

Velfærd og lønspredning

**Professor Niels Kærgård, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole og
Sekretariatschef Peder Andersen, Det økonomiske Råds sekretariat**

1. Indledning

Vi har siden midt i 1970'erne haft en høj ledighed her i landet, og det har været et afgørende politisk mål for alle partier at nedbringe denne. Et af de mest kontroversielle midler hertil har været øget lønspredning. Denne artikel indeholder en relativt generel diskussion af en sådan strategi.

I afsnit 2 og 3 argumenteres for, at en ligelig indkomstfordeling kan være et højt prioriteret mål, også selv om man ser bort fra alle altruistiske og næstekærlige betragtninger og holder sig til rene økonomiske argumenter. Men samtidig slås det fast, at lønindkomster i en markedsøkonomi ikke bliver bestemt ud fra retfærdighedsbetragtninger, men ud fra hensynet til allokeringen af knappe ressourcer. Argumentet for øgede lønninger i en markedsøkonomi er altså ikke urimelighed i aflønningen, men mangel på arbejdskraft.

I afsnit 4 og 5 ses på indkomstfordelingen i praksis, og det vises, at de dårligst stillede i Danmark ikke er lavtlønnede eller arbejdsløse, men de udstødte kontanthjælpsmodtagere m.v. Kan man hindre udstødning, kan det altså meget vel være, at lavere mindstelønninger øger ligheden.

Det er selvfølgelig langt mere acceptabelt at leve med lave lønninger, hvis disse ikke er permanente, men kun et indslusningsfænomen. Derfor er afsnit 6 helliget mobiliteten på arbejdsmarkedet.

Afsnit 7 ser på, hvilke instrumenter man har til at påvirke indkomstfordelingen, og afsnit 8 er en kort konklusion.

2. Argumenter for en ligelig indkomstfordeling

Det er tydeligt, at en lige indkomstfordeling bliver betragtet som et gode. Vi synger alle med på Grundtvigs »Og da har i rigdom vi drevet det vidt, når få har for meget og færre for lidt«. For at begrunde dette behøver man ikke tillægge menneskene næstekærlige og uegennyttige motiver. Mange begrunder lighedsidealene indenfor traditionelle økonomiske modeller med egoistiske agenter, der maksimerer deres egen nytte. Også i en sådan model er der gode argumenter for en udjævning af indkomsterne.

Det mest oplagte argument er et forsikringsargument. Ingen ved, hvad fremtiden bringer for en selv, og da slet ikke for ens måske mindreårige eller ufødte børn. En velfærdsstat med en effektiv social sikring og en betydelig indkomstudligning er en garanti for, at en selv og ens familie er sikret en nogenlunde økonomisk levestandard, selv om ulykken skulle ramme. Alternativt måtte man sikre sig ved tegning af private forsikringer mod ulykker, sygdom og arbejdsløshed og spare individuelt op til alderdommen. Sådanne forsikringer ville let blive uhensigtsmæssigt dyre, idet truede grupper først og fremmest ville være dem, der lod sig forsikre. Og forsikringsselskaberne kan ikke eller kun meget vanskeligt differentiere mellem truede og ikke

truede grupper (mange ville måske endda anse det for umoralsk, hvis de prøvede). En tvungen »forsikring« i form af en velfærdsstat er derfor en relativt billig ordning for gennemsnitsborgeren.

Det er også klart, at en nogenlunde lige indkomstfordeling fremmer et stabilt og fredeligt samfund. Meget fattige grupper kan blive tvunget ud i en eksistenskamp, hvor forbrydelser og optøjer forekommer at være en nærliggende mulighed. Man talte i forrige århundrede om fortvivlelsens selvhjælp. Revolutioner er altid forekommet som resultater af store indkomstforskelle, og at der er flere forbrydelser i slumkvarterer end i en velfærdsstat er også velkendt.

Hvor langt man vil gå i retning af mere filosofiske begrundelser for udligning er lidt af en smags sag. I grænsenytte-teoriens ungdom var man ikke så forsigtig med interpersonelle nyttesammenligninger, og da var det et ofte brugt argument, at man fik en større samlet nytte ved at flytte en krone f.eks. via beskatningen fra en rig til en fattig, fordi nytte af en krone ekstra er større hos en fattig end hos en rig på grund af pengenes aftagende grænse nytte.

I nyere tid har man ofte brugt Rawls samfundsfilosofi, i følge hvilken en situations rimelighed skal vurderes »gennem uvidenhedens slør«. Det vil sige, at man i princippet skal søge en indkomstfordelings retfærdighed fastlagt, uden at agenterne ved, hvilken plads de selv har i fordelingen. Også det skulle føre til en betydelig lighed. Når man fordeler en kage uden selv at vide, hvilket stykke man selv får, bliver stykkerne ret ens.

3. Lighed og markedet

Argumenterne i forrige afsnit har fået nogen til at drømme om et helt lige samfund. Men det har altid hørt hjemme i utopiens verden. Et samfund, hvor man yder efter evne og ny-

der efter behov, har aldrig eksisteret. Økonomerne arbejder – meget realistisk – med egen nytte som en dominerende drivkraft. Hvis ikke der er incitamenter til at foretage en handling, bliver den ikke foretaget. Man kan prøve at planlægge, styre og lovgive sig ud af problemerne, som man gjorde f.eks. i de østeuropæiske planøkonomier. Det er imidlertid ikke aktuel politik i Europa i dag og skal derfor ikke diskuteres her. Det eksplicite udgangspunkt er en markedsøkonomi, hvor ressourcerne herunder også arbejdskraften allokeres ved hjælp af prissignaler. I en sådan økonomi er lønnen som udgangspunkt ikke retfærdig og skal ikke være det. Lønnen skal derimod give incitamenter til, at arbejdskraften (og kapitalen) flytter derhen, hvor der er brug for den. Hvis der er knaphed på en faktor, der skal bruges i produktionen, må man lokke mere frem ved en høj aflønning, og omvendt hvis der er for mange i en bestemt branche, må de jages væk med en lav aflønning. Som gamle professor L.V. Birck formulerede det: »Jeg får en høj løn, ikke fordi jeg er klog, dygtig eller smuk, men fordi jeg er sjælden«. Det er ikke retfærdigt, men det er forhåbentligt effektivt.

Dette skal selvfølgelig ikke misforstås i retning af, at enhver, der er sjælden, får en høj løn, men forstås på den måde, at produktionsfaktorer, herunder arbejdskraft, aflønnes efter deres værdi for produktionen (værdien af deres grænseprodukt), og jo mere rigelig en produktionsfaktor er, jo mindre vil en ekstra enhed bidrage. Dette system har også sine egne ligevægtskabende mekanismer. Hvis dataloger er sjældne, vil de få en høj løn. Men det vil tiltrække folk til faget, og dermed konkurrere deres løn ned på en eller anden form for normal løn. Høje lønninger skulle derfor udlignes på længere sigt. Det betyder imidlertid ikke, at lønningerne på langt sigt bliver retfærdige i nogen absolut forstand. Det kan godt være, at der også på langt sigt vil være indkomstforskelle begrun-

det i befolkningens præferencer og evnefordeling, der ikke forekommer retfærdige. Hvis folk gerne vil lave noget kreativt eller have med børn at gøre, men ikke vil være bogholdere, kan det godt være, at keramikere og pædagoger fortsat vil have en lav løn, medens økonomer får en »urimelig« høj.

4. Indkomstfordeling i praksis

I praksis må indkomstfordelingen altid blive et kompromis mellem de i de forrige afsnit diskuterede hensyn. Man er nødt til at have incitamenter til hensigtsmæssige reallønninger, men næsten alle lande prøver også på at udligne de markedsbestemte bestemte indkomster ved hjælp af social- og skattelovgivning; og alle steder således, at der flyttes midler fra de velstående til de dårligt stillede. Typisk vil de markedsbestemte faktorlønninger således blive korrigeret i lighedsskabende retning, inden de bliver til disponible forbrugsmuligheder. En anden udlignende institution er familien; i nogle lande meget direkte som et led i et ikke offentligt sikkerhedsnet, og her i landet på den måde at en række personer med meget lav indkomst, f.eks. hjemmegående husmødre eller deltidsarbejdende ægtefæller, deler indkomst med en vellønnet ægtefælle.

I hvor høj grad indkomsterne skal udlignes, må til en vis grad blive et politisk spørgsmål. Det kan økonomisk teori eller empiri næppe give noget endeligt svar på, men økonomisk analyse kan bidrage med at pege på en række relevante problemstillinger og afvejninger.

Der er som nævnt ingen, der seriøst kan argumentere for fuldstændig lighed, og heller ingen der ikke vil korrigere de markedsbestemte faktorlønninger. Det bliver således hele tiden en afvejning af, om den nuværende balance er optimal, og hvis den ikke er, i hvilken retning den så skal korrigeres. Ved denne afvejning må en række teoretiske og empiriske hensyn tages i betragtning. En del

af de forstillinger, mange har om, hvordan verden faktisk ser ud, er måske ikke holdbare.

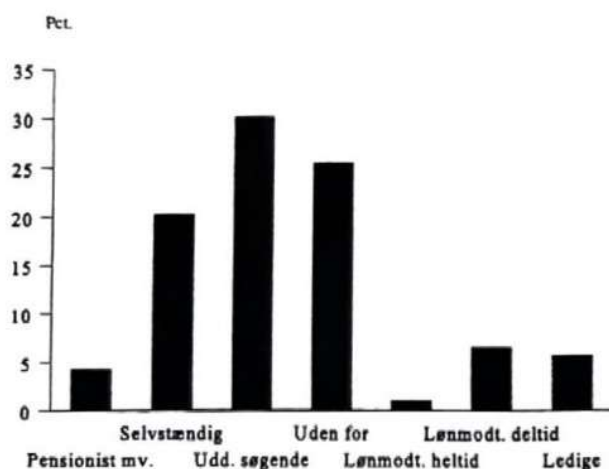
5. De svagest stillede

Hvis man skal diskutere, hvem de svage er, og hvem der bliver glemt i vores moderne velfærdsstat, kan det være nyttigt at se på andelen af fattige i forskellige grupper. Nu er fattige jo dels et relativt værdiladet ord og dels relativt upræcist. Mange med meget små indkomster føler sig rige og føler ihvertfald, de har et rigt liv, medens andre med langt højere indkomster føler sig »fattige«. Endelig kan man jo diskutere, om det skal måles absolut, som dem der ikke har til de livsnødvendige fornødenheder, eller det skal måles relativt. Hvad der er hensigtsmæssigt kommer an på, hvad man skal bruge målet til. Under alle omstændigheder må ethvert mål imidlertid bruges med forsigtighed.

I Det økonomiske Råds formandskabs rapport fra december 1996 blev der gennemført en statistisk analyse af befolkningen med henblik på at identificere lavindkomstgrupperne i Danmark. En hyppigt anvendt grænse for lavindkomster er halvdelen af medianindkomsten i befolkningen, jf. Pedersen og Smith (1996). I undersøgelsen fra formandskabet blev denne grænse anvendt for husstande og beregnet til ca. 50.000 1992-kroner i årsindkomst. Ca. 7,5% af befolkningen var i denne gruppe. I fig. 1 er andelen af husstande med en sådan lav indkomst vist for forskellige befolkningsgrupper.

Det er helt oplagt, at de lavtlønnede er hyppigst blandt selvstændige, uddannelsesøgende og dem udenfor, medens heltids- og for den sags skyld også deltidsbeskæftigede – lønmodtagere eller ledige har en langt mindre risiko.¹

Figur 1. Andelen af personer med lavindkomst i forskellige hovedaktivitetsgrupper, 1992.



Kilde: Det økonomiske Råds formandskab (1996) side 134

Af disse grupper kan de studerende næppe siges at være noget problem. De har ganske vist en lav aktuel indkomst, men vil typisk få en relativt høj livsindkomst. En forbedring af de studerendes vilkår vil således øge den aktuelle lighed, men resultere i en skævere fordeling af livsindkomsterne.

De selvstændige er et særligt problem, idet de har væsentlig mere svingende indkomster end lønmodtagerne. For et tilfældigt år vil det således gå godt for nogen selvstændige, medens det vil gå skidt for andre. Det viser sig således, at der er relativt mange selvstændige både i de meget lave og i de meget høje indkomstintervaller. Men selvfølgelig er der en række selvstændige, der har mere permanent lave indkomster. Disse falder i flere grupper. Der er reelle indkomstproblemer for en række små håndværkere og butiksindehavere i brancher i tilbagegang, men der er også en række, der bevidst har valgt et friere arbejdsliv, som de kan styre selv, f.eks. giver en række mindre kunsthåndværk næppe noget større økonomisk udbytte, men måske alligevel en høj tilfredsstillelse for indehaveren.

Der er imidlertid næppe nogen tvivl om, at de fleste reelle problemer ligger i grupper »uden-

for«. Det er unge uden erhvervsindtægt, som ikke er i uddannelse, og kontanthjælpsmodtagere der ikke er på arbejdsmarkedet. Det er de af arbejdsmarkedet udstødte.

Den tydelige implikation af dette er, at en øget lønspredning ikke nødvendigvis giver større spredning i indkomsterne. Hvis f.eks. en lavere mindsteløn og en øget lønspredning resulterer i, at færre udstødes af arbejdsmarkedet, så kan en større lønspredning resultere i en mere ligelig indkomstfordeling. De laveste indkomster er jo ikke de lavtlønnede, men de udstødte. Da Det økonomiske Råds formandskab i 1994 regnede på virkninger af en øget lønspredning, var den eneste gruppe, der fik gevinst af det, de 10% med lavest indkomst (Det økonomiske Råds formandskab, 1994 side 124).

Når man kæmper for en mere solidarisk lønfordeling, er virkningen også en mindre solidarisk fordeling af beskæftigelsen og en udstødning af de mindst effektive, der ikke har en produktivitet, der modsvarer den højere løn. Det er ingen kunst at skaffe en høj løn til de hurtige, unge og effektive, hvis man accepterer, at alle andre udstødes. Ligeledes kan der skaffes job til alle, hvis man er ligeglad med, hvilken løn de får. Kunsten er at skaffe en nogenlunde passende beskæftigelse til en rimelig løn. Der er et meget stort spring fra den danske velfærdsstat til den amerikanske konkurrenceøkonomi, og der er meget få her i landet, der synes de amerikanske lavtlønsjob er noget at stræbe efter. Men er vi sikre på, at den danske balance er den helt rigtige? Så sikre, at vi afviser enhver debat om emnet? Svaret må vel bl.a. afhænge af, hvordan det går de lavest lønnede på længere sigt.

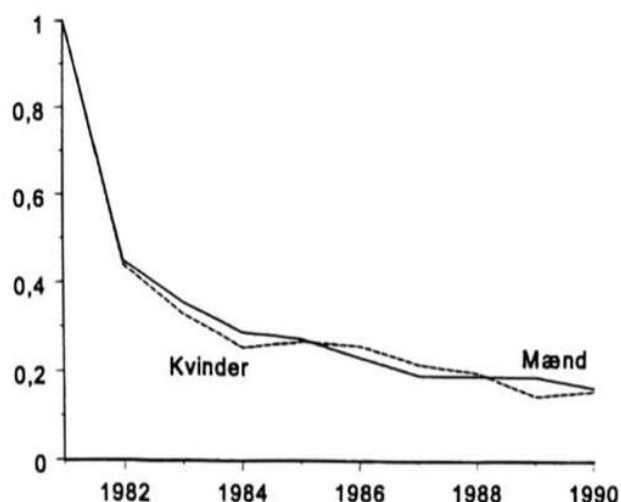
6. Lavt lønnedes fremtid

Det har været hele ideen i det forrige, at lighed er et centralt mål, men at man kan blive nødt til at acceptere en større spredning i lønningerne, end man strengt taget ønsker,

for at hindre udstødning af de svagest kvalificerede. I hvor høj grad en øget lønspredning er acceptabel må afhænge af, hvor stabil den er. Der er næppe nogen, der har ondt af, at studerende og lærlinge har lave lønninger, fordi de har udsigt til en måske endda særdeles høj livsløn. Det afgørende spørgsmål er altså om personer, der beskæftiges på en eller anden form for mindsteløn, vedbliver med at have lave lønninger.

Det ser heldigvis ud til, at en betragtelig del af dem ikke gør. I fig. 2 er vist, hvor mange af de 10% lavest lønnede i 1981, der stadig er blandt de 10% lavest lønnede i 1982, 1983, ... 1990.

Figur 2. Lønmobiliteten for lønmodtagere i nederste decil i 1981 i lønfordelingen, 1981-90



Kilde: Bingley, Bjørn og Westergaard (1994) og Det økonomiske Råds formandskab (1994) side 98.

Allerede i 1982 er over halvdelen rykket højere op i indkomstfordeling, og efter en 3-4 år er kun omkring 20% tilbage i lavtlønsgruppen. Disse 20% synes imidlertid også at forblive i lavtlønsgruppen.

Også undersøgelserne i OECD (1996) og Det økonomiske Råds formandskab (1996, side 141-147) indikerer, at Danmark har en relativt

høj indkomstmobilitet. Hver tredje lavtlønnede (her defineret som dem med under 65% af medianlønnen) opnåede fra 1988 til 1992 en lønstigning på over 30% af medianlønnen. Det er dog især de lavtlønnede mænd, der har succes, medens færre kvinder når de store lønstigninger.

7. Hvilke instrumenter er der

I de forrige afsnit er fordele og ulemper ved en øget lønspredning diskuteret, men i en markedsøkonomi har en sådan diskussion en vis akademisk karakter. Mindstelønnen og lønspredningen er jo ikke økonomisk-politiske instrumenter. Man kan kun indirekte påvirke disse størrelser. Vi har ikke her i landet en lovmæssig fastlagt mindsteløn. Mindstelønningerne i Danmark er en del af de kollektive overenskomster, hvori der er fastlagt mindstelønninger på fag-, branche- og virksomhedsniveau. I mange virksomheder sætter man endda en ære i ikke at ansætte folk på mindstelønnen, men »give en ordentlig løn« (eller sagt på en anden måde man ansætter ikke de svagest kvalificerede, men prøver at lokke de bedre kvalificerede til med en lidt højere løn).

Bunden i lønskalaen er jo imidlertid ikke fastsat tilfældigt. Den afhænger af dagpengesystemet, sociallovgivningen, skattesystemet mv. Det er klart, at arbejdsløshedsunderstøttelsen og kontanthjælpens højde lægger en bund under lønfordelingen. Hvis man vil øge lønspredningen, er det denne lovgivning, der er instrumentet. Det, det drejer sig om, er at give arbejdsløse og kontanthjælpsmodtagere incitamenter til at være meget aktive og lidet kræsne i deres jobsøgning, og samtidig give virksomhederne incitamenter til at ansætte personer med lave kvalifikationer.

Hvor meget, man skal bruge pisk og hvor meget gulerod, er i høj grad et politisk spørgsmål. Men det er næppe rimeligt at anvende ens regler for alle. Der må være

forskel på, hvordan man behandler en ung, der aldrig har fået fodfæste på arbejdsmarkedet, og en familieforsørger, der uforskyldt mister sit job efter mange år på arbejdsmarkedet. Dette kan føre til betragtninger om, at længden, man har ret til dagpenge, og dækningsgraden måske bør afhænge af ancienniteten på arbejdsmarkedet.

Der er ingen tvivl om, at reformerne i forbindelse med finanslovsforliget i efteråret 1995 har taget et stort skridt i den rigtige retning. Meget tyder på, at man stort set har løst problemerne for de unge. Man kunne godt forestille sig, at politikerne ville gå videre efter samme ideer.

8. Konklusion

Denne artikel har peget på, at det ikke er åbenbart, at øget lønspredning er uligheds-skabende. Hvis man kan hindre udstødning, kan det tværtimod måske øge ligheden.

Det kan også meget vel være, at en kort periode på en lav indslusningsløn kan give dårligere uddannede folk fodfæste på arbejdsmarkedet, og dermed måske en højere livsindkomst. For de dårligst uddannede er erhvervserfaring givetvis deres bedste chance for en tilfredsstillende erhvervskarriere.

For ikke at blive misforstået kan det være nødvendigt at slå fast, at dette er en kort artikel, der specifikt diskuterer lønspredning. Det er ikke en afbalanceret diskussion af alle instrumenter til bekæmpelse af ledigheden; en sådan findes i Det økonomiske Råds formandskab (1995, side 67-80). Når uddannelse mv. ikke behandles, er det altså ikke for at afskrive uddannelsespolitikens betydning; den er i øvrigt behandlet i Det økonomiske Råds formandskab (1995, kap. 3).

Det ligger imidlertid i interessen for lønspredningen, at man næppe kan bekæmpe ledigheden effektivt uden brug af alle til rådighed

stående midler. Og blandt disse midler er både uddannelsespolitik og påvirkning af lønstrukturen vigtige brikker. Ingen af dem er i sig selv løsningen, men næppe nogen af dem kan undværes.

Jo flere instrumenter man afskriver, jo hårdere må man bruge de resterende. Kunsten er at binde en buket, hvor ingen blomster er for dominerende. Man bør tilstræbe at løse velfærdsstatens problemer ved mange mindre justeringer. Alternativet kan let blive enten en permanent høj ledighed, hvilket kan få alvorlige langsigtede personlige og samfundsmæssige konsekvenser, eller et manglende socialt sikkerhedsnet som i USA. Vil man ingen af disse yderpunkter, er en nøgtern debat om en finere afvejning af instrumenterne nødvendig.

Note

1. Når der overhovedet er heltidsbeskæftigede lønmodtagere i denne gruppe, skyldes det, at det er husstandsindkomster korregeret for familiestørrelsen. Der er altså tale om børnerige familier med en enkelt lav lønindkomst.

Litteratur

- Bingley, P., N. Bjørn og N. Westergaard (1994) *Determination of Wage Mobility in Denmark in the 80's. Centre for Labour Market and Social Studies, Århus.*
- Det økonomiske Råds formandskab (1988) *Dansk økonomi, juni 1988* (specialkapitlerne III-V om manglende incitament til løntilbageholdenhed, solidarisk lønpolitik eller solidarisk beskæftigelsespolitik og ansættelsestryghed), København.
- Det økonomiske Råds formandskab (1994) *Dansk økonomi, juni 1994* (special kapitel III: Mindsteløn og beskæftigelse side 81-140), København.
- Det økonomiske Råds formandskab (1995) *Dansk økonomi foråret 1995* (special kapitel II: Instrumenter mod strukturledighed og kapitel III: Uddannelse), København.
- Det økonomiske Råds formandskab (1996) *Dansk økonomi efteråret 1996* (special kapitel IV:

Indkomstulighed og indkomstmobilitet side 91-154), København.
OECD (1996) *Employment Outlook, July, 1996*, Paris.

Pedersen, P.J. og N. Smith (1996) Lavindkomster i Danmark, 1976-1990, i *Den nordiske fatigdomen, udvikling og struktur*, Tema Nord 1996:583, Social- og hälsovård, Nordisk Ministerråd.