

Planlægningsperspektiver i Lavindkomstkommissionens sekretariats arbejde

Hans Kristensen

Indledning

I denne artikel vil der blive taget udgangspunkt i nogle af de centrale ideer vedrørende den danske centraladministrations planlægningsbestræbelser, som i 1975 fremkom i betænkning 743: Planlægningen i centraladministrationen.¹⁾ Disse ideer vil blive sammenholdt med nogle af de erfaringer, der er indkommet i lavindkomstkommissionens sekretariats arbejde. Specielt vil de fordelingspolitiske aspekter i de offentliggjorte arbejdsnotater blive taget op til diskussion. Artiklen afsluttes med en opsamling af nogle hovedperspektiver for en mere fordelingspolitisk orienteret planlægningsindsats inden for eller i tilknytning til centraladministrationen.

Nogle udviklingstendenser for planlægningen i centraladministrationen

I betænkningen om planlægningen i centraladministrationen gennemgås behovet for en mere omfattende og langsigtet planlægningsindsats inden for centraladministrationen. Betænkningen stiller blandt andet forslag om etableringen af nogle nye »centre« i centraladministrationen med planlægnings- og koordinationsbeføjelser på tværs af den sektororienterede planlægning inden for de enkelte departementer. Som højeste niveau i den foreslåede struktur foreslås et »center for planlægning«. Centret skal være direkte knyttet til regeringen og overordnet samtlige ministeriers departementer. Dette center for planlægning foreslås placeret i tilknytning til statsministeriet. Centrets opgave skal være at koordinere og eventuelt initiere den langsigtede planlægning på alle lavere niveauer i hierarkiet. Under dette center foreslås der oprettet fire »centre på mellemniveau«. De fire centre skal varetage planlægningen vedrørende erhvervspolitik, planlægning af den samlede offentlige udgiftspolitik, den fordelingspolitiske planlægning og endelig den fysiske planlægning. Disse fire centre på mellemniveau er ifølge betænkningens forslag ikke underlagt enkeltministerierne, men er placeret over de ministeriers departementer, som berøres af planlægningen.

Ingen af disse nye planlægningscentre er oprettet som foreslået i betænkning-

1) Planlægningen i centraladministrationen. Betænkning 743. København 1975.

gen. Men den offentlige udgiftspolitik og den fysiske planlægning bliver de facto koordineret af henholdsvis finansministeriet og miljøministeriet. Derimod er hverken det overordnede center, det erhvervspolitiske eller det fordelingspolitiske center blevet etableret. Industriministeriet har etableret et industripolitisk kontaktorgan, som imidlertid endnu ikke har fungeret så længe, at der foreligger et erfaringsgrundlag at vurdere eventuelle perspektiver for det erhvervspolitiske center ud fra. Under arbejdsministeriet blev der i vinteren 1976/77 nedsat en lavindkomstkommission, som har haft til opgave at beskrive og analysere, hvorledes fordelingen af indkomster og øvrige levevilkår har udviklet sig under 1960'ernes højkonjunkturer og 1970'ernes lavkonjunkturer. Endvidere skal kommissionen stille forslag om, hvorledes erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken, boligpolitikken samt socialpolitikken og indkomstoverførslerne kan tilrettelægges, så der fremkommer en mere ligelig fordeling af samfundets produktionsresultat. Denne opgave kan på mange måder sammenlignes med den opgave, det fordelingspolitiske center på mellemniveau ifølge betænkningen om planlægningen i centraladministrationen skal varetage.

At det kun er centrene for henholdsvis den offentlige udgiftspolitik og den fysiske planlægning som endnu er oprettet, omend i en lidt anden form end foreslået i betænkning 743, kan have flere forskellige forklaringer. En kunne være, at det politiske kontroversielle element i netop disse to centre er betydeligt mindre end i de andre to centre på mellemniveau og i det overordnede center for planlægning.

Den fysiske planlægning

Der har igennem både 1960'erne og 1970'erne været udbredt politisk enighed om, at den fysiske planlægning er en nødvendighed for en rimelig både offentlig og privat investeringspolitik i byggemodning og byggeri, anlæg af veje, oprettelse og nedlæggelse af institutioner osv. Enigheden er med 1970'ernes markant udvidede planlægning og intensiverede debat om både den fysiske planlægnings mål og aktuelle midler blevet lidt mindre. Især i forbindelse med regionplanlægningen, men også i forbindelse med den netop påbegyndte kommuneplanlægning, har der vist sig nogle modsætninger, som tidligere var skjult. Modsætningerne er kommet frem i den offentlige debat, som amter og kommuner har initieret. En lang række af græsrodsorganisationer er opstået i løbet af 1970'erne, og de har involveret sig i både forskellige delelementer i den fysiske planlægning og i planlægningen som helhed. Græsrodsorganisationerne har således løftet problemstillinger frem i lyset, som ikke tidligere blev artikulert. Men de modsætninger, som præger debatten om den fysiske planlægning, er stadig meget lidt truende for planlægningen. Selv de mest markante konfrontationer omkring konkrete enkeltsager, som for eksempel kampene om »Byggeren« på Nørrebro, har kunnet indkapsles til enkeltstående tilfælde, hvor borgere og myndigheder ikke når frem til enighed.

Den fysiske planlægning har også i en ministeriel sammenhæng været med til at afdække konflikten imellem forskellige sektorministeriers planlægning, idet regionplanlægningen kræver en samordnet statslig reaktion i forbindelse med godkendelsen af regionplanerne. Selv om denne tværministerielle koordination ikke er problemfri, er det dog hidtil lykkedes at nå til principiel enighed i forbindelse med regionplangodkendelsen. Derfor er konklusionen, at der alt i alt har været opbakning og accept af, at et »center for fysisk planlægning« de facto er blevet oprettet i miljøministeriet.

Den offentlige udgiftspolitik

Med henblik på planlægningen af det offentliges udgiftspolitik er det politiske krav om både besparelser og bedre koordinering blevet mere udbredt og massivt i løbet af 1970'erne. I første omgang var det Fremskridtspartiet, som – meget unuanceret – fremsatte krav om voldsomme besparelser på de offentlige budgetter. Men senere i 1970'erne har stort set alle de borgerlige partier rejst krav, som år for år bliver mere og mere omfattende. Disse krav har været en meget væsentlig drivkraft bag det de facto etablerede »udgiftspolitiske center på mellemniveau, som er placeret i finansministeriet. At det især er blevet udgiftspolitikken, som er kommet i centrum, kan forklares ud fra både karakteren af de politiske pres, og ud fra den ministerielle struktur som dette pres rettes imod. Debatten om den økonomiske politik har især fokuseret på inflationen og betalingsbalanceunderskuddet. Inflationen frem til 1970'ernes midte og betalingsbalanceunderskuddet siden da. Beskæftigelsesforholdene og fordelingsvirkningerne af den økonomiske politik har i denne sammenhæng fået en betydelig mindre vægt end de to førstnævnte hensyn. Ud over det politiske valg der ligger bag denne prioritering, kan vægtningen også ses som delvist forårsaget af den ministerielle opdeling mellem de økonomiske ministerier, først og fremmest finansministeriet og økonomiministeriet på den ene side, og de ministerier som har »ansvaret« for beskæftigelsesforholdene, først og fremmest arbejds- og industriministeriet på den anden side. Fra de sidstnævnte ministeriers side har det været vanskeligt at få præget prioriteringen i den økonomiske politik således, at resultatet blev en mere balanceret udvikling, hvor beskæftigelseshensynet og betalingsbalancehensynet blev varetaget med samme styrke. Yderligere vanskeligt har det været at få fordelingshensyn varetaget, da intet ministerium har »fordelingspolitik« som sin hovedopgave.

Da det således er lykkedes at gøre betalingsbalancen til nøgleproblemet i den økonomiske politik, er det offentlige udgiftspolitik blevet en særdeles central planlægningsopgave.

De øvrige planlægningsopgaver

Når det overordnede center for planlægning, det erhvervspolitiske og det fordelingspolitiske center på mellemniveau endnu ikke er etablerede, så er en

mulig forklaring en manglende politisk vilje til en mere systematisk planlægning af disse opgaver. En anden forklaring kan være, at disse former for planlægningsarbejde er meget komplekse. Der forudsættes både systematiske beskrivelser af de dele af samfundslivet, som skal planlægges, og nogle antagelser om hvorledes sammenhængene mellem årsager og virkninger er inden for de givne områder. En sådan viden vil uundgåeligt influere på den politiske debat. Især i forbindelse med fordelingspolitikken betyder det, at konsekvenserne af politiske beslutninger (og af manglende beslutninger) kunne komme til at fremgå mere klart i debatten, end de hidtil har gjort. Den manglende hensyntagen til fordelingsvirkningerne ville blive vanskeligere at fastholde.

En mere systematisk planlægning af erhvervs- og fordelingspolitikken i sammenhæng er nødvendig blandt andet på grund af arbejdsløshedens stigning og den deraf følgende ulighed i helt fundamentale levevilkår for stadig større dele af befolkningen. De problemer, samfundet i dag er stillet over for, defineres for snævert i den økonomiske planlægning, der i dag foregår i centraladministrationen. Krisen rammer bredt med konsekvenser for flere sider af levevilkårene, end der i dag omfattes af den statslige planlægning. Krisens bredde og kompleksitet kan blandt andet ses i den lange række af arbejdsnotater, som lavindkomstkommissionens sekretariat har udsendt i de seneste år.

Den fordelingspolitiske orientering i lavindkomstkommissionens sekretariats arbejdsnotater

Inden for de seneste år har lavindkomstkommissionens sekretariats arbejdsnotater²⁾ berørt flere af de helt centrale – både erhvervs- og fordelingspolitiske – problemer, som de to manglende centre på mellemniveau i givet fald skulle arbejde med. I det følgende vil nogle af de i denne sammenhæng relevante erfaringer blive søgt uddraget af arbejdsnotaterne. Hovedvægten vil – i overensstemmelse med kommissionens hovedopgave – blive lagt på den fordelingspolitiske indfaldsvinkel. Kommissionens udformning og arbejde er ikke umiddelbart identisk med det fordelingspolitiske center, som skitseres i betænkning 743. Det betyder, at erfaringerne ikke uden videre kan overføres til denne betænkningssamlede planlægningsstruktur. Men ikke desto mindre er der kommet så væsentlige fordelingspolitisk relevante resultater frem i arbejdsnotaterne, at der er god grund til at sammenholde disse resultater med tankerne i betænkning 743.

De nødvendige spørgsmål, som må besvares i en fordelingspolitisk diskussion, vedrører:

- 2) En ajourført oversigt over lavindkomstkommissionens sekretariats arbejdsnotater findes i Orientering 4, 5 og 6, som kan fås fra sekretariatet.
- 3) Arbejdsnotaterne er udsendt i forfatterens navn af lavindkomstkommissionens sekretariat, og de udtrykker derfor ikke nødvendigvis kommissionens synspunkter på de behandlede emner.

- *hvad* der skal fordeles, og
- mellem *hvem* det skal fordeles,
- samt – ikke mindst – *hvordan* fordelingen skal ske.

Hvad skal fordeles?

Spørgsmålet om, *hvad* der skal fordeles, har i lavindkomstkommissionens sammenhæng været direkte angivet i kommissoriet. Kommissionen skal se på de indkomster, forskellige grupper erhverver sig på arbejdsmarkedet – de primære indkomster – og på forholdene hvorunder disse primære indkomster erhverves. Desuden skal den se på fordelingen af de samlede levevilkår. Ud over beskrivelsen af disse fordelinger skal kommissionen også analysere, hvordan fordelingerne dannes, det vil sige finde frem til nogle af årsagerne bag ulighederne. For at klare denne opgave må der arbejdes ud fra en teori om, hvad der er årsager til den ulige fordeling. Afdækningen af årsagerne har medført, at fordelingsanalyserne er blevet ret vidtrækkende. Mere traditionelle fordelingsanalyser har først og fremmest koncentreret sig om omfordelingen via skattesystemet og de sociale ydelser, blandt andet fordi der på disse områder igennem mange år har været etableret omfordelingssystemer i offentligt regi med en udligning af forskelle mellem forskellige grupper som målsætning. Når væksten lægges på årsagsorienteringen – som det er tilfældet i lavindkomstkommissionens arbejde – så forrykkes opmærksomheden til de sider af samfundsudviklingen og de offentlige politikker, der skaber den primære fordeling af samfundets produktionsresultat. Det vil især sige erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken. Fordelingspolitik i denne forstand har således hovedsigte på de politikker, som er med til at danne den primære fordeling, mens de traditionelle fordelingspolitiske indgreb snarere har karakter af omfordelingspolitik via social- og skattepolitikken.

Betydningen af at udvikle teorierne om årsagssammenhængene og af at beskrive og analysere indkomst- og levevilkårsfordelingen på det primære niveau er blevet mere fremtrædende i og med, at de traditionelle omfordelingssystemer har vist sig ude af stand til at skabe større lighed mellem forskellige grupper i samfundet. Dertil kommer de seneste års stigende politiske vanskelighed med at øge omfordelingen i den mere traditionelle udformning. Det betyder, at lighedspolitik må gå nye veje, hvis den ikke skal støde på fatale politiske forhindringer.

Disse synspunkter kommer markant frem i de arbejdsnotater, som er udarbejdet af forskellige forfattere i samarbejde med kommissionens sekretariat. Det har fra starten af dette arbejde været en helt klar målsætning, både at beskrive fordelingerne, og at kortlægge årsagerne til fordelingerne. Analyserne har vist, at de væsentligste årsager til den ulige fordeling af indkomster og øvrige levevilkår er de forskellige former for og grader af tilknytning til arbejdsmarkedet. De grupper, som enten endnu ikke er kommet ind på ar-

bejdsmarkedet, eller som har trukket sig tilbage fra det, har som regel meget lave indkomster på grund af manglende arbejde. Den største forskel i indkomster og levevilkår er til stede mellem erhvervsaktive og de ikke-erhvervsaktive. Men også inden for gruppen af ikke-erhvervsaktive er der store forskelle. Forklaringen på variationerne i indkomster og levevilkår mellem disse ikke-erhvervsaktive grupper er som regel af en anden art end forklaringerne for de erhvervsaktive. For nogle pensionisters vedkommende er den tidligere placering på arbejdsmarkedet af stor betydning for de forhold, man har efter at have trukket sig ud af arbejdsmarkedet. Det gælder for eksempel grupper med særlige formuer eller pensionsvilkår, som stammer fra deres tidligere job. Men langt de største grupper uden for arbejdsmarkedet er stærkt afhængige af for eksempel folkepension, uddannelsesstøtte etc. Da der her ikke er tale om primære indkomster optjent på arbejdsmarkedet, men om omfordelte indkomster, er det politiske element i indkomstdannelsen langt stærkere end ved de primære indkomster.

På arbejdsmarkedet har erhvervsstrukturens udvikling inden for forskellige erhverv og brancher stor betydning for fordelingen. Dette har ført til en meget stærk vægt på at få kortlagt, hvorledes erhvervsstrukturen har udviklet sig. Forskellige erhverv og brancher kan karakteriseres ud fra markedssituationen, den teknologiske udvikling, beskæftigelsen, lønningerne og arbejdsvilkårene.⁴⁾ Disse forhold er med til at danne et arbejdsstillingshierarki, som har afgørende betydning for både indkomst- og levevilkårsfordelingen.

Det karakteristiske ved disse analyser af arbejdsstillingshierarkiets udvikling er, at de ikke er afhængige af, hvilke konkrete personer der på et givet tidspunkt udfylder positionerne. I arbejdsnotaterne er dette blevet udtrykt som »jobpositionssynsvinklen«. Vægten på denne synsvinkel er utraditionel i en fordelingspolitisk sammenhæng, idet en væsentlig del af indkomstoverførslerne netop forudsætter en vurdering af den enkelte persons forhold. Ved at anlægge en jobpositionssynsvinkel forskydes interessen fra den enkelte person til de strukturer, her erhvervs- og arbejdsstillingsstrukturene, som er bestemmende for vilkårene i givne job med hensyn til beskæftigelse, løn, indkomst, arbejdsvilkår, kvalifikationer, indflydelse osv.

Fordelingsanalyser bør imidlertid ikke knyttes ensidigt til arbejdsmarkedet, selv om mange både økonomiske og levevilkårsmæssige problemer har deres udspring i de uligheder, der findes mellem forskellige jobpositioner. Andre sider af tilværelsen spiller også ind på forskellige gruppers levevilkår. Eksempelvis kan nævnes, at boligfordelingen og boligpolitikken udformning, uddannelsespolitikken har klare fordelingsmæssige virkninger. I arbejdsnotaterne er disse andre levevilkår også taget op, og der er ingen tvivl om, at også fordelingen af disse øvrige levevilkår må inddrages i en fordelingspolitisk plan-

4) Se arbejdsnotat 12: Jens Frøslev Christensen: Erhvervsstruktur, teknologi og levevilkår. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.

lægning. Endvidere må betydningen af de mere traditionelle omfordelingspolitikker, som for eksempel skatte- og socialpolitikken, ikke overses. Fordelingsvirkningerne er ved disse politikker meget direkte rettet mod forskellige befolkningsgruppers forbrugsmuligheder.

Sammenfattes disse overvejelser om, hvad der skal fordeles, er det væsentlige nye i lavindkomstkommisionens sekretariats arbejde, at der sker en vægtforskydning *fra* traditionel omfordelingspolitik, som sigter mod lighed i forbrugsmulighedernes fordeling, *til* fordelingspolitik med sigtet at opnå en større lighed i de primære indkomster og i de øvrige levevilkår forskellige grupper får ud af deres beskæftigelse på arbejdsmarkedet. En sådan vægtforskydning betyder også, at grupper som i dag enten ikke kan komme ind på arbejdsmarkedet eller af forskellige grunde bliver stødt ud fra det, sikres bedre muligheder for at komme ind og blive på arbejdsmarkedet.⁵⁾

Mellem hvem skal der fordeles?

Det andet spørgsmål, som må rejses i forbindelse med fordelingsanalysen, drejer sig om, mellem *hvem* der skal ses på fordelingsproblemer.

I kommissionens arbejde har der fra starten været den begrænsning, at kun de personer, som havde en tilknytning til arbejdsmarkedet, skulle indgå i analyserne. Det har betydet, at for eksempel arbejdsløse og personer, som søger ind på arbejdsmarkedet, skal medtages, men for eksempel uddannelsessøgende og pensionister falder udenfor.

I den beskrivende del af arbejdet, hvor de samlede fordelinger af indkomsterne og andre levevilkår er gjort op, ville denne begrænsning ikke være rimelig, da fordelingerne i så fald kun ville omfatte ca. halvdelen af befolkningen. Af denne grund er forskellige grupper uden for arbejdsmarkedet taget med i flere af opgørelserne. Afgrænsningen har derimod været nyttig i de mere analyserende dele af arbejdet. En afgørende begrundelse for denne indsnævring – som ikke blot viser tilbage til kommissoriets opgavebeskrivelse – er de væsensforskellige mekanismer, som bestemmer indkomst- og velfærdsfordelingen på uden for arbejdsmarkedet. For de studerende og pensionisterne er afhængigheden af det politiske systems afgørelser langt større end for personerne på arbejdsmarkedet. Det er i denne sammenhæng interessant at bemærke, at det i arbejdsnotatet om de politiske ressourcers fordeling⁶⁾ vises, hvorledes indflydelsen på det politiske system først og fremmest er forbeholdt de erhvervsaktive grupper. Grupperne uden for arbejdsmarkedet har en langt mere begrænset indflydelse på det politiske system.

5) Beskæftigelsens udvikling og betydning tages op i Jens Frølev Christensens artikel i dette nummer af tidsskriftet.

6) Arbejdsnotat 14: Finn Valentin: Fordelingen af påvirkningsmuligheder. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1980.

Et andet spørgsmål, som vedrører mellem hvem der skal ses på fordelingsproblemerne, drejer sig om fordelingen mellem på den ene side de selvstændige og på den anden side lønmodtagerne. Diskussionerne tilspidises især ved opgørelser af indkomster og formuer.

Helt principielt har det været fremført, at man ikke kan sammenligne selvstændiges og lønmodtageres indkomster og formuer. Men samtidigt er behovet for en sammenligning meget stort, idet en væsentlig del af fordelingsdiskussionerne netop vedrører fordelingen mellem selvstændige og lønmodtagerne. Det »tekniske hovedproblem« er usikkerheden omkring opgørelsen af specielt de selvstændiges indkomster. Hvor mange udgifter – især renteudgifter – bør trækkes fra indkomsterne før, man når frem til indkomster, der kan sammenlignes med lønmodtagernes. Opgørelsen af lønmodtagernes indkomster har ikke voldt de samme problemer, selv om der principielt også her kunne stilles forslag om ændrede fradrag af udgifter forbundet med indkomsterhvervelsen, som for eksempel udgifter til børnepasning. Hvad angår formueopgørelserne er problemet som regel, at en del af de selvstændiges formuer hidrører fra deres erhvervsvirksomhed, en anden del fra deres bolig. Formueopgørelsen for visse grupper af lønmodtagere bliver tilsvarende usikker på grund af pensionsordninger, der ikke opgøres som formuer.⁷⁾

Mens ovenstående diskussion berører forskellen mellem to hovedgrupper i samfundet, de selvstændige og lønmodtagerne, set i sammenhæng med fordelingen af indkomster og lønmodtagerne, set i sammenhæng med fordelingen af indkomster og formuer, så vil en bredere fordelingsanalyse nødvendiggøre en mere finmasket opdeling af befolkningen. I forbindelse med lavindkomstkommissionens arbejde blev det fra starten valgt at opdele befolkningen efter erhverv, arbejdsstilling og køn. Erhverv, fordi den teknologiske udvikling m. m. er markant forskellig mellem forskellige erhverv. Arbejdsstilling, ud fra en antagelse af, at placeringen i jobhierarkiet havde stor betydning for løn, indkomst, arbejdsvilkår osv. Og endelig køn, fordi arbejdsmarkedet er meget forskelligt for mænd og kvinder, og fordi så mange bestræbelser går i retning af en ligestilling mellem kønnene. Denne gruppeopdeling har vist sig frugtbar i den fordelingsanalytiske sammenhæng, og den har også åbnet for nogle politikforslag, som tager sigte på ændringer i erhvervsstrukturer, jobhierarkiet og i det kønsopdelte arbejdsmarked.⁸⁾

Sammenfattes problemerne om, hvem der skal fordeles mellem, så kan der på baggrund af lavindkomstkommissionens sekretariats arbejde peges på, at der for det første må ses på fordelingen mellem de erhvervsaktive og de ikke-

7) En udførlig diskussion af disse problemer findes i Delrapport 1: Udviklingen i den personlige indkomstfordeling for erhvervsaktive 1970-1976. Lavindkomstkommissionen 1979 og i Delrapport 2: Udviklingen i formuefordelingen 1960-1977. Lavindkomstkommissionen 1979.

8) I en række arbejdsnotater beskrives og analyseres grupper karakteriseret ved særligt store andele med lave indkomster. Næsten alle grupper er kvindegrupper. For en grundigere præsentation, se Gitte Haslebos artikel i dette nummer af tidsskriftet.

erhvervsaktive. For det andet på fordelingen mellem selvstændige og lønmodtagere. Og for det tredje på fordelingen mellem grupper opdelt efter erhverv, arbejdsstilling og køn. Sådant en gruppeopdeling er relevant både blandt de selvstændige og blandt lønmodtagerne. Disse opdelinger imødekommer kravene om at åbne for både analyser af fordelingsårsager og for politiske handlingsmuligheder.

Hvordan skal der fordeles?

Det tredje fordelingspolitiske interessante spørgsmål vedrører *hvordan* fordelingen skal ske.

I lavindkomstkommissionens tilfælde er der i kommissoriet lagt vægt på en række konkrete politikker: erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken, samt bolig- og socialpolitikken og indkomstoverførslerne. Der er tillige givet en målsætning for forslagene. Kommissoriet pålægger kommissionen at komme med forslag, som kan føre til en mere ligelig fordeling af samfundets produktionsresultat.

Imidlertid har det vist sig, at »en mere ligelig fordeling« kan forstås på flere forskellige måder. Hovedskillelinien går mellem en opfattelse af lighed, som tager sigte på at nå frem til ens materielle vilkår for alle i samfundet, og en opfattelse som lægger vægten på, at lighed er lige udbytte af ensartet indsats for eksempel lige løn for lige arbejde. Ifølge den sidste opfattelse kan der bevares stor ulighed i de resulterende fordelinger, og alligevel tales om lighed. Bag denne opfattelse ligger en antagelse om, at ulighed er en nødvendighed for at opretholde dynamikken i samfundet. Omvendt ligger der bag argumentet for at føre udviklingen i retning af reel materiel lighed mellem alle samfundets medlemmer, en antagelse om, at kun materiel lighed sikrer, at alle i samfundet kan udfolde sig frit og realisere sig som individer.

Denne diskussion er ikke ny. En næsten parallel diskussion fandt sted inden for levevilkårsforskningen i 1970'ernes begyndelse. Problemet var her konstruktionen af de spørgsmål, som skulle vise forskellene i levevilkårene. Skulle man ved udformningen lægge vægt på at kunne vise, i hvilken udstrækning forskellige grupper har fået andel i »det gode liv«. Eller skulle man alternativt se på forskellige gruppers andel af de dårlige forhold i samfundet. Uenigheden om, hvad der var godt og hvad der ikke var det, førte frem til, at vende opmærksomheden mod »det onde liv«. Der viste det sig, at være langt større enighed om at fastlægge, hvad der er uønskværdigt end hvad der er godt.

Overført på lighedsdiskussionen kan det vise sig at være den mest farbare vej, ikke at koncentrere sig om lighed, men om ulighed. Med udgangspunkt i den konstaterede ulighed i en række henseender bliver spørgsmålet da, hvilke former for ulighed, der er klart uacceptable.

De primære årsindkomster er for lønmodtagere et produkt af en timeløn og

et årligt beskæftigelsesomfang. Hvad angår lønnen, så er der på arbejdsmarkedet opbygget både permanente organisationer (DA og LO) og faste procedurer for, hvorledes lønspørgsmålet løses. Der har endvidere igennem de seneste årtier været lagt stor vægt på, at føre solidarisk lønpolitik. Resultaterne heraf har vist sig, som en mindre ulighed mellem faglærte og ikke-faglærte og mellem mænd og kvinder. Det offentliges mulighed for at føre indkomstpolitik har i denne sammenhæng vist sig begrænset. Kun i det omfang det offentlige selv optræder som arbejdsgiver er mulighederne anderledes. I denne rolle har det offentlige ført en lighedsorienteret lønpolitik i den sidste halvdel af 1970'erne. De højeste lønninger har haft en begrænset stigning, mens de lavere lønninger i noget større udstrækning er fulgt med lønudviklingen på den private del af arbejdsmarkedet uden dog helt at kunne holde trit. Selv om det offentliges interene lønpolitik har stor betydning, idet ca. 1/3 af arbejdsstyrken er offentligt ansatte, så er konklusionen at løn- eller indkomstpolitik ikke er særlig effektiv, som en mere generel lighedsorienteret politik. At organisationerne har kunnet forhandle sig frem til en solidarisk lønpolitik, har haft langt større betydning set over tyve års perioden fra 1960 og frem. Når der derfor skal peges på, hvorledes en statslig fordelingspolitik med sigte på den primære fordeling kan udformes, må der ses på andre påvirkningsmuligheder.

Dér kommer især beskæftigelsen ind i billedet. I den sammenhæng er der talrige muligheder for at sætte ind med politiske initiativer, som kan få stor fordelings effekt. I et arbejdsnotat⁹⁾ er det blevet vist, at en fuldstændig udgligning i beskæftigelsen vil medføre en reduktion af uligheden i den samlede indkomstfordeling med 40 pct. Initiativerne til en påvirkning af beskæftigelsen ligger inden for rammerne af erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken. Kun gennem nye lighedsfremmende og samordnede politiske initiativer på disse tre områder kan man nærme sig til en situation, hvor alle får mere ensartede materielle muligheder. Tages de enkelte områder ud, og satses der for eksempel ensidigt på skabelse af lighed gennem isolerede indgreb, er det tvivlsomt om der kan skabes større lighed. Uddannelsessystemet er et godt eksempel på dette dilemma. På dette område viser 1960'ernes og 1970'ernes erfaringer, at selv en stærkt forøget indsats ikke fører til, at resultatet nås.¹⁰⁾ Den intensive satsning på en forbedring af uddannelsessystemet og en højnelse af det generelle uddannelsesniveau havde som målsætning at skabe større lighed. Men da erhvervs- og arbejdsstillingsstrukturen i langt mindre omfang var genstand for en bevidst, lighedsorienteret styring i samme periode, blev resultatet, at hovedtrækkene mellem forskellige jobpositioner stort set blev opretholdt med hensyn til ind-

9) Arbejdsnotat 15: Finn Kenneth Hansen: Primærindkomstfordelingen for erhvervsaktive 1977. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1980.

10) Se arbejdsnotat 4: Anders Mathiesen: Uddannelsespolitikken, uddannelsesfordelingen og arbejdsmarkedet. Lavindkomstkommisionens sekretariat 1979. Og Anders Mathiesens artikel i dette nummer af tidsskriftet.

komster og øvrige levevilkår. Hvis den primære fordeling af indkomster og levevilkår skal ændres, fordres der med andre ord en tværgående, integreret indsats inden for både erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken.

Alternativet til en sådan indsats over for den primære fordeling er en indsats over for den sekundære fordeling, fordelingen af forbrugsmulighederne. Det har været en eksplicit målsætning for blandt andet skattepolitikken at ændre på de økonomiske vilkår, således at forbrugsmulighederne skulle blive mere lige fordelt end de primære, indtjente indkomster. De opgørelser, der er lavet, peger i retning af, at denne målsætning ikke er blevet realiseret. En væsentlig forklaring er skattesystemets opbygning med mange forskellige og yderst uigennemsigtige muligheder for at nedbringe den skattepligtige indkomst. Disse mange muligheder for at nedbringe indkomsterne har også haft betydning for omfordelingen over socialpolitikken så længe den skattepligtige indkomst blev anvendt som beregningsgrundlag. Socialindkomsten vil – i den udstrækning den kan frigøres fra den skattepligtige indkomst – kunne føre til mindre urimelighed i socialpolitikken og en klarere omfordelingseffekt. En helt afgørende betydning har også boligpolitikken i denne sammenhæng. I et af arbejdsnotaterne¹¹⁾ er vist, at boligpolitikken i perioden fra 1960 til slutningen af 1970'erne i stedet for at virke efter et progressivt princip, hvor de højeste indkomster bærer de største byrder, har vist sig at virke degressivt, således at de lavere indkomster bærer de største byrder. Dette skyldes, at det først og fremmest er de højeste indkomster, der drager fordel af rentefradragsmulighederne, og derigennem nedbringer deres skattebetaling kraftigt.

Omfordelingspolitik er stadig vigtig, men de sidste 15–20 års forsøg på at fremme en mere ligelig fordeling af forbrugsmulighederne gennem omfordeling viser, at den ikke kan nås ad denne vej. Konklusionen på dette er, at det er nødvendigt at tage direkte fat på fordelingen af de primære indkomster og satse på at få denne fordeling udjævnet.

Et fordelingspolitisk center på mellemniveau?

Efter gennemgangen af de tre nøglespørgsmål vedrørende fordelingspolitikken, som alle har været inddraget i lavindkomstkommissionens sekretariats arbejdsnotater, er det værd at vende tilbage til spørgsmålet om et fordelingspolitisk centers eventuelle udformning, opgaver og placering i eller uden for centraladministrationen.

I betænkning 743 forestiller man sig, at der som et første skridt i retning af et sådant center nedsættes et »samordningsorgan på ekspertniveau« med repræsentanter fra socialministeriet, indenrigsministeriet, finansministeriet, ministeriet

11) Arbejdsnotat 10: Jens Bonke og Hans Skifter Andersen: Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger. Del II: Subsidier og kapitalgevinster. Lavindkomstkommissionens sekretariat 1980.

for skatter og afgifter og boligministeriet samt Det Økonomiske Sekretariat, Danmarks Statistik og Socialforskningsinstituttet.

Opgaverne for dette organ skulle dels være at udbygge og bearbejde statistik og andre relevante data af fordelingspolitisk interesse, og dels løbende at konsekvensvurdere forskellige ministeriers lovforslag, samt at stille forslag om ændringer i lovgivningen eller planlægningen.

En del af disse opgaver er også lavindkomstkommissionens. Den har ladet fordelingsanalyser gennemføre og skal i sin betænkning stille forslag til ændringer i en række statslige politikker. Opgaven har dog været begrænset til kun at omfatte forskellige grupper på arbejdsmarkedet. Det har vist sig at være en opgave, som i varierende omfang har påkaldt sig opmærksomhed. Størst opmærksomhed har der været, når beskrivelserne og analyserne peger i retning af politiske handlinger. Hvis handlingsperspektivet er vagt og uforpligtende, tages der ikke særligt anstod af, at beskrivelserne og analyserne viser endog meget voldsomme uligheder. Påvisning af ulighed er ikke længere politisk aktiverende. Forklaringen herpå er i nogle situationer en politisk accept af ulighed som nødvendig, i andre at »bortforklare« uligheden med henvisning til definitions- eller måleproblemer. Det har således vist sig vanskeligt at mobilisere den bredere politiske debat med så stor kraft, at samfundets uligheder kræves formindsket. Denne erfaring taler for en tæt sammenkobling mellem et fordelingspolitisk center og de besluttende og udøvende organer, som skal ændre på de politikker, der er med til at skabe fordelingerne.

Lavindkomstkommissionens erfaringer peger imidlertid også i en anden retning. En række af de beskrivelser og analyser, som er fordelingspolitisk relevante, er samtidigt politisk kontroversielle. Det betyder, at en for tæt styring af beslutningerne om hvad der skal analyseres, og hvad der ikke skal, lagt i hænderne på de samme ministerier og organisationer, som i givet fald skal ændre deres praksis, meget let kan føre til vanskeligheder med at få taget de mere kontroversielle emner op. Dette taler for en ret løs tilknytning til de besluttende og udøvende organer.

Et fordelingspolitisk centers opgave vil fortrinsvis rette sig mod ministeriers (og måske organisationers) handlinger. Men et sådant center burde også have mere udadrettet sigte mod den samfundsforskning, der finder sted ved for eksempel universiteterne. I denne sammenhæng burde centret dels indsamle løbende viden fra igangværende projekter, dels være initiativtager til ny forskning, som kan være med til at afdække nye sammenhænge af betydning for fordelingspolitikken. Denne opgave fordrer indsigt i forskningsverdenen – og indflydelse på forskningen. Lavindkomstkommissionens sekretariat har gjort den erfaring med et sådant arbejde, at der kræves både en stor indsats under opstarten af forskningsprojekter og i forbindelse med den afsluttende bearbejdning og præsentation, hvis det skal sikres, at universitetsforskningen kommer til at fremtræde på en måde, så relevansen bliver klar for de mere administra-

tivt og planlægningsorienterede personer fra centraladministrationen og organisationerne.

Hvis hovedsigtet med et fordelingspolitisk center er at opnå bedre viden om både den faktiske fordeling af en række goder og om de mekanismer, der bestemmer godernes fordeling, kan det være relevant at overveje om interesseorganisationerne skal inddrages i centrets arbejde eller ej. Det kunne i givet fald dreje sig om organisationer som repræsenterer forskellige grupper, mellem hvem fordelingen skal ændres. Eller det kunne være organisationer, som varetager den faktiske fordelingspolitik på forskellige niveauer. I lavindkomstkommisionen har arbejdsmarkedets organisationer fra både lønmodtager- og arbejdsgiversiden været involveret. Begrundelsen herfor er den vægt, der har været lagt på arbejdsmarkedets funktionsmåde i kommissionens arbejde. Udvælgelsen af ministerielle repræsentanter til kommissionen har – i nogen udstrækning – været præget af mere traditionelle omfordelingstanker. F. eks. savnes industriministeriet ved diskussionerne af en langsigtet erhvervspolitik. Havde vægten været lagt mere på, hvorledes den samlede offentlige planlægning på lidt længere sigt kunne påvirke fordelingen, så kunne det yderligere have været relevant at inddrage repræsentanter fra for eksempel Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening. De ville især være af betydning ved diskussioner af de regionale fordelingsspørgsmål. Betydningen af interesseorganisationernes viden er især stor ved analysen af indsamlede data. Men organisationernes medvirken kan også være vigtig ved de mere handlingsrettede konklusioner. Risikoen ved en inddragelse ligger især i, at interesseorganisationerne netop er interesseorganisationer. Som sådan kan de være imod, at bestemte emner tages op til analyse eller imod at bestemte konklusioner uddrages af analysen. Afvejningen af disse modstridende hensyn kunne pege i retning af, at beslutninger om iværksættelse og offentliggørelse af undersøgelsesarbejde tages autonomt af et fordelingspolitisk center, men at beskrivelser og analyser diskuteres med de involverede parter. Parterne bør især ikke have vetoret overfor offentliggørelsen af materialer til brug for den offentlige debat.

Sammenfattes dette peger erfaringerne i retning af, at der er behov for etableringen af et fordelingspolitisk center i form af et uafhængigt råd, som dels fremlægger sine resultater til offentlig debat, dels rådgiver regeringen. Endvidere må det konkluderes, at arbejdet i et sådant råd ikke bør styres af de berørte parter, men at parterne skal inddrages i diskussionerne. Erfaringerne viser også, at der er behov for at et sådant råd får permanent sekretariatsbistand i et tilstrækkeligt stort omfang. Endelig er det vigtigt, at der tildeles økonomiske ressourcer, som muliggør iværksættelse af eksterne forsknings- og udredningsprojekter inden for rådets arbejdsfelt. Sidst – men ikke mindst vigtigt – må det understreges, at de forslag til ændrede politikker, som fremsættes af rådet, må sikres behandling af både regeringen og de berørte ministerier.