

KAPITEL II

ULIGHED OG OMFORDELING I DANMARK

II.1 Indledning

Stort fokus på indkomstfordelingen

Der er i den politiske debat megen fokus på indkomstfordelingen. Ved overvejelser om større ændringer i skattesystemet eller overførslerne spiller effekterne på indkomstfordelingen en stor rolle. Argumenter, der bygger på fordelingshensyn, har som regel stor vægt i den politiske beslutningsproces.¹

Meget lige indkomstfordeling i Danmark

Denne opmærksomhed omkring indkomstfordelingen har medført, at indkomsterne i Danmark er meget lige fordelt. I internationale sammenligninger er Danmark sammen med de øvrige nordiske lande placeret som et af de mest lige samfund. Blandt de vestlige lande har USA og Storbritannien den mest ulige fordeling af indkomsterne, mens andre vesteuropæiske lande har en indkomstfordeling mellem de to yderpunkter.²

Økonomiske argumenter for og imod lighed

Der kan opstilles en række økonomiske argumenter for og imod en mere lige indkomstfordeling. Argumenterne for en lige indkomstfordeling hænger typisk sammen med dårligt fungerende forsikrings- og kapitalmarkeder, mens argumenterne imod normalt tager udgangspunkt i de forvriddningstab, den offentlige omfordeling afstedkommer. Afsnit II.2 indeholder en gennemgang af argumenterne samt en diskussion af forskellige lighedsbegreber.

Kapitlet er færdigredigeret den 19. november 2001.

- 1) Den offentlige sektors påvirkning af indkomstfordelingen finder sted igennem en lang række politikinstrumenter. Det Økonomiske Råd har tidligere beskrevet effekten fra huslejereguleringen og sundhedspolitikken, jf. Det Økonomiske Råd (2001 og 2000).
- 2) Se OECD (2000) for en mere udførlig gennemgang.

Traditionelle analyser kan være misvisende

Traditionelt bliver analyser af indkomstfordelingen baseret på oplysninger om befolkningens indkomstforhold fra et enkelt år. Af særlig interesse er udviklingen i uligheden over tid, de enkelte politikinstrumenters virkning på indkomstfordelingen samt en beskrivelse af, hvilke personer der har indkomst markant under resten af befolkningen. Disse forhold er alle beskrevet i afsnit II.3. En stor del af uligheden identificeret i sådanne analyser stammer alene fra det forhold, at befolkningen befinder sig forskellige steder i livsforløbet. F.eks. registreres studerende som en lavindkomstgruppe, selvom de efter afsluttet studium opnår en høj indkomst. Det indebærer, at analyserne af indkomstfordelingen i det enkelte år overvurderer uligheden i indkomsten over livet og typisk også effekterne af den førte fordelingspolitik. For at få et indtryk af, hvor stor en del af omfordelingen der alene går fra rige til fattige i et livsindkomstperspektiv, kan der alternativt tages udgangspunkt i fordelingen af indkomsten set over hele livet.

Realistiske livsforløb opbygges

For at bestemme, hvem der er fattige set i et livsperspektiv, skal indkomsten i alle leveår bestemmes. I afsnit II.4 præsenteres en model, hvor der ved hjælp af statistisk sammenkobling er dannet realistiske livsforløb. Dermed kan den enkelte skat eller overførsels effekt på livsindkomsterne beregnes. Et særligt interessant spørgsmål er, hvor mange der oplever livsindkomster markant under befolkningen som helhed.

Går økonomiske muligheder i arv?

For en vurdering af fordelingsproblemer er det vigtigt at vide, om der er en tendens til, at forældrenes økonomiske muligheder går i arv til børnene. Dette forhold er især problematisk, hvis det betyder, at den enkeltes evner ikke udnyttes fuldt ud. I afsnit II.5 belyses den sociale arv, både med hensyn til indkomst og uddannelsesniveau.

Fordeling på tværs af uddannelser

Ved beregningen af livsindkomster i afsnit II.4 har det ikke været muligt at bibeholde en stor detaljeringsgrad i beskrivelsen af uddannelserne. En detaljeret opdeling er nødvendig, hvis man er interesseret i det privat- eller samfundsøkonomiske afkast af en specifik uddannelse. I afsnit II.6 præsenteres derfor alternative livsindkomster, hvor de enkelte uddannelsers livsindkomst opgøres. Denne analyse er en opfølgning af tidligere beregninger, jf. Det Økonomiske Råd (1996).

II.2 Indkomstfordeling og velfærd

Lighed og velfærd

Mange etiske, religiøse og politiske aspekter har betydning for, hvordan indkomstfordelingen indgår i vurderingen af velfærd i samfundet og dermed for, hvordan en ændring i indkomstfordelingen påvirker velfærd. I dette afsnit præsenteres og kommenteres forskellige syn på den vægt, der skal lægges på indkomstfordeling. Først præsenteres argumenter af etisk, religiøs og politisk karakter, dernæst gennemgås nogle argumenter for, at lighed i indkomstfordelingen afhjælper nogle mangler ved markedernes funktion. Afslutningsvis diskuteres den empiriske sammenhæng mellem indkomstfordeling og økonomisk vækst.

Lighed og omfordeling: Etiske, politiske og religiøse argumenter

Lighed opfattes i flere henseender som noget naturligt eller ønskeligt, f.eks. tilstræbes der i juridisk henseende lighed for loven, og ligestilling mellem personer på tværs af køn, religion og politisk overbevisning opfattes generelt som ønskeligt. I forbindelse med fordelingen af samfundets goder optræder lighed også som et referencepunkt i centrale etiske spørgsmål. For eksempel: Hvis alle er født lige, hvorfor skal alle så ikke opnå den samme velfærd? Selv hvis alle ikke er født lige, men nogle individer er født med helt særlige evner, kan det diskuteres, om disse personer har ret til større velfærd end andre, blot fordi de er født med særlige evner. Et etisk eller politisk argument for offentlig omfordeling af goderne kan endvidere tage udgangspunkt i paternalisme. Hvis nogle personer ikke selv ved, hvad der er til deres eget bedste, må samfundet ifølge dette argument træde til og styre deres forbrug, evt. ved at opkræve skatter og tilbyde nogle ydelser gratis. Omfordeling eller mere generelt hensyntagen til de dårligst stillede i samfundet kan også begrundes i en religiøs opfattelse af, at man skal elske sin næste som sig selv.

Lige muligheder eller lige udfald

Selvom lighed i mange sammenhænge opfattes som noget naturligt eller ønskeligt, er det ikke oplagt, hvad lighed betyder. Lighed kan opfattes som lighed med hensyn til forudsætninger eller lighed med hensyn til resultat. Lighed i forudsætninger kaldes "lige muligheder", mens lighed i resultat benævnes "lige udfald". Begrebet lige muligheder kan tolkes på flere måder, og der kan skelnes mellem lige muligheder med hensyn til bl.a.

opnåelse af velfærd, indkomst eller beskæftigelse. En meget bred tolkning af begrebet "lige muligheder" indebærer, at der ikke er forskelle mellem personers forudsætninger for at opnå velfærd, dvs. forskelle i social, genetisk eller økonomisk arv i bred forstand eller i, hvor meget velfærd personer opnår af en given forbrugssammensætning. En mindre bred opfattelse af begrebet "lige muligheder" kan indebære, at der ikke er forskelle mellem personer med hensyn til social og økonomisk arv, således at der er lige muligheder blandt personer med samme evner. Lige udfald betyder, at alle personer opnår samme velbefindende eller velfærd. Lige muligheder i bred forstand indebærer, at alle har mulighed for at opnå ens forventet velfærd. Selvom alle opnår ens forventet velfærd, kan der godt være forskel i den velfærd, der realiseres, fordi nogle er mere heldige end andre. Lige muligheder behøver således ikke føre til lige udfald.

Økonomi og fordeling

Fordeling er imidlertid ikke kun etik, politik og religion. Mange aspekter af fordelingsproblematikken kan diskuteres ud fra betragtninger om økonomisk efficiens. Økonomisk teori kan bidrage til afvejningen af, hvorvidt der skal være lige udfald i hvert år, eller om der skal være lige udfald i forhold til den samlede velfærd, der opnås over et livsforløb. Denne problemstilling er central for kapitlet og vil blive taget op gentagne gange i det efterfølgende. Ud fra rent økonomiske overvejelser kan der også argumenteres for og imod omfordeling fra de rige til de fattige. Hvis folk, der ikke ved, hvor godt de vil klare sig i livet, skulle vælge mellem at leve i et samfund med en lige indkomstfordeling eller et samfund, hvor den gennemsnitlige indkomst er den samme, men indkomsterne er mere ulige fordelt, ville mange vælge at leve i samfundet med en mere lige indkomstfordeling. Dette er et eksempel på, at lighedsdiskussionen kan gives et økonomisk indhold. Økonomiske principper om valg under usikkerhed tilsiger, at risikoaverse personer alt andet lige foretrækker alternativer, der giver et sikkert udfald, frem for alternativer, der giver et usikkert udfald. Endelig kan økonomisk teori og metode være nyttig i forbindelse med opgørelse af såvel lighed i forudsætninger som lighed i resultat.

Stor ulighed kan være forbundet med

Der er flere måder, hvorpå ulighed i indkomstfordelingen kan påvirke et samfunds velfærd og produktion. For eksempel kan

høj kriminalitet

man forestille sig, at det er forbundet med ubehag for de bedre stillede at være vidne til social nød, og at de derfor vil ønske at forbedre vilkårene for de dårligst stillede. Som et andet eksempel kan det nævnes, at store indkomst- og formueuligheder kan øge omfanget af berigelseskriminalitet eller optøjer. Dette kan øge den generelle utryghed i samfundet og mindske velfærden, men kriminalitet og optøjer kan også mindske investeringsomfanget og dermed væksten i en økonomi. Der er tegn på, at i lande med en meget ulige fordeling af indkomsten er der megen social uro, og at social uro er sammenfaldende med lavt investeringsniveau, jf. Alesina og Perotti (1996).

Omfordeling kan afhjælpe problemer på kreditmarkedet

Omfordeling af indkomst og formue kan også øge den samlede produktion i et samfund, fordi private kreditmarkeder typisk er imperfekte, jf. bl.a. Galor og Zeira (1993). Kreditmarkedsimperfektioner indebærer, at ikke alle kan låne penge til potentielt rentable investeringer. Sådanne imperfektioner opstår, bl.a. fordi der er begrænset hæftelse. Begrænset hæftelse indebærer, at der er grænser for, hvor meget en låntager eller investor kan miste, hvis vedkommende går konkurs eller har investeret i en virksomhed, der efterfølgende går konkurs. En aktionær i en virksomhed kan f.eks. højst miste sit indskud, og ejeren af en enkeltpersonsvirksomhed kan højst miste sin formue. I en situation, hvor en iværksætter ønsker at låne for at starte en enkeltpersonsvirksomhed op, betyder det, at hvis iværksætteren stiller hele sin formue som sikkerhed for et lån af en given størrelse, så bliver iværksætterens tab ved konkurs mindre, jo mindre formuen er. Hvis iværksætterens formue falder, vil tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats for at opnå en høj indkomst og derved undgå konkurs alt andet lige falde.³ Dette vil en långiver også indse, og i mange tilfælde vil der ikke blive udlånt til låneansøgere, hvis formue er lille i forhold til størrelsen af det ansøgte lån. Ved at omfordele nogle midler til fattige låntagere vil deres tilskyndelse til at yde en indsats for at betale deres lån tilbage øges. Den ekstra indsats for at betale lån tilbage kan indebære, at omfordeling får nationalindkomsten til at stige.

- 3) For en selvstændig erhvervsdrivende kunne det indebære, at der arbejdes flere timer. Indsatsen for at betale gæld tilbage kunne for en studerende indebære, at vedkommende gør sig mere umage.

Omfordeling kan afhjælpe problemer på forsikringsmarkedet

Omfordeling af indkomst, som det kendes fra velfærdsstaten, kan øge velfærden, fordi visse typer forsikringer, som de private forsikringsmarkeder ikke udbyder, kan tilvejebringes via omfordeling. Ideen med forsikring er, at ved at forsikre mange mod det samme uheld kan et forsikringselskab udjævne risici over en kreds af personer. Selvom enkelte oplever tab, så vil forsikringsudbetalingerne blive dækket af præmieindbetalinger fra dem, der ikke oplever uheld. Ved såkaldt aktuarisk forsikring betaler forsikringstageren kun, hvad der svarer til den forventede værdi af dennes tab samt dækning for forsikringselskabets omkostninger. For at privat forsikring mod en type uheld kan udbydes aktuarisk, skal det være muligt at beregne risikoen for, at en forsikringstager kommer ud for et uheld. Desuden må der ikke være problemer forårsaget af, at forskellige forsikringstagere kan skjule deres risici for selskabet.⁴ Endelig er det en forudsætning, at et forsikringselskab kan mindske sin indtjeningsrisiko ved at forsikre flere.

Omfordeling og ukendte risici

Udjævning af indkomster via skatter eller transfereringer kan fungere som forsikring mod hændelser, der ikke er indtruffet før, og som forsikringselskaber derfor ikke tilbyder forsikring mod. For eksempel kan den teknologiske udvikling føre til, at nye risici opstår, og så længe forsikringselskaber ikke kan forholde sig til disse risici, står individer uden forsikringsdækning mod potentielt store tab.

Eksempel: Arbejdsløshedsforsikring og aggregerede risici

Arbejdsløshedsforsikring er et eksempel, hvor et forsikringselskab kan have svært ved at mindske sin indtjeningsrisiko ved at øge antallet af forsikringstagere, og offentlig omfordeling muligvis kan øge velfærden, jf. f.eks. Barr (2001). Problemet består i sammenfaldet mellem, at folk bliver arbejdsløse og derfor skal modtage udbetalinger af arbejdsløshedsforsikring – det sker typisk i en lavkonjunktur. I en langstrakt lavkonjunktur er der derfor risiko for, at forsikringsudbetalingerne overstiger præmieindbetalingerne og opsluger et forsikringselskabs reserver, således at selskabet går konkurs og ikke kan udbetale forsikring til alle forsikringstagere. Staten har bedre muligheder for at finansiere store

4) Denne type problemer betegnes som selvselektionsproblemer og uddybes senere i afsnittet.

underskud i lange perioder, end private forsikringselskaber har, og vil derfor kunne udbetale arbejdsløshedsforsikring i situationer, hvor private forsikringselskaber ikke kan.

**Eksempel:
Sygeforsikring og
selvseleksion**

Omfordeling gennem det offentlige har ligheder med tilvejebringelse af en obligatorisk forsikring. Det kan løse det ovenfor nævnte selvseleksionsproblem, der kan opstå i forbindelse med private forsikringer. Problemet opstår, fordi forsikringsudbyderen ikke kender personers forskellige risici for et bestemt uheld, f.eks. sygdom. Personer med lav risiko for sygdom vil måske ikke forsikres på samme vilkår som personer med høj risiko. Der vil derfor enten være nogle, der ikke forsikrer sig, eller også vil folk vælge forskellige forsikringskontrakter – nogle rettet mod personer med høj risiko og nogle rettet mod personer med lav risiko. For at forhindre personer med høj risiko i at vælge den forsikring, der er rettet mod personer med lav risiko, må denne forsikring give mindre kompensation i forbindelse med sygdom, end forsikringer rettet mod høj-risiko personer. Dette betyder, at forsikringsdækningen for lav-risiko personer bliver mindre, end de ville have ønsket, hvis det var muligt at skelne mellem personer med høj og lav risiko.

**Eksempel:
Forsikring af
livsindkomst**

Omfordeling gennem den offentlige sektor kan også opfattes som en forsikring af ens børns og børnebørns velfærd. Udbudet af private forsikringsordninger, der dækker ens efterkommeres risiko for medfødt sygdom eller handicap, eller forsikrer deres livsindkomst, er ufuldstændigt. Det er vanskeligt for forældre til et barn at forudsige, hvor godt det vil gå barnet i fremtiden, og det forhold, at omfordeling gennem velfærdsstaten sikrer barnet en vis levestandard, kan være velfærdsforbedrende.

**Offentlig forsikring
kan også øge det
samlede
aktivitetsniveau**

Uden offentlig omfordeling kan individer stå over for betydelige risici, og i deres forsøg på at mindske disse risici træffer de måske nogle valg, der, set fra samfundets side, ikke er hensigtsmæssige, jf. f.eks. Sinn (1995). Eksempelvis kan det uden et offentligt sikkerhedsnet tænkes, at opstart af egen virksomhed vil blive opfattet som for risikabelt, selvom selvstændige gennemsnitligt har en høj indtægt.

Omfordeling af rentetiske hensyn

Selv hvis alle forældre har mulighed for at sikre deres børns velfærd fuldstændigt, kan samfundet ud fra paternalistiske overvejelser vurdere, at nogle forældre bekymrer sig for lidt om deres børn, og at børnene derfor skal modtage hjælp fra det offentlige. Omfordeling fra rig til fattig kan også foretages ud fra et argument om, at det ikke betyder så meget for de riges velfærd at give afkald på lidt forbrug, men at selv en lille smule kan betyde meget for de fattiges velfærd.

Argumenter mod omfordeling

Omfordeling gennem den offentlige sektor har også ulemper. De væsentligste er, at omfordeling typisk finansieres ved hjælp af skatter, der forvrider det private incitament til at spare op, investere eller arbejde. Det Økonomiske Råd (2001) indeholder en gennemgang af forvriddningseffekter af det danske skattesystem og beregninger af økonomiske konsekvenser af ændringer i forskellige skatter. Den nuværende grænse for betaling af topskat begrænser eksempelvis arbejdsudbuddet i så høj grad, at en højere grænse for betaling af topskat vil føre til en så betydelig stigning i aktivitetsniveauet, at der på længere sigt kun vil være et mindre fald i skatteprovenuet. En anden type forvriddningsomkostning kan opstå, fordi arbejdsløshedsforsikring dækker en del af indkomstabtabet ved at blive arbejdsløs. Det kan reducere tilskyndelsen til at undgå arbejdsløshed og lægge et opadgående pres på lønstrukturen. Arbejdsløshedsforsikring kan dog også have en positiv virkning på arbejdsmarkedets funktionsmåde, hvis den fører til, at arbejdsløse får bedre mulighed for at søge efter det job, hvor deres arbejdskraft er mest værd. De to sidstnævnte forhold gør sig dog gældende uafhængigt af, hvorvidt arbejdsløshedsforsikring er offentligt eller privat udbudt.

Velfærdssystemet kan påvirke sociale normer

Det har også været fremhævet, at tilstedeværelsen af et omfattende socialt sikkerhedsnet kan føre til et skred i sociale normer, således at det bliver accepteret at modtage sociale ydelser, selv om man egentlig ikke har behov for dem, jf. bl.a. Lindbeck m.fl. (1994). Hvis dette er tilfældet, vil det med tiden blive dyrere at udbyde forsikring i form af et offentligt socialt sikkerhedsnet, fordi færre vil betale, og flere vil modtage. Andersen (1998) udelukker ikke, at misbrug af sociale ydelser kan være et stigende problem for velfærdsstaten, men finder ikke, at der er empirisk belæg for, at årsagen til misbruget er,

at velfærdsstaten udhuler moralen.

Intet empirisk entydigt svar på om lighed øger væksten

Ved at sammenholde vækstrater i forskellige lande med mål for økonomisk lighed kan man danne sig et indtryk af, om stor ulighed i indkomsten generelt er sammenfaldende med øget eller mindsket vækst.⁵ Forbes (2000) finder i et sådant studium, at der er høj økonomisk vækst i lande med relativt stor indkomstilighed. I det sidste årti har der imidlertid været udført mange studier af sammenhængen mellem ulighed og vækst, som tyder på, at høj ulighed hænger sammen med mindre vækst, jf. f.eks. Benabou (1996). Det er derfor for tidligt at drage konklusioner om sammenhængen mellem ulighed og vækst.⁶ Det er også vanskeligt at drage sikre konklusioner om sammenhængen mellem nationalindkomst pr. capita og ulighed i indkomstfordelingen. Easterly (2001) finder belæg for, at i lande, hvor indkomsterne i høj grad er koncentreret i midten af indkomstfordelingen, er nationalindkomsten pr. capita høj. Det er imidlertid uafklaret, om årsagssammenhængen går fra en høj grad af lighed til høj nationalindkomst eller fra høj nationalindkomst til høj grad af lighed.

Afvejning af fordele og ulemper nødvendig

Ovenstående diskussion viser, at sammenhængen mellem omfordeling, vækst og velfærd er meget kompleks. Omfordeling kan ud over at være en målsætning i sig selv have gavnlige effekter på økonomiens funktionsmåde, men instrumenterne, der benyttes til omfordeling, vil generelt have omkostninger. Det er derfor vigtigt at overveje, om der er strukturelle økonomiske forhold, der taler for konkrete omfordelende tiltag, og hvor megen omfordeling der reelt opnås i forhold til omkostningerne.

- 5) Høj vækst er ikke nødvendigvis ensbetydende med en stor samlet produktion, væksten kan godt være høj, selvom produktionen er lav. I de studier, der citeres her, kontrolleres der imidlertid for størrelsen af landenes BNP, og lande med høj vækst skulle derfor opnå højere nationalindkomst end lande med lav vækst.
- 6) Nationalindkomsten er et mangelfuldt mål for velfærden, fordi bl.a. naturværdier og værdien af fritid ikke indgår. Dette gør det ekstra vanskeligt at vurdere, hvordan en ændret indkomstfordeling påvirker velfærden.

Indikatorer til at vurdere effektivitet i omfordeling

For at kunne vurdere de økonomiske konsekvenser af omfordelende tiltag er det nødvendigt med indikatorer. Hvilken indikator, der skal bruges til at vurdere effektiviteten af et konkret instrument, afhænger af formålet med instrumentet. Hvis formålet med instrumentet er at forsikre en gruppes velfærd over en periode, så er der brug for mål for ulighed i velfærden over den pågældende periode. Hvis målet med instrumentet er at afhjælpe mangler ved kreditmarkederne, er det nødvendigt at opgøre, hvor meget instrumentet bidrager hertil. En sådan indikator kunne f.eks. være sammensat af information om, hvor meget mangel på kredit betyder for tilbøjeligheden til at starte egen virksomhed eller påbegynde en uddannelse, og hvor meget instrumentet bidrager til at reducere denne mangel på kredit.

Måling af ulighed i velfærd er problematisk

Et generelt problem med at måle ulighed i velfærd ved hjælp af indkomstulighed er, at indkomsten påvirkes af forskellige valg, personer har foretaget. For eksempel kan en lav indkomst skyldes, at man har valgt ikke at arbejde på fuld tid, fordi man værdsætter fritid mere end materielt forbrug. Endvidere er den del af indkomsten, der er kapitalindkomst, fremkommet, fordi man i en tidligere periode har valgt et mindre forbrug. Dette betyder, at, når der ses bort fra værdien af frivillig deltid i indkomstmålet, undervurderes velfærden, mens velfærden overvurderes ved at inkludere kapitalindkomst i indkomstmålet. Der kan således argumenteres for, at kun ekstraordinært højt afkast af kapital skal indgå i indkomstbegrebet, mens normal forrentning, som afspejler compensation for tidligere udskydelse af forbrug, ikke skal indgå. I praksis er der endvidere forskel på, hvor meget velfærd forskellige personer får ud af en given indkomst. Fordelingen af indkomst kan godt være helt lige, selvom der er stor ulighed i velfærden, f.eks. fordi handicappede, der har en række faste udgifter, andre ikke har, får mindre velfærd ud af en given indkomst end andre.

Det relevante ulighedsmål afhænger af problemstillingen

Uligheden mellem et lands indbyggere kan måles på et tidspunkt, over et livsforløb eller over flere generationer. Hvilket mål, der er mest relevant, afhænger bl.a. af, hvor gode muligheder individer har for selv at overføre forbrug mellem perioder og sikre sig mod uheld af forskellig art og tab af indkomst. Muligheden for at forsikre sig og optage lån betyder,

at periodeindkomsten betyder mindre – og livsindkomsten mere – for en persons velfærd, end hvis disse muligheder ikke var til stede. I det mest relevante tilfælde, hvor nogle personer ikke kan låne til øjeblikkeligt forbrug imod et løfte om at betale lånet tilbage ud af fremtidig indkomst, og hvor det ikke er muligt at sikre sig fuldt ud mod alle risici, er der behov for at belyse ulighed både i tværsnit og over livsforløb. Hvis forsikrings- og lånemulighederne vurderes at være gode, taler økonomiske principper for at lægge relativt stor vægt på ulighed i livsindkomst og relativt lille vægt på ulighed i tværsnit. Forsikrings- og kreditmarkedsargumenter har også forskellig relevans for forskellige instrumenter i fordelingspolitikken. For eksempel forhindrer kreditmarkedsimperfektioner næppe i væsentlig grad individer i at spare op til deres pension.

II.3 Offentlig omfordeling i et enkelt år

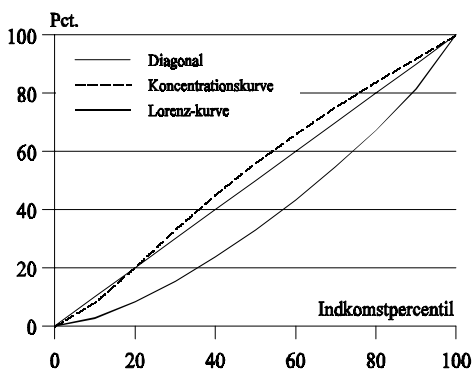
Offentlig omfordeling mindsker ulighed

En af den offentlige sektors hovedopgaver er at sikre en stor grad af lighed i forbrugsmulighederne. Denne opgave varetages bl.a. ved at sikre indkomst ved ledighed, ved sygdom, under uddannelse og i pensionsalderen og ved, at familier med store behov, eksempelvis børnefamilier, tildeles specifikke ydelser. Den høje grad af omfordeling sikres også ved, at personer med høj indkomst bidrager med en lidt større andel af deres indkomst til finansieringen af velfærdsstaten. Det sker alene igennem progressivitet i indkomstbeskatningen, mens afgifterne virker degressivt.⁷

7) Der kan argumenteres for, at eksempelvis de grønne afgifter alene skal dække de samfundsmæssige omkostninger ved forbruget og derfor ikke skal opfattes som en skat. Det ændrer dog ikke ved de fordelingsmæssige konsekvenser.

Koncentrations- og Lorenz-kurven

Fordelingen af indkomsten kan præsenteres grafisk ved hjælp af Lorenz-kurven. Kurven viser de kumulerede andele af indkomst, hvor befolkningen er delt op efter indkomst. Af figuren fremgår det, at de 20 pct. fattigste kun opbeholder knap 10 pct. af den samlede indkomst. Ved en fuldstændig lige fordeling af indkomsterne er kurven sammenfaldende med diagonalen (45°-linien). Afviger kurven fra diagonalen, er der ulighed. På samme måde konstrueres koncentrationskurven, her rangordnes befolkningen igen efter indkomst, men den lodrette akse angiver nu en andel af en overførsel eller en skat. Koncentrationskurven i figuren er for en overførsel, og det fremgår f.eks., at de 40 pct. fattigste får lidt mere end 40 pct. af den pågældende overførsel. Hvis koncentrationskurven ligger over diagonalen, vil den del af befolkningen, der har de laveste indkomster, få den største absolutte andel af de offentlige overførsler. Omvendt, hvis kurven ligger under diagonalen.



Gini-koefficienten

Informationerne fra Lorenz-kurven kan reduceres til et enkelt tal, Gini-koefficienten, der beskriver uligheden i fordelingen af indkomsten. Indekset beregnes som to gange arealet mellem Lorenz-kurven og diagonalen. Gini-koefficienten kan alternativt fortolkes som, at to gange koefficienten gange den gennemsnitlige indkomst giver den forventede forskel mellem to tilfældigt udvalgte personer i befolkningen.

Progressivitetsindekset

Den enkelte skat eller overførsels marginale påvirkning af indkomstfordelingen kan sammenfattes i progressivitetsindekset. Dette indeks beregnes som to gange arealet mellem koncentrationskurven og Lorenz-kurven. Hvis en skat opkræves i pct. af indkomsten, virker skatten neutralt på indkomstfordelingen målt ved hjælp af Gini-koefficienten. Koncentrationskurven er i dette tilfælde sammenfaldende med Lorenz-kurven og progressivitetsindekset er nul. Hvis en skat opkræves med samme kronebeløb fra alle, stiger uligheden, fordi de lave indkomster bliver relativt hårdest ramt. I dette tilfælde vil koncentrationskurven falde sammen med diagonalen, og progressivitetsindekset vil svare til Gini-koefficienten. Koncentrationskurven for progressive skatter vil ligge under Lorenz-kurven, og det tilhørende progressivitetsindeks vil derfor være negativt. Mens progressivitetsindekset for overførsler vil være positivt, fordi koncentrationskurven i dette tilfælde normalt ligger over Lorenz-kurven.

Gini-koefficienten måler uligheden

Gini-koefficienten er et mål for, hvor ulige indkomstfordelingen er.⁸ En Gini-koefficient på nul indebærer, at alle har nøjagtig samme indkomst, mens en Gini-koefficient på en betyder, at al indkomst opbevares af en enkelt person. Se boks II.1 for en mere udførlig beskrivelse og fortolkning af Gini-koefficienten.

Stor forskel på ulighed før og efter overførsler og direkte skatter

Tabel II.1 viser Gini-koefficienten for privat indkomst, bruttoindkomst og disponibel indkomst. Den private indkomst er defineret som indkomst, der ikke er overførsler fra det offentlige, bruttoindkomsten er privat indkomst plus offentlige overførsler, og den disponible indkomst udgøres af bruttoindkomsten minus de direkte skatter. Alle indkomster er ækvivaleret, således at familier af forskellig størrelse er sammenlignelige. I boks II.2 findes en mere udførlig beskrivelse af indkomst-definitioner og metodevalg.

Tabel II.1 Ulighed på forskellige niveauer, tværsnit 1999

	Gini-koefficient
Privat indkomst	0,456
Bruttoindkomst	0,287
Disponibel indkomst	0,239

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Overførsler og skatter halverer uligheden

Der sker en markant omfordeling gennem den offentlige sektor, således sker der næsten en halvering af uligheden, når man bevæger sig fra privat indkomst til disponibel indkomst.

8) Der findes en lang række mål for uligheden i indkomstfordelingen. Vi har i denne rapport valgt at benytte Gini-koefficienten. Dels fordi det er det mest udbredte ulighedsmål, dels fordi målet har intuitivt simple fortolkninger.

Analyserne af befolkningens indkomstforhold er foretaget på registeroplysninger af en repræsentativ 10 pct. stikprøve af den danske befolkning over 18 år for årene 1992-99. Oplysninger om indkomster stammer fra Danmarks Statistiks indkomstregister. Endvidere er der anvendt en række personoplysninger om alder, køn, uddannelse m.m., som er hentet fra den integrerede database for arbejdsmarkedsforskning (IDA) i Danmarks Statistik.

Disponibel indkomst

I registeranalyserne anvendes primært den disponible indkomst som indkomstbegreb, idet den bedst udtrykker forbrugsmulighederne. Den disponible indkomst er beregnet som summen af personlig indkomst, kapitalindkomst, boligsikring, boligydelse, børnetilskud, børnefamilieydelse, skattefri pensionstillæg fratrukket personlige skatter og korrigeret for økonomisk lejeværdi af egen bolig. Den økonomiske lejeværdi er lagt til boligejernes kapitalindkomst for at opnå et indkomstbegreb, der for både ejere og lejere måler indkomsten før udgifter til bolig. Lejeværdien er beregnet med udgangspunkt i renten på realkreditobligationer og ejendomsværdien. Lejeværdien afspejler dermed det afkast, som boligejeren får af at eje sin bolig. Lejeværdien varierer således fra år til år på grund af ændringer i renten og kontantprisen, hvilket påvirker den disponible indkomst for ejere, jf. Det Økonomiske Råd (2001) for en diskussion af den økonomiske lejeværdi.

Ækvivalering af indkomsten

Den individuelle indkomst påvirkes af, at indkomster udjævnes inden for husholdninger med mere end en voksen, og af antallet af børn i husholdningen. Herudover er det økonomisk fordelagtigt at bo i en husholdning med mere end en voksen, idet en række faste udgifter som f.eks. boligudgifter kan deles. Husstandens indkomst skal derfor korrigeres med en faktor, også kaldet en ækvivaleringsfaktor, før indkomsterne kan sammenlignes på tværs af familier med forskellig størrelse. Med udgangspunkt i Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse, standardbudgetter fra Forbrugerrådet og det danske system af offentlige transfereringer er den her anvendte faktor beregnet som (antallet af voksne plus 0,6 gange antallet af børn) opløftet i 0,8. I en familie med to voksne og to børn svarer faktoren til 2,54. Hver enkelt person i husholdningen får tildelt en indkomst, der er lig husstandens samlede disponible indkomst divideret med ækvivaleringsfaktoren. Der sker dermed fuld omfordeling indenfor husholdningerne, og som konsekvens heraf er fordelingen af den ækvivalerede disponible indkomst mere lige end fordelingen af den personlige disponible indkomst.

**Effekten
overvurderes**

Tilstedeværelsen af en offentlig sektor påvirker den private indkomst. Eksempelvis ville færre kunne studere, og opsparringen til pensionsalderen ville være større, hvis den offentlige sektor ikke fandtes eller spillede en mindre rolle. Studerende og pensionister ville da sikre sig en noget højere privat indkomst (før omfordeling) og dermed bevirke en mere lige fordeling af de private indkomster, eftersom disse grupper normalt optræder med lave indkomster. Den offentlige sektors faktiske påvirkning af indkomstuligheden overvurderes derfor i ovenstående tabel.

**Det offentlige
omfordeler også
igennem offentligt
forbrug og indirekte
skatter**

Det er oplagt, at offentligt forbrug, som eksempelvis uddannelse og hospitaler, og de indirekte skatter, eksempelvis moms og afgifter, også påvirker borgernes forbrugsmuligheder. Beregninger fra Finansministeriet viser en markant koncentration af offentlige serviceydelser til personer med lave indkomster, mens de indirekte skatter rammer personer med lave indkomster relativt hårdt, jf. Finansministeriet (2000).

**Serviceydelserne
har mere betydning
end afgifterne**

På basis af tal fra 1997 beregner Finansministeriet en stigning i Gini-koefficienten fra 0,219 til 0,253, når afgifterne indregnes. Når der også tages højde for serviceydelserne, falder Gini-koefficienten til 0,178.⁹

**De fleste afgifter er
degressive**

Finansministeriets oplysninger om afgifter bygger på forbrugsdata, og der bliver justeret for forskelle i forbrugskvote.¹⁰ Selv efter denne korrektion er de fleste afgifter degressive, hvilket indebærer, at de stiger mindre end proportionalt med indkom-

9) Finansministeriet benytter en lidt anden metode til opgørelse af indkomsterne, og datagrundlaget stammer fra 1997, derfor er tallene ikke helt sammenlignelige med tallene i tabel II.1.

10) Normalt vil personer med lave indkomster i et givet år have en højere forbrugskvote end personer med høje indkomster. Således vil unge under uddannelse og ældre have en mindre opsparings-tilbøjelighed. Når der nedspares, vil der blive betalt afgift af fremrykket eller udskudt forbrug. Når afgifternes fordelingsvirkning alene måles i et enkelt år, vil effekterne blive overvurderet på grund af den høje forbrugskvote blandt lavindkomsterne. I Finansministeriets beregninger er afgiftsbetalingerne justeret til en forbrugskvote på en. Således vil en person, der har en forbrugskvote på 0,8, få opskrevet sin afgiftsbetaling med 25 pct. Ved denne metode skeles til en livsforløbsbetragtning.

sten. Den eneste undtagelse er afgifterne på biler og motorcykler, jf. tabel II.2. Afgifterne på elektricitet, vand, spiritus og cigaretter er degressive i nogenlunde samme størrelsesorden, mens momsen kun er svagt degressiv. Når momsen ikke virker neutralt, når der er justeret for forskelle i forbrugskvote, skyldes det, at der ikke er moms på hele det private forbrug. Eksempelvis betales der ikke moms på udgifter til daginstitutioner og visse kulturtilbud.

Tabel II.2 Marginale fordelingsvirkninger af afgifter, 1997

	Ændring i Gini-koefficient
Biler og motorcykler	-0,009
El og vand	0,008
Moms	0,004
Spiritus og tobak	0,010

Anm.: Tallene angiver den procentvise ændring i Gini-koefficienten, givet at der opkræves 100 mio. kr. i provenu. Et negativt tal indebærer, at indkomstfordelingen bliver mere lige.

Kilde: Finansministeriet (2000).

Stor spredning på serviceydelsernes effekt

Der er stor forskel på, hvordan de enkelte serviceydelser påvirker forbrugsmulighederne. Serviceydelser som hjemmehjælp og plejehjem virker meget omfordelende, mens offentlige tilskud til kulturtilbud og daginstitutioner virker omtrent som et tilskud, der bliver fordelt med samme kronebeløb til alle, jf. tabel II.3.

Tabel II.3 Marginale fordelingsvirkninger af offentlige serviceydelser, 1997

	Ændring i Gini-koefficient
Plejhjem	-0,064
Hjemmehjælp	-0,064
Uddannelse	-0,035
Hospitaler	-0,028
Sygesikring	-0,021
Daginstitutioner	-0,019
Kulturtilbud	-0,018
Samme kronebeløb til alle	-0,019

Anm.: Tallene angiver den procentvise ændring i Gini-koefficienten, givet at den offentlige serviceydelse udvides med 100 mio. kr. Et negativt tal indebærer en mere lige fordeling af forbrugsmuligheder.

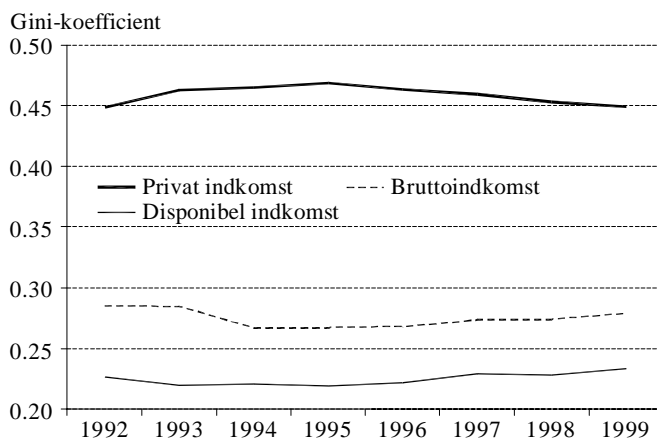
Kilde: Finansministeriet (2000).

Svagt stigende ulighed i de seneste år

Der har været en mindre stigning i uligheden målt ved disponibel indkomst fra 1992 til 1999, jf. figur II.1. Denne udvikling er markedsbestemt og ikke drevet af politiske tiltag. Stigningen skyldes primært væksten i huspriserne, der giver anledning til en højere økonomisk lejeværdi på trods af den lavere rente, og dermed en højere vækst i indkomsterne hos boligejerne, som generelt har en højere indkomst end lejerne. Samtidig har også udviklingen i renten haft betydning. Boligejere, der typisk er velstillede, får lavere renteudgifter og har således fået en højere kapitalindkomst både igennem den lavere rente og den højere økonomiske lejeværdi.¹¹

11) Denne effekt modsvarer af, at lejernes husleje på grund af huslejereguleringen ikke stiger så kraftigt som markedslejen i den analyserede periode. Det har ikke været muligt at indarbejde udviklingen i lejernes reguleringsgevinst i analysen.

Figur II.1 *Udvikling i ulighed 1992-99*



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Uligheden i privat indkomst bestemt af konjunkturforløbet

Udviklingen i uligheden i den private indkomst er i stor udstrækning drevet af konjunkturudviklingen, primært bestemt af beskæftigelsen. Uligheden var således stigende frem til 1995, hvorefter den har været faldende. Der har ikke været tale om øget lønspredning i den analyserede periode, således kan der konstateres et svagt fald i spredningen af erhvervsindkomster blandt fuldt beskæftigede på omkring 2 pct. i perioden 1993 til 1998, jf. Finansministeriet (2001).

Spring i uligheden i bruttoindkomsten skyldes bruttoficeringen i 1994

Bruttoficeringen i 1994 førte til et betydeligt fald i uligheden i bruttoindkomsten. Bruttoficeringen betød, at sociale pensioner og kontanthjælp blev gjort skattepligtige og samtidig forhøjet. Ændringen blev gennemført, så den disponible indkomst var nogenlunde den samme, men indebar selvfølgelig en mere lige fordeling af bruttoindkomsterne. Forskellen i udviklingen i privat indkomst og bruttoindkomst skyldes den høje kompensationsgrad for de personer, der primært berøres af ledighed. Den enkeltes bruttoindkomst forandres således ikke markant ved overgangen til beskæftigelse.¹²

12) Ovenstående analyse dækker kun en forholdsvis kort periode, Pedersen og Smith (2000) og Finansministeriet (2001) indeholder længere tidsserier over udviklingen i uligheden.

Udviklingen i indirekte skatter og serviceydelser mangler

Ovenstående analyse af udviklingen i uligheden fra 1992 til 1999 inkluderer ikke udviklingen i de indirekte skatter og de offentlige serviceydelser. Væksten i den offentlige sektor i perioden samt højere grønne afgifter kan have påvirket udviklingen i de faktiske forbrugsmuligheder.

Udviklingen er afhængig af befolkningens sammensætning

Udviklingen i uligheden er samtidig drevet af ændringerne i befolkningens sammensætning og erhvervsfrekvenser. En lavere erhvervsfrekvens vil give anledning til større ulighed. Et højere uddannelsesniveau vil sandsynligvis give anledning til større ulighed, fordi højtuddannedes indkomster varierer mere hen over livet. Der vil således optræde flere studerende med lave indkomster og flere midaldrende med høje indkomster. Den forventede vækst i antallet af ældre i de kommende år vil også give anledning til større ulighed. Denne effekt vil i nogen udstrækning blive afbødet, fordi fremtidens ældre vil have en højere opsparing og dermed en højere indkomst end nutidens ældre.

Store variationer i overførslernes virkning

Bidragene til omfordelingen fra de enkelte offentlige overførsler varierer betragteligt, alt efter hvilken målgruppe overførslen er rettet mod, og alt efter hvordan overførslen afhænger af anden indkomst, ægtefællens indkomst, familiens størrelse og alder.

Effekt på indkomstfordelingen

En fordeling af overførslerne på indkomstdeciler kan give et billede af, hvor effektivt en overførsel sikrer en lige indkomstfordeling. Tabel II.4 viser overførsler i pct. af indkomst, hvor befolkningen er delt op i indkomstdeciler, så de ti pct. fattigste er placeret i 1. decil, og de ti pct. rigeste i 10. decil.

Overførslerne er ækvivaleret

For at gøre overførslerne sammenlignelige med den ækvivalerede disponible indkomst er alle overførsler ækvivaleret. Det indebærer, at alle personer i en familie med to voksne og to børn, der modtager 21.500 kr. i børnefamilieydelse, hver vil optræde med et beløb på 8.478 kr. (idet ækvivaleringsfaktoren for denne familietype er 2,54, jf. boks II.2). Dette tal angiver effekten på den ækvivalerede disponible indkomst, hvis ydelsen blev fjernet. Men det betyder samtidig, at tabellen ikke kan benyttes til at udlede provenuet fra den enkelte overførsel.

Tabel II.4 Offentlige overførsler fordelt på indkomstdeciler, 1999

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Alle
----- Gennemsnit, 1.000 kr. -----											
Ækvivaleret disponibel indkomst	46	80	94	105	116	128	140	155	178	260	130
----- I procent af ækviv. disp. indkomst -----											
Børnetilskud	1,4	1,7	1,0	0,7	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,4
Børnefamilieydelse	5,9	4,6	3,6	3,6	3,3	2,8	2,2	1,6	1,0	0,5	2,3
Kontanthjælp	19,5	10,7	2,9	1,0	0,5	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	1,7
Boligsikring	2,9	2,4	1,1	0,6	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4
SU	17,2	3,4	1,2	0,8	0,6	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0	1,1
Boligydelse	0,6	2,4	4,0	2,8	1,3	0,7	0,5	0,2	0,1	0,0	1,0
Folkepension	12,8	29,1	26,3	14,9	7,6	5,4	3,8	2,8	2,2	1,7	7,9
Sygedagpenge	2,1	2,7	2,9	2,7	2,0	1,4	1,0	0,7	0,5	0,2	1,3
Arbejdsløshedsdagp.	4,2	5,0	5,3	5,2	3,9	3,1	2,6	2,0	1,4	0,7	2,8
Førtidspension	2,2	5,1	7,3	7,3	7,4	4,3	3,3	1,7	1,0	0,4	3,4
Efterløn	1,1	3,3	5,7	5,1	4,2	3,7	2,7	2,3	1,7	0,9	2,8
Overgangsydelse	0,3	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,3	0,2	0,5
----- 1.000 kr. -----											
Børnetilskud	0,6	1,4	1,0	0,7	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,6
Børnefamilieydelse	2,7	3,6	3,3	3,8	3,8	3,6	3,1	2,5	1,9	1,4	3,0
Kontanthjælp	9,0	8,5	2,7	1,1	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	2,2
Boligsikring	1,3	1,9	1,0	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,6
SU	7,9	2,7	1,2	0,8	0,7	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	1,5
Boligydelse	0,3	1,9	3,7	3,0	1,5	0,9	0,7	0,3	0,1	0,0	1,2
Folkepension	5,9	23,1	24,7	15,7	8,9	6,9	5,4	4,3	3,9	4,4	10,3
Sygedagpenge	1,0	2,1	2,7	2,8	2,4	1,8	1,4	1,1	0,8	0,5	1,7
Arbejdsløshedsdagp.	1,9	4,0	4,9	5,5	4,6	4,0	3,6	3,1	2,5	1,9	3,6
Førtidspension	1,0	4,1	6,9	7,7	8,5	5,4	4,6	2,7	1,8	1,0	4,4
Efterløn	0,5	2,6	5,4	5,4	4,9	4,7	3,7	3,6	3,0	2,2	3,6
Overgangsydelse	0,1	0,6	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,8	0,6	0,4	0,7

Anm.: Boligsikring, boligydelse, børnetilskud og børnefamilieydelse er ikke skattepligtige. For at sikre sammenlignelighed med den ækvivalerede disponible indkomst er alle ydelser også ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Overførslerne er målrettet de fattigste

Tabellen viser, at overførslerne i stor udstrækning er målrettet mod den fattigste del af den danske befolkning; således udgør overførslerne kun en meget lille del af indkomsten i 6. til 10. decil. Kontanthjælp, boligsikring og statens uddannelsesstøtte bliver primært givet til 1. til 3. decil, mens ydelser til pensionister, primært pensioner og boligydelse, er koncentreret i 2. til 4. decil.

Svært at sammenligne omfordeling

Ud fra ovenstående tabel kan det være vanskeligt at vurdere, hvilke overførsler der virker mest omfordelende. Det kan være svært at sammenligne ti tal for hver type overførsel, ikke mindst når de offentlige udgifter til de enkelte indkomstoverførsler varierer betragteligt.

Indeks angiver den enkeltes overførsels progressivitet

Den marginale direkte effekt på indkomstfordelingen kan alternativt præsenteres i et enkelt tal. I tabel II.5 er der vist et progressivitetsindeks for hver enkelt overførsel, der beskriver hvor ulige overførslerne er fordelt, jf. boks II.1 for definitionen af progressivitetsindekset. En høj værdi indebærer, at en udvidelse af ordningen vil medføre et kraftigt fald i uligheden. Det fremgår af tabellen, at alle udvidelser af de offentlige overførsler vil medføre mindre ulighed.¹³ Denne opgørelse er dog partiel; der er således ikke taget hensyn til ændringer i uligheden forårsaget af den nødvendige finansiering.

Kontanthjælp mest omfordelende

Kontanthjælpen er den offentlige overførsel, der virker mest omfordelende. Det skyldes, at kontanthjælpen bliver aftrappet med både egen og ægtefællens indkomst. Endvidere er ordningen målrettet mod helt lave indkomster, hvorfor modtagere af kontanthjælp vil befinde sig i den nederste ende af indkomstfordelingen med de gældende satser. Boligsikringen er næsten lige så omfordelende som kontanthjælp. Boligsikringen bliver da også aftrappet med indkomsten, hvor det er hele husstandens indkomst, der afgør niveauet for boligsikringen.

13) Effekten på indkomstfordelingen er ikke lineær i ændringens størrelse. Eksempelvis vil en (urealistisk) forhøjelse af overgangsydelsen med en faktor 10 sandsynligvis give anledning til større ulighed end i den nuværende situation, fordi alle modtagere af overgangsydelse vil ende i toppen af indkomstfordelingen. Effekten på Gini-koefficienten afhænger af indgrebets størrelse, mens progressivitetsindekset er uafhængigt af indgrebets størrelse.

Tabel II.5 Fordelingen af offentlige overførsler, tværsnit, 1999

	Progressivitetsindeks
Kontanthjælp	0,926
Statens uddannelsesstøtte	0,902
Boligsikring	0,799
Boligyldelse, folkepensionister	0,628
Folkepensionens tillæg	0,604
Boligyldelse, total	0,553
Folkepension, total	0,512
Børnetilskud	0,506
Folkepensionens grundbeløb	0,458
Boligyldelse, førtidspensionister	0,408
Sygedagpenge	0,397
Førtidspension	0,353
Børnefamilieydelse	0,343
Arbejdsløshedsdagpenge	0,311
Efterløn	0,227
Overgangsyldelse	0,203

Anm.: Et positivt tal angiver, at indkomstfordelingen bliver mere lige, hvis overførslerne hæves.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Dagpenge, efterløn og overgangsyldelse er mindst omfordelende

Ydelser, som kan oppebæres uden hensyn til ægtefællens indkomst, har mindst omfordelende virkning. Det gælder arbejdsløshedsdagpenge, efterløn og overgangsyldelse. Samtidig kan arbejdsløshedsdagpenge udbetales ved kortvarig ledighed, og det er dermed muligt i et år at få suppleret forholdsvis høje lønindkomster med arbejdsløshedsdagpenge.

Førtidspensionernes fordelingsvirkninger er begrænsede

Førtidspension har begrænset omfordelende virkninger. Dette tal skal dog tages med forbehold. Mange førtidspensionister har specielle behov, eksempelvis kørestole eller høje medicinudgifter; nogle af disse behov dækkes af supplerende offentlige tilskud, mens andre ikke gør. En del af den disponible ind-

komst skal derfor dække nødvendige udgifter. Det indebærer, at den disponible indkomst ikke afspejler førtidspensionisters reelle forbrugsmuligheder.¹⁴

Overførsler til de ældre virker meget omfordelende

Ydelser til pensionister har en forholdsvis kraftig virkning på indkomstfordelingen. Det gælder både boligydelse og folkepensionen. Der er dog betydelig forskel i effekten på indkomstfordelingen fra folkepensionens grundbeløb, der kun aftrappes ved meget høje supplerende arbejdsindtægter og fra folkepensionens tillæg, som aftrappes ved forholdsvis lave indkomster.

Tabel II.6 Indkomstskat fordelt på indkomstdeciler, 1999

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Alle
	----- Gennemsnit, 1.000 kr. -----										
Ækvivaleret disponibel indkomst	46	80	94	105	116	128	140	155	178	260	130
	----- I procent af ækviv. disp. indkomst -----										
Topskat	0,3	0,1	0,1	0,2	0,4	0,8	1,1	1,6	2,6	6,6	2,2
Mellemskat	0,3	0,2	0,5	0,9	1,4	1,9	2,3	2,8	3,4	4,6	2,4
Bundskat	5,0	5,6	5,9	6,3	6,7	7,1	7,4	7,7	8,1	8,4	7,3
Kommuneskat	21,6	23,7	25,2	27,0	28,7	30,3	31,5	32,9	34,3	35,3	30,8
Kirkeskat	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
I alt ^a	33,1	34,3	37,7	42,2	46,5	50,4	53,3	56,5	60,3	66,0	52,4

a) I alt er inkl. arbejdsmarkedsbidrag.

Anm.: For at sikre sammenlignelighed med den ækvivalerede disponible indkomst er alle skatter ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

14) Der er for nyligt blevet vedtaget en førtidspensionsreform. Reformen vil medføre merudgifter, men fordelingen af disse er usikker. Det er derfor ikke muligt at forudsige, hvordan reformen påvirker ydelsernes progressivitet.

Skatterne opkræves hos de bedst stillede

Skatterne opkræves primært hos de bedst stillede, men med store variationer for forskellige typer af skatter: Topskatten er meget progressiv, mens kommuneskatten kun er svagt progressiv, jf. tabel II.6.

Skatters marginale betydning for uligheden kan beregnes

For skatterne er det også vanskeligt at sammenligne virkningen på indkomstfordelingen i en tabel over indkomstdeciler. Det bliver yderligere besværliggjort af, at lovændringer kan ske igennem ændringer i satsen eller igennem en ændring af bundgrænsen for betaling af den pågældende skat. Hvis satsen for topskat hæves, vil topskatten stige med en andel af den nuværende betaling. Hvis man derimod sænker grænsen for, hvornår topskat betales, vil alle topskatteydere skulle betale det samme kronebeløb ekstra. Samtidig vil kredsen af topskattebetalere blive udvidet. De to typer af lovændringer vil derfor have vidt forskellige fordelingsmæssige konsekvenser.

Tabel II.7 viser progressivitetsindeks for skatterne. Positive værdier indikerer, at en skattestigning vil medføre større ulighed, mens en negativ værdi indikerer, at uligheden falder ved skattestigninger. Der er foretaget beregninger for fordelingsvirkningerne af både satsændringer og ændringer i progressionstrin. Der er også her tale om partielle beregninger; effekten af de evt. medfølgende offentlige udgifter er således ikke indregnet.

Ændringer i topskat har størst effekt

Ændringer i reglerne for topskattebetaling har størst betydning for indkomstfordelingen. Personer med positiv kapitalindkomst, der samtidig betaler topskat, har en meget høj gennemsnitlig indkomst. Derfor vil skatteændringer målrettet denne gruppe indebære forholdsvis store ændringer i indkomstfordelingen. Generelt virker en satsforhøjelse mere i retning af en jævnere indkomstfordeling end et fald i progressionstrinnet. Det skyldes, at personer med høje indkomster bliver hårdere ramt ved en satsforhøjelse end ved et fald i progressionstrinnet.

Tabel II.7 Fordelingen af skatteændringer, tværsnit 1999

	Ændret skattesats	Lavere fradrag/ progressionstrin
	----- Progressivitetsindeks -----	
Topskat, kapitalindkomster	-0,592	•
Topskat	-0,508	-0,345
Mellemskat	-0,328	-0,112
Bundskat	-0,074	0,189
Amt- og kommuneskat	-0,071	0,190
Kirkeskat	-0,052	0,167
Ejendomsværdiskat	-0,191	•
Grundskyld	0,070	•
Kopskat	•	0,211
Rentefradrag	-0,007	•
Fradrag for faglige kontingenter	-0,003	•
Befordringsfradrag	-0,115	•

Anm.: Et negativt tal angiver, at indkomstfordelingen bliver mere lige, når provenuet stiger. Beregningerne vedrørende fradragene for renter, faglige kontingenter og befordring angiver et fald i uligheden ved et højere provenu, det indebærer for disse typer et fald i den skattemæssige værdi af fradraget. For alle andre rækker er der tale om en højere skattesats. Ejendomsværdiskatten er beregnet på hele værdien af boligen. Hvis der alene analyseres på ændringer af skatteprocenten over progressionstrinnet (2,9 mio. kr. i 2001), udgør progressivitetsindekset -0,585.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Kopskat giver anledning til større indkomstulighed

En skat, der opkræves med samme kronebeløb fra alle voksne, har et progressivitetsindeks på 0,211 og vil dermed give anledning til en højere ulighed. Man skulle umiddelbart forvente, at en ændring af personfradraget, igennem et lavere fradrag for bund- og kommuneskat, skulle give samme effekt. Den lidt mindre effekt skyldes, at nogle personer med meget lave indkomster ikke berøres af ændringer i personfradraget.

Boks II.3 *Hvordan påvirker adfærdsændringer fordelingsvirkningerne?*

Der findes ikke på danske data et modelapparat, der kan belyse fordelingsvirkninger af skatter og transferinger, hvor der tages højde for adfærdsændringer. I Sverige bruges et sådant værktøj, jf. Finansdepartementet (2001). For at få en indikation af betydningen af adfærdsændringer, er der taget udgangspunkt i et studie af Frederiksen mfl. (2001), hvor arbejdsudbuddets følsomhed over for reallønnen efter skat er bestemt. Modellen blev også anvendt i Det Økonomiske Råd (2001). Der er ikke tale om en generel ligevægtsmodel, og eventuelle påvirkninger af løndannelsen er derfor ikke medtaget. På dette grundlag beregnes fordelingskonsekvenser af fire skattereduktioner med og uden adfærdsændringer, jf. tabellen nedenfor. Beregningerne tyder på, at der ikke begås store fejl ved at se bort fra ændringer i arbejdsudbuddet, men det er selvfølgelig ikke muligt at generalisere på dette grundlag.

Der skelnes mellem tre kilder til arbejdsudbud: hovedjob, overarbejde i tilknytning hertil og ekstrajob. Endvidere tages højde for de faste omkostninger knyttet til at have et ekstrajob, som bl.a. kan vedrøre transport. Disse omkostninger dæmper de enkelte personers tilskyndelse til at påtage sig et ekstrajob.

Data består af en stikprøve på godt 2.400 personer. Der er set bort fra en række grupper, hvis arbejdstid der ikke findes oplysninger om, bl.a. selvstændige, medhjælpende ægtefæller og studerende. Indkomstbegræbet (disponibel indkomst) adskiller sig fra det, der anvendes i det øvrige kapitel, ved ikke at være ækvivaleret på familieniveau og ikke at inkludere økonomisk lejeværdi.

Ændring i ulighed ved skattelettelser med og uden adfærd

	Ændring i Gini-koefficient	
	uden adfærd	med adfærd
Øget topskattegrænse (fra 276.900 til 350.000 kr.)	3,47	3,54
Fjernelse af topskat	9,90	9,36
Fjernelse af mellemskat	4,54	4,54
Reduktion af bundskat fra 5,5 til 3,5 pct.	0,01	0,00

Anm.: Tallene angiver den procentvise ændring i Gini-koefficienten, hvor en stigning betyder større ulighed. Beregningen "uden adfærd" bygger på en elasticitet mellem arbejdsudbud og disponibel realløn efter skat på 0; beregningen "med adfærd" er baseret på en elasticitet på 0,1. Det første eksperiment har halvt så stor provenuvirkning som de tre øvrige.

Kilde: Frederiksen (2001).

Der er set bort fra adfærdsændringer

De præsenterede fordelingsberegninger af ændringer i skatter og transferinger ser bort fra adfærdsændringer. Det må forventes, at ændringer i eksempelvis indkomstskatter påvirker både arbejdsudbud og løndannelse, hvilket i sig selv har fordelingsmæssige konsekvenser. For at få en indikation af, hvad adfærdsændringer betyder, er der regnet på fire specifikke skattelempelser, hvor virkningerne på arbejdsudbuddet via ændringer i den disponible realløn er inddraget, jf. boks II.3. Beregningerne indikerer, at der begås en lille fejl ved at se bort fra adfærdsændringer.

Familier med lave indkomster

Gini-koefficienten fokuserer måske for lidt på de meget lave indkomster

Ovenstående analyser er alle bygget op om indkomstforholdene for hele befolkningen. Lighedsmålsætningen kunne alternativt fokusere på personer med meget lave indkomster. Dermed bliver det interessant, hvor stor en del af befolkningen der har meget lave indkomster. Det kan være et politisk ønske at målrette indsatsen, således at denne andel af befolkningen minimeres. Det er derfor interessant at se på, hvilke personer der befinder sig i den laveste ende af indkomstfordelingen.

Definition af familier med lave indkomster

Det kan ikke objektivt defineres, hvilke familier der har markant lavere indkomster end samfundet som helhed. I internationale analyser benyttes ofte et relativt mål på 50 pct. af medianindkomsten. Dette svarer i Danmark til omkring 61.000 kr. i ækvivaleret disponibel indkomst i 1999.¹⁵

Lille del af befolkningen har meget lave indkomster

I Danmark havde 6,3 pct. af befolkningen en ækvivaleret disponibel indkomst under 61.000 kr., hvilket er meget lavt sammenlignet med andre lande. De personer, der befinder sig i lavindkomstgruppen, er imidlertid meget forskellige. For at vurdere problemets reelle omfang er det derfor nødvendigt at se på sammensætningen af gruppen.

En del familier med et enkelt dårligt år

Nogle familier har kun en lav indkomst, fordi de har en høj negativ kapitalindkomst. Disse familier er typisk ikke reelt

15) For en enlig uden børn netop de 61.000 kr. i disponibel indkomst, og for et par med to børn 155.000 kr. i disponibel indkomst.

og mangler i datamaterialet

fattige, men sandsynligvis selvstændige erhvervsdrivende med et enkelt dårligt år, der kan være et resultat af skatteplanlægning. Der optræder samtidig en del personer i registrene med manglende indkomstoplysninger. Indkomsten for disse personer bliver som udgangspunkt sat til 0, fordi der sandsynligvis er tale om personer med en forholdsvis lav indkomst. Det er dog ikke givet, at de ville tilhøre lavindkomstgruppen, hvis der fandtes fyldestgørende oplysninger om indkomsten, f.eks. kunne de blive forsørget af en person, som de i registret ikke er i familie med, eller de kunne have indkomster fra sort arbejde. Tabel II.8 viser karakteristika ved lavindkomstfamilierne, hvor de to ovenstående grupper er fjernet.¹⁶

Tabel II.8 Lavindkomstfamilier i 1992 og 1999

	1992	1999
	-----	-----
	Antal	
Familier i alt	234.060	237.150
Voksne i familierne	246.570	249.350
Børn i familierne	30.590	28.970
	-----	-----
	Pct.	
Studerende i familien	60	67
Enlig med børn	3	3
Familien modtager kontanthjælp	24	26
Familien modtager pension	7	3

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Mange studerende med lave indkomster

I to ud af tre lavindkomstfamilier er der en eller flere af medlemmerne, der er studerende. De studerende vil typisk kun i en kortere periode have lave indkomster, og det må forventes, at deres indkomst senere hen mere end opvejer de lave indtægter i studietiden. Samtidig vil de fleste studerende supplere

16) Der fjernes med denne procedure 53.040 personer, hvilket svarer til en pct. af befolkningen. Heraf skyldtes omtrent halvdelen manglende indkomstoplysninger. Som grænse for afvigende kapitalindkomst er valgt -20.000 kr., hvis denne ikke modsvares af en tilsvarende høj arbejds- eller overførselsindkomst.

deres indkomst med lån. De vil derfor have et noget højere rådighedsbeløb, end deres disponible indkomst umiddelbart tilsiger.

Også mange modtagere af kontanthjælp

Den anden store gruppe blandt lavindkomstfamilier består af familier, der modtager kontanthjælp. Det afspejler et lavt ydelsesniveau (ikke mindst til familier uden børn), der ikke kan løfte modtagerne ud af lavindkomstgruppen. Af de 26 pct., der fik kontanthjælp i 1999, modtog knap halvdelen kontanthjælp som flygtninge.

Meget få familier modtager pension

Det meget lave antal pensionister i denne gruppe afspejler forholdsvis pæne ydelser til pensionister. Pensionsydelse bliver da også kun aftrappet, når pensionisten eller ægtefællen har supplerende indkomst. Derudover forhindrer gunstige regler for boligstøtte til pensionister også pensionisterne i at komme i lavindkomstgruppen. Der er relativt få enlige forsørgere blandt familier med lave indkomster. Enlige forsørgere er sikret indtægter igennem børnetilskud, og samtidig medvirker reglerne for boligsikring til at sikre indkomsten for denne gruppe. Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at faldet i ledigheden ikke synes at have påvirket udviklingen i andelen af lavindkomstfamilier fra 1992 til 1999.

Flere studerende og færre modtagere af kontanthjælp

Gruppen af lavindkomstfamilier er nogenlunde konstant i perioden, men der er dog sket skift inden for gruppen. Således er andelen af pensionister faldet, mens der er blevet flere studerende. Dette skyldes til dels opstramningen over for unge (unge-indsatsen). De nye lave satser for unge på kontanthjælp og dagpenge samt retten og pligten til aktivering har medført, at flere unge har påbegyndt en uddannelse. Samtidig har udbygningen af uddannelsessystemet medført, at det er blevet lettere at komme ind på en videregående uddannelse.

Meget få reelt med lave indkomster

Hvis familier, hvor en eller flere personer er studerende, fjernes, var der i 1999 78.680 familier tilbage i lavindkomstgruppen. Disse familier bestod af 88.640 voksne og 24.560 børn eller i alt 2,1 pct. af befolkningen. Heraf var en stor del unge under 25 år, i alt 34.160 familier havde en gennemsnitsalder under 25 år.

Gruppe domineret af modtagere af kontanthjælp

Ud af ovenstående 78.680 familier modtog 30.430 kontanthjælp, hvilket svarer til 14 pct. af alle de familier, der modtog kontanthjælp. De familier i lavindkomstgruppen, der modtog kontanthjælp, var i helt overvejende grad enlige uden børn, primært personer under 25 år. Således var 51 pct. enlige under 25 år uden børn og 25 pct. enlige over 25 år uden børn.

Indkomst og familiens karakteristika

Samvariation mellem indkomst og familietype

Der er stor forskel på karakteristika for personer med høje indkomster i forhold til familier med lave indkomster. Ved hjælp af en regressionsanalyse kan samvariationen mellem indkomst og diverse karakteristika belyses.¹⁷ Tabel II.9 viser, hvordan den enkelte families karakteristika hænger sammen med indkomsten. Det er valgt at foretage fire separate regressionsanalyser, fordi de enkelte karakteristika har forskellig betydning for forskellige aldersklasser. Eksempelvis vil ledighed ikke have nogen betydning for personer over 67 år.

Indkomsten stiger med alderen i de yngre aldersgrupper

Som forventet stiger indkomsten med alderen for aldersklasserne op til 50 år. Dels fordi flere og flere færdiggør uddannelse, dels fordi større erhvervs erfaring typisk medfører en højere indkomst. For de ældste aldersklasser indebærer tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet, at indkomsten falder med alderen. Dette resultat er også drevet af forskelle mellem generationer; de yngre pensionister har således en højere indkomst gennem supplerende pensionsordninger. Det giver dem typisk en højere disponibel indkomst. Generelt falder indkomsten med alderen i pensionistgruppen. Dette fald kan dog være planlagt af den enkelte i forventning om mindre behov for forbrug i alderdommen.

17) Analysen er ikke en kausalitetsanalyse. Eksempelvis kan parameteren for husejere ikke fortolkes som gevinsten i disponibel indkomst ved at bo i ejerbolig, men derimod som den merindkomst, en husejer kan forventes at have, sammenlignet med en lejer med samme karakteristika.

Tabel II.9 Samvariation mellem karakteristika og disponibel indkomst, 1999

	18-27 år	28-49 år	50-66 år	Over 66 år
Alder	4.968	797	-2.180	-394
Mand	2.618	-2.170	3.140	0
Studerende	-34.843	-19.948	•	•
Ufaglært	-21.532	-8.733	-7.304	-9.832
Kort videregående uddannelse	4.652	5.372	12.226	29.215
Mellemlang videregående udd.	0	12.911	24.539	40.467
Lang videregående uddannelse	0	33.543	58.103	102.983
Lever i parforhold	17.274	12.484	-1.814	-15.389
Boligejer	29.371	34.161	43.683	44.089
Samlever med videregående udd.	16.797	17.023	26.555	•
Ingen børn	38.720	49.023	57.213	•
Et barn	16.026	22.033	26.934	•
Berørt af ledighed	-4.826	-14.773	-18.595	•
Lav kapitalindkomst	16.073	5.188	3.974	-2.363
Høj kapitalindkomst	1.552	5.389	20.884	33.320
Bor i bykommune	-3.762	1.587	5.905	12.768
Modtager førtidspension	27.574	-18.427	-21.753	•

Anm.: Referencepersonen er en enlig faglært kvinde, der bor til leje i en landkommune med to børn og en gennemsnitlig kapitalindkomst. Referencepersonens alder varierer mellem de fire regressioner. En mand med samme karakteristika i aldersklassen 18 til 27 år forventes at have en indkomst, der er 2.618 kr. højere. Befolkningen er opdelt på lav/mellem/høj kapitalindkomst givet deres alder og ejerskab af bolig. Bykommuner er defineret som de 15 mest folkerige kommuner. En værdi forskellig fra 0 angiver, at parameteren er statistisk signifikant på 5 pct. niveau. Indkomsten er den ækvivalerede disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Uddannelse giver højere indkomst

Højere uddannelse giver for alle aldersgrupper anledning til højere indkomst. Det gælder også for samlevers uddannelse, hvor en højtuddannet samlever giver anledning til en højere indkomst. Familier med to voksne er generelt bedre stillet end familier med en voksen. Det gælder dog ikke for de ældre aldersgrupper, hvor personer i familier med kun en voksen er bedre stillet. Det kan skyldes, at pensionsydelse er afhængige af husstandens størrelse; således får pensionistpar ikke dobbelt

så meget i pension som enlige pensionister.

Kvinder har højere indkomst blandt de midaldrende

Det er bemærkelsesværdigt, at kvinder alt andet lige har en højere indkomst end mænd i aldersgruppen 28 til 49 år. Hvis der alene analyseres på den enkeltes egen disponible indkomst, er indkomsten betydeligt højere for mænd. Det er først, når der omfordeles inden for familien, at kvinderne får en højere indkomst end mændene. Dette er et resultat af, at kvinder i høj grad bor sammen med mænd med betydeligt højere indkomst end dem selv. Denne effekt forsvinder for de lidt ældre. Her er der flere enlige og dermed ikke så stor omfordeling inden for familien.

Ejere har generelt en højere indkomst mens børnefamilier og ledige har en lavere indkomst

I alle aldersklasser kan boligejerne forventes at have en højere indkomst end lejerne, mens personer med et eller flere børn generelt har en lavere indkomst end barnløse. Børnefamilierne bliver kompenseret for ekstra behov gennem eksempelvis børnefamilieydelse, men denne ekstra indtægt mere end modsvares af en højere ækvivaleringsfaktor.¹⁸ Førtidspensionister har generelt en lavere indkomst med de yngste aldersklasser som undtagelse. Her vil de mange studerende få førtidspensionister til at fremstå som forholdsvis velstillede.

Sammenhæng mellem disponibel indkomst og kapitalindkomsten er ikke lineær

Det er personer med enten en høj eller en lav kapitalindkomst, der har de højeste indkomster, mens personer med mellemstore kapitalindkomster har lave indkomster. Det kunne forventes, at personer med høje kapitalindkomster også havde høje samlede indkomster. Grunden til, at personer med en lav kapitalindkomst også har høje indkomster, er sandsynligvis, at personer med lave indkomster har svært ved at låne større beløb. Dermed har personer med negative kapitalindkomster som regel en høj arbejdsindkomst.

Velfærdsstaten er bygget op om indkomstbortfald og forsørgerbyrde

Der er en tæt sammenhæng mellem de viste karakteristika og de offentlige overførsler. Mange offentlige overførsler er knyttet til ledighedsgrad, antallet af børn eller tabt erhvervs-evne.

18) En familie med 2 voksne og en ækvivaleret disponibel indkomst på 130.100 kr. vil opleve et fald på 19.400 kr. i ækvivaleret disponibel indkomst, når de får et barn – givet at deres bruttoindkomst alene ændres igennem børnefamilieydelsen.

Analysér på et enkelt ár kan være problematiske

I ovenstående analyser er der fokuseret på indkomsten i et enkelt ár. En stor del af uligheden i denne indkomst skyldes alene, at befolkningen befinder sig forskellige steder i livsforløbet, jf. ovenstående analyse, der dokumenterede en stor koncentration af studerende i lavindkomstgruppen. Beregningerne kan dermed overvurdere omfordelingen fra rig til fattig.

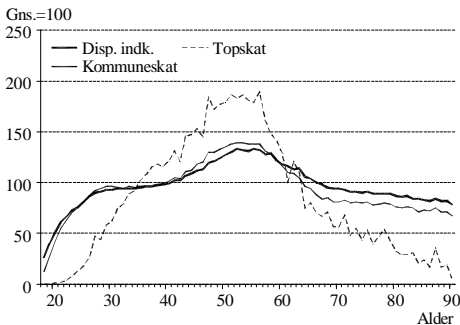
Overførsler og skatter er skævt fordelt henover livsforløbet

Der er meget stor forskel på, hvor meget der betales i skat, og hvor meget der modtages i overførsler i de enkelte aldersklasser. Således er skattebetalingerne typisk lave blandt unge og ældre, mens overførslerne til gengæld er høje.

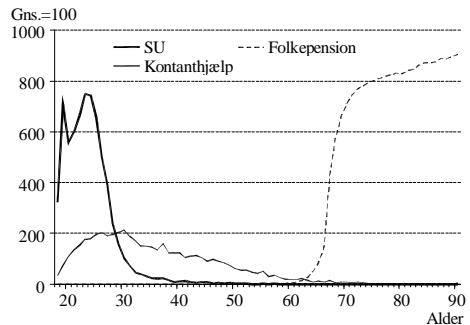
Store forskelle i aldersprofil

Figur II.2a og II.2b viser fordelingen af kommuneskat, topskat, indkomst, SU, folkepension og kontanthjælp over livet. Der er meget store forskelle på aldersprofilen for de enkelte skatter og overførsler.

Figur II.2a Skat og indkomst



Figur II.2b Overførsler



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Stor omfordeling inden for hvert enkelt livsforløb

Den enkelte vil typisk være nettobidragyder til det offentlige i den erhvervsaktive alder, men nettomodtager som ung og som pensionist. Offentlig omfordeling kan derfor opdeles i flere typer. Dels en omfordeling fra rig til fattig målt på livsindkomst, og dels en omfordeling inden for det enkelte livsforløb, hvor den samme person bidrager til det offentlige i år med høj erhvervsindkomst og modtager bidrag fra det offentlige i år med lav erhvervsindkomst.

Stor forskel på indkomsten i et enkelt år og livsindkomsten

Langt de fleste vil bevæge sig op og ned i indkomstfordelingen igennem livet, typisk vil de fleste befinde sig i 1. decil, når de er under uddannelse, i 2. til 4. decil som pensionister og i de højeste deciler som erhvervsaktive. Selv om alle havde nøjagtig samme indkomstforløb, ville der i det enkelte år være nogle, der ville fremstå som fattige og andre som rige.

Skæv fordeling forvrider billedet

Det må forventes, at jo skævere den enkelte offentlige overførsel eller skat er fordelt hen over livsforløbet, jo større forskel vil der være på virkningen på indkomstfordelingen i de to typer af analyser. Det må derfor forventes, at pensionsydelsernes og uddannelsesstøttens fordelingsvirkninger i forhold til indkomsten over livsforløbet er mere overvurderet end eksempelvis kontanthjælpen.

Ikke fuldt billede af konsekvenserne

Fokuseringen på indkomstfordelingen i et enkelt år kan give anledning til et mangelfuldt billede af mange instrumenters virkning på indkomstfordelingen. Det indebærer, at der kan blive gennemført reformer, som måske nok medfører en mere lige indkomstfordeling i det enkelte år, men som utilsigtet skaber større forskelle i befolkningens forbrugsmuligheder set over hele livet. Eksempelvis vil det være nogenlunde neutralt for indkomstfordelingen i et enkelt år, hvis der blev brugt 100 mio. kr. mere på statens uddannelsesstøtte og 100 mio. kr. mindre på kontanthjælp. Men uligheden vil sandsynligvis stige målt på livsindkomster.

Begge aspekter skal indgå i vurderingen

Før der gennemføres større reformer, bør der derfor både ske en vurdering af effekten på indkomstfordelingen i det enkelte år og af effekten på fordelingen af livsindkomster.

II.4 Offentlig omfordeling i et livsperspektiv

Nødvendigt at analysere på hele livsforløbet

For at få belyst den offentlige omfordeling i et livsperspektiv er det nødvendigt at kende indkomsten, offentlige overførsler og betalte skatter i alle år i livsforløbet. På denne måde kan alle de forskelle i indkomst, der alene skyldes, at personer befinder sig forskellige steder i livsforløbet, fjernes.

Traditionelle livsindkomster giver meget detaljeret niveau

De livsindkomster, der tidligere er beregnet på registerdata af Det Økonomiske Råd i 1991 og 1996, og som opdateres i afsnit II.6, giver et meget detaljeret billede af gennemsnitsindkomster på uddannelser.¹⁹ Men denne type livsindkomster giver kun mulighed for at beregne gennemsnitlige indkomster, skatter og overførsler for hver enkelt uddannelseskategori.

Der er spredning inden for uddannelser

Hvis der benyttes traditionelle livsindkomster, vil alle personer med en bestemt uddannelse få tildelt det samme beløb i eksempelvis arbejdsløshedsdagpenge, og tilsvarende få tildelt den samme gennemsnitlige årlige indkomst. Der er derfor ingen spredning i indkomst inden for hver enkelt uddannelseskategori. Men personer, der har modtaget arbejdsløshedsdagpenge i større udstrækning, vil sandsynligvis have en indkomst under gennemsnittet af personer med den pågældende uddannelse. Omvendt vil personer, der aldrig har modtaget arbejdsløshedsdagpenge, sandsynligvis have en indkomst over gennemsnittet for samme uddannelse.

Der findes ikke oplysninger over hele livsforløb

Der findes i Danmark ikke økonomisk-statistiske oplysninger, der dækker hele livsforløb, og selv om disse oplysninger var tilgængelige, ville de dække en meget lang historisk periode. Den omfordeling, der ville fremgå af sådanne tal, ville afspejle offentlige regelsæt, der ikke længere er relevante. Samtidig ville analysen ske på en i dag uinteressant fordeling af de private indkomster. Eksempelvis vil det kun have historisk interesse at måle den offentlige omfordeling i en økonomi, hvor kvinders arbejdsmarkedstilknytning var langt lavere end på nuværende tidspunkt.

19) Denne opgørelsesmetode benyttes også i Økonomiministeriet (2001).

Boks II.4 Konstruktion af livsforløb

Udgangspunktet for analysen er Det Økonomiske Råds Sekretariats stikprøve, der indeholder en lang række oplysninger om indkomst, overførsler og skatter for perioden 1992 til 1999 for 10 pct. af den danske befolkning. I denne periode er alle skift i civilstand, indkomst osv. kendte. Tabellen viser tre hypotetiske personer, der kunne indgå i stikprøven.

Hypotetiske livsforløb, ækvivaleret disponibel indkomst, 1.000 kr.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nr. 1	80	80	100	80	140	160	160	160
Nr. 2	155	160	160	200	200	200	180	180
Nr. 3	180	180	170	160	160	170	170	•

Person 1 var i 1992 24 år gammel og studerede, indtil han var 28 år i 1996. Han har derfor en højere disponibel indkomst i 1996 og årene derefter. I 1994 flyttede han midlertidigt sammen med en medstuderende og oplevede på grund af stordriftsfordele en mindre stigning i ækvivaleret indkomst. Person 2 var 31 år i 1992 og fik i 1995 en meget vellønnet samlever, med hvilken han fik et barn i 1998. Person 3 var 38 år i 1992 og havde et barn med sin samlever. Han blev ledig i 1994, og året efter forlod konen ham sammen med barnet. I 1997 flyttede han igen sammen med en anden og oplevede af den grund en mindre stigning i indkomst. Han døde i 1999. Disse tre forløb kan knyttes sammen til et tyve-årigt forløb ved hjælp af statistisk sammenkobning, fordi personerne i yderpunkterne har samme alder og karakteristika.

Personerne grupperes efter karakteristika, hvorefter en person med en given alder i 1999 kan knyttes sammen med en anden person med den samme alder i 1992. I udvælgelsen af karakteristika til grupperingen skal det sikres, at der er en stor spredning mellem de enkelte grupper og forholdsvis lille spredning inden for den enkelte gruppe. Ved hjælp af en regressionsanalyse er det bestemt, hvorledes samvariationen er mellem indkomst og karakteristika. Det er valgt at sammenkoble på køn (2 grupper), antal voksne i husstanden (2 grupper), antal børn i husstanden (3 grupper), uddannelse (6 grupper), ejer/lejer (2 grupper) og kapitalindkomst (3 grupper). Denne opdeling kan maksimalt give anledning til 432 grupper. En del af disse grupper vil i mange alderskategorier være tomme; således findes der f.eks. ingen 20-årige med en lang videregående uddannelse og to eller flere børn.

Efter grupperingen fjernes der personer ved tilfældig udvælgelse, således at der er lige mange i hver gruppe. Hvis der var 80 42-årige i en gruppe i 1992 og 100 42-årige i samme gruppe i 1999, fjernes 20 tilfældigt udvalgte personer blandt de sidste. Før sammenkoblingen sorteres personerne på den ækvivalerede disponible indkomst. Derved sikres det, at en person med bestemte karakteristika og en høj indkomst matches med en person med samme karakteristika og en høj indkomst.

Der er store forskelle i uddannelsesniveau mellem aldersklasser, således er uddannelsesniveauet højere i den yngre del af befolkningen. Hvis der derfor blev taget udgangspunkt blandt de yngste danskere, ville der være en høj grad af manglende match, når man bevægede sig op i de ældste aldersklasser. Det samme problem ville gøre sig gældende, hvis der blev taget udgangspunkt i de ældste aldersklasser. Det er derfor valgt at starte i midten af aldersfordelingen. På denne måde bliver de resulterende livsindkomster repræsentative for de midaldrende danskere. Og de vil derfor have livsforløb med en lidt højere uddannelse end de ældste aldersklasser og en lidt lavere uddannelse end de yngre aldersklasser.

Som udgangspunkt benyttes personer, der var 43 til 49 år gamle i 1999. I stikprøven er der lidt mere end 7.000 personer i hver aldersklasse. Hver aldersklasse giver dermed anledning til konstruktion af lidt mere end 7.000 livsforløb, og alt i alt bliver der konstrueret lidt mere end 51.000 livsforløb. Alle livsforløb startes ved alderen 18 år eller ved indvandring og afsluttes, når personen dør eller ved alderen 90 år – herefter bliver stikprøven meget lille, og den forventede ekstra information vedrørende blandt andet pensioner vil være lille. Metoden indebærer, at personer, der døde, før de blev 42 år gamle, og indvandrere på mere end 49 år ikke er taget med i analysen. Disse forhold vurderes ikke at skabe større usikkerhed om de fundne resultater. De dannede livsforløb har en gennemsnitlig varighed på 56 år, hvilket uden ud- og indvandring indebærer en gennemsnitlig levetid på omkring 73 år.

Efter at de enkelte livsforløb er konstrueret, tilknyttes der oplysninger om indkomst og socioøkonomiske karakteristika. Derefter kan den totale og den gennemsnitlige indkomst over hele livet opgøres. Indkomstoplysningerne stammer fra perioden 1993 til 1999, der alle er fremskrevet til 1999-niveau med den gennemsnitlige indkomstvækst. Det er valgt at lade indkomst optjent sent i livsforløbet indgå med samme vægt som indkomst optjent tidligt i livsforløbet. Det antages dermed, at den forventede fremtidige reallønsmåling præcist modsvarer den gevinst, der normalt forbindes med at modtage indkomst tidligt i livsforløbet. For at bestemme den offentlige sektors virkning beregnes alle skatter og offentlige overførsler i hvert enkelt livsforløb. For at sikre, at analysen sker på regelsæt fra 1999, hentes oplysningerne alene fra 1999.

Konstruktion af realistiske livsforløb

I det følgende præsenteres en metode til at opgøre livsindkomster, der tager højde for disse problemer. På baggrund af en stikprøve, der indeholder oplysninger om de samme personer over perioden 1992 til 1999, er det muligt at konstruere rimeligt realistiske livsforløb. Ved hjælp af statistisk sammenkobling bliver hvert enkelt af de otteårige forløb knyttet sammen. I boks II.4 findes en grundig beskrivelse af metoden, og Jørgensen (2001) indeholder en mere udførlig gennemgang.²⁰ Ved hjælp af denne metode konstrueres forløb svarende til, at alle personer lever hele deres liv under vilkår som i perioden 1993 til 1999 med de i denne periode eksisterende skatter og overførsler. Efter at have opbygget livsforløb kan indkomst, overførsler og skatter i alle leveår opgøres for hvert individ.

Metoden giver realistisk billede

Ved at benytte faktiske oplysninger for et bredt udsnit af befolkningen bliver der dannet et realistisk billede af alle de forhold, der kan have betydning for indkomst, skat og overførsler. Således kan arbejdsløshed, fødsler, ændringer i civilstand og jobskifte blive bestemt meget præcist. Herved bliver alle overgangssandsynligheder mellem forskellige tilstande i den pågældende periode mere præcist modelleret.

Andre metoder stiller store krav

Der kan alternativt dannes livsforløb, hvor fiktive personer gennemgår et helt liv, således at alle hændelser og valg bliver bestemt i estimerede relationer.²¹ De fleste hændelser er afhængige af hinanden. Således kan der forventes en positiv sammenhæng mellem sandsynligheden for at blive arbejdsløs og blive skilt. Alle overgangssandsynlighederne skal derfor i princippet estimeres på samme tid. Samtidig kræves der en meget stor detaljerigdom i forløbene. Eksempelvis skal der ikke kun estimeres en sandsynlighed for, at en person skifter arbejde, men også bestemmes en ny løn i det nye job. Disse forhold stiller meget store krav til ressourceforbruget i opbygningen af modellen. Derfor er den beskrevne metode ikke valgt.

20) Metoden er tidligere brugt af det svenske finansministerium, jf. Finansdepartementet (1994). Kun få lande har det nødvendige datamateriale til at benytte denne metode.

21) Metoden er blandt andet blevet benyttet i Australien, jf. Harding (1993).

Fordelene ved denne tilgang er, at den ikke stiller så store krav til de bagvedliggende data; de fleste overgangssandsynligheder kan estimeres ved hjælp af oplysninger fra to år. Samtidig kan der modelleres ændringer i adfærd; der kan eksempelvis indarbejdes en forventet stigning i fertiliteten.

Stort fald i ulighed når der analyseres på livsindkomster

Konstruktionen af livsforløb gør det muligt at danne sig et realistisk billede af uligheden i livsindkomsterne. Tabel II.10 viser Gini-koefficienten for privat indkomst, bruttoindkomst og disponibel indkomst. Knap halvdelen af den ulighed, der kan konstateres i indkomsten i et enkelt år, skyldes derfor alene, at befolkningen befinder sig i forskellige perioder i livet. Således falder Gini-koefficienten for den disponible indkomst fra 0,239 til 0,124.

Der kan analyseres på gennemsnit eller sum af indkomster

Det er i nedenstående tabel valgt at analysere på gennemsnittet af de årlige indkomster i livsforløbet. Det indebærer, at i en sammenligning af to personer med nøjagtig samme livsforløb, hvor den ene dør et år tidligere, vil den person, der dør først, få en marginalt højere indkomst, fordi indkomsten i de sidste leveår typisk er lavere end gennemsnitsindkomsten. Der kunne alternativt analyseres på summen af indkomsterne hen over livet. Med dette valg af metode vil personer, der lever længe, se ud til at være meget rige. Hvis der beregnes Gini-koefficienter på summen af indkomster, bliver niveauet noget højere, nemlig 0,275 for privat indkomst, 0,205 for bruttoindkomst og 0,183 for disponibel indkomst.

Tabel II.10 Gini-koefficient for forskellige indkomstopgørelser

	Livsindkomster	Tværsnit	Ændring
			----- Pct. -----
Privat indkomst	0,259	0,456	-43
Bruttoindkomst	0,160	0,287	-44
Disponibel indkomst	0,124	0,239	-48

Anm.: Gini-koefficienter er her beregnet på den gennemsnitlige årlige indkomst i hele livsforløbet. For en definition af Gini-koefficienten se boks II.1.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Al variation fra forskelle i levetid bør fjernes

Det er i det efterfølgende valgt at benytte den gennemsnitlige indkomst som indkomstmål, fordi man med denne metode kommer tættest på en indkomst, hvor levealderen er uden betydning.²² Dette valg af metode indebærer, at personer, der lever længe, og dermed får et stort samlet beløb i folkepension, vil virke fattigere, sammenlignet med en analyse, hvor der blev taget udgangspunkt i summen af indkomster. Udgifterne til pensioner og boligydelse vil af denne grund blive vurderet som værende mere omfordelende, sammenlignet med en analyse, hvor al variation fra levetiden var fjernet.

Langt mindre indkomstforskelle mellem decilerne

Tabel II.11 viser den gennemsnitlige livsindkomst i hver enkelt indkomstdecil. I analysen på data fra et enkelt år var gennemsnitsindkomsten i 10. decil mere end fem gange så høj som i 1. decil. Når der analyseres på gennemsnitlig indkomst hen over livsforløbet, er 10. decils gennemsnitlige indkomst kun dobbelt så høj som 1. decils gennemsnitlige indkomst.

Lidt højere gennemsnitlig indkomst

Den gennemsnitlige indkomst er en smule højere end i tværsnitsanalysen. Dette skyldes primært to forhold. For det første stoppes alle livsforløb, når personen bliver 90 år. For det andet er der taget udgangspunkt i midten af aldersfordelingen, da livsforløbene blev dannet. Det indebærer, at livsforløbene typisk har en højere uddannelse end de nuværende pensionister, og tilsvarende højere indkomst som pensionist, fordi deres uddannelse er højere. Samtidig er der færre, der har studeret, sammenlignet med de yngre aldersklasser. Livsforløbene indeholder derfor færre studerende end i tværsnitsanalysen.

22) For at bestemme følsomheden over for denne antagelse er der som et alternativ blevet beregnet progressivitetsindeks, hvor alle livsforløb afsluttes ved alderen 66 år, og samtidig er alle forløb, hvor der er sket ind- eller udvandring i den erhvervsaktive alder, fjernet. Beregningerne afslører en stor robusthed i de udledte progressivitetsindeks. Resultaterne er dokumenteret i Jørgensen (2001).

Tabel II.11 Offentlige overførsler fordelt på indkomstdeciler, livsindkomster

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Alle
----- Gennemsnit, 1.000 kr. -----											
Ækvivaleret disponibel indkomst	93	109	117	123	129	136	143	152	165	209	138
----- I procent af ækviv. disp. indkomst -----											
Børnetilskud	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3
Børnefamilieydelse	2,1	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	0,7	1,3
Kontanthjælp	9,2	2,8	1,6	1,0	0,7	0,6	0,4	0,4	0,3	0,2	1,3
Boligsikring	1,1	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
SU	1,2	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
Boligyldelse	3,4	2,5	1,8	1,3	1,0	0,8	0,6	0,4	0,2	0,1	1,0
Folkepension	13,6	13,4	12,2	11,3	10,1	9,0	8,2	7,1	6,1	4,7	8,9
Sygedagpenge	2,2	2,1	1,8	1,5	1,3	1,1	0,9	0,7	0,6	0,4	1,1
Arbejdsløshedsdagp.	4,9	4,5	3,7	3,2	3,0	2,6	2,4	2,0	1,7	1,1	2,7
Førtidspension	15,8	9,9	6,5	4,5	3,6	2,6	2,0	1,4	1,0	0,5	4,0
Efterløn	3,8	4,7	4,8	4,8	4,7	4,4	4,0	3,5	2,9	1,7	3,8
Overgangsyldelse	1,2	1,1	1,0	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,6
----- 1.000 kr. -----											
Børnetilskud	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4
Børnefamilieydelse	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7
Kontanthjælp	8,5	3,1	1,8	1,2	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4	1,9
Boligsikring	1,0	0,6	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3
SU	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,8	1,2
Boligyldelse	3,1	2,8	2,1	1,6	1,3	1,0	0,8	0,6	0,4	0,2	1,4
Folkepension	12,7	14,6	14,3	13,9	13,0	12,2	11,7	10,8	10,1	9,7	12,3
Sygedagpenge	2,0	2,2	2,1	1,8	1,7	1,5	1,3	1,1	1,0	0,8	1,6
Arbejdsløshedsdagp.	4,6	4,9	4,4	4,0	3,9	3,5	3,4	3,0	2,7	2,2	3,7
Førtidspension	14,8	10,8	7,6	5,5	4,7	3,6	2,9	2,2	1,6	1,0	5,5
Efterløn	3,6	5,1	5,6	5,9	6,1	6,0	5,8	5,4	4,8	3,6	5,2
Overgangsyldelse	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,8

Anm.: Boligsikring, boligydelse, børnetilskud og børnefamilieydelse er ikke skattepligtige. For at sikre sammenlignelighed med den ækvivalerede disponible indkomst er alle ydelser ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Langt mere lige fordeling

Tabel II.11 angiver ligeledes de offentlige indkomstoverførsler i hver enkelt indkomstdecil. Sammenlignet med opgørelsen fra et enkelt år er der for de fleste overførsler en langt mere lige fordeling hen over indkomstdecilerne. F.eks. er folkepensionen, der tidligere var koncentreret i 2. til 4. decil, i analysen på livsindkomster spredt over alle indkomstdeciler.

Førtidspension og overgangsydelse er undtagelser

De eneste ydelser, der bliver mere koncentreret i bunden af indkomstfordelingen, er førtidspension og overgangsydelse. Det skyldes primært, at mange af de personer, der tidligere var placeret i bunden af indkomstfordelingen, eksempelvis studerende og folkepensionister, i et livsperspektiv har højere indkomster end førtidspensionisterne. Førtidspensionisterne bliver dermed isoleret nederst i indkomstfordelingen. Førtidspensionister har således typisk en jævn, men lav indkomst gennem hele livet.

Koncentration af ydelser giver højere progressivitet

Den større koncentration i bunden af indkomstfordelingen for førtidspension og overgangsydelse giver anledning til et højere progressivitetsindeks. Således stiger progressiviteten for førtidspension, overgangsydelse og boligydelse til førtidspensionister med mere end 50 pct. sammenlignet med tværsnitsanalysen, jf. tabel II.12. En udvidelse af disse ordninger vil derfor have en større effekt hen imod en mere lige indkomstfordeling i et livsindkomstperspektiv. Disse ydelser er de eneste, der bliver mere omfordelende ved at gå fra tværsnitsanalyse til livsindkomstanalyse.

Kontanthjælpen er stadig mest omfordelende

Kontanthjælpen er stadig den mest omfordelende offentlige overførsel, fulgt af overførsler til førtidspensionister. Også boligsikring skaber en stor grad af lighed i livsindkomsterne.

Stor variation for boligydelse

Både folke- og førtidspensionister kan modtage boligydelse.²³ Mens boligydelse til folkepensionister var mest omfordelende i tværsnitsanalysen, er det nu boligydelse til førtidspensionister, der er mest omfordelende. Progressiviteten for boligydelse til folkepensionister er da også faldet med 31 pct.

23) Beregningerne bygger på oplysninger fra 1999. Der er efterfølgende sket ændringer i reglerne for boligydelse til førtidspensionister.

Tabel II.12 Fordeling af overførsler

	Livsindkomst	Tværsnit	Ændring
	----- Progressivitetsindeks -----		Pct. -----
Kontanthjælp	0,674	0,926	-27
Boligydelse, førtidspensionister	0,643	0,408	58
Førtidspension	0,540	0,353	53
Boligydelse, total	0,511	0,553	-8
Boligsikring	0,510	0,799	-36
Boligydelse, folkepensionister	0,431	0,628	-31
Børnetilskud	0,332	0,506	-34
Overgangsydelse	0,316	0,203	56
Folkepensionens tillæg	0,310	0,604	-49
Sygedagpenge	0,298	0,397	-25
Arbejdsløshedsdagpenge	0,248	0,311	-20
Folkepension, total	0,191	0,512	-63
Børnefamilieydelse	0,166	0,343	-52
Efterløn	0,132	0,227	-42
Folkepensionens grundbeløb	0,131	0,458	-71
Lump sum subsidie, voksne	0,114	0,211	-46
Statens uddannelsesstøtte	0,038	0,902	-96

Anm.: For en definition af progressivitetsindeks se boks II.1. Et positivt tal angiver, at indkomstfordelingen bliver mere lige, hvis overførslerne hæves.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Store ændringer for ydelser til folkepensionister

Progressiviteten falder meget for folkepensionen. Men der er store forskelle mellem folkepensionens grundbeløb og tillægget. Ydelser målrettet de dårligst stillede folkepensionister beholder dermed i større grad deres omfordelende virkning i analyser over hele livsforløb, sammenlignet med ydelser, der ikke er målrettet lavindkomstgrupper. En høj grad af målretning mod de dårligst stillede folkepensionister er derfor endnu mere afgørende, hvis der forsøges skabt stor lighed i livsindkomster.

Samme effekt for børnerelaterede ydelser

Børnefamilieydelsen mister omkring halvdelen af sin omfordelende virkning i analyse på livsindkomster, mens børnetilskud kun mister omkring en tredjedel. Børnetilskud bliver da også tildelt enlige forældre og førtidspensionister, der generelt har en noget lavere indkomst end familier med to forsørgere.

Stort fald i SU'ens virkning

Statens uddannelsesstøtte stiger med indkomsten. Således får personer i 10. decil næsten dobbelt så meget i SU sammenlignet med personer i de laveste indkomstdeciler. Det giver anledning til et markant fald i den omfordelende virkning; således mistes 96 pct. af den omfordelende virkning. Statens uddannelsesstøtte bliver næsten neutral for indkomstfordelingen og væsentligt mindre omfordelende end et subsidium, der bliver givet med samme beløb til alle voksne.²⁴

Større forskel mellem dagpenge og efterløn

Mens efterlønnen taber 42 pct. af sin omfordelende virkning, taber arbejdsløshedsdagpenge kun 20 pct. Dette afspejler en tendens til, at mange af de bedre stillede på arbejdsmarkedet benytter efterlønsordningen. Efterlønnen omfordeler lige så lidt som folkepensionens grundbeløb og har en effekt, der stort set svarer til et subsidium tildelt alle voksne.

Skatterne bliver mere jævnt fordelt

Skatterne virker også mindre omfordelende i en analyse på baggrund af livsindkomster, jf. tabel II.13. Således bliver der nu betalt noget mere topskat i de nederste indkomstdeciler, mens specielt kommuneskatten stiger markant i 1. decil. Dette sker, fordi der kun er meget få, der ikke betaler kommuneskat i længere perioder i livet.

24) Hvis der alene analyseres på den SU, der bliver givet til personer, som gennemfører en lang videregående uddannelse, skifter progressivitetsindekset fortegn til -0,449. Denne del af statens uddannelsesstøtte giver dermed anledning til en markant mere ulige fordeling af livsindkomsterne.

Tabel II.13 Indkomstskat fordelt på indkomstdeciler, livsindkomster

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Alle
	----- Gennemsnit, 1.000 kr. -----										
Ækvivaleret disponibel indkomst	93	109	117	123	129	136	143	152	165	209	138
	----- I procent af ækviv. disp. indkomst -----										
Topskat	0,4	0,4	0,6	0,8	1,0	1,3	1,7	2,3	3,2	6,3	2,2
Mellemskat	0,7	1,1	1,4	1,7	1,9	2,1	2,4	2,7	3,2	4,3	2,4
Bundskat	5,9	6,3	6,6	6,8	7,0	7,2	7,4	7,6	7,9	8,5	7,3
Kommuneskat	25,1	26,9	28,1	29,1	29,7	30,6	31,4	32,2	33,4	35,8	30,9
Kirkeskat	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
I alt ^a	37,7	42,3	45,2	47,5	49,0	51,0	52,8	54,8	57,9	64,9	52,0

a) I alt er inklusive arbejdsmarkedsbidrag.

Anm.: For at sikre sammenlignelighed med den ækvivalerede disponible indkomst er alle skatter ækvivaleret.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Mindre variation hvis skatter sættes i forhold til bruttoindkomst

Hvis skatterne alternativt sættes i forhold til bruttoindkomsten, sker der en udjævning af forskellen mellem forskellige indkomstdecilers relative skattebetaling. Således udgør de ækvivalerede indkomstskatter inkl. arbejdsmarkedsbidrag 26,6 pct. af den ækvivalerede bruttoindkomst i 1. decil og 37,5 pct. af bruttoindkomsten i 10. decil.

Mindre omfordeling gennem skatter

Tabel II.14 viser progressivitetsindeks for skattetyper. Et negativt progressivitetsindeks indebærer, at indkomstfordelingen bliver mere lige ved et større provenu, mens en positiv værdi indebærer en mere ulige indkomstfordeling. Sammenlignet med analyser på tværsnitsdata bliver det danske skattesystem mindre omfordelende. For nogle skattetyper skifter progressivitetsindekset fortegn, dermed vil nogle skatter, der i tværsnitsanalyser skabte en mere lige indkomstfordeling, give anledning til en mere ulige fordeling af livsindkomsterne og omvendt.

Tabel II.14 Fordeling af skatter

	Ændret skattesats		
	Livsindkomster	Tværsnit	Ændring
	----- Progressivitetsindeks	-----	Pct. -----
Topskat, kapitalindkomster	-0,529	-0,592	-11
Topskat	-0,447	-0,508	-12
Mellemskat	-0,252	-0,328	-23
Ejendomsværdiskat	-0,159	-0,191	-16
Befordringsfradrag	-0,076	-0,115	-34
Bundskat	-0,058	-0,074	-21
Amt- og kommuneskat	-0,056	-0,071	-21
Kirkeskat	-0,028	-0,052	-47
Rentefradrag	-0,020	-0,007	176
Grundskyld	-0,007	0,070	-110
Fradrag for faglige kontingenter	0,044	-0,003	-1393

Anm.: For en definition af progressivitetsindeks se boks II.1. Et negativt tal angiver, at indkomstfordelingen bliver mere lige, når provenuet stiger. Beregningerne vedrørende fradragene for renter, faglige kontingenter og befordring angiver effekten ved et højere provenu. Det indebærer for disse typer et fald i den skattemæssige værdi af fradraget. For alle andre rækker er der tale om en højere skattesats. Ejendomsværdiskatten er beregnet på hele værdien af boligen. Hvis der alene analyseres på ændringer af skatteprocenten over progressionstrinnet (2,9 mio. kr. i 2001), udgør progressivitetsindekset -0,436, et fald på 25 pct. i sammenligning med tværnsnitsanalysen.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Grundskyld skaber mere lighed

Det fremgår af tabellen, at en højere grundskyld giver anledning til større lighed i de gennemsnitlige livsindkomster, hvorimod grundskylden i en tværnsnitsanalyse skabte større ulighed. Effekten er dog i begge tilfælde meget lille.

Rentefradraget bliver mere omfordelende

Rentefradraget giver som grundskylden anledning til mere omfordeling i et livsperspektiv end i en tværnsnitsanalyse. Således falder progressivitetsindekset fra -0,007 til -0,020. Det skyldes, at kreditrationerede personer typisk bliver isoleret i bunden af indkomstfordelingen, når der analyseres på livsindkomster. Effekten på uligheden i begge analyser er dog forholdsvis begrænset.

Fradrag for faglige kontingenter bliver progressiv

Hvor fradragets retten for de faglige kontingenter i en tværsnitsanalyse gav anledning til svagt større ulighed, giver de i livsindkomstanalysen anledning til mindre ulighed. Ændringen skyldes, at en del studerende og pensionister ikke får glæde af fradraget i tværsnitsanalysen, men får glæde af fradraget i den erhvervsaktive alder, når der analyseres på livsindkomster. Effekten på indkomstfordelingen er dog i begge tilfælde lille.

Topskat taber kun lidt i virkning

Topskatten beholder i stor udstrækning sin omfordelende virkning. En højere sats for topskatten taber 12 pct. af sin omfordelende virkning. Ændringer i progressionstrinnet taber 25 pct. af sin omfordelende virkning, jf. tabel II.15. I tværsnitsanalysen gav en ændring af satsen en kraftigere virkning end en ændring af progressionstrinnet. Denne forskel er blevet endnu større i et livsperspektiv.

Tabel II.15 Fordeling af skatter

	Lavere fradrag/ progressionstrin		
	Livsindkomster	Tværsnit	Ændring
	----- Progressivitetsindeks -----		Pct. -----
Topskat	-0,258	-0,345	-25
Mellemskat	-0,049	-0,112	-56
Kirkeskat	0,100	0,167	-40
Bundskat	0,109	0,189	-42
Amt- og kommuneskat	0,109	0,190	-42
Kopskat	0,114	0,211	-46

Anm.: For en definition af progressivitetsindeks se boks II.1. Et negativt tal angiver, at indkomstfordelingen bliver mere lige, når provenuet stiger.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Mellemskatten taber en stor del af sin virkning

Mellemskatten taber en noget større andel af sin virkning. Igen fordi langt de fleste i et livsforløb betaler mellemskat. Dermed vil selv livsforløb med en forholdsvis lav indkomst blive ramt af ændringer i denne. Det samme gør sig gældende for bundskat og kommuneskat, hvor der også sker markante fald i omfordelingen. Ændringer i progressionstrinnet for disse ydelser giver anledning til en mere ulige indkomstfordeling, som stort set svarer til effekten fra en skat, der opkræves med samme beløb fra alle voksne i befolkningen.

Velfærdskonti

For at mindske den del af omfordelingen, der alene foregår hen over livet, er der fremført forslag til velfærdskonti. Fordele og ulemper ved denne type forslag er gennemgået i boks II.5.

Velfærdsstaten udjævner indkomster både mellem personer og over den enkeltes livsforløb. Endvidere imødegår velfærdsstaten usikkerhed, fordi skatter og overførsler, der omfordeler indkomsterne, også kan tolkes som en kollektiv forsikring.

Som vist i afsnittet er der en række instrumenter, som stort set kun omfordeler over den enkeltes livsforløb. Det er derfor blevet foreslået at indføre såkaldte velfærdskonti, hvor den enkelte sparer op til egne velfærdsydelser. Et omfattende system med velfærdskonti kendes kun fra Singapore. I USA, Chile og Brasilien er elementer af velfærdskonti indført på områder som uddannelsesstøtte, sundhed eller arbejdsløshedsdagpenge, jf. Fölster mfl. (2001).

Et system med velfærdskonti kan indrettes på følgende måde, jf. Sørensen (2001). For hver skatteyder oprettes en personlig konto, der kan administreres af det offentlige eller private institutioner. Dele af skatteyderens indkomstskat erstattes af bidrag til kontoen, der ligeledes beregnes som en andel af indkomsten. Når skatteyderen modtager offentlige ydelser, der er omfattet af systemet, fratrækkes beløbet på vedkommendes konto. På det tidspunkt, hvor skatteyderen trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, omsættes positivt indestående på kontoen til en indkomststrøm (annuitet), der tillægges den skattefinansierede pension. Hvis indestående er negativt på tidspunktet for pensionering, modtager personen dog den skattefinansierede pension uden fradrag. For at give flere borgere en realistisk mulighed for at slutte arbejdslivet med overskud på kontoen, kan der indføres et gældsloft. Overskrides dette loft af en person, finansieres vedkommendes velfærdsydelser af de generelle skatteindtægter.

Velfærdskonti reducerer skattetryk og forvridninger samt giver sandsynligvis anledning til en mindre efterspørgsel efter velfærdsydelser sammenlignet med skattefinansiering. Ud over en række praktiske problemer som f.eks. overgangsordninger samt administrationsomkostninger ved personlige konti er den største ulempe ved omfattende velfærdskonti, at indførelsen umiddelbart vil give anledning til en skævere indkomstfordeling. Personer med store positive indeståender på deres konto er kendetegnet ved høje indkomster og et lille behov for de offentlige ydelser, ordningen omfatter. Omvendt vil personer med stort behov for offentlige ydelser køre deres konti i bund. Et beslægtet problem er, at forsikringsaspektet i velfærdsstaten eroderes, hvilket ligeledes går ud over de svage grupper. Storesletten mfl. (2000a og 2000b) finder på amerikanske data, at en stor del den usikkerhed, der er knyttet til størrelsen af personers livsindkomst, vedrører forhold på arbejdsmarkedet, som det er vanskeligt at forsikre sig imod. Velfærdskonti kan således have en berettigelse på områder, hvor der er et stærkt opsparelement, eksempelvis forsørgelse i alderdommen. På områder, hvor forsikring mod usikkerhed er betydningsfuld, er velfærdskonti ikke egnede.

Næsten ingen med meget lave livsindkomster

I tværsnitsanalysen optræder 6,3 pct. af befolkningen med en indkomst under halvdelen af medianen. Næsten ingen i Danmark oplever et helt liv med meget lave indkomster. Når der alternativt vurderes på den gennemsnitlige livsindkomst, er det således kun 0,24 pct., der har en indkomst under halvdelen af medianen.

Næsten alle har på et tidspunkt haft en lav indkomst

7,4 pct. af livsforløbene har på intet tidspunkt i livet haft en indkomst under halvdelen af medianen. I gennemsnit oplever alle i syv pct. af livet en indkomst under halvdelen af medianen, typisk under uddannelse, mens kun 0,3 pct. af alle har lave indkomster i mere end 40 pct. af livet, jf. tabel II.16.

Tabel II.16 Andel af livet med lav indkomst

	Antal	Andel
		--- Pct. ---
0 til 10 pct.	40.082	78,5
10 til 15 pct.	6.411	12,6
15 til 20 pct.	2.628	5,1
20 til 25 pct.	1.017	2,0
25 til 30 pct.	416	0,8
30 til 35 pct.	213	0,4
35 til 40 pct.	148	0,3
40 til 70 pct.	112	0,2
70 til 100 pct.	28	0,1
I alt	51.055	100,0

Anm.: Lav indkomst er defineret som indkomst under 50 pct. af medianen.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Markant anderledes konklusioner ved analyser på hele livsforløb

Der er i ovenstående gennemgang dokumenteret markante forskelle i indkomstfordeling og den offentlige sektors omfordelende rolle, når der analyseres på livsforløb frem for traditionelle tværsnitsanalyser. Omfordelingen bliver for de fleste politiktiltag mindre, men der er meget stor forskel på

effekten. Analyser af større politikændringer alene på tværsnitsdata kan derfor nemt blive misvisende.

II.5 Social mobilitet, fordeling og velfærd

Social mobilitet i Danmark

Den forudgående diskussion har været centreret om ulighed mellem personer ud fra indkomster i et år eller i et livsforløb. Et lige så centralt spørgsmål er, om ulighed ophober sig over generationer, fordi de højeste indkomster og uddannelser i befolkningen systematisk falder inden for de samme familier generation efter generation. Dette kan belyses ud fra den sociale mobilitet eller sociale arv i et samfund. I det efterfølgende diskuteres betydningen af social mobilitet for velfærden, og den sociale mobilitet i Danmark opgøres og sammenholdes med mobiliteten i andre lande. Endelig diskuteres årsagerne til, at forældrenes indkomst synes at have lille betydning for den indkomst, deres børn opnår, men at forældrenes uddannelse synes at have stor betydning for børnenes uddannelse.

Social mobilitet er uafhængighed mellem børn og forældres placering i en social rangorden

Social mobilitet vurderes ud fra en rangordning af befolkningen efter forskellige socioøkonomiske forhold. Rangordningen kunne f.eks. være efter indkomst eller uddannelsesniveau. Hvis den placering i rangordningen, en person opnår, ikke er afhængig af den placering, personens forældre opnår, så er den sociale mobilitet høj. Der er omvendt lav social mobilitet, hvis f.eks. børn af forældre i første indkomstdecil er så godt som sikre på selv at komme til at tilhøre denne decil eller andre deciler i bunden af indkomstfordelingen. Det afgørende for en høj social mobilitet er, at kendskab alene til forældrenes placering i en social rangordning ikke gør det muligt at forudsige, hvilken placering et barn vil få.

Social mobilitet og økonomi

Høj social mobilitet opfattes af mange som en egenskab ved et velfungerende samfund. "The American Dream" – at enhver har mulighed for at nå samfundets top – er et eksempel på, at man i USA forbinder social mobilitet med noget positivt. I Danmark opfattes tilstedeværelsen af social arv – og dermed fraværet af social mobilitet – af mange som et problem for den sociale retfærdighed. Social arv har imidlertid også vigtige samfundsøkonomiske aspekter.

Social mobilitet og udnyttelsen af befolkningens evner

I visse situationer kan en øget social mobilitet, via en bedre udnyttelse af befolkningens evner, føre til højere nationalindkomst. I en velfungerende økonomi vil personer udnytte deres medfødte potentiale for at opnå indkomst fuldt ud. De med størst medfødt potentiale vil derfor alt andet lige opnå de højeste lønninger. Hvis børns medfødte potentiale for at opnå indkomst er uafhængigt af deres forældres medfødte potentiale, vil nogle børn af lavindkomstforældre opnå høj indkomst og omvendt, hvilket fører til høj social mobilitet. Lav social mobilitet indebærer således enten, at nogle børns potentiale ikke realiseres fuldt ud, eller at børns medfødte evner i høj grad afhænger af forældrenes.

Betydningen af den genetiske arv

Der er tegn på en vis positiv sammenhæng mellem forældres og børns medfødte potentiale for at opnå indkomst, jf. bl.a. Plug og Vijverberg (2001). Derfor kan børns placering i indkomstfordelingen afhænge af forældrenes placering, og der kan være en vis social persistens, selvom alle børns potentiale realiseres fuldt ud. Den nuværende viden om betydningen af den genetiske arv i forhold til betydningen af opvækstmiljøet er imidlertid utilstrækkelig til at vurdere, om et konkret niveau for den sociale mobilitet er for lavt. Det er derfor i princippet usikkert, om en stigning i den sociale mobilitet i den nuværende situation vil være forbundet med en stigning i nationalindkomsten.

Social mobilitet og identitet

Der kan argumenteres for, at nedbrydningen af sociale tilhørsforhold for den enkelte kan være velfærdsfremmende, hvis personens identitet er knyttet til en bestemt socialklasse.²⁵ I det omfang, individer selv har indflydelse på, hvilken socialklasse de kommer til at tilhøre, kan nettoeffekten på deres velfærd af et observeret skift af socialklasse dog ventes at være positiv – ellers ville de ikke frivilligt have skiftet socialklasse. Tabet af identitet kan imidlertid betyde, at velfærdsgevinsten ikke bliver så stor, som hvis tabet af identitet ikke betød noget for et individs velfærd.

Danmark: Stor social mobilitet i

Et indtryk af den sociale mobilitet i Danmark kan fås fra tabel II.17, der illustrerer den sociale mobilitet med hensyn til

25) For et eksempel på et sådant argument, se Akerlof og Kranton (2000).

indkomst

indkomsten. Hvis der var fuldkommen social mobilitet med hensyn til indkomsten, ville alle procenterne i tabellens celler være lig 20. Dette ville indebære, at sandsynligheden for, at et barns indkomst tilhører en given kvintil, er uafhængig af, hvilken kvintil forældrene tilhører. Desuden ville et barn have lige stor sandsynlighed for at tilhøre alle indkomstkvintiler. I tabel II.17 ses det, at for børn af forældre i de midterste indkomstkvintiler er der næsten fuldkommen social mobilitet. Til gengæld ender børn af forældre i første kvintil relativt sjældent i femte kvintil, og børn af forældre i femte kvintil sjældent i første og anden kvintil.

Tabel II.17 Sandsynligheder for, at et barn tilhører en given indkomstkvin- til, fordelt på forældrenes indkomstkvin- til

	Barnets indkomstkvin- til					I alt
	1	2	3	4	5	
Populationsandel	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100
1. kvintil	28,2	23,0	19,1	16,8	13,1	100
2. kvintil	20,7	21,5	21,4	19,8	16,7	100
3. kvintil	18,9	21,1	21,2	21,0	17,8	100
4. kvintil	17,5	19,5	20,7	21,3	21,2	100
5. kvintil	14,9	15,0	17,7	21,1	31,3	100

Anm.: Barnet var i 1999 35-39 år. Barnets indkomst er gennemsnittet af ækvivalerede bruttoindkomster i perioden 1995-99, hvor den mest afvigende observation i perioden er udeladt. Forældrenes indkomst måles i 1980 og er gennemsnittet af forældrenes ækvivalerede bruttoindkomst. Forældrenes ækvivalerede indkomster kan være forskellige, hvis de har skiftet husholdning siden barnet blev født. Det her anvendte indkomstbegreb afviger fra de indkomstbegreber, der anvendes i resten af kapitlet, da data ikke muliggør beregning af disse indkomstbegreber. Et indkomstmål, der ikke indeholdt sociale ydelser, ville have været at foretrække, da sådant et mål er en bedre indikator for indtjeningsmuligheder. Populationsandelen er den andel af børnene, der befinder sig i indkomstkvintilerne.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, 1980 og 1995-99, jf. boks II.2.

Metodeovervejelser

I tabel II.17 vises sammenhængen mellem forældres og børns bruttoindkomst. Da forældrenes indkomst måles på det tidspunkt, barnet er 16-20 år gammelt, vil forældrene være ca. 34-60 år gamle. Det indebærer, at forældrenes og barnets indkomst i mange tilfælde måles på et tidspunkt, hvor periodeindkomsten er en god indikator for livsindkomsten. Tabel II.17 sammenholder altså forældres og børns indkomst på sammenlignelige tidspunkter i livet, hvilket er det relevante, hvis social mobilitet skal måles. Alternativt kunne forældrenes indkomst have været målt på et tidligt tidspunkt i barnets opvækst. Det ville have illustreret, hvor meget forældrenes økonomiske forhold under barnets opvækst betyder for barnets livsindkomst.

Danmark i internationalt perspektiv

Tabel II.18 viser den sociale mobilitet i nogle lande, Danmark normalt sammenlignes med. Beregningen af social mobilitet er beskrevet i boks II.6. En høj værdi af mobilitetsmålet indikerer en stor social mobilitet. Internationale sammenligninger af social mobilitet vanskeliggøres af forskelle i bl.a. opgørelsen af indkomst og dataindsamlingsmetode. En forsigtig konklusion er dog, at indkomstmobiliteten mellem generationer er højere i Danmark og Sverige end i Storbritannien, Tyskland, Italien og USA.

Tabel II.18 Social mobilitet og indkomstulighed i udvalgte lande

	Danmark	Italien	Storbritannien	Sverige	Tyskland	USA
Social mobilitet	0,81	0,67	0,71	0,85	0,75	0,71
Gini-koefficient	0,22	0,35	0,31	0,23	0,28	0,34

Anm.: Den sociale mobilitet er beregnet som sammenhængen mellem fars og søns placering i indkomstfordelingen. Dette sikrer, at mobilitetsmålet i Danmark er sammenligneligt med tilsvarende mål for de andre lande. Det betyder imidlertid samtidig, at det angivne mobilitetsmål for Danmark ikke svarer til det, der fremkommer ved beregning af mobilitetsmålet for tabel II.17. På baggrund af tabel II.17 får mobilitetsmålet værdien 0,87.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, 1980 og 1995-99, jf. boks II.2, og OECD (2000).

Sammenhængen mellem social mobilitet og lighed

Ulighed mellem forskellige familier kan øphobes over generationer, hvis børn arver forældrenes sociale forhold og placering i indkomstfordelingen. Omfanget af økonomisk ulighed påvirker også den sociale mobilitet, men sammenhængen er mere kompleks. På den ene side fører indkomstulighed til, at børn af lavtuddannede eller fattige forældre har meget at vinde ved at overstige sociale barrierer og uddanne sig lige så meget som børn af rige forældre. Hvis der er lige adgang til uddannelse, vil denne motivationseffekt indebære, at stor ulighed fører til stor social mobilitet.²⁶ Omvendt er der grund til at tro, at en lige indkomstfordeling blandt forældre giver dem lige muligheder for at støtte børn under uddannelse økonomisk. Dette kan føre til stor social mobilitet, fordi uddannelsesvalg kommer til at afspejle børns evner i højere grad end forældrenes økonomi. I tabel II.18 tyder det nærmest på, at høj social mobilitet er sammenfaldende med lighed i indkomstfordelingen. For at kunne drage mere håndfaste konklusioner om sammenhængen mellem social mobilitet og ulighed kræves imidlertid mere detaljerede analyser.

Boks II.6 Måling af social mobilitet

Mobilitetsmålet angiver forskellen mellem tabel II.17 og tabellen, som den ville se ud ved fuldkommen social mobilitet, dvs. hvis alle celler indeholdt værdien 20. Mobiliteten i tabel II.18 er beregnet ud fra formlen

$$1 - \frac{1}{k^2} \sum_i \sum_j \left| \frac{p_{ij}}{100/k} - 1 \right|$$

hvor k angiver antal grupper i forspalten, i og j angiver et cellenummer i henholdsvis forspalten og hovedspalten, og p angiver en procent. Hvis der var fuldkommen mobilitet, ville sandsynligheden for at tilhøre hver celle være $100/k$. Leddet indeholdende numerisk tegn er den numeriske forskel mellem den procent, der ville fremkomme ved fuldkommen social mobilitet, og den faktiske procent fra tabel II.17. Målet har værdien 1, hvis alle p_{ij} i tabellen er lig $100/k = 20$, dvs. der er fuldkommen mobilitet. Enhver afvigelse fra perfekt mobilitet trækker ned i indekset.

26) Et eksempel på dette argument gives i Hassler mfl. (2000). Motivationseffekten gælder dog også børn af rige forældre, så der kan være situationer, hvor motivationseffekten ikke fører til større social mobilitet.

Lavere mobilitet i uddannelse

Tabel II.19 viser sandsynligheden for, at et barn opnår et bestemt uddannelsesniveau, givet forældrenes uddannelsesniveau. Det ses, at et barn af en ufaglært har ca. 40 pct. sandsynlighed for selv at blive ufaglært. Dette er en overrepræsentation, idet andelen af børn i hele befolkningen, der bliver ufaglærte, er ca. 32 pct. Børn af personer med videregående uddannelse har en større sandsynlighed for selv at få en videregående uddannelse end børn af forældre uden videregående uddannelse. Overrepræsentationen er særlig stor blandt børn af personer med lang videregående uddannelse. Deres sandsynlighed for at få en lang videregående uddannelse er næsten seks gange større end populationssandsynligheden.

Flere årsager til forskel mellem social mobilitet i indkomst og i uddannelse

Forskellen mellem social mobilitet i indkomst og i uddannelse kan skyldes, at indkomsten for flere videregående uddannelser ikke er højere end indkomsten for faglærte, selvom længere uddannelse generelt fører til højere indkomst, jf. afsnit II.6. Desuden kan der være stor spredning i indkomsterne inden for de enkelte uddannelseskategorier. Begge forhold gør, at mobiliteten i indkomst bliver større end mobiliteten i uddannelse.

Tabel II.19 Sandsynlighed for, at et barn får et givet uddannelsesniveau, fordelt på forældrenes uddannelsesniveau

	Barnets uddannelsesniveau					
	Ufaglært	Faglært	KVU	MVU	LVU	I alt
	----- Pct. -----					
Populationsandel	32,3	41,7	8,3	11,3	6,4	100
Ufaglært	40,4	42,8	6,6	7,3	2,9	100
Faglært	27,0	46,8	9,0	11,9	5,3	100
KVU	22,1	37,2	12,0	18,9	9,9	100
MVU	19,7	23,9	12,7	24,6	19,2	100
LVU	18,2	13,3	8,1	23,7	36,7	100

Anm.: Barnet er 35-39 år i 1999. Blandt forældrenes uddannelsesniveau er valgt niveauet for den længste gennemførte uddannelse i 1980. KVU, MVU og LVU betyder henholdsvis kort, mellemlang og lang videregående uddannelse. Populationsandelen er andelen af børn i populationen, der opnår et givet uddannelsesniveau.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, 1980 og 1995-99, jf. boks II.2.

Opdragelse kan være årsag til lav mobilitet i uddannelse

Forældrenes uddannelse kan påvirke barnets uddannelsesvalg gennem bl.a. opdragelsen, de økonomiske muligheder, barnet har for at gennemføre en uddannelse, og barnets omgangskreds. Gennem opdragelsen påvirkes børns holdninger til uddannelse og deres opfattelse af egne evner og muligheder i uddannelsessystemet.²⁷ Forældre er også rollemodeller for deres børn, hvilket givetvis mindsker børnenes tilbøjelighed til at vælge et uddannelsesniveau, der afviger meget fra forældrenes. Meget tyder på, at forhold i barnets opvækst har stor betydning for det senere uddannelsesvalg. For eksempel har børn af teenage-mødre mindre sandsynlighed for at påbegynde en lang videregående uddannelse end andre.²⁸

Netværk kan påvirke uddannelsesvalg

Uddannelsesvalget er også til dels et valg af fremtidig omgangskreds, og børn kan have ulyst til at vælge et uddannelsesniveau, der afviger fra forældrenes og omgangskredsens.²⁹ Det er også muligt, at barnets netværk af forældre og venner påvirker barnets studieegnethed direkte f.eks. gennem hjælp med indlæringen. En undersøgelse finder, at børns sandsynlighed for at påbegynde en videregående uddannelse stiger, hvis forældrenes uddannelsesniveau er højt, eller hvis børnene bor i et område med mange højtuddannede, jf. Graversen mfl. (1999).

Forældrenes økonomiske forhold

I det omfang, højtuddannede har bedre økonomiske forhold end lavtuddannede, kan børn af højtuddannede have bedre muligheder for at gennemføre en længerevarende uddannelse. Forældrenes økonomiske midler og forbindelser kan sikre den uddannelsessøgende en bolig i studiebyerne eller generelt en bedre levestandard i studietiden. Muligheden for at få SU samt det forhold, at de fleste uddannelser er betalt af det offentlige, må forventes at mindske uddannelsessøgendes økonomiske afhængighed af forældrene. Der er dog empirisk belæg for, at en høj indkomst hos forældrene øger barnets tilbøjelighed til at

27) Se f.eks. Rasmussen (1999).

28) For dokumentation af dette resultat se f.eks. Graversen mfl. (1999).

29) Se f.eks. Akerlof (1997).

gå i gang med en videregående uddannelse.³⁰ Men det er uvist, om resultatet afspejler, at børn af rige forældre ikke behøver at optage så meget studiegæld, eller afspejler andre forhold, som f.eks. at rige forældre er bedre rollemodeller for deres børn, eller at børn af forældre med høj indkomst har bedre medfødte evner for at gennemføre en høj uddannelse.

Økonomiske forhold i hjemkommunen har næppe betydning

I det omfang, udgifter til drift af uddannelsesinstitutioner er lokalt finansierede, kan de kommuner, hvor der bor mange personer med høj uddannelse og dermed indkomst, afse flere penge til uddannelse. Det skyldes, at disse kommuner typisk har færre sociale problemer og større skatteindtægter. Der er imidlertid ikke grund til at tro, at denne kanal har den store betydning i Danmark. Dels omfordeler de kommunale udligningsordninger store beløb fra rige kommuner til fattige, hvilket mindsker forskellen i de ressourcer, kommunerne kan bruge på uddannelse. Dels er det ikke sikkert, at ressourceanvendelsen i folkeskolen er betydningsfuld for børns tilbøjelighed til at fortsætte i uddannelsessystemet.³¹

Tabel II.20 Uddannelsesfordeling for efterkommere (15-39 år), fordelt på oprindelsesland, 1994

	Uddannelsesniveau		
	IEU	FU	VU
	-----	Pct.	-----
Tyrkiet	90	7	3
Tidligere Jugoslavien	70	22	7
Tidligere Sovjetunionen og øvrige Østeuropa	50	24	26
Hele befolkningen (15-39 år)	44	34	22

Anm.: IEU, FU og VU betyder henholdsvis ikke-erhvervskompetencegivende uddannelse, faglig uddannelse og videregående uddannelse. Der er taget udgangspunkt i den igangværende eller højeste gennemførte uddannelse.

Kilde: Hummelgaard mfl. (1998).

30) F.eks finder Heinesen (1999) en sådan sammenhæng.

31) Graversen mfl. (1999) finder i et studium af forskellige aspekter af børns og unges uddannelsesforløb kun små effekter af ressourceforbruget i folkeskolen.

Uddannelse af efterkommere af indvandrere

Der er tegn på, at efterkommere af personer med indvandrerbaggrund ikke når så langt i uddannelsessystemet, som børn med dansk baggrund gør.³² Der er dog stor forskel på efterkommere af børn fra forskellige lande. Tabel II.20 indeholder nogle resultater fra Hummelgaard mfl. (1998), hvoraf det fremgår, at efterkommere af indvandrere fra Tyrkiet og det tidligere Jugoslavien er lavere uddannet end befolkningen som helhed. Efterkommere af indvandrere fra det øvrige Østeuropa og tidligere Sovjetunionen opnår derimod stort set lige så høj uddannelse som befolkningen som helhed. Nye tal finder også, at efterkommere af indvandrere fra Tyrkiet og det tidligere Jugoslavien i mindre grad end den øvrige befolkning påbegynder såvel ungdomsuddannelser som videregående uddannelser, jf. Undervisningsministeriet (2001). Undersøgelsen finder imidlertid også, at der er stor variation mellem efterkommere fra forskellige lande, og at nogle grupper efterkommere opnår stort set lige så gode resultater som børn af danske forældre.

Tvivlsomt om der er etniske problemer i forhold til uddannelse

De potentielt mobilitetshæmmende forhold, der er blevet nævnt tidligere, synes særligt relevante for børn af indvandrere. I det omfang, indvandrere bosætter sig i områder, hvor der bor andre indvandrere, kan dette have betydning for børnenes netværk. Indvandrere tjener typisk ikke så meget som danskere og har derfor alt andet lige lavere tilbøjelighed til at uddanne sig, jf. tidligere. Spørgsmålet er imidlertid, om efterkommeres resultater i uddannelsessystemet hæmmes af andre forhold, f.eks. forventninger om en senere negativ forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, eller om det primært er sociale forhold, der påvirker efterkommeres resultater. Hvis der tages højde for, hvilket område barnet er vokset op i, samt sociale og økonomiske forhold i familien, er der kun begrænset statistisk belæg for, at det at være efterkommer har betydning for, hvor langt man når i uddannelsesforløbet, jf. Graversen mfl. (1999).³³ Den betydelige forskel på, hvordan efterkommere af

32) Der tænkes her og i det efterfølgende på efterkommere af indvandrere fra lande uden for Norden, Vesteuropa og Nordamerika.

33) Ifølge denne undersøgelse har det at være efterkommer kun statistisk signifikant betydning for sandsynligheden for at fortsætte i 10. klasse samt for antallet af prøver, der tages ved folkeskolens

indvandrere fra forskellige lande klarer sig, gør imidlertid, at opgørelser af efterkommeres generelle resultater skal fortolkes forsigtigt. På baggrund af de eksisterende undersøgelser synes der ikke at være behov for en yderligere generel indsats for at forbedre efterkommeres resultater i uddannelsessystemet, men en indsats rettet mod enkelte grupper kan være ønskelig.

**Børn af kontant-
hjælpsmodtagere
har større
sandsynlighed for
selv at blive
modtagere af
kontanthjælp**

Sønner af mænd, der modtog kontanthjælp i 1980, har ca. tre gange så stor sandsynlighed for at modtage kontanthjælp i perioden 1995-99 som befolkningen som helhed. Et lignende resultat findes for døtre af kvinder, der modtog kontanthjælp i 1980. Dette forstærker indtrykket fra tabel II.17 af, at der er særlige problemer med social arv i bunden af indkomstfordelingen.

**Uklart om
intelligensreserven
udnyttes godt nok**

Den sociale mobilitet med hensyn til indkomst er relativt høj i Danmark, og en forsigtig konklusion er, at staten i væsentlig grad er medvirkende til at sikre lighed på tværs af generationer. Med hensyn til uddannelse synes den sociale mobilitet at være lavere. Analyserne i dette kapitel danner således grundlag for at rejse spørgsmålet, om ikke den sociale mobilitet i uddannelse er så lav, at det indikerer en uhensigtsmæssig udnyttelse af intelligensreserven.

**Relevant at belyse
uddannelsens
betydning for
livsindkomsten**

I afsnit II.6 beregnes livsindkomsterne for forskellige uddannelser. Forskellene mellem livsindkomsterne for forskellige uddannelser giver bl.a. et indtryk af, hvor meget uddannelsen betyder for værdien af en persons arbejdskraft. Herved fås et indtryk af betydningen af, at relativt få børn af ufaglærte gennemfører en lang videregående uddannelse.

afslutning. Det har hverken statistisk signifikant betydning for sandsynligheden for at forlade grundskolen før 9. klasse, for tilbøjeligheden til at fortsætte på en ungdomsuddannelse eller for at fortsætte på en videregående uddannelse. Nielsen mfl. (2001) anvender nyere oplysninger end Graversen mfl. (1999) i et studium af den sociale arvs betydning for danskeres og efterkommeres resultater i uddannelsessystemet. Dette studium finder forskelle i den sociale arv for danskere og indvandrere, men belyser ikke, hvorvidt efterkommere og danskere med i øvrigt ens karakteristika opnår forskellige resultater i uddannelsessystemet.

II.6 Uddannelsens betydning for livsindkomsten

Fokus på uddannelsens betydning

Et centralt spørgsmål i den foregående diskussion har været uddannelsens betydning for livsindkomsten. Dette er særligt relevant for unge, der skal vælge uddannelse, samt i forbindelse med den samfundsmæssige prioritering af investering i uddannelse. Livsindkomsterne for forskellige uddannelser bidrager også til at forstå den personlige fordeling af indkomster og supplerer dermed beregningerne i afsnit II.4.

Fortolkning af livsindkomstbegrebet

Nedenfor beregnes traditionelle registerbaserede livsindkomster for forskellige uddannelser. Denne livsindkomst er den gennemsnitlige livsindkomst for en person, hvis karakteristika er almindelige for personer med den pågældende uddannelse. Det er altså ikke nødvendigvis den livsindkomst, en hvilken som helst person i befolkningen kan forvente at opnå ved at gennemføre en bestemt uddannelse. Boks II.7 beskriver beregningen af de traditionelle registerbaserede livsindkomster.

Mere detaljeret billede af uddannelsens betydning

I forhold til livsindkomstberegningerne baseret på realistiske livsforløb, der blev præsenteret i afsnit II.4, har de traditionelle registerbaserede livsindkomster, der præsenteres i dette afsnit, den fordel, at de giver detaljeret information om den gennemsnitlige livsindkomst for personer med forskellige uddannelser. Registerbaserede livsindkomster er derimod ikke velegnede som grundlag for analyser af fordelingen af livsindkomster. Det skyldes, at sådanne livsindkomstberegninger kun angiver den gennemsnitlige livsindkomst for personer med en given uddannelse. Beregningerne baseret på realistiske livsforløb indeholder derimod information om hele fordelingen af livsindkomsterne for disse personer såvel som en række andre forhold, som f.eks. socioøkonomiske karakteristika, der har betydning for personernes forbrugsmuligheder.

Oplysningerne, der anvendes til at beregne de traditionelle registerbaserede livsindkomster, stammer fra en 10 pct. stikprøve af den danske befolkning, jf. boks II.2. Livsindkomsten for en uddannelse beregnes ved først at opdele personer med uddannelsen på aldersgrupper. For hver aldersgruppe beregnes den gennemsnitlige indkomst for personer i gruppen. For hver aldersgruppe findes periodeindkomsten ved at gange den gennemsnitlige indkomst i aldersgruppen med det antal år, aldersgruppen dækker. Livsindkomsten findes ved for en uddannelse at summere periodeindkomsterne for alle aldersgrupper. Indkomsterne frem- eller tilbagediskonteres ikke, jf. diskussionen i boks II.4.

I dette kapitel betragtes personer, der er 18-66 år. Personer tildeles den uddannelse, der er den højeste af deres igangværende og gennemførte uddannelse. De, der hverken har igangværende eller gennemført uddannelse, klassificeres som uden erhvervs-kompetencegivende uddannelse, dvs. ufaglærte. Personer med faglig eller videregående uddannelse opdeles efter uddannelse på baggrund af oplysninger i Danmarks Statistiks Uddannelsesregister samt efter arbejdsløsheds-kassemedlemskab, mens ufaglærte opdeles på baggrund af deres arbejdsløsheds-kassemedlemskab eller branchetilknøytning.

I de fleste af livsindkomstberegningerne indgår alle personer med en given uddannelse. Formålet med at inddrage bl.a. ledige og personer på førtidspension, efterløn og deltid er, at omfanget af f.eks. ledighed eller tidlig tilbagetrækning kan variere mellem uddannelserne, og det er relevant at få afspejlet disse forhold i tallene.

Forskellige indkomstbegreber er nødvendige for at kunne belyse alle årsagerne til forskelle i forbrugsmuligheder. De samlede forbrugsmuligheder indikeres ved hjælp af et indkomstbegreb, der indeholder al indkomst fratrukket direkte skatter og er husholdningsækvivaleret for at tage højde for stordriftsfordele ved at bo flere sammen. På denne måde tages der hensyn til forhold som, at f.eks. højtuddannede kan have en tendens til at bo sammen med andre højtuddannede, og en eventuel påvirkning fra uddannelsesvalget til antallet af børn vil også fremgå af indkomsten. Til beregning af uddannelsernes betydning for personers løn- og beskæftigelsesforhold ses der bort fra offentlige overførsler og skatter, og der foretages ikke husholdningsækvivalering. Til at indikere lønforskelle mellem kvinder og mænd ses der kun på lønindkomst for heltidsbeskæftigede. Der tages i beregningerne ikke højde for bidrag til pensionsopsparing, da disse oplysninger først indgår i datamaterialet fra 1994.

Betydningen af manglende diskontering

Selvom de metodemæssige valg, der er beskrevet i boks II.7, skønnes at være de bedst mulige til formålet i dette afsnit, kan der være grund til at diskutere enkelte forudsætninger for beregningen af livsindkomsterne. Den manglende tilbagediskontering af indkomster fører til et generelt højere niveau for livsindkomsterne, end hvis der blev diskonteret. Uddannelser, hvor størstedelen af indkomsten falder sent i livsforløbet, stiger mest som følge af, at der ikke diskonteres. Dette kan medføre, at rangordningen af livsindkomster bliver anderledes, end hvis der blev diskonteret. Omvendt tages der heller ikke højde for, at reallønnen stiger over tid, hvilket har den modsatte effekt af manglende diskontering. Som nævnt i boks II.4 antages disse forhold at ophæve hinanden.

Betydningen af aldersafgrænsning mv.

Ved kun af inddrage 18- til 66-årige personer i analysen undervurderes livsindkomsten for de uddannelser, der fører til, at man bliver længere på arbejdsmarkedet efter 66-års alderen. Sammenlægningsperiodegennemsnit af indkomster for forskellige perioder fører til, at der ikke tages højde for forskelle i aldersstrukturen inden for forskellige uddannelser. Ufaglærte job kan f.eks. tænkes at være mere fysisk opslidende og derfor have en overvægt af unge blandt de erhvervsaktive. Det er dog uklart, i hvilket omfang dette fører til fejlvurdering af livsindkomsten. De fleste ufaglærte uden for arbejdsløsheds-kasse indgår ikke i analyserne. Ufaglærte kan vælge ikke at være medlem af arbejdsløsheds-kasse, fordi de vurderer deres arbejdsløshedsrisiko som lav. Det kan igen skyldes, at de har særlige kvalifikationer, eller at de ingen arbejdsmarkedstilknytning har, f.eks. fordi de er gået på førtidspension. Hvis den første årsag er den vigtigste, undervurderes livsindkomsten, mens hvis den anden årsag er vigtigst, overvurderes livsindkomsten. Højtlønnede har størst indbetalinger til pension, så ved at se bort fra disse undervurderes forskellene i livsindkomst.

Hvilke uddannelser skal der beregnes livsindkomst for?

Livsindkomsterne i det efterfølgende beregnes for nogle udvalgte udbredte uddannelseskategorier. For at opnå en høj grad af præcision i livsindkomstberegningerne er det nødvendigt, at mange personer har gennemført de uddannelser, der beregnes livsindkomster for, og at de enkelte uddannelsesgrupper er så homogene som muligt. Det er imidlertid også ønske-

ligt at få dækket mange forskellige uddannelser, så i nogle tilfælde vælges det at sammenlægge nogle forskellige uddannelsesgrupper, der dog minder meget om hinanden med hensyn til fordelingen af indkomst.

De valgte uddannelseskategorier og deres indhold

Overordnet opdeles stikprøvepersonerne på ikke-erhvervskompetencegivende, faglige, korte videregående, mellemlange videregående og lange videregående uddannelser. Inden for gruppen ufaglærte dækker specialarbejdere over bl.a. grafiske arbejdere og arbejdere i papirindustrien. Gruppen teknikere under korte videregående uddannelser indeholder bl.a. laboranter. Blandt de lange videregående uddannelser indeholder gruppen naturvidenskab: kemikere, biologer, matematikere mv., mens gruppen humaniora – øvrige dækker over teologi, filosofi, arkæologi mv.

Forskellige forholds virkning på livsindkomsten

I tabel II.21 vises livsindkomsterne for udvalgte uddannelser beregnet på baggrund af de forskellige indkomstbegreber, der tidligere er beskrevet i boks II.2. Løn- og beskæftigelsessituationen for de enkelte uddannelser har stor betydning for livsindkomsten beregnet efter privat indkomst, fordi offentlige ydelser ikke indgår i dette indkomstbegreb. Et indtryk af transfereringernes påvirkning af livsindkomsterne niveauer og rangordning fås ved sammenligning af livsindkomsterne beregnet på privat indkomst med livsindkomsterne beregnet på bruttoindkomst. På samme måde giver sammenligning af livsindkomstindeks for brutto- og disponibel indkomst et indtryk af, hvordan de direkte skatter påvirker livsindkomsterne niveauer og rangordning. Endelig viser forskellen mellem den disponible og den ækvivalerede disponible indkomst, hvad samlevers indkomst og antal børn betyder for livsindkomstforskellene. I alle beregninger sættes livsindkomsterne i forhold til smedens, hvis indkomst ligger omtrent midt i indkomstfordelingen.

Tabel II.21 Livsindkomster for uddannelser, forskellige indkomstbegreber, 1998

Smed = 100	Privat indkomst	Brutto- indkomst	Disponibel indkomst	Ækvivaleret disponibel
Ikke-erhvervskompetencegivende				
Bygge og anlæg	81	84	87	92
Handel og kontor	79	84	88	103
Kvindelig arbejder	57	71	78	90
Metalarbejder	96	97	99	99
Nærings- og nydelsesmiddel	84	89	91	95
Offentligt ansat	67	76	84	94
Specialarbejder	81	87	90	93
Faglige				
Bankassistent	110	106	105	114
Butik	84	87	88	99
Kontor	85	89	91	105
Elektriker	109	105	104	104
Murer	89	91	92	94
Bygge og anlæg i øvrigt	90	92	93	95
Mekaniker	102	100	100	100
Smed	100	100	100	100
Jern og metal i øvrigt	105	103	100	101
Korte videregående				
Erhvervsprog	94	95	95	117
Politibetjent	123	119	116	114
Pædagog	77	83	87	96
Tekniker	106	106	104	105
Mellemlange videregående				
HA/HD	167	155	128	120
Folkeskolelærer	90	95	97	105
Sygeplejerske	85	89	92	109
Teknikumingeniør	149	140	126	116
Lange videregående				
Civilingeniør	181	167	143	132
Humaniora – sprog	101	103	100	109
Humaniora – øvrige	100	101	99	105
Jurist	165	155	124	123
Læge	189	174	145	135
Naturvidenskab	127	122	113	114
Økonom	185	171	133	127

Anm.: Smedens livsindkomst beregnet på privat indkomst er 9,9 mio. kr., på bruttoindkomst 11,3 mio. kr., på disponibel indkomst 7 mio. kr. og på ækv. disponibel indkomst 6,4 mio. kr.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Overførsler og skatter udligner livsindkomsterne

Tabel II.21 viser tydeligt, at livsindkomstforskellene udjævnes af skatter og transfereringer. Der er store forskelle mellem livsindkomsterne beregnet ud fra privat indkomst, men de indsnævres, når der tages højde for offentlige overførsler, fordi tabet af indkomst ved at være f.eks. arbejdsløs eller studerende mindskes. Mens overførslerne øger de ufaglærtes livsindkomst og mindsker mange højtuddannedes livsindkomst i forhold til smeden, der har indeks 100, så fører de direkte skatter til, at livsindkomstforskellen mellem de højtuddannede og smeden indsnævres. Kontoransatte, både ufaglærte og faglærte, personer med erhvervssproglige uddannelser og sygeplejersker får betydelig højere livsindkomst i forhold til smeden, når der tages højde for ægtefællens indkomst.

Små forskelle i forbrugsmuligheder over livet

De ret beskedne forskelle mellem de ækvivalerede disponible livsindkomster tyder på, at de gennemsnitlige forbrugsmuligheder over livet, der opnås af personer med forskellige uddannelser, er forholdsvis ens. Dette understøtter resultaterne i afsnit II.4. Kvindelige arbejdere, der har den laveste livsindkomst, har i ækvivaleret disponibel livsindkomst 10 pct. mindre end smeden henover livet. Læger, der har den højeste ækvivalerede disponible livsindkomst, opnår 35 pct. mere end smeden.

Udviklingen i livsindkomsterne over tid

Tabel II.22 viser, hvordan livsindkomsten baseret på privat indkomst har udviklet sig siden 1988. Da den private indkomst ikke tager højde for offentlige overførsler og direkte skatter, viser tabel II.22 kun, hvordan ændringer i løn og beskæftigelsesforhold påvirker livsindkomsten. Denne information kan være nyttig i forbindelse med uddannelsespolitiske prioriteringer.

Smeden og de ufaglærte har hentet ind på de mellemlange og lange videregående uddannelser

Set over perioden 1988-98 som helhed er forskellene i livsindkomster indsnævret noget. Selve rangordningen af uddannelser efter livsindkomst har dog ikke ændret sig meget fra 1988 til 1998. Den mest markante ændring er nok, at smedens livsindkomst har overhalet folkeskolelærerens livsindkomst i perioden. Gruppen humaniora – øvrige er også faldet markant i livsindkomst i forhold til smeden, og den ufaglærte metalarbejders livsindkomst er gået fra at være blandt de laveste til at være tæt på medianlivsindkomsten.

Tabel II.22 Livsindkomster for forskellige uddannelser, privat indkomst

Smed=100	1988	1992	1996	1998	1988	1992	1996	1998
Ikke-erhvervskompetencegivende	----- Niveau -----				----- Rangordning -----			
Bygge og anlæg	69	77	73	81	28	26	27	27
Handel og kontor	69	70	69	79	29	28	28	28
Kvindelig arbejder	48	47	43	57	31	31	31	31
Metalarbejder	87	90	87	96	23	20	21	17
Nærings- og nydelsesmiddel	76	79	73	84	26	25	26	25
Offentligt ansat	61	60	55	67	30	30	30	30
Specialarbejder	69	68	66	81	27	29	29	26
Faglige								
Bankassistent	121	126	111	110	9	9	9	9
Butik	83	83	81	84	24	24	24	24
Kontor	87	88	84	85	22	22	23	23
Elektriker	111	111	107	109	11	11	10	10
Murer	92	84	87	89	19	23	20	21
Bygge og anlæg i øvrigt	94	90	90	90	18	19	19	20
Mekaniker	99	101	103	102	17	14	12	13
Smed	100	100	100	100	16	15	16	16
Jern og metal i øvrigt	107	109	105	105	14	12	11	12
Korte videregående								
Erhvervsprog	92	95	90	94	20	18	18	18
Politibetjent	134	131	130	123	8	7	8	8
Pædagog	76	74	76	77	25	27	25	29
Tekniker	110	107	100	106	12	13	15	11
Mellemlange videregående								
HA/HD	183	176	173	167	4	4	4	4
Folkeskolelærer	107	96	92	90	13	17	17	19
Sygeplejerske	87	88	84	85	21	21	22	22
Teknikumingeniør	156	152	147	149	6	6	6	6
Lange videregående								
Civilingeniør	193	188	178	181	2	2	3	3
Humaniora - sprog	102	98	102	101	15	16	14	14
Humaniora - øvrige	117	111	102	100	10	10	13	15
Jurist	174	172	172	165	5	5	5	5
Læge	197	196	193	189	1	1	1	1
Naturvidenskab	150	128	130	127	7	8	7	7
Økonom	192	184	192	185	3	3	2	2

Anm.: Smedens livsindkomst er i 1988 7,7 mio. kr., i 1992 8,3 mio. kr., i 1996 9,1 mio. kr. og i 1998 9,9 mio. kr.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Livsindkomstens afhængighed af køn og arbejdsmarkeds-tilknytning

I tabel II.23 opdeles personer på køn og arbejdsmarkedstilknytning for at give et indtryk af disse forholds betydning for livsindkomsten. I første søjle angives livsindkomsten for alle personer i stikprøven, hvis uddannelse falder inden for den anvendte opdeling. I anden søjle fokuseres på mændene. Forskellen mellem tallene i første og anden søjle skyldes således forskelle mellem livsindkomster for kvinder og mænd.³⁴ I tredje søjle ses der bort fra selvstændige og indtægt fra selvstændig virksomhed. Forskellen mellem tallene i første og tredje søjle afspejler dels, hvad selvstændig indkomst betyder og dels, hvad selvstændiges lønsindkomst betyder for en uddannelsesgruppes livsindkomst. Fjerde søjle viser livsindkomsten for heltidsbeskæftigede og studerende, og der ses bort fra indtægt fra selvstændig virksomhed. Ved at sammenligne tredje og fjerde søjle fremgår det, hvor meget det betyder for livsindkomsten for en uddannelsesgruppe, hvis personer inden for gruppen i højere grad arbejder deltid, går på efterløn eller førtidspension eller er ledige.

Kun i enkelte grupper har indkomst fra selvstændig virksomhed stor betydning

Umiddelbart kunne det forventes, at indtægt fra selvstændig virksomhed har stor betydning for livsindkomsten for håndværkere og personer med uddannelser rettet mod de liberale erhverv. Tabel II.23 indikerer imidlertid, at indtægt fra selvstændig virksomhed ikke ændrer væsentligt på rangordningen af livsindkomsterne eller niveauet i forhold til smedens livsindkomst. Undtagelserne er læger, jurister og økonomer, for hvem indregning af selvstændig indkomst medfører en betydelig stigning i livsindkomsten i forhold til smeden.

34) Enkelte grupper, særligt blandt ufaglærte og faglærte, indeholder meget sjældent kvinder. En lille forskel mellem første og anden søjle vil i dette tilfælde ikke indikere, at indkomstforskellen mellem kvinder og mænd er lille, men snarere at gruppen kun indeholder mænd. Dette gælder f.eks. for smeden.

Tabel II.23 Livsindkomster for uddannelser, privat indkomst, 1998

Smed=100	Alle	Mænd	Alle undtagen selvstændige	Heltid uden ledighed
Ikke-erhvervskompetencegivende				
Bygge og anlæg	81	88	80	86
Handel og kontor	79	102	80	86
Kvindelig arbejder	57	•	57	74
Metalarbejder	96	97	97	95
Nærings- og nydelsesmiddel	84	102	85	97
Offentligt ansat	67	85	68	74
Specialarbejder	81	86	82	90
Faglige				
Bankassistent	110	137	111	112
Butik	84	108	82	94
Kontor	85	121	86	92
Elektriker	109	110	110	105
Murer	89	89	86	93
Bygge og anlæg i øvrigt	90	92	88	91
Mekaniker	102	102	101	98
Smed	100	100	100	100
Jern og metal i øvrigt	105	106	104	103
Korte videregående				
Erhvervsprog	94	•	95	95
Politibetjent	123	124	124	108
Pædagog	77	•	77	82
Tekniker	106	110	106	103
Mellemlange videregående				
HA/HD	167	174	168	160
Folkeskolelærer	90	99	91	84
Sygeplejerske	85	101	86	83
Teknikumingeniør	149	150	149	136
Lange videregående				
Civilingeniør	181	185	183	156
Humaniora – sprog	101	114	102	91
Humaniora – øvrige	100	107	99	88
Jurist	165	189	139	140
Læge	189	199	175	149
Naturvidenskab	127	134	128	111
Økonom	185	194	169	154

Anm.: Heltid uden ledighed omfatter studerende, men ikke selvstændige, og indtægt fra selvstændig virksomhed indgår ikke. Manglende livsindkomstoplysninger for mænd med bestemte uddannelser skyldes, at der i visse aldersklasser ikke findes mænd med disse uddannelser. Smedens livsindkomst er i søjle 1 og 2 9,9 mio. kr., i søjle 3 9,8 mio. kr. og i søjle 4 12,7 mio. kr.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

**Ufaglærte tjener
mindre på grund af
løsere arbejds-
markedstilknytning**

Ved kun at betragte livsindkomster for heltidsbeskæftigede uden ledighed fås et indtryk af, hvor meget forskelle i løn og kapitalindkomst bidrager til forskelle i livsindkomst. Vurderet på privat indkomst for heltidsbeskæftigede og studerende er den laveste livsindkomst – kvindelig arbejder – 26 pct. lavere end smedens livsindkomst, og den højeste livsindkomst – HA/HD – er 60 pct. højere end smedens livsindkomst. Ved at sammenholde søjle tre og fire ses det, at arbejdsløshed, deltidsbeskæftigelse og tidlig tilbagetrækning også har stor betydning for livsindkomsten for f.eks. kvindelige arbejdere.³⁵ En kompensation for større ledighedsrisiko kan dog indgå i lønnen. Forskellen mellem søjle tre og fire vil derfor overvurdere betydningen af ledighed for livsindkomsten. Hertil kommer, at ud over ledige indgår førtidspensionister og personer på deltid og efterløn også i søjle tre, hvorfor hele forskellen mellem søjle tre og fire ikke kan tilskrives ledighed.

**Kvinder tjener
mindre end mænd**

Mænd har generelt højere livsindkomster end kvinder. Dette skyldes forskelle i løn, men også i arbejdsmarkedstilknytning, idet der i 1998 var flere kvinder end mænd, der var ledige, på deltid eller på førtidspension. En del af forskellen i løn skyldes, at mænd og kvinder med en given uddannelse arbejder inden for forskellige brancher og har forskellige arbejdsopgaver. Det kan ikke udelukkes, at de konstaterede løn- og beskæftigelsesforskelle mellem kvinder og mænd delvis skyldes forskelsbehandling, men det er ikke muligt at vurdere betydningen af denne faktor ud fra beregningerne i dette kapitel.

35) Det kan være problematisk, at de ufaglærte opdeles efter A-kasse. De statistiske oplysninger om ældre ufaglærte, i det omfang ufaglærte melder sig ud af arbejdsløshedskassen ved tilbagetrækning, kan være utilstrækkelige.

Lønnens betydning for livsindkomstforskelle mellem kvinder og mænd

I tabel II.24 fokuseres på de livsindkomstforskelle mellem mænd og kvinder, der skyldes løn og arbejdsmarkedstilknytning. Opdeling på kvinder og mænd i beregningerne fører til større usikkerhed, fordi de grupper, der beregnes livsindkomster for, bliver mindre, end hvis mænd og kvinder bliver betragtet under et. Dette taler for, at resultaterne fortolkes med større forsigtighed end de beregninger, hvor mænd og kvinder betragtes under et. Livsindkomster måles i forhold til livsindkomsten for alle mandlige smede. Når det f.eks. i søjle fire fremgår, at kvindelige arbejdere har et livsindkomstindeks på 103, betyder det, at en kvindelig arbejder, der er beskæftiget hele sit liv, opnår en samlet arbejdsmarkedsindkomst, der er tre pct. højere end den tilsvarende indkomst for en smed, der kan opleve arbejdsløshed i perioder af livet. Af søjle et og to fremgår den samlede livsindkomstforskel mellem mænd og kvinder, mens søjle tre og fire viser den livsindkomstforskel, der alene skyldes lønforskelle. Ved at sammenholde livsindkomstforskellene fra søjle et og to med livsindkomstforskellene fra søjle tre og fire fås det indtryk, at størstedelen af livsindkomstforskellene generelt kan henføres til forskelle i lønnen for heltidsbeskæftigede.

De største lønforskelle og de mindste

Resultaterne tegner et billede af generelt højere lønindkomster for mænd end for kvinder. De uddannelser, der har størst livsindkomstforskelle mellem kvinder og mænd, målt på lønindkomsten, er bankassistenter, butiksuddannede og arbejdere i nærings- og nydelsesmiddelindustri. De mindste forskelle findes for folkeskolelærere og specialarbejdere.

Tabel II.24 Livsindkomster for uddannelser, løn, ekskl. selvstændige, 1998

Mænd, alle, smed=100	Mænd, alle	Kvinder, alle	Mænd, heltid uden ledighed	Kvinder, heltid uden ledighed
Ikke-erhvervskompetencegivende				
Bygge og anlæg	81	•	121	•
Handel og kontor	108	80	140	113
Kvindelig arbejder	•	63	•	103
Metalarbejder	104	•	131	•
Nærings- og nydelsesmiddel	109	68	146	108
Offentligt ansat	92	71	117	100
Specialarbejder	93	62	125	108
Faglige				
Bankassistent	130	92	172	128
Butik	103	63	146	103
Kontor	121	80	159	115
Elektriker	109	•	141	•
Murer	82	•	126	•
Bygge og anlæg i øvrigt	86	61	124	98
Mekaniker	97	•	135	•
Smed	100	•	136	•
Jern og metal i øvrigt	105	•	140	•
Korte videregående				
Erhvervsprog	•	94	•	127
Politibetjent	132	•	150	•
Pædagog	90	81	121	110
Tekniker	106	70	143	105
Mellemlange videregående				
HA/HD	166	123	224	160
Folkeskolelærer	103	89	124	110
Sygeplejerske	105	88	133	113
Teknikumingeniør	149	•	184	•
Lange videregående				
Civilingeniør	179	140	209	170
Humaniora – sprog	114	95	135	116
Humaniora – øvrige	108	89	126	108
Jurist	146	122	207	162
Læge	147	116	210	184
Naturvidenskab	136	99	153	129
Økonom	179	117	214	152

Anm.: Heltid uden ledighed omfatter studerende, men ikke selvstændige, og indtægt fra selvstændig virksomhed indgår ikke. Manglende livsindkomstoplysninger afspejler, at der for enkelte uddannelser er for få observationer i en aldersgruppe til at kunne beregne livsindkomsten.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks II.2.

Udnyttelsen af intelligensreserven

En forholdsmæssig lille andel af børn af ufaglærte vælger at gennemføre en lang videregående uddannelse, jf. afsnit II.5. Medfødte evner til at gennemføre en lang videregående uddannelse kan være en medvirkende forklaring til dette forhold, men det er tvivlsomt, om forskelle i medfødte evner kan forklare den forskel i uddannelsesstilbøjeligheder, der konstateres i afsnit II.5. Flere børn af ufaglærte kunne sandsynligvis gennemføre en videregående uddannelse, hvis der blev gjort en indsats for at mindske betydningen af sociale barrierer i forhold til disse børns valg af videregående uddannelse. De højere livsindkomster, målt ved privat indkomst, for personer med lang videregående uddannelse end for ufaglærte indikerer, at fordelene ved at øge det generelle uddannelsesniveau er betydelige.

II.7 Sammenfatning og anbefalinger

Fordeling er centralt i den politiske debat og har mange facetter

I forbindelse med mange politiske beslutninger er fordelingsproblemer helt centrale. Ofte er spørgsmålet som, hvem der skal betale for et offentligt initiativ, og hvem der har fordel af tiltaget, af afgørende betydning for, hvordan tiltaget bliver udformet – og om det i det hele taget bliver gennemført. Det er ønskeligt i forbindelse med omfordelende tiltag at sætte omkostningerne i forhold til fordelene, således at der kan gives et samlet billede af tiltaget.

Behov for bredere fokus i analyser af indkomstfordelingen

Effekten på indkomstfordelingen af større politiske reformer bliver normalt vurderet med udgangspunkt i indkomsten i et enkelt år. Denne tilgang kan indebære, at reformer gennemføres, der måske udjævner forskelle i indkomstfordelingen i et enkelt år, men som utilsigtet skaber større ulighed i livsindkomster.

Halvt så stor ulighed i livsindkomster som i tværsnit

Beregningerne i afsnit II.3 og II.4 dokumenterer en betydelig forskel i niveauet for uligheden i årsindkomster (tværsnit) og uligheden i livsindkomster. Således er uligheden kun halvt så stor, når der justeres for det forhold, at befolkningen i det enkelte år befinder sig på forskellige stadier i livet, eksempelvis er uddannelsessøgende, pensionister med lave indkomster eller fuldtidsbeskæftigede med højere indkomster.

Kontanthjælp, førtidspension og topskat omfordeler mest over livet – SU omfordeler ikke

Beregningerne viser ligeledes en stor forskel på de enkelte politikinstrumenters omfordelende virkning i de to typer af analyser. Kontanthjælp og førtidspension er de mest omfordelende overførsler i livsindkomstperspektiv; i tværsnit er førtidspension ikke nær så omfordelende. SU-stipendier er meget omfordelende i tværsnit, men er stort set neutrale i forhold til livsindkomster. Topskatten er den mest omfordelende skat såvel over livet som i tværsnit.

Få har lavindkomster hele livet

I en tværsnitsanalyse af den danske indkomstfordeling optræder 6,3 procent med lavindkomster. For en enlig uden børn er den valgte grænse for lavindkomst 61.000 kr. i disponibel indkomst; grænsen for et par med to børn er 155.000 kr. Beregningerne i afsnit II.4 viser, at næsten alle på et eller andet tidspunkt i løbet af livet har tilhørt lavindkomstgruppen, f.eks. under uddannelse. Til gengæld er det kun meget få, der tilhører denne gruppe i en større del af livet. Beregninger viser, at 0,3 pct. har haft lavindkomster i mere end 40 pct. af livet.

Også relativt lille ulighed over generationer

Set over befolkningen som helhed er den sociale mobilitet i indkomst høj i Danmark sammenlignet med andre lande. Det indebærer, at set over flere generationer tilfalder de høje indkomster i forholdsvis begrænset omfang de samme familier.

Måske er den sociale mobilitet i uddannelse for lav

Den sociale mobilitet er lavere målt ved uddannelse end ved indkomst; børn af ufaglærte forældre bliver med større sandsynlighed ufaglærte end børn af forældre med en anden uddannelsesbaggrund. Det er svært at afgøre, om den relativt lave sociale mobilitet i uddannelse er et samfundsøkonomisk problem. Det er imidlertid tankevækkende, at børn af forældre med en lang videregående uddannelse har seks gange så høj sandsynlighed for selv at tage en lang videregående uddannelse som andre børn.

Uddannelse af efterkommere af indvandrere

Gruppen af indvandrere har en dårligere uddannelsesmæssig baggrund end øvrige danskere, hvilket skal ses i sammenhæng med, at indvandrere i gennemsnit har dårligere social og økonomisk baggrund. Resultaterne i afsnit II.5 tyder ikke på, at efterkommere af indvandrere fra mindre velstående lande som helhed klarer sig dårligere i uddannelsessystemet end danskere med lignende social og økonomisk baggrund. Der er

dog stor forskel på, hvordan efterkommere af indvandrere fra forskellige lande klarer sig. Derfor bør det nærmere vurderes, om der er behov for en indsats målrettet mod enkelte grupper. Det er ikke her belyst, hvordan indvandrere generelt klarer sig på arbejdsmarkedet; dette diskuteres dog kort i kapitel III.

Relativt små forskelle i forbrugsmuligheder over livet mellem uddannelser

For de enkelte uddannelser er den højeste gennemsnitlige livsindkomst målt ved privat indkomst, dvs. indkomst før transfereringer og skatter, ca. tre gange så høj som den laveste. Offentlige transfereringer trækker livsindkomsten op for uddannelser med lav gennemsnitlig livsindkomst, mens skatter især reducerer livsindkomsten for uddannelser med høj gennemsnitlig livsindkomst. Ud over transfereringer og skatter virker familiemønstret også udjævnende på forskelle i livsindkomster mellem forskellige uddannelser. Vurderet ved ækvivaleret disponibel indkomst, hvor der er taget højde for en evt. samlevers indkomst og antallet af personer i familien, er den højeste gennemsnitlige livsindkomst kun omkring halvanden gang højere end den laveste gennemsnitlige livsindkomst.

Læger tjener mest, kvindelige arbejdere mindst

Rangordningen af livsindkomster for forskellige uddannelsesgrupper har været ret konstant i perioden 1988-98. Læger, økonomer, civilingeniører, personer med HA eller HD og jurister tjener mest i løbet af livet, mens kvindelige arbejdere, ufaglærte offentligt ansatte, pædagoger, ufaglærte handels- og kontoransatte og ufaglærte bygge- og anlægsarbejdere tjener mindst. Folkeskolelæreres relative livsindkomst er dog faldet betydeligt i perioden, og den ufaglærte metalarbejders relative livsindkomst er steget markant.

Kapitlet belyser udviklingen i uligheden og omfordelingen som følge af bl.a. skatter og transfereringer. En samlet vurdering af den offentlige sektors rolle inkluderer også overvejelser om forvriddinger ved de forskellige tiltag. Tidligere analyser i *Dansk Økonomi* af forskellige skatters forvriddinger er her nyttige til at give et helhedsbillede af centrale elementer i den danske velfærdsmodel; de indgår derfor i diskussionen her.

Serviceeftersyn af den danske velfærdsmodel

I det følgende vurderes, om centrale skatter og transfereringer i den danske velfærdsmodel kan designes mere hensigtsmæssigt forstået på den måde, at det er muligt at opnå både mere lighed

og færre forvriddninger. Eller, mere realistisk, om det er muligt at opnå en bedre balance mellem fordeling og forvriddninger.

Velfærdskonti mindsker skattetryk men kan øge ulighed og usikkerhed

Analysen i kapitlet viser, at en række instrumenter stort set kun omfordeler over den enkeltes livsforløb. Andre elementer i velfærdsstaten imødegår usikkerhed, fordi skatter og overførsler, der omfordeler indkomsterne, også kan tolkes som en kollektiv forsikring. Det er blevet foreslået at indføre såkaldte velfærdskonti, hvor den enkelte sparer op til egne velfærdsydelse. Der er kun yderst sparsomme erfaringer med omfattende velfærdskonti. Den ændrede finansiering reducerer skattetrykket og forvriddninger og giver sandsynligvis også anledning til en mindre efterspørgsel efter velfærdsydelser sammenlignet med skattefinansiering. Indkomstfordelingen kan imidlertid blive skævere, fordi personer med store positive indeståender på deres konti er kendetegnet ved høje indkomster og små behov for de offentlige ydelser, velfærdskontiene omfatter. Et tilsvarende problem er, at forsikringsaspektet i velfærdsstaten eroderes, hvilket ligeledes går ud over de svage grupper. På områder, hvor forsikring mod usikkerhed er betydningsfuld, er velfærdskonti ikke egnede. Velfærdskonti kan imidlertid have en berettigelse på områder, hvor der er et stærkt opsparingselement, eksempelvis forsørgelse i alderdommen. Det kræver dog et bedre beslutningsgrundlag, før der kan tages stilling til en evt. overgang til et system med mere omfattende brug af velfærdskonti.

Elementer af personlige konti i det danske velfærdssystem

Der er allerede i dag i det danske velfærdssystem elementer af personlige konti på områder, hvor der er et opsparingselement. Reformen af efterlønnen fra 1998 betyder, at bidraget indsættes på en personlig konto. Jo senere man vælger at gå på efterløn, desto større årlig ydelse får man. Tilsvarende er ATP en tvungen pension, der er baseret på individuelle konti.

Dobbelt fordel ved skatteomlægning

Hvis der indføres en provenuneutral ændring af skattesystemet, således at satsen for topskatten og progressionstrinnet samtidig hæves, vil det indebære en mere lige indkomstfordeling. Dette gælder især for livsindkomster. Samtidig viser skatteberegninger i Det Økonomiske Råd (2001), at en stigning i progressionstrinnet har en større positiv effekt på arbejdsudbuddet end en satsnedsættelse med samme provenuvirkning. Derfor vil den

nævnte omlægning sandsynligvis give anledning til et merprovenu, når der tages hensyn til de afledte aktivitetseffekter. En samtidig forøgelse af satsen og en højere bundgrænse for topskatten skaber således både mere lighed og færre forvriddinger. Ovenstående gør sig også gældende for mellemskatten, om end i mindre omfang.

Ikke rabat til pensionister for ejendomsværdiskat

I det danske skattesystem er der en enkelt skat, der delvis afhænger af alderen. Ejendomsværdiskatten bliver således pålignet med en lavere procent for pensionister med en lav indkomst. Der er intet økonomisk argument for at indføre denne aldersafhængighed. Hvis der ønskes indført progression i ejendomsværdiskatten, bør indkomstafhængigheden omfatte alle boligejere, således at den lempes for alle de dårligst stillede. Men generelt kan det ikke anbefales at indføre progression i kapital- eller boligbeskatningen. Progression sikres bedst i indkomstskattesystemet, hvor progressionen automatisk kommer til at gælde hele befolkningen og ikke kun personer i ejerbolig eller personer med positiv kapitalindkomst.

Befordringsfradrag giver mere ulige indkomstfordeling

Befordringsfradraget giver anledning til en mere ulige fordeling af indkomsterne, da personer med høje indkomster generelt har de største fradrag i forhold til indkomsten. Der kan argumenteres for, at fradraget medfører større fleksibilitet på arbejdsmarkedet ved at tilskynde til at søge beskæftigelse. Herudover øges incitamentet til at skifte til et bedre lønnet job, der ligger længere fra bopælen. Ofte vil kun den ene udearbejdende i en husstand kunne finde beskæftigelse tæt på bopælen, og i den situation spiller fradraget en rolle for mobiliteten.

Gevinster ved befordringsfradrag nok mindre end provenutab

Argumentet for befordringsfradraget forudsætter dog, at den samfundsmæssige gevinst ved større mobilitet og fleksibilitet overstiger tabet ved at give fradraget. Befordringsfradraget er koncentreret i toppen af indkomstfordelingen, hvor der under alle omstændigheder er store privatøkonomiske gevinster forbundet med at tage et job i forhold til at være ledig. For denne del af befolkningen kan det ikke forventes, at beslutningen om at søge beskæftigelse bliver påvirket, men alene at der er incitament til jobskifte. Og på det længere sigt giver befordringsfradraget ligefrem tilskyndelse til at bo langt fra arbejdet. Det er derfor tvivlsomt, hvorvidt de nævnte gevinster

kan begrunde et årligt provenutab på knap 3 mia. kr. og negative fordelingsvirkninger.

Fordele og ulemper ved fradrag for faglige kontingenter og virksomheders udgifter til arbejdsgiverorganisationer

Arbejdstagernes fradrag for faglige kontingenter virker stort set neutralt på indkomstfordelingen, og provenutabet herved er knap 3 mia. kr. årligt. Tilsvarende er der et provenutab som følge af arbejdsgivernes fradragsret for udgifter til erhvervs- og arbejdsgiverorganisationer, som må formodes at være noget mindre end 3 mia. kr. årligt. Fradragsretten kan begrundes, hvis organisationernes virke har et bredere samfundsmæssigt sigte. For det første er begge parter med til at sikre et smidigt og troværdigt aftalesystem. For det andet sikrer fagforeningerne rimelige arbejdsvilkår for arbejdstagerne. Endvidere kan fagforeninger reducere usikkerhed for den enkelte arbejdstager ved at arbejde for aflønningssystemer, hvor personer med ensartede kvalifikationer og erfaring får den samme løn, jf. Agell (2000). På den anden side bliver arbejdsmarkedet stift og beskæftigelsen for lav, hvis fagforeningerne udnytter en høj organisationsgrad til at gennemtvinge lønomkostninger, der ikke er produktivtæknisk dækning for. Tilsvarende øges arbejdsgivernes forhandlingsstyrke i en situation med få og koordinerende arbejdsgiverorganisationer. Det er derfor alt i alt et åbent spørgsmål, om den samfundsmæssige fordel ved fradraget kan begrunde det nævnte provenutab.

Mindsteløn som eksempel

Aspekter af problemstillingen kan illustreres med mindstelønnen: Mindstelønninger kan ses som et middel til at beskytte den enkelte mod urimelige vilkår på arbejdsmarkedet. Desuden kan indførelse af mindstelønninger have positive virkninger i form af stærkere incitament for virksomheder og lønmodtagere til at forbedre kvalifikationer for lavtlønnede, jf. Ravn og Sørensen (1999). Hæves de laveste lønninger, tilskyndes arbejdsgiverne dog samtidig til at afskedige ufaglært og uerfaren arbejdskraft og delvist erstatte den med anden arbejdskraft eller kapital.

Boligsikring til

Boligsikring udbetales til personer under 65 år og boligydelse

pensionister

til folke- og førtidspensionister.³⁶ Beregningerne i afsnit II.4 viser, at boligydelse til førtidspensionister giver anledning til markant større lighed i livsindkomsterne og i årsindkomsterne. Dette forhold gør sig ikke i samme udstrækning gældende for boligydelse til folkepensionister. Denne ydelse er for livsindkomsterne mindre omfordelende end boligsikring. Der kan ikke med rimelighed argumenteres for, at den personlige boligstøtte skal afhænge af modtagerens alder. Der bør derfor ske en harmonisering af regelsættene, således at reglerne for boligsikring også anvendes for folkepensionister.

Børnefamilieydelse har ikke den store positive effekt på indkomstfordelingen

Børnefamilieydelsen mister en stor del af sin omfordelende virkning, når man bevæger sig fra tværsnits- til livsindkomstanalyse. Denne ydelse er da heller ikke målrettet lavindkomstgrupper, men bliver givet til alle børnefamilier ud fra en målsætning om omfordeling mellem familier med og uden børn. Hvis børnefamilieydelsen blev gjort indkomstafhængig, vil det give anledning til højere sammensatte marginalskatter, hvilket skaber incitamentsproblemer på arbejdsmarkedet. Som en mulig mellemløsning kan overvejes en bruttoficering svarende til, at ydelserne gøres skattepligtige og samtidig forhøjes. Hermed vil værdien af børnefamilieydelsen være størst for lavindkomstgruppen, der har lave marginale skatteprocenter. Denne løsning vil alene betyde højere sammensatte marginalskatteprocenter for personer, der før reformen ligger umiddelbart under et progressionstrin og efter reformen umiddelbart over. En bruttoficering af disse ydelser vil samtidig sikre sammenlignelighed med andre skattepligtige overførsler og dermed skabe større gennemskuelighed. En tilsvarende bruttoficering kan overvejes for børnetilskuddet, der gives til enlige forsørgere og førtidspensionister med børn.

Forslag: Bruttoficer børnefamilieydelse og børnetilskud

Justeringer af folkepensionens grundbeløb og tillæg

Beregningerne i afsnit II.3 og II.4 viser en betydelig forskel på den omfordelende virkning af folkepensionens grundbeløb sammenlignet med folkepensionens tillæg. Forskellen er især markant i livsindkomstanalyserne. Den store forskel i effekten af folkepensionens tillæg og grundbeløb indebærer, at der er

36) Der er i forbindelse med førtidspensionsreformen indført et nyt regelsæt for boligydelse til førtidspensionister. Det har ikke været muligt at foretage beregninger på det nye regelsæt.

mulighed for, at ydelserne i større udstrækning end nu målrettes de dårligst stillede pensionister. Dette kan ske ved at sænke folkepensionens grundbeløb og hæve tillægget tilsvarende. Denne løsning vil kun betyde lavere disponibel indkomst for de velstillede folkepensionister. Derfor vil omlægningen indebære større lighed både i det enkelte år og i fordelingen af livsindkomster. Omlægningen vil givetvis reducere presset på de offentlige finanser fremover, ikke mindst i lyset af de forventede stigninger i pensionisters supplerende indtægter fra arbejdsmarkedspensioner og private pensioner. Disse indtægter må formodes at øge indkomstuligheden blandt fremtidens pensionister i forhold til den nuværende situation, jf. Det Økonomiske Råd (1998). Omlægningen vil ramme forbrugsmulighederne for en gruppe af personer, der har sparet op til deres alderdom. Disse personer har dog hidtil haft mulighed for at benytte skattebegünstigede opsparingsordninger, der er betydeligt mere generøse end nutidens ordninger.

Positive virkninger af SU på uddannelsesniveau

SU har utvivlsomt en positiv betydning for personers tilbøjelighed til at påbegynde en uddannelse, fordi den mindsker uddannelsessøgendes behov for at optage lån, og den reducerer den økonomiske risiko forbundet med at påbegynde en uddannelse. Dette kan føre til øget produktivitet og dermed højere nationalindkomst og velfærd.

SU til højtuddannede øger ulighed i livsindkomster

SU øger ligheden i årsindkomster, men har stort set ingen lighedsskabende effekt i livsindkomstperspektiv. Derimod gælder det, at SU til personer, der gennemfører en lang videregående uddannelse, øger uligheden betydeligt målt ved livsindkomster. Den ulighedsskabende effekt er stort set af samme størrelsesorden som effekten af en sænkning af satsen for topskatten.

SU-reform med større lånelement giver mindre ulighed og fortsat tilskyndelse til

Ved at omlægge uddannelsesstøtten således, at der gives stipendium og SU-lån på de første tre år på videregående uddannelse, men kun et forhøjet SU-lån for de efterfølgende år, vil uddannelsesstøtten i meget mindre grad tilfalde personer med høje livsindkomster. En sådan ændring vil føre til en mere

uddannelse

lige fordeling af livsindkomsterne.³⁷ Indførelsen af forhøjet SU-lån efter det tredje år betyder, at levestandarden ikke behøver at falde i studietiden, men at studerende i højere grad selv betaler omkostningen ved deres uddannelse. Herved forstærkes tilskyndelsen til at færdiggøre uddannelsen hurtigt. Efter tre års studier må studerende med forskellig økonomisk og social baggrund stort set have samme muligheder for at gennemføre de sidste par år af uddannelsen. Resultaterne fra afsnit II.6 indikerer, at de fleste lange videregående uddannelser fører til forholdsvis høje livsindkomster, så der vil stadig være tilskyndelse til at gennemføre en sådan uddannelse.

Mobilitet og uddannelsesstøtte

Omlægning af uddannelsesstøtten fra stipendier til lån skal også ses i sammenhæng med mobilitet af personer og arbejdspladser. Hvis der er en høj geografisk mobilitet for højtuddannede over landegrænserne, er det et særskilt argument for et element af egenfinansiering i uddannelsesstøtten, da samfundet kun høster en del af gevinsten ved offentlig finansiering af uddannelse. Analyser i Det Økonomiske Råd (2001) tyder imidlertid ikke på, at migration af højtuddannede danskere indtil videre har været et stort problem. Til gengæld er mobiliteten af arbejdspladser stor, hvilket dækker over, at virksomheder let kan flytte arbejdspladser til udlandet, jf. kapitel III. I denne situation er det en fordel med en højtuddannet arbejdsstyrke, som gør det attraktivt for udenlandske virksomheder at lokalisere sig i Danmark, jf. kapitel III. Hvis et øget låneelement i uddannelsesstøtten i nævneværdig grad mindsker uddannelsesniveaet, kan det koste dansk konkurrenceevne. Det er derfor nyttigt at se på erfaringerne fra lande, der har omlagt deres uddannelsessystem i denne retning.

Britiske erfaringer med omlægning af

I løbet af 1990'erne er uddannelsesstøtten i Storbritannien blevet omlagt gradvist fra primært at være stipendier til pri-

37) Emmerson og Reed (2001) indeholder en analyse af fordelingseffekten på årsindkomster af en omfattende omlægning af uddannelsesstøtten i Storbritannien fra stipendier til lån. Analysen, der ikke tager højde for adfærdsændringer, viser, at lånefinansiering virker mere progressivt end stipendier og på linje med beskatningen af personlig indkomst. Da ændringerne af uddannelsesstøtten er af forholdsvis ny dato, er det dog vanskeligt at komme med håndfaste vurderinger på nuværende tidspunkt.

**uddannelsesstøtten
tyder ikke på
mindre uddannelse**

mært at være lån. Lånene i det nuværende system betales kun tilbage, hvis den færdiguddannede opnår en bruttoindkomst over et vist minimum. Sideløbende med omlægningen fra stipendier til lån er andelen af unge, der påbegynder en videregående uddannelse, steget betydeligt. Det viser, at øget lånefinansiering ikke behøver at være forbundet med fald i det generelle uddannelsesniveau. En grundig undersøgelse af effekten af den ændrede uddannelsesstøtte kræver dog, at der tages højde for andre forhold, der kan have påvirket tilbøjeligheden til at videreuddanne sig. Reduktionen af progressionen i indkomstbeskatningen i Storbritannien har i sig selv øget den privatøkonomiske tilskyndelse til at investere i uddannelse.

**Marginalskatter og
uddannelsesstøtte
skal ses i
sammenhæng**

Høje marginalskatter er et argument for uddannelsesstøtte, da beskatningen reducerer det personlige afkast af investering i uddannelse. Hvis marginalskatterne for højindkomstgrupper sænkes, bør den direkte støtte til studerende på lange videregående uddannelser derfor reduceres, hvis der er et ønske om uændret fordeling af livsindkomster og uændret tilskyndelse til uddannelse.

Litteraturliste

Agell, J. (2000): On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent-sharing vs. Social Insurance. CESifo working paper 384, München.

Akerlof, G. A. (1997): Social distance and social decisions. *Econometrica*, 65 (5), pp. 1005-1027.

Akerlof, G. A. and R. E. Kranton (2000): Economics and Identity. *Quarterly Journal of Economics*, 115 (3), pp. 715-754.

Alesina, A. and R. Perotti (1996): Income distribution, political instability, and investment. *European Economic Review*, 40 (6), pp. 1203-1228.

Andersen, J. G. (red.) (1998): *Borgerne og Lovene*. Aarhus Universitetsforlag, Århus.

Barr, N. (2001): *The Welfare State as Piggy Bank - Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*. Oxford University Press, Oxford.

Benabou, R. (1996): Inequality and Growth. *NBER Macroeconomics Annual*, 1996, pp. 11-74.

Det Økonomiske Råd (1991): *Dansk Økonomi, november 1991*. København.

Det Økonomiske Råd (1996): *Dansk Økonomi, efterår 1996*. København.

Det Økonomiske Råd (1998): *Dansk Økonomi, efterår 1998*. København.

Det Økonomiske Råd (2000): *Dansk Økonomi, forår 2000*. København.

Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, forår 2001*. København.

Easterly, W. (2001): The Middle Class Consensus and Economic Development. Working paper.

Emmerson, C. and H. Reed (2001): Use of Fees in the Provision of Public Services in OECD Countries. I: Andersen, T. and P. Molander (Ed.): *The Future of The Welfare State: Challenges and Options for Reform in Comparative Perspective*. Forthcoming 2002, Cambridge University Press, Cambridge.

Finansdepartementet (1994): *Skatter och socialförsäkringar över livscykeln - En simuleringsmodell. Rapport til expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. Stockholm.

Finansdepartementet (2001): *Fördelningspolitisk redegørelse*. Stockholm.

Finansministeriet (2000): *Finansredegørelse 2000*. København.

Finansministeriet (2001): *Finansredegørelse 2001*. København.

Forbes, K. (2000): A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth. *American Economic Review*, 90 (4), pp. 869-908.

Frederiksen, A. (2001): Dokumentation af boks II.3 i Dansk Økonomi, efterår 2001. Arbejdsnotat, Det Økonomiske Råds Sekretariat, København.

Frederiksen, A., E. K. Graversen, and N. Smith (2001): Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation. Working paper, CIM and CLS, Department of Economics, Aarhus School of Business, Aarhus.

Fölster, S., R. Gidehag, M. Orszag and D. Snower (2001): Assessing the Effect of Introducing Welfare Accounts in

Sweden. I: Andersen, T. and P. Molander (Ed.): *The Future of The Welfare State: Challenges and Options for Reform in Comparative Perspective*. Forthcoming 2002, Cambridge University Press, Cambridge.

Galor, O. and J. Zeira (1993): Income Distribution and Macroeconomics. *Review of Economic Studies*, 60, pp. 35-52.

Graversen, B. K., E. Heinesen og N. Madsen (1999): Effekter på elevernes uddannelsesforløb af ressourceforbruget i folkeskolen. AKF memo, København.

Harding, A. (1993): Lifetime vs. Annual Tax-Transfer Incidence: How much less progressive? *The economic record*, 205, pp. 179-91.

Hassler, J., J. V. R. Mora and J. Zeira (2000): Inequality and Mobility. CEPR working paper 2497, London.

Heinesen, E. (1999): Den sociale arvs betydning for unges valg og resultater i uddannelsessystemet. Arbejdsrapporter om social arv 2. Socialforskningsinstituttet, København.

Hummelgaard, H., B. K. Graversen, L. Husted og J. B. Nielsen (1998): *Uddannelse og arbejdsløshed blandt unge indvandrere*. AKF, København.

Jørgensen, S. (2001): Analyser af indkomstfordeling. Arbejdsrapport 2001:6, Det Økonomiske Råds Sekretariat, København.

Lindbeck, A., P. Molander, T. Persson, A. Sandmo, B. Swedenborg and N. Thygesen (1994): *Turning Sweden Around*. MIT Press, Cambridge.

Nielsen, H. S., M. Rosholm, N. Smidt og L. Husted (2001): Intergenerational Transmissions and the School-to-work Transition of 2nd Generation Immigrants. IZA working paper 296, Bonn.

OECD (2000): Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD area. Labour market and social policy occasional paper 42, Paris.

Pedersen, P. J. og N. Smidt (2000): Trends in Danish Income Distribution. *Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 14, pp. 523-543.

Plug, E. and W. Vijverberg (2001): Schooling, Family Background, and Adoption: Is it Nature or is it Nurture? IZA Discussion paper 247, Bonn.

Rasmussen, P. (1999): Social arv i uddannelsesprocessen. Arbejdsrapport 27 om social arv, Socialforskningsinstituttet, København.

Ravn, M. and J. R. Sørensen (1999): Schooling, Training, Growth and Minimum Wages. *Scandinavian Journal of Economics*, 101, pp. 441-457.

Sinn, H.-W. (1995): A Theory of the Welfare State. NBER working paper 4856, Cambridge.

Storesletten, K., C. I. Telmer and A. Yaron (2000a): Consumption and Risk Sharing over the Life Cycle. NBER working paper 7995, Cambridge.

Storesletten, K., C. I. Telmer and A. Yaron (2000b): The Welfare Cost of Business Cycles Revisited: Finite Lives and Cyclical Variation in Idiosyncratic Risk. NBER working paper 8040, Cambridge.

Sørensen, P. B. (2001): Social Insurance Based on Individual Savings Accounts. Paper prepared for the conference: Public Finances and Public Policy in the New Millennium, München.

Undervisningsministeriet (2001): *Indvandrere og efterkommere i uddannelsessystemet*. Statistiske analyser af uddannelserne 9-2001, København.

Økonomiministeriet (2001): *Familier og indkomster*. København.

