



Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries

Summary in Icelandic

Vaxandi ójöfnuður? Tekjudreifing og fátækt í OECD ríkjum

Útdráttur á íslensku

Hefur tekjuójöfnuður aukist í tímans rás? Hver hefur grætt og hver hefur tapað í þessu ferli? Hefur þetta ferli haft áhrif á öll OECD ríkin jafnt? Að hve miklu leyti er meiri tekjuójöfnuður afleiðing af meiri mun í persónulegum tekjum starfsmanna, og hversu mikil áhrif hafa aðrir þættir á hann? Að lokum, hvernig áhrif hefur þessi endurúthlutun stjórnvalda í gegnum skattkerfið á tilhneigingu?

Þetta eru nokkrar þeirra spurninga sem tekist er á við í skýrslunni – og svörin munu koma mörgum lesendum á óvart. Í skýrslunni eru merki um til þess að gera almenna aukningu í tekjuójöfnuði síðustu tvo áratugina í OECD, en tímasetning, ákafi og tilefni aukningarinnar eru ólík því sem er venjulega haldið fram í fjölmiðlum.

Vaxandi ójöfnuður? sameinar ýmiss konar greiningu á úthlutun efnahagsgæða í OECD ríkjum. Merkin um tekjudreifingu og fátækt ná í fyrsta skipti yfir öll 30 OECD ríkin á miðjum 1. áratugnum en upplýsingar um tilhneigingu sem teygir sig aftur til miðs 9. áratugarins eru tiltækar fyrir u.þ.b. tvo þriðju allra ríkjanna. Í skýrslunni er líka lýst ójöfnuði á ýmsum sviðum (s.s. í heimilisauði, neyslumynstri, ýmiss konar almennri þjónustu) sem er venjulega ekki hafður með í hefðbundnum umræðum um úthlutun efnahagsgæða meðal einstaklinga og heimila. Nákvæmlega hversu mikill ójöfnuðurinn er í samfélaginu er ekki ákvarðað af handahófi og ekki er stjórnvöldum heldur ofvaxið að breyta því, svo fremi sem þau taka tillit til eins konar uppfærðra ummerkja sem er að finna í þessari skýrslu.

Ef ósköp venjuleg manneskja væri beðin um að telja upp aðalvandamálin sem heimurinn þarf að kljást við daglega eru miklar líkur á að „ójöfnuður og fátækt“ yrðu meðal þeirra fyrstu sem hún nefndi. Þær áhyggjur eru útbreiddar að hagvextinum sé ekki skipt af sanngirni. Samkvæmt skoðanakönnun BBC í febrúar 2008 töldu u.þ.b. tveir þriðju mannfjöldans í 34 ríkjum „efnahagsþróun síðustu ára“ ekki hafa verið skipt af sanngirni. Í Kóreu, Portúgal, Ítalíu, Japan og Tyrklandi tóku meira en 80% svarenda undir þessa fullyrðingu*. Margar aðrar skoðanakannanir og rannsóknir benda til hins sama.

Hefur þá fólk rétt fyrir sér þegar það hugsar að „hinir ríku hafi orðið ríkari og hinir fátæku fátækari“? Eins og oft vill verða þegar einfaldra spurninga er spurt er miklu erfiðara að svara á einfaldan hátt. Vissulega eru ríkustu ríkin orðin ríkari og sumum fátækustu ríkjanna hefur gengið býsna illa. Á hinn bóginn hefur hinn skjóti tekjuvöxtur í Kína og Indlandi komið milljónum manna upp úr fátækt. Hvort menn eru því bjartsýnir eða svartsýnir á það sem er að gerast í heiminum varðandi tekjuójöfnuð og fátækt fer eftir því hvort þeir líta svo til að glasið sé hálf fullt eða hálf tomt. Hvort tveggja er rétt.

Jafnvel þótt við féllumst á að heimurinn væri að verða ójafnari þyrfti það ekki að vera vegna hnattvæðingarinnar einnar. Það eru aðrar líklegar skýringar – tæknibreytingar sem byggja á hæfni (þannig að fólk sem veit hvernig á að nýta internetið græðir og það sem ekki veit það tapar) eða breytingar í stefnumótunartísku (þannig að verkalýðsfélög eru veikari og starfsmenn verr varðir en áður) eru aðrar hugsanlegar ástæður fyrir vaxandi ójöfnuði. Allar þessar kenningar eiga viðurkennda talsmenn á háskólastigi. Að öllum líkindum leika allir þessir þættir eitthvert hlutverk.

Í skýrslunni er litið á þróun ríkin 30 í OECD. Þar sést að aukning hefur orðið í tekjuójöfnuði sem hefur viðhaldist síðan a.m.k. á miðjum 9. áratugnum og líklega síðan á miðjum 8. áratugnum. Aukningin hefur haft áhrif á flest (en ekki öll) ríkin, mikil aukning hefur t.d. orðið nýlega í Kanada og Þýskalandi en þvert á móti í Mexíkó, Grikklandi og Bretlandi.

En aukning ójöfnuðar – þrátt fyrir að vera útbreidd og marktæk – hefur ekki orðið eins yfirtengileg og flestir halda sjálfsagt. Reyndar hefur meðaltalsaukningin á 20 árum verið um 2 Gini-stig (Gini er besti mælikvarði á tekjuójöfnuð). Þetta er sami munur og er núna í ójöfnuði milli Þýskalands og Kanada – auðséður munur en ekki þess konar sem myndi réttlæta að tala um hrún samfélagsins. Munurinn milli þess sem gögnin sýna og þess sem fólk heldur endurspeglast vafalaust að hluta í hinum svokölluðu „Halló-tímarits-áhrifum“ – við lesum um hina ofsaríku sem eru orðin miklu ríkari og soga þess vegna að sér

* Sjá www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb08/BBCecon_Feb08_rpt.pdf

gríðarlega fjölmiðlaathygli í kjölfarið. Tekjur hinna ofsaríku koma ekki til skoðunar í þessari skýrslu þar sem ekki er hægt að mæla þær nægilega vel í gegnum venjulega gagnabanka um tekjudreifingu. Þetta þýðir ekki að tekjur hinna ofsaríku séu ekki mikilvægar – ein aðalástæðan fyrir því að fólk lætur sig ójöfnuð varða er sanngirni, og mörgu fólki finnst tekjur sumra hrikalega ósanngjarnar.

Bak við hina hóflegu aukningu ójöfnuðar sem hefur verið skráð síðustu tvo áratuginna felst sterk tilhneiging. Í þróuðum ríkjum hafa stjórnvöld skattlagt meira og eytt meiru til að vega upp á móti tilhneingingu í átt að meira ójöfnuði – þau eyða núna meiru í félagslega stefnumótun en nokkurn tímann áður í sögunni. Auðvitað verða þau að eyða meiru vegna hraðrar öldrunar fólks í þróuðum ríkjum – frekari heilbrigðisþjónusta og ellilífeyrisútgjöld eru nauðsynleg. Áhrif af endurúthlutun stjórnvaldsútgjalda hægðu á aukningu fátæktar á áratugnum frá u.þ.b. 1985 til u.þ.b. 1995 en hertu á þeim áratuginn á eftir þegar bótum var síður stýrt til hinna fátæku. Ef stjórnvöld hætta að reyna að vega upp á móti ójöfnuði, annað hvort með því að verja minna fé í félagslegar bætur eða með því að laga skatta og bætur síður að hinum fátæku, verður vöxtur í ójöfnuði miklu hraðari.

Rannsóknin sýnir að sumum hópum í samfélaginu hefur vegnað betur en öðrum. Þeir sem eru í kringum eftirlaunaaldur – 55-75 ára – hafa upplifað mestu tekjuaukninguna síðustu 20 árin og fátækt meðal eftirlaunaþega hefur að sönnu minnkað í mörgum ríkjum þannig að hún er núna undir meðaltali alls OECD mannfjöldans í heild sinni. Hins vegar hefur fátækt meðal barna aukist og er núna yfir heildar-meðaltalinu. Það er þannig þrátt fyrir sívaxandi merki um að vellíðan barna sé úrslitaatriði í því hversu vel þeim muni vegna þegar þau vaxa úr grasi – hversu mikið þau muni þéna, hversu heilbrigð þau verði o.s.frv. Aukin fátækt meðal barna verðskuldar meiri athygli í stefnumótun en hún fær núna í mörgum ríkjum. Málefni þróunar meðal barna þurfa meiri athygli til að tryggja (eins og það er orðað í nýlegri bandarískri löggjöf) að ekkert barn verði skilið eftir.

Það er aðeins skammtímaráðstöfun þegar menn treysta á meiri skattlagningu og meiri eyðslu til að sporna við ójöfnuði. Eina sjálfbæra leiðin til að draga úr ójöfnuði er að koma í veg fyrir undirliggjandi rek launa og tekna frá höfuðstólnum. Einkum verðum við að tryggja að fólk haldi vinnunni og vinni sér inn laun sem halda því og fjölskyldum þess frá fátækt. Þetta þýðir að þróuð ríki verða að standa sig miklu betur í að fá fólk í vinnu frekar en að treysta á atvinnuleysi, vanmátt og snemmbærar eftirlaunabætur til að halda því í vinnu og bjóða upp á vænlegar framahorfur.

Fólk gæti hreyft fjölda mótbára sem svari við fyrri efnisgreinum. Það gæti til dæmis bent á eftirfarandi íhugunarefni:

- Ekki aðeins tekjur skipta máli. Almenn þjónusta, s.s. menntun og heilbrigði, getur verið öflugt tæki til að draga úr ójöfnuði.
- Sumt fólk sem hefur lágar tekjur á engu að síður miklar eignir

þannig að það þarf ekki að líta á það sem fátækt.

- Við eigum ekki að láta okkur varða óþarflega mikið um fátækt á vissu skeiði – aðeins ef fólk hefur lágar tekjur í langan tíma er það líklegt til að verða mjög bágstätt.
- Betri leið til að skoða ójöfnuð er að sjá hvort fólk vantar lykilvörur og -þjónustu, s.s. nægan mat eða hvort það hafi efni á sjónvarpi eða þvottavél.
- Samfélag þar sem tekjum er úthlutað fullkomlega jafnt er heldur ekki æskilegt. Fólk sem vinnur meira eða er hæfileikaríkara en aðrir á að hafa meiri tekjur. Það sem skiptir í reynd máli er *jöfn tækifæri*, ekki jöfn útkoma.

Í þessari rannsókn er tekist beint á við öll þessi viðfangsefni – eða til að meiri nákvæmni sé gætt er ályktað um reynslusannindi hversrar staðhæfingar, ekki forskriftarviðfangsefni um hvað sé og hvað sé ekki „gott“ samfélag. Í stuttu máli leiða samanburðarsannindi skýrslunnar í ljós fjölda „stílfærðra staðreynda“ sem varða: *i)* almenn einkenni á dreifingu heimilistekna og þróun þeirra; *ii)* þættina sem hafa lagt sitt af mörkum til breytinga á tekjujöfnuði og fátækt og *iii)* það hvaða lærdóm má draga af þessu með því að skoða almennar ráðstafanir í aðföngum heimilishalds.

Almenn einkenni á dreifingu heimilistekna í OECD ríkjum

- Sum ríki hafa miklu ójafnari tekjudreifingu en önnur, óháð því hvernig ójöfnuðurinn er mældur. Breytingar í venjulegum mælingum ójöfnuðar hafa venjulega lítil áhrif á röðun ríkja.
- Í ríkjum með breiðari tekjudreifingu er líka meiri hlutfallsleg tekjufátækt með örfáum undantekningum. Það er óháð því hvort hlutfallsleg fátækt er skilgreind sem tekjur undir 40, 50 eða 60% af meðaltekjum.
- Bæði tekjujöfnuður og fjöldi fátækra (sem byggist á 50% af meðalfrítekjumarki) hafa vaxið síðustu tvo áratugin. Aukningin er til þess að gera útbreidd og hefur áhrif á tvo þriðju allra ríkjanna. Aukningin er hófleg en marktæk (að meðaltali um 2 stig á Gini-stuðlinum og 1,5 stig fyrir fjölda fátækra). Hún er engu að síður miklu minna dramatísk en oft er látið að liggja í fjölmiðlum.
- Tekjujöfnuður hefur aukist marktækt frá árinu 2000 í Kanada, Þýskalandi, Noregi, Bandaríkjunum, Ítalíu og Finnlandi og minnkað í Bretlandi, Mexíkó, Grikklandi og Ástralíu.
- Ójöfnuður hefur venjulega aukist vegna þess að ríkum heimilum hefur gengið sérstaklega vel í samanburði við

millistéttarfjölskyldur og þær fjölskyldur sem eru á botninum í tekjudreifingunni.

- Tekjufátækt meðal hinna eldri hefur minnkað áfram en fátækt meðal ungra fullorðinna og barnafjölskyldna hefur aukist.
- Fátækt fólk í ríkjum þar sem meðaltekjur eru háar og tekjudreifing mikil (t.d. í Bandaríkjunum) getur búið við lakari líf skjör en fátækt fólk í ríkjum þar sem meðaltekjur eru lægri en tekjudreifingin jafnari (Svíþjóð). Á móti getur ríkt fólk í ríkjum þar sem meðaltekjur eru lágar og tekjudreifingin mikil (Ítalía) búið við betri líf skjör en ríkt fólk í ríkjum þar sem meðaltekjur eru hærra en tekjudreifingin minni (Þýskaland).

Þættir sem hafa knúið áfram breytingar í tekjuójöfnuði og fátækt á löngum tíma

- Breytingar í mannfjöldagrunngerð eru meðal ástæðna fyrir meiri ójöfnuði. Engu að síður endurspeglar sú staðreynd aðallega aukinn fjölda heimila þar sem einn fullorðinn býr frekar en að sjálfur mannskapurinn sé að eldast.
- Kaup starfsmanna í fullri vinnu hefur orðið ójafnara í flestum OECD ríkjum. Þetta er sökum þess að tekjuháir hafa orðið jafnvel tekjuhærri. Hnattvæðing, tæknibreyting byggð á hæfni og vinnumarkaðsstofnanir og -stefnumótun hefur líklega allt lagt sitt af mörkum til þessarar útkomu.
- Áhrifin af meiri launamun á tekjuójöfnuð hafa verið vegin upp með herra atvinnustigi. Engu að síður hefur atvinnuhlutfall meðal ómenntaðs fólks lækkað og atvinnuleysi heilu heimilanna er áfram mikið.
- Fjárstreymi og tekjum af því að vera eigin herra er úthlutað mjög ójafnt og hefur það jafnvel aukist síðasta áratuginn. Sú tilhneiging er stór ástæða fyrir miklum tekjuójöfnuði.
- Vinna er mjög árangursrík í því að takast á við fátækt. Hlutfall fátæktar meðal atvinnulausra fjölskyldna er næstum sex sinnum hærra en meðal fjölskyldna með vinnu.
- Hvað sem því líður er ekki nóg að hafa vinnu til að komast hjá fátækt. Meira en helmingur alls fátæks fólks býr á heimilum þar sem eru bara einhverjar tekjur og það stafar af fáum unnum dagstundum árið um kring og/eða lágum launum. Það að draga úr fátækt þeirra sem eru í vinnu útheimtir oft bætur til þeirra sem eru í vinnu og þær bætast þá við tekjurnar.

Lærdómur sem er dreginn af því að líta á stærri mælikvarða um fátækt og ójöfnuð

- Almenn þjónusta, s.s. menntun og heilbrigði, hefur verið jafnari en tekjur þannig að þegar hún er felld undir stærri hugmynd um efnahagslegar auðlindir dregur hún úr ójöfnuði, samt með fáum breytingum í röðun ríkja.
- Þegar tekið er tillit til neysluskatta eykst ójöfnuður, þó ekki um eins mikið og þrengingarnar vegna þess að tekið er tillit til almennrar þjónustu.
- Heimilisauði er dreift miklu ójafnar en tekjunum þar sem sum ríki með minni tekjuójöfnuð skýra frá meiri ójöfnuði auðs. Þessi niðurstaða ræðst þó af þeim mælikvörðum sem eru notaðir, af tilhöggun kannana og útilokun nokkurra gerða af eignum (en mikilvægi þeirra er breytilegt eftir ríkjum) til að bæta samanburðarhæfi.
- Tekjur og nettóvirði hangir mjög saman eftir einstaklingum. Tekjufátækt fólk á færri eignir en annað fólk, nettóvirði þess er almennt meira en helmingi minna en það sem fólk fær almennt.
- Eignasvipting er meiri í ríkjum þar sem er mikil hlutfallsleg tekjufátækt en hún er líka í ríkjum þar sem meðaltekjur eru lágar. Það bendir til þess að tekjufátækt vanmeti erfiðleikana í síðarnefndu ríkjum.
- Eldra fólk á meira nettóvirði og líður minni skort en yngra fólk. Það bendir til þess að mat á fátækt á efri árum sem byggist á peningatekjum einvörðungu geri of mikið úr umfangi vösbúðar hjá þeim hópi.
- Sá fjöldi fólks sem er *varanlega* fátækur þrjú ár í röð er allítill í flestum ríkjum, en fleira fólk hefur litlar tekjur í einhvern tíma á því tímabili. Ríkjum þar sem er hátt fátæktarhlutfall sem byggist á árstekjum farnast verr á grunni þess hlutfalls fólks sem er varanlega fátækt eða fátækt í einhvern tíma á lífsleiðinni.
- Það að verða fátækur endurspeglar aðallega fjölskyldu- eða starfstengda viðburði. Fjölskylduviðburðir (t.d. skilnaður, barnsfæðing o.s.frv.) eru mjög mikilvægir fyrir þá sem eru fátækir um tíma en samdráttur í tilfærslutekjum (t.d. vegna breytinga á skilyrðum sem ákvarða bótahæfni) er mikilvægari fyrir þá sem eru fátækir tvö ár í röð.

- Félagslegur hreyfanleiki er venjulega meiri í ríkjum þar sem tekjuójöfnuður er minni, og *öfugt*. Það bendir til þess að það að öðlast í reynd jöfn tækifæri haldist í hendur við jafnari útkomu.

Í skýrslunni er mörgum spurningum ósvarað. Í henni er því ekki velt upp hvort meiri ójöfnuður sé óhjákvæmilegur í framtíðinni. Í henni er ekki svarað spurningum um hlutfallslegt mikilvægi alls konar ástæðna fyrir meiri ójöfnuði. Í henni er ekki einu sinni svarað í neinum smáatriðum spurningunni um hvað þróuðu ríkin ættu að gera til að takast á við ójöfnuð. En í henni sést að í sumum ríkjum hefur orðið minni vöxtur – eða jafnvel hrun – ójöfnuðar en í öðrum ríkjum. Í henni sést að ástæða mismunarins eftir ríkjum er, a.m.k. að hluta, ólík stefna stjórnvalda, annað hvort með árangursríkari endurúthlutun eða betri fjárfestingu í getu fólks til að framfleyta sér. Helstu boðin um stefnumótun sem finna má í þessari skýrslu eru – hvort sem það er vegna hnattvæðingar eða einhvers annars sem ójöfnuður hefur vaxið – að það er engin ástæða til að finna til vanmáttar: góð stjórnvaldsstefna getur skipt sköpum.

© OECD 2008

Þessi útdráttur er ekki opinber OECD þýðing..

Eftirprentun þessa útdráttar er leyfileg, að því tilskildu að getið sé höfundarréttar OECD og titils upprunalegu útgáfunnar.

Fjöltyngdir útdrættir eru þýdd ágríp af útgáfum OECD sem upphaflega voru gefnar út á ensku og frönsku.

Þeir eru fáanlegir án endurgjalds í netbókaverslun OECD www.oecd.org/bookshop/

Hafið samband við Réttinda- og þýðingareiningu OECD, framkvæmdanefnd fjölmiðlunar og almannamálefna ef frekari upplýsinga er þörf hjá: rights@oecd.org eða með faxi: +33 (0)1 45 24 99 30.

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

Heimsækið vefsíðu okkar www.oecd.org/rights/

