

THOMAS
PIKETTY

★★★

ULIGHEDENS
ØKONOMI

PÅ DANSK VED KARSTEN NIELSEN

PEOPLE'SPRESS

Ulighedens økonomi
er oversat fra fransk af Karsten Nielsen efter "L'économie des inégalités"
Copyright © Thomas Piketty 2014
Dansk udgave © People'sPress 2014
Omslag: Rasmus Funder
Bogen er sat med ITC Stone Serif
hos LYMI DTP-service
ISBN: 978-87-7159-201-6
1. udgave, 2. oplag
Printed in EU 2015

Kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse
med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og Copy-Dan.
Enhver anden udnyttelse uden forlagets skriftlige tilladelse
er forbudt ifølge gældende lov om ophavsret.
Undtaget herfra er korte uddrag til brug i anmeldelser.

Indhold

Introduktion	7
Indledning	9
I / Ulighedens omfang og udvikling	15
De forskellige former for indkomster	15
Lønindkomstulighed	18
Internationale tal	21
Indkomstulighed	22
Internationale tal	25
Ulighed over tid og afstand	26
Ulighedens historiske udvikling	28
Usikkerhed om de store historiske lovmæssigheder ..	31
Fra lønindkomst til samlet indkomst	33
Ulighed og beskæftigelse	35
II / Uligheden kapital/arbejde	38
Kapitalens andel af den samlede indkomst ...	39
Spørgsmålet om substitution kapital/arbejde	40
Kan man finde et kompromis mellem de teorier, som omhandler henholdsvis det kort- og langsigtede perspektiv?	56
Dynamikken i fordelingen af kapital	72
Teorien om perfekte lånemarkeder og konvergens	73
Problemerne med ineffektive kapitalmarkeder	78

III / Lønindkomstulighed	86
Lønindkomstulighed og den ulige fordeling af human kapital	87
<i>Teorien om human kapital som gyldig forklaringsmodel</i>	88
<i>Hvordan skal man omfordele lønindkomster?</i>	96
<i>Hvorfra stammer uligheden i human kapital?</i>	101
Social determinisme i lønindkomstuligheden	114
<i>Fagforeningernes rolle i forbindelse med lønfastsættelse</i>	115
<i>Arbejdsgivernes monopsonistiske magt</i>	121
<i>Effektivitetsløn og en rimelig løn</i>	125
IV / Instrumenter til omfordeling	130
Simpel omfordeling	130
<i>Gennemsnits- og marginalsatser for omfordelingen</i>	131
<i>Retfærdig omfordeling via skatterne</i>	137
Efficient omfordeling	148
<i>Omfordeling og social forsikring</i>	149
<i>Omfordeling og efterspørgsel</i>	156
Litteraturliste	159

Introduktion

I den klassiske opfattelse inden for økonomi sker omfordeling af indkomster fra rig til fattig på bekostning af effektivitet og øget velstand. Thomas Piketty er uenig i denne opfattelse og belyser i denne bog de grundlæggende mekanismer i den moderne økonomi, som gør omfordeling af indkomst nødvendig i et velfærdssamfund.

For Piketty er omfordeling ikke udelukkende udtryk for et normativt ønske om lighed, men derimod en nødvendighed for at sikre en velfungerende og effektiv økonomi. Spørgsmålet er altså, hvorvidt en moderne liberal markedsøkonomi i sig selv er nok til at skabe et velfungerende samfund, eller om markedsøkonomien har indbyggede fejl. Fejl som nødvendiggør en velfærdsstat, der direkte påvirker den måde, økonomien virker på.

Piketty mener, at markedsøkonomiens tendens til at fordele aflønningen til kapital og forskellige løngrupper skævt påvirker samfundsudviklingen i en u hensigtsmæssig retning. Bogen gennemgår kort den historiske udvikling i indkomstforskelle, men fokus er primært på de centrale mekanismer, der skaber en skæv fordeling af indkomsterne i samfundet.

Forståelsen af indkomstforskellene danner grundlag for en analyse af effekterne og rækkevidden af de instrumenter, politikerne har til rådighed. Det er instrumenter som ind-

IV / Instrumenter til omfordeling

I de to foregående kapitler har vi forsøgt at vise, hvor vigtigt det er at forstå, hvilke socioøkonomiske mekanismer der producerer ulighed, så vi således har et grundlag for at identificere de instrumenter, der er egnede til omfordeling. I dette kapitel vil vi gå dybere ned i analysen af de vigtigste af disse instrumenter og afprøve dem i forhold til samtidens erfaringer med omfordeling, og vi vil især behandle to former for omfordeling, simpel omfordeling og efficient omfordeling, som vi nævnte i indledningen til denne bog og brugte adskillige gange i kapitel II og III.

Simpel omfordeling

Det foretrukne instrument inden for simpel omfordeling er omfordeling via skatterne, som gennem beskatning og overførselsindkomster gør det muligt at udjævne den indkomstulighed, der opstår på grund af en arvet formue og markedskræfterne, samtidig med at man kan bibeholde de maksimale fordele af prisdannelsens evne til fordeling af ressourcer. Vi vil her koncentrere os om omfordeling af lønindkomster via skatterne. Beskatning og omfordeling af kapitalindkomster har en begrænset vægt i sammenligning med arbejdsindkomster og giver desuden anledning til specifikke overvejelser. Vi har analyseret dette felt i kapitel II.

Gennemsnits- og marginalsatser for omfordelingen

Hvordan skal man beregne den reelle og samlede omfordeling via skatterne i de moderne samfund? I praksis består den moderne omfordeling via skatterne af en lang og kompleks række af beskatningsformer (indkomstskat, moms, sociale bidrag...), overførselsindkomster (overførselsindkomster møntet på familier, arbejdsløshedsunderstøttelse, kontanthjælp, folkepension ...) samt udgifter, der direkte afholdes af staten (sundhed, uddannelse ...). En metode, man ofte benytter til at komme med en syntetisk fremstilling af beskatningens og overførselsindkomsternes betydning i et givet land, er at tage summen af skattetrykket udtrykt som en procentdel af BNP. For eksempel ville man sige, at den obligatoriske beskatning repræsenterer 30-35 % af det amerikanske eller britiske BNP, 45-50 % af det tyske og franske BNP, og 60-70 % af det skandinaviske BNP. Det er dog en noget fattig måde at udtrykke det på, eftersom tallet ikke siger noget om, hvordan beskatningen, overførselsindkomsterne og de offentlige udgifter fordeler sig. Desuden gør de forskellige landes varierende måder at gøre tallene op på ofte disse tal fuldstændig usammenlignelige. For eksempel bliver pensioner og hovedparten af de lønninger, staten udbetaler, opgjort på samme måde som andre indtægter i et land som Sverige og flere andre af de skandinaviske lande, og dette får beskatningen af BNP til at stige med godt 10 % på en helt igennem kunstig måde. Det ville svare til, at man i Frankrig hævede pensionerne og udelukkende finansierede denne stigning i udgifter ved at hæve de sociale bidrag, som pensionisterne betaler, hvilket åbenlyst ikke ville ændre noget som helst på, hvordan omfordelingen reelt foregik!

Den eneste fornuftige måde, man kan beregne omfordelingen via skatterne på, er ved at benytte den reelle gennemsnitssats og den reelle marginalsats for beskatning og overførselsomkostninger. Den reelle gennemsnitssats forbundet med et givet indkomstniveau er defineret som summen af alle former for beskatning og overførselsindkomster udtrykt

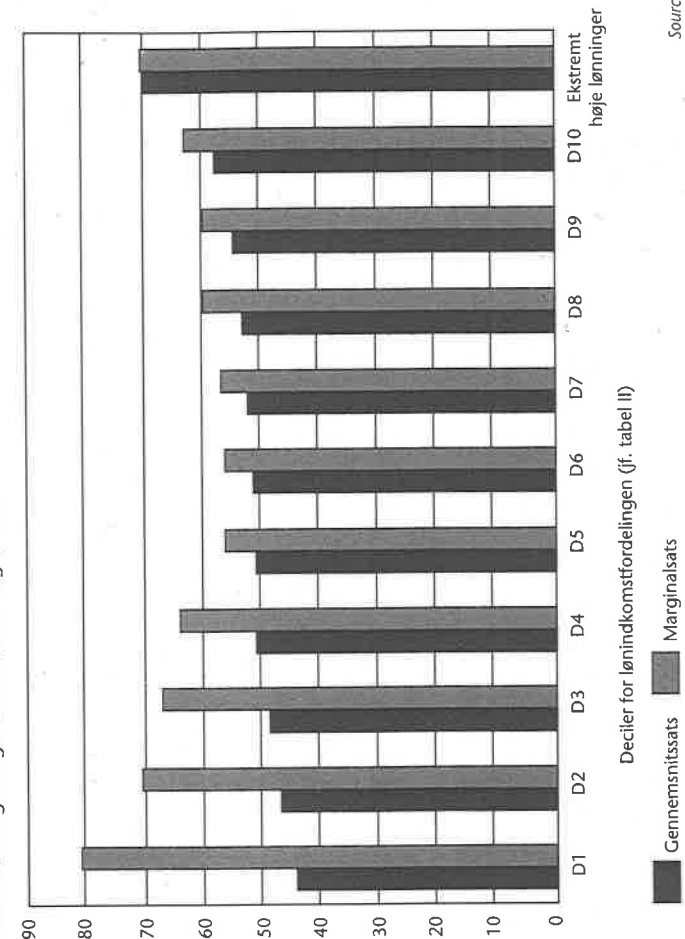
i procent af bruttoindkomsten, det vil sige af den samlede indkomst, før der indregnes beskatning og overførselsindkomster. Tallet kan være positivt eller negativt for forskellige indkomstniveauer, afhængig af om summen af den skat, der betales, er større eller mindre end summen af de overførselsindkomster, der modtages. Den reelle marginalsats for beskatning og overførselsindkomster mellem to givne indkomstniveauer er defineret som summen af alle de skatter og supplerende overførselsindkomster, en person skal betale eller ville modtage, hvis vedkommende går fra det ene til det andet af de to indkomstniveauer, udtrykt i procent af differencen i bruttoindkomst. Den reelle marginalsats er som regel positiv, eftersom en stigning i bruttoindkomst almindeligvis fører en tungere beskatning med sig, men den kunne i princippet også være negativ, hvis det for eksempel var tilfældet, at en højere indkomst gav en person adgang til at modtage øgede overførselsindkomster, det vil sige en lavere nettobeskatning.

Disse gennemsnits- og marginalsatser er kun reelle i de tilfælde, hvor man indregner alle former for beskatning og overførselsindkomster, eller i hvert fald de vigtigste af dem. Det er i særdeleshed ufravigeligt, at man skal medregne alle sociale bidrag, inklusive dem, der afholdes af arbejdsgiverne: Vi har tidligere redegjort for, at sidstnævnte ikke medvirker til nogen form for omfordeling fra kapital til arbejde og reelt set ender med at blive betalt af arbejdet (kapitel II). Ideelt set burde man også medregne de ikke-monetære overførselsindkomster, der udgøres af de offentlige udgifter (jf. nedenfor). Figur 2 på side 131 viser de reelle gennemsnits- og marginalsatser for enkeltpersoner tilhørende forskellige deciler af lønindkomsterne i Frankrig i 1996 iberegnet indkomstskat, sociale bidrag og sociale ydelser (kontanthjælp, boligstøtte ...) [Piketty, 1997].

Når der ikke er nogen omfordeling mellem lønmodtagere.

Figur 2 viser først og fremmest, at den reelle gennemsnitssats er positiv for alle lønniveauer: Bortset fra ganske små beløb,

Figur 2. Reelle gennemsnits- og marginalsatser i Frankrig i 1996



som udbetales i boligstøtte til personer, der har en månedlig indtægt på niveau med mindstelønnen, modtager de lønmodtagere, som ikke har børn, ikke nogen direkte monetær overførselsindkomst. Den reelle gennemsnitssats ville ligeledes være positiv for lavtlønnede med børn, da den støtte, der ydes til familier i form af overførselsindkomster, altid er væsentlig lavere end beskatningen; bortset fra hvis man har et meget stort antal børn. Og sidst, men ikke mindst viser figur 2, at de reelle gennemsnitssatser varierer ganske lidt set i forhold til lønniveauet: De er i størrelsesordenen 45 % for de 10-20 % lavestlønnede og i størrelsesordenen 55 % for de 10-20 % højestlønnede, og størstedelen af gennemsnitssatserne ligger omkring de 50 %. Det er der en enkel forklaring på: Proportionaliteten i de sociale bidrag følger stort set den progressive indkomstskat. For eksempel skulle alle lønmodtagere, fra arbejderen på mindsteløn til direktøren, i 1996 betale 6,8 % af bruttolønnen, svarende til 8,5 % af nettolønnen, i sociale bidrag for at være med til at finansiere den offentlige sygesikring. Disse 8,5 % af nettolønnen svarer i 1996 til den indkomstskat, som et par med et barn og en månedlig indtægt på 20.000 franc skal betale. Men de 6,8 % i sociale bidrag af lønindkomsten til finansiering af sygesikring står ikke engang for 10 % af de samlede sociale bidrag, hvis totale sum er på cirka 65 % af bruttoindtægten (20 % sociale bidrag pålagt lønmodtageren, og 45 % sociale bidrag pålagt arbejdsgiveren)!

Vi kan konkludere det samme for husholdninger med børn: Der er ingen tvivl om, at overførselsindkomsterne møntet på familier procentmæssigt står for en større supplerende indtægt for de lavtlønnede, men familiekvotient-systemet medfører, at indkomstbeskatningen falder procentuelt, og dette fald resulterer i en større procentandel for de højtlønnede, hvilket resulterer i, at den kurve, som viser de reelle gennemsnitssatser, forbliver forholdsvis flad. Af figur 2 fremgår det ligeledes af kolonnen "ekstremt høje indtægter", at den reelle gennemsnitssats kan stige helt op til 70 % for meget høje lønninger, der har sprængt loftet for beskat-

ning og familiekvotienter (svarende til indkomster på over 700.000 franc om året), og som er pålagt en topskat på over 56,8 % (i 1996). Men der er tale om så få husholdninger, at denne høje indkomstbeskatning ikke har en budgetmæssig betydning, der på nogen måde svarer til den symbolske betydning, den ofte tillægges i den politiske debat (jf. for eksempel side 68), og den har i særdeleshed ikke en så stor betydning, at den ville være i stand til at ændre den fundamentale virkelighed, som figur 2 illustrerer, nemlig fraværet af enhver form for substantiel omfordeling mellem aktive på arbejdsmarkedet. Denne konklusion forstærkes yderligere, når man tager de andre former for proportional beskatning i betragtning, især momsen, der har dobbelt så stor vægt som indkomstskatten.

Vores observationer opsummerer udmærket de grundlæggende karakteristika for den moderne omfordeling via skatterne, som er gældende i alle de vestlige lande trods nationale institutionelle variationer: Den moderne form for omfordeling afføder overhovedet ingen betydelig monetær omfordeling mellem de aktive på arbejdsmarkedet. Beskatningen af de erhvervsaktive er proportional over hele linjen, og overførselsindkomsterne mellem de erhvervsaktive er begrænsede, hvilket medfører, at forskellen i disponibel indkomst mellem de erhvervsaktive stort set svarer til forskellen i de lønninger, som arbejdsgiverne udbetaler: Som det fremgår af kapitel I, er indkomstuligheden lav i de lande, hvor lønindkomstuligheden er lav, og omvendt, og ikke i de lande, hvor en omfordeling lønmodtagerne imellem via skatterne ville kunne reducere en lønindkomstulighed, der som udgangspunkt var stor. Ud over de traditionelle poster på statens budget (retsvæsen, militær, infrastruktur ...) tjener denne beskatning, som overvejende er proportional, i al væsentlighed til at finansiere overførselsindkomster, som udbetales til arbejdsløse, udgifter til uddannelse, udgifter til pensioner samt udgifter til sundhedsvæsenet. Undertiden kan disse udgifter især komme de lavtlønnede erhvervsaktive, eller dem, der var lavtlønnede, da de var erhvervsaktive,

til gavn, men det sker langt fra på grund af systematiske politikker (jf. nedenfor).

Marginalsatsernes U-formede kurve. De reelle gennemsnits-satser for beskatning og overførselsindkomster gør det muligt at beregne den faktiske omfordeling. Men når det handler om at beregne de eventuelle konsekvenser af omfordelingen for den individuelle adfærd, må vi se på de reelle marginalsatser. Figur 2 viser, at de reelle marginalsatser er højere for de lave og de høje indkomster end for de middelstore indkomster, illustreret ved den temmelig tydelige U-formede kurve. Det er ikke overraskende, at marginalsatser stiger for de høje indkomster: De høje indkomster befinder sig i den øvre del, hvad angår beskatning af indkomster. Grunden til, at marginalsatsen også er høj for de lave indkomster, skal findes i det faktum, at hvis man går fra en nulindkomst til en lav indkomst, rammes man ikke kun af øget beskatning af den optjente løn, man mister også de overførselsindkomster, som er møntet på dem, der ikke har nogen arbejdsindkomst. Lad os tage eksemplet med en arbejder, som får 530 euro om måneden i kontanthjælp og boligydelse, og som det lykkes at finde en arbejdsgiver, som vil ansætte ham og betale ham en løn på 1.370 euro om måneden, hvilket burde være muligt, i og med at hans bidrag til produktionen modsvarer mindst dette beløb. Arbejderen vil tjene knap 760 euro netto om måneden, når man har fratrukket alle de sociale bidrag, han skal betale. Sagt på en anden måde vil hans bruttoindtægt gå fra 0 til 1.370 euro om måneden, og hans disponible indkomst vil gå fra 530 til 760 euro om måneden: Arbejderen vil altså ikke tjene mere end 230 euro ekstra om måneden ud af de 1.370 euro, svarende til 20 %, hvilket giver en reel marginalsats på 80 %, som kan aflæses af figur 2 for den første decil i lønindkomstfordelingen. I andre sammenhænge (hvis der er børn i familien, hvis han er arbejdsløshedsforsikret ...) vil udregningen se en smule anderledes ud, men den reelle marginalsats vil altid være i størrelsesordenen 80-90 %, og endda

i særlige tilfælde over 100 % (se Piketty [1997] for detaljer omkring udregningen).

Det er faktisk således, at de laveste indtægtsgupper lider under de højeste reelle marginalsatser: En lønmodtager, der går fra den niende til den tiende decil i lønindkomstfordelingen, kan forvente en marginalsats, som ikke overskrider de 60 %, hvis vi antager, at der er tale om en enlig, og den maksimale marginalsats når op på omkring de 70 % for de højeste indtægtsgupper, som er pålagt den højeste topskat, under forudsætning af, at de ikke har specielle skattefradrag, mens der er en sats i størrelsesordenen 80-90 %, hvis man går fra ikke at have arbejde til den første decil i lønindkomstfordelingen. Denne U-form, som dannes af de reelle marginalsatser, hvor de højeste tal ligger i kurvens første halvdel, er det andet væsentlige karakteristikum ved den moderne omfordeling via skatterne. Også i dette tilfælde gælder dette karakteristikum for alle de vestlige lande: Den mest effektive måde, man kan bekæmpe fattigdom på, i hvert fald overfladisk set, er ved at reservere overførselsindkomsterne til de personer, der ikke har en aktiv indkomst, og holde de lavtlønnede udenfor, og det er denne logik, som har været fremherskende overalt, da man indførte disse systemer.

Retfærdig omfordeling via skatterne

Er disse kurver, som illustrerer de reelle middel- og marginalsatser, optimale, hvis man ser på dem fra den sociale retfærdigheds synsvinkel? Skal man hæve eller sænke de gennemsnits- og marginalsatser, som er knyttet til forskellige indkomstgrupper?

Svarene på disse spørgsmål afhænger i høj grad af, hvor stor negativ effekt, rent kvantitativt, forøget omfordeling kan få på incitamentet til at arbejde og på udbuddet af human kapital, og altså på omfordelingen selv. Der er over en bred kam konsensus om de grundlæggende mål for en simpel omfordeling: Der er tale om en retfærdig omfordeling,

når det er muligt at hæve de dårligst stilledes levevilkår og muligheder i livet så meget som muligt, som det for eksempel udtrykkes i Rawls' maximin-princip (jf. Indledning). Der er dog stadig stor uenighed om, hvordan man præcis skal definere de dårligst stillede, og det er ikke nemt at nå til enighed i en verden, hvor der er så store forskelle individerne imellem på så mange områder, og dette faktum giver store problemer i forhold til at definere begrebet ansvarlighed og de grundlæggende mål for social retfærdighed. Den seneste teoriudvikling inden for forskningen i social retfærdighed er et eksempel på dette [Fleurbaey, 1995; Roemer, 1996].

Der vedbliver ligeledes med at være principiel uenighed om maximin-princippets pragmatiske tilgang til social retfærdighed, nemlig den opfattelse, at ulighed befinder sig på et tåleligt niveau fra det øjeblik, hvor yderligere omfordeling ville være til skade for de dårligst stillede borgere. Kritikken går blandt andet på en afvisning af den frie prisdannelse og den individuelle egoisme som styrende principper for økonomisk organisering. De undersøgelser, der er blevet lavet af enkeltpersoners holdning til social retfærdighed og omfordeling, viser imidlertid, at de fleste er enige i den holdning, at den type ulighed, der skyldes faktorer, som det enkelte individ ikke har indflydelse på, skal korrigeres i så høj grad som muligt. Den relative konsensus på dette felt er specielt slående, når man sammenligner med den dybe uenighed, der hersker, når man diskuterer, hvor vigtigt eller ej det er at sætte ind på de områder, som det enkelte individ selv har indflydelse på, og altså hvor stor vægt man skal tillægge de negative konsekvenser, omfordelingen har på incitamentet [Piketty, 1995]. Vi vil nu koncentrere os om dette skisma. Hvor store er de negative effekter, som omfordelingen i praksis har på incitamentet?

Ødelægger for høj beskatning fordelene ved beskatning? I 1980'ernes USA var det temmelig populært at mene, at den øgede beskatning efterhånden havde en så negativ indflydelse på de højtlonnedes motivation, at skattesystemets in-

tention begyndte at blive undergravet, og altså at den øgede beskatning ikke kom nogen til gode, og i særdeleshed ikke de dårligst stillede. Alle de vestlige lande spurgte faktisk sig selv, om ikke deres fordelingspolitik havde nået en grænse, og samtlige lande gik ind i en fase, hvor de stillede deres beskatningsniveau i bero i sammenligning med den rivende udvikling i de foregående årtier. Denne bevægelse kom mest spektakulært til udtryk i USA, hvor den øvre skattegrænse på indkomster løbende faldt fra 70 % i slutningen af 1970'erne til 28 % i 1986.

Imidlertid fastslår de traditionelle empiriske beregninger af elasticiteten i arbejdsudbuddet, at denne elasticitet er enormt lav, i størrelsesordenen 0,1 til 0,2 [Blundell, 1995, s. 60]. Det skal dog understreges, at disse beregninger som skrevet går på elasticiteten i arbejdsudbuddet og ikke udelukkende på elasticiteten i udbuddet i human kapital (jf. ovenfor): De tager kun højde for effekten af beskatningen af antallet af arbejdstimer, der kun varierer en smule for majoriteten af de aktive på arbejdsmarkedet, og ikke for hverken de effekter, der kan være på motivationen eller effektiviteten i de timer, man arbejder, eller for de incitamenter, der kan være for at tilegne sig yderligere human kapital eller finde et arbejde, som giver en bedre løn. Sidstnævnte parametre har potentielt set en større betydning, og man har i hvert fald svært ved at forestille sig, at de er uden betydning, selvom det er vanskeligt at måle dem præcist. Lad os tage et eksempel. I USA faldt den procentvise andel af en årgang, som tog en videregående uddannelse, med 5 % fra 1975 til 1980, efter at udbyttet af at tage en universitetseksamen faldt med 15 %. Derefter steg samme andel med cirka 10 % i løbet af 1980'erne [Ehrenberg og Smith, 1994, s. 289]. Ud fra disse tal kan man i streng forstand ikke beregne elasticiteten i udbuddet af human kapital, selvom de antyder, at udbuddet ikke i al evighed forbliver upåvirket af færre jobmuligheder.

Et forskningsprojekt, der undersøgte de høje indtægter, som blev opgivet til skattemyndighederne henholdsvis før

og efter den amerikanske skatterreform i 1986, konkluderede, at der havde været en væsentlig effekt af den nedsatte topskat svarende til en elasticitet i størrelsesordenen 1 [Feldstein, 1995]. Ud over det faktum, at beregningen kun indbefatter de allerhøjeste indkomster, ser det imidlertid også ud til, at hovedparten af de beregnede effekter faktisk skyldes, at der er sket en overførsel af indtægter, der tidligere var blevet opgivet som selskabsskat, til beskatning af enkeltpersoner, og at der ikke er tale om reelt nye indkomster affødt af et øget incitament til at arbejde og tilegne sig yderligere human kapital [Slemrod, 1995]. Den slags overførsler fra den ene til den anden form for indkomst er typisk for de meget høje indkomster, og derfor skal man være overmåde forsigtig, når man studerer udviklingen i disse indkomster. Den amerikanske marginalskat på indkomster er i øvrigt senere blevet hævet fra de 28 % i 1986 til 39 % i 1993, uden at det i væsentlig grad har påvirket den stigningstakt, de højeste indkomster har fulgt siden 1993 [Goolsbee, 1997]. Erfaringerne i Frankrig ser ud til at bekræfte Goolsbees resultater. Den øvre grænse for familiekvotienten, der blev indført i Frankrig i 1981, har faktisk medført en stærk stigning i den topskat, der pålægges de velstillede familier, mens enlige og par uden børn på samme indkomstniveau havde en uændret indkomstskat, hvilket må siges at være et interessant eksperiment "under naturlige forhold". Men hvis man kigger grundigt på niveauet for de skattepligtige indkomster, der hvert år bliver opgivet af den ene eller den anden person, må man konstatere, at de høje indkomster alle som én har undergået stort set den samme udvikling, uafhængigt af hvordan de påvirkes af familiekvotienten, og dermed uafhængigt af topskatten [Piketty, 1999].

Det faktum, at marginalsatserne er højere for de lave lønninger end for de middelhøje og høje lønninger (figur 2), samt den viden, der nu er tilgængelig om elasticiteten i arbejdsudbuddet, tyder i virkeligheden på, at den opmærksomhed, man traditionelt har viet til de demotiverende effekter, der rammer de højeste indkomstniveauer, er fuldstændig

overdrevet og ikke gør det muligt på tilfredsstillende vis at analysere, om nogen grænse er nået eller ej inden for moderne politikker for omfordeling. Det er rent faktisk således, at når man i en lang række lande har villet beregne, hvilken indflydelse forhøjede marginalsatser har på erhvervsdeltagelsen hos grupper af personer, der indledningsvis ikke var i beskæftigelse (unge, enlige, gifte kvinder), har det altid ført til væsentligt højere elasticiteter end for de grupper af personer, som allerede var i arbejde, med elasticiteter der lå på mellem 0,7 og 1,2, afhængigt af hvilken forskning man konsulterer [Blundell, 1995, s. 59] (se Piketty [1998] for en opdateret gennemgang af data for Frankrig). Eller sagt på en anden måde tyder det på, at udsigten til en rimelig løn har en mere gunstig indvirkning på de lavtlønnedes incitament, end udsigten til en endnu højere løn ser ud til at have for personer, der allerede har en komfortabel indkomst: "Fatigdomsfælden" har større betydning end "luksusfælden". Den amerikanske *Earned Income Tax Credit* steg betydeligt og hurtigt i starten af 1990'erne, og det har medført, at disse emner igen er blevet diskuteret.

Den amerikanske *Earned Income Tax Credit*. EITC'en, der direkte oversat står for "skatterabat på arbejdsindtægter", er et system møntet på de lavestlønnede med sigte på at give rabat på skatter og overførselsindkomster. Det blev lanceret i en begrænset form i 1975, men siden begyndelsen af 1990'erne er det blevet et centralt element i det amerikanske skatte-sociale system. Efter flere væsentlige stigninger, især i 1993, endte EITC i 1996 på 40 % af arbejdsindkomsten, når denne lå under 9.000 dollars om året, på indkomster mellem 9.000 og 12.000 dollars årligt lå den på et stabilt niveau, derefter falder den progressivt til 20 % for indkomster mellem 12.000 og 29.000 dollars årligt. Helt konkret betyder det for eksempel, at en lønmodtager, der tjener 9.000 dollars om året, får en skatterabat, der svarer til 40 % af de 9.000 dollars, det vil sige 3.600 dollars. Skatterabatten udbetales i form af en refundering, hvilket vil sige, at lønmodtageren modtager

en check på et beløb, der svarer til differencen mellem dette beløb og de forfaldne skatter, som på dette indkomstniveau altid er på under 10 %. Den disponible nettoindkomst vokser således med 30 %. Når man ser dette i sammenhæng med hævnningen af mindstelønnen på føderalt niveau i 1996 (jf. s. 124), er der tydeligt, at der i USA siden starten af 1990'erne har været en vilje til at gøre lavtlønnede jobs mere attraktive. Denne pludselige stigning i EITC-satsen, og især det faktum at den fulde sats kun bliver udløst for de lavtlønnede husstande med mindst to børn, har gjort det muligt at sætte præcise tal på de stærkt forhøjede positive effekter af dette tiltag på beskæftigelsen inden for de berørte grupper, svarende til en elasticitet, der ligger en smule over 1 [Eissa og Liebman, 1996; Liebman, 1996].

Vi må se i øjnene, at de demotiverende faktorer, som er et resultat af omfordelingen, vejer tungere for de lave end for de høje lønninger. Dette medfører især, at U-kurven over de reelle marginalsatser, der traditionelt er blevet brugt som argument for at omfordele til de fattigste, måske ikke har udvirket den mest effektive strategi: Hvis man fjerner det første sving i U-kurven, det vil sige sænker de skatter, som pålægges de lave lønninger, og overfører dem til de middelstore og høje lønninger, som har en lavere elasticitet, vil man kunne finansiere forøgede overførselsindkomster til dem, der ikke kan finde et arbejde, og altså nå til en mere retfærdig form for omfordeling, forstået på den måde, at de dårligst stillede borgeres situation vil blive forbedret. Hvis der ikke er nogen substantiel omfordeling via skatterne mellem lønmodtagerne, ville det altså ligeledes være skæbnesvangert for dem, som ikke har noget arbejde. Erfaringerne med EITC kunne altså tyde på, at man måske skal prioritere det højere at gøre den første del af U-kurven fladere end at sænke marginalskatten på de høje lønninger, hvilket ellers er det, man traditionelt diskuterer i den politiske debat.

Kan omfordeling via skatterne modvirke arbejdsløshed? Ud fra de erfaringer, vi har med EITC, kunne det også være rele-

vant at spørge mere generelt, hvilken rolle omfordeling via skatterne spiller for bekæmpelsen af arbejdsløshed. Kunne de positive effekter, som EITC har haft på beskæftigelsen, overføres til et land som Frankrig? Eftersom de lave lønninger er faldet drastisk i USA, men ikke i Frankrig, tyder det snarere på, at det ikke giver nogen mening at forsøge at gøre de lavtlønnede jobs mere attraktive og undgå "fattigdomsfælden" på det franske arbejdsmarked. Imidlertid skal man ikke overvurdere denne påståede kløft mellem de lave lønninger i Frankrig og de lave lønninger i USA. Det er korrekt, at der siden 1970'erne har været et historisk stort fald i de lave lønninger i USA, men oprindeligt var de højere end i Frankrig, og det forholder sig således, at efter at mindstelønnen i USA i 1996 blev hævet på føderalt niveau, er de franske henholdsvis amerikanske nettomindstelønninger noget nær sammenlignelige: Den 1. januar 1997 var bruttomindstelønnen i Frankrig 38 franc i timen, svarende til cirka 29,7 nettofranc i timen (5.018 franc om måneden) efter fratræk af 21,8 % sociale bidrag og CSG/CRDS, mens den føderale mindsteløn i USA lå på 5,20 dollars i timen, svarende til 4,81 nettodollars i timen efter fratræk af 7,5 % amerikanske sociale bidrag. Hvis vi sætter den daværende vekselkurs til 5,50 franc for én dollar, hvilket er lavt sat den amerikanske købekraft taget i betragtning, og uden at vi tager højde for EITC, som hæver den disponible indkomst for de amerikanske lavtlønnede betydeligt, lander vi på en nettomindsteløn på 26,5 franc i timen i USA mod 29,7 franc i Frankrig. Man skal dog tage i betragtning, at de lavestlønnede franskmænd også kan benytte sig af en generel omfordeling (sygehusvæsen, uddannelse), som ikke (eller i mindre grad) er tilgængelig for amerikanerne (jf. nedenfor), men de personer, som ikke er aktive på arbejdsmarkedet, nyder også godt af denne omfordeling, så det ændrer intet ved incitamentet til at arbejde, som er vores emne her. Det kan derfor godt være, vi også skulle forholde os til spørgsmålet om den disponible indkomst for de lavestlønnede, samt "fattigdomsfælden", i Frankrig.

Den fundamentale forskel er utvivlsomt, at udbuddene af jobs, det vil sige efterspørgslen efter arbejdskraft, er store i USA, mens de er meget begrænsede i et land som Frankrig. En forklaring, der ligger snublende nær, er, at hvis de nettomindstelønninger, som de berørte personer oppebærer, ligger meget tæt, vil de såkaldte "super-brutto"-mindstelønninger, det vil sige de lønninger, hvor man også tager højde for de sociale bidrag, der betales af arbejdsgiverne, være meget forskellige: I 1996 lå de sociale arbejdsgiverafgifter i USA på 7,5 %, svarende til en mindsteløn på 5,59 dollars i timen, eller 30,7 franc, for arbejdsgiverne, mens de i 1993 lå på 44,8 % i Frankrig, svarende til en mindsteløn på 55 franc i timen for arbejdsgiverne, som sænkningen af de sociale bidrag, der blev indført efter 1993, har mindsket til 48,1 franc i timen i 1997.

Det er grunden til, at de franske bestræbelser på at ændre skattesystemets struktur for at bekæmpe arbejdsløsheden siden 1970'erne har haft fokus på at hæve efterspørgslen efter lavtlønnede jobs og ikke på at øge udbuddet af lavtlønnede jobs. Dette er blevet forsøgt ved at prøve på at sænke de relative omkostninger ved de lave lønninger gennem en ændring af progressionen i de sociale bidrag, der pålægges arbejdsgiverne, så de højeste lønninger bærer en større byrde (jf. kapitel III). Gennem denne strategi er det faktisk lykkedes at få en lidt større progression i den beskatning, der pålægges de erhvervsaktive, selvom kurven stadig er forholdsvis flad (figur 2), og selvom sænkningen af de sociale arbejdsgiverafgifter på de lave lønninger i perioden 1993-1996 uden tvivl har haft for stærkt fokus på de meget lave lønninger, hvilket medfører en risiko for, at der opstår "fælder" for de lavtlønnede, eftersom arbejdsgiverens omkostninger stiger meget hurtigt, hvis han forsøger at hæve det nettobeløb, som den ansatte får i løn [Piketty, 1997].

Hvilke kvantitative effekter har disse forsøg på en strukturel reform af omfordelingen via skatterne, hvis man enten prøver at ændre på udbuddet af eller efterspørgslen på arbejde? Hvis ændringerne er systematiske og universelle, og

ikke kun gælder for specielle kategorier af lønmodtagere eller arbejdsgivere, siger al tilgængelig viden, at effekterne på lang sigt kan være "betydelige". Men hvad menes der med "betydelige"? Problemet er, at de elasticiteter i udbud og efterspørgsel, som disse strategier hviler på, selvom de langt fra er ubetydelige, generelt har en foruroligende tendens til at ligge tæt op ad eller være mindre end 1, hvilket betyder, at det skattebeløb, som man skal flytte for at skabe et job, ligger tæt op ad det pågældende jobs handelsværdi, det vil sige den omkostning, arbejdsgiveren skal betale for jobbet. Det er derfor en fristende konklusion, at staten i givet fald bare selv kunne betale denne omkostning og skabe offentlig beskæftigelse, som det er sket i Skandinavien i løbet af 1980'erne for at dæmme op for den stigende arbejdsløshed. En anden mulighed var at lovgive om en nedsættelse af arbejdstiden og så kompensere de lavtlønnede for den tabte købekraft. Alle disse strategier ville have en omkostning, der svarede til den investerede udgift ved at skabe et nyt job. Der er dog den væsentlige forskel, at et job i den private sektor modsvarer en efterspørgsel hos forbrugerne, mens det bidrag til produktionen, som opstår, når der skabes et nyt job i den offentlige sektor, nogle gange er mere usikkert. På samme måde antager jobskabelse gennem nedsættelse af arbejdstiden implicit, at de arbejdsløse og de arbejdsaktives arbejdsindsats allerede er homogen, hvilket kan være delvist sandt, men langt fra er det systematisk. Den effekt, omfordeling via skatterne har på beskæftigelsen, er imidlertid ikke spektakulær nok til, at det giver anledning til at lukke debatten omkring denne omfordeling, ikke mindst fordi de antageligt ringe private jobs, man kunne håbe på, der ville blive skabt i servicesektoren (vedligeholdelse, småhandel ...) – hvilket er relativt sammenlignet med de industrielle arbejdspladser beskaffenhed igennem den vestlige verdens tredive år med økonomisk fremgang fra 1945 til 1973 – oftest ikke bliver betragtet som attraktive.

Negativ beskatning og borgerløn. Siden 1960'erne og 1970'erne har et tilsyneladende radikalt forslag til en reform af omfordelingen via skatterne tiltrukket sig en del opmærksomhed: Forslaget går ud på, at alle voksne borgere skal have udbetalt en fast overførselsindkomst, det vil sige en ensartet månedlig monetær overførsel, lige meget hvor stor en indkomst den enkelte har, og hvilken status vedkommende har på arbejdsmarkedet. Oprindeligt opstod ideen ud fra en minimalistisk økonomisk forestilling om, at man skal blande sig så lidt som muligt i de hellige markeds kræfter og udskifte alle de andre former for "beskyttelse", der blev betragtet som ineffektive, med en ensartet ydelse i en moderat størrelsesorden [Friedman, 1962]. Senere er tråden blevet taget op af tilhængerne af massiv omfordeling i form af en ambitiøs "borgerløn", eller *basic income*, som skal udbetales til alle [Van Parijs, 1995]. I sin oprindelige form var det meningen, at denne universelle overførselsindkomst skulle tilpasses et system med negativ beskatning, som skulle erstatte al eksisterende omfordeling via skatterne ved at beskatte alle arbejdsindkomster med en ensartet marginalsats, som skulle kunne finansiere den pågældende overførselsindkomst, og som skulle udbetales, samtidig med at eventuelle arbejdsindkomster blev beskattet. Jo højere den ønskede overførselsindkomst skulle være, jo højere en marginalbeskatning. Den demokratiske politiker McGovern, som er den eneste politiker, der nogensinde har stillet forslag om en sådan storstilet version af den negative beskatning, fik sig en lærestreg, da de amerikanske vælgere op til præsidentvalget i 1968 indså, at den faste marginalsats på 33 %, som han havde foreslået, langt fra kunne finansiere de foreslåede overførselsindkomster. Dette instrument er altså væsensforskelligt fra EITC, da sidstnævnte tværtimod er indpasset i den eksisterende omfordeling via skatterne og er karakteriseret ved en negativ marginalsats på - 40 %: EITC ændrer overhovedet ikke på den eksisterende beskatning og de tilsvarende overførselsindkomster, som allerede eksisterer, men tilbyder en supplerende overførsel, der ligger på nul for dem, der ikke

har nogen arbejdsindkomst, og så stiger til 40 % afhængigt af den individuelle arbejdsindkomst (jf. ovenfor).

I lyset af diskussionerne i de foregående afsnit kan disse forslag i første omgang virke overraskende. For eksempel er det indlysende, at denne "universelle" overførselsindkomst altid skal være mindre end den samlede skatteindtægt på indtægter over et vist niveau, da den ellers ikke kan finansieres. Og hvorfor skulle man for eksempel, under disse betingelser, udbetale en form for kontanthjælp til alle for derefter at hæve skatterne på de høje indkomster med et beløb, der er større end den kontanthjælp, der udbetales? Hvis målet er at sænke de reelle marginalsatser, der påhviler de lavtlønnede, samtidig med at man opretholder det samme niveau af overførselsindkomster til dem, der ikke har nogen arbejdsindkomst, forekommer det som en mere enkel idé at lade de lavtlønnede beholde en del af kontanthjælpen, eller også sænke de skatter, der påhviler de lavtlønnede (for eksempel de sociale lønmodtagerafgifter), og så overføre de tilsvarende skatter til personer med middelstore og høje indkomster. Alt det, som en borgerløn kan gøre for at forhindre, at der opstår en "fattigdomsfælde", kan gøres tilsvarende ved at benytte skattesystemets eksisterende instrumenter, hvilket forekommer ulige nemmere end at erstatte al omfordeling med en universel overførselsindkomst.

Når det så er sagt, kan en borgerløn medføre fordele i en mindre målestok. For eksempel kan den medvirke til, at de personer, der er sat på den minimale offentlige ydelse, har et større sikkerhedsnet, hvis de finder arbejde, og således kan den øge deres incitament til at søge et arbejde: Hvis der eksisterer en universel overførselsindkomst, er modtagerne af den minimale sociale ydelse sikre på, at de kan gå tilbage på denne ydelse, hvis de mister deres job, i og med at de aldrig mister retten til denne ydelse, mens for eksempel et kontanthjælpssystem har som forudsætning, at man skal generhverve retten til at få udbetalt ydelsen, hvilket på grund af administrative forsinkelser og sociale stigmata ofte giver usikkerhed og bidrager til at øge risikoen for at havne

i "fattigdomsfælden" [Van Parijs, 1995]. Mere generelt er de "venstreorienterede libertarianere" opmærksomme på, at den universalitet, der er indbygget i denne form for overførselsindkomst, i sidste ende vil gøre det muligt at indføre en socialpolitik, som er mindre inkvisitorisk, og som er indifferent over for individets ægteskabelige og sociale status.

Efficient omfordeling

I mange forskelligartede situationer giver uligheden anledning til, at der bør gøres en kollektiv indsats for at omfordele, ikke kun fordi den udfordrer vores forestilling om social retfærdighed, men ligeledes fordi den medfører et gigantisk spild af menneskelige resurser, som kunne anvendes mere effektivt til alles bedste. Et godt eksempel er diskrimination eller monopsonistisk magt på arbejdsmarkedet (jf. ovenfor): Ud over at det ville være temmelig foragteligt kun at tilbyde en overførselsindkomst som kompensation til dem, der uretmæssigt bliver udsat for diskrimination, eller som bliver udnyttet af deres arbejdsgiver, ville det også være ineffektivt. Denne form for ulighed kalder på instrumenter til omfordeling, der kan kompensere for disse former for ineffektivitet, samtidig med at de omfordeler indkomsterne – som det for eksempel er tilfældet med *affirmative action*, eller mindsteløn, og overordnet set med direkte indgreb i arbejdsmarkedet. Forskellige former for uddannelsespolitik kan ligeledes være et kraftfuldt instrument til efficient omfordeling, i og med at det gør det muligt at ændre lønindkomstuligheden strukturelt (jf. ovenfor). Disse to instrumenter – direkte indgreb på arbejdsmarkedet og uddannelsespolitik – har vi analyseret i kapitel III. Men der er også to andre former for efficient omfordeling, som historisk og politisk har haft betydning: omfordeling i form af social forsikring samt den keynesianske omfordeling af efterspørgslen.

Omfordeling og social forsikring

De uperfekte lånemarkeder, eller sagt på en anden måde ganske enkelt det faktum, at "man kun låner penge ud til dem, der i forvejen har penge", er roden til den mest indlysende ineffektive ulighed, der findes, selvom man ikke altid har kunnet præcisere de instrumenter, der skal til for at bekæmpe den effektivt (jf. kapitel II). Faktisk genfinder man de problemer omkring incitament og informationsniveau, der er karakteristiske for rationeringen på lånemarkedet, på alle intertemporale markeder, og især på forsikringsmarkedet. Dette kunne være en del af forklaringen på, hvorfor markedet ikke er i stand til at levere de fundamentale sociale forsikringer, og dette faktum retfærdiggør således de offentlige, lovpligtige systemer møntet på social beskyttelse, der er kernen i moderne økonomisk interventionisme.

Effektive sociale forsikringer. For eksempel er der endnu ikke noget forsikringsselskab, som har kunnet tilbyde en forsikring, der reelt og effektivt kunne dække midlertidig arbejdsløshed og i en sådan situation tilbyde en erstatningsindkomst, selvom en sådan forsikring af indlysende årsager ville være nyttig, og selvom mange mennesker ville være rede til at betale prisen for en sådan forsikring. En indlysende årsag til dette hul i markedet er, at den præcise individuelle arbejdsindkomst kan være svær at fastslå på ethvert givet tidspunkt, og at det enkelte individ altid har en interesse i at undervurdere den. Den fordel, staten og de offentlige myndigheder har frem for de private virksomheder, er, at de råder over, eller i tidens løb har erhvervet, en større administrativ og juridisk erfaring i at overvåge og kontrollere de indkomster, som arbejdsgiverne udbetaler, og dermed en indsigt i, hvem der har ret til at blive arbejdsløshedsforsikret.

En anden vigtig faktor er fænomenet *advers selection*: Hvis de involverede individer har en større viden om muligheden for at blive udsat for en risiko, så kan konkurrencen mellem de private forsikringsselskaber om at sikre sig, at de

kunder, de får, har en lav risiko, og det faktum, at de skal adskille dem fra andre kunder, føre til, at de tegner policer, som udelukkende har dette formål, og som, isoleret betragtet, er ineffektive, for eksempel hvis de kræver præmier, der er højere end nødvendigt, eller kun lader policen dække mindre risici. Dette fænomen kan være specielt problematisk inden for sundhedsforsikring, hvor den private viden om individuelle risici ofte er betydelig. I sådanne situationer kan konkurrencesituationen betegnes som fuldstændig ineffektiv, ikke kun i forhold til individer, som ligger i en højrisikogruppe og derfor muligvis bliver udelukket fra muligheden for at tegne en forsikring, men også for de individer, der befinder sig i en lavrisikogruppe, og som får tilbudt ineffektive forsikringer: Hvis man gennem lovgivningen indførte en obligatorisk forsikring, som er ens for alle, ville det være til fordel for alle, inklusive individerne i lavrisikogruppen, som følgelig ville subventionere de individer, der befandt sig i højrisikogruppen, men ikke betale forskellen i omkostninger [Rothschild og Stiglitz, 1976]. Dette fænomen kan i øvrigt også retfærdiggøre offentlig regulering på andre forsikringsområder, for eksempel bilforsikring [Henriet og Rochet, 1988].

En helt anden måde, man kan retfærdiggøre en offentlig sygesikring på, er at henvise til det faktum, at sundhed er et gode, hvis værdi kun sælgeren (lægen) formår at vurdere, og dette kan føre til priser og et overdrevent forbrug betalt af forbrugeren [Arrow, 1963]: Dette argument bliver ofte taget i brug, når man skal forklare de enorme sundhedsudgifter i lande, hvor privat sygesikring er dominerende, som for eksempel i USA, eller for at retfærdiggøre indførelsen af et system, hvor det offentlige regulerer udgifterne.

De uperfekte intertemporale markeder kan også retfærdiggøre et offentligt pensionssystem. Her genfinder vi begrebet *advers selektion*, eftersom en pensionering også kan betegnes som en "overlevelsesforsikring", og de markeder, der skulle kunne konvertere opsparing til livrente langt fra er perfekte, men problemet med hensyn til privat information

om en persons forventede levealder er utvivlsomt af mindre betydning, end når det drejer sig om risici for at ende i arbejdsløshed eller blive syg. Hovedargumentet for at have offentlige pensionssystemer er ganske enkelt, at de markeder, som skal overføre indkomst mellem den erhvervsaktive alder og pensionsalderen, er uperfekte. Hvis disse markeder ikke er i stand til at sørge for, at en form for opsparing giver økonomisk sikkerhed i alderdommen, og det gælder i særdeleshed for beskedne indkomster, der har begrænset adgang til at investere, så vil et offentligt pensionssystem garanteret af staten kunne udfylde dette tomrum.

I alle de nævnte scenarier er markedet og konkurrencen ofte ude af stand til at tilbyde de varer og de serviceydelser, som i sidste ende er dem, forbrugerne sætter allermest pris på. Obligatoriske offentlige ordninger kan altså udfylde dette behov effektivt. Dette retfærdiggør ligeledes, at de tilsvarende udgifter behandles separat i forhold til statens øvrige udgifter, samt at den beskatning, der finansierer dem, ikke tages til indtægt, når man beregner de reelle gennemsnits- og marginalsatser for omfordelingen via skatterne: Hvis en lønmodtager går fra at tjene 5.000 franc om måneden til at tjene 10.000 franc om måneden, bliver hans pensionstilsagn ligeledes fordoblet, og de afgifter, han skal betale for at opnå dette forøgede beløb, skal altså regnes med i hans indkomst, eftersom det ganske enkelt drejer sig om en "udskudt" indkomst. Hvis man skal indregne hans samlede udskudte indkomst, skal man reducere de "reelle" gennemsnits- og marginalsatser i figur 2 [Piketty, 1997] med 15-20 procentpoint. Et fulgyldigt system, hvor alle sociale forsikringer bestod af en beskatning, som var ens for alle, og som tog højde for udskudte indkomster, ville ikke medføre nogen som helst omfordeling, men ville udelukkende være et effektivt korrelat til det uperfekte marked: De sociale bidrag ville ganske enkelt svare til den indbetaling, som alle skulle foretage for at opnå den ønskede dækning, svarende til den, markedet kunne tilbyde, hvis det ellers var i stand til det.

Kan man bruge sociale forsikringer som et instrument til omfordeling? Imidlertid er alle udgifterne til sociale forsikringer ikke neutrale i forhold til omfordeling mellem lønmodtagere via skatterne. Sundhedsforsikring er det bedste og mest enkle eksempel: Den finansieres gennem en beskatning, der er proportional i forhold til indkomst, samtidig med at alle stort set har ret til de samme ydelser (medicintilskud, udgifter til hospitalsindlæggelser). I og med at man ikke kan argumentere for, at dette system er effektivt, er dette i sig selv nok til at retfærdiggøre et sådant system: Eftersom det ikke er muligt at indføre et system, som kan garantere en virkelig omfordeling kapital/arbejde (jf. ovenfor), er den obligatoriske offentlige sygesikring ganske enkelt en afart af negativ beskatning, som ved hjælp af proportional beskatning af indkomster gør det muligt at finansiere en fast overførselsindkomst til alle svarende til sundhedsudgifternes gennemsnitsværdi. Det faktum, at der her er tale om en "simpel omfordeling", forhindrer i øvrigt ikke, at sundhedsforsikringen beregnes separat i forhold til resten af omfordelingen via skatterne, i og med at man benytter en specifik beskatningsform, som kan henføres til hver enkelt, så alle kan beregne dens omfang i forhold til de andre udgifter, på samme måde som man ville kunne finansiere udgifterne til uddannelsessystemet gennem en specifik beskatning, som var nem at identificere.

Eftersom der ikke er nogen betydelig direkte omfordeling mellem de aktive på arbejdsmarkedet, er disse to sociale udgifter, til henholdsvis sundheds- og uddannelsessystemet, de væsentligste elementer i moderne omfordeling, og de optræder som gensidige udgifter, ikke monetære overførselsindkomster: I begge tilfælde er der tale om fastlagte overførselsindkomster, som alle har lige stor glæde af, uafhængigt af indkomstniveau, i hvert fald når det handler om skolegang, og finansieres gennem skatter, der vokser proportionalt, eller i det mindste med en form for progression, med indkomsterne. Man kan i øvrigt benytte omfanget af denne omfordeling til at sammenligne lande, som har en begræn-

set omfordeling, og lande, som har en mere omfattende omfordeling. De monetære omfordelinger mellem de personer, der er aktive på arbejdsmarkedet, er nemlig så begrænset i alle lande, at den ikke kan benyttes som målestok (jf. ovenfor). For eksempel tjener en franskmand og en amerikaner stort set det samme i nettoløn, men forskellen er, at amerikaneren på mindsteløn selv skal betale sin sundhedsforsikring og udgifter til uddannelse for sine børn, og disse udgifter er ofte betydelige, og det er altså denne form for omfordeling via skatterne, der gør, at en fransk arbejder på mindsteløn er væsentlig bedre stillet end en amerikaner på mindsteløn (medmindre han er ung, ved godt helbred og barnløs, hvilket ofte er tilfældet for personer på mindsteløn).

Den offentlige form for pensionsordning finansieret ved proportional beskatning⁹, som er den langt største af statens sociale udgifter, fungerer helt anderledes. For den gælder, at de proportionale afgifter pålagt indkomsten, som en person har betalt igennem sin erhvervsaktive karriere, giver ret til en overførselsindkomst i det øjeblik, vedkommende går på pension, og denne overførselsindkomst er i sig selv proportional med den tidligere indkomst. Man kunne derfor godt tro, at omfordelingen i sidste ende bliver neutral. Men den ulighed, som forekommer i forhold til pensionering, handler i virkeligheden hovedsagelig om forventet levealder: De lavtlønnede forventede levealder er betydeligt kortere end for de højtlønnede, hvilket medfører, at de får udbetalt pension i en væsentlig kortere periode. Den forskning, der er tilgængelig angående det samlede pensionssystem i Frankrig, viser, at for hver 1 franc i afgifter, der betales gennem et erhvervsforløb, indtjener højindkomstgrupperne et pensionsbeløb, der er 50 % højere end det, en arbejder optjener

⁹ *Système public de retraite par répartition*: Det franske offentlige pensions-system, som er væsensforskelligt fra det danske, i og med at man finansierer pensionerne bl.a. gennem sociale bidrag direkte pålagt lønmodtagerne. Disse afgifter er proportionale i forhold til lønsummen, hvilket medfører, at den samlede sum til udbetaling af pensioner kan variere over tid. O.a.

[Chassard og Concialdi, 1989, s. 76]. Eller sagt på en anden måde, så er pensionsordningen en omvendt omfordeling: Gennemsnitligt betragtet er en betydelig del af de afgifter, arbejderne betaler, med til at finansiere de højtlønnedes pension. Man skal selvfølgelig tage højde for, at hvis man havde et system, der udelukkende eksisterede på privatkapitalens præmisser, er det ikke sikkert, at arbejderne overhovedet havde mulighed for at få pension, hvis den opsparing, som var genereret via deres afgifter, var gået tabt på grund af spekulation eller de uperfekte intertemporale markeder. I mellemkrigstiden var de finansielle markeders manglende evne til at garantere en pension ud fra en given opsparing et stort problem på grund af nogle katastrofale erfaringer med pensionskassernes pengebeholdning, og disse erfaringer var den direkte anledning til indførslen af den offentlige pensionsordning finansieret gennem proportional beskatning, og dette har hjulpet på problematikken: De finansielle produkter, som blev tilbudt i 1990'erne, gav mange flere muligheder for kollektiv investering med garanteret afkast, end det var tilfældet tidligere, også for "små" opsparinger såsom de 1.500 franc per måned, som en franskmænd på mindsteløn betalte i pensionsbidrag (lønmodtager og arbejdsgiver) i 1996.

Hvis man overgik til et privatkapitalistisk system, ville det kun løse problemerne med den ulige forventede levealder på et uperfekt niveau, for de samme kollektive investeringer ville generelt samle indkomster, der både med hensyn til størrelse og indtjeningsperiode ville være stærkt ulige fordelt, på samme måde som det gælder for systemet med en pensionsordning finansieret gennem proportional beskatning. Hvordan man end vender og drejer det, er det væsentligste problem, at man naturligvis kun kan ændre et sådant system meget langsomt: Det ville være uretfærdigt, at de, der allerede var langt henne i deres aktive erhvervskarriere, skulle fratages pensioner, som de havde fået lovning på, selvom det drejer sig om pensioner, som er finansieret gennem omvendt omfordeling.

Det er et imidlertid et faktum, at de offentlige pensionsordninger i det mindste altid indbefatter en minimumsoverførsel, såsom den franske folkepension, der udbetales, når indbetalingerne igennem den aktive erhvervskarriere ikke har været tilstrækkelige, og dermed repræsenterer sådanne pensioner uomtvisteligt en omfordeling. Det er i øvrigt disse basale folkepensioner, som har gjort det muligt for de vestlige lande at udrydde fattigdomsproblemer i "den tredje alder", som tidligere var ganske omfattende, og således er det lykkedes at indskrænke den globale ulighed mellem husholdningerne betydeligt. Disse overførselsindkomster står kun for en ubetydelig andel af pensionerne i Frankrig og på resten af det europæiske kontinent. Lignende basale folkepensioner har dog også haft samme gavnlige rolle i de lande, hvor de offentlige pensionssystemer har hvilet helt og holdent på princippet om at stille disse "basale" overførsler til rådighed, som i USA og Storbritannien.

Denne blandede konklusion på, hvordan det offentlige håndterer pensionssystemerne, illustrerer også de farer, der lurar bag myten om "forsikringsamfundet" [Rosanvallon, 1995]. Hvis man betragter den samlede omfordeling med den sociale forsikrings logik, hvilket vil sige, at alle samfundsborgere er underlagt de samme "risici", som de må forsikre sig imod kollektivt, og hvis vi undlader at gå nærmere ind i de uligheder, som eksisterer mellem lønmodtagerne, og i den måde, hvorpå denne eller hin udgift kommer den ene eller den anden til gode, så løber man den risiko, at der ikke bliver gennemført de nødvendige omfordelinger, for eksempel mellem de erhvervsaktive (jf. ovenfor), men at der til gengæld bliver gennemført "omfordelinger", som reelt ikke er det, som vi har set det i tilfældet med pensionerne og visse former for "gensidig" omfordeling, såsom de offentligt finansierede højere uddannelser, som ofte udgør en omfordeling fra de lave indkomster til de høje indkomster, især i Frankrigs tilfælde (jf. ovenfor).

Omfordeling og efterspørgsel

Den "keynesianske" omfordeling af efterspørgslen er en mekanisme til omfordeling, som har en fremtrædende plads i den moderne økonomiske interventionismes forestillinger om og praksis i forhold til omfordeling. Populært sagt går denne mekanisme ud på, at hvis man hæver lønningerne, så kan man også hæve efterspørgslen efter varer og serviceydelser i økonomien og altså dermed hæve aktivitetsniveauet og beskæftigelsen. Der er således tale om den bedste af alle verdener inden for omfordeling, eftersom det skulle være muligt at hæve alting på én gang, uden at nogen betaler for det! Teoriens konceptuelle og empiriske fundament er forholdsvis skrøbeligt, og alligevel tillægges denne mekanisme en stor betydning. For eksempel kunne man spørge, hvorfor en omfordeling af efterspørgslen skulle forøge den økonomiske aktivitet? I al sin enkelhed handler det blot om at overføre købekraft fra virksomhederne og kapitalisterne til lønmodtagerne, hvilket i øvrigt kan være en udmærket ting i forhold til den sociale retfærdighed, men hvorfor skulle det øge den generelle efterspørgsel, medmindre man antager, at virksomhederne og kapitalisterne ikke benytter sig af deres købekraft, hvad enten det handler om forbrug eller investeringer? Men faktum er, at der kun eksisterer meget lidt, om nogen, "ubenyttet" købekraft: Den købekraft, der ikke med det samme går til forbrug, bliver altid investeret et sted i den ene eller den anden form, for eksempel i statsobligationer. En mulig fortolkning kunne være, at hvis den samlede volumen i efterspørgslen efter varer og tjenesteydelser er konstant, er det en ændring i dens sammensætning, som skaber øget økonomisk aktivitet, for eksempel fordi de indkomster, som ikke blev forbrugt, ikke blev investeret på den mest nyttige facon, og fordi en omfordeling til lønmodtagerne eller en aktivering af disse resurser gennem offentlige udgifter ville kunne resultere i, at de blev udnyttet mere effektivt.

Et andet klassisk argument går på, at en omfordeling af købekraften kan gøre det muligt at om dirigere efterspørgs-

len til varer, som kun kan produceres effektivt i meget stor målestok, og dette skulle kunne gøre det muligt at hæve den samlede aktivitet til skade for den mere håndværksprægede produktion. For eksempel kan en alt for stor ulighed i købekraft forhindre eller forsinke en industrialisering, eftersom de fattige er for fattige til at kunne skabe en tilstrækkelig efterspørgsel på industrielt producerede varer, og fordi de rige retter deres efterspørgsel mod importerede varer og nationale tjenesteydelser [Murphy m.fl., 1989; Piketty, 1994, s. 791-794].

Vi må altså konstatere, at det ikke skorter på argumenter for, at en omfordeling af købekraften på én gang kan mindske uligheden og øge den økonomiske aktivitet til gavn for alle. Imidlertid er der ingen grund til at tro, at denne mekanismes velsignelser kan tages for gode varer i al almindelighed: Man må afgøre, hvordan den fungerer, fra sag til sag. Desuden er den traditionelle fortolkning, som samtidens økonomer giver af den keynesianske mekanisme, ganske anderledes: Denne fortolkning hviler som regel på den antagelse, at priser og lønninger ikke tilpasser sig hurtigt nok på kort sigt, for eksempel fordi den nominelle løn (time-lønnen) ligger fast, og at kun en øget inflation kan øge den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen takket være et fald i reallønnen. Denne opfattelse, ifølge hvilken inflation gør det muligt at "smøre" og smidiggøre de økonomiske strukturer, fører os langt væk fra den bedste af alle verdener i forhold til omfordeling, hvor det tværtimod er en stigning i lønmodtagernes købekraft, der menes at kunne genstarte økonomien! De andre komponenter i disse politikker, der forsøger at øge den økonomiske aktivitet, såsom for eksempel en forhøjelse af den offentlige gæld, der uvilkaarligt fører til en øget efterspørgsel efter kapital og dermed øger mængden af kapital hos dem, der i forvejen besidder den, har ofte en yderst tvivlsom effekt på omfordelingen. Desuden er effekten af disse konjunkturbestemte forsøg på at sætte gang i økonomien, når de forekommer, kun virksomme på kort sigt og kan derfor vanskeligt tjene som systematisk analytisk

referenceramme for betingelser for omfordeling, især ikke i sammenligning med de stærke strukturelle instrumenter, vi tidligere har analyseret.

Eksemplet med denne keynesianske omfordeling illustrerer ligeledes, hvor uproduktivt det kan være at forsøge at retfærdiggøre al omfordeling ud fra et håb om en efficient omfordeling, som kunne løse alle problemer én gang for alle. Myten om "forsikringssamfundet" er en af disse faldgruber, men tendensen er meget mere generel end som så. For eksempel ville det være illusorisk, og kontraproduktivt, at hævde, at diskrimination ligger bag al ulighed i besiddelse af human kapital, eller at de lave lønninger alene er et resultat af arbejdsgivernes monopsistiske magt. Det er strengt nødvendigt at påpege, i hvilke sammenhænge der er mulighed for efficient omfordeling, men hvis enhver form for ulighed bliver betragtet som et tegn på en alvorlig ineffektivitet, der kan rades bod på ved hjælp af en voluntarisme, som til dels er mytologisk funderet, kan det indimellem fjerne fokus fra betaling af de nødvendige skatter, som kan finansiere de overførselsindkomster, der måske ikke kan gøre en ende på den "ukonkrete" ulighed, men som i det mindste giver garanti for, at vi kan mindske den meget konkrete ulighed i levevilkår.

Litteraturliste

American Economic Review, AER.
Journal of Political Economy, JPE.
Quarterly Journal of Economics, QJE.

- ADELMAN I. og ROBINSON S. [1989], "Income distribution and development", *Handbook of Development Economics*, vol. 2, North-Holland, New York.
- AKERLOF G. og YELLEN J. [1990], "The fair wage-effort hypothesis and unemployment", *QJE*, no. 105, p. 255-283.
- ARROW K. [1963], "Uncertainty and the welfare economics of medical care", *AER*, no 53, p. 941-973.
- [1973], "The theory of discrimination", in ASHENFELTER O. og REES A. (red.), *Discrimination on Labor Markets*, Princeton U. Press, Princeton.
- ATKINSON A. [1983], *The Economics of Inequality*, Clarendon Press, Oxford.
- ATKINSON A., RAIWATER L. og SMEED-ING T. [1995], *Income Distribution in OECD Countries*, OCDE, Paris.
- ATKINSON A. og STIGLITZ J. [1980], *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York.
- BANERJEE A. og GHATAK M. [1995], *Empowerment and Efficiency: the Economics of Tenancy Reform*, MIT, Cambridge.
- BANERJEE A. og NEWMAN A. [1993], "Occupational choice and the process of development", *JPE*, no 101, p. 274-299.
- BECKER G. [1964], *Human Capital*, Columbia Univ. Press, New York.
- [1991], *A Treatise on the Family*, Harvard Univ. Press, Cambridge.
- BENABOU R. [1993], "Workings of