



## Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries

*Summary in Danish*

### Voksende ulighed? Indkomstfordeling og fattigdom i OECD-lande

*Sammendrag på dansk*

Er indkomstuligheden steget med årene? Hvem har vundet og hvem har tabt i denne proces? Har denne proces påvirket alle OECD-lande på samme vis? I hvilket omfang er bredere indkomstuligheder konsekvensen af større forskel på personlig indkomst blandt arbejdstagere, og hvor meget er de påvirket fra andre faktorer? Og endelig, hvordan påvirker en offentlig omfordeling disse tendenser gennem skattefradragssystemet?

Det er nogle af spørgsmålene, der behandles i denne rapport -- og mange læsere bliver sikkert overraskede over svarene. I denne rapport gives der beviser for en temmelig generaliseret stigning i indkomstulighed tværs over OECD i løbet af de sidste to årtier, men timing, intensitet og stigningsårsag er forskellig fra det, man normalt ser bragt på banen i medierne.

*Voksende ulighed?* sammenfatter en række analyser om fordelingen af økonomiske ressourcer i OECD-lande. For første gang omhandler beviserne for indkomstfordeling og fattigdom alle 30 OECD-lande i midten af 2000'erne, mens der for omkring to tredjedele af landene gives informationer om tendenser, der strækker sig tilbage til midten af 1980'erne. Rapporten beskriver også uligheder på en række områder (så som husstandsvelstand, forbrugsmønstre, tilsvarende offentlige serviceydelser) der typisk udelades i konventionelle diskussioner om fordelingen af økonomiske ressourcer blandt individuelle og husstande. Det er ikke vilkårligt bestemt, præcis hvor meget ulighed der er i et samfund, og det står heller ikke udenfor det offentliges evne at ændre, så længe det bemærker en form for ajourførte beviser, der er indeholdt i denne rapport.

Hvis man beder en typisk person om at nævne de største problemer, verden står over for i dag, vil personen sandsynligvis nævne "ulighed og fattigdom" som én af de første ting. Der findes en udbredt bekymring om, at den økonomiske vækst ikke er ligeligt fordelt. En afstemning foretaget af BBC i februar 2008 antydede, at omkring to tredjedele af befolkningen i 34 lande mente, at "den økonomiske udvikling i løbet af de seneste få år" ikke er ligeligt fordelt. I Korea, Portugal, Italien, Japan og Tyrkiet var over 80% af deltagerne enige i denne erklæring\*. Der findes mange andre afstemninger og undersøgelser, der antyder det samme.

Så har folk ret, når de tænker, at "de rige blev rigere og de fattige blev fattigere"? Som det ofte er tilfældet med enkle spørgsmål, er det meget sværere at komme med et enkelt svar. De rigeste lande er helt sikkert blevet rigere, og nogle af de fattigste lande har klaret sig relativt dårligt. På den anden side har den hastige indkomstvækst i Kina og Indien trukket millioner og atter millioner mennesker ud af fattigdom. Om du er optimistisk eller pessimistisk over, hvad der sker i verden med indkomstulighed og fattigdom afhænger af, om du mener, et glas er halvt fuldt eller halvt tomt. Begge dele er korrekt.

Selv om vi kunne blive enige om, at verden bliver mere ulige, er det ikke nødvendigvis alene på grund af globalisering. Der er andre sandsynlige forklaringer - færdighedsbaseret, teknologisk ændring (så fx folk, der kender til, hvordan man udnytter internettet, vinder, og de, der ikke kender til det, taber) eller ændringer i politiktilpasning (så fagforeninger står svagere og arbejdstagere er mindre beskyttet end tidligere) er andre årsager til, at uligheden måske er blevet større. Alle disse teorier har meget respekterede, akademiske forkæmpere. Alle disse faktorer spiller efter al sandsynlighed en vis rolle.

Denne rapport ser på de 30 industrilande i OECD. Den viser, at der har været en stigning i indkomstulighed, der mindst har stået på siden midten af 1980'erne og formentlig siden midten af 1970'erne. Udvidelsen har påvirket de fleste (men ikke alle) lande med store stigninger senest i fx Canada og Tyskland men med nedgang i Mexico, Grækenland og Storbritannien.

Men stigningen i ulighed - til trods for at den er omfattende og betydelig - har ikke været så spektakulær, som de fleste formentlig mener, den har været. Faktisk har den gennemsnitlige stigning i løbet af 20 år været på omkring 2 Gini point (Gini er den bedste måling af indkomstulighed). Dette er det samme som den aktuelle ulighedsforskel mellem Tyskland og Canada - en mærkbar forskel men ikke en, der kan retfærdiggøre, at man kan tale om et sammenbrud i samfundet. Denne forskel på hvad data viser, og hvad folk mener, afspejler uden tvivl

---

\* Se [www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb08/BBCEcon\\_Feb08\\_rpt.pdf](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb08/BBCEcon_Feb08_rpt.pdf)

delvis den såkaldte "*Hello* ugebladseffekt". – vi læser om de superrige, som er blevet endnu rigere og som resultat heraf tiltrækker sig en enorm mediebevågenhed. De superriges indkomster er ikke medtaget i denne rapport, da de ikke kan måles på korrekt vis gennem de sædvanlige datakilder til indkomstfordeling. Dette betyder ikke, at de superriges indkomster ikke er vigtige - én af hovedårsagerne til, at folk bekymrer sig om ulighed er retfærdighed, og mange anser nogle folks indkomster for at være grotesk uretfærdige.

Den moderate stigning i ulighed, der er noteret i løbet af de sidste to årtier, dækker over en større, underliggende tendens. I industrilande har regeringer beskattet mere og øget udgifterne på udligning af tendensen mod mere ulighed – nu bruger de mere på socialpolitik end nogensinde før i historien. Det er naturligvis nødvendigt med flere udgifter på grund af den hastigt aldrende befolkning i industrilande - det er nødvendigt med flere udgifter til sundhedspleje og pensioner. Omfordelingseffekten af de offentlige udgifter begrænsede den stigende fattigdom i årtiet fra midten af 1980'erne til midten af 1990'erne men forstærkede den i det følgende årti, da ydelserne var mindre målrettet mod de fattige. Hvis det offentlige stopper forsøget på at udligne ulighederne ved enten at bruge mindre på sociale ydelser eller ved mindre målretning af skatter og ydelser mod de fattige, vil væksten i ulighed ske meget hurtigere.

Undersøgelsen viser, at nogle grupper i samfundet har klaret sig bedre end andre. Personer omkring pensionsalderen – 55-75 – har haft de største indkomststigninger i løbet af de sidste 20 år, og fattigdommen blandt pensionister er virkelig faldet meget hurtigt i mange lande og ligger nu på mindre end gennemsnittet for befolkningen i OECD som helhed. I modsætning hertil er fattigdom blandt børn steget og ligger nu over gennemsnittet for befolkningen som helhed. Dette sker til trods for flere beviser for, at børnevelfærd er en nøglepåvirkningsfaktor for, hvor godt de vil klare sig som voksne – hvor meget de vil komme til at tjene, hvor sunde de vil være osv. Den stigende fattigdom blandt børn fortjener mere politisk opmærksomhed, end den for tiden får fra mange lande. Der kræves mere opmærksomhed omkring spørgsmål om børns udvikling, så man sikrer sig, at 'ingen børn bliver glemt' (som den seneste amerikanske lovgivning formulerer det).

Hvis man tror på, at mere beskatning og øgede udgifter er svaret på ulighed, kan det kun være en midlertidig foranstaltning. Den eneste bæredygtige måde at reducere ulighed på er at standse den underliggende udvidelse indenfor lønninger og indkomster fra kapital. Vi skal især sikre os, at folk er i stand til at være i beskæftigelse og have en indkomst, der holder dem og deres familie væk fra fattigdom. Det betyder, at industrilandene skal blive meget bedre til at få folk i arbejde i stedet for at sætte deres lid til arbejdsløshedsunderstøttelse, invalideydelser samt førtidspension, bibeholde folk i arbejde og tilbyde dem gode karrieremuligheder.

Folk kan dog have en del indvendinger mod de forrige afsnit. De kunne fx pege på følgende overvejelser:

- Det er ikke kun indkomst, der tæller. Offentlige serviceydelser så som uddannelse og sundhed kan være et stærkt redskab til reduktion af ulighed.
- Nogle mennesker med lave indkomster har ikke desto mindre masser af aktiver, så de kan ikke regnes for værende fattige.
- Vi bør ikke bekymre os unødvendigt om fattigdom på et bestemt tidspunkt – det er kun, hvis folk har lave indkomster over en lang periode, at de sandsynligvis vil være meget dårligt stillede.
- En bedre måde at se på ulighed er at undersøge, om folk er frataget nøgleprodukter og serviceydelser så som at få nok at spise eller have råd til TV eller vaskemaskine.
- Men et samfund, hvor indkomsten er fordelt fuldstændig lige, er heller ikke ønskeligt. Folk, der arbejder hårdere eller har flere evner end andre, bør have større indkomst. Det, der faktisk tæller, er *ligestilling af muligheder* og ikke ligestilling af resultater.

Denne undersøgelse omhandler alle disse sager direkte – eller for at være mere nøjagtig så tager den hensyn til det empiriske bevis for alle erklæringer, og ikke de normative problemer med, hvad der er og hvad der ikke er et "godt" samfund. Kort sagt afslører det komparative bevis i denne rapport et antal "stiliserede kendsgerninger" angående: *i)* de generelle funktioner, der karakteriserer fordelingen af husholdningsindkomst og dens udvikling, *ii)* faktorerne, der har medvirket til ændringer i indkomstulighed og fattigdom og *iii)* hvad vi kan lære af at se på bredere foranstaltninger til husholdningsressourcer.

### **Funktioner, der karakteriserer fordelingen af husholdningsindkomsten i OECD-lande**

- Nogle lande har meget mere uens indkomstfordelinger end andre, uanset hvordan uligheden måles. Ændringer i den generelt anvendte ulighedsmåling har kun ringe effekt på landenes rangering.
- Lande med en bredere indkomstfordeling har også, med blot få undtagelser, højere relativ indkomstfattigdom. Dette holder stik, uanset om relativ fattigdom defineres som indkomst under 40, 50 eller 60% af medianindkomsten.
- I løbet af de sidste to årtier er både indkomstulighed og fattigdomsoptælling steget (baseret på en 50% medianindkomsthæskel). Stigningen er temmelig omfattende

og påvirker totredjedele af alle lande. Stigningen er moderat men betydelig (i gennemsnit omkring 2 point for Gini koefficienten og 1,5 point for fattigdomsoptællingen). Men den er dog meget mindre dramatisk, end som det ofte beskrives i medierne.

- Siden år 2000 er indkomstuligheden steget betydeligt i Canada, Tyskland, Norge USA, Italien og Finland og faldet i Storbritannien, Mexico, Grækenland og Australien.
- Uligheden er generelt steget, fordi rige husholdninger har gjort det særdeles godt sammenlignet med middelklassefamilier og dem i bunden af indkomstfordelingen.
- Indkomstfattigdommen blandt ældre er fortsat med at falde, hvor imod fattigdommen er steget blandt unge voksne og børnefamilier.
- Fattige mennesker i lande med høj middelindkomst og bred indkomstfordeling (fx USA) kan have en lavere levestandard end fattige mennesker i lande med lav middelindkomst men med en mere snæver fordeling (Sverige). Omvendt kan rige mennesker i lande med lav middelindkomst og bred indkomstfordeling (Italien) have en højere levestandard end rige mennesker i lande, hvor middelindkomsten er højere, men hvor indkomstfordelingen er mere snæver (Tyskland).

### **Faktorer, der igennem tiden har styret ændringer i indkomstulighed og fattigdom**

- Én af årsagerne til høj ulighed er ændringer i befolkningsstrukturen. Men dette afspejler hovedsageligt stigningen i antal husholdninger med en enkelt voksen i stedet for befolkningsaldringen *i sig selv*.
- Indtjeningen blandt fuldtidsarbejdende er blevet mere uens i de fleste OECD-lande. Dette skyldes, at arbejdstagere med høje indkomster er blevet endnu mere uens. Globalisering, færdighedsbaseret, teknologisk ændring og arbejdsmarkedsinstitutioner og -politikker har formentlig alle bidraget til dette resultat.
- Effekten af bredere lønuensartethed i indkomstulighed er blevet udlignet af højere beskæftigelse. Men beskæftigelsesraten blandt mindre uddannede mennesker er faldet, og husholdningsarbejdsløsheden forbliver høj.
- Kapitalindkomst og selvstændiges indkomst er meget uens fordelt og er blevet det endnu mere i løbet af det sidste årti.

Disse tendenser er en vigtig årsag til bredere indkomstuligheder.

- Arbejde er meget effektivt i håndteringen af fattigdom. Fattigdomstallet for arbejdsløse familier er næsten seks gange højere end blandt familier med arbejde.
- Men for at undgå fattigdom er det ikke nok at have et arbejde. Mere end halvdelen af alle fattige mennesker hører til i en husholdning med en vis indkomst på grund af en kombination af få arbejdstimer i løbet af året/eller lave lønninger. En reduktion af fattigdom hos personer i beskæftigelse kræver ofte beskæftigelsesrelaterede sociale ydelser som supplement til indkomsten.

### **Erfaringer lært fra undersøgelser af bredere foranstaltninger til fattigdom og ulighed**

- Offentlige serviceydelser så som uddannelse og sundhed fordeles mere ens end indkomst, og medtages de i et bredere koncept af økonomiske ressourcer, vil det sænke uligheden, dog med en del ændringer i landenes rangering.
- Man skal tage med i betragtning, at forbrugsskatter øger ulighed, omend ikke med så meget som en indsnævring på grund af, at man tager offentlige serviceydelser med i betragtning.
- Husstandsvelstand fordeles meget mere uens end indkomst, hvor nogle lande med lavere indkomstulighed rapporterer om højere velstandsulighed. Men denne konklusion afhænger af den anvendte målestok, udformningen af undersøgelsen og udelukkelsen af nogle værdityper (hvis betydning varierer tværs over lande) for at sammenligneligheden kan forbedres.
- Tværs over enkeltpersoner hænger indkomst og nettoformue meget sammen. Indkomstfattige mennesker har færre aktiver end resten af befolkningen med en nettoformue på omkring halvdelen af den, befolkningen som helhed har.
- Det materielle afsavn er større i lande med høj relativ indkomstfattigdom men også i lande med lav middelindkomst. Dette antyder, at indkomstfattigdom undervurderer nøden i de sidstnævnte lande.
- Ældre mennesker har højere nettoformue og mindre materielt afsavn end unge mennesker. Dette antyder, at omfanget af denne gruppes nød overdrives ved fattigdomsberegninger af ældre mennesker baseret alene på disponibel indkomst.

- I de fleste lande er det et lille antal mennesker, der er *vedvarende* fattige i tre år i træk, men flere mennesker har en lav indkomst på et tidspunkt i samme periode. Lande med høje fattigdomstal baseret på årlig indkomst klarer sig dårligere på basis af den andel af mennesker, der er vedvarende fattige eller fattige på et bestemt tidspunkt.
- Indgang til fattigdom afspejles hovedsageligt i familie- og jobrelaterede hændelser. Hændelser i familien (*fx* skilsmisse, barnefødsel osv.) er meget vigtige for de midlertidigt fattige, hvor imod en reduktion i overførselsindkomst (*fx* grundet ændringer i forhold, der er afgørende for, at man er støtteberettiget til ydelser) er vigtigere for dem, der er fattige i to år i træk.
- Social mobilitet er generelt højere i lande med lav indkomstulighed og *vice versa*. Dette antyder, at opnåelse af større ligestillingsmuligheder i praksis går hånd i hånd med rimeligere resultater.

Rapporten lader mange spørgsmål stå ubesvarede. Den tager ikke i betragtning, om det er uundgåeligt med mere ulighed i fremtiden. Den besvarer ikke spørgsmål om den relative betydning af forskellige årsager til stigningen i uligheden. Den besvarer endog ikke detaljeret spørgsmålet om, hvad industrilande bør gøre for at håndtere ulighed. Men den viser dog, at nogle lande har haft mindre stigninger – eller endog fald – i ulighed end andre. Den viser, at årsagen til forskelle tværs over lande i det mindste til dels skyldes forskellige regeringspolitikker enten gennem en mere effektiv omfordeling eller en bedre investering af befolkningens muligheder for at støtte sig selv. Nøglepolitikbeskeden i denne rapport er, at – uanset om det skyldes globalisering eller en eller anden årsag til, at uligheden er steget – så er der ingen grund til at føle sig hjælpeløs: En god regeringspolitik kan gøre en forskel.

© OECD 2008

**Dette sammendrag er ikke en officiel OECD oversættelse.**

Reproduktion af dette sammendrag er kun tilladt på betingelse af, at OECD copyright og titel på den originale publikation nævnes.

**Sammendrag på flere sprog er oversatte uddrag af OECD publikationer, der oprindeligt blev publiceret på engelsk og fransk.**

**De er gratis tilgængelige på OECD Online Bookshop [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)**

For yderligere oplysninger kan man kontakte afdelingen OECD Rettigheder og Oversættelser, Direktoratet for Offentlige Anliggender og Kommunikation på: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) eller pr. fax (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, Frankrig

Besøg vores website [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

