



Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries

Summary in Norwegian

Økende ulikhet? Inntektsfordeling og fattigdom i OECD-landene

Sammendrag på norsk

Har inntektsulikhetene økt over tid? Hvem har vunnet og hvem har tapt i denne prosessen? Har denne prosessen berørt alle OECD-land på samme måte? I hvilken utstrekning er større inntektsulikheter et resultat av større forskjeller i personinntekter blant arbeidstakere, og hvor mye er de påvirket av andre faktorer? Og til slutt, hvordan påvirker statlig omfordeling gjennom skattelettesystemet disse tendensene?

Dette er noen av spørsmålene som blir behandlet i denne rapporten, og svarene vil overraske mange lesere. Denne rapporten inneholder bevis på en temmelig utbredt økning i inntektsulikhetene de siste to tiårene i hele OECD, men tidspunktene, intensiteten og årsakene til økningen er andre enn de som vanligvis fremkommer i mediene.

Økende ulikhet? presenterer en rekke analyser av fordelingen av økonomiske ressurser i OECD-land. Materialet om inntektsfordeling og fattigdom dekker for første gang alle 30 OECD-landene rundt 2005, mens informasjon om tendenser som strekker seg tilbake til midten av 1980-årene, finnes for om lag to tredjedeler av landene. Rapporten beskriver også ulikheter på en rekke områder (som husholdningsformue, forbruksmønstre, offentlige tjenester) som vanligvis ikke er med i de tradisjonelle diskusjonene om fordeling av økonomiske ressurser blant enkeltpersoner og husholdninger. Nøyaktig hvor store ulikhetene i et samfunn er, bestemmes ikke vilkårlig. Det ligger heller ikke utenfor myndighetenes makt å endre dem, så lenge de noterer seg de ganske så oppdaterte resultatene i denne rapporten.

Hvis du hadde bedt en vanlig person om å nevne de største problemene verden står overfor i dag, er sannsynligheten stor for at "ulikheter og fattigdom" ville vært en av de første tingene som ble nevnt. Det er omfattende bekymring for at den økonomiske veksten ikke blir rettferdig fordelt. En meningsmåling gjennomført av BBC i februar 2008 antydte at ca to tredjedeler av befolkningen i 34 land mente at "den økonomiske utviklingen de siste fem årene" ikke var blitt rettferdig fordelt. I Korea, Portugal, Italia, Japan og Tyrkia var over 80 % av respondentene enige i denne påstanden. Det er mange andre meningsmålinger og undersøkelser som viser den samme tendensen.

Så har folk rett når de tenker at "de rike er blitt rikere og de fattige fattigere"? Som det ofte er med enkle spørsmål, er det mye vanskeligere å gi enkle svar. Det som er sikkert, er at de rikeste landene er blitt rikere, og noen av de fattigste landene har gjort det relativt dårlig. På den andre siden har den raske inntektsveksten i Kina og India dratt millioner ut av fattigdommen. Så om man er optimistisk eller pessimistisk med tanke på hva som skjer i verden med inntektsforskjeller og fattigdom, er avhengig av om man mener at glasset er halvfullt eller halvtomt. Begge deler er sant.

Selv om vi kan være enige i at ulikhetene i verden blir større, er det ikke sikkert at det skyldes globalisering alene. Det finnes andre plausible forklaringer: Ferdighetsbetingede teknologiske endringer (personer som for eksempel vet hvordan man bruker Internett, vinner, og de som ikke vet det, taper) eller politiske endringer (slik at fagforbund blir svakere og arbeidstakerne mindre beskyttet enn før) er andre årsaker til at ulikhetene kan ha blitt større. Alle disse teoriene har anerkjente akademiske forkjempere. Sannsynligvis spiller alle disse faktorene en viss rolle.

Denne rapporten ser på de 30 utviklede landene i OECD. Den viser at det har vært en økning i inntektsulikhetene som har pågått minst siden midten av 1980-årene, og trolig siden midten av 1970-årene. Økningen har påvirket de fleste (men ikke alle) landene, med store økninger nylig i for eksempel Canada og Tyskland. Men det har vært en reduksjon i Mexico, Hellas og Storbritannia.

Men økningen i ulikheter – som har vært omfattende og betydelig – har ikke vært så oppsiktsvekkende som de fleste sannsynligvis tror. Den gjennomsnittlige økningen de siste 20 årene har faktisk vært på rundt 2 Gini-poeng (Gini-koeffisienten er det beste målet på inntektsulikheter). Dette er det samme som dagens forskjell i ulikhet mellom Tyskland og Canada. En merkbar forskjell, men ikke stor nok til å rettferdiggjøre en påstand om samfunnets sammenbrudd. Forskjellen mellom det dataene viser og det folk tror, gjenspeiler

* Se www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb08/BBCEcon_Feb08_rpt.pdf

utvilsomt den såkalte ”*Hello Magazine*-effekten”: Vi leser om de superrike som er blitt mye rikere og av den grunn får enorm medieoppmerksomhet. Inntektene til de superrike er ikke tatt med i beregningene i denne rapporten, for de kan ikke måles på en adekvat måte gjennom de vanlige datakildene for inntektsfordeling. Dette betyr at ikke at inntektene til de superrike er uten betydning. En av hovedgrunnene til at folk bryr seg om ulikheter er sansen for rettferdighet, og mange ser på enkelte personers inntekter som skrikende urettferdig.

Den moderate økningen i ulikheter som er registrert de siste to tiårene, skjuler en større, underliggende tendens. I utviklede land har myndighetene skattelagt mer og brukt mer på å endre tendensen mot større ulikheter. De bruker nå mer penger på sosiale tiltak enn noen gang før. Selvsagt må de bruke mer penger på grunn av den raske aldringen av befolkningen i utviklede land – helsesektoren og alderspensjonene sluker mer enn før. Omfordelingseffekten av offentlige utgifter dempet fattigdomsøkningen i tiåret fra midten av 1980-årene til midten av 1990-årene, men forsterket den i det neste tiåret, da fordelene ble mindre rettet mot de fattige. Hvis myndighetene slutter å prøve å utjevne ulikhetene, enten ved å bruke mindre på sosiale goder, eller ved en mindre bevisst målretting av skattelette og fordeler mot de fattige, vil ulikhetene vokse mye raskere.

Undersøkelsen viser at enkelte grupper i samfunnet har gjort det bedre enn andre. Dem som befinner seg rundt pensjonsalderen – 55-75 – har hatt den største økningen i inntekter de siste 20 årene, og fattigdom blant pensjonister har virkelig sunket raskt i mange land. Den er nå lavere enn gjennomsnittet for OECD-befolkningen totalt. Men fattigdommen blant barn har økt, og ligger nå over gjennomsnittet for befolkningen totalt. Dette har skjedd til tross for økende bevis på at tilstanden som barn er en nøkkelfaktor når det gjelder tilstanden som voksen – hvor mye de vil tjene, hvor friske de vil være og så videre. Økningen i fattigdom blant barn fortjener mer politisk oppmerksomhet enn den får for øyeblikket i mange land. Man er nødt til å vie problemer ved barns utvikling mer oppmerksomhet for å sikre at (som den nye amerikanske lovgivningen sier det) ingen barn blir liggende etter.

Mer skattelegging og større forbruk som reaksjon på ulikheter, kan bare være et midlertidig tiltak. Den eneste varige måte å redusere ulikheter på, er å stoppe den underliggende utvidelsen av lønn og inntekt fra kapital. Vi må spesielt sørge for at folk er i stand til å være i arbeid og tjene nok til å holde seg selv og familien over fattigdomsgrensen. Dette betyr at utviklede land må gjøre en mye bedre innsats for å få folk i arbeid, i stedet for å benytte arbeidsløshetsstrygd, uføretrygd og førtidspensjon, holde dem i arbeid og tilby gode karriereutsikter.

Det kan være mange innvendinger til de foregående avsnittene. De kan for eksempel være:

- Det er ikke bare inntekt som betyr noe. Offentlige tjenester som utdanning og helse kan være kraftige instrumenter i arbeidet med å redusere ulikheter.
- Enkelte med lave inntekter har likevel mange ressurser, så de bør ikke regnes som fattige.
- Vi bør ikke rette overdrevent mye oppmerksomhet mot fattigdom på ett tidspunkt – det er bare hvis folk har lave inntekter i en lang periode at de vil havne i en alvorlig situasjon.
- En bedre måte å se på ulikheter på, er å se om folk er berøvet viktige varer og tjenester, for eksempel om de har nok å spise, eller om de har råd til TV eller vaskemaskin.
- Et samfunn der inntektene var helt likt fordelt, ville heller ikke vært et godt sted å være. Folk som arbeider hardere eller har rikere evner enn andre, bør ha høyere inntekt. Det som faktisk betyr noe, er *like muligheter*, ikke like inntekter.

Denne undersøkelsen behandler alle disse punktene direkte. Eller for å være mer nøyaktig, den vurderer de empiriske bevisene på hver av påstandene, ikke de normative påstandene om hva som er og hva som ikke er et "godt" samfunn. Kort sagt avslører de komparative resultatene i denne rapporten et antall "stiliserte fakta" vedrørende: *i*) de generelle egenskapene som kjennetegner fordelingen av husholdningsinntekt samt denne inntektens utvikling; *ii*) faktorene som har bidratt til endring i inntektsulikheter og fattigdom; og *iii*) hva vi kan lære ved å se på mer omfattende målinger av husholdningsressurser.

Egenskaper som kjennetegner fordelingen av husholdningsinntekt i OECD-land

- Noen land har en mye mer ulik fordeling av inntekter enn andre, uavhengig av måten ulikhetene måles på. Endringer i ulikhetsmålingen hadde generelt liten effekt på rangeringen av landene.
- Land med en mer omfattende fordeling av inntekter, har også høyere relativ inntektsfattigdom, med bare noen få unntak. Dette gjelder uavhengig av om relativ fattigdom er definert ved en inntekt under 40, 50 eller 60 % av gjennomsnittsinntekten.

- Både inntektsulikheter og antall fattige (basert på en grense på 50 % av gjennomsnittsinntekten) har steget de siste to tiårene. Økningen er ganske omfattende, og gjelder to tredjedeler av alle landene. Økningen er moderat, men betydelig (gjennomsnittlig rundt 2 poeng for Gini-koeffisienten og 1,5 poeng for antall fattige). Den er imidlertid langt mindre dramatisk enn mediene ofte fremstiller den.
- Inntektsulikhetene har steget betydelig siden 2000 i Canada, Tyskland, Norge, USA, Italia og Finland, og har sunket i Storbritannia, Mexico, Hellas og Australia.
- Ulikheten har generelt steget fordi rike husholdninger har gjort det spesielt bra sammenlignet med middelklassefamilier og gruppene nederst på inntektsskalaen.
- Fattigdommen blant de eldre har fortsatt å synke, mens fattigdommen blant unge voksne og barnefamilier har steget.
- Fattige i land med høy gjennomsnittsinntekt og en bred inntektsfordeling (for eksempel USA), kan ha en lavere levestandard enn fattige i land med lavere gjennomsnittsinntekt, men smalere fordeling (Sverige). Omvendt kan rike i land med lav gjennomsnittsinntekt og bred fordeling (Italia) ha en høyere levestandard enn rike i land der gjennomsnittsinntekten er høyere, men inntektsfordelingen smalere (Tyskland).

Faktorer som har ført til endringer i inntektsulikhet og fattigdom over tid

- Endringer i befolkningsstrukturen er én av årsakene til større ulikheter. Men dette gjenspeiler i hovedsak økningen i antall husholdninger med én person, og ikke aldringen av befolkningen *i seg selv*.
- Inntektene til arbeidstakere på heltid viser større sprikning i de fleste OECD-landene. Dette skyldes at høye inntekter har blitt enda høyere. Globalisering, kunnskapsavhengige teknologiske endringer og arbeidsmarkedsinstitusjoner og -politikk har trolig bidratt til dette resultatet.
- Effekten av store lønnsforskjeller på inntektsulikheten har blitt jevnet ut av høyere sysselsetting. Men sysselsettingsraten blant lavutdannede har falt, og arbeidsledigheten er fremdeles høy.
- Kapitalinntekt og selvstendig næringsinntekt er svært ujevnt fordelt, og den ulikheten har økt de siste tiåret. Disse tendensene er en viktig årsak til større ulikhet.

- Sysselsetting er et svært effektivt middel til å få bukt med fattigdom. Fattigdomsratene blant arbeidsledige familier er nesten seks ganger høyere enn blant familier i arbeid.
- Men arbeid er ikke nok til å unngå fattigdom. Over halvparten av alle fattige tilhører husholdninger med noen inntekter, med en kombinasjon av få arbeidstimer og/eller lave lønninger. Reduksjon av fattigdom i arbeid krever ofte ordninger som supplerer inntektene.

Konklusjoner av mer omfattende målinger av fattigdom og ulikheter

- Offentlige tjenester som utdanning og helse, er mer likt fordelt enn inntekter, så hvis man tar med disse i et mer omfattende økonomisk ressursbegrep, reduseres ulikhetene, dog med få endringer i rangeringen av landene.
- Hvis man tar med forbruksavgifter, øker ulikhetene, men ikke så mye som reduksjonen ved å ta med offentlige tjenester.
- Husholdningsformuene viser mye større ulikhet enn inntektene, men noen land med lavere inntektsulikheter rapporterer høyere formueulikheter. Denne konklusjonen er imidlertid avhengig av målene som ble brukt, utformingen av undersøkelsen og utelukkelsen av visse typer aktiva (hvis betydning varierer i de ulike landene) for å forbedre sammenlignbarheten.
- For enkeltpersoner er inntekt og nettoformue nært knyttet sammen. Inntektsfattige har færre aktiva enn resten av befolkningen, med en nettoformue som generelt er ca. halvparten av den befolkningen totalt har.
- Materiell nød er høyere i land med høy relativ inntektsfattigdom, men også i land med lav gjennomsnittsinntekt. Dette tyder på at inntektsfattigdommen som estimat undervurderer problemene i disse landene.
- Eldre har høyere nettoformue og mindre materiell nød enn yngre. Dette tyder på at fattigdomsestimater som kun er basert på de eldres kontantinntekter, overdriver problemene blant denne gruppen.
- Antallet personer som er *vedvarende* fattige i tre år på rad, er ganske lav i de fleste land, men flere har lave inntekter i deler av perioden. Land med høye fattigdomsrater basert på årlig inntekt ligger dårligere an når det gjelder andelen personer som er vedvarende fattige eller fattige på et eller annet tidspunkt.

- Inntreden i fattigdomssituasjonen gjenspeiler hovedsakelig familie- og jobberelaterte hendelser. Familiehendelser (for eksempel skilsmisse, barnefødsler o.l.) har svært store økonomiske konsekvenser for de midlertidig fattige, mens en reduksjon i overgangsinntekter (for eksempel på grunn av endringer i betingelsene som avgjør rett til goder) er viktigere for dem som er fattige i to år på rad.
- Sosial mobilitet er generelt høyere i land med lavere inntektsulikheter, og *omvendt*. Dette tyder på at det å oppnå større likhet når det gjelder muligheter, i praksis går hånd i hånd med likere inntekter.

Rapporten har mange ubesvarte spørsmål. Den vurderer ikke om større ulikheter er unngåelig i fremtiden. Den besvarer ikke spørsmål om den relative betydningen av ulike årsaker til økningen i ulikheter. Den gir ikke en gang noen detaljerte svar på spørsmål om hva utviklede land kan gjøre for å håndtere ulikhetene. Men den viser at noen land har hatt lavere økninger – og til og med reduksjoner – i ulikhetene enn andre. Den viser at årsaken til forskjellene mellom landene er, i hvert fall delvis, ulik offentlig politikk, enten gjennom mer effektiv omfordeling eller bedre investering i befolkningens evne til å forsørge seg selv. Det politiske nøkkelbudskapet fra denne rapporten er at – uavhengig av om det er globalisering eller en annen årsak til at ulikhetene er blitt større – det er ingen grunn til å føle seg hjelpeløs: God offentlig politikk kan gjøre en forskjell.

© OECD 2008

Denne oppsummeringen er ingen offisiell OECD-oversettelse.

Denne oppsummeringen kan reproduseres hvis OECDs copyright og originalens tittel angis.

Flerspråklige oppsummeringer er oversatte utdrag av OECD-publikasjoner opprinnelig utgitt på engelsk og fransk.

Disse er gratis tilgjengelige på OECDs Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

For ytterligere informasjon, ta kontakt med OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate, rights@oecd.org eller per faks: +33 (0)1 45 24 99 30.

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

Besøk vårt nettsted www.oecd.org/rights/

