

Målkonflikten imellem opnåelse af en lav arbejdsløshed og en lille indkomstspredning

Cand.merc. Jørgen Staadsen Petersen

I et markedsøkonomisk samfund eksisterer der tilsyneladende en målkonflikt imellem målsætningerne om både at have en lav arbejdsløshed og en lille indkomstspredning.

Kigger vi på dette problem i et internationalt perspektiv, er det let at nævne lande, som har en arbejdsløshed, der er væsentligt mindre end hvad vi har her i landet. Her kan man eksempelvis nævne lande som USA, Japan, Holland, Luxembourg¹ og Schweiz,² men ingen vil vel benægte, at der i disse lande findes en indkomstspredning, som er væsentligt større end hvad vi har her i landet. Tilsvarende er et land, som New Zealand, blevet kendt på at have lavet en markant reduktion af deres arbejdsløshed på baggrund af nogle reformer, som samtidigt har medført en betydelig stigning i indkomstspredningen.

Tilsvarende skriver Det Økonomiske Råd i deres rapport fra juni 1994 (afsnit III.8), at en nedsættelse af mindstelønningerne her i landet vil have en betydelig beskæftigelseseffekt. Hermed anbefaler Det Økonomiske Råd i realiteten, at vi her i landet burde bekæmpe arbejdsløsheden via en større indkomstspredning. Det Økonomiske Råd siger også selv, at en nedsættelse af mindstelønningerne vil medføre en større indkomstspredning for specielt dem der er i arbejde.

Det Økonomiske Råd³ mener derimod, at en nedsættelse af mindstelønningerne her i landet ikke vil have en nævneværdig påvirkning på fordelingen af de disponible indkomster i samfundet som helhed. Dette er dog næppe holdbart af flere årsager.

- Dels er det yderst tvivlsomt, om Det Økonomiske Råd's antagelse om at indkomstgrupperne med de laveste indkomster opnår en bedre livsindkomst når mindstelønnen sættes ned, selv om disse personer herved opnår mere beskæftigelse.
- Dels vil et lavere skattetryk, som følge af lavere udgifter til dagpenge m.m., i høj grad komme dem til gode som har de store indkomster.
- Dels vil en nedsættelse af mindstelønningerne betyde et højere aktivitetsniveau, som følge af en bedre konkurrenceevne, og en heraf følgende lempeligere økonomisk politik. Dette vil bl.a. også påvirke de højlønnede personers muligheder for lønstigninger, når der kommer øget efterspørgsel efter deres arbejdskraft.

Hvis en nedsættelse af mindstelønningerne ikke medfører en større indkomstspredning, hvorfor er en sådan nedsættelse af mindstelønningerne ikke for længst blevet gennemført? Ingen benægter jo, at en sådan nedsættelse vil medføre en øget beskæftigelse. Det

eneste som der er diskussion om er, hvor stor en beskæftigelsesforøgende effekt dette vil medføre.

Kigger vi på den politik, som der eksempelvis er blevet ført i Sverige og Danmark inden for sidste 20-30 år, må man vel sige, at denne politik i høj grad er gået ud på både at opnå en lav arbejdsløshed og en beskeden indkomstspredning.

Ser vi på målsætningen om en beskeden indkomstspredning i et internationalt perspektiv, kan man vel godt sige, at denne målsætning i høj grad er opnået, og det i både Sverige og Danmark. Eksempelvis er det vanskeligt at nævne lande, som har en lavere indkomstspredning end hvad vi har i disse to lande. Målsætningen om en lav arbejdsløshed kan derimod ikke siges at være opnået, og det i hverken Sverige eller Danmark.

I Sverige har arbejdsløsheden inden for de sidste 5 år været kraftigt stigende. Samtidig hermed har de i Sverige en meget anspændt økonomi, hvor der jævnligt tales om nedskæringer og besparelser. Dette kan som bekendt hurtigt betyde nye signeringer i arbejdsløsheden. Derfor må den svenske arbejdsløshed siges at være et problem af relativt permanent karakter, og ikke blot et forbigående problem.

I Danmark har vi fortsat en stor arbejdsløshed,⁴ selv om arbejdsløsheden på det seneste har været noget faldende. Samtidigt bør vi huske, at vi her i landet har meget store vanskeligheder ved at skabe balance i statsfinanserne. Og når statsfinanserne i 1997 skal bringes i balance – som den nuværende regering p.t. fortsat har som officielt mål – vil de heraf følgende offentlige besparelser eller skat-testigninger igen have en uheldig indvirkning på arbejdsløsheden. Samtidigt er der på det danske arbejdsmarked tydelige tegn på begyn-

dende flaskehalsproblemer med heraf følgende risiko for ukontrolable lønstigninger.

Angående den rent tekniske begrundelse for at disse to målsætninger er vanskelige at kombinere, bør det bemærkes, at en høj grad af indkomstudjævning automatisk medfører, at ressourceallokeringsprocesserne hæmmes i deres funktion. I ekstreme tilfælde kan ressourceallokeringsmekanismerne endda blive sat ud af kraft.

At ressourceallokeringsmekanismerne har sværere og sværere ved at fungere jo større indkomstudjævningen i et samfund bliver, må anses som et problem, for i et dynamisk markedsorienteret samfund er det vigtigt, at ressourceallokeringsprocesserne fungerer optimalt. Dette gælder også for allokeringen af de rent menneskelige ressourcer. Eksempelvis bevirker et arbejdsløshedsunderstøttelsessystem – som giver en høj kompensationsgrad ved arbejdsløshed – at arbejdstagernes geografiske og faglige mobilitet formindskes, hvilket let kan være medvirkende til at skabe flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet.

Tilsvarende har en høj marginal indkomstbeskatning også en meget uheldig påvirkning på de lønomkostninger, som en arbejdsgiver skal påtage sig, for at få velkvalificerede arbejdstagere til at flytte efter et arbejde.

Ligeledes har en høj grad af indkomstudjævning også en uheldig indvirkning på befolkningens initiativrighed. Eksempelvis betyder det forhold, at man kan opnå en høj livsindkomst ved at arbejde som ufaglært i hele ens arbejdsliv, at det økonomiske incitament til bl.a. at tage en uddannelse og/eller til at opstarte egen virksomhed forsvinder. Og i et højt udviklet moderne samfund har man i høj grad brug for at folk tager en god uddannelse og/eller opstarter egen virksomhed. I Danmark er det eksempelvis tydeligt, at antallet

af personer som opstarter egen virksomhed, i dag ligger på et meget lavt niveau.

Ønsker vi at undersøge udviklingen i indkomstspredningen her i landet inden for de seneste 20-30 år, så findes der ingen undersøgelser, som belyser denne udvikling systematisk. Det eneste som findes er undersøgelser af enkeltstående år og kortere delperioder. Blandt andet lavede lavindkomstkommissionen en systematisk undersøgelse af udvikling i indkomstspredningen, men de sluttede deres undersøgelser i 1980 og offentliggjorde deres betænkning i 1981. Tilsvarende har Finn Kenneth Hansen lavet en undersøgelse af indkomstfordelingen her i landet siden 1976.⁵

Bortset fra dette, er vi nødsaget til at tage udgangspunkt i Statistisk tiårsoversigt over udviklingen i indkomstspredningen, når denne udvikling skal undersøges. Her belyses udviklingen i indkomstspredningen på basis af enten befolkningens skattepligtige indkomst eller på basis af den personlig indkomst. Problemet med at lave en undersøgelse af indkomstspredningen på denne baggrund er, at begrebet skattepligtig indkomst ikke er et statisk og entydigt begreb. Dette hænger sammen med, at begrebet skattepligtig indkomst udspringer af skattelovgivningen.

Her må der dog siges, at der ikke findes nogen tilgængelige oplysninger, som er bedre som grundlag for en sådan undersøgelse end opgørelserne fra Danmark statistik. Samtidig kan man sige, at det må antages, at den skattepligtige indkomst giver et rimeligt godt billede af indkomsterne og deres spredning, for ellers ville de ikke være velegnet, som grundlag for skatteberegningen. Hvis der eksempelvis var systematiske fejl og unøjagtighed i beregningen af den skattepligtige indkomst – og det både fra person til person og over tid – ville man ikke kunne sige, at skatteberegningen her i landet er ensartet.

Bedømmer vi udviklingen i indkomstspredningen siden 1970 og frem til i dag på baggrund af udviklingen i talmaterialet fra statistisk tiårsoversigt, tegner der sig et interessant billede. Deler vi denne periode op i 3 delperioder, og starter med perioden fra 1970 til 1978 kan vi se, at den maksimale udjævningsgrad i denne periode er faldet betydeligt. Dette peger på at indkomstspredning i den første periode er faldet væsentligt. Se tabel 1.

Lavindkomstkommissionens betænkning s. 39-43 peger ligeledes på, at der er sket et fald i indkomstspredningen i denne periode. Specielt peger de på at der er sket et fald i lønforskellene i denne periode.

Tabel 1: Udviklingen i spredningen af den skattepligtige indkomst belyst ved den maksimale udjævningsgrad i perioden 1970-1978.

År	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Den maksimale udjævningsgrad	38,8	37,1	36,4	35,2	34,5	34,1	33,3	32,0	31,2

Kilde: Danmarks statistik, Statistisk tiårsoversigt 1981 s.99

Anm.: Den maksimale udjævningsgrad er den procentdel af den samlede indkomstmasse, som skal flyttes fra indkomster over gennemsnittet til indkomster under gennemsnittet, for at få en fuldstændig udjævning af indkomsterne. En høj talværdi er således udtryk for en stor indkomstspredning.

I perioden fra 1978 til 1984 er billedet derimod ikke helt så klart. Her kan man diskutere,

om der i denne periode er sket en fald i indkomstspredning eller ej. Se tabel 2.

Tabel 2: Udviklingen i spredningen af den skattepligtige indkomst i perioden 1970-1978 for både enlige, ægtepar og (enlige og ægtepar) i kombination.

År	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Den maksimale udjævningsgrad for: Enlige	31,3	29,7	29,7	30,1	30,1	29,7	28,9
Ægtepar	20,5	20,0	20,5	21,1	20,4	19,7	19,1
Enlige og ægtepar	29,9	29,8	30,2	30,8	30,7	30,3	29,9

Kilde: Danmarks statistik, Statistisk tiårsoversigt 1987 s.47

Udviklingen i den maksimale udjævningsgrad tyder på en relativt stabil udvikling i indkomstspredningen i denne periode. Dog kan man på baggrund af dette talmateriale diskutere, om der her findes antydninger af en faldende tendens i indkomstspredningen eller ej. En stigende tendens kan der derimod på denne baggrund næppe være tale om.

I den sidste periode, og det vil sige fra 1984 og frem til 1992, må udviklingen i indkomstspredningen bedømmes til at være aftagende. Dette kommer til udtryk ved at Gini-koefficienten (Statistisk tiårsoversigt 1995 s. 52) er faldende. Se tabel 3.

Tabel 3: Udviklingen i indkomstspredningen belyst ved Gini-koefficienten i perioden 1984-1992

År	1984	1986	1988	1990	1992
Gini-koefficient	0,41	0,40	0,40	0,39	0,39

Kilde: Danmarks statistik, Statistisk tiårsoversigt 1995 s.52

Anm.: Danmark statistik bruger i dag Gini-koefficienten til belysning af indkomstspredningen. Jo mere ulig indkomstfordelingen er, jo større vil Gini-koefficienten være. Gini-koefficienten er opgjort på baggrund af Danmark Statistik's opgørelser af den personlige indkomst, og ikke af den skattepligtige indkomst.

Man kan altid diskutere hvor kraftigt et fald i indkomstspredningen dette talmateriale giver grundlag for. Derimod kan der på denne baggrund ikke være tvivl om, at indkomstspredningen i denne periode har været aftagende.

På denne baggrund må vi derfor kunne konkludere, at indkomstspredningen siden 1970 og frem til i dag har været væsentligt aftagende over perioden som helhed. Specielt i perioden fra 1970-78 har der været et betydeligt fald i indkomstspredningen.

Finn Kenneth Hansen kommer derimod i sin undersøgelse⁶ frem til at indkomstspredningen her i landet er relativt stabil, men han går også uden om perioden 1970-76 hvor den største reduktion i indkomstspredningen har fundet sted.

Går vi tilbage og kigger på indkomstspredningen i 1960'erne, må vi konstatere, at udviklingen i indkomstspredningen i denne periode har været relativt stabil. Se eksempelvis Statistisk tiårsoversigt 1970 s.74. og 1975 s.80

Med udgangspunkt i ovenstående reduktion i indkomstspredningen siden 1970, er det interessant at bemærke, at samtidig med at den

faldende indkomstspredning i 1970'erne slog igennem, begyndte arbejdsløsheden her i landet at stige betydeligt.

Traditionelt er det altid blevet sagt, at det var olieprisstigningerne i midten og slutningen af 1970'erne som forårsagede arbejdsløsheden her i landet. Derimod kan man lige så godt sige, at betydelige råvareprisstigninger (som eksempelvis olieprisstigninger) altid vil medføre et indkomsttab for dem der er afhængige af en sådan råvare.

På denne baggrund kan man således sige, at problemet her i landet var (og i høj grad stadig er) at vi har et arbejdsmarkedssystem, som sikrer lønmodtagerne – herunder specielt de lavestlønnede – fuld lønkomensation ved eksempelvis forbrugerprisstigninger.

Det var jo først pr. 1/1-1980 at olieprisstigningerne blev holdt uden for beregningen af det lønregulerende pristal.⁷ Samtidig erkender alle jo i dag, at lønstigninger medfører øget arbejdsløshed. Dette vil med andre ord sige, at først efter at næsten alle olieprisstigningerne var slået igennem, blev olieprisstigningerne holdt uden for pristalsreguleringen af lønnen. Tilsvarende var det først ved tiltrædelsen af den borgerlige regering i oktober 1982, at pristalsreguleringen af lønnen blev suspenderet.

Havde vi i Danmark, derimod haft et arbejdsmarkedssystem, som ikke bevirkede lønstigninger, som følge af udefra kommende prisstigninger, ville vi ikke have oplevet et arbejdsløshedproblem af samme kroniske karakter, som det vi inden for de sidste 20 år har oplevet. Dette begrundes med, at vores konkurrenceevne alt andet lige havde været væsentligt bedre, hvis ikke vi havde oplevet de heraf følgende løn- og omkostningsstigninger. Hermed havde vi igennem en øget eksport haft mulighed for at skabe mere vækst og velstand. Økonomisk vækst på basis

af øget eksport, er som bekendt betydelig mere stabil og varig, end vækst baseret på ekspansiv finans- eller pengepolitik.

Fordi den førte politik (som ovenfor beskrevet) i høj grad er gået ud på at sikre en lav indkomstspredning, kan vi derfor konkludere, at der eksisterer et modsætningsforhold imellem opnåelsen af en beskeden indkomstspredning og en beskeden arbejdsløshed. Specielt synes det at være vanskeligt, at lave et samfundssystem, som kan lave tilpasninger på negative udefra kommende påvirkninger (som eksempelvis olieprisstigningerne) uden at skabe arbejdsløshed, når de lavestlønnede arbejdstagere skal holdes skadefri. På denne baggrund, er der vel næppe nogen, som vil benægte, at der eksisterer en målkonflikt imellem målsætningen om en stabil lav arbejdsløshed og en lille indkomstspredning.

Man kan så altid diskutere, om det rent faktisk er umuligt for et moderne industri- og informationssamfund at opfylde disse to målsætninger samtidigt. Her taler vi vel at mærke om opfyldelse af disse to målsætninger over en længere periode, for over en kortere periode kan man som bekendt relativt let »købe« eller »låne« sig til opfyldelse af disse mål via eksempelvis underskud på betalingsbalancen og/eller på statsfinanserne.

Fordi begge disse to målsætninger her i landet er højt prioriterede politiske målsætninger kan det undre, at denne målkonflikt ikke er nærmere behandlet i den samfundsøkonomiske litteratur. Derfor kan det her kun anbefales, at denne målkonflikt bliver nærmere behandlet. Kun ved at nærmere behandling af denne målkonflikt, kan det blive undersøgt, om det eventuelt skulle være muligt i en betydeligt udstrækning, at opnå begge disse målsætninger samtidigt, samt i givet fald hvordan dette skal gøres.

På nuværende tidspunkt er der grænser for hvad der kan anvises af midler til opfyldelse af disse 2 målsætninger samtidigt. En af de ting, som der kan anvises, er en generel uddannelses- og efteruddannelsespolitik overfor hele befolkningen. Her under en omskolingspolitik for arbejdstagere inden for faggrupper, hvor der ikke længere findes en tilstrækkelig efterspørgsel efter arbejdskraft. Tilsvarende kan der også peges på, at diverse barrierer – som hindrer ressourceallokeringsmekanismerne i at fungere – i videst muligt omfang bør nedbrydes.

Her må det dog ikke glemmes, at hvis der anvendes meget betydelige ressourcer til disse formål, vil dette i sagens natur medføre en vis risiko for et betydeligt ressourcespild. Eksempelvis peger Det Økonomiske Råd i deres rapport fra juni 1995 s. 71 på, at privat jobtræning er langt mere effektiv end offentlig jobtræning. Det samme må vel antages at være gældende for både uddannelse og efteruddannelse.

Indtil der ikke kan påvises andre midler end de her nævnte, kan der kun siges, at det er vigtigt med en åben og fordomsfri politisk debat om hvordan den politiske prioritering

bør være imellem målsætningerne om en lav arbejdsløshed og en lille indkomstspredning. Dette vil så være et godt udgangspunkt for et politisk kompromis.

Noter

1. Ang. USA, Japan, Holland og Lyxembourg, se Statistisk tiårsoversigt 1995 s. 128.
2. Se OECD Economic Surveys 1995, Schweiz, s. 142.
3. Dansk Økonomi, juni 1994, afsnit III.9.
4. I denne arbejdsløshed er den skjulte arbejdsløshed hvor sunde og raske mennesker i den arbejdsdygtige alder er taget ud af arbejdsstyrken (og sendt på orlov, efterløn eller overgangsydelse) ikke engang medregnet.
5. Denne undersøgelse er blevet publiceret i tidskriftet Samfundsøkonomen, oktober 1995, under navnet velfærd og fordeling.
6. Samfundsøkonomen, oktober 1995 s. 11.
7. Se statistisk tiårsoversigt 1987 s. 171.

Litteratur

- Danmarks Statistik, Statistisk tiårsoversigt, fra 1970, 1975, 1981, 1987 og 1995.
- Finn Kenneth Hansen, Velfærd og fordeling, Samfundsøkonomen oktober 1995.
- OECD, Economic Surveys, Schweiz 1995.
- Det økonomiske Råd, Dansk økonomi fra juni 1994 og juni 1995.