

Noen perspektiver på ulikhet og omfordeling¹

Morten Håvarstein²

Gaute Torsvik³

Introduksjon

Økonomisk ulikhet er et aktuelt tema, både for politikere og samfunnsforskere. Det er en utbredt oppfatning at ulikheten i Norge og andre land er økende og at denne utviklingen er problematisk. I dette notatet diskuterer vi hva økonomisk ulikhet er, hvorfor ulikhet oppstår, hvorfor ulikhet kan være uheldig og hva man eventuelt må gjøre av andre ønsker for å skape et likere samfunn.

Hva er ulikhet?

Det finnes ingen entydig definisjon på ulikhet, og ordet blir brukt i mange forskjellige sammenhenger og for å karakterisere ulike ting. Økonomisk ulikhet kan referere til forskjeller i fordelingen av formue, inntekt eller konsum. Det kan vise til forskjeller mellom individer, eller mellom husholdninger. Det kan legge til grunn forskjeller i inntekt, formue eller konsum for et enkelt år eller over et livsløp. Ulikhet blir også brukt for å karakterisere variasjon i muligheter, det vil si i hvilken grad folk har fått den samme sjansen til å få realisert sine potensialer. Som vi forstår, er ulikhet et komplisert og flerdimensjonalt begrep. Av den grunn finnes det ikke én analyse av -- eller ett mål på -- ulikhet som fanger opp den sanne eller reelle ulikheten i et samfunn.

Vi begrenser oss her til å analysere ulikhet i fordelingen av individuell velferd eller levestandard. Levestandard og velferd er også flertydige begreper som kan operasjonaliseres på ulike måter. Både helse, utdanning, samfunnsstatus og disponibel inntekt (materieell levestandard) -- eller en kombinasjon av disse -- blir brukt for å måle og sammenligne levestandard mellom individ. Siden vi er mer opptatt av prinsipielle sider rundt det å karakterisere og evaluere ulikhet, problematiserer vi ikke selve målingen av levestandard. I resten av notatet bruker vi inntekt som mål på individuell velferd, men de prinsipielle argumentene vi legger frem vil være gyldige selv om man måler individuell velferd på en mer sammensatt og komplisert måte.

De fleste ulikhetsstudier sammenligner ulikhet over tid eller på tvers av geografiske områder. Graden av ulikhet er generelt avhengig av hele fordelingen av inntekt. Inntektsfordelinger er kompliserte matematiske objekt, og det er derfor nyttig å definere ulikhetsmål som oppsummerer ulikheten i en gitt fordeling med ett tall. Et kjennetegn ved mange av de vanligste ulikhetsmålene er at ulikheten blir redusert om vi tar x kroner fra et individ som har mer (er rik) og gir til ett som har mindre (er fattig). Denne egenskapen blir omtalt som Pigou-Dalton prinsippet. Et vanlig ulikhetsmål som innfrir dette prinsippet er Gini-koeffisienten. Dette ulikhetsmålet aggregerer gapene mellom folks inntekter på følgende måte: Vi trekker ut to tilfeldige individ fra en gitt populasjon og sammenligner inntektene deres. Vi noterer ned forskjellen og dividerer den med summen av inntekten deres. Dette gir oss et tall mellom 0 og 1; 0 om de har samme inntekt, og 1 om en av de har hele inntekten. Gini-

¹ Vi takker Rolf Aaberge for nyttige kommentarer og diskusjoner, takk også til Manudeep Bhuller for kritisk gjennomlesing.

² Universitetet i Oslo. E-post: morten.haavarstein@gmail.com

³ Universitetet i Oslo. E-post: gaute.torsvik@econ.uio.no

koeffisienten er gjennomsnittet av disse utregningene for alle parvise kombinasjoner i populasjonen.⁴

Et annet mål på ulikhet, som ikke innfrir Pigou-Dalton prinsippet, er hvor stor andel av samlet inntekt de på toppen legger beslag på. Eksempelvis at de 1 % rikeste har 10, 15 eller 20 % av samlet inntekt eller formue. Disse målene er nyttige om man, for eksempel, er bekymret for maktkonsentrasjon hos noen få med ekstremt høye inntekter. I motsetning til Gini-koeffisienten gir ikke disse målene noen informasjon om ulikhet andre steder i fordelinger, for eksempel mellom de som har middels og lav inntekt. Vi kan derfor konkludere med at siden egenskapen ulikhet, til og med for et gitt mål på individuell velferd, er såpass komplisert, så er det urimelig å kreve at det skal finnes et unikt matematisk mål på ulikhet. Det passende målet vil avhenge av hva man er interessert i å studere, og det kan ofte være nødvendig å supplere med flere forskjellige ulikhetsmål.

Et annet fundamentalt problem med å måle inntektsulikhet er selve definisjonen av inntekt. I en rapport fra SSB (Aaberge mfl. 2021), viser forfatterne at det kan være misledende å bruke offisiell inntektsstatistikk for å analysere ulikhet. Ifølge økonomisk teori er inntekt definert som det maksimale beløpet en person kan bruke til konsum eller sparing, uten å redusere formuen sin.⁵ Forfatterne argumenterer for at utformingen av skattesystemet innebærer at det offisielle inntektsbegrepet avviker fra denne definisjonen. De foreslår hvordan man kan bruke tilgjengelige data for å finne anslag på individuell inntekt som er mer i samsvar med det økonomiske inntektsbegrepet.⁶ Det modifiserte inntektsmålet viser at ulikheten er betraktelig høyere og har vokst raskere de siste 20 årene enn det som fremgår fra den offisielle statistikken.

Selv om inntektsulikheten i Norge er høyere nå enn for 20-30 år siden, er den fortsatt, om man legger offisiell statistikk til grunn, lav i en internasjonal sammenheng. Likevel blir økningen i inntektsulikheten vurdert som problematisk både blant politikere og samfunnskommentatorer. Hvorfor?

Hvorfor er ulikhet et problem?

Det finnes ulike syn på hvorfor, og i hvilken grad, økonomisk ulikhet er problematisk. For å strukturere diskusjonen fokuserer vi på tre forskjellige argumenter for hvorfor man vil redusere ulikhet.

Det første argumentet er at ulikhet reduserer samlet velferd i samfunnet og at inntektsforskjeller derfor bør utjevnes. Andre argumenterer for at det finnes både rettferdig og urettferdig ulikhet og at kun urettferdig ulikhet er problematisk og legitimt å utjevne. Et tredje argument mot ulikhet legger vekt på at høy ulikhet har negative samfunnskonsekvenser. Her vurderer man ulikhet

⁴ Vi er vant til å høre om Gini for inntekt, men den kan brukes for å sammenligne ulikheten i fordeling av mange andre goder (og onder), utdanning, forventet levealder, helse og sykdom.

⁵ Her glatter vi over mange komplikasjoner. De fleste voksne bor i husholdninger med mer enn ett individ. De som studerer ulikhet bruker såkalte ekvivalensskalaer for å ta hensyn til at enkelte kostnader blir lavere per individ når mange bor sammen. Et annet poeng er at inntekt i ett enkelt år kan gi et dårlig mål på levestandard dersom det er mye inntektsvariasjon og mobilitet over livsløpene. For eksempel har Aaberge og Mogstad (2015) vist at ulikheten blir mindre om man sammenligner fordelingen av gjennomsnittsinntekten målt over et lengre tidsintervall enn ette enkelt år.

⁶ Problemet er i grove trekk at det offisielle målet på inntekt ikke inkluderer urealiserte kapitalinntekter.

instrumentelt og ikke som et problem i seg selv. Ulikhet er uheldig fordi det fører til konsekvenser i form av redusert tillit, helse og vekst. Under diskuterer vi de ulike posisjonene etter tur.

Ulikhet er galt i seg selv.

I følge dette synet er ulikhet urettferdig i seg selv og vi får et bedre samfunn om forskjellene blir mindre (Parfit 2002).⁷ De som har dette synet er egalitære. Det sentrale postulatet innenfor det egalitære perspektivet er at samfunnet blir bedre dersom man tar fra de som har mer og gir til de som har mindre. Anta at variabelen y_i måler velferden til individ i . Vi kan tenke på y_i som inntekt. La i og j være to individer. Hvis j er rikere enn i , $y_j > y_i$, blir samfunnet bedre om vi tar x kroner fra j og gir til i , så lenge j ikke ender opp fattigere enn i .

Kombinerer vi denne forutsetningen med prinsippet om at samfunnet er bedre hvis noen kan øke sin velferd uten at andre får det verre, samt noen mer tekniske antagelser, ender vi opp med en form for utilitarisme. Målet blir da å maksimere følgende funksjon,

$$W = \sum_i v(y_i)$$

hvor v er en økende og konkav funksjon. Dette betyr at v øker når y blir større, men at når y allerede er stor, vil en ytterligere økning i y ha liten påvirkning på v .⁸

Gitt en velferdsfunksjon W kan vi også definere et spesifikt mål - et normativt ulikhetsmål - på hvor mye en ulik fordeling av inntekt reduserer samfunnets velferd. Vi finner ulikhetstapet ved å stille følgende spørsmål: Anta at vi går fra dagens situasjon med en ulik fordeling av inntekt, til en situasjon der alle får lik inntekt. Hva er den laveste egalitære inntekten man kan godta dersom velferden skal være like høy som med dagens fordeling? Om man misliker ulikhet er svaret lavere enn gjennomsnittsinntekten i dag; en egalitær person er villig til å gi opp litt samlet inntekt for å få likhet.

Matematisk finner man hvor mye samlet inntekt man er villig til å gi opp ved å løse ligningen $\sum_i v(y_i) = \sum_i v(e)$ for e , hvor e den likt fordelte inntektsekvivalenten. Vi kan operasjonalisere dette ulikhetsmålet ved å sette $I = 1 - e/\bar{y}$, hvor \bar{y} er gjennomsnittsinntekten. Ulikhetsmålet kan tolkes på følgende måte: dersom alle fikk samme inntekt kunne vi redusert gjennomsnittsinntekten med $100 \times I$ prosent og hatt like høy sosial velferd som før. Gitt ulikhetsmålet kan vi skrive velferdsfunksjonen på en litt annen måte.

$$W = \bar{y} \times (1 - I)$$

Denne sammenhengen viser tydelig at for å evaluere hvor god en politikk er, må vi vite både hvordan den påvirker ulikheten I og samlet produksjon \bar{y} .

Scanlon (2017) mener at det er vanskelig å finne gode normative argumenter mot ulikhet per se, altså at det er vanskelig å finne gode grunner for en ubetinget egalitær posisjon. De fleste finner ulikhet uheldig fordi ulikheten er et resultat av -- eller resulterer i -- noe negativt eller uakseptabelt.

⁷ For en grundig diskusjon av egenverdien av likhet, se Tungodden (2003).

⁸ En vanlig tolkning er at v er nyttefunksjonen til individene, og at ulikhet er negativt fordi grensenytten avtar i inntekt, men en slik tolkning er ikke forenelig med den moderne bruken av nyttebegrepet i økonomi. Der antar man at nytte kun gir en ordinal representasjon av preferansene til individene; nytten forteller om et alternativ er foretrukket over et annet, men ikke hvor mye bedre det er. Derfor representerer y de samme preferansene som $h(y)$, så lenge funksjonen h øker i inntekt. Funksjonen v har derfor ikke noe med nyttefunksjonen til individene å gjøre, men reflekterer heller i hvor stor grad samfunnet misliker ulikhet.

Scanlon argumenterer for eksempel for at ulikhet som kun skyldes at noen mennesker blir tillagt lavere egenverdi, opplagt er problematisk. Han argumenterer også for at ulikhet som resulterer i ulik status og innflytelse er uheldig.

En tredje grunn for å være imot forskjeller, er om de oppstår som et resultat av prosedural ulikhet, det vil si at forskjellene i utfall skyldes at ikke alle har samme sjanse for å lykkes. Det finnes en svak og en sterk versjon av dette argumentet. Den svake versjonen sier at det kun er kvalifikasjoner som skal avgjøre hvilken belønning eller posisjon man får i samfunnet. Den sterke versjonen sier at samfunnet også bør sørge for at folk har like muligheter for å skaffe seg relevante kvalifikasjoner. Rawls kalte dette siste kravet for «fair equality of opportunities» (Rawls 2005). Det underliggende premisset for dette mer nyanserte synet på ulikhet er at forskjeller som skyldes valg er uproblematiske, mens forskjeller som kommer av ulike muligheter er urettferdige. Det er denne normative posisjonen vi ser på i neste del.

Rettferdig og urettferdig ulikhet.

Flere empiriske studier viser at folks vilje til å utjevne inntektsulikhet er avhengig av hva som genererer ulikheten (Almås, Cappelen, og Tungodden 2020; Cappelen mfl. 2007). Folk ser ut til å ha en mer komplisert, eller betinget, forståelse av ulikhet - enn at all ulikhet er urettferdig, som i den egalitære posisjonen. Mange mener at forskjeller i inntekt som skyldes ulik innsats, for eksempel hvor mange timer man er på jobb og hvor hardt man jobber når man er der, er akseptable. Ulikheter som skyldes flaks eller mer generelt faktorer som en person selv ikke har kontroll over, er derimot urettferdige og bør utjevnes.

Den grunnleggende tanken bak denne normative posisjonen er at utfallet til en person er bestemt av to klasser av faktorer. De som er innenfor individets kontroll, og de som ikke er det. Samfunnet har kun et ansvar for å korrigere ulikhet som er forårsaket av sistnevnte. Denne normative posisjonen legger vekt på både personlig frihet og fordelingslikhet, og blir omtalt som liberal-egalitær. De som deler dette synet på rettferdig ulikhet blir også ofte karakterisert som meritokrater, siden de hevder at meritter, altså kvalifikasjoner eller prestasjoner, er avgjørende for hvilke ressurser og posisjoner man har rett til. Dworkin, Rawls og andre utviklet en liberal-egalitær normativ teori som en reaksjon på utilitarismen som er villig til å ofre individuell frihet for maksimal sosial velferd. Vi kan ikke dykke dypt i litteraturen om rettferdig ulikhet her, men henviser interesserte lesere til Cappelen mfl. (2020).

Undersøkelser viser at en stor andel av folket er meritokrater. De mener det er rettferdig å jevne ut forskjeller som kommer av flaks, men ikke de som kommer av ulik innsats. Almås mfl. (2020) sammenligner hvordan folk i Norge og USA velger når de får en anledning til å omfordele inntekt i et arbeidsteam. De finner at rundt 40 % av nordmennene som deltar er meritokrater, som faktisk er en litt større andel enn de finner i USA.⁹ Cappelen mfl. (2020) gir en god oppsummering av eksperimentelle studier av hvordan folk skiller mellom rettferdig og urettferdig ulikhet, og hvilken betydning det har for viljen til å redusere ulikhet gjennom omfordeling.

I stedet for å gå dypt inn i detaljene i denne teorien, skal vi se på en potensielt viktig kilde til urettferdig likhet, nemlig familiebakgrunn. Det er et naturlig fokus siden vi skriver et grunnlagsnotat

⁹ Totalt sett er det mer omfordeling i Norge enn i USA. Det er fordi det er flere egalitære, som omfordeler selv om det er innsats som skaper ulik inntekt i arbeidsteamet i Norge og flere libertarianere i USA som ikke omfordeler uansett hva grunnen til forskjellen er.



FIGUR 1: GREAT GATSBY CURVE FRA OECD (2018) VISER DEN EMPIRISKE SAMMENHENGEN MELLOM INTERGENERASJONELL MOBILITET OG ULIKHET PÅ TVERS AV ULIKE LAND.

for en utredning om forskjeller i det norske skolesystemet. Dersom forskjellene i inntekt (eller et annet livsutfall) mellom folk skyldes at vi blir født i ulike familier som gir oss ulike muligheter for å realisere våre potensialer, er det ifølge det liberal-egalitære perspektivet rettferdig og legitimt å jevne ut forskjellene.

Det finnes en omfattende empirisk litteratur som forsøker å estimere hvor mye av inntektsulikheten som kan tilskrives familieomstendigheter. En indikator som ofte blir brukt er i hvilken grad det er en samvariasjon mellom hvor «godt» foreldre gjør det i sin generasjon og hvor "godt" barna gjør det i sin. For økonomer er ofte «godt» det samme som inntekt og det finnes mange komparative studier som estimerer sammenhengen mellom foreldres og barns inntekt.¹⁰ Den mest kjente figuren fra denne litteraturen blir omtalt som "The Great Gatsby Curve". Den viser en negativ sammenheng mellom økonomisk ulikhet og intergenerasjonell mobilitet. Sammenhengen er illustrert under med data fra en omfattende rapport om sosial mobilitet fra en OECD-rapport (OECD 2018). Målet på intergenerasjonell mobilitet er 1 - IGE (intergenerational earnings elasticity). IGE-en måler hvordan en 1 % økning i foreldres inntekt påvirker barnas inntekt.¹¹

Som vi ser ligger Norge, sammen med de andre Skandinaviske landene, oppe i venstre hjørne i Figur 1. Det vil si at de Skandinaviske landene har lav ulikhet og høy intergenerasjonell mobilitet. Det er viktig å understreke at hverken IGE-en eller Gatsby-kurven viser kausale sammenhenger. Selv om det er en korrelasjon mellom inntekt til foreldre og barn betyr ikke det at foreldreinntekt har en kausal effekt på barns utfall. Og selv om det er en negativ sammenheng mellom ulikhet og mobilitet betyr ikke det at ulikhet har en negativ effekt på mobilitet over generasjoner.

¹⁰ I sosiologi er det også en omfattende litteratur som studerer sosial mobilitet over generasjoner. De har fokusert mer på persistens i valg av statusyrker og andre privilegier. Både økonomer og sosiologer har studert intergenerasjonell mobilitet i utdanning

¹¹ IGE-en er gitt ved estimering av $y_i^{\text{barn}} = \alpha + IGE y_i^{\text{foreldre}} + \varepsilon_i$ hvor y er log verdien til inntekt til barna (målt for eksempel når de er mellom 30 og 40 år) og foreldre (også målt som gjennomsnittsinntekt når foreldrene var mellom 30 og 40 år).

Et bredere mål på hvor mye av den totale ulikheten som kan forklares av familiebakgrunn får vi ved å estimere søskenkorrelasjoner. Inntekten til en person i som er vokst opp i familie j kan dekomponeres på følgende måte $y_{ij} = a_j + b_{ij}$, hvor a fanger opp familiekomponenten som deles av alle søsken, og b er den søskenspesifikke komponenten. Disse komponentene er per definisjon uavhengige, noe som betyr at andelen av variansen i inntekt som kan forklares av familiekomponenten er lik korrelasjonen mellom søskens inntekt.

Søskenkorrelasjoner forklarer nødvendigvis mer av variasjonen i barns inntekt (eller i andre livsutfall) enn foreldres inntekt alene. Familiekomponenten a avhenger åpenbart av foreldrenes inntekt, men inneholder også alle andre familie- og nabolagsfaktorer som er relevante for hvordan barna i en familie gjør det. Empiriske analyser viser at også søskenkorrelasjoner i inntekt og utdanning er relativt lave i Norge sammenlignet med andre land. De finner at mellom 30 og 35 prosent av variasjonen i inntekt i Norge kan forklares av familiebakgrunn, dette er betydelig lavere enn man finner i for eksempel USA (Björklund og Jäntti 2020).

Avsnittene overfor fokuserer på enkle mål som IGE og andelen av forskjellene i barns inntekt som kan forklares av familiebakgrunn. Det finnes også en stor litteratur som knytter slike faktorer tettere til ulikhetsmåling, og som forsøker å dele den totale ulikheten inn i en rettferdig og urettferdig komponent basert på skillet mellom valg og muligheter (Almás mfl. 2011; Aaberge, Mogstad, og Peragine 2011). Aaberge mfl. (2011) viser at omtrent 28 prosent av den totale ulikheten i livstidsinntekter i Norge gjenspeiler at folk har ulike muligheter. Almaas mfl. (2011) fokuserer mer på tidstrender, og viser at den urettferdige ulikheten økte mellom 1985 og 2005 selv om total ulikhet var omtrent konstant. I et nyere bidrag viser Hufe mfl. (2022) at Norge er det landet i Europa med lavest urettferdig ulikhet - bare omtrent fire prosent av den totale ulikheten er urettferdig. Det er viktig å være klar over at det ikke finnes en entydig måte å måle rettferdig og urettferdig ulikhet på. Resultatene man får vil derfor i stor grad være avhengig av hvilke antagelser forskerne gjør, det er nok en del av grunnen til at resultatene knyttet til rettferdig ulikhet varierer.

Det siste poenget fører oss over på en mer praktisk innvendig mot den liberal-egalitære posisjonen. I hvilken grad det liberal egalitære perspektivet er nyttig for praktisk politikk i en uoversiktlig verden er avhengig av to ting; i) hvor lett det er å sortere faktorene som bestemmer inntekten til en person som enten et valg eller en omstendighet og (ii) i hvilken grad det finnes tilstrekkelig informasjon for å skille betydningen hver enkelt faktor har for inntekten. Mer konkret, anta at inntekten til en person er et produkt av hvor mange timer denne personen jobber og hvor mye han får gjort per time. I tillegg er den påvirket av eksterne faktorer (om strømmen går eller ikke mens hun jobber). Matematisk: $y = ea + \epsilon$. Er tiden brukt på oppgaven, e , en faktor personen selv er ansvarlig for? Kanskje, men hvor lenge man jobber er også avhengig av hvilke andre gjøremål man har, og de kan åpenbart sortere under omstendigheter man ikke har kontroll over (syke barn eller foreldre som trenger pleie). Det er også avhengig av hvilke evner man har til å sitte i ro og konsentrere seg, eller hvilken disiplin man har til ikke å la seg distrahere av andre saker. Har man valgt disse egenskapene eller er man født med dem? Hva om høyere produktivitet -- høyere a -- er grunnen til at person A gjør det bedre enn person B? Er ulikheten mellom A og B rettferdig eller urettferdig? Er a en faktor som bør sorteres under valg eller omstendigheter? Produktiviteten i dag er opplagt gitt og utenfor egen kontroll for A, men samtidig er den formet av tidligere valg og omstendigheter.

Som vi ser er det problematisk fra et teoretisk perspektiv å avgjøre om en faktor som har en kausal effekt på et utfall, er et valg eller en omstendighet. I tillegg, når det kommer til praktisk implementering av politikk, har man ofte ufullstendig informasjon. Ofte observerer vi bare utfallet til

en person og ikke hvilken faktor som påvirket utfallet. Vi ser ofte forskjeller i y , men kan ikke identifisere om forskjellen skyldes forskjell i talent, innsats eller andre omstendigheter (flaks). Det gjør det praktisk vanskelig å gjennomføre rettferdig omfordeling selv om det er prinsipielt mulig å skille mellom faktorer man er og ikke er ansvarlig for.

Den instrumentelle verdien av likhet

Et helt annet argument for økonomisk utjevning er en påstand - hypotese - om at ulikhet er skadelig fordi det fører til en negativ samfunnsutvikling, til lavere økonomisk vekst, mer kriminalitet, mindre tillit, dårligere helse etc. Det kritiske punktet i dette argumentet er ikke normativt, men en empirisk påstand om hva ulikhet fører til.¹²

Gyldigheten til denne typen argument for utjevning av inntekt er avhengig av hva man finner i data. Dersom man er bekymret for at økt ulikhet leder til forvitring av tillit er det nyttig med en teori som kan sannsynliggjøre en sammenheng mellom ulikhet og tillit. Det vil si en eller annen mekanisme, en kausal kjede, som fører fra ulikhet til redusert tillit. Kanskje større ulikhet fører til segregert bosetting og skolegang, og at mellommenneskelig tillit trenger nærhet og kontakt? Teorier er nyttige, men at «ulikhet reduserer mellommenneskelig tillit» er en påstand om hvordan verden er og den må undersøkes empirisk.

Det er imidlertid utfordrende å estimere hvordan økonomisk ulikhet påvirker andre samfunnsforhold, for eksempel tillit. Det ideelle eksperimentet for å teste hypotesen er å øke ulikheten i tilfeldig utvalgte samfunn og sammenligne utviklingen i tillit med ulike kontrollsamfunn der ulikheten ble holdt konstant. Slike eksperiment finnes ikke, og det er heller ikke åpenbart hvordan vi kunne utforme dem. Anta at vi tar to, i utgangspunktet, like land og endrer skattesystemet i det ene landet på en slik måte at det øker ulikheten (skattesystemet blir mindre progressivt). En slik skatteendring vil ikke bare påvirke fordelingen av disponibel inntekt, men sannsynligvis også ha en effekt på den total produksjon. Dersom vi måler tillit i disse landene før og etter skatteeksperimentet vil det identifisere hvordan totaleffekten av en endring i skattesystemet påvirker tillit, heller enn den isolerte effekten av økt ulikhet har på tillit.

De fleste analyser av hvordan økonomisk ulikhet påvirker samfunnsutviklingen, benytter variasjon i inntektsulikhet mellom nasjoner og relaterer disse til det utfallet man er interessert i (tillit, helse, vekst,..). Det er imidlertid svært problematisk å trekke kausale konklusjoner fra slike studier, siden det er mange andre uobserverbare variabler som påvirker ulikhet og tillit som varierer mellom land, men som det er vanskelig å kontrollere for.¹³ Det foreligger en studie som bruker paneldata og instrumentert variasjon i inntektsulikhet for ulike områder i Sverige for å studere hvordan ulikhet påvirker tillit i Sverige (Gustavsson og Jordahl 2008).

En annen mye diskutert negativ konsekvens av økonomisk ulikhet er lavere økonomisk vekst. Dersom ulikhet i dag reduserer fremtidig vekst kan selv små økninger i ulikhet i dag ha store negative konsekvenser for levestandarden på lang sikt. Den empiriske analysen av denne hypotesen er igjen hemmet av at det er vanskelig å finne variasjon i ulikhet som kan identifisere og kvantifisere effekten på økonomisk vekst. Det finnes mange eldre empiriske analyser av ulikhet og vekst som benytter paneldata fra ulike land. I tillegg til å være dårlig identifisert spriker resultatene. Noen finner en

¹² Det ligger en normativ premiss i bunn, at mistillit, kriminalitet og dårlig helse bør vi unngå - men det vesentlige i argumentet mot ulikhet er en empirisk påstand om hva ulikhet fører til.

¹³ De som er interessert i økonomisk ulikhet og tillit finner en fin oversikt i Gustavsson og Jordahl (2008).

negativ sammenheng mellom ulikhet og vekst (Persson og Tabellini 1994), mens andre finner ingen sammenheng (Barro 2000).

En nyere OECD-studie med harmoniserte data på tvers av land Cingano (2014) finner en negativ sammenheng mellom ulikhet og vekst. Tre Gini-poeng høyere ulikhet er assosiert med 0,35 % lavere vekst per år. Skal vi tro dette estimatet vil et land som får 3 Gini-poeng høyere ulikhet få 8,5 % lavere BNP etter 25 år sammenlignet med hva det ville hatt uten økt ulikhet. I omtalen av dette funnet blir det hevdet at den mest plausible kausale mekanismen er at land med stor økonomisk ulikhet ikke utnytter sine menneskelige ressurser godt nok. Argumentet er at større ulikhet fører til at flere fattige familier ikke har ressurser til å investere tilstrekkelig i utdanning for sine barn. Det er imidlertid uklart hvorfor dette blir tilskrevet ulikhet, og ikke fattigdom eller dårlig tilgang til kreditt.

I følge den liberal-egalitære posisjonen er det rettferdig å utjevne inntektsforskjeller som skyldes familiebakgrunn. OECD-rapporten vi referer til argumenterer for at det også er *effektivt* å jevne ut forskjeller, siden det gir familier med lite økonomiske ressurser mulighet til å gi barna sine en bedre mulighet til å nå sine potensialer. I neste del diskuterer vi mer grundig gevinster og kostnader ved å omfordele økonomiske ressurser mellom individer.

Omfordeling for å jevne ut forskjeller

Ovenfor diskuterte vi tre argumenter mot ulikhet; i) at all ulikhet er galt i seg selv; ii) at noen typer ulikhet er urettferdig; og iii) at ulikhet har uheldige konsekvenser. Med referanse til en eller flere av disse likhetsargumentene, vil mange foretrekke en likere fordeling av inntekt enn den vi ville fått i en markedsøkonomi uten en eksplisitt omfordelingspolitikk.

Dersom vi ønsker å realisere en likere fordeling av økonomiske ressurser gjennom omfordeling, er det to sentrale spørsmål vi må besvare; (i) hvordan bør vi omfordele inntekt; (ii) hvor mye bør vi omfordele. Svarene på disse spørsmålene henger naturligvis sammen. Hvor mye vi bør omfordele er avhengig av hva vi må gi opp av andre verdier eller goder for å få et likere samfunn, og vi bør omfordele slik at tapet langs andre dimensjoner blir så lavt som mulig.

Et viktig spørsmål relatert til hvordan vi bør omfordele er på hvilket stadiet i livet det bør skje. Det er naturlig å dele inn i tre stadier, før arbeidsmarkedet, på arbeidsmarkedet og etter at arbeidsinntekten er realisert. Familiebakgrunn gir folk ulike utgangspunkt og muligheter for å tilegne seg kvalifikasjoner som blir verdsatt på arbeidsmarkedet.¹⁴ I tillegg til familiebakgrunn vil samfunnsinstitusjoner som helsevesen, familiepolitikk, barnehage, grunnskole og høyere utdanning være avgjørende for hvilke arbeidsrelevante kunnskaper og kvalifikasjoner man har fått tilegnet før man begynner å jobbe. På arbeidsmarkedet vil lønnsfastsettingen avgjøre i hvilken grad ulikheter i kvalifikasjoner og kunnskaper slår ut i ulik lønn. Etter at lønnen er tjent vil skatte- og trygdesystemet avgjøre hvilken disponibel inntekt man får.

¹⁴ Både gener, familiemiljø og nabolag er med på å definere det utgangspunktet man får i livet.



FIGUR 2: SKJEMATISK FREMSTILLING AV NÅR OG HVORDAN DEN NORSKE MODELLEN OMFORDELER. A ER GENER/TALENT, S ER FERDIGHETER (KOMBINASJON AV HUMANKAPITAL OG A), Y ER MARKEDSINNTEKT OG C ER KONSUM ELLER INNTEKT ETTER SKATT.

Skjematisk, med referanse til Figur 2: Folk blir født med et sett av gener, talenter eller potensiale A. Gjennom oppdragelse og utdanning, og gitt potensialet A, realiseres individenes ferdigheter S. Arbeidsmarkedet bestemmer hvordan disse ferdighetene verdsettes og kan omformes til markedsinntekt, Y, mens skatte- og avgiftssystemet bestemmer hvor mye av markedsinntekten man får beholde C. Vi diskuterer hver av stadiene for seg, og starter med det siste.

Økonomer legger ofte vekt på at det er en avveining mellom økonomisk likhet og samlet produksjon. Et likere samfunn resulterer i ineffektiv ressursbruk og lavere produksjon. Den konklusjonen er som oftest basert på at man studerer omfordeling gjennom skatte og trygdesystemet.

Den enkleste modellen for omfordeling fokuserer på hvordan skatter og overføringer påvirker arbeidstilbudet når folks arbeidskvalifikasjoner er gitt. Dersom myndighetene ønsker å omfordele må de skattlegge realiserte arbeidsinntekter, siden de ikke observerer hvert individs inntektpotensial.¹⁵ En inntektskatt fører til at den private avkastningen av å jobbe en ekstra time er lavere enn verdien av den ekstra timen. Det fører til at folk arbeider «for lite» og den totale produksjonen synker. Øker vi progressiviteten til skatte og overførings-systemet blir kaken likere fordelt, men siden de som betaler inntektskatt reduserer arbeidstilbudet blir kaken mindre.

Utvider vi rammen og tar hensyn til det som hender før folk kommer til arbeidsmarkedet, er det mer uklart hvordan en omfordelende skatte- og overføringspolitikk påvirker økonomisk effektivitet og totalproduksjonen. Anta først at vi er i en verden der ingen er forhindret fra å velge det utdanningsnivået de ønsker og at folk velger utdanning (delvis) av økonomiske hensyn. Her vil en progressiv inntektskatt medføre et ekstra effektivitetstap. I tillegg til å redusere arbeidstilbudet vil inntektskatten også redusere de økonomiske incentivene folk har for å tilegne seg kunnskap og ferdigheter. I en alternativ verden, der de med minst ressurser er forhindret fra å gi barna sine adekvat oppfølging og utdanningen kan konklusjonen snu. Her vil progressive skatter og omfordeling vil gi barn som vokser opp i lavinntektsfamilier bedre muligheter for å realisere sitt potensiale. Det er denne mekanismen OECD-rapporten vi refererte til ovenfor henviser til når den hevder at land med stor ulikhet har lav vekst fordi de ikke får utnyttet det menneskelige potensialet til hele befolkningen. Hvis denne mekanismen er viktig er det ikke, om vi ser isolert på den dynamiske effekten av skatter, noen avveining mellom omfordeling effektivitet. Her gir omfordelende skatter og trygder økt utdanningseffektivitet.¹⁶

På arbeidsmarkedet foregår det også en utjevning dersom fordelingen av brutto lønn er sammenpresset sammenlignet med fordelingen av kvalifikasjoner og kunnskap. En slik

¹⁵ Dette er en sannhet med modifikasjoner. Myndighetene benytter seg av skattefradrag og lignende for å gjøre forskjell på folk, og de har strengt tatt en del informasjon de velger å ikke bruke

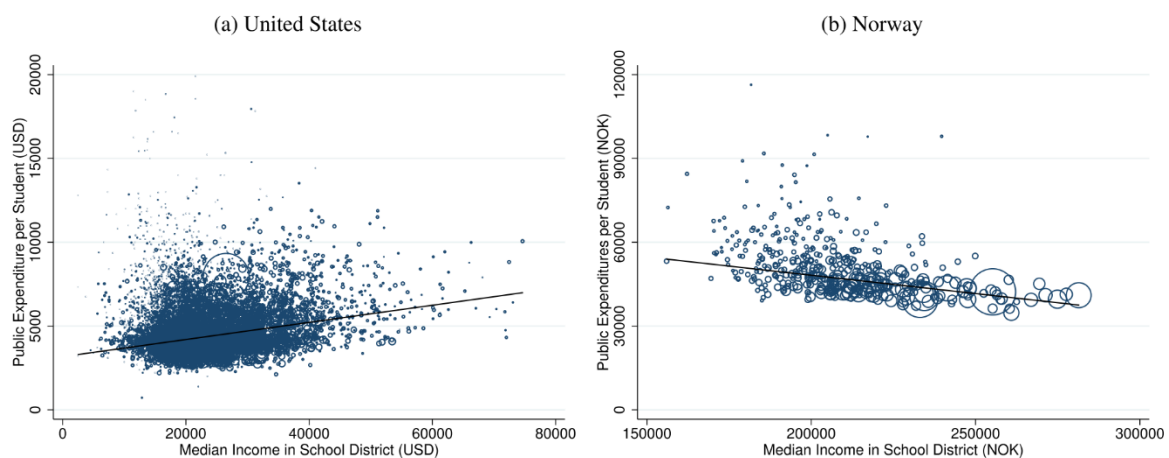
¹⁶ Alternativt kan man løse det problemet at fattige familier ikke får investert tilstrekkelig i utdanning med å opprette institusjoner som sørger for god kreditttilgang til de som ønsker å utdanne seg, slik at alle som vil har mulighet til å låne penger for å få tatt utdanning. Et slikt tiltak ville både økt den sosiale mobiliteten og sørge for at man ikke sløste med ressurser og talent - at de som får mest igjen av utdanning tar utdanning, uavhengig av hvem foreldrene deres er.

sammenpresset lønnsfordeling er et kjennetegn ved den skandinaviske eller nordiske modellen. En studie basert på PIAAC data viser at lønneffektene av arbeidsmarkeds kvalifikasjoner er svært lave i Norge sammenlignet med andre land (Hanushek mfl. 2015).¹⁷ Det betyr at det foregår en betydelig økonomisk omfordeling i arbeidsmarkedet i Norge.

Det er gode grunner for å anta at lønnsfordelingen før skatt delvis er formet av skatte- og overføringspolitikken. Dersom sammenpressingen i lønnsfordelingen er en bevisst strategi fra fagforeningene og arbeidsgiverne for å redusere økonomiske forskjeller, vil naturligvis lønnsprofilen de forhandler seg frem til være avhengig av hvor mye myndighetene omfordeler markedsinntekter. Hvis skattesystemet er veldig progressivt vil kanskje fagforeningene være mindre opptatt av å jevne ut lønnsfordelingen.

Flytter vi fokus til institusjoner før arbeidsmarkedet, er det opplagt at utformingen av skolesystemet i seg selv kan forsterke eller redusere økonomiske forskjeller. Dersom man innretter skolesystemet for å jevne ut forskjeller kan det også her oppstå en avveining mellom likhet og effektivitet. Et skolesystem som prioriterer de som har et dårlig utgangspunkt og som sliter med læring vil, alt annet likt, ha mindre ressurser å bruke på de sterkeste elevene. Dersom sterke elever har en større evne og vilje til å omgjøre læring til kvalifikasjoner, vil en prioritering av svake elever føre til at det samlet sett blir mindre kunnskap og kvalifikasjoner. Ferdighetene blir likere fordelt, men det blir mindre av dem.

I høyere utdanning kan man også argumentere for at vi samlet sett får arbeidstakere med mer relevant kunnskap og kvalifikasjoner dersom studentene må betale for sin egen utdanning. Egenbetaling vil gi unge folk sterkere incentiver til å velge en utdanning som gir kvalifikasjoner etterspurt i arbeidsmarkedet. Et potensielt problem med en slik løsning er at de som kommer fra



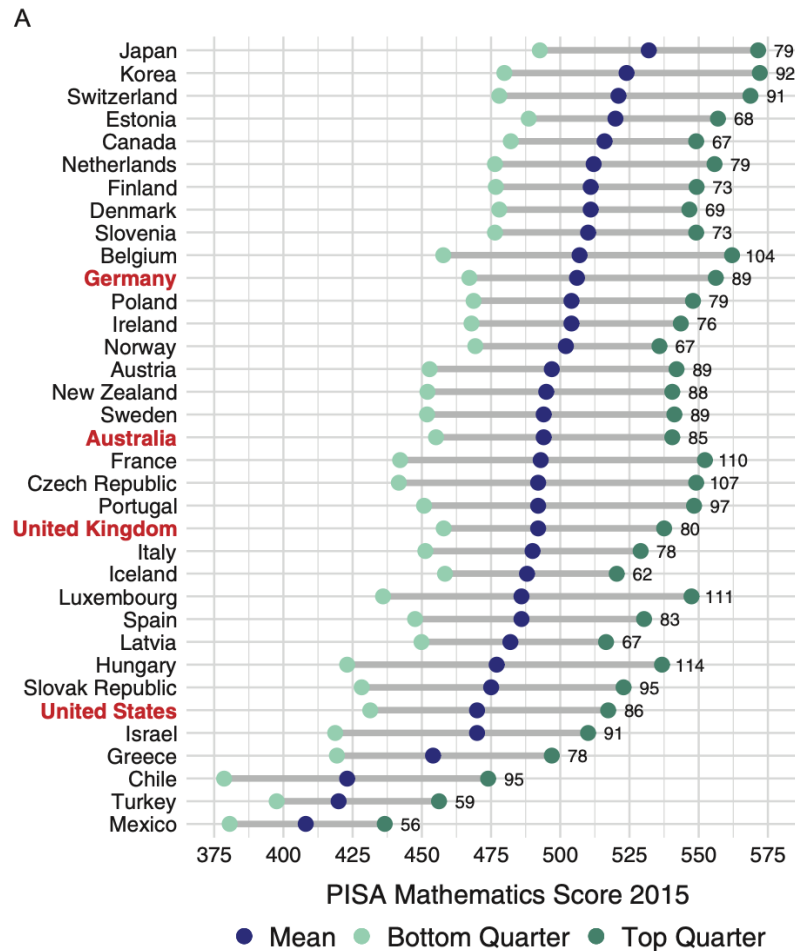
FIGUR 3: FIGUREN VISER SAMMENHENGEN MELLOM MEDIANINNTekt I SKOLEKRETser OG OFFENTLIGE UTGIFTER PER ELEV I USA OG NORGE. FIGUREN ER HENTET FRA HERRINGTON (2015).

relativt fattige familier ikke har råd til å finansiere høyere utdanning. For å unngå den typen ekskludering er det viktig at det finnes gode institusjoner som kan tilby utdanningslån til de som kan sannsynliggjøre at de velger en utdanning som har tilstrekkelig økonomisk avkastning til å dekke kostnadene. En potensiell ulempe med et slikt utdanningssystem er at det kan føre til økonomisk segregering som forsterker ulikheter.

Sammenlignet med andre land er det indikasjoner på at Norge har et skolesystem som er innrettet på å utjevne forskjeller. Figur 3, hentet fra Herrington (2015), viser sammenhengen mellom inntekt

¹⁷ Program for International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) er en OECD basert undersøkelse og analyse av voksnes arbeidsmarkedsferdigheter. Undersøkelsen ble gjennomført i 2012.

og offentlige utgifter per elev på tvers forskjellige skolekretser. Sammenligningen med USA er slående. Mens vi i Norge bruker mer offentlige midler per elev i skolekretser med lavere inntekt er sammenhengen motsatt i USA. Det kan også se ut som om vi lykkes i målet om å redusere effekten av familiebakgrunn på hvordan barna gjør det på skolen.



FIGUR 4: FIGUREN ER HENTET FRA OECD (2016) OG VISER RESULTATER FRA MATEMATIKK-DELEN AV PISA-UNDERSØKELSEN.

Figur 4 fra OECD (2016) viser resultater fra matematikk-delen av PISA undersøkelsen. De blå prikkene indikerer gjennomsnittresultat i landet, mens de lyse- og mørkegrønne prikkene viser resultatene for de med foreldre i henholdsvis de laveste og høyeste 25 prosent i fordeling av sosioøkonomisk status. Distansen mellom de to grønne prikkene kan derfor tolkes som et mål på hvor mye foreldres sosioøkonomiske status betyr for hvor bra barna gjør det på skolen. Tallet som står til høyre for de mørkegrønne prikkene referer til denne differansen. Vi merker oss at Norge kommer godt ut også med dette målet på sosial mobilitet.

Konklusjon

I dette notatet har vi forsøkt å belyse noen prinsipielle aspekter ved ulikhet. Vi har presentert tre ulike syn på hvorfor ulikhet er problematisk og hvorfor staten bør gripe inn og drive med aktiv omfordelingspolitikk. Gitt et ønske om å omfordele må man likevel være oppmerksom på kostnadene ved omfordeling. Mer progressiv beskatning og komprimert lønnsfordeling innebærer

ikke bare at insentivene til å arbeide svekkes, men betyr også noe for lønnsomheten av å ta utdanning. På samme måte kan omfordeling i skolesystemet gjøre at vi bruker mer ressurser på lavtpresterende elever på bekostning av høytpresterende.

Når vi sammenligner data fra forskjellige land, merker vi oss følgende: til tross for at ulikheten har økt noe de siste årene, også i Norge, har vi fremdeles lav ulikhet i internasjonal sammenheng. Det samme kan sies om vi sammenligner hvor mye familiebakgrunn betyr for barns utfall, det være seg resultater fra skolen eller lønninger.

Referanser

- Aaberge, Rolf, og Magne Mogstad. 2015. «Inequality in Current and Lifetime Income». *Social Choice and Welfare* 44(2):217–30. doi: 10.1007/s00355-014-0838-3.
- Aaberge, Rolf, Magne Mogstad, og Vito Peragine. 2011. «Measuring Long-Term Inequality of Opportunity». *Journal of Public Economics* 95(3–4):193–204. doi: 10.1016/j.jpubeco.2010.11.023.
- Aaberge, Rolf, Magne Mogstad, Ola Vestad, og Arnstein Vestre. 2021. «Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre.»
- Almås, Ingvild, Alexander W. Cappelen, Jo Thori Lind, Erik Ø. Sørensen, og Bertil Tungodden. 2011. «Measuring Unfair (in)Equality». *Journal of Public Economics* 95(7–8):488–99. doi: 10.1016/j.jpubeco.2010.11.002.
- Almås, Ingvild, Alexander W. Cappelen, og Bertil Tungodden. 2020. «Cutthroat Capitalism versus Cuddly Socialism: Are Americans More Meritocratic and Efficiency-Seeking than Scandinavians?» *Journal of Political Economy* 128(5):1753–88. doi: 10.1086/705551.
- Barro, Robert J. 2000. «Inequality and Growth in a Panel of Countries». *Journal of Economic Growth* 5(1):5–32. doi: 10.1023/A:1009850119329.
- Björklund, Anders, og Markus Jäntti. 2020. «Intergenerational Mobility, Intergenerational Effects, Sibling Correlations, and Equality of Opportunity: A Comparison of Four Approaches». *Research in Social Stratification and Mobility* 70:100455. doi: 10.1016/j.rssm.2019.100455.
- Cappelen, Alexander W., Ranveig Falch, og Bertil Tungodden. 2020. «Fair and Unfair Income Inequality». S. 1–25 i *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*, redigert av K. F. Zimmermann. Cham: Springer International Publishing.
- Cappelen, Alexander W., Astri Drange Hole, Erik Ø. Sørensen, og Bertil Tungodden. 2007. «The Pluralism of Fairness Ideals: An Experimental Approach». *American Economic Review* 97(3):818–27. doi: 10.1257/aer.97.3.818.
- Cingano, Federico. 2014. *Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth*. Bd. 163. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. 163. doi: 10.1787/5jxrjncwvxv6j-en.
- Gustavsson, Magnus, og Henrik Jordahl. 2008. «Inequality and Trust in Sweden: Some Inequalities Are More Harmful than Others». *Journal of Public Economics* 92(1–2):348–65. doi: 10.1016/j.jpubeco.2007.06.010.

- Hanushek, Eric A., Guido Schwerdt, Simon Wiederhold, og Ludger Woessmann. 2015. «Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC». *European Economic Review* 73:103–30. doi: 10.1016/j.euroecorev.2014.10.006.
- Herrington, Christopher M. 2015. «Public Education Financing, Earnings Inequality, and Intergenerational Mobility». *Review of Economic Dynamics* 18(4):822–42. doi: 10.1016/j.red.2015.07.006.
- Hufe, Paul, Ravi Kanbur, og Andreas Peichl. 2022. «Measuring Unfair Inequality: Reconciling Equality of Opportunity and Freedom from Poverty». *The Review of Economic Studies* 89(6):3345–80. doi: 10.1093/restud/rdab101.
- OECD. 2016. *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. OECD.
- OECD, red. 2018. *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. Paris: OECD Publishing.
- Parfit, Derek. 2002. «Equality or Priority?» S. 81–125 i *The Ideal of Equality*, redigert av M. Clayton og A. Williams. Palgrave Macmillan.
- Persson, Torsten, og Guido Tabellini. 1994. «Is Inequality Harmful for Growth?» *The American Economic Review* 84(3):600–621.
- Rawls, John. 2005. *A Theory of Justice: Original Edition*. Harvard University Press.
- Scanlon, Thomas. 2017. *Why Does Inequality Matter?* Oxford University Press.
- Tungodden, Bertil. 2003. «THE VALUE OF EQUALITY». *Economics and Philosophy* 19(1):1–44. doi: 10.1017/S0266267103001007.