

Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries

Summary in Swedish



Alltmer ojämlik?: inkomstfördelning och fattigdom i OECD-länderna

Sammanfattning på svenska

Har ojämlikheten i fråga om inkomster ökat i ett längre perspektiv? Vem har vunnit och vem har förlorat i denna process? Har processen påverkat alla OECD-länderna på samma sätt? I vilken utsträckning är de ökade ojämlikheterna i fråga om inkomster en följd av större skillnader mellan olika löntagares arbetsinkomster och hur mycket är resultatet av andra faktorer? Och slutligen, hur mycket påverkas denna utveckling av regeringarnas omfördelningspolitik med hjälp av skatte- och förmånssystem?

Det är några av de frågor som tas upp i den här rapporten - och svaren kommer att överraska många läsare. I rapporten påvisas belägg för en tämligen allmän ökning av ojämlikheten i fråga om inkomster under de två senaste tioårsperioderna i OECD, men kronologin, intensiteten och orsakerna till ökningen stämmer inte med vad som vanligen antyds i medierna.

I rapporten "Alltmer ojämlik?" (*Growing Unequal?*) sammanställs en rad analyser av fördelningen av de ekonomiska resurserna i OECD-länderna. De statistiska underlagen för inkomstfördelning och fattigdom täcker för första gången alla 30 OECD-länderna i mitten av 2000-talets första decennium, och data om trender med ursprung i mitten av 1980-talet omfattar cirka två tredjedelar av länderna. I rapporten redovisas också ojämlikheter på en rad områden (exempelvis hushållens förmögenheter, konsumtionsmönster, offentliga naturaförmåner), vilka vanligtvis förbigås i traditionella diskussioner om fördelningen av ekonomiska resurserna bland individer och and hushåll. Exakt hur mycket ojämlikhet det finns i ett samhälle bestäms inte av slumpen, ej heller ligger det utanför regeringarnas förmåga att åstadkomma förändringar, så länge som de beaktar de uppdaterade underlag som redovisas i den här rapporten.

Om man skulle be en genomsnittsperson att göra en lista över de större problem som världen står inför i dag, skulle troligen "ojämlikhet och fattigdom" vara en av de första saker som skulle nämnas. Det råder en vitt spridd oro för att den ekonomiska tillväxten inte delas rättvist. Resultatet av en av BBC i februari 2008 genomförd opinionsundersökning tyder på att omkring två tredjedelar av befolkningen i 34 länder anser att "de senaste årens ekonomiska utveckling inte har delats rättvist". I Korea, Portugal, Italien, Japan och Turkiet instämde drygt 80 procent av respondenterna med detta påstående*. Många andra opinionsundersökningar och studier pekar i samma riktning.

Har folk alltså rätt när de tänker att "de rika blir rikare och de fattiga fattigare"? Såsom ofta är fallet med enkla frågor, är det mycket svårare att ge enkla svar. Helt klart är att de rikaste länderna har blivit rikare och några av de fattigaste länderna har klarat sig ganska dåligt. Å andra sidan har de snabbt ökande inkomsterna i Kina och Indien dragit miljoner och åter miljoner människor upp ur fattigdomsträsket. Huruvida man är optimistisk eller pessimistisk angående det som händer i världen i fråga om inkomstojämlikhet och fattigdom beror alltså på om man tänker på glaset som halvfullt eller halvtomt. Båda beskrivningarna stämmer.

Även om vi skulle kunna hålla med om att världen håller på att bli mer ojämlik, skulle det inte kunna bero på globaliseringen ensam. Det finns andra tänkbara förklaringar: Färdighetsgynnande tekniska förändringar (så att människor som vet hur man utnyttjar Internet vinner, t.ex., och de som inte gör det förlorar) eller förändringar av politisk natur (så att de fackliga organisationerna är svagare och arbetstagarna sämre skyddade än tidigare) är andra orsaker till att ojämlikheten kan ha förstärkts. Alla dessa teorier har förespråkare på många vetenskapliga institutioner. Med största sannolikhet spelar alla dessa faktorer en viss roll.

I rapporten har man studerat OECD:s 30 industriländer. Den visar att det har skett en ökning av ojämlikheten i fråga om inkomster, vilken har pågått sedan åtminstone mitten av 1980-talet och förmodligen sedan mitten av 1970-talet. Den ökade klyftan har påverkat de flesta (men inte alla) länderna, med stora ökningar nyligen i t.ex. Canada och Tyskland, men med minskningar i Mexico, Grekland och Storbritannien.

Ökningen med avseende på ojämlikhet – låt vara omfattande och betydande – har inte varit så spektakulär som de flesta människor förmodligen tror att den har varit. Under de 20 åren har den genomsnittliga ökningen i själva verket varit ca 2 gini-koefficient-

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

punkter (gini-koefficienten är ett nyckeltal för inkomstfördelningen i ett land och det bästa måttet på ojämlikheten i fråga om inkomster). Denna är densamma som den nuvarande skillnaden i ojämlikhet mellan Tyskland och Canada – en märkbar skillnad, men ej av sådan art att det vore befogat att tala om samhällets sönderfall. Denna skillnad mellan vad statistiken visar och vad folk tror återspeglar utan tvivel delvis den s.k. "skvallertidningseffekten" – vi läser om de superrika människor som har blivit mycket rikare och som därför är föremål för en enorm medial uppmärksamhet. De superrikas inkomster beaktas inte i den här rapporten, eftersom de inte kan mätas korrekt på grundval av sedvanliga statistiska källor för information om inkomstfördelningen. Detta betyder inte att de superrikas inkomster skulle vara något oviktigt: En av huvudorsakerna till att människor bryr sig om ojämlikheten är rättvisa, och många anser att en del personers inkomster vara groteskt orättvisa.

Den måttliga ökning av ojämlikheten som noterats under de båda närmast föregående tioårsperioderna döljer en större underliggande trend. I industriländerna har regeringarna beskattat mer och lagt ut mer pengar på att neutralisera trenden i riktning mot mer ojämlikhet – de spenderar nu mera på socialpolitik än någonsin tidigare i historien. De måste naturligtvis spendera mer på grund av befolkningens snabba åldrande i industriländerna – sjukvård och pensioner kräver större resurser. Omfördelningseffekten av de statliga satsningarna dämpade fattigdomsökningen under tioårsperioden från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet, men den ökningen förstärktes under den nästföljande tioårsperioden, när förmånerna blev mindre inriktade på de fattiga. Om regeringarna slutar med att försöka motverka ojämlikheten, antingen genom att spendera mindre på sociala förmåner eller genom att göra skatter och förmåner mindre målinriktade mot de fattiga, skulle ojämlikheten öka mycket snabbare.

Studien visar att några grupper i samhället har klarat sig bättre än andra. Personer i pensioneringsåldern – 55-75 år – har fått de största inkomstökningarna under de sistlidna 20 åren, och pensionärsfattigdomen har verkligen sjunkit mycket snabbt i många länder, så att den nu är mindre än genomsnittet för OECD-ländernas befolkningar totalt sett. I motsats därtill har barnfattigdomen ökat och ligger nu ovanför genomsnittet för befolkningen i stort. Detta är ett faktum, trots allt tydligare belägg för att barnens välbefinnande är en avgörande faktor för hur vederbörande klarar sig som vuxen – hur mycket man kommer att tjäna, hur frisk man kommer att vara osv. Ökningen av barnfattigdomen förtjänar mer uppmärksamhet från de politiska beslutsfattarnas sida än vad den för närvarande får i många länder. Mer uppmärksamhet behöver ägnas åt barnens utveckling för att man ska säkerställa att (med den nya amerikanska lagtextens ord) inget barn lämnas bakom.

Att höja skatter och förstärka socialbudgeten som reaktion på ojämlikheten kan bara vara en provisorisk åtgärd. Det enda bärkraftiga

sättet att minska ojämlikheten är att hejda den underliggande ökningen av löneskillnader och inkomster av kapital. I synnerhet måste vi se till att folk är i stånd att behålla sina anställningar och tjäna sådana löner att de kan hålla sig själva och sina familjer borta från fattigdomen. I klartext betyder det att industriländerna måste bli mycket bättre på att få folk i arbete - i stället för att tillgripa sjuk- och förtidspension - för att hålla dem kvar på arbetsmarknaden och erbjuda dem bra karriärmöjligheter.

Det finns ett antal invändningar som man kan rikta mot det som anförts här ovan. En kritisk läsare skulle t.ex. kunna påpeka följande:

- Det är inte bara en fråga om inkomster. Offentliga tjänster som skola och vård kan vara effektiva verktyg för att minska ojämlikheten.
- En del människor, som är låginkomsttagare, har ändå en hel del tillgångar, varför de inte bör betraktas som fattiga.
- Vi bör inte fästa omotiverat avseende vid fattigdom under en viss begränsad period – bara om människor har låga inkomster en längre tid riskerar de att bli allvarligt nödlidande.
- Ett bättre sätt att observera ojämlikhet är att undersöka om människor inte kan skaffa sig de viktigaste varorna och tjänsterna, som exempelvis ha tillräckligt med mat på bordet eller ha råd med en tevemottagare eller en tvättmaskin.
- Ett samhälle, där inkomsterna vore helt jämt fördelade, skulle inte heller vara ett önskvärt ställe. Människor, som arbetar hårdare eller är mer begåvade än andra, bör ha högre inkomster. Vad som verkligen är viktigt är *jämlikhet i fråga om chanser*, inte i fråga om resultatet.

I den här studien tar man upp alla dessa frågor direkt eller, rättare sagt, redovisar de empiriska beläggen för vart och ett av påståendena, inte de värderingsbaserade frågorna om vad som är och vad som inte är ett "gott" samhälle. Kort sagt, de jämförande beläggen i den här rapporten avslöjar ett antal "stiliserade fakta" som avser 1) de allmänna drag som utmärker fördelningen av hushållens inkomster och dess utveckling, 2) de faktorer som har bidragit till ojämlikheten i fråga om inkomster och fattigdom samt 3) vad man kan lära sig genom att använda bredare kriterier vid definition av begreppet "hushållsresurser".

Allmänna drag som utmärker fördelningen av hushållens inkomster i OECD-länderna

- Några länder har en mycket ojämnare inkomstfördelning än andra, oberoende av på vilket sätt ojämlikheten mäts. Ändrade metoder för mätning av ojämlikheten har i allmänhet liten effekt på ländernas inbördes placering.

- Länder med större inkomstskillnader har också en högre relativ inkomstfattigdom, med endast ett fåtal undantag. Detta stämmer oberoende av om "relativ fattigdom" definieras som att ha inkomster under 40, 50 eller 60 procent av medianinkomsten.
- Både ojämlikheten i fråga om inkomster och fattigdomsindexet (baserat på en tröskel på 50 procent av medianinkomsten) har stigit under de två senaste tioårsperioderna. Ökningen är ganska vitt spridd och påverkar två tredjedelar av alla länderna. Uppgången är måttlig men signifikant (genomsnittligt cirka 2 punkter för gini-koefficienten och 1,5 punkter för fattigdomsindexet). Den är dock mycket mindre dramatisk än vad som ofta rapporteras i medierna.
- Inkomstskillnaderna har ökat i betydande grad sedan 2000 i Canada, Tyskland, Norge, the USA, Italien och Finland och minskat i Storbritannien, Mexico, Grekland och Australien.
- Ojämlikheten har - generellt sett - ökat på grund av att förmögna hushåll har klarat sig särskilt bra i jämförelse med medelklassfamiljer och dem på inkomststegens lägsta pinnar.
- Inkomstfattigdom bland äldre människor har fortsatt att sjunka, medan fattigdomen bland yngre vuxna och barnfamiljer har ökat.
- Fattiga människor i länder med höga medianinkomster och stora inkomstskillnader (t.ex. USA) kan ha lägre levnadsstandard än fattiga människor i länder med lägre medianinkomster, men med smalare inkomstklyftor (Sverige). Omvänt gäller att förmögna människor i länder med låga medianinkomster och större inkomstskillnader (Italien) kan ha högre levnadsstandard än rika människor i länder där medianinkomsten är högre, men inkomstskillnaden är mindre (Tyskland).

Faktorer med långtidseffekter på inkomstskillnadernas och fattigdomens utveckling i ett längre perspektiv

- Förändringar av befolkningsstrukturen är en av orsakerna till den ökade ojämlikheten. Detta återspeglar dock främst ökningen av antalet enpersonshushåll bland vuxna, snarare än befolkningsökningen i sig.
- Heltidsanställda arbetstagares inkomster har blivit ojämlikare i de flesta OECD-länderna. Detta beror på att de högavlönade blir ännu högre avlönade. Globalisering, färdighetsbaserad teknisk utveckling samt arbetsmarknadsparterna och politiska beslut har alla förmodligen bidragit till detta utfall.

- De ökade löneskillnadernas effekter på ojämlikheten i fråga om inkomster har neutraliserats av högre sysselsättning. Sysselsättningsgraden bland lågutbildade människor har sjunkit och hushållens arbetslöshet är fortsatt hög.
- Kapitalinkomster och egenföretagarinkomster är mycket ojämnt fördelade och har blivit det ännu mer under den sistlidna tioårsperioden. Dessa trender är en viktig orsak till ökad ojämlikhet i fråga om inkomster.
- Förvärvsarbete är ett mycket effektivt botemedel mot fattigdom. Fattighetsfrekvensen är nästan sex gånger större bland arbetslösa familjer än bland dem där familjeförsörjarna har arbete.

Vilket arbete som helst räcker dock inte till för att avvärja fattigdom. Mer än hälften av alla fattiga människor hör till hushåll med mycket små inkomster, på grund av en kombination av kort sammantagen årlig arbetstid och/eller låga löner. Att minska fattigdomen bland arbetande människor kräver ofta löneanknutna förmåner, som kompletterar löneinkomsterna.)

Vad kan man lära sig genom att använda bredare kriterier för definition av begreppet "hushållsresurser"?

- Offentliga tjänster som skola och vård är mer jämnt fördelade än inkomster. Om man därför vidgar begreppet "ekonomiska resurser" genom att inkludera dem i definitionen, minskas ojämlikheten, låt vara med få ändringar i rangordningen mellan länderna.
- Om man beaktar konsumtionsskatterna, ökas ojämlikhetsmättet, om än inte så mycket som motsvarande minskning när man tar med de offentliga tjänsterna i beräkningen.
- Hushållens förmögenhet är fördelad på ett mycket mer ojämnt sätt än inkomsterna; några länder med mindre ojämlikhet i fråga om inkomster rapporterar större ojämlikhet med avseende på förmögenheterna. Denna slutsats beror emellertid på vilket mått man använder, på undersökningens uppläggning och på den omständigheten att man utesluter vissa typer av tillgångar (vilkas betydelse skiljer sig från land till land) för att förbättra jämförbarheten.
- Beträffande enskilda människor är inkomster och nettoförmögenhet starkt korrelerade. Låginkomsttagare har färre tillgångar än resten av befolkningen, med ett nettovärde som i regel är lägre än hälften av det som befolkningen i dess helhet innehar.
- Materiella försäkelser är större i länder med hög relativ

inkomstfattigdom, men även i dem med låga medianinkomster. Detta innebär att den med inkomstfattigdom förbundna nöden är underskattad i de sistnämnda länderna.

- Äldre människor har större nettotillgångar och mindre materiell fattigdom än yngre människor. Detta innebär att skattningar av ålderdomsfattigdom, baserade enbart på kontantinkomster, överdriver försakelsernas omfattning för denna kategori.

Antalet människor, som varit *beständigt* fattiga tre år i följd, är helt litet i de flesta länder, men fler människor har haft låga inkomster vid någon tidpunkt under den perioden. Länder med höga fattigdomsindex, baserade på årsinkomster, har klarat sig sämre med avseende på den andel människor som är beständigt fattiga eller fattiga vid någon tidpunkt.

- Det som gör att man blir fattig är oftast kopplat till händelser i familj eller arbetsliv. Familjerelaterade händelser (t.ex. skilsmässa och barnsbörd) har mycket stor betydelse för temporärt fattiga, medan en reduktion av de s.k. transfererade inkomsterna (t.ex. på grund av ändringar av de förutsättningar som avgör rätten till sociala förmåner) är viktigare för dem som är fattiga två år i följd.
- Social rörlighet är i allmänhet större i länder med lägre ojämlikhet i fråga om inkomster och *vice versa*. Detta innebär i praktiken att om man åstadkommer större jämlikhet i fråga om chanser, uppnås samtidigt socialt rättvisare resultat.

Rapporten lämnar många frågor obesvarade. Den diskuterar inte frågan huruvida mer ojämlikhet är oundviklig i framtiden. Den besvarar inte frågor om den relativa betydelsen av de olika orsakerna till ojämlikhetens ökning. Den svarar inte ens något så när detaljerat på frågan om vad industriländerna bör göra för att komma åt ojämlikheten. Men den visar faktiskt att några länder har haft mindre ökningar – eller till och med minskningar – av ojämlikheten än andra. Den visar att orsaken till skillnaderna mellan länderna åtminstone delvis beror på olika politiska åtgärder på regeringsnivå, antingen genom effektivare omfördelning eller bättre investeringar i människors förmåga att försörja sig själva. Det viktigaste politiska budskapet från den här rapporten är att – oberoende av om det är globaliseringen eller någon annan orsak till att ojämlikhet har varit på uppåtgående – det inte finns något skäl att misströsta: En god regeringspolitik kan göra skillnad.

© OECD 2008

Denna sammanfattning är inte en officiell OECD-översättning.

Reproduktion av denna sammanfattning är tillåten, om OECD:s upphovsrätt och publikationens titel på originalspråket nämns.

Flerspråkliga sammanfattningar är översatta utdrag ur OECD-publikationer, som ursprungligen publicerats på engelska och franska. De kan beställas gratis från OECD:s nätbokhandel www.oecd.org/bookshop/

Närmare upplysningar lämnas av *OECD Rights and Translation unit*,
Public Affairs and Communications Directorate: rights@oecd.org or by fax: +33 (0)1 45 24 99 30

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

Besök vår webbplats www.oecd.org/rights/

