

Globalisering og stigende økonomisk ulighed – økonomi eller politik?

Jørgen Goul Andersen, professor, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet, goul@dps.aau.dk

Tidligere var uligheden i Danmark beskeden, og der var ikke spor af den globalisering, der angiveligt sætter ligheden under strukturelt pres. Men hvordan er det gået siden Magtudredningens tid, og kan man stadig konkludere, at det er politiske beslutninger mere end strukturelle kræfter, der bestemmer udviklingen? Iflg. OECD er Danmark stadig det fjerdemindst ulige land, målt ved gini-koefficienter, men uligheden er steget væsentligt. Mht. relativ fattigdom ligger Danmark i bund iflg. OECD, men nationale tal viser en fordobling, både ud fra en bred og en snæver definition. Modsat tidligere skyldes højere ulighed også stigende lønulighed før skat – både i bunden og i toppen. Aktieindkomster har også fået større vægt og bidrager til uligheden. Skatte- og velfærdspolitik spiller dog fortsat hovedrollen. Afstanden i marginalskat mellem top og bund er skrumpet markant, og næst efter Ungarn har Danmark haft OECD's største sænkning af skatten på arbejde for en højtlønnet siden 2000.

Økonomisk ulighed har altid stået centralt i diskussionen om magt og demokrati. Det gælder både i toppen og bunden. Koncentration af økonomisk magt i toppen kan give stærke særinteresser en uforholdsmæssig indflydelse. Og i bunden er manglende ressourcer ofte ensbetydende med ringe politiske deltagelse. Det giver i sin tur mindre politisk indflydelse, og derfor har man også talt om den sociale og politiske uligheds onde cirkel.

I Danmark blev dette dog tidligt brudt af en bred folkelig mobilisering blandt bønder og arbejdere, der kunne kompensere for den individuelle ressourcsevaghed. Det gav en politik, der sikrede en mere ligelig fordeling af ressourcerne. Dansk politik har traditionelt været fattig på teori, men i praksis fulgte man efter 2. verdenskrig en kurs, der lagde sig ret tæt op ad T.H. Marshall's (1950) tanker om socialt medborgerskab: Gennem sociale rettigheder skulle man realisere idealet om alle lige deltagelse i politik og samfundsliv. Uligheden og fattigdommen aftog, i hvert fald frem til 1980'erne og 1990'erne.

På Magtudredningens tid taltes der imidlertid om tendenser til stigende ulighed og om opsplitning i et over-Danmark og et under-Danmark. Nogle pegede på den teknologiske udvikling som udfordringen (Det Økonomiske Råd, 2001: Kapitel 3; Rasmussen og Andersen, 2002), andre på globaliseringen. *OECD Jobs Study* (1994) anførte, at globaliseringen ville stille de europæiske lande over for et dilemma mellem lighed og beskæftigelse: Høje mindstelønninger satte beskæftigelsen for de kortuddannede under pres pga. konkurrencen fra lavtlønslande. Enten måtte man acceptere en høj strukturel ledighed eller en lavere mindsteløn.

Empiriske analyser manede dog til besindelse: Trods høje mindstelønninger led de skandinaviske lande hverken under ekstraordinær *skill bias* i ledighed/beskæftigelse eller høj langtidsløshed – tværtimod (Goul Andersen, 2003: 73-8). Ydermere skyldtes den øjensynlige stigning i uligheden i Danmark næsten udelukkende forhold vedrørende bolig. Højere boligpriser resulterede i en højere *beregnet* (imputeret) indkomst i form af lejeværdi af egen bolig. Den lægges til indkomsten som positiv kapitalindkomst. Valgte man at se bort fra lejeværdien – som enkelte lande gør – var der ikke tendens til større indkomstulighed (Det Økonomiske Råd, 2001: 127; Finansministeriet, 2002: 48). Den markedsskabte ulighed (fx i løn før skat) – lå næsten stille. Konklusionen var, at uligheden ikke kommer »udefra«, men mest afhænger af beslutninger på Christiansborg. Det syntes bekræftet frem til finanskrisen: Omfordelingen over skatter og offentlige ydelser blev af politiske grunde lidt mindre, men det blev neutraliseret af lavere ulighed i bruttoindkomster pga. højere beskæftigelse. Den *målte* ulighed var navnlig steget pga. lavere rente og højere lejeværdi af egen bolig (Goul Andersen, 2012; De Økonomiske Råd, 2011).

Siden er det globale billede skærpet. Over 30 år har vi set en støt stigende ulighed i de rige lande. Der lyder også nye toner fra OECD, IMF og Verdensbanken – både af *sociale* grunde og pga. bekymring for økonomiske sideeffekter. Alle tidligere anbefalinger er ikke kasseret, men der opfordres til større opmærksomhed på fordelingseffekterne. OECD har behandlet problemet i tre store værker: Først i *Growing Unequal* (2008), der dokumenterede den stigende ulighed. Dernæst i *Divided we Stand* (2011), der afprøvede forskellige forklaringer. Og senest i *In it Together: Why Less Inequality Benefits All* (2015). Titrerne illustrerer bekymringen og den højere prioritering.

Ud over den traditionelle interesse for *bunden* af indkomstfordelingen har ny forskning også sat fokus på, hvad der sker i *toppen*. Piketty (2014) vakte international opmærksomhed med advarslen om, at det 20. århundredes lighed kunne være en kort undtagelse. I USA tilegnede de 10 pct. rigeste sig 94 pct. af den *samlede* fremgang i realindkomst i det amerikanske samfund fra 1980 til 2008 (De Økonomiske Råd, 2011), og for store grupper har realindkomsten stagneret siden 1970'erne. Politologerne Hacker og Pierson (2011) fandt, at koncentrationen af velstand i toppen skulle forklares politisk: Kapitalbesidderne i USA udnytter deres økonomiske magt politisk.

Tendensen til, at toppen stikker af, kendes også fra Danmark. Det gælder især den øverste procent, men også de øverste ti procent under ét (De Økonomiske Råd, 2016: 215). Komparativt er det dog i småtingsafdelingen. Danmark er et af de lande, der *ikke* bekræfter Pikketys scenario (Atkinson og Søgaard, 2016). Men hvordan er det gået med uligheden i Danmark siden Magtudredningens tid? Og hvad ligger bag? Kan man stadig konkludere, at det er politiske beslutninger og ikke udefra kommende kræfter som globaliseringen, der bestemmer udviklingen?

En række forklaringsmuligheder er undersøgt i OECD's *Divided we Stand* (2011). De kan testes via regressionsanalyser af data på landeniveau – er der f.eks. større ulighed i de lande, der er mest globaliserede? Skavanken er dog, at resultaterne ikke altid kan overføres til et konkret land som Danmark. Det kan også være svært at præcisere de mellemliggende mekanismer: Er det objektivt problem-pres, eller er det politiske valg? Policy-læring har været foreslået som mellemkommende mekanisme (Jahn, 2006; van Kersbergen og Vis, 2014: 126-27). Det kan forekomme plausibelt, men så afskriver man sig fra at spørge, om forklaringen er strukturelt pres eller politiske valg. Alternativt kan man gå nærmere

ind i den danske case og diskutere, om der er et udefra kommende pres.

Udviklingen undersøges dog i komparativt perspektiv. Ikke med vægt på variationer i uafhængige variable, men med vægt på lighederne: Globalisering og teknologisk udvikling påvirker alle lande, og findes drivkraften i sådanne eksogene faktorer, skulle vi forvente en *nogenlunde parallel og jævnt fremadskridende* udvikling i den underliggende ulighed på markedet. Idealtypisk afspejles det gradvist i gini-koefficienter og andre mål for fordelingen af *disponible* indkomster. Idealtypen for *politiske* forklaringer er derimod pludselige udsving i fordelingen af disponible indkomster (der kan relateres til politiske indgreb) – *uden* underliggende tendens i uligheden på markedet.

Naturligvis er grænsen ikke så skarp – politiske tiltag kan være gradvise, og indkomster før skat er ikke fri for politisk påvirkning. Pladsen tillader ikke diskussion af sådanne nuancer, men som grov ledetråd synes opdelingen forsvarlig. Det har også den fordel, at globalisering og teknologi kan ses *under ét* som *eksogene* kræfter (sammen med evt. andre strukturelle kræfter): De konvergerer i deres implikationer.

Som nævnt godtgør en sammenhæng på landniveau mellem globalisering og ulighed ikke nødvendigvis, at globaliseringen er drivkraft bag stigende ulighed i Danmark. Det kunne i stedet skærpe interessen for, hvorfor sådanne kræfter *ikke* slår igennem i Danmark. Det gælder også den modsatte vej: Selvom globalisering og ulighed generelt ikke følges ad, udelukker det ikke *principielt*, at Danmark kunne være underlagt et globaliseringspres. Men det retter større opmærksomhed mod evt. andre eksogene eller institutionelle faktorer.

Nedenfor beskrives først uligheden i komparativt og historisk perspektiv. Hvordan passer

Danmark ind i det generelle billede af uligheden i OECD-landene – og skrider denne jævnt frem? Dernæst ser vi på indikatorer for uligheden i markedet. Videre drøftes centrale danske reformer og forsøg på at estimere ulighedseffekter heraf. Endelig diskuteres en tredje forklaring ved siden af de strukturelle og politiske, nemlig metodiske problemer mht. lejeværdi af egen bolig. På den baggrund drages der en samlet konklusion.

Hvordan står det til med ulighed og fattigdom, og hvordan er det gået?

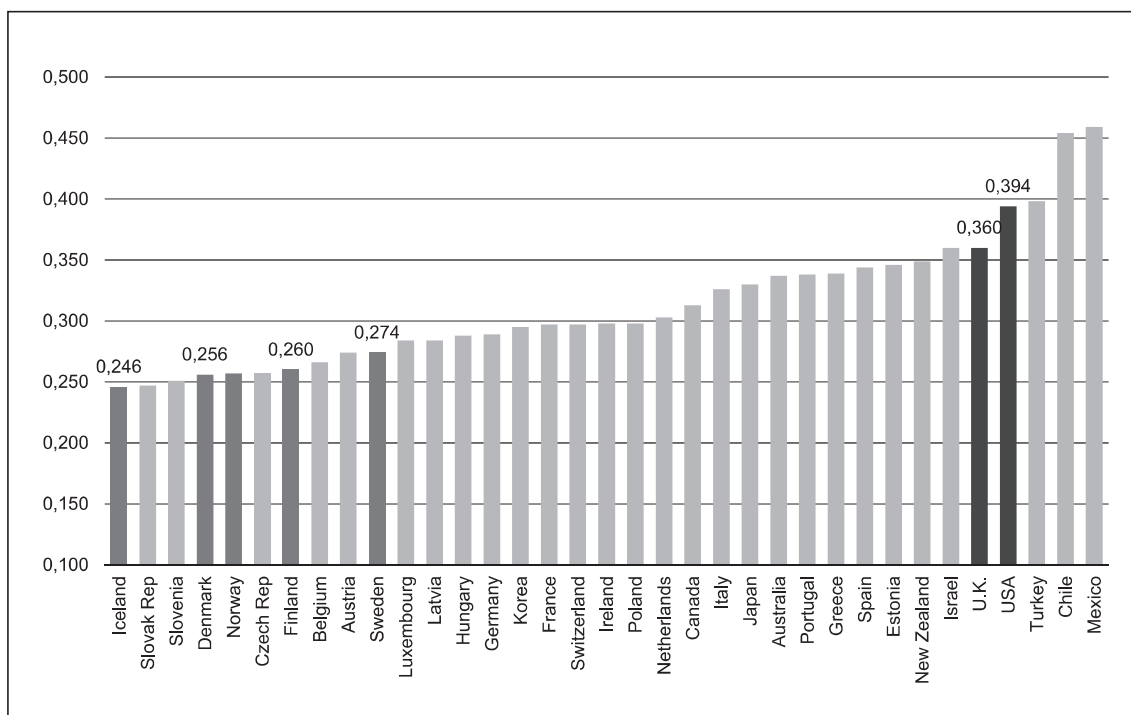
Selvom uligheden er blevet større, er Danmark stadig blandt de mest lige lande i verden. Iflg. OECD's opgørelse af gini-koefficienter for 2014 ligger Danmark på en fjerdeplads, jf. figur 1.

Historien er nogenlunde den samme, når det drejer sig om relativ fattigdom, målt ved andelen, der har mindre end 50 pct. af medianindkomsten. Her har Danmark iflg. OECD den laveste andel i 2014, og nordiske lande udfylder fire af de seks første pladser. Mest markant skiller Norden sig ud på børnefattigdom (jf. også Esping-Andersen, 2017). Her indtager de nordiske lande fem af de første seks pladser (Bilag, Figur A1 og A2).

Selvom de nordiske lande fortsat er blandt de mest lige, er uligheden også tiltaget her. Ifølge OECD er gini-koefficienten i Danmark steget fra 21.5 i 1995 til 25.6 i 2015, jf. Tabel 1.¹ Udviklingen i Finland ligner Danmark, mens Sverige er det land, hvor uligheden er steget mest. I Norge er der ingen klar trend, og Island har som det eneste OECD-land klart mindsket uligheden siden 00'erne.

Tallene viser, at udviklingen ofte sker i ryk, jf. tabel 1. Det klareste eksempel er Storbritannien, der gik fra en »skandinavisk« ulighed i 1975 til at nærme sig USA efter 1990. I Sverige og Finland steg gini kraftigt fra 1995 til 2000 efter den dybe krise, og i Sverige steg gini igen 3½ point 2005-2010. I Tyskland steg

Figur 1: Ulighed i OECD-lande, målt med gini-koefficienter. 2014 eller seneste år*)



*) De fleste tal refererer til 2014, enkelte til 2011-2012-2013.

Anm.: Gini-koefficienten er beregnet efter skat og overførsler. Indkomsten er ækvivaliseret, dvs. at husstandsindkomsten ikke blot divideres igennem med antallet af personer; der justeres for stordriftsfordele ved hjælp af en såkaldt ækvivalensskala. Gini-koefficienten varierer mellem 0 (alle har det samme) og 1 (én person har al indkomst i samfundet). Ofte præsenteres skalaen som en skala fra 0 til 100.

Kilde: *OECD Income distribution and poverty by country*, læst fra stats.oecd.org. 20.8.2017.

Tabel 1: Gini-koefficienter for Danmark og udvalgte lande, 1975-2015

	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Sverige	21.2	19.8	20.9	21.1	24.3	23.4	26.9	27.4
Danmark	-	22.1	22.6	21.5	22.7	23.2	25.2	25.6
Finland	-	20.9	21.5	22.0	25.4	26.5	26.4	26.0
Norge	-	22.2	-	24.3	26.1	28.5	24.9	25.7
Island	-	-	-	-	-	27.3	24.9	24.6
Holland	26.3	27.2	29.2	29.7	29.2	28.4	28.3	30.3
Tyskland	-	25.1	25.6	26.6	26.4	29.7	29.1	28.9
Frankrig	-	-	-	27.7	28.7	28.8	30.3	29.7
Storbritannien	26.9	30.9	35.5	33.7	35.2	35.9	35.1	36.0
USA	-	-	-	36.1	35.7	38.0	38.0	39.0

Kilde: Som Figur 1.

gini 3.3 point fra 2000 til 2005. I Danmark skete den største stigning 2005-2010. Alt i alt sker mange ændringer hurtigt og ikke synkront fra land til land – modsat konjunkturer og eksogene faktorer såsom globaliseringen. Det kan ses som et første indicium for politiske faktoreres rolle. Det britiske »systemskifte« fra 1975 til 1990 kan delvist tilskrives »Thatcher-revolutionen«, og det er ikke svært at finde plausible forklaringer på andre landes »spring« i uligheden.

En tilsvarende opgørelse for andelen af relativt fattige (under 50 pct. af medianindkomsten) viser også en stigning i Norden, men især for Sverige, hvor andelen er steget fra 3-4 pct. indtil 1995 til knap 10 pct. i dag (Bilag, Tabel A1). Stigningen er iflg. OECD beskeden i Danmark, men her fortæller alle danske opgørelser noget andet. Regeringen – der omtaler »relativt fattige« som »lavindkomstgruppen« – rapporterer en stigning fra lavpunktet 3.3 pct. i 1995 til godt 7 pct. i 2015 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2017: 114). Danmarks Statistik (2016: 86) – der følger EU-betegnelsen »risk of poverty« – viser en stigning fra 4.5 til 7.6 pct. Meget af stigningen skyldes dog et markant større antal studerende. Holdes studerende ude, er andelen af fattige – og stigningen – mindre. Men der noteres stadig en fordobling fra 2 pct. i 1995 til 4 pct. i 2008, hvorefter andelen falder og derefter stiger igen (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2017: 114). Samme tendens ses for den snævre fattigdomsdefinition (fattig tre år i træk, ikke i husstand med studerende, ikke formuende), der skyldes Ekspertudvalget om Fattigdom (2013). Her steg antallet fra 19.000 i 2002-03 til knap 45.000 i 2015 (Juul, 2017; De Økonomiske Råd, 2016: 216) – vel at mærke *før* (gen-) indførelsen af introduktionsydelse og kontanthjælpsloft.

Den markedsbestemte ulighed

Hvad ligger så bag den stigende ulighed? Er det »udefra« kommende faktorer – eller politiske beslutninger? Globalisering og *skill-*

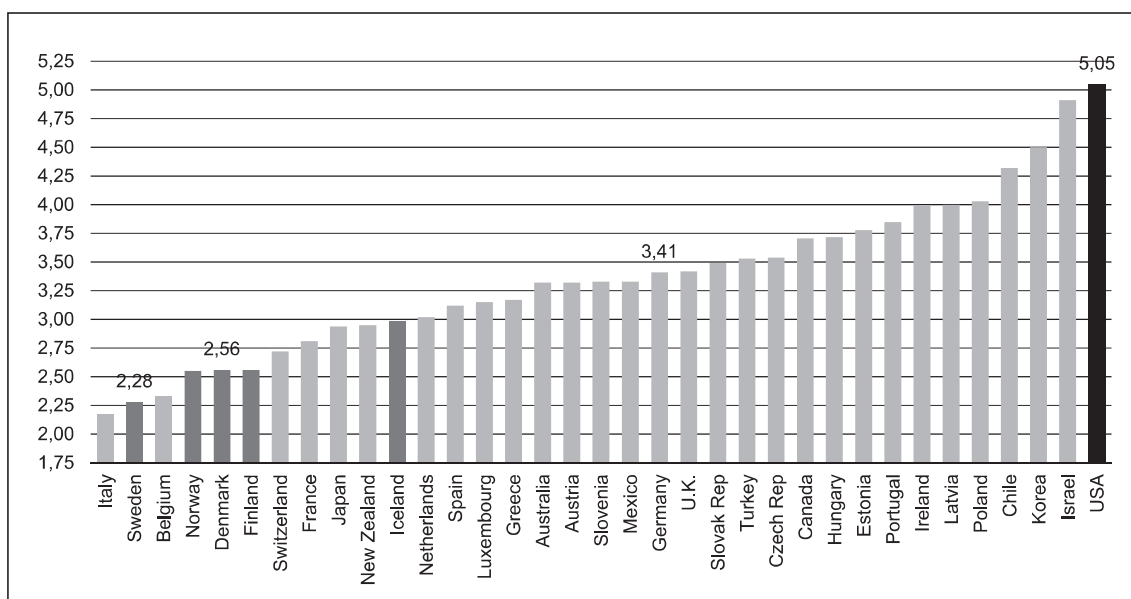
biased technological change, altså at udviklingen er til specielt ugunst for de lavt uddannede, er klassiske forklaringer. De er svære at skille ad, men den fælles implikation er, at uligheden stiger pga. større markedsbestemt ulighed *før* skat og overførsler. Det kan velfærdsstaten modificere, men kun indtil en vis grænse. For 15 år siden var markedsuligheden i Danmark stabil, men det kan have ændret sig.

Spørgsmålet er så, hvordan man skal gøre det op. Man kunne basere sig på erhvervsindkomst for alle borgere, der har en sådan. Men dels afhænger sådanne tal af ledigheden, dels »forurenes« tallene af studerende med lønnet arbejde. Vi bruger i stedet OECD's opgørelser af lønindkomst for fuldtidsbeskæftigede. Her er skavanken, at selvstændige er ude, og at man ikke kan opfange ufrivillig deltidsbeskæftigelse, jf. prækariatsdiskussionen. Men det forstyrrer næppe de nordiske tal.

Figur 2 viser P90/P10 ratioen, dvs. forholdet mellem bruttolønnen for den 90. percentil og den 10. percentil. Her ligger de nordiske lande i bund – sammen med Italien, Belgien og Schweiz. I Sverige tjener en person 10 procent fra toppen kun 2.28 gange mere end en person 10 pct. fra bunden. I USA tjener den højtlønnede 5.05 gange så meget. Danmark ligger med en ratio på 2.56 tæt på Sverige. Tyskland og Storbritannien ligger klart højere – og på linje (ratio 3.4).

Lønforskellene kan enten være koncentreret i toppen, så de højtlønnede stikker af – eller i bunden, så de lavtlønnede sækker bagud. Det kan man belyse ved at se på hhv. P90/P50- og P50/P10-ratioen. Når det gælder det første, skiller Italien, Norge og Sverige sig ud, med værdier på 1.52-1.67. Danmark, Island og Finland følger lige efter, med værdier omkring 1.75 – men afstanden til Tyskland (1.82) er beskeden. Nok er lønnen til topledere i de største firmaer eksploderet, og nok har det dryppet nedad, men ikke særligt massivt.

Figur 2: Lønspredning for fuldtidsbeskæftigede. P90/P10 ratio. 2016 eller seneste år



Kilde: www.stats.oecd.org (Decile ratios of gross earnings – baseret på Labour Force Survey).

I USA (ratio 2.41) er det derimod tydeligt, at toppen stikker af (Bilag, Figur A3).

Globaliseringsargumentet henviser navnlig til, at mindstelønnen kommer under pres. Men når vi ser på de lavest lønnede 10 pct. i forhold til medianen, finder vi Sverige, Finland og Danmark som de mest lige med P50/P10-ratios mellem 1.36 og 1.46 (Bilag, Figur A4). Lavtlønsproblemerne i Norden er små. På dette punkt er Tyskland til gengæld mere ulige end Storbritannien (1.87 mod 1.74) – og ikke overraskende finder vi endnu engang USA i toppen (2.10).² Både når det gælder toppen og bunden, kan vi konstatere, at Norden er kendetegnet ved mindre lønspredning end de fleste andre europæiske lande.

Udviklingen i den markedsbestemte ulighed

Hvor meget har det så ændret sig over tid? I USA steg P90/P10 ratioen næsten uafbrudt fra 3.66 i 1973 til 5.04 i 2015 (Bilag, Figur A5). Sådan er billedet dog langt fra overalt. I

Storbritannien, Sverige og Finland, der også har data for hele perioden, er de seneste tal næsten som i 1970'erne. Isoleret set for perioden efter 2000 har der været en stigning i Holland og Tyskland, men ikke i Storbritannien og Frankrig. Også de nordiske lande adskiller sig. Siden 2000 har uligheden været faldende i Island, uændret i Sverige og stigende i Norge, Finland og Danmark. For Danmark er ratioen steget fra 2.36 i 2002 til 2.56 i 2015.

Spørgsmålet er så, om ændringerne skyldes, at toppen stikker af – eller at bunden falder ud (jf globaliseringsargumentet). At toppen stikker af, er kun udtalt i USA, hvor P90/P50 ratioen er steget fra 1.90 i 1973 til 2.41 i 2016 (Bilag, Figur A6). I Norden er stigningen fraværende eller behersket – i Danmark steg P90/P50 ratioen fra 1.68 i 2002 til 1.75 i 2015. Når det gælder bunden, er det svært at læse et generelt globaliseringspres mod de lavtlønnede ind i OECD-tallene. Selv i USA har P50/P10-ratioen næsten stået stille

siden midten af 1990'erne (fluktuationer mellem 2.05 og 2.15, jf. bilag, Figur A7), og i Storbritannien er der endda sket et lille fald – fra ca. 1.85 til 1.75). Sverige viser ingen ændring (fluktuationer 1.35-1.40), mens uligheden er øget i Norge (fra ca. 1.45 til 1.65) og mindsket i Island (fra knap 1.85 til godt 1.65). Gennemsnitligt er der ingen ændring på tværs af landene.

I Danmark er P50/P10 steget svagt, fra 1.41 i 2002 til 1.46 i 2015, og noget lignende gælder P90/P50-ratioen. Tendenserne både i top og bund bekræftes af Pedersen (2017), der har analyseret udviklingen for en afgrænset gruppe, nemlig danske 30-59-årige mænd, der er lønmodtagere i den private sektor. Hvad angår timelønnen, er stigningen størst for den højeste kvartil – og mindst for den lavest lønnede kvartil i perioden 1997-2013, men navnlig efter krisen i 2009. Et lignende billede tegner sig for P90/P10-ratioen for årssindkomster, der er steget fra 2.4 i 1980 til 2.9 i 2013. Pedersens (2017) konklusion er, at lønforskellene over en bred front er øget – ikke dramatisk, men synligt. Indkomststatistikken fra Danmarks Statistik (2016) viser samme tendens.

At bunden ikke kan følge med, er det vanskeligste at forklare. Globaliseringsargumentet svækkes af, at tendensen ikke genfindes generelt. Desuden viser Pedersen (2017), at P90/P10-ratioen også stiger *inden for* gruppen af ufaglærte – endda mere end i gruppen med erhvervsuddannelse/ videregående uddannelse. Pedersen (2017) diskuterer også ændringer i arbejdstiden som mulig forklaring. Men det svækkes af, at ulighedstendensen genfindes både for timelønninger og for OECD-tallenes fuldtidsbeskæftigede. Videre kunne man forestille sig en effekt af arbejdskraftindvandring, andre institutionelle forskelle (mere decentrale lønforhandlinger?) – eller konjunkturelle faktorer.

Vi skal ikke gisne om forklaringen. Det er

dog svært at forestille sig, at globalisering eller teknologi skulle være drivkraften, når tendensen ikke går igen i Sverige, Finland, Holland, Belgien, Frankrig eller Storbritannien. Men det kan ikke længere konkluderes, at eksogene kræfter er uden betydning. Uligheden – også i bunden – er steget ud over, hvad skatter og offentlige ydelser betinger.

Velfærds- og skattereformer

Indkomsten efter offentlige ydelser og skat tegner dog et mere graverende billede. I perioden 2000-2013 har de nederste 20 pct., målt på ækvivalerede indkomster, kun haft en gennemsnitlig årlig realindkomstfremgang på 0.5 pct. For de tre efterfølgende femtedele er fremgangen hhv. 1.0, 1.2 og 1.4 pct. Og for den højeste femtedel er stigningen 1.9 pct. (Danmarks Statistik, 2016). Det afspejler, at uligheden også påvirkes af velfærds- og skattereformer. Indtil 1990'erne bidrog velfærdsreformer til lighed og tryghed, og i 1990 kom satsreguleringen af overførselsindkomster i forhold til lønudviklingen i den private sektor. Satsreguleringen er internationalt enestående og bestod politisk uantastet fra 1990 indtil 2012-skattereformen, hvor en forringelse indgik som medfinansiering af skattelettelser (dette indfases først fra 2016 og kan ikke aflæses i tallene her).

Efter 2000 har mange reformer indeholdt økonomiske forringelser. Det erklærede mål har været at øge arbejdsudbuddet. Dagpengesystemet blev strammet op allerede i 1990'erne, men den største ændring var »genopretningspakken« i maj 2010, der fordoblede optjeningskravet og halverede dagpengeperioden. Det fik mange til at falde ud af dagpengesystemet, så de måtte klare sig på kontanthjælp – eller som »selvforsørgende ledige« uden offentlig bistand. I 2013 blev adgangen til førtidspension strammet radikalt, hvilket halverede antallet af tildelinger – og sendte flere på arbejdsprøvning med ydelse på kontanthjælpsniveau. Samtidig blev fleksjobordningen forringet. Kontanthjælpen er

reduceret for de unge i flere omgange – senest for unge op til 30 år. Af særlig betydning for fattigdommen var indførelsen af starthjælp for nyankomne indvandrere i 2002. Den blev afskaffet i 2011, men genindført som integrationsydelse i 2015 – og denne gang ikke kun for nyankomne. Tilsvarende blev et kontanthjælpsloft indført i 2002, afskaffet i 2011 og genindført i 2016. Vi mangler endnu at se effekterne, men antallet af fattige må uvægerligt stige.

Som sagt har det erklærede mål været at få flere i arbejde. I den udstrækning, det lykkes, kan det bidrage til mindsket ulighed. OECD (2011) pointerer, at indirekte effekter via beskæftigelsen ofte kan neutralisere effekt på uligheden. I Danmark synes beskæftigelses-effekterne af fx starthjælpen og afkortningen af dagpengeperioden dog for små hertil (Huynh o.a., 2007; Andersen o.a., 2012; Rosholm og Vejlin, 2007; Andersen, 2016; Jonassen, 2014; Hermansen, 2014).

Når det gælder skattereformerne – næsten alle indført under mottoet »make work pay« – er der beregnet effekter på uligheden. Der har været mange skattereformer:

- Skattereformen 1987 (bredt forlig i 1985). Lavere værdi af rentefradraget og sænkning af højeste marginalskat fra 73 til 68 pct.
- Skattereformen 1994 (vedtaget af regeringspartierne i 1993). Sænkning af højeste marginalskat til 63 pct. og af marginalskatte på alle niveauer i forhold til udlandet.
- »Pinsepakken« 1998 (SR-reg. + SF og EL). Lavere rentefradragsværdi, lavere bundskat og højere grænse for mellemskat. Finanspolitisk stramning.
- Skattereformen 2003/04 (»Lavere skat på arbejdsindkomst«, vedtaget af VK+O). Indførte beskæftigelsesfradrag (med loft) samt højere mellemskattegrænse. Finanspolitisk lempelse.

- Skattereformen 2007 (»Lavere skat på arbejde«, vedtaget af VK+O). Mellemskattegrænse hævet til topskattegrænse, højere topskattegrænse, højere beskæftigelsesfradrag.
- Skattereformen 2009 (»forårspakke 2.0«, vedtaget af VK+O). Afskaffelse af mellemskat, højere topskattegrænse, lavere bundskat, reduceret rentefradrag. Højeste marginalskat sænket til 56 pct.
- Skattereformen 2012 (SRF-reg., V og K). Højere beskæftigelsesfradrag og topskattegrænse.

Regnes 2003/04 som én reform, er der gennemført syv store skattereformer på kun 30 år, hvortil kommer (forhandlinger om) en ottende i 2017-18. Heri er fx ikke medregnet afskaffelsen af formueskatten i 1996, diverse nedsættelser af selskabsskatten, skattestoppet fra 2001, skatteforlig om boligskatterne 2007 og 2016, eller forhøjelser af el-afgiften i 1990'erne. El-afgiften er stærkt regressiv, men påvirker ikke den *målte* ulighed, fordi afgifter ikke indgår i beregningen af disponibel indkomst, der ligger til grund for beregning af gini-koefficienter og relativ fattigdom.

Omdrejningspunktet har været at sænke marginalskatteprocenterne og hæve indkomstgrænserne for mellem- og topskat. I 2009 faldt mellemskatten helt bort. I 2003 indførtes beskæftigelsesfradrag (med loft) og dermed de facto en ny, lidt lavere bundskat for beskæftigede. Generelt er det blevet vanskeligere at gøre reformerne fordelingsneutrale; tidligere kunne man reducere fradrag, som især kom højindkomstgrupper til gode. Indkomstskatter – selv proportionale skatter i bunden – er mere omfordelende end andre skatter. Blandt de beskæftigede omfordeler beskæftigelsesfradraget til gavn for de lavtlønnede, men det øger skellet mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede. Det er den tilstræbte incitamentstruktur – og så er uligheden set som acceptabel sideeffekt.

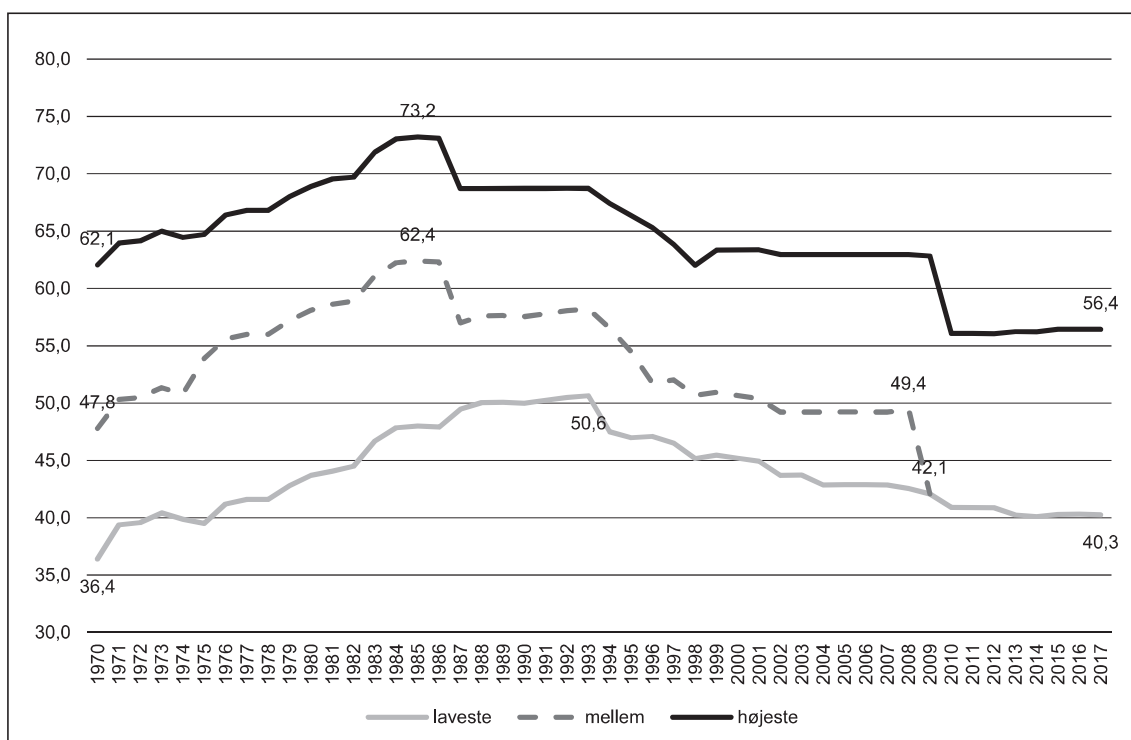
Den samlede effekt er stor. Figur 3 viser marginals-katten på bund-, top- og mellemniveau, en tredeling, der med ændringer er gået igen siden 1970'erne. Den højeste skatteprocent steg til 73 pct. i 1984-1986, hvor mellem-skatten nåede 62 pct. Bundskatten toppede i 1993, med knap 51 pct. for en gennemsnits-kommune (inklusive kirkeskat).

Skatteprocenterne er dog kun den ene del af historien. Den anden er de hævede skattegrænser. Vi kan som illustration deflatere grænserne med forbrugerpristallet (Bilag, Figur A8). Mellemskattegrænsen satte i 1994 ind så tidligt, at næsten alle fuldtidsbeskæftigede var omfattet. I 00'erne hævedes grænsen dramatisk, hvorefter mellemskatten helt faldt bort. Også topskatten satte ind stadig tidligere indtil slutningen af 1990'erne. Først 2014 når vi frem til, at topskatten sætter ind

på cirka samme niveau som i 1980. Nu giver en deflatering med priser lidt »for lav« deflatering af de ældste tal: Der har været reallønsfremgang. Skulle der deflateres med lønninger, ville kurven for 1980'erne blive »fladere« – og overgået lidt tidligere. Men alt i alt har Danmark bevæget sig fra en høj og progressiv indkomstskat mod en lav og mere »flad« skat. Skatteprocenten er ens for alle undtagen topskattebetalerne – dog med beskæftigelsesfradraget som rabat til de lavtlønnede. Marginalskatteafstanden mellem top og bund er skrumpet til 16 procentpoint i 2017 mod 26 procentpoint i 1970, 25 procentpoint i 1980 og 19 procentpoint i 1990.

Hvis incitamenter får folk til at arbejde mere, er Danmark i dag blandt dukkene i EU (Bilag, Figur A9). Når det gælder *marginalskat* på arbejde for en gennemsnitsarbejder, er Dan-

Figur 3: Marginalskatterne 1970-2017. Pct.



Kilde: www.skat.dk

mark blevet et lavskattelands. Blandt de 22 EU/OECD lande er det i 2016 kun Estland, Storbritannien og Polen, der ligger lavere. USA ligger 1½ procentpoint højere. EU-landene ligger gennemsnitligt 8,6 procentpoint højere – og Belgien topper med en marginalskat 24 procentpoint over den danske. Samme billede går igen for alle indkomst- og familietyper på nær dem, der betaler topskat: Her ligger Danmark 3 procentpoint over EU-gennemsnittet (Bilag, Tabel A2). For gennemsnitsfamilier og lavtlønnede ligger marginalsatten i Danmark 7-9 procentpoint under EU-gennemsnittet.

Hvis vi ser på den gennemsnitlige skat på arbejde, ligger Danmark 4-5 procentpoint under EU-gennemsnittet. Det gælder også for de (relativt) højtlønnede, der tjener 67 % mere end en gennemsnitsarbejder (i Danmark 412.555 kr., jf OECD, 2017). Næst efter Ungarn er Danmark det OECD-land, der i perioden 2000-2016 har haft den største sænkning af gennemsnitsskatten for højtlønnede (Bilag, Figur A10).³

Hvor meget har skattereformerne (1998-2012) så betydet for uligheden? Ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017:105) er svaret ca. 1.4 Gini-point. Det bekræftes af en gennemregning af 2017 efter hhv. 2002-regler og 2025-regler, hvor alle reformer er fuldt indfaset (Juul og Bjørsted, 2017; Juul og Andersen, 2017: 111-113). 2009- og 2012-reformerne var de mest ulighedsskabende. VKLA-regeringens skatteforslag 28. aug.2017 ville have givet en stigning i Gini på 0.46 (Regeringen, 2017), men det blev kraftigt beskåret.

Uligheden produceres primært på Christiansborg

En stigning i Gini-koefficienten på 1½ point lyder ikke så dramatisk, men ved nærmere eftersyn er det faktisk ganske meget (OECD, 2015). Beregningen tager ikke højde for, at nogle tiltag kan have bragt folk i beskæftigelse, som ellers ikke var kommet i arbejde.

Til gengæld omfatter beregningerne kun skattereformerne, ikke arbejdsmarkeds- og socialreformer, med mindre de indgår i finansieringen.

En stor del af den resterende Gini-stigning skyldes rentefaldet – og den beregnede lejeværdi af stigende ejendomsværdier, hvor man opererer med en konstant og efterhånden meget høj afkastprocent, set i forhold til den lave rente. Resultatet er større positiv kapitalindkomst, der ikke neutraliseres af skatte- og velfærdssystemet. Man kan dog diskutere, om dette hører mere hjemme i en diskussion om formuelighed end indkomstulighed. Såfremt folk opnår en værdistigning fra deres boliginvestering, kan det ses som et indkomstfænomen. Hvis boligværdien stiger, alene fordi folk anvender deres opsparing til (dårligt kapitaliserede) forbedringer, er det mere problematisk. Hvorom alting er, forstyrrer lejeværdien identifikationen af underliggende trends og dermed også diskussionen om politik eller økonomi som determinanter for ulighed. Den historisk lave rente er også en »forstyrrelse«. Pladsen tillader ikke en ajourført dekomponering, men Det Økonomiske Råd (2011: 211) har foretaget beregninger med og uden lejeværdi for perioden 1998-2009. Beregningen med lejeværdi viste en markant stigning i gini-koefficienten på 4.2 point fra 1998-2008, men et stort fald (-1.9) i 2009. Trækkes lejeværdien ud, var resultatet modsat: ingen udvikling 1998-2007, og i 2009 en stigning på 2,6. Ledigheden bidrog dog til højere ulighed i 2009 – ligesom faldende ledighed undertrykte den underliggende stigning i lønuligheden fra 1998-2007, jf. ovenfor.

Til gengæld er der dukket et nyt element op i kapitalindkomsten, der ikke fyldte meget tidligere, nemlig aktieindkomst (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2017: 19-21). Her er beskatningen også sænket – det gælder i øvrigt også anden kapitalindkomst. Beskatningen er stadig i overkanten af de øvrige nordiske

landes – men lavere skat og større indtægter fra aktier bidrager til stigende ulighed.

Indtil videre kan en stor del af den målte stigning i uligheden henføres til beregning af boligejeres »afkast« af egen bolig – og til en historisk lav rente. Tilbage står en klar (brutto-) effekt af skattereformer, en effekt af arbejdsmarkeds- og socialpolitiske policy-ændringer, som ikke er kvantificeret, samt en residual størrelse, der dels kan tilskrives en moderat stigning i lønuligheden, dels en stigning i kapitalafkast fra aktier.

Antagelig har mange beslutningstagere opfattet skatte-, arbejdsmarkeds- og socialreformerne som »nødvendige« – vurderet ud fra det policy-paradigme, der har været dominerende i mange lande. Men bag beslutningerne ligger der naturligvis også fordelingspolitiske præferencer, og det er svært at argumentere for, at den politisk frembragte stigning i uligheden skulle være uundgåelig.

Derfor forekommer det stadig rimeligt at konkludere, at hovedkilden til stigende ulighed skal findes på Christiansborg. Dog med den tilføjelse, at der i Danmark *er* forstærket ulighed i lønninger, der slår igennem på uligheden i disponibel indkomst. Disse tendenser er fortsat svage – ulig den dramatiske koncentration i toppen i USA. Vender vi os mod den anden ende af indkomstskalaen, er det til gengæld en forudsætning for høje mindstelønninger, at produktiviteten er høj. Efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft vil fortsat falde. Det har udbuddet af ufaglært arbejdskraft også gjort hidtil i kraft af generationsudskiftningen. Men nu er det veluddannede generationer med få ufaglærte, der går på pension. Indvandring (og senere tilbagebetaling) kan yderligere øge udbuddet. Det stiller store udfordringer til uddannelse, videre- og efteruddannelse, hvis øget ulighed (eller strukturel ledighed) skal undgås.

Lav økonomisk ulighed betragtes ofte som

gavnlig for så mange ting (Wilkinson og Pickett, 2010), at stigende ulighed ses som et problem i sig selv. Men er der også grund til at være *demokratisk* bekymret for den stigende ulighed i Danmark? Det har vi ringe viden om, men *måske* kan man indtil nu nøjes med at være »bekymret«. I USA synes uligheden selvforstærkende, fordi den økonomiske magt synes at omsættes i politiske beslutninger (Hacker og Pierson, 2011). Selvom der også er høj koncentration af formuer her i landet, har Danmark langtfra oplevet en koncentration af indkomst i toppen som i USA. Det kan måske tolkes som indicium på et ringere afkast af (en mindre koncentreret) økonomisk magt. Magtudredningens studier af beslutningsprocesser tydede i øvrigt på, at den økonomiske elite (store virksomheder/ erhvervsorganisationer) langtfra altid fik sin vilje – hvis de overhovedet deltog (Togeby o.a., 2003: 205-10; Boje og Kallestrup, 2003; Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2004; Christiansen o.a., 2004).

Når det gælder ulighed i deltagelse – og svage gruppers indflydelse – må det bekymre, at fagbevægelsen er svækket, og at valgdeltagelsen efter alt at dømme er blevet mere ulige. Men på de fleste andre områder kunne vi frem til 2000 se, at deltagelsen blev mere socialt lige fordelt. Også svage grupper var nogenlunde med (Goul Andersen, 2003, 2004). Mere summariske målinger – og måling af indvandreres medborgerskab (Integrationsministeriet, 2011) – tyder ikke umiddelbart på radikale ændringer. Men det ville kræve en ny medborgerundersøgelse at afgøre det – ikke mindst blandt grupper uden for, på kanten af og i bunden af arbejdsmarkedet, hvor tanken om fuldt medborgerskab ikke har været hovedmotiv bag politikudviklingen.

Noter

1. Beregninger fra regeringen og Det Økonomiske Råd viser en større stigning – fra ca. 20 til 27.9 i samme periode (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2017: 18, 105; De Økonomiske Råd, 2016:

209-214). Afvigelsen skyldes bl.a., at regeringen benytter data fra Lovmodellen, mens Danmarks Statistik bygger på indkomstregisteret, der omfatter hele befolkningen. Hertil kommer mindre beregningstekniske forskelle.

2. OECD's bekymring er i øvrigt, at det i tiltagende grad ikke blot er de nederste 10 pct., der falder ud, men de nederste 40 pct., jf. OECD (2015). Men det vil trods alt stadig afspejle sig i tallene her.
3. Vi ser snævert på beskatning af arbejde. Danmark ligger højt på beskatning af forbrug – og til dels også ejendomsskatter.

Referencer

- Albrekt Larsen, C. og J. Goul Andersen (2004), *Magten på Borgen*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Andersen, L.H., H. Hansen, M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2012), *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdspapir 25. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Atkinson, A.B. og J.E. Søgaard (2016), »The long-run history of income inequality in Denmark«, *Scandinavian Journal of Economics*, 118(2): 264-91.
- Boje, P. og M. Kallestrup (2003), *Marked, erhvervsliv og stat*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, P.M, A.S. Nørgaard og N.C. Sidenius (2004), *Hvem skriver lovene?* Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Danmarks Statistik (2016), *Indkomster 2014*. København: Danmarks Statistik.
- Det Økonomiske Råd (2001), *Dansk økonomi. Efteråret 2001*, København: Det Økonomiske Råd.
- De Økonomiske Råd (2011), *Dansk økonomi. Efteråret 2011*, København: De Økonomiske Råd.
- De Økonomiske Råd (2016), *Dansk økonomi. Efteråret 2016*, København: De Økonomiske Råd.
- Ekspertudvalget om Fattigdom (2013), *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*. København: Ekspertudvalget om Fattigdom.
- Esping-Andersen, G. (2017), »Multidimensional omfordeling i velfærdsstater«, i Niels Ploug, red., *Økonomisk ulighed i Danmark*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 147-66.
- Goul Andersen, J. (2003), *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, J. (2004), *Et ganske levende demokrati*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, J. (2012), »Økonomisk bæredygtighed – politisk usikkerhed. Den danske velfærdsstat 1990-2012«, *Politica*, 44(3): 339-61.
- Goul Andersen, J. (2018), »Globalization and the Nordic Welfare States«, under udgivelse.
- Finansministeriet (2002), *Fordeling og incitamenter 2002*. København: Finansministeriet.
- Hacker, J.S. og P. Pierson (2011), *Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.
- Hermansen, M.N. (2014), »Effekter af en toårig dagpengeperiode på beskæftigelse og ledighed: En foreløbig evaluering af dagpengereformen«, Arbejdspapir 2014:3. De Økonomiske Råd.
- Huynh, D.T., M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2007), *Employment Effects of Reducing Welfare to Refugees*. Study Paper No. 15, Rockwool Foundation Research Unit.
- Marshall, T.H. (1950), *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2011), *Medborgerskab i Danmark*, København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Jahn, D. (2006), »Globalization as 'Galton's Problem': The Missing Link in the Analysis of Diffusion Patterns in Welfare State Development«, *International Organization*, 60(2): 401-31.
- Jonassen, A.B. (2014), *Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering*, SFI Rapport 2014:21. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Juul, J.S. (2017), Flere fattige og udsigt til stor stigning, AE Notat, 18. april.
- Juul, J.S. og L. Andersen (2017), »Lighed og skat«, i Niels Ploug, red., *Økonomisk ulighed i Danmark*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 109-28.
- Juul, J.S. og E. Bjørsted (2017), »52 mia. kr. i skattelettelser er primært gået til de rigeste«, AE Analyse, 23. august.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study*, I-II, Paris: OECD.
- OECD (2008), *Growing Unequal*, Paris: OECD.
- OECD (2011), *Divided we Stand*, Paris: OECD.
- OECD (2015), *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris: OECD.
- Pedersen, P.J. (2017), »Lønudvikling, løndannelse og økonomisk ulighed«, i Niels Ploug, red.,

Økonomisk ulighed i Danmark, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp.75-90.

Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard: Harvard University Press.

Rasmussen, F. og P. Andersen (2002), *Globaliserings økonomiske konsekvenser for Danmark*, Aarhus: Magtudredningen.

Rosholm, M. og R.M. Vejlin (2007), »Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants: Does Starthelp Help You Start«? IZA Discussion Paper No. 2720. Bonn: IZA.

Togebj, L., J.G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B.

Jørgensen og S.Vallgård (2003), *Magt og demokrati i Danmark*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

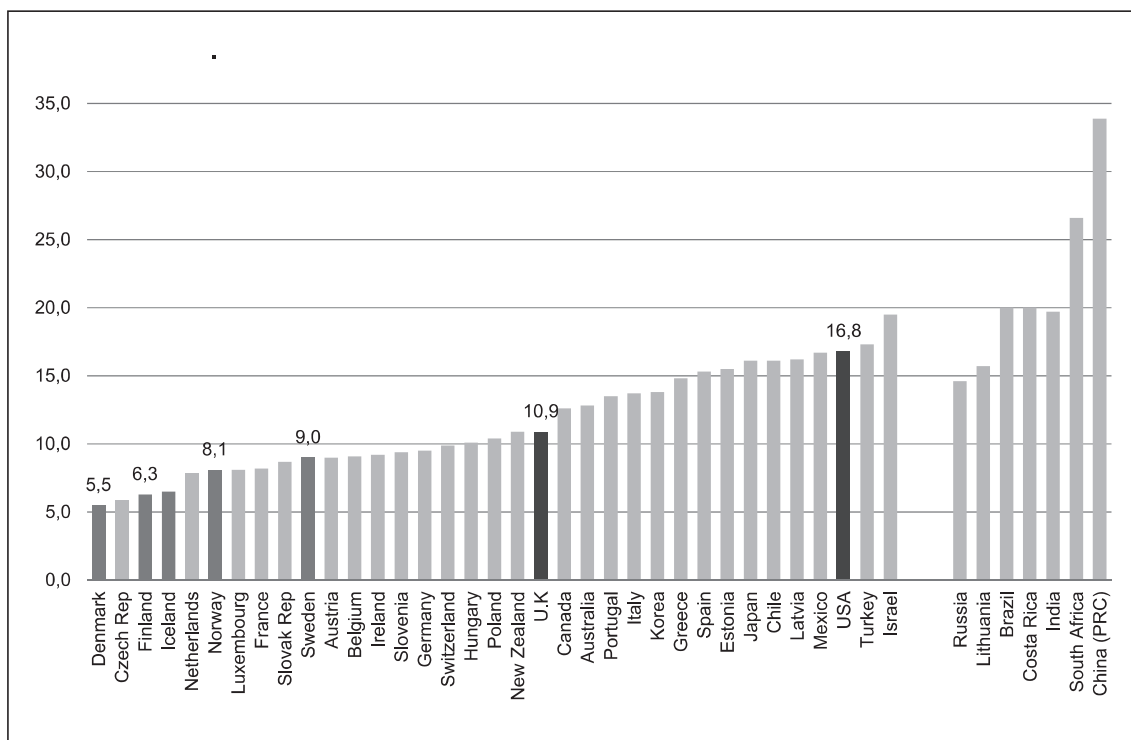
Van Kersbergen, K. og B. Vis (2014), *Comparative Welfare State Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wilkinson, R. og Pickett, K. (2010), *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, London: Penguin Books.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017), *Fordeling og Incitament 2017*, København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

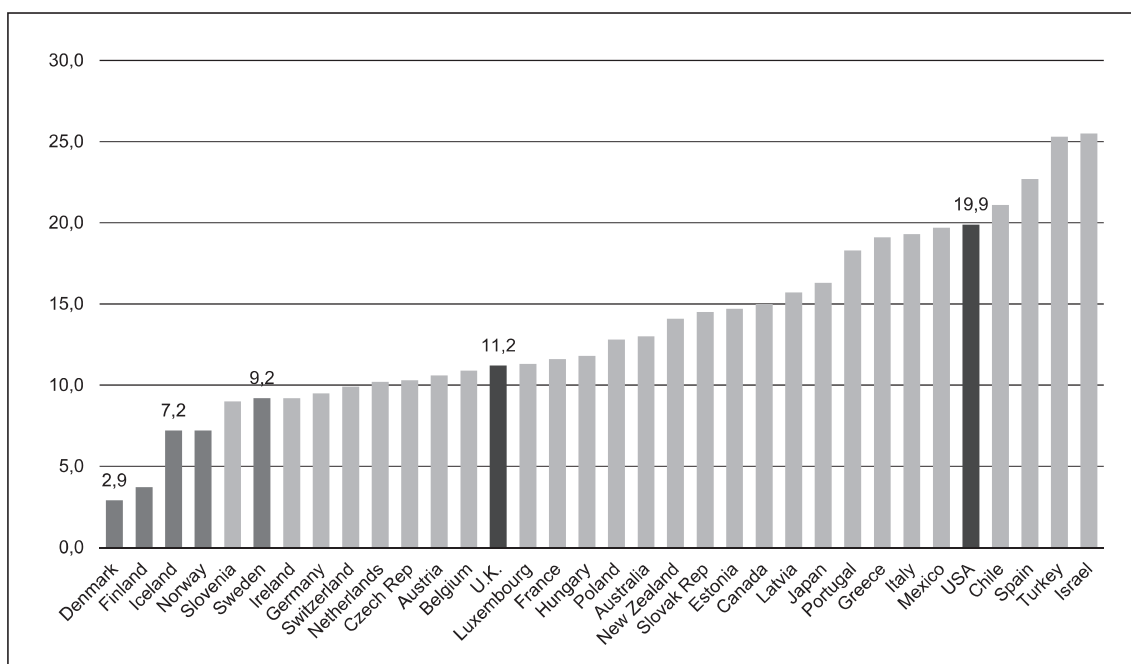
Bilag

Figur A1: Andel fattige (under 50 pct. af medianindkomsten). 2014 eller seneste år. Pct



Kilde: www.stats.oecd.org (OECD Income distribution and poverty by country). Læst 29.8.2017.

Figur A2: Børnefattigdom (0-17 årige), 2014 eller seneste år. Pct.



Kilde: Som Figur A1.

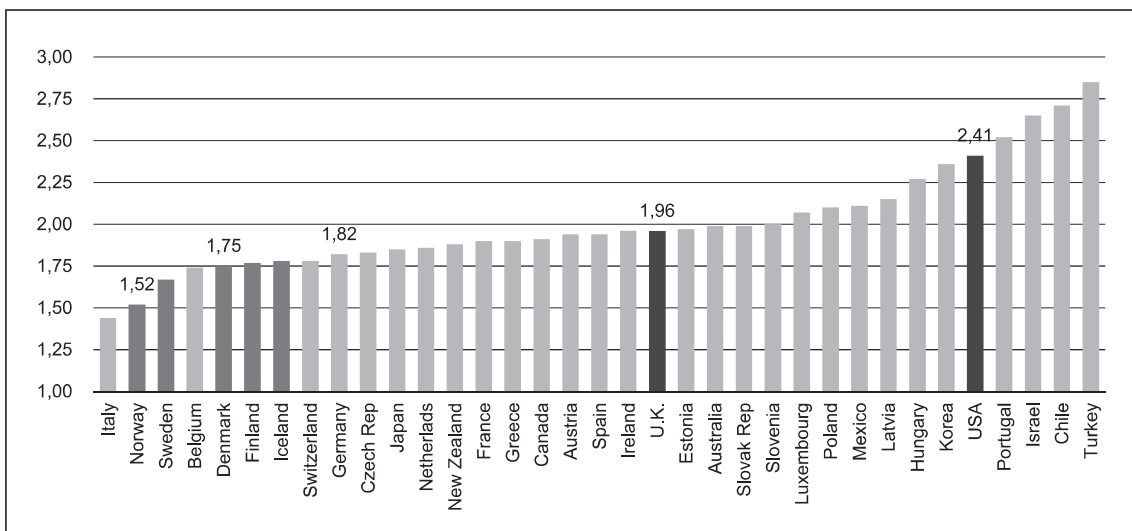
Tabel A1: Andel relativt fattige (under 50 pct. af medianindkomsten), 1975-2015. Pct.

	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014/15
Sweden	3.8	3.3	3.6	3.7	5.3	5.3	9.1	9.7*
Denmark	-	6.0	6.2	4.7	5.1	5.3	6.0	5.5
Finland	-	5.2	5.6	4.7	5.1	6.6	7.2	6.3
Norway	-	6.4	-	7.1	6.3	6.9	7.5	8.1
Iceland	-	-	-	-	-	6.3	6.7	6.5
NL	2.7	3.4	5.7	6.9	6.6	7.8	7.2	7.9
Germany	-	5.6	5.5	7.2	7.6	9.1	8.8	9.5
France	-	-	-	7.6	7.2	7.2	7.9	8.2
UK	6.2	6.7	13.7	10.5	11.0	12.0	11.0	10.9
USA	-	-	-	16.7	16.9	17.0	17.4	16.8

Kilde: Som Figur A1.

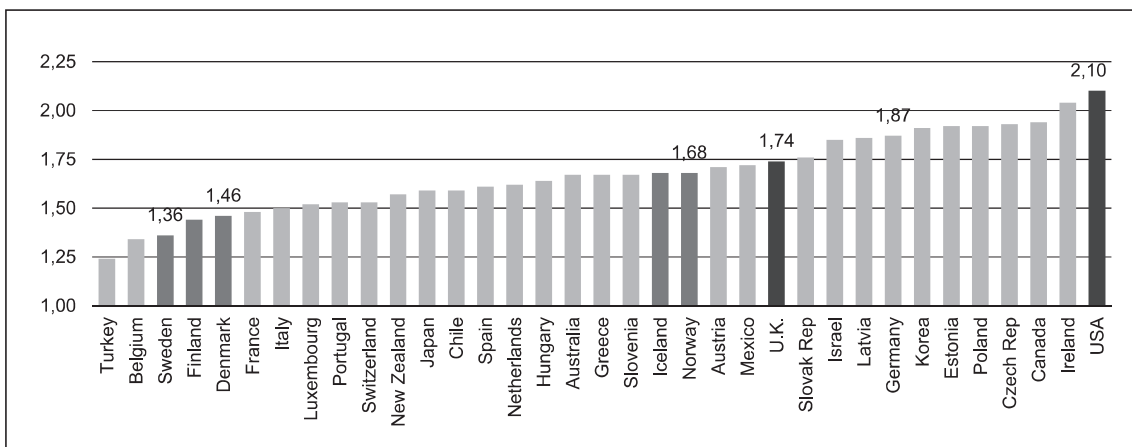
Anm. Der er (senest med virkning fra 2012, men nogle gange tilbageført) sket en ændring i OECD's indkomstbegreb. Det har ringe betydning for ovenstående lande, undtagen for Storbritannien i 2005, hvor skiftet synes at påføre serien en »kunstig« stigning på ca. 1 procentpoint. Formentlig er der reelt sket et lille *fald* i andelen af fattige fra 2000 til 2010.

Figur A3: Lønspredning i toppen. P90/P50 ratio. 2015 eller seneste år



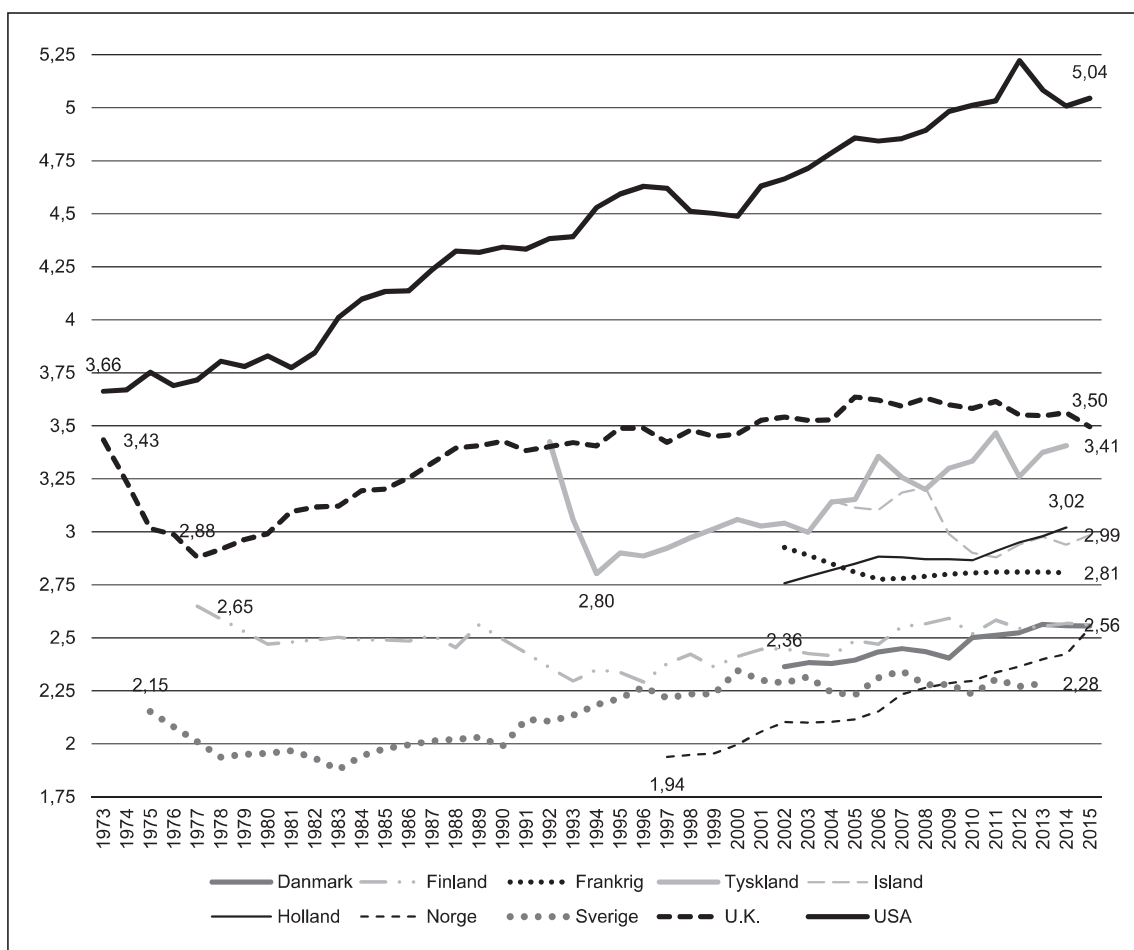
Kilde: www.stats.oecd.org (OECD Earnings Database. Full-time employed in dependent employment). læst 21.8.2017.

Figur A4: Lønspredning i bunden. P50/P10 ratio. 2015 eller seneste år



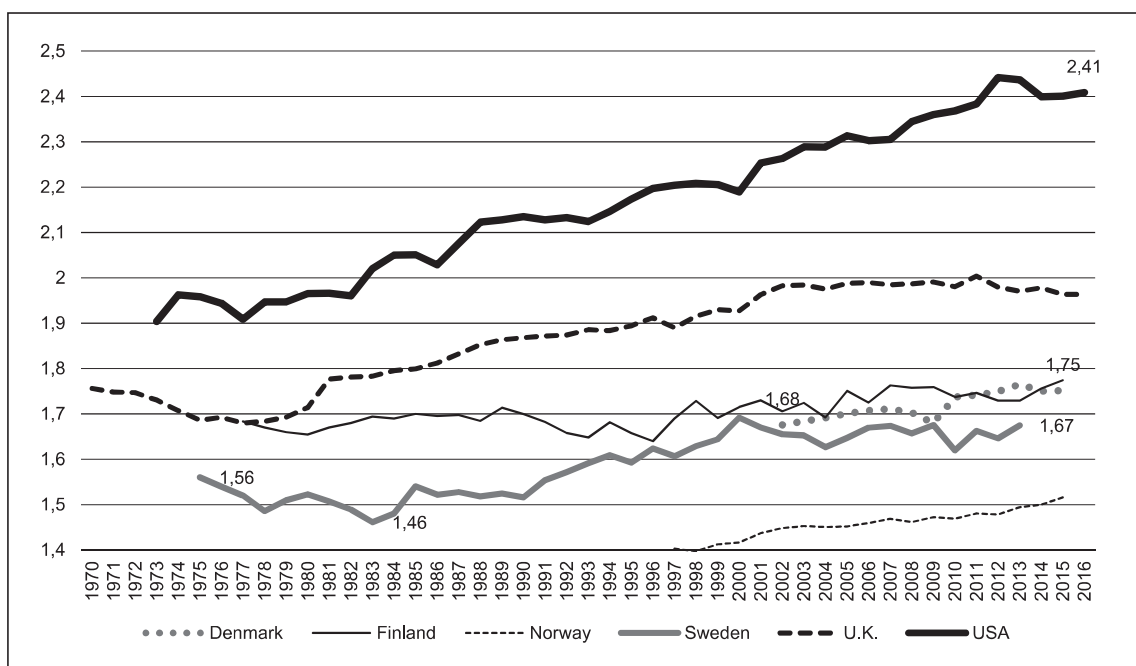
Kilde: www.stats.oecd.org (OECD Earnings Database. Full-time employed in dependent employment). læst 21.8.2017.

Figur A5: Lønspredning P90/P10, 1973-2015.



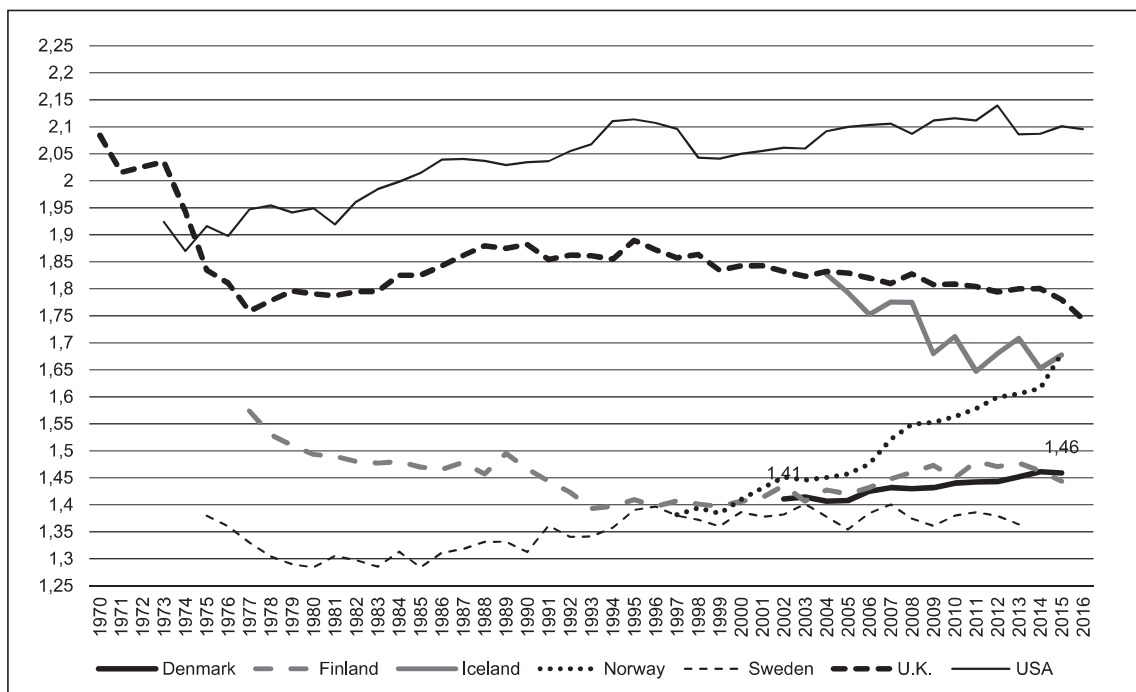
Kilde: Som Figur A3-A4.

Figur A6: Lønspredning P90/P50. Norden, USA og UK



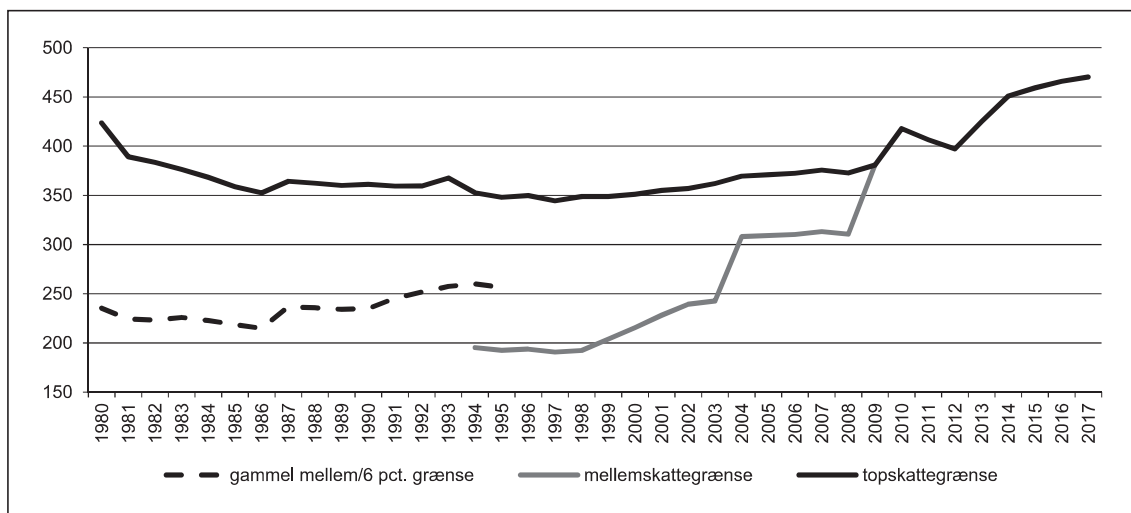
Kilde: Som Figur A3-A4.

Figur A7: Lønspredning P50/P10. Norden, USA og UK



Kilde: Som Figur A3-A4.

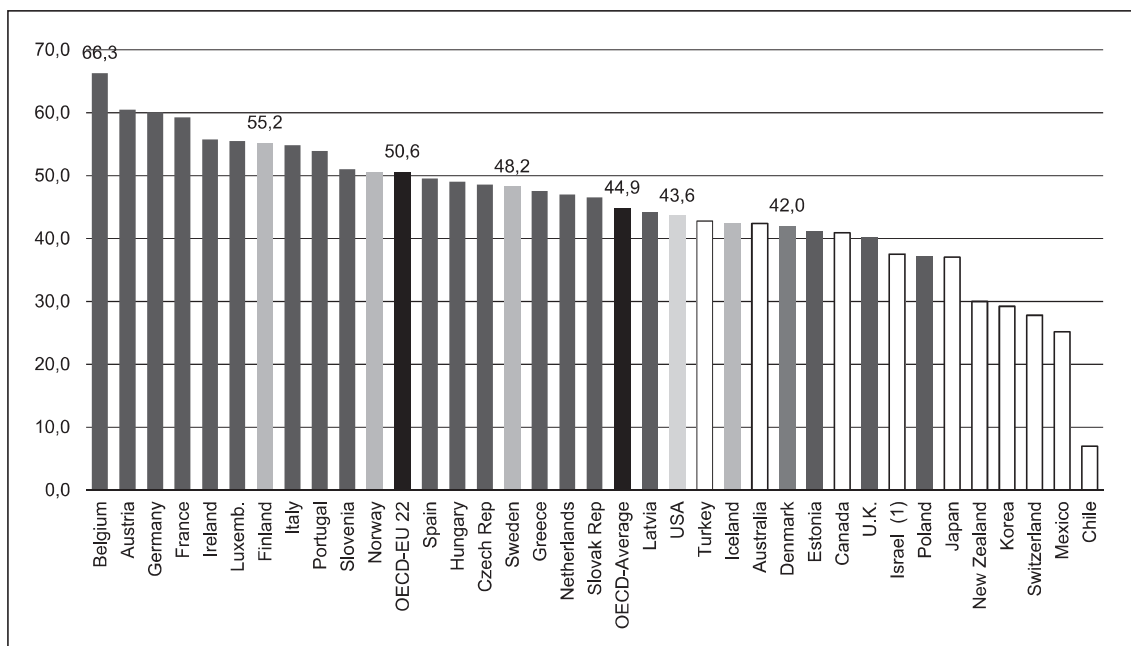
Figur A8: Mellem- og topskattegrænser omregnet til 2015-kroner



Deflateret med forbrugerpristallet.

Kilde: www.skat.dk samt forbrugerpristallet fra www.statistikbanken.dk.

Figur A9: Marginalskatteprocent for en gennemsnitsarbejder (single, ingen børn). 2016.
Pct. af bruttolønudgift



Kilde: OECD (2017). *Taxing Wages 2015-2016*. Paris: OECD. Tallene inkluderer obligatoriske sociale bidrag, arbejdsgiverafgifter mv.

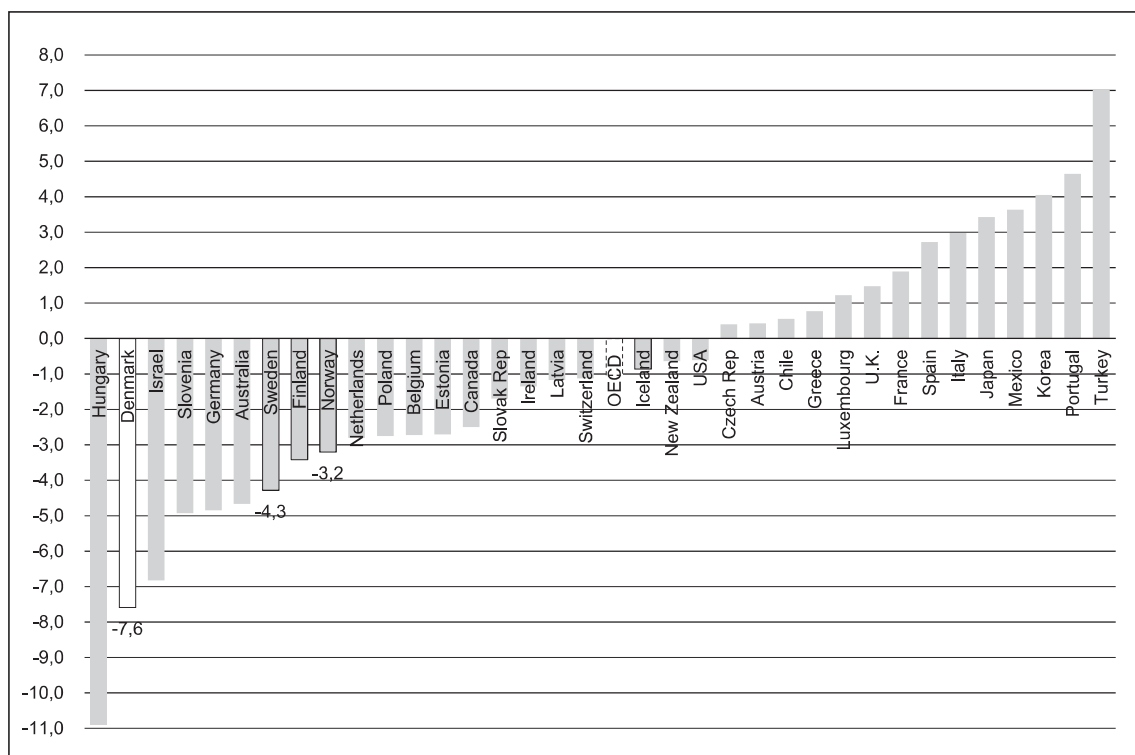
I Danmark var bruttolønudgiften for OECD's gennemsnitsarbejder 412.555 kr. i 2016.

*Tabel A2: Marginal- og gennemsnitsskatter på arbejde for forskellige kategorier.
Pct. af bruttolønudgift*

2016. Gennemsnitsarbejder DK = Ca. 412.500		Single, ingen børn Lønudgift som pct. af gennemsnitsarb.(AW)			Familie med to børn
		Lavtlønnet 67 pct. AW.	Gennemsnit 100 pct. AW	Højtlønnet 167 pct. AW	100+67 pct. AW
Skat i pct. af bruttolønudgift	Top (Belgien)	49.4	55.3	60.7	48.1
	EU 22	38.0	41.8	46.3	35.8
	Danmark	34.3	36.4	42.4	31.8
	Forskel Danmark – EU 22	-3.7	-5.4	-3.9	-4.0
Marginalskat (af sidst tjente krone)	Top (Belgien)	66.3	66.3	68.5	66.3
	EU 22	48.6	50.6	52.7	49.0
	Danmark	39.7	42.0	55.8	42.0
	Forskel Danmark – EU 22	-8.9	-8.6	+3.1	-7.0

Kilde: Som Figur A9.

*Figur A10. Ændring i skat på arbejde 2000-2016 for højt lønnet person
(167 % af gennemsnitssløn, enlig uden børn).
Ændring i samlet skat på arbejde i pct. af bruttolønudgift. Procentpoint*



Kilde: Som Figur A8.