Att beakta resurstillgångens beroende av fördelningsmekanismen är nödvändigt för att fördelningsproblemet ska kunna ges en effektiv lösning. Den traditionella metaforen om kakan som ska fördelas måste kompletteras med insikten att kakans storlek förändras över tiden. För den del av befolkningen som har ett positivt nettoutbyte av fördelningen uppstår därvid ett avvägningsproblem: man kan genom att avstå från ett visst mått av omfördelning vinna mer på sikt än vad man förlorar i det korta perspektivet. Vad som är effektivast även ur snäv intressesynvinkel är alltså inte uppenbart utan beror på både hur man värderar inkomster på olika sikt och hur kakans tillväxt varierar med graden av omfördelning.

Mål för omfördelningen

Även om enighet råder om behovet av offentliga ingripanden i syfte att utjämna inkomstfördelningen, är inriktningen inte given. Vissa kan vara intresserade av att i första hand eliminera direkt fattigdom definierad i någorlunda absoluta behovstermer – mat och husrum på dräglig nivå, etc. – medan andra efterfrågar en mer allmän utjämning av levnadsbetingelserna. Det är inte uppenbart att dessa båda mål leder till samma politik, om den utformas effektivt, men det är samtidigt inte uteslutet att det kan vara så. Det är därför nödvändigt att utvärdera ett visst policyalternativ med flera måttstockar för att garantera att det uppfyller rimligt ställda krav i båda dessa avseenden.

Fördelningsmått

Som beskrevs i kapitel 3 finns det ett stort antal tänkbara mått på fördelningen av resurser över en viss population. Alla har sina företräden och svagheter, och det finns inget mått som entydigt kan rekommenderas oavsett syftet med undersökning av fördelningen. Gini-koefficienten utnyttjas ofta men säger egentligen inte särskilt mycket om de fattigastes situation. Mått för att belysa denna är t.ex. fattigdomskvoten (andelen av befolkningen som har mindre än 50 procent av medianinkomsten), fattigdomsgapet (den transferering som krävs för att lyfta alla upp till fattigdomsstrecket) eller de fattigaste 10 eller 20 procentens andel av den totala inkomsten.

Det helt dominerande måttet på spridning i allmänna statistiska sammanhang är annars variansen σ^2 eller standardavvikelsen σ (kvadratroten ur variansen). Önskar man ett relativt mått, blir standardavvikelsen dividerad med medelvärdet m eller medianen då ett naturligt sådant (σ/m). Inte heller detta mått säger särskilt mycket om de lägsta inkomsterna men är jämförbart med Gini-koefficienten som ett allmänt mått på ojämnheten i fördelningen.

Kostnaderna för omfördelning

Mekanismen bakom den samhällsekonomiska förlusten av omfördelning illustrerades i avsnitt 3.6 (figur 3.2). Den skatt som krävs för att finansiera omfördelningen minskar inkomsten från arbete och förskju- ter den enskilde löntagarens avvägning mellan arbete och fritid. Detta gäller oavsett vilka inkomster vederbörande får från själva omfördelningsproceduren; effektivitetsförlusten härrör från utbytesförhållandet mellan värdet av fritid och värdet av de varor och tjänster man kan köpa för sin lön och hur detta förhållande förändras vid införandet av skatten. Det handlar inte bara om avvägningen mellan arbete och fritid. På längre sikt påverkas också intresset för kompetenshöjning genom utbildning, mer ansvarskrävande uppgifter osv. Härledningen gjordes för en skatt på arbete, men likartade resonemang kan genomföras för andra skatter. En skatt på varor och tjänster leder till

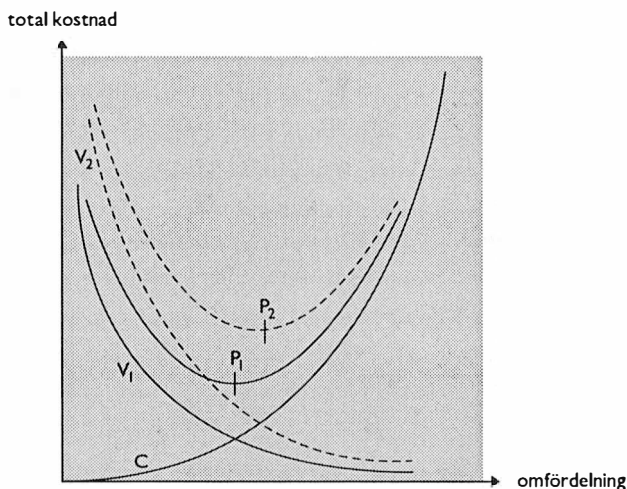
att vissa transaktioner inte blir av, med åtföljande välfärdsförluster.

Den samhällsekonomiska förlusten hänger inte bara samman med skatteuttaget utan också i förekommande fall inkomstberoende bidrag och avgifter. Det är den totala marginaleffekten som ytterst är måttet på vad arbetsinsatser på marginalen innebär för hushålls ekonomi och som påverkar hushållsmedlemmarnas val. En beskrivning av beslutsproblemet förutsätter alltså att man redovisar hur såväl skatter och avgifter som bidrag förändras vid förändringar i arbetsinsatsen. Vilka förändringar i denna som är aktuella beror naturligtvis på beslutsituationen. För småbarnsföräldrar kan det gälla valet mellan hel- och deltidsarbete eller mellan deltidsarbete och inget arbete alls. I andra fall kan valet avse marginella arbetsinsatser inom det ordinarie arbetet för att finansiera hantverkstjänster eller stöd i hushållssysslorna som vägs mot hemarbete under fritiden. Både stora och små förändringar kan därför vara relevanta att analysera.

Sökt: en omfördelningsstruktur

Målet för den analys som följer är inte att räkna fram en effektiv politik för en viss avvägning mellan omfördelningen och dess kostnader. Målet är i stället att studera hur den effektiva lösningen varierar när avvägningen mellan ambitionen att omfördela och kostnaderna förändras. Syftet illustreras förenklat i figur 5.1.

Den oberoende variabeln är omfördelningsflödet. Kurvan v_1 beskriver hur inkomstspridningen minskar med de omfördelande insatserna. Målfunktionen, som representerar den totala kostnaden (i vid mening), är $v_1 + c$, där c är själva omfördelningskostnaden. Denna kurva har minimum i punkten p_1 , vilket alltså representerar den optimala politiken för den valda avvägningen. För den som har högre ambitioner i fördelningshänseende ska spridningstermen tilldelas större vikt, exempelvis motsvarande kurvan v_2 . Den nya summerade kostnaden har minimum i p_2 , som representerar ett motsvarande högre optimalt omfördelningsflöde. Analysens syfte är alltså, bildligt talat, att studera hur punkten P 's läge varierar med den vikt man till-



Figur 5.1 Avvägningen mellan omfördelning och kostnad illustrerad för två olika ambitionsnivåer i omfördelningshänseende.

delar omfördelningen i sin målfunktion. I det verkliga fallet kompliceras analysen av att den optimala avvägningen inte representeras av en punkt utan av en funktion – den optimala nettoskattekurvan.

5.2 Optimal beskattning och inkomstomfördelning

Vi är därmed redo att ge avvägningsproblemet mellan utjämning och effektivitet en analytisk formulering. Sökandet efter en effektiv avvägning förutsätter tre saker: en *beskrivning av hur de offentliga ingreppen* (skatt plus transfereringar) *påverkar inkomstfördelningen*, en beskrivning av *kostnaden* som funktion av ingreppens omfattning och en *målfunktion* som uttrycker avvägningen mellan vinsterna i form av minskad spridning och kostnaderna för ingreppen.

Den moderna behandlingen av problemet optimal beskattning och transferering kan sägas ha grundlagts av James Mirrlees.² Den har

sedan dess utvecklats ganska snabbt i riktning mot en hög grad av sofistikering.³ Dessvärre har den i takt med den utvecklingen blivit alltmer otillgänglig och engagerar i dag en tämligen begränsad grupp forskare. Inflytandet över policydiskussionerna på skatte- och transfereringsområdena har också blivit begränsat. Detta är beklagligt, eftersom teorin på ett pregnant sätt sammanfattar flera av den välfärdspolitiska debattens centrala frågor. Vad som redovisas i detta avsnitt är en kraftigt förenklad version av den teoretiska behandlingen, som dock är tillräckligt utvecklad för att fånga det centrala avvägningsproblemet och skapa en koppling mellan teorin och den praktisk-politiska diskussionen kring valet av välfärdspolitisk regim.

Det första problemet – att *beskriva hur inkomstfördelningen påverkas* av de offentliga ingreppen i form av skatter och transfereringar – ter sig åtminstone i första skedet enkelt. Om man låter faktorinkomsten vara x , skatten vid denna inkomst $t(x)$ och bidragen $a(x)$, gäller för den disponibla inkomsten $di(x)$ likheten

$$di(x) = x - t(x) + a(x) = x - n(x),$$

där $n(x)$ är nettoskatten (skatt minus mottagna transfereringar). Likheten bygger emellertid på två väsentliga förutsättningar. Den ena är att kostnaden för den administrativa hanteringen kan försummas i relation till transfereringsflödena. För ett effektivt skattesystem och enkla transfereringar är detta antagande rimligt, men för mer komplicerade bidragssystem kan som framgått (avsnitt 4.6) administrationskostnaderna bli väsentliga. Förenklingen kan emellertid vara rimlig också i det senare fallet, mot bakgrund av att den administrativa kostnaden för transfereringen inte beror särskilt starkt av det överförda beloppet. Det är den administrativa apparaten som medför kostnader, och när denna väl är på plats, är kostnaden i stort sett konstant.

Den andra viktiga förutsättningen är att det är nettotransfereringen som är det avgörande när fördelningspolitikens resultat och kostnader ska värderas och vägas mot varandra. Detta är långt ifrån självklart.

Graden av transparens spelar som tidigare framgått stor roll för beteendet, och olika administrativa lösningar uppvisar också betydande skillnader i detta avseende. Ett enkelt exempel är att en ökning av både t och a i likheten ovan ger samma nettoskatt (eller nettotransferering), men sannolikt kommer en transferering till en viss grupp att framstå som mindre, eftersom den blir mindre i relativa tal. Vissa av de argument som framförts för en omfattande välfärdsstat kan omformuleras på detta sätt. Icke desto mindre är det i detta sammanhang naturligt att basera kalkylen på antagandet att endast nettoskatten har betydelse och hantera transparensdiskussionen i särskild ordning.

Problemet att beskriva *kostnaden* för ett visst ingrepp är komplicerat. Egentligen förutsätter detta kunskap om hur skatter och transfereringssystem påverkar beteendet i ett allmän-jämvikts-perspektiv – alltså inte bara partiella skattningar av effekter på arbetsutbud. Osäkerheten rörande dessa samband är som tidigare framgått stor. Även om diskussionen inskränks till effekter på arbetsutbudet varierar uppskattningarna mellan olika undersökningar; modellspecifikationen visar sig ha betydelse; effekterna är inte desamma för kvinnor och män; etc. Mirrlees ursprungliga analys av problemet är utomordentligt komplicerad och ger trots det bara en partiell bild. Viktiga aspekter av den individuella beslutssituationen saknas i beskrivningen. För att problemet ska få en entydig lösning krävs också att man specificerar någon typ av social välfärdsfunktion, som speglar intresset för inkomstutjämnning (Atkinsons ϵ eller motsvarande). Sådana rymmer alltid ett visst mått av godtycke och saknar dessutom ofta en naturlig anknytning till intuitionen utanför specialisternas krets. Lösningen ligger därför knappast i att genom än högre komplexitet söka fånga ytterligare effekter i matematiska modeller med nödvändighet förenklade form. Den väg som kommer att följas här är i stället att söka återge det väsentliga i avvägningsproblematiken och med hjälp av denna approximation studera hur den optimala lösningen varierar över ett brett intervall av fördelningspolitiska ambitionsnivåer.

Dödviktsförlusten till följd av en skatt är som tidigare framgått (avsnitt 3.6) proportionell mot skattens storlek i kvadrat. Den naturliga generaliseringen av den klassiska analysen till en situation med både skatter och bidrag är då att anta att kostnaden till följd av skatter och bidrag är proportionella mot den marginella nettoskattens storlek i kvadrat (dvs. mot kvadraten på $n'(x)$, där n' är derivatan av nettoskatten n). Marginaleffekten görs då till ett allmänt mått på hur svag kopplingen är mellan arbetsinsats och ersättning vid variationer på marginalen av arbetsinsatsen. Den till marginaleffekten knutna kostnaden kommer därutöver att vara proportionell mot lönesumman vid ett givet inkomstläge, dvs. mot bruttolönen och det antal inkomsttagare som återfinns i detta inkomstläge. Kostnadstermen innehåller också en okänd proportionalitetskonstant, som dock inte är nödvändig att känna till för våra syften.

När det gäller *målfunktion* har man traditionellt inom området optimal beskattning arbetat med sociala välfärdsfunktioner. En naturlig väg i det här aktuella sammanhanget är att helt enkelt införa ett mått på spridningen och låta målfunktionen bli en sammanvägning av detta mått och kostnaden för ingreppen mätt enligt ovan (figur 5.1). Av beräkningstekniska skäl kommer variansen att väljas. Eftersom en ren inkomstomfördelning lämnar medelvärdet på inkomsten oförändrat (åtminstone om den rena administrationskostnaden försummas), är detta ekvivalent med det relativa måttet variansen i relation till medelvärdet i kvadrat, för en given initial inkomstfördelning.

Med de här gjorda valen skulle optimeringsproblemet få följande lydelse:

$$\text{minimera } Q\text{Var}(di(x)) + E\{x(n'(x))^2\},$$

där $di(x)$ som tidigare är den disponibla inkomsten efter skatt och transfereringar och $n'(x)$ är marginaleffekten från skatt och bidrag, båda vid marknadsinkomsten x . E betecknar förväntningsvärde med

avseende på inkomstfördelningen före skatt och bidrag, Var betecknar variansen och Q är ett mått på önskan att reducera spridningen i inkomstfördelningen; ju högre Q , desto lägre spridning accepteras. Bivillkoret är att fördelningen ska vara finansierad, dvs. $E\{n\} = 0$ (skatt och bidrag går jämnt ut).

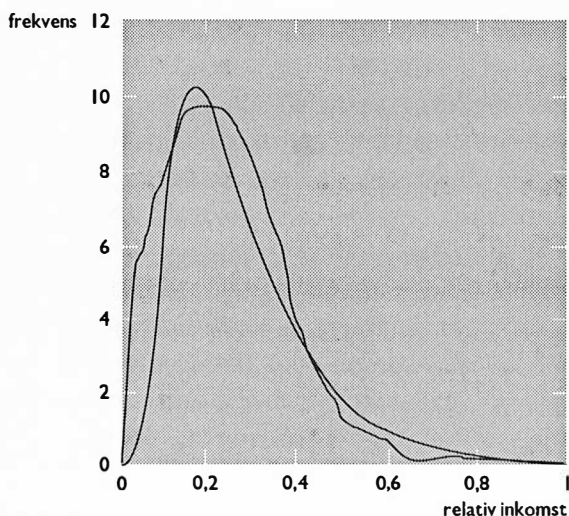
Det följer av målfunktionens form att den optimala politikens utseende bestäms av kvoten mellan de båda termer som ingår och inte av absolutvärdet på Q och den okända proportionalitetskonstanten i kostnadstermen. Q blir därför ett relativt mått på ambitionen att omfördela. Eftersom vi i detta sammanhang bara intresserar oss för strukturen på den optimala politiken, spelar absolutvärdena en underordnad roll.

Den omfördelande effekten beror av det totala flödet genom den offentliga sektorn, dvs. av nettoskattens värden ($n(x)$) över hela inkomstspektret. Kostnaden beror emellertid av incitamenten, dvs. av den marginella nettoskatten ($n'(x)$). Problemet att utforma en effektiv omfördelning – en given omfördelning till lägsta möjliga kostnad – kan alltså förenklat uttryckt sägas bestå i att minimera den sammanvägda marginalskatten för ett givet värde på överföringen.

Lösning av optimeringsproblemet

Den allmänna lösningen till det optimeringsproblem som formulerats ovan härleds i ett appendix till detta kapitel. Lösningsgången ska emellertid illustreras här. Utgångspunkten är en fördelning av faktorkomster. Den fördelning som illustreras i figur 5.2 baseras på SCB-statistik och avser individer i åldersintervallet 20 till 64 år. Till skillnad från vad som normalt gäller i den offentliga statistiken har ungdomar i åldern 18 till 29 år som bor hos båda eller någon av föräldrarna inkluderats i hushållet.

Utjämnning antas ske inom hushållen enligt den standardskala som beaktar kostnadsbilden för hushåll med olika antal medlemmar. Det är väsentligt att notera att den konsumtionsstandard som efter denna



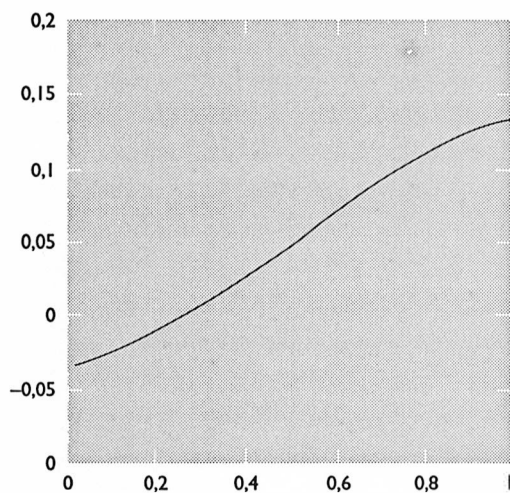
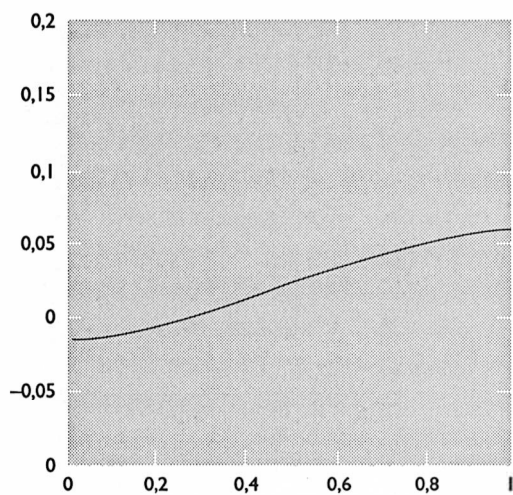
Figur 5.2 Faktorinkomstfördelningen för personer i åldersintervallet 20–64 år (källa: SCB), jämfört med en approximerande lognormal fördelning.

omräkning åskädliggörs i fördelningsdiagrammet inte är uttryckt i kronor utan i en abstrakt konsumtionsenhet. Direkta jämförelser med löner etc. kan alltså inte ske.

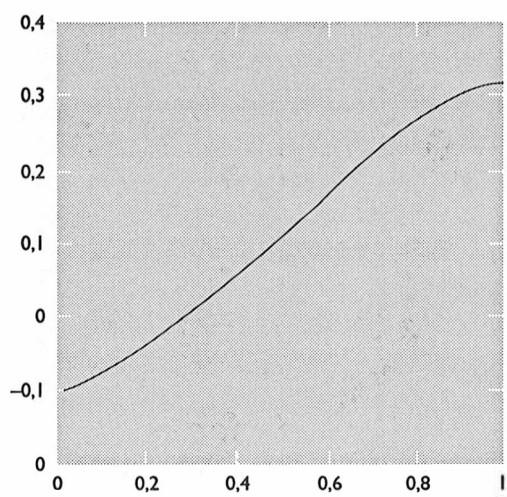
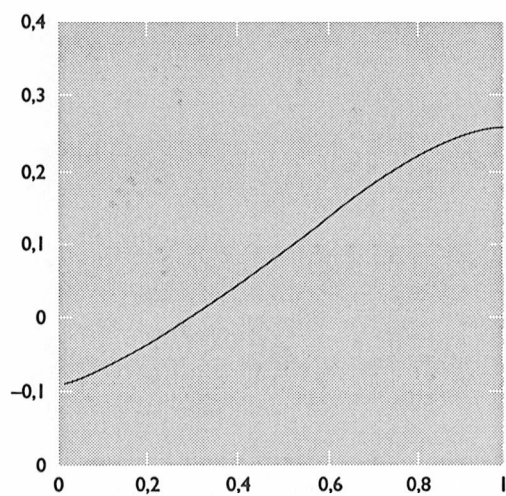
Individer med årsinkomster under 20 000 och över 500 000 har utelämnats. Maxinkomsten blir därmed 500 000, och denna har satts till 1 i diagrammet.

Den optimala lösningen har beräknats för ett antal olika värden på Q . Resultatet för fyra av dessa visas i figur 5.3.

Några allmänna observationer kan direkt göras i anslutning till diagrammen. En första observation är att skatten är i stort linjär. Grovt sett innebär det att skatten är proportionell mot inkomsten oberoende av vilken ambitionsnivå man har i fördelningshänseende. Det som varierar är kurvans lutning, dvs. skattesatsen, och grundbidraget.



Figur 5.3 Den optimala omfördelningskurvan $n(x)$ för fyra olika värden på q (1, 2,5, 7 och 10). Notera de olika skalorna på y-axlarna i ovanstående diagram och diagrammen på nästa sida.



Fingranskar man lösningen ser man dock vissa avvikelser från den rent proportionella skatten. Marginalskatten i ändpunkterna är alltid o, dvs. den som har lägst inkomster ska inte beskattas på sin först intjänade krona, och den som har högst inkomster ska inte heller betala någon skatt på sin sist intjänade krona. Det senare kan te sig förvånande och för vissa kanske till och med stötande. Det är dock väsentligt att notera att den *totala* nettoskatten som en individ betalar på sin inkomst alltid stiger med inkomsten; den som tjänar mest ska också betala mest skatt. Som Tuomala påpekat är villkoren för ändpunkterna lokala och av begränsat värde för policydiskussionen.⁴ Att marginalskatten i den högra ändpunkten ska vara o är t.ex. känsligt för information om vad den högsta inkomsten faktiskt är; tillkommer ny information som flyttar den högra ändpunkten uppåt, ska också marginalskatten höjas för den inkomst som på basis av tidigare tillgänglig information antogs vara den högsta.

Det framgår också att marginalskatten når sina högsta värden i mellanskikten. Analysen ger inget stöd för progressiv beskattning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den optimala omfördelningspolitiken under gjorda förutsättningar med relativt god noggrannhet kan approximeras med ett konstant för alla lika bidrag i kombination med en proportionell skatt som finansierar bidraget. Detta gäller oberoende av vilken ambition man har i fördelningshänseende; det som varierar är grundbidragets storlek och skattesatsen, dvs. nettoskatekurvans lutning.

5.3 Den offentliga sektorns faktiska omfördelningseffekter⁵

Vi gör i detta avsnitt en jämförelse mellan den framräknade optimala nettoskatekurvan och den faktiska svenska. Den svenska välfärdsstatens komplexitet gör det svårt att beskriva den totala omfördelningseffekten. Genom en systematisk analys av välfärdsstatens intäkter och utgifter går det emellertid att med hjälp av vissa schablonantaganden

beräkna hur stort det genomsnittliga nettobidraget till systemet är vid olika inkomster. Nettoskatten är negativ för de individer som får ut mer av systemet än de betalar in i skatter och avgifter. Kurvan över nettoskattens storlek vid olika bruttointkomster kan således användas som en beskrivning av den totala, faktiska omfördelningen i den svenska välfärdsstaten.

Metodval

Beräkandet av en nettobidragsskurva förutsätter som sagt vissa schabloniseringar. Kurvan kommer med nödvändighet att beskriva ett genomsnitt, eftersom den bygger på aggregerad information som fördelas ned till individnivå. Skatter, avgifter, transfereringar och offentlig konsumtion beror emellertid inte bara på individens bruttointkomst. Att en tänkt genomsnittsindivid med en viss inkomst betalar en viss summa i skatt samtidigt som hon erhåller arbetslöshetsersättning, föräldrapenning och studiebidrag, betyder inte att någon faktisk individ befinner sig i denna situation. Detta tillvägagångssätt kan försvaras eftersom syftet är att beskriva den omfördelande effekten av välfärdsstaten som helhet. För att man ska få en rättvisande bild av beslutssituationen för en enskild individ eller ett enskilt hushåll i en viss situation måste välfärdsstatens olika komponenter studeras var för sig i sitt sammanhang⁶.

Ett viktigt metodval gäller hur livscykelomfördelningar ska behandlas. Delar av välfärdsstatens utgifter kan betraktas som omfördelningar över livscykeln. Det är svårt att separera denna livscykelomfördelning från omfördelning mellan olika individer. Problemet kan delvis lösas genom att endast beakta individer mellan 20 och 64 år. En konsekvens av detta är exempelvis att offentliga utgifter för barnomsorg anses komma föräldrarna till del snarare än barnet.

Pensionssystemets två komponenter, ATP och folkpension, har helt olika omfördelningseffekter. Med undantag för att pensionssystemet är försett med »tak« och »golv« blir den samlade effekten en nästan inkomstneutral livscykelöverföring.⁷ Skillnaden mellan att utesluta

eller inkludera förväntade pensionsförmåner i nettobidragsskurvan blir därför ganska liten.

Det kanske viktigaste metodvalet gäller hur individens värdering av den offentliga konsumtionen ska beräknas. Väsentligen finns det två sätt att gå tillväga. Det enklaste är att anta att individens värdering är densamma som nettokostnaden för den offentliga konsumtionen. Betrakta två individer, A och B, som tjänar 500 000 respektive 200 000 om året. Antag att båda betalar 30 procent i skatt, och att dessa skatteintäkter används för att ge både A och B en plats i den offentlig barnomsorgen som både A och B använder. Den faktiska kostnaden för en sådan plats antas vara 100 000.

<i>Individ</i>	<i>Brutto- inkomst</i>	<i>Skatt</i>	<i>Netto- inkomst</i>	<i>Nettoinkomst inkl. barnomsorg</i>
A	500 000	150 000	350 000	450 000
B	200 000	60 000	140 000	240 000

Om nettokostnadsprincipen används antas båda individerna värdera barnomsorgsplatsen till den faktiska kostnaden 100 000. Individ B:s nettobehållning av systemet blir då 200 000 minus skatten, 60 000, plus kostnaden för barnomsorgsplatsen, 100 000, totalt 240 000. Individ A:s nettobehållning blir 450 000. Enligt detta beräkningssätt ger kombinationen av proportionell inkomstskatt och offentlig konsumtion med generell tilldelning således en omfördelande effekt från A till B.

Ett uppenbart problem med detta sätt att räkna är att det förutsätter att individ B skulle ha lagt 100 000 på barnomsorg om hon själv fått bestämma över pengarnas användning. Det verkar inte särskilt troligt att hon skulle använda halva sin budget på detta sätt. Framför allt verkar det osannolikt att A och B om de själva fått bestämma skulle lägga lika stor summa på barnomsorg, när A har mer än dubbelt så mycket pengar att röra sig med. Ett rimligare antagande är att både A och B skulle avsatt en viss andel, säg 25 procent, av sin inkomst för barnomsorg. A skulle då valt att köpa barnomsorg för 125 000, medan B skulle köpa för 50 000. Det betyder att om individ B i stället för en barnomsorgs-

plats värd 100 000 fick 100 000 kronor att använda efter eget huvud, skulle hon endast använda 50 000 för barnomsorg. Eftersom B under dessa antaganden endast värderar barnomsorgsplatsen till 50 000, blir hennes nettobehållning av systemet mindre: $200\,000 - 60\,000 + 50\,000 = 190\,000$. A:s behållning är $500\,000 - 200\,000 + 125\,000 = 475\,000$.

Även om värderingsprincipen kan anses mer rimlig än kostnadsprincipen, kräver den fler osäkra antaganden. Det säkraste är därför att genomföra beräkningar enligt båda metoderna, vilket också gör det möjligt att säga något om hur känsligt resultatet är för detta metodval.

Ytterligare en fråga som måste lösas är huruvida beräkningarna ska bygga på de regler som politikerna beslutat ska gälla för både intäkter och utgifter, eller om beräkningsgrunden ska vara systemens faktiska utfall. Det förstnämnda alternativet är att föredra såtillvida att det tydligt illustrerar de politiska intentionerna bakom systemet. Nackdelen är att det för många poster, framför allt på utgiftssidan, inte går att göra en regelbaserad beräkning. Vid beräkandet av nettobidragskurvan har således båda metoderna använts.

Slutligen måste avgöras huruvida någon form av ekvivalensskala ska användas för att korrigera för skillnader i försörjningsbörd mellan olika individer. Exempelvis har ensamstående i regel lägre inkomst än sammanboende. Samtidigt har sammanboende ofta en större försörjningsbörd i form av barn. De ekvivalensskalor som tidigare beskrivits är avsedda att åskådliggöra dessa skillnader. Det är dock inte självklart att en ekvivalensskala bör användas i detta sammanhang. Vid studier av levnadsförhållanden är det relevant att korrigera för skillnader i försörjningsbörd. När nettoskattekurvan beräknas är det dock de faktiska inkomstomfördelningarna som står i fokus. Om höginkomsttagare har fler barn än låginkomsttagare, kommer barnbidraget i större utsträckning den förra gruppen till del. För att även sådana skillnader ska komma med i beräkningarna har ingen ekvivalensskala använts.

Data

När de ovan beskrivna problemen och metodvalen beaktats, kan nettoskattekurvan beräknas på basis av officiell statistik, de regler som gäller för de olika offentliga transfereringarna samt tidigare genomförda studier av nyttjandet av den offentliga konsumtionen. Data är företrädesvis från 1995.⁸ I beräkningarna har totalt ca 800 miljarder kronor av den offentliga budgeten beaktats. På intäktssidan har utelämnats poster vilkas fördelningsprofil för individer är svårberäknad, exempelvis punktskatter på näringslivets faktor användning (20 miljarder kr) och bolagsskatt (40 miljarder kr). Beaktade intäkter framgår av tabell 5.1.

Även på utgiftssidan har en svårberäknad post utelämnats, nämligen företagsstödet. Dessutom har utgiftsposter under 7 miljarder kronor utelämnats. Utgifterna 1995 framgår av tabell 5.2.

För att beräkna nettobidraget i olika inkomstlägen har varje utgifts fördelningsprofil studerats dels på basis av de regler som finns rörande tilldelningen, dels med det faktiska nyttjandet som grund. Resultatet har sedan subtraherats från den skatt som betalas in vid olika bruttointkomster. I beräkningarna har parallellt använts både nettokostnadsprincipen och två olika värderingsansatser för att beskriva värderingen av den offentliga konsumtionen. På så sätt erhålls tre alternativa nettobidragsskurvor. De kurvor som bygger på värderingsansatsen är beräknade med hjälp av budgetandelar för att approximera individens

Tabell 5.1 Beaktade bidrag till den offentliga sektorns intäkter.

Skatt	Intäkter 1995 (mdr kr)
Kommunalskatt (31,5%)	261
Statsskatt (25%)	85
Egenavgifter (3,95%)	27
Arbetsgivaravgifter (32,86%)	197
Moms (varierande skattesats)	116
Övriga indirekta skatter	120

Källa: RRV, SCB.

Tabell 5.2 De offentliga utgifterna 1995 (miljarder kr).

<i>Offentlig konsumtion</i>	426
Social trygghet	95
Utbildning och forskning	85
Hälsa- och sjukvård	76
Offentliga tjänster	45
Försvar	39
Samhällsskydd och rättsskipning	24
Kultur, fritid och religion	21
Övrig konsumtion	43
<i>Transfereringar till hushållen</i>	394
Från staten:	170
(Folkpension	72)
(Barnbidrag	17)
(Arbetsmarknadsutbildning	11)
(Bostadstillägg till folkpensionärer	10)
(Studiebidrag	9)
(Bostadsbidrag	9)
(Övriga statliga transfereringar	42)
Från socialförsäkringarna:	190
(ATP	113)
(Arbetslöshetsförsäkring inkl. KAS	43)
(Sjukförsäkring	19)
(Föräldraförsäkring	18)
Från kommuner	34
(Socialbidrag	12)
(Övriga kommunala transfereringar	22)
<i>Transfereringar till företag</i>	100
<i>Ränteutgifter</i>	116
<i>Investeringar</i>	49
<i>Övrigt</i>	28
<i>Summa offentliga utgifter</i>	1 113
<i>Källa: SCB N10SM9701.</i>	

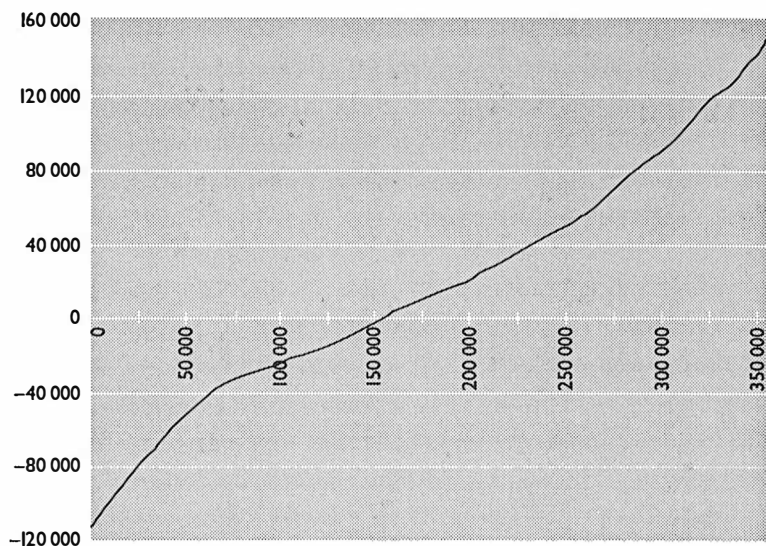
genuina värdering av den offentliga konsumtionen. För låga inkomster kan antas att kurvan som bygger på budgetandel av bruttoinkomsten underskattar värderingen, medan kurvan baserad på budgetandel av disponibel inkomst sannolikt överskattar värderingen av den offentliga konsumtionen. En rimlig värdering kan därför antas ligga någonstans mellan de två kurvorna.

Resultat

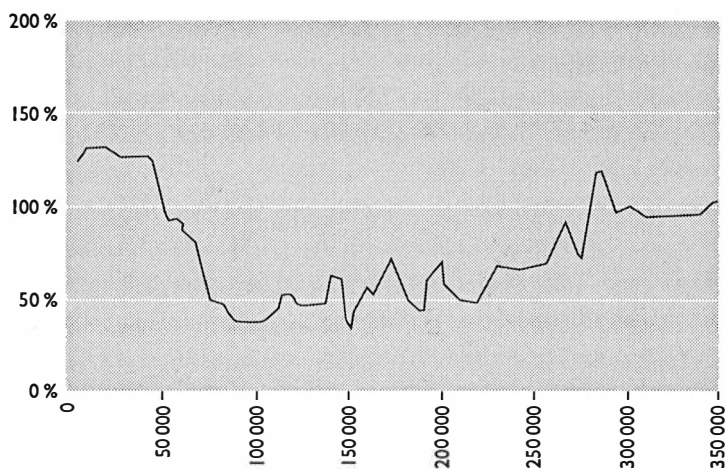
Nettoskattkurvan har ett tredelat utseende (figur 5.4). Det första segmentet lutar brant uppåt. Nästa segment är brett och flackt – det är här den breda medelklassen befinner sig. Det tredje segmentet har åter en brantare lutning. Det tredelade utseendet på kurvan blir ännu tydligare när någon värderingsansats används. Kurvan behåller detta karaktärsdrag även om exempelvis pensionssystemet helt utesluts ur analysen.

Lutningen på omfördelningskurvan kan tolkas som ett utvidgat marginaleffektsmått som omfattar hela utbytet av den offentliga sektorn. Som framgår av figur 5.5 är denna marginaleffekt mycket hög för både låga och höga inkomster. För en låginkomsttagare med socialbidrag som trappas av fullständigt mot inkomsten efter skatt innebär högre arbetsinkomst att staten får in mer i arbetsgivaravgifter utan att individens disponibla inkomst ökar. Den utvidgade marginaleffekten överstiger därför 100 procent.

Det bör understrykas att den framräknade marginaleffekten till viss del baseras på statistiska utjämnningar och därför inte direkt kan översättas till den marginaleffekt som en enskild individ konfronteras med. Exempelvis påverkar det aggregerade utnyttjandet av socialförsäkringarna inte den enskildes beslutssituation, varför marginaleffekten i vissa fall kan överskattas. Å andra sidan speglas inte alla inkomstberoende avgifter, vilket leder till en underskattning av marginaleffekterna för vissa individer.



Figur 5.4 Total omfördelning av den offentliga sektorn i Sverige (nettoskatten som funktion av inkomsten). *Källa:* Bergh 1998.



Figur 5.5 Utvidgad margineffekt för den svenska offentliga sektorn, beräknad enligt nettokostnadsprincipen. *Källa:* Bergh 1998.

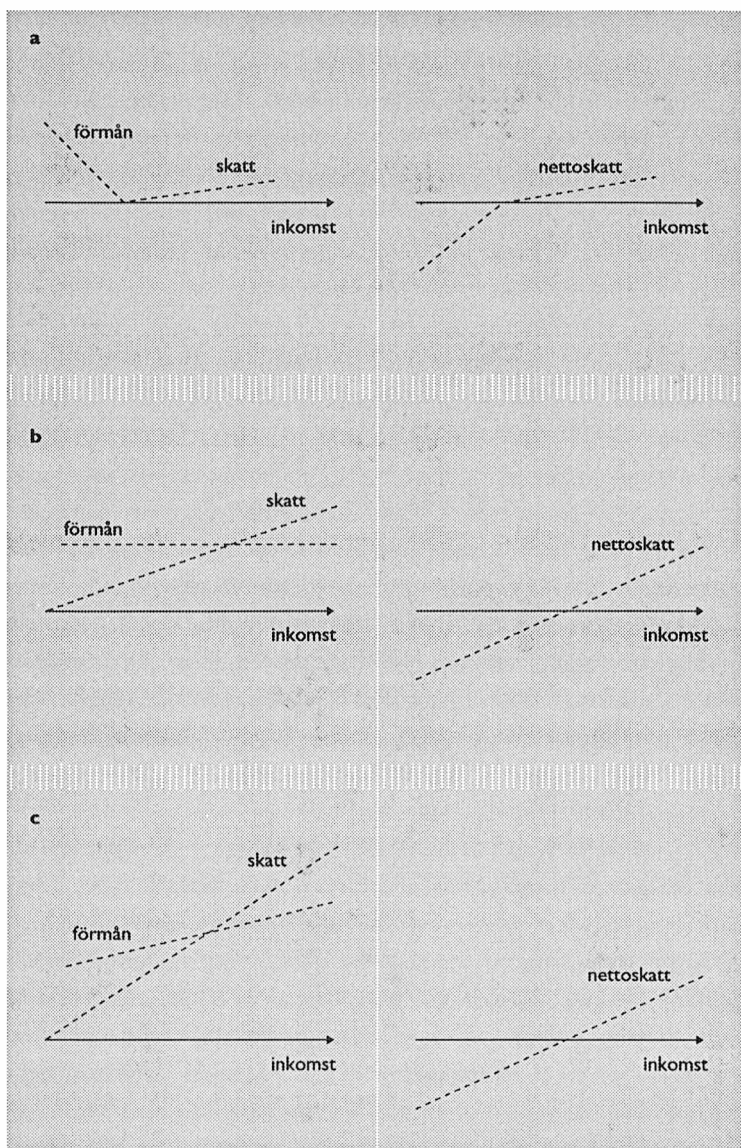
5.4 Optimal beskattning och välfärdspolitisk regim

Resultaten från de föregående avsnitten har trots sin mycket långt drivna förenkling relevans för den grundläggande diskussionen om val av välfärdspolitisk regim. Det är möjligt att relatera de allmänna resultaten till de stiliserade huvudtyperna av välfärdspolitisk strategi som behandlades i kapitel 3 och därigenom få vissa indikationer om i vilken riktning en effektivare politik bör sökas.

Diskussionen ska koncentreras till tre välfärdspolitiska huvudstrategier: den selektiva, den generella baserad på grundskydd och den omfattande generella enligt svensk modell. Den *selektiva strategin* bygger på en inkomstrelaterad förmån som trappas av mot inkomsten, så att mottagaren garanteras en lägsta inkomstnivå. Den kan därutöver innehålla en relativt snabbt avtrappad inkomstöverföring i skiktet närmast ovanför minimiinkomsten. Detta förmånssystem finansieras av dem som har en inkomst över denna garanterade nivå. Eftersom mottagargruppen är begränsad blir finansieringsbehovet måttligt och skattesatsen relativt låg. Marginaleffekten blir 100 procent för den grupp som mottar förmånen och tämligen låg för det stora flertalet; nivån bestäms av hur omfattande förmånssystemet görs. Den selektiva strategin illustreras schematiskt i figur 5.6 a.

Den *generella strategin med enhetlig nivå* bygger på en generell, för alla lika förmån, som finansieras med en skatt på alla inkomster. Eftersom den totala förmånsvolymen är större blir också skattenivån högre än i den selektiva modellen. Å andra sidan blir marginaleffekten mindre i de lägre inkomstskikten; marginaleffekten sprids över hela befolkningen i stället för attsom i den selektiva modellen koncentreras till en mindre del. Denna strategi är schematiskt återgiven i figur 5.6 b.

Både den selektiva strategin och enhetsmodellen kan naturligtvis vara kompletterade med inkomstförsäkringar framförhandlade mellan fackliga organisationer och arbetsgivare eller med andra, från staten fristående komponenter. Den övergår om dessa kompletteringar



Figur 5.6 Tre välfärdspolitiska regimer med motsvarande nettoskattekurva. a. Selektiv politik. b. Generell politik med enhetlig nivå. c. Generell politik baserad på inkomstbortfall.

är omfattande i en korporativ modell. Sådana inslag i välfärdspolitiken kan påverka beteendet och måste därför beaktas i en fullständig analys. I den starkt förenklade diskussion som förs här är det dock rimligt att bortse från sådana inslag.

Den *omfattande generella strategin* slutligen kan sägas innebära att den korporativa modellens kompletterande inslag övertas av staten. Förmånsnivån varierar positivt med inkomsten, och både den genomsnittliga förmånsnivån och skattenivån blir därför höga. Hur nettoskattenivån påverkas beror på utformningen av förmåne- och skatteskalor; antar man för enkelhets skull att båda är proportionella mot inkomsten, blir nettoskattenivån densamma som för enhetsmodellen. Denna tredje strategi illustreras i figur 5.6 c. Dock bör noteras att en progressiv beskattning spelat en framträdande roll i den form detta alternativ fått i de skandinaviska länderna.

Jämförs de stiliserade välfärdspolitiska strategierna med de likaledes stiliserade optimala nettoskattekurvorna kan man konstatera att den generella grundskyddsmodellen ligger tämligen nära de optimala kurvornas allmänna utseende. Om målet är att mer allmänt minska inkomstspridningen i samhället framstår det som samhällsekonomiskt effektivt att för en viss eftersträvad nivå på utjämningen sprida den oönskade marginaleffekten någorlunda jämnt över hela befolkningen, snarare än att koncentrera huvuddelen av den till de lägsta inkomstskikten och därigenom uppnå en lägre marginaleffekt i övriga inkomstskikt. Praktiskt realiserar denna med en för alla lika förmån, finansierad med en i huvudsak linjär skatt.⁹

Innebär detta att de selektiva systemen bör avföras från den välfärdspolitiska strategidiskussionen? Svaret är nej, och skälet till det är att den målfunktion som utnyttjats i analysen – en vägd summa av variansen i disponibel inkomst och marginaleffekt – inte beaktar de absoluta nivåerna i disponibel inkomst. Ett villkor för välfärdspolitiken är naturligtvis att det går att leva på den disponibla inkomsten även för personer som inte har möjligheter att få några inkomster från marknaden. Ett exempel utgör svårt fysiskt eller mentalt handikappa-

de, för vilka den offentliga sektorn måste ta hela försörjningsbördan. Om denna förmånsnivå skulle definieras som den generella, skulle man i praktiken ha ett system med medborgarlön. En kalkyl över medborgarlönen som genomförts av SNS Valfärdspolitiska råd visar att en generell medborgarlön på dagens socialbidragsnivå leder till oacceptabelt höga kostnader, även om det totala arbetsutbudet i samhället skulle vara oförändrat (vilket är ett optimistiskt antagande).¹⁰ Det blir därför av övergripande kostnadsskäl nödvändigt att inskränka denna förmånsnivå till en grupp som begränsas med hjälp av särskilda villkor. Handlar det om svårt handikappade personer är kostnaderna i form av snedvridningseffekter på arbetsutbudet dessutom naturligtvis helt försumbara.

Den selektiva strategin blir alltså i vissa situationer för samhället en näst-bästa lösning, som kan tillgripas då speciella förutsättningar råder. När en sådan näst-bästa lösning är att föredra beror på ett antal förutsättningar – det allmänna informationsläget, hur lätt det är att avgränsa mottagargruppen etc.¹¹ Läckageproblemet kan ibland vara nödvändigt att beakta. Om ett generellt bidrag kan förväntas ge upphov till betydande läckage, kan ett selektivt bidrag vara att föredra även om incitamentsproblemen för den relevanta mottagargruppen blir större.

Vad blir då konsekvenserna för den omfattande generella välfärdspolitiken enligt svensk modell? Något stöd för den ger knappast analysen. Om man har att välja mellan ett förmånssystem med enhetlig nivå och ett mer omfattande med samma nettoskatteprofil – så att de är fördelningsmässigt ekvivalenta – är det svårt att på basis av den gjorda analysen se några argument för den senare ur effektivitetssynvinkel. I bästa fall – då det finns en entydig koppling mellan avgifter och förmåner på individuell nivå och det offentliga systemet snarast är att jämställa med ett obligatoriskt sparande – är välfärdsförlusterna begränsade till att ett antal individer påtvingas en högre sparnivå än de själva skulle ha valt och att avkastningen sannolikt blir sämre. I de flesta fall är denna koppling mellan avgift och förmån dock långt ifrån perfekt, varvid en effektivitetsförlust uppstår. Den viktigaste fördelen

med ett generellt system – att alla tar ett gemensamt ansvar för de centrala försörjningsproblemen inom ramen för ett system och utjämnar inkomstolikheter inom detta system – uppnås redan med den enhetliga modellen. Att därutöver införa obligatoriska komponenter med avgifter och förmåner som direkt motsvarar avgifterna bidrar inte till någon inkomstutjämning.

Om det inte finns fördelningspolitiska motiv bakom den svenska modellens överbyggnad på grundskyddskonstruktionen, vilka är då motiven? Administrativ effektivitet kan vara ett argument, men detta är i så fall något som får utrönas i det enskilda fallet. En ambition, uttryckt i ganska många sammanhang,¹² är att undanröja efterfrågan på kompletterande inkomstförsäkringar, minska sparintresset osv. Om detta är ett huvudmotiv har man uppenbarligen inte varit framgångsrik, mot bakgrund av de omfattande, fackligt framförhandlade avtalsförsäkringar och de privata pensionsförsäkringar som vuxit fram under de senaste decennierna.

En andra möjlighet är att det även inom ramen för det större systemet finns omfördelningsambitioner och att den stora volymen är till för att göra denna omfördelning mindre synlig. Brist på transparens blir i så fall en avsedd och inte oavsiktlig egenskap hos systemet. Socialförsäkringssystemets begränsning av förmånerna vid 7,5 basbelopp samtidigt som avgiften tagits ut på alla inkomster kan ses som exempel på sådan föga transparent fördelningspolitik.

Ytterligare en slutsats av betydelse är att det är svårt att finna stöd för en progressiv beskattning. Praktiska och pedagogiska skäl talar för en linjär inkomstskatt, och någon stor välfärdsförlust gör man knappast heller med en sådan approximation. En sådan skatt har dessutom fördelen att vara enkel och eliminerar ett antal komplikationer i företagarskattningen. En linjär bruttoskatt för alla inkomster blir därmed, liksom de inkomstprövade bidragen i de allra lägsta inkomstskikten, rimliga avsteg från den optimala nettoskattkurvan.

En punkt där det kan finnas anledning att följa indikationerna från optimeringsanalysen är skatten i de lägre inkomstskikten. Som framgått är kravet på lösningen att marginals-katten i de lägsta inkomstskikten ska vara 0. Detta kan naturligt realiserars genom ett högre grundavdrag än dagens, som är lågt i internationell jämförelse. Ett basbelopp torde vara ett lämpligt riktmärke. Detta skulle också göra övergången till en linjär skatteskala fördelningspolitiskt enklare.

Analysen kan sammanfattas på följande sätt. Utformningen av den offentliga sektorn kan i väsentliga delar sägas gå ut på att lösa ett avvägningsproblem; ambitionen att utjämna inkomster och förmögenheter måste vägas mot kostnaderna i olika avseenden. Vilka vikter som åsätts de olika målen är självfallet avhängigt av politiska prioriteter. Den centrala avvägningen kan åskådliggöras med en nettoskatteskiva som i grova drag visar skillnaden mellan skatter och bidrag för varje inkomstnivå, och denna nettoskatteskiva uppvisar vissa regelbundenheter för ett brett spektrum av prioriteringar mellan utjämning och kostnader. Lösningarna är relativt jämna i uppförandet, dvs. uppvisar inga tvära kast i margineffekt. Margineffekten är vidare låg för de lägsta och de högsta inkomsterna.

I själva verket är den i dag förda politiken närmast en spegelbild av den optimala; marginals-katterna är höga där de borde vara låga och tvärtom. Praktiskt betingade avsteg från de optimala lösningarna kan motiveras med aspekter som inte beaktats i den starkt förenklade analysen, men även efter dessa revisioner kvarstår en sorts fördelningspolitisk grovskiss, som närmast ansluter till den generella politiken baserad på grundskydd – en förmån som är densamma för alla, finansierad med en linjär skatt. Vissa selektiva inslag blir nödvändiga avsteg från en optimal politik, men för den omfattande välfärdspolitik enligt svensk modell eller inslag av starkt progressiv beskattning ger analysen föga stöd.

Appendix:

Härledning av den optimala beskattningen

Den analytiska formen på det optimeringsproblem som formulerades i avsnitt 5.2 blir som följer. En initial inkomstfördelning $f(x)$ är given, där x är inkomsten och $f(\cdot)$ motsvarande frekvensfunktion. Den disponibla inkomsten, $di(x)$, efter skatt, $t(x)$, och transfereringar, $a(x)$, är

$$di(x) = x - t(x) + a(x) = x - n(x),$$

där $n(x)$ är nettoskatten, positiv eller negativ, vid inkomstnivån x . Den målfunktion som ska minimeras är en vägd linjärkombination av den resulterande variansen hos den disponibla inkomsten och kostnaden för omfördelning. På grund av likheten

$$E\{X - \mu\}^2 = E\{X^2\} - \mu^2,$$

som gäller för varje stokastisk variabel med $E\{X\} = \mu$, kan man lika gärna använda väntevärdet på kvadraten på den disponibla inkomsten, eftersom medelvärdet inte förändras av omfördelningen. Dödviktsförlusten blir proportionell mot $x[n'(x)]^2$, där $n'(\cdot)$ är den marginella nettoskatten. Sammanfattningsvis får optimeringsproblemet följande form:

$$\text{minimera, över } n(\cdot), E\{Q[(x - n(x))^2] + E\{x[n'(x)]^2\}}, \quad (1)$$

där $E\{\cdot\}$ avser väntevärde med avseende på den ursprungliga inkomstfördelningen $f(\cdot)$ och minimering sker över alla $n(\cdot)$ som uppfyller

$$E\{n(x)\} = 0. \quad (2)$$

Lagrange-funktionen som hör till detta optimeringsproblem är

$$L(n, \lambda) = Q[x - n(x)]^2 f(x) + x[n'(x)]^2 f(x) + \lambda n(x) f(x). \quad (3)$$

Den allmänna formen hos den Euler-Lagrange-ekvation som hör till Lagrange-funktionen (3) är

$$\frac{\partial L}{\partial n} = \frac{d}{dx} \frac{\partial L}{\partial n'}$$

I föreliggande fall får vi

$$2Q[n(x) - x] f(x) + \lambda f(x) = d/dx[2n'(x) x f(x)]. \quad (4)$$

Derivering och hyfsning ger

$$n''(x) + n'(x) [1/x + f'(x)/f(x)] - Q/x n(x) = -Q + \lambda/2x. \quad (5)$$

Eftersom $n(\cdot)$ kan väljas fritt i intervallet $(0,1)$, blir randvillkoren

$$n'(0) = n'(1) = 0. \quad (6)$$

För den lognormala fördelningen gäller $f(x) \sim 1/x \cdot \exp[-(\ln(x) - \mu)^2/2\sigma^2]$, varför

$$n''(x) + n'(x) [\mu - \ln(x)]/\sigma^2 - Q/x n(x) = -Q + \lambda/2x. \quad (7)$$

λ -termen i högra ledet kan tas om hand genom att lösningen till ekvation (7) för $\lambda = 0$ justeras med en konstant för att uppfylla integralvillkoret för $n(\cdot)$. Även med denna förenkling krävs dock numeriska metoder för lösning av differentialekvationen i fråga.

Ekvationen har en singularitet i vänstra ändpunkten, varför den får lösas över intervallet $[\varepsilon, 1]$. Vid den numeriska lösningen har alltså de lägsta percentilerna utelämnats.

6 • SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

6.1 Vad är problemet?

Grundläggande tjänster, trygghet och utjämning

Välfärdspolitik är de samlade åtgärder som vidtas av stat och kommun för att garantera de enskilda medborgarna en grundläggande försörjning med vissa tjänster, att ge ekonomisk trygghet och att utjämna den ekonomiska standarden. Det offentliga är inte ensamt om denna uppgift. Individerna löser på egen hand många problem inom denna sfär, ibland i samspel med en marknad. Därjämte bidrar familj och andra nätverk.

Det offentliga roll i försörjningen med grundläggande *tjänster* inom utbildning, vård och omsorg är att garantera en nivå som varken familj eller marknad alltid förmår säkerställa. Uppfattningarna om var denna nivå bör ligga kan naturligtvis variera.

De *risker* man söker försäkra sig mot har varierande karaktär, vilket påverkar förutsättningarna för de tre huvudalternativen familj, stat och marknad. I de fall det handlar om någorlunda jämnt fördelade risker fungerar marknaden ofta väl. Ju mer transaktionerna får karaktären av *systematiska överföringar* i någon riktning, desto mindre är det fråga om en försäkringssituation och desto svårare blir det samtidigt för marknaden att lösa försörjningsproblemet. Familjen och relaterade nätverk lider mindre av sådana problem men har sina uppenbara

begränsningar till en relativt liten krets kring individen – för vissa individer en mycket liten. I dessa situationer har det offentliga en viktig roll att fylla.

Även systematiska överföringar har emellertid varierande karaktär. Ålderdomen är en förutsebar period, under vilken bortfallet av arbetsinkomster kan mötas med sparande i olika former, traditionellt stött med överföringar från den yngre generationen inom familjen. Överföringar mellan individer med olika inkomster inom samma generation kan inte åstadkommas på detta sätt utan kräver normalt offentliga ingrepp för att få någon omfattning av betydelse. Distinktionen mellan dessa två typer av överföringar har på senare år uppmärksamrats och utnyttjats bl.a. i diskussionen om välfärdskonton.⁴ Det är svårt att definitivt ange hur fördelningen ser ut annat än på samhällsnivå; olika individer har mycket olika profil i detta avseende. Vad som faktiskt gäller är emellertid inte av avgörande betydelse för den diskussion som förs i denna bok, eftersom den har koncentrerats till utjämningen mellan individer. Om utjämningen över livscykeln står för en stor del av resursflödena, blir det desto lättare att åstadkomma en utjämning i det andra avseendet som motsvarar vedertagna ambitionsnivåer.

Förutsättningar eller resultat?

En annan distinktion av betydelse är utjämning av förutsättningar kontra utjämning av resultat. Inte heller här går det att ange någon odiskutabel gränslinje mellan de båda kategorierna. De flesta skulle hänföra utgifter för utbildning till den förra kategorin och statlig inkomstskatt och förmögenhetsskatt till den senare. Det är uppenbart att insatser för att öka jämlikheten i dessa båda avseenden kräver olika åtgärder och har olika samhällsekonomiska effekter. Det är sannolikt korrekt att säga att åtgärder inom den förra kategorin är mindre politiskt omstridda. I denna bok är det företrädesvis den senare typen av åtgärder som diskuterats. Men man bör, helt frikopplat från diskussionen i denna bok, analysera förutsättningarna att utjämna levnadsvillkoren med åtgärder av det andra slaget.

6.2 Den centrala avvägningen

Förutsättningar

Det finns, som många konstaterat, en tendens till konflikt mellan kraven på utjämning å ena sidan och samhällsekonomisk effektivitet och tillväxt å den andra. Det är inget nödvändigt samband; framför allt det som ovan kallats utjämning av förutsättningar torde ofta leda till åtgärder som kan påverka effektiviteten positivt. Det är naturligtvis inte heller så att alla åtgärder som minskar den ekonomiska jämlikheten verkar i riktning mot ökad effektivitet. Men en tendens till motsättning finns, och den blir starkare ju längre utvecklingen drivs i utjämnande riktning. Det är uppenbart, för att ta extremfallet, att en fullständig utjämning av inkomster och förmögenheter skulle ha mycket långtgående negativa effekter på incitamenten för arbetsutbud, utbildning, sparande och företagsamhet. Redan en generell medborgarlön, dvs. en skattefinansierad allmän förmån på socialbidragsnivå, skulle leda till oacceptabla belastningar på samhällsekonomin.

Orsaken till denna tendens är att utjämningen tenderar att försvaga sambandet mellan olika effektivitets- och tillväxtpåverkande faktorer – arbete, utbildning och sparande – och de resurser det enskilda hushållet får till sitt förfogande. Återigen: detta är bara en tendens, som på vissa områden är svag eller obefintlig, och den kan dessutom motverkas med genomtänkta konstruktioner av förmånssystemen. En konsekvent driven arbetslinje i utformningen av socialförsäkringssystemen är en mekanism som motverkar tendenser till minskat arbetsutbud. Med dessa reservationer finns det ändå skäl att noggrant analysera avvägningen mellan utjämning och effektivitet.

För att åstadkomma en omfördelning i offentlig regi krävs ett *flöde* av resurser genom den offentliga sektorn. Ju större omfördelningsambitionerna är, desto större flöde krävs, allt annat lika. Men detta resursflöde tenderar att ge upphov till negativa effekter. En detaljerad beskrivning av alla dessa effekter låter sig inte göras. Ett approximativt mått på de negativa effekterna av olika offentliga ingrepp i syfte att

utjämna hushållens ekonomiska standard är *marginaleffekten*, dvs. den samlade effekten av skatters, obligatoriska avgifters och bidragsminskningars påverkan på vad det enskilda hushållet får behålla av en inkomstökning. Marginaleffekten ger en någorlunda träffsäker beskrivning av hur mycket länken mellan ansträngning eller uppoffring och resultat försvagas genom de offentliga ingreppen. *Varje* inkomstutjämnande åtgärd ger ett bidrag till marginaleffekten.

Problemet att utforma en i angiven mening effektiv välfärdspolitik kan alltså sägas bestå i att upprätthålla ett visst flöde i utjämnande riktning till lägsta möjliga kostnad i form av sammanlagd marginaleffekt. Med sedvanliga mått på inkomstspredning ger detta ett analytiskt hanterbart problem. Målet för analysen har självfallet inte varit att härleda en »korrekt« nivå på omfördelningen utan att studera hur den effektiva politiken varierar med den vikt man lägger vid utjämningsmålet. Resultatet kan uttryckas i form av en *nettoskattekurva*, dvs. en kurva som beskriver hur skatten minus mottagna transfereringar varierar med inkomsten före skatt och transfereringar.

Resultat: en effektivare fördelningspolitik

Resultatet av den analys som genomförts i kapitel 5, tillämpad på den svenska inkomstfördelningen, kan i korthet sammanfattas på följande sätt. Inom ett ganska brett spektrum av omfördelningsambitioner, vilket inkluderar dagens svenska fördelningspolitik, är den optimala nettoskatten i stort sett proportionell mot inkomsten. Lutningen på skattekurvan, dvs. den genomsnittliga marginaleffekten, varierar självklart med vilken ambitionsnivå man har i fördelningshänseende. Marginaleffekten hos den optimala nettoskattekurvan är egentligen störst i medelinkomstskikten, medan den är nära noll i närheten av de lägsta och de högsta inkomsterna. Det innebär dock inget större avsteg från den optimala politiken att låta skatten vara proportionell mot inkomsten över hela inkomstspektrat.

Om man inte är nöjd med den omfördelning som åstadkoms med hjälp av en linjär nettoskatt, är den optimala lösningen alltså *inte* att

komplettera denna med en progressiv skatt i vissa inkomstskikt utan att höja den linjära skattesatsen i erforderlig utsträckning.

Den effektiva lösningen kan realiseras på olika sätt. En väg är att låta den faktiska skatte- och bidragskurvan sammanfalla med netto-skattekurvan, vilket skulle innebära att alla med inkomst över medelinkomsten skulle erlägga skatt, medan personer med inkomster under denna skulle motta bidrag. Detta skulle med vedertaget språkbruk rubriceras som *sektiv välfärdspolitik*. En annan möjlighet är att realisera den effektiva lösningen som ett för alla lika grundbidrag finansierat med en proportionell skatt, vilket med samma terminologi skulle kallas *generell välfärdspolitik med grundnivå*. Med den senare modellen undviker man en öppen indelning av befolkningen i bidragsmottagare och bidragsfinansierare, men detta erhålls till priset av ett väsentligt större flöde genom den offentliga sektorn och därmed en högre skatte- och avgiftskvot. De faktiska incitamenten för den enskilda blir desamma oberoende av utformning, men systemen kan naturligtvis ändå uppfattas olika.

Lämnar man den rent kvalitativa diskussionen och undersöker vilka flöden och marginaleffekter som blir nödvändiga för att åstadkomma olika nivåer på omfördelningen, kan man (som gjorts tidigare) konstatera att det inte inom ramen för en generell politik går att försvara en medborgarlön, dvs. ett för alla medborgare lika bidrag utan krav på motprestation, som skulle göra det möjligt att leva åtminstone på socialbidragsnivå. Den offentliga utgiftsnivån skulle helt enkelt bli för hög även med ett antagande om oförändrad bruttonationalprodukt. Därtill kommer att arbetsutbudet sannolikt skulle påverkas negativt av en medborgarlön och därmed även bruttonationalprodukten. Likväl måste socialbidrag och handikappbidrag existera för vissa grupper av individer som temporärt eller permanent inte klarar sin egen försörjning. Sådana selektiva inslag i politiken blir därmed nödvändiga avsteg från den effektiva politiken. Så länge de kringgärdas med restriktioner av dagens snitt behöver de negativa biverkningarna inte bli särskilt stora. Men bred enighet råder om att sådana inslag i välfärdspolitikens bör förbli undantag.

6.3 Konsekvenser för politiken

Jämförelse med dagens politik

Jämförs huvuddragen i den politik som med ovan angivna förutsättningar är den effektiva med den politik som i dag förs, framstår några uppenbara skillnader. För det första är *dagens utgifts- och skattenivå väsentligt högre än vad som krävs för att åstadkomma den omfördelning som dagens skatte- och transfereringssystem leder till*. En viktig förklaring är att mycket stora delar av transfereringssystemet bygger på inkomstbortfallsprincipen, vars avgifter och förmåner i stort är proportionella mot lönesumman och därmed inte har någon omfördelande effekt. En annan bidragande faktor är att den offentliga konsumtionen har varierande effekter på välfärdens fördelning; vissa inslag i den offentliga tjänsteproduktionen har svaga eller inga omfördelande effekter. Det går sammanfattningsvis inte att motivera dagens nivå på de offentliga utgifterna med att den skulle vara nödvändig för att realisera de fördelningspolitiska ambitioner som avses komma till uttryck i den förda politiken.

För det andra är *marginaleffektens profil snarast spegelbilden av den optimala: margineffekten är hög där den borde vara låg och vice versa*. Att margineffekten är hög i de lägsta inkomstskikten är en direkt följd av socialbidragets konstruktion och därmed en konsekvens av det nödvändiga avsteg från den effektiva lösningen som socialbidraget utgör. Höga margineffekter i höga inkomstlägen – genererade av progressiv beskattning, sociala avgifter som inte motsvaras av förmåner, inkomstprövade avgifter m.m. – är däremot svåra att motivera från effektivitetssynpunkt.

Konsekvenser för den allmänna utformningen av politiken

Ett huvudbudskap i analysen är att diskussionen kring systemutformningen bör fokuseras på den nettotransfereringskurva som bygger på både systemets utgiftssida och dess finansiering. Klassifikationer av

olika välfärdssystem i selektiva eller generella som bygger enbart på utgiftssidan är helt otillräckliga. Hur systemen upplevs av olika grupper hänger uppenbarligen samman även med hur de finansieras.

En allmän slutsats är också att den oundvikliga marginaleffekt som följer med all omfördelning bör fördelas så jämnt som möjligt över de olika inkomstskikten i befolkningen. Tvära kast i marginaleffekter som hänger samman med inkomstprövningar av bidrag och avgifter leder till samhällsekonomiska förluster.

En följd av detta är att skatte-, avgifts- och bidragssystemen måste samordnas mer än vad som i dag är fallet. När ett stort antal aktörer bidrar med marginal- och tröskeeffekter genom sin utformning av taxer och avgiftssystem, riskerar den samlade effekten att leda till absurt höga nivåer. Marginaleffekternas samhällsekonomiska betydelse är för stor för att beslut som påverkar dem på ett märkbart sätt ska kunna överlämnas åt helt decentraliserat beslutsfattande. Liksom kommunernas beskattningsrätt är inskränkt till skatt på inkomst – och därtill under senare år dessutom kringskuren av restriktioner beträffande uttaget – bör det allvarligt ifrågasättas om kommunerna ska ges frihet att på egen hand utforma taxesystem i vård- och omsorgssektorerna.

Konsekvenser för transfereringssystemen

Vad gäller transfereringarna kan generellt sägas att barnbidragets konstruktion – ett för alla berörda lika bidrag – i kombination med en proportionell skatt är lämplig som referensmodell, eftersom den nära ansluter till den profil som motsvarar en effektiv nettoskattekurva.

Inkomstprövade förmåner bör i möjligaste mån undvikas. Vissa inslag i socialförsäkringssystemet av detta slag, såsom handikappstöd och socialbidrag, kan inte undvikas, men flera skäl talar för att bruket begränsas till sådana speciella situationer. Det viktigaste i det perspektiv som analyserats här är inte selektiviteten i sig – risken för stigmatisering eller sviktande stöd för systemen förefaller mot bakgrund av de

argument som presenterats ganska liten – utan det faktum att inkomstprövade förmåner bidrar med marginaleffekter och därmed ökar risken för inlåsnings och bidragsberoende.

Bostadsbidraget är ett förhållandevis viktigt bidrag som är inkomstprövat och därmed bidrar med ganska betydande marginaleffekter i de lägre inkomstskikten. Bidragets konstruktion gör emellertid att det i stor utsträckning har karaktären av ett förstärkt barnbidrag. Man bör därför allvarligt överväga att sammanlänka det med barnbidraget för att minska marginaleffekten.

En given nettoskattekurva kan realiseras på oändligt många sätt; samma profil som fås av grundkonstruktionen (konstant förmån finansierad med proportionell skatt) kan erhållas exempelvis om en social försäkring med positivt relaterade avgifter och motsvarande förmåner adderas till grundkonstruktionen. Några tydliga fördelningspolitiska motiv för ett sådant tillägg är det svårt att se, men det kan naturligtvis finnas andra motiv till sådana konstruktioner. En social försäkring med ett tak påverkar inte heller nettoskatteprofilen, under förutsättning att inga avgifter tas ut över detta tak. Kravet på generalitet i den tämligen otydliga mening som termen använts – att väsentligen alla omfattas – är uppfyllt för system med sådana tak, och systemet blir inte mindre generellt för att taket sätts på en lägre nivå än dagens normala, 7,5 basbelopp. I arbetslöshetsförsäkringen ligger taket på omkring 5,5 basbelopp, vilket inte gör denna försäkring mindre generell än de övriga. Det som händer när taket sätts på lägre nivåer är att utrymme skapas för kollektivt framförhandlade eller individuella komplement. Om detta är en samhällsekonomisk fördel eller ej beror på förutsättningarna. Avtalsbaserade lösningar har fördelen att förhandlas jämsides med löner, vilket framtvingar avvägningar som annars inte säkert skulle komma till stånd. Med privata komplement kan den privata sparkvoten förväntas öka, vilket är gynnsamt. Samtidigt kan den administrativa kostnaden vid hybridlösningar öka, och om de kollektivt framförhandlade eller privata tilläggen är små, är det inte givet att vinsterna överväger.²

Söker man införa omfördelande element i de försäkringsbetonade transfereringssystemen, såsom avgifter ovanför tröskeln 7,5 basbelopp som inte motsvaras av förmåner, har man avlägsnat sig från den effektiva profilen. Sådana inslag ger nya marginaleffektstillskott och ökar kostnaden för att uppnå den nivå på utjämningen som eftersträvas. De minskar också fördelningspolitikens transparens.

Konsekvenser för den offentliga konsumtionen

I en diskussion om den offentliga sektorns fördelningseffekter räcker det inte att se till skatter och transfereringar. Med den storlek den svenska offentliga konsumtionen har är det nödvändigt att också beakta nyttjandemönster för tjänsterna och de fördelningseffekter som följer med dem. För många system är det rimligt att som en approximation utgå från att alla medborgare nyttjar tjänsteutbudet i lika omfattning. Värderar man tjänsterna efter deras produktionskostnader, uppstår en utjämnande effekt då tjänsterna finansieras med en proportionell skatt, som fallet är i kommuner och landsting. Antar man i stället schablonmässigt att tjänsterna värderas i proportion till inkomsten, föreligger ingen utjämnande effekt. Det finns inget givet »korrekt« svar på vad fördelningseffekten faktiskt blir. Vissa tjänster avviker från grundmönstret med någorlunda jämnt fördelad konsumtion. Högre utbildning och kultur är exempel på tjänster som konsumeras mer av höginkomsttagare, vilket gör att fördelningseffekten är svagare, eventuellt kan bli regressiv (dvs. omfördelning sker från personer i lägre inkomstskikt till personer i högre).

En naturlig slutsats, mot bakgrund av denna osäkerhet, är att man bör vara återhållsam med offentlig konsumtion om man i första hand ser till fördelningseffekten. Naturligtvis finns andra motiv till offentliga åtaganden än de fördelningspolitiska. Rena effektivitetsskäl talar för ett offentligt engagemang inom området kollektiva nyttigheter, men merparten av den offentliga tjänsteproduktionen har inte kollektiv karaktär. I vissa fall talar andra skäl för offentligt tillhandahållande. Generellt sett finns dock inget som talar för att låginkomsttagare

skulle vara speciellt gynnade av en omfattande offentlig tjänsteproduktion.

Inkomstprövade taxor inom omsorgen innebär, som redan påpekats, att extra marginaffekter adderas till dem som härrör från inkomstskatt och obligatoriska avgifter. De innebär därmed också avsteg från den huvudkonstruktion som approximerar en effektiv lösning på fördelningsproblemet och bör alltså undvikas.

Konsekvenser för skattepolitiken

Den grundlösning som härletts i det föregående – för alla lika förmåner finansierade med en *proportionell skatt* – säger ingenting om ambitionsnivån i fördelningshänseende. Vad analysen innebär är att den som finner att en proportionell skatt på en viss nivå inte ger den omfördelning som anses önskvärd, *inte* bör komplettera den med en progressiv påbyggnad utan i stället höja nivån på den proportionella skatten. I en skattepolitisk miljö där progressiv beskattning under lång tid ansetts som ett självklart inslag kan denna slutsats kännas ovan. Om ett visst mått av omfördelning är det som eftersträvas, och effektivitet hos lösningen är ett krav, är det inte desto mindre den linjära skatten som är huvudalternativet.

Andra inlägg i skattedebatten på senare tid har förordat linjär skatt på andra grunder.³ Vissa argument koncentreras på sambanden mellan inkomstbeskattningen och kapitalbeskattningen. För småföretagare har det krävts en utomordentligt komplicerad skattelagstiftning för att åstadkomma en likabehandling med löntagarna vad avser skatteskalorna i högre inkomstlägen. Trots denna komplexitet torde det i praktiken inte kunna garanteras att sådan likabehandling faktiskt sker. Antalet fåmansaktiebolagsägare och enskilda näringsidkare som berörs överstiger en miljon; antalet företagare som deklarerar en inkomst över brytpunkten är väsentligt lägre.

Ett annat resonemang bygger på den ökade rörligheten hos löntagarna, i synnerhet de högutbildade. Med detta perspektiv handlar det

framför allt om en anpassning av *nivåerna* i de högre inkomstlägena och inte om skattekurvans form. En sänkning av nivån i dessa inkomstlägen tar sig emellertid naturligen uttryck i en avveckling av den progressiva delen. Ytterligare en argumentationslinje handlar om den stora skillnaden i behandling av beskattat och obeskattat arbete;⁴ även här är det i första hand skatternas nivå som står i fokus.

En viktig aspekt är den långsiktiga stabiliteten. Med en enhetlig linjär skatt minskar riskerna för den ryckighet som präglat hanteringen av den statliga inkomstskatten under senare år.

Ett *höjt grundavdrag* är ett naturligt inslag i en skattereform baserad på en enhetlig, proportionell skatt. I effektivitetsperspektivet finns starka skäl för sänkta marginaleffekter i de lägre inkomstskikten för att motverka inlåsnings effekter. Ett högre grundavdrag än dagens ökar möjligheterna för den enskilde att via arbete förbättra sin materiella standard och minska bidragsberoendet. Sverige utmärker sig internationellt genom en hög beskattning av låginkomsttagarna. Även fördelningspolitiskt spelar naturligtvis ett höjt grundavdrag en viktig roll i en bred skatte- och bidragsreform.

En rimlig nivå på grundavdraget torde mot bakgrund av internationella jämförelser vara omkring 1 basbelopp.

6.4 Summering

Analysen i denna bok har över lag hållits kvalitativ. Avsikten har varit att diskutera strukturer och strategier snarare än enskilda förmånsnivåer och skattesatser. Ett huvudbudskap för den fortsatta debatten om välfärdspolitikens utveckling är att skatte- och utgiftspolitiken måste diskuteras samlat. Att en diskussion om skattepolitiken nu åter tagits upp är viktigt, men det är oroande att den ser ut att föras isolerat från budgetens utgiftssida.

Den skandinaviska modellen: för och emot

Utvärderingen av den hittills förda politiken (framför allt kapitel 3 och 4) visar att både kritikerna och försvararna tenderar att överdriva skillnaderna mellan Sverige och den grupp utvecklade industriländer som vi normalt jämför oss med. Kritikerna tenderar att fokusera på skattenivåer, men den svenska nivån bör – med tanke på framför allt de beskattade transfereringarna – justeras nedåt för att bli rättvisande. Skatteundantag (s.k. *tax expenditures*) kan i andra länder innebära betydande, välfärdspolitiskt motiverade subventioner som inte registreras på budgetens utgiftssida.

På kostnadssidan finns å andra sidan indikationer som inte kan negligeras i en seriös prövning. Beträffande eventuella effekter av en hög skattekvot på den samhällsekonomiska effektiviteten och tillväxttakten finns inga entydiga resultat. Det finns dock flera tecken som tyder på negativa effekter. Sverige förefaller historiskt ha haft en mix av skatter som har skadat tillväxten mer än nödvändigt. Vidare har den kraftiga expansionen av den offentliga sektorn under 1970-talet och första halvan av 1980-talet sannolikt påverkat tillväxttakten negativt.

Försvararna av den förda politiken har tenderat att överdriva skillnaderna i resultat. Med ett brett spektrum av mått på välfärden i olika dimensioner ligger de skandinaviska länderna i flera avseenden högt men är på intet sätt unika. Jämnheten i fördelningen av disponibel inkomst är ett område där dessa länder utmärker sig; i ett livscykelperspektiv och med ett brett inkomstbegrepp hamnar Gini-koefficienten för Sveriges inkomstfördelning någonstans kring 0,1, vilket – mot bakgrund av att 0 representerar en helt jämn fördelning – måste sägas innebära en långt driven utjämning av levnadsvillkoren. Avståndet till andra OECD-länder är å andra sidan inte särskilt stort. Länder som valt annorlunda lösningar – i vissa fall radikalt annorlunda – hävdar sig med vissa mått väl i jämförelse med de skandinaviska. Den positiva slutsatsen av detta är att vi med bibehållna fördelningspolitiska ambitioner har stor handlingsfrihet i systemutformningen.

Strategiska aspekter

En grundidé bakom det som kallas generell välfärdspolitik har varit att skapa lösningar med brett stöd för att ge systemen en långsiktig politisk stabilitet. Selektivitetskulle undvikas för att klyftor inte skulle uppstå mellan olika delar av befolkningen. Men denna restriktion har bara upprätthållits på budgetens utgiftssida; när det gäller skatter och avgifter har de övre inkomstskikten särbehandlats negativt, och detta som ett medvetet inslag i politiken. Det är som om folkhemstanken inte riktigt räckt till för att omfatta både utgifts- och intäktssidan hos den offentliga sektorn. Detta kan naturligtvis inte undgå att påverka politikens legitimitet bland de grupper som särbehandlas negativt, och tendenser till vikande stöd har också observerats.⁵ En konsekvent tillämpning av den grundmodell som förordats här – konstanta, för alla lika förmåner, finansierade med en proportionell skatt i kombination med ett ökat grundavdrag – skulle kunna bidra till att återställa legitimiteten.

Den utvecklingslinje som antytts i riktning mot mindre omfångsrika, men därför inte mindre generella, offentliga socialförsäkringar skulle skapa ett ökat utrymme för avtalsförsäkringar och privata komplement. För de fackliga organisationerna, i synnerhet på central nivå, skulle detta i sin tur innebära möjligheter att stärka de strategiska positionerna. Mot bakgrund av både det permanenta problemet att motivera fackligt medlemskap och de senare årens förändringar i relationen mellan central och lokal nivå borde en sådan utvecklingsväg vara intressant.

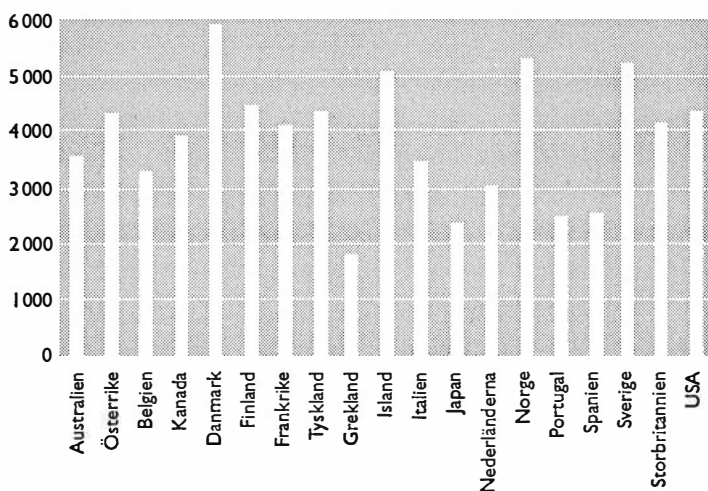
De tre frågorna: några tentativa svar

I det inledande kapitlet ställdes tre frågor kring välfärdspolitik, motsvarande tre olika tolkningar eller nivåer av effektivitetsbegreppet. Beträffande den första – effektivitet i en trängre, teknisk mening – finns brister som beror framför allt på otillräcklig samordning. Ett stort antal system inom stat och kommun bidrar på ett okoordinerat sätt till marginal- och tröskeeffekter som sammantagna ger högre

kostnader än nödvändigt för att åstadkomma den åsyftade utjämningen av levnadsvillkoren. I en ännu snävare, teknisk mening skulle kostnaderna också kunna sänkas genom ökad samordning på budgetens utgiftssida; den enhetlighet som präglar skatteförvaltningen utgör i det avseendet ett föredöme.

Även på nästa nivå – om det är rätt tolkning av välfärds- och jämlikhetsbegreppen som styr politikens utformning – finns det anledning att resa frågor. Om livscykelperspektivet på välfärden, som nu kan anses etablerat, hade legat till grund för politiken i ett tidigare skede, hade den sannolikt sett annorlunda ut. Större vikt hade förmodligen lagts vid utjämning av förutsättningar, mindre vid utjämning av resultat. En jämlikhet baserad på en jämn och hög kompetensnivå är stabilare än en som upprätthålls med en osäker politisk majoritet.

Den tredje fråga – om välfärdsbegreppets djupare innebörd och den relativa betydelsen av absolutnivåer och fördelning – rör de aspek-



Figur 6.1 Den offentliga konsumtionen per capita i ett antal OECD-länder, justerad för köpkraften i respektive land. Källa: Beräkningar av Åsa Ahlin baserade på OECD-statistik.

ter som är viktigast för landets långsiktiga utveckling. Diskussionen om välfärden kan inte ensidigt fokuseras på jämförelser mellan olika grupper; nivåer är uppenbarligen centrala för medborgarnas upplevelse av välfärd. I längden ger även små skillnader i ekonomisk tillväxttakt utslag på nivån. Vissa grupper som i USA i dag klassas som fattiga skulle inte göra det i Sverige, till följd av den högre levnadsnivån i USA.

Även den som lägger stor vikt vid den offentliga sektorns utrymme måste ta hänsyn till att detta utrymme beror på *både* den offentliga utgiftskvoten *och* bruttonationalprodukten. I figur 6.1 visas den offentliga konsumtionen per capita i ett antal OECD-länder, justerad för köpkraften i respektive land. Av diagrammet framgår att några länder nu i kraft av en gynnsammare BNP-utveckling har en högre offentlig konsumtion per capita än Sverige. Till och med det utpräglade lågskattelandet USA har nu en offentlig konsumtion som närmar sig den svenska. Mot en sådan bakgrund ter sig en starkare tonvikt på tillväxtfaktorn i välfärden under kommande år naturlig.

NOTER

KAPITEL 1

1. För några ingångar till denna diskussion, se Barry (1965), Okun (1975).
2. Bland de publikationer som på senare år tagit upp de grundläggande frågor kring välfärdspolitiken utformning i den svenska debatten kan nämnas Borg (1992), Söderström (1993), Rothstein (1994), Palme och Wennemo (1996), Zetterberg och Ljungberg (1996), Wetterberg (1995, 1997), Korpi och Palme (1998), Lindbeck (1998) samt Björklund m.fl. (1998). För ett historiskt perspektiv, se Olsson (1993).
3. Se diskussionen i European Commission (1994).
4. Ett exempel på en sådan diskussion återfinns i Hägg och Arvedson (red.) (1987).
5. Se exempelvis Musgrave och Musgrave (1989); Ds 1994:53.
6. Moralisk risk innebär att försäkringstagarens beteende påverkas av försäkringen. Negativt urval uppkommer när individer med gynnsamt riskproffila väljer att inte försäkra sig. Detta kräver högre premier, vilket kan få ytterligare individer att lämna systemet. För en grundlig analys av de principiella problemen på socialförsäkringsområdet, se Barr (1992).
7. Easterlin (1974), Oswald (1995). Detta har i sin tur av Hirsch (1975) tagits till utgångspunkt för en pessimistisk betraktelse över vad ekonomisk utveckling kan åstadkomma i utvecklade industriländer.
8. Thurow (1971).
9. Se t.ex. Sen (1995).
10. T.ex. Polanyi (1944), Esping-Andersen (1990).
11. Se referenser i Molander (1998).
12. Perotti (1996) innehåller en översikt över litteraturen.
13. Sandmo (1991).
14. För översikter, se t.ex. Agell m.fl. (1995), Leibfritz m.fl. (1997).
15. Widmalm (1996).
16. Feldstein och Horioka (1980), Auerbach och Kotlikoff (1987).
17. Se kap. 3 och 4.
18. Se kapitel 4.
19. SOU 1980:8.
20. Esping-Andersen (1990).
21. Korpi och Palme (1998).

KAPITEL 2

1. Hadenius (1986), Rothstein (1992). Som framgår av avsnitt 2.2 har Rothstein i ett senare arbete övergivit denna definition till förmån för en inkomstrelaterad (Rothstein 1994).
2. Rothstein (1994), s. 27.
3. Akerby (1997), s. 71.
4. Rothstein (1994), s. 26.
5. Akerby (1997), s. 71.
6. Ringen (1987).

KAPITEL 3

1. RSV (1998), avsnitt 3.7.
2. Jakobsson, U. (red.) (1998), kap. 7. Se vidare Rydenstam (1992).
3. Lindbeck (1983).
4. Jenkins och O'Leary (1996), Björklund, Palme och Svensson (1995).
5. För en översiktlig diskussion av detta problem, se Atkinson (1983), avsnitt 3.3.
6. Coulter (1989), Cowell (1999).
7. Atkinson (1983), s. 53.
8. Halleröd (1996).
9. Denna andel har dock ökat under senare år; se Socialstyrelsen (1995), Salonen (1997).
10. Halleröd (1995).
11. Se Atkinson (1990) för en diskussion av detta i samband med arbetsmarknadsförsäkringarna; vidare Henrekson m.fl. (1992), Söderström (1997).
12. Se t.ex. SOU 1980:8.
13. Svallfors (1989, 1996), Halleröd (1994).
14. Se Macfarlane (1978). Svenska historiker som bidragit till att revidera traditionella bilden är Börje Hanssen, Eva Österberg och Magnus Perlestam.
15. Esping-Andersen (1990), s. 68.
16. Esping-Andersen, s. 52.
17. S. 212.
18. För kritiska översikter, se t.ex. Lewin (1988), Udehn (1996).
19. En viss vilsenhet präglar också de analyser som baseras på närsynta rationalitetsantaganden; för ett tidigt instabilitetsresultat, se McKelvey (1976).
20. Moene och Wallerstein (1997).
21. Goodin och Le Grand (1987).
22. von Hagen och Harden (1994), Alesina och Perotti (1995, 1996).
23. Molander (1994).
24. Molander (1992). För positiva resultat i tvåpersonsspel se Axelrod (1984); jfr dock kritiska synpunkter i Binmore (1998).
25. Molander (1984).
26. Thurow (1971); se också diskussionen i Molander (1997).
27. Detta är ett huvudbudskap i Rothstein (1994); se framför allt kapitel 5.
28. För grundläggande genomgångar, se exempelvis Hansson och Norrman (1996), Björklund, Edin, Holmlund och Wadensjö (1997).
29. Agell och Persson (1997).
30. Se t.ex. *Economic Journal* (1996).

KAPITEL 4

1. Tanzi och Schuknecht (1995, 1997).
2. Korpi och Palme (1998).
3. Björklund och Freeman (1997).
4. Aaberge m.fl. (1996); Björklund (1992, 1993); för Tyskland och USA: Burkhauser och Poupore (1997).
5. Blomquist (1981), Hussenius och Selén (1994).
6. Finansdepartementet (1998) beträffande andelen låginkomsttagare; Fritzell (1990), Uddhammar (1997).
7. Jenkins och O'Leary (1996).
8. Se redogörelsen i Björklund m.fl. (1998).
9. SCB (1997).
10. RFV (1997).
11. Henrekson, Lantto och Persson (1992).
12. Aronsson och Walker (1997).
13. Hydén m.fl. (1995); se också Mosesson (red.) och Jönsson (1998).
14. Halleröd (1996).
15. LO (1999); se också RRV-rapporten 1995:35.
16. SOU 1996:80.
17. För intressanta historiska perspektiv på legitimiteten hos offentliga beslut i Sverige och andra länder, se Österberg (1995), kap. 7.
18. Halleröd (1994).
19. Jonsson, Hass och Persson (1995).
20. Omsorgen är en kommunal angelägenhet, varför taxesättningen varierar med kommun, men prövning mot inkomst och förmögenhet är vanlig.

- Bland riktade statliga stöd är bilanpassningsstödet inkomstprövat.
21. SOU 1995:126, RRV (1995c).
 22. Även andra definitioner förekommer; se Björklund m.fl. (1996), s. 28f, 279f.
 23. För en genomgång av kraven kopplade till arbetslöshetsförsäkringen i olika OECD-länder, se Ministry of Finance Denmark (1998).
 24. Finansministeriet (1995, avsnitt 3.3).
 25. Nygaard Christoffersen (1996). En svensk undersökning är Hallström (1998). För en översikt över ny teori- bildning kring normförändringar i välfärdsstaten, se Lindbeck (1997).
 26. För några ingångar till litteraturen, se Atkinson och Mogensen (1993), Blank (red.) (1994), Aronsson och Walker (1997).
 27. Holmlund (1998).
 28. Begreppet härrör från Jellineks *Allgemeine Staatslehre*; se Petersson (1987).
 29. För en noggrann genomgång av det amerikanska systemet, se Howard (1997). OECD (1996) innehåller en allmän översikt.
 30. ESO (1999).
 31. Samma observation har tidigare gjorts av Bean (1991, s. 95): »Australia and the United States together betray the legacy of having been 'settler societies'. The concept of what constitutes a 'fair go' in these nations appears to revolve around individual endeavour with a smaller emphasis than elsewhere on the government playing a major role.« Mitchell m.fl. (1994) kommenterar: »It does not seem realistic to suggest these different attitudes are the result of more targeted welfare.«
 32. Kangas (1998). Klassiska representanter för detta tänkande är Smith, Kant, Mill och Sidgwick; i modern tid Sadurski (1985).
 33. Wennemo (1994).
 34. Laurin (1986), RSV (1998).
 35. RRV (1995).
 36. Svallfors (1989, 1996).
 37. Zaller (1992); Urban Laurin (pers. meddel.).
 38. Kangas (1997). Som en kuriositet kan nämnas en undersökning från SKOP (Skandinavisk opinion ab) hösten 1997, som ställde sänkta skatter mot höjda bidrag. Den aktualiserade det privatekonomiska perspektivet genom att formulera frågan på följande sätt: »Om Du tänker på Dig själv och Din familj, vad är viktigast, sänkta skatter eller höjda bidrag?« Av de svarande (85 procent) föredrog 82 procent sänkta skatter.
 39. En artikel som rapporterar en signifikant skillnad mellan svaren på frågor med och utan påminnelse om finansieringskravet är Brook, Preston och Hall (1998). Om viljan att vara utfrågaren till lägs, se också Kahneman och Knetsch (1991). Det finns en omfattande ekonomisk litteratur kring problemet att få de intervjuade att avslöja sina verkliga preferenser; se Bohm (1972, 1995).
 40. Man kan naturligtvis fråga sig vilken roll attitydundersökningar av det här slaget ska tilldelas i den politiska processen. Allmänhetens kunskap om de faktiska resursflödena är överlag ojämn. De olika kostnadsposterna för att bedriva en viss politik är inte kända, och även kunskapen om de politiska ramarna generellt är dålig, som framgår av ett antal empiriska undersökningar. För svenska undersökningar om dessa förhållanden, se SNS Demokratiråds rapport 1998 (Petersson m.fl. 1998); en översikt över den omfångsrika amerikanska litteraturen ges i Delli Carpini och Keeter (1989).
 41. SOU 1995:104, Aronsson och Palme (1996).
 42. Leibfritz m.fl. (1997).
 43. För några inlägg i debatten se *Economic Journal* (1996).
 44. Schubert (1998).
 45. Se exempelvis Ds 1989:63 med referenser.
 46. Statskontoret (1983).
 47. SOU 1996:180.
 48. SOU 1996:64, SOU 1996:180.

KAPITEL 5

1. De inblandade antas riskaversiva.
Under denna förutsättning är resultatet en enkel konsekvens av den matematiska relation som går under namnet Jensens olikhet.
2. Mirrlees (1971).
3. För översikter över fältet se Tuomala (1990), Atkinson (1995), Creedy (1996), samt mer kortfattat Sandmo (1998b). För en dynamisk variant, se Dillén och Lundholm (1996).
4. Tuomala (1990).
5. Detta avsnitt bygger helt och hållet på Bergh (1998).
6. Så sker exempelvis i Eklind m.fl. (1997), Bergh (1998b).
7. Ståhlberg och Tegle (1998).
8. Data för utnyttjandet av hälso- och sjukvård, barnomsorg och utbildning är hämtade ur Fritzell (1994). Dessa data är från 1991.
9. Det är värt att notera att denna modell överensstämmer med den idealtyp som används av Rothstein (1994) i hans diskussion om den generella välfärdspolitiken. Som beskrivning av dagens välfärdspolitik är den dock inte särskilt representativ.
10. Se SNS Välfärdspolitiska råds rapport 1998 (Björklund m.fl. 1998).
11. Denna slutsats överensstämmer med exempelvis resultaten från Besley och Coates analys av inkomstförsäkringar (Besley och Coate 1995).
12. Se t.ex. Akerby (1997), Korpi och Palme (1998).

KAPITEL 6

1. Hussenius och Selén (1994), Fölster (1997).
2. Se analysen av sjukförsäkringen i Björklund m.fl. a.a.
3. Larsson och Mitelman (1998), Norrmann m.fl. (1998).
4. Se Magnus Henreksons bidrag till SNS Konjunkturrådsrapport 1998 (Jakobsson m.fl. 1998).
5. Svallfors, under publ.

REFERENSER

- Aaaberger, R., Björklund, A., Jäntti, M., Palme, M., Pedersen, P., Smith, N., Wennemo, T. (1996): *Income inequality and income mobility in the Scandinavian countries compared to the U.S.* Discussion Paper No. 168, Statistics Norway, Research Department.
- Ackerby, S. (1997): »Framtidens välfärdspolitik«, i *Kommunerna, välfärden och demokratin – omprövningar och möjligheter*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Agell, J., Englund, P., Södersten, J. (1995): *Svensk skattepolitik i teori och praktik*. Bil. 1 till SOU 1995:104.
- Agell, J., Persson, M. (1997): *Tax arbitrage and labor supply*. WP 1997:26, Department of Economics, Uppsala University.
- Alesina, A., Perotti, R. (1995): *The political economy of budget deficits*. IMF Staff Paper.
- Alesina, A., Perotti, R. (1996): *Budget deficits and budget institutions*. IMF Working Paper WP/96/52.
- Aronsson, T., Palme, M. (1998): »A decade of tax and benefit reforms in Sweden: Effects on labour supply, welfare and inequality«, *Economica* 65, 39–67.
- Aronsson, T., Walker, J. (1997): »The effect of Sweden's welfare state on labor supply incentives«, i Freeman m.fl. (eds.) (1997).
- Atkinson, A.B. (1983): *The economics of inequality*. 2nd ed. Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson, A.B. (1990): »Income maintenance for the unemployed in Britain and the response to high unemployment«, *Ethics* 100, 569–585.
- Atkinson, A.B. (1995): *Public economics in action. The basic income/flat tax proposal*. Clarendon Press, Oxford.

- Atkinson, A.B., Micklewright, J. (1991): »Unemployment compensation and labor market transitions. A critical review«, *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX, 1679–1727.
- Atkinson, A.B., Mogensen, G.V. (1993): *Welfare and work incentives*. A North European perspective. Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson, A.B., Rainwater, L., Smeeding, T.M. (1995): *Income distribution in OECD countries: Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS)*. OECD, Paris.
- Auerbach, A.J., Kotlikoff, L.J. (1987): *Dynamic fiscal policy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Axelrod, R. (1984): *The evolution of cooperation*. Basic Books, New York.
- Barr, N. (1992): »Economic theory and the welfare state: A survey and interpretation«, *Journal of Economic Literature*, vol. xxx, 741–803.
- Barry, B. (1965): *Political argument*. Routledge & Kegan Paul, London. Ny utg. Harvester Wheatsheaf (1990).
- Bean, C. (1991): »Are Australian attitudes to government different? A comparison with five other nations«, i Castles, F. (ed.), *Australia compared: People, policies, and politics*. Allen & Unwin, Sydney; citerat i Mitchell m.fl. (1994).
- Bergh, A. (1998): *Hur omfördelar välfärdsstaten?* Mimeo, NATIONALEKONOMISKA INSTITUTIONEN, Lunds Universitet.
- Bergh, A. (1998b): *Marginal effekter i Sverige*. Underlagsrapport till SNS Valfärdspolitiska råd.
- Besley, T., Coate, S. (1995): »The design of income maintenance programmes«, *Review of Economic Studies* 62, 187–221.
- Binmore, K. (1998): *Just playing*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Björklund, A. (1992): *Långsiktiga perspektiv på inkomstfördelningen*. Bil. 8 till 1992 års Långtidsutredning, 35–78.
- Björklund, A. (1993): »A comparison between actual distribution of annual and lifetime income«, *Review of Income and Wealth* 39(4), 377–386.
- Björklund, A. (1998): »Income distribution in Sweden: What is the achievement of the welfare state?«, *Swedish Economic Policy Review* 5(1), 39–80.
- Björklund, A., Edebalk, P.G., Ohlsson, R., Söderström, L. (1998): *Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?* Rapport från SNS Valfärdspolitiska råd.
- Björklund, A., Edin, P.-A., Holmlund, B., Wadensjö, E. (1996): *Arbetsmarknaden*. SNS Förlag, Stockholm.
- Björklund, A., Freeman, R.B. (1997): »Generating equality and eliminating poverty, the Swedish way«, i Freeman m.fl. (eds.) (1997).

- Björklund, A., Palme, M. (1997): *Income redistribution within the life cycle versus between individuals: Empirical evidence using Swedish panel data*. WP 197, Stockholm School of Economics.
- Björklund, A., Palme, M., Svensson, I. (1995): *Assessing the effects of the Swedish tax and benefit reforms on income distribution using different income concepts*. Tax Reform Evaluation Report no. 13, Aug. 1995, Konjunkturinstitutet/Ekonomiska rådet.
- Blank, R. (ed.) (1994): *Social protection versus economic flexibility: Is there a trade-off?* University of Chicago Press, Chicago.
- Blomquist, S.: »A comparison of distributions of annual and lifetime income: Sweden around 1970«, *Review of Income and Wealth* 27, 243–264.
- Bohm, P. (1972): »Estimating demand for public goods: An experiment«, *European Economic Review* 111.
- Bohm, P. (1995): »Can real environmental benefits really be estimated?«, i Johansson, Krström & Mäler (eds.), *Current issues in environmental economics*. Manchester University Press, Manchester.
- Borg, A.E. (1992): *Generell välfärdsolitik – bara magiska ord?* City University Press, Stockholm.
- Briggs, A. (1961): »The welfare state in historical perspective«, *Archives européennes de sociologie* 2, 221–259; cit. i Sandmo (1991).
- Brook, L., Preston, I., Hall, J. (1998): »What drives support for higher public spending?«, i Taylor-Gooby, P. (ed.), *Choice and public policy*. Macmillan, London.
- Buchanan, J., Wagner, R. (1977): *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*. Academic Press, New York.
- Burkhauser, R.V., Poupore, J.G. (1997): »A cross-national comparison of permanent inequality in the U.S. and Germany«, *Review of Economics and Statistics* 79, 10–15.
- Calmfors, L. m.fl. (1988): *Hur ska välfärden fördelas?* Rapport från SNS Konjunkturråd.
- Coulter, P.B. (1989): *Measuring inequality. A methodological handbook*. Westview Press, Boulder, Col.
- Cowell, F.A. (1999): »Measurement of inequality«, i Atkinson, A.B., Bourguignon, F. (eds.), *Handbook of income distribution*.
- Creedy, J. (1996): *Fiscal policy and social welfare. An analysis of alternative tax and transfer systems*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Delli Carpini, M.X., Keeter, S. (1989): *What Americans know about politics and why it matters*. Yale University Press, New Haven.

- Dillén, M., Lundholm, M. (1998): »Dynamic income taxation, redistribution, and the ratchet effect«, *Journal of Public Economics* 59, 69–93.
- Ds 1989:63: *En ny livsmedelspolitik.*
- Ds 1994:53: *Motiv för offentliga åtaganden.*
- Easterlin, R.A. (1974): »Does economic growth improve the human lot?«, i P.A. David & M.W. Reder (eds.), *Nations and households in economic growth. Essays in honour of Moses Abramowicz.* Academic Press, New York.
- Economic Journal* (1996): »Controversy: Economists, the welfare state, and growth: The case of Sweden«. Artiklar av Korpi, Henrekson, Agell, Dorricks. Vol 106, no. 439.
- Edebalk, P.G. (1994): »Möllermodellen«, *Socialvetenskaplig Tidskrift*, årg. 1, nr 1, 21–44.
- ESO (1999): *Samhällets stöd till de äldre.* Under publ.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism.* Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- European Commission (1994): *EC agricultural policy for the 21st century.* European Economy/Reports and Studies. DG-II, Brussels.
- Feldstein, M. (1996): »The missing piece in policy analysis: Social security reform«, *American Economic Review*, vol. 86(2), 1–14.
- Feldstein, M.S., Horioka, C. (1980): »Domestic savings and international capital flows«, *Economic Journal* 90, 314–329.
- Finansdepartementet (1998): »Fördelningspolitisk redogörelse«, ur *Budgetpropositionen för år 1999.*
- Finansministeriet (1995): *Budgetredegørelse 1995.* Finansministeriet, Köpenhamn.
- FN (1980): *Classification of functions of government.* United Nations, New York.
- Frankel, J. (1992): »Measuring international capital mobility: A review«, *American Economic Review*, vol. 82(2), 197–202.
- Franzese, R. (1998): »The positive political economy of public debt: An empirical examination of the OECD postwar experience«. Pres. vid konferensen »Institutions, politics and fiscal policy«, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn, 3–4 juli 1998.
- Freeman, R.B., Topel, R., Swedenborg, B. (eds.) (1997), *The welfare state in transition. Reforming the Swedish model.* University of Chicago Press, Chicago.

- Fritzell, J. (1990): »The dynamics of income distribution: Economic mobility in Sweden in comparison with the United States«, *Social Science Research* 19, 17–46.
- Fritzell, J. (1994): *Fördelningseffekter av offentliga tjänster*. Rapport till ESO, Ds 1994:86.
- Fölster, S. (1997): »Social insurance based on personal savings accounts ...«, *European Economy* 97(4), 81–100.
- Goodin, R.E., Le Grand, J. (eds.) (1987): *Not only the poor. The middle class and the welfare state*. Allen & Unwin, London.
- Gottschalk, P., Smeeding, T.M. (1997): »Cross-national comparison of earnings and income inequality«, *Journal of Economic Literature* xxxv, 633–687.
- Hadenius, A. (1986): *A crisis for the welfare state?* Almqvist & Wiksell, Uppsala.
- Halleröd, B. (1994): »Vad tycker vi egentligen om socialbidragstagarna?« *Socionomens forskningssupplement* nr 4, 3–8.
- Halleröd, B. (1995): »The truly poor: Direct and indirect consensual measurement of poverty in Sweden«, *Journal of European Social Policy* 5(2), 111–129.
- Halleröd, B. (1996): »Generell välfärd eller selektiv fattigvård?«, i Palme, J., Wennemo, I. (red.) (1996).
- Hallström, N.-E. (1998): *Arbete eller bidrag*. Rapport 1998:2, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings Universitet.
- Hansson, I. (1984): »Marginal costs of public funds for different tax instruments and government expenditures«, *Scandinavian Journal of Economics* 86, 115–130.
- Henrekson, M., Lantto, K., Persson, M. (1992): *Bruk och missbruk av sjukförsäkringen*. SNS Förlag, Stockholm.
- Hirsch, F. (1976): *Social limits to growth*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. Rev. utg. (1995), Routledge, London.
- Holmlund, B. (1998): »Unemployment insurance in theory and practice«, *Scandinavian Journal of Economics* 100(1), 113–141.
- Howard, C. (1997): *The hidden welfare state. Tax expenditures and social policy in the United States*. Princeton University Press, Princeton.
- Hussenius, J., Selén, J. (1994): *Skatter och socialförsäkringar över livscykeln*. Rapport till ESO, Ds 1994:35.
- Hydén, L.-C., Kyhle Westmark, P., Stenberg, S.-Å. (1995): *Att besluta om socialbidrag. En studie i 11 kommuner*. CUS-skrift 1995:1, Stockholm.

- Hägg, I., Arvedson, L. (red.) (1987): *Livschanser och välfärd*. SNS Förlag, Stockholm.
- Jakobsson, U. (red.) (1998): *Företagandet i välfärdssamhället*. Rapport från SNS Konjunkturråd.
- Jenkins, S.J., O'Leary, N.C. (1996): »Household income plus household production: The distribution of extended income in the U.K.«, *Review of Income and Wealth*, Series 42, Number 4, 401–419.
- Jonsson, D., Hass, U., Persson, J. (1995): »The cost of the Swedish handicap system«, *International Journal of Technical Assessment in Health Care* 11(2), 269–275.
- Kahneman, D., Knetsch, J.L. (1991): »Valuing public goods: The purchase of moral satisfaction«, *Journal of Environmental Economics and Management* 22, 55–70.
- Kangas, O. (1997): »Self-interest and the common good: The impact of norms, selfishness and context in social policy opinions«, *Journal of Socio-Economics*, vol. 26(5), 475–494.
- Kangas, O. (1998): »The grasshopper and the ants: Popular opinions of just distribution in Australia and Finland«. Paper presented at the International Sociological Association's World Congress, Montreal.
- Klevmarken, A. et al. (1995): *Labor supply responses to Swedish tax reforms 1985–1992*. Tax Reform Evaluation Report no. 11, Aug. 1995. Konjunkturinstitutet/Ekonomiska rådet.
- Korpi, W. (1980): »Approaches to the study of poverty in the United States. Critical notes from a European perspective«, Covello, V.T. (ed.): *Poverty and public policy*. Schenkman, Boston.
- Korpi, W., Palme, J. (1998): »The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality and poverty in Western countries«, *American Sociological Review* 63, 661–687.
- Larsson, H.P., Mitelman, H. (1998): *Platt skatt. Skattevision för en ny tid*. Företagarnas Riksorganisation/TCO, Stockholm.
- Laurin, U. (1986): *På heder och samvete. Skattefuskets orsaker och utbredning*. Norstedts, Stockholm.
- Leibfritz, W., Thornton, J., Bibbee, A. (1997): *Taxation and economic performance*. OECD Economics Department Working Papers No. 176. OECD, Paris.
- Lewin, L. (1988): *Det gemensamma bästa. Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*. Carlsson, Stockholm.

- Lindbeck, A. (1983): »Interpreting income distributions in a welfare state. The case of Sweden«, *European Economic Review* 21, 227–256.
- Lindbeck, A. (1997): »Incentives and social norms in household behavior«, *American Economic Review*, vol. 87(2), 370–377.
- Lindbeck, A. (1998): *Det svenska experimentet*. SNS Förlag, Stockholm.
- LO (1999): Arbetslöshetsförsäkringen i praktiken. Odat. rapport av Monika Arvidsson, Landsorganisationen, Stockholm.
- Macfarlane, A. (1978): *The origins of English individualism*, Blackwell, Oxford.
- McKelvey, R.D. (1976): »Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control«, *Journal of Economic Theory* 2, 472–482.
- Ministry of Finance Denmark (1998): *Availability criteria in selected OECD countries*. WP, Nov. 1998.
- Mirrlees, J. (1971): »An exploration in the theory of optimum income taxation«, *Review of Economic Studies* 38, 135–208.
- Mitchell, D., Harding, A., Gruen, F. (1994): »Targeting welfare«, *The Economic Record*, vol. 70, no. 210, 315–340.
- Moene, K.O., Wallerstein, M. (1997): *Political support for targeted versus universalistic welfare policies*. Memor. no. 17, Department of Economics, University of Oslo.
- Molander, P. (1984): *Fångarnas dilemma – en översikt*. FOA Rapport C-10262-M2.
- Molander, P. (1992): »The prevalence of free riding«, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 36(4), 756–771.
- Molander, P. (1994): *Akvedukten vid Zaghouan*. Atlantis, Stockholm.
- Molander, P. (1997): »Inkomstfördelningen är en kollektiv nyttighet«, *Skatter och välfärd*, nr 3, 1997, 70–73.
- Molander, P. (1998): *Shulamits väg. Om makt och frihet i judiskt perspektiv*. Atlantis, Stockholm.
- Mosesson, M. (red.), Jönsson, L.R. (1998): *Socialbidragshantering – metoder och modeller*. Medd. fr. Socialhögskolan i Lund 1998:6.
- Musgrave, R.B., Musgrave, P.B. (1989): *Public finance in theory and practice*. 5th ed. McGraw Hill, New York.
- Normann, G. m.fl. (1998): *Proportionell skatt med trygghetskonton – för enkelhet och ökad valfrihet*. Svenska Arbetsgivareföreningen, Stockholm.
- Nygaard Christoffersen, M. (1996): *Opvaekst med arbejdsløshed. En forløbsundersøgelse af to generationer født 1966 og 1973*. Rapport 96:14, Socialforskningsinstituttet, København.

- OECD (1996): *Tax expenditures. Recent experiences*. OECD, Paris.
- Okun, A.M. (1975): *Equality and efficiency. The big trade-off*. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Olsson, S.E. (1993): *Social policy and welfare state in Sweden*. 2nd ed. Arkiv, Lund.
- Oswald, A.J. (1995): *Happiness and economic performance*. Manuscript, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Palme, J., Wennemo, I. (red.) (1996): *Generell välfärd. Hot och möjligheter?* Socialdepartementet, Stockholm.
- Perotti, R. (1996): »Growth, income distribution, and democracy: What the data say«, *Journal of Economic Growth* 1, 149–187.
- Petersson, O. (1987): *Metaforenas makt*. Carlsson, Stockholm.
- Petersson, O. m.fl. (1998): *Demokrati och medborgarskap*. Demokratirådets rapport 1998. SNS Förlag, Stockholm.
- Polanyi, K. (1944): *The great transformation*. Rinehart, New York.
- Pyddoke, R. (1983): *Driver subventioner upp kostnader?* Rapport till ESO, Ds Fi 1983:19.
- Ringen, S. (1987): *The possibility of politics*. Clarendon Press, Oxford.
- Rothstein, B. (1992): »Välfärden och valfriheten«, *Tiden* 1/92, 30–39.
- Rothstein, B. (1994): *Vad bör staten göra?* SNS, Stockholm.
- RFV (1997): *Sammanställning över förändringar i regelsystemet inom socialförsäkringsområdet sedan 1968*. RFV, Försäkringsavdelning I, PM 1997-01-01.
- RRV (1995): *Fusk – systembrister och fusk i välfärdssystemen*. RRV 1995:32.
- RRV (1995b): *Rätt beslut? En granskning av Riksförsäkringsverkets ledning och tillsyn över regeltillämpningen inom socialförsäkringen*. RRV rapport 1995:35.
- RRV (1995c): *Assistansreformen – en granskning av den statliga assistansersättningen till funktionshindrade*. RRV 1995:57.
- RSV (1998): *Skattefel och skattefusk. En utvärdering av skattekontrollen 1992–1997*.
- RSV: *Skattefel och skattefusk*. Rapport 1998:3.
- Rydenstam, K. (1992): *I tid och otid*. Levnadsförh. Rapp.79, SCB, Stockholm.
- Sadurski, W. (1985): *Giving desert its due: Social justice and legal theory*. Reidel, Dordrecht.
- Salonen, T. (1997): »Socialbidraget – mellan personliga bekymmer och systembrister«, *I Elva röster om socialbidrag*. SoS-rapport 1997:5, Socialstyrelsen.

- Sandmo, A. (1991): »Economists and the welfare state«, *European Economic Review* 35, 213–239.
- Sandmo, A. (1998): »The welfare state: A theoretical framework for justification and criticism«, *Swedish Economic Policy Review* 5(1), 11–33.
- Sandmo, A. (1998b): Flatare skatter? En översikt över problemstillinger og forskningsresultater. LOS-senter Notat 9827, Bergen.
- SCB (1997): *Välfärd och ojämlikhet i ett 20-årsperspektiv 1975–1995*. SCB, Stockholm.
- Schubert, G. (1998): *Sveriges ekonomi i internationell jämförelse*. Studie utförd på uppdrag av SACO.
- Sen, A. (1995): *Etik och ekonomi*. SNS Förlag, Stockholm.
- Slemrod, J. (1998): »How costly is a large, redistributive public sector?«, *Swedish Economic Policy Review*, vol 5(1), 87–105.
- Smeeding, T., O'Higgins, M., Rainwater, L. (eds.): *Poverty, inequality and income distribution in comparative perspective: The Luxemburg Income Study*. Harvester Wheatsheaf, New York.
- Socialstyrelsen (1995): *Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling*. FUU 1995:4 (sammanfattad av K. Mossler i SCB:s *Välfärdsbulletin* 1998:3).
- Sohlman, Å. (1992): *Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning*. Rapport till ESO, DS 1992:83.
- SOU 1980:8. *Privatlivets fred*. Betänkande av Integritetsskyddskommittén.
- SOU 1995:104. *Skattereformen 1990–91. En utvärdering*.
- SOU 1995:126. *Kostnader för den statliga assistansersättningen*.
- SOU 1996:64. *Försäkringskassan Sverige. Översyn av socialförsäkringens administration*.
- SOU 1996:180. *Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 1998:3. *Välfärdens genusansikte*.
- Statskontoret (1983): *Administrationskostnader för några transfereringar*. Rapport till ESO, Ds Fi 1983:22.
- Ståhlberg, A.-C., Tegle, S. (1998): »Den nuvarande och den nya ålderspensionen – hur omfördelar dessa mellan män och kvinnor?«, i SOU 1998:3.
- Svallfors, S. (1989): *Vem älskar välfärdsstaten? Attityder, organiserade intressen och svensk välfärdspolitik*. Arkiv, Lund.
- Svallfors, S. (1996): *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*. Boréa, Umeå.
- Svallfors, S. (1996 b): »Klass, kön och välfärdsstatlig integration: Om attityder till välfärdspolitiken«, i Palme & Wennemo (red.) (1996).
- Svallfors, S. (1999): *Mellan risk och tilltro*. Under publ.

- Söderström, H. Tson (1977): »På jakt efter en rättvis fördelning av välfärden – ...«, *Ekonomisk Debatt*, nr 6.
- Söderström, L. (1988): *Inkomstfördelning och fördelningspolitik*. SNS Förlag, Stockholm.
- Söderström, L. (1993): »Generell eller selektiv välfärdspolitik – om alternativ i socialpolitiken«, bil. 24 till SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*.
- Söderström, L. (1997): »Moral hazard in the welfare state«, i Giersch, H. (ed.), *Reforming the welfare state*. Springer, Berlin.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (1995): *The growth of government and the reform of the state in industrial countries*. IMF Working Paper WP/95/130, Washington, D.C.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (1997): »Reconsidering the role of government: The international perspective«, *American Economic Review* 87(2), 164–168.
- Thurow, L. (1971): »The income distribution as a pure collective good«, *Quarterly Journal of Economics* LXXXV, 327–336.
- Tuomala, M. (1990): *Optimal income tax and redistribution*. Clarendon Press, Oxford.
- Uddhammar, E. (1997): *Arbete, välfärd, bidrag. En dynamisk analys av folkets välstånd och välfärdsforskningens missförstånd*. City University Press, Stockholm.
- Udehn, L. (1996): *Limits of public choice. A sociological critique of the economic theory of politics*. Routledge, London.
- von Hagen, J., Harden, I.J. (1994): »National budget processes and fiscal performance«, *European Economy* 1994(3) (special issue: *Towards greater fiscal discipline*).
- Wennemo, I. (1994): *Sharing the costs of children. Studies in the development of family support in the OECD countries*. Akad. avh., Institutet för social forskning, Stockholms Universitet.
- Wetterberg, G. (1995): *Det nya samhället*. 2 uppl. Tiden, Stockholm.
- Wetterberg, G. (1998): *Nästa Sverige*. Rabén Prisma, Stockholm.
- Widmalm, F. (1996): *Tax structure and growth: Are some taxes better than others?* Working Paper 1996:21, Dept. of Economics, Uppsala University.
- Zaller, J. (1992): *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- Zetterberg, H., Ljungberg, C.J. (1996): *Vårt land – den svenska socialstaten*. City University Press, Stockholm.
- Österberg, E. (1995): *Folk förr*. Atlantis, Stockholm.

- Øverbye, E. (1996): »How do 'organizational designs' influence welfare politics? A study of Nordic pension systems«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 19(3), 227–255.
- Øverbye, E. (1996 b): »Pension politics in the Nordic countries: A case study«, *International Political Science Review*, vol. 17(1), 67–90.

Den offentliga sektorn påverkar genom skatter, avgifter och bidrag hushållens disponibla inkomster i mycket stor omfattning. En väsentlig del av dessa ingrepp är fördelningspolitiskt motiverade. Men är politiken, givet de mål som formulerats, effektiv?

I boken analyseras olika välfärds- politiska och skattepolitiska alternativ mot bakgrund av detta effektivitetskrav. Den nuvarande offentliga sektorns faktiska omfördelningseffekter och marginaleffekter jämförs med resultaten från teorin för optimal beskattning.

Slutsatsen är att målen sannolikt skulle kunna nås till lägre samhällsekonomiska kostnader än med dagens politik.

Per Molander är forskningsledare vid SNS. Som huvudman vid Finansdepartementets budgetavdelning var han ansvarig för reformeringen av den statliga budgetprocessen.

ISBN 91-7150-750-7



9 789171 507501

SNS
FÖRLAG