

FOLKETINGET



Finansudvalget

De økonomiske konsulenter

Til: Udvalgets medlemmer
Dato: 31. marts 2017
Omtryk: 3. april 2017 (trykfejl i 2. afsnit i sammenfatning og litteraturlisten opdateret)

Sammenfatning af de seneste analyser af en eventuel sammenhæng mellem indkomstulighed og økonomisk vækst udgivet af IMF og OECD

Sammenfatning

På foranledning af et medlem af Finansudvalget sammenfatter notatet resultater af de seneste empiriske undersøgelser udgivet af OECD og IMF.

Hovedkonklusionen fra den sidste af OECD's flagskibspublikationer fra 2015 af sammenhængen mellem ulighed og økonomisk vækst er, at stigende ulighed er forbundet med lavere økonomisk vækst på langt sigt. OECD konkluderer også, at ulighed i bunden af indkomstfordelingen er skadelig for økonomisk vækst.

De seneste analyser udgivet af IMF bekræfter hovedsageligt, at der er en negativ sammenhæng mellem indkomstulighed og økonomisk vækst. I et diskussionspapir udgivet af IMF i 2015, konkluderer forfatterne på lige fod med OECD, at en stigning i indkomstandelene for de lavere indkomstgrupper i befolkningen er forbundet med højere økonomisk vækst.

Analyser udgivet af begge institutioner finder, at en højere indkomstandel for de lavere indkomstgrupper i befolkningen og middelklassen er forbundet med højere økonomisk vækst.

Et nyligt udgivet arbejdspapir af IMF fra marts i år er dog delvis i modstrid med de seneste undersøgelser udgivet af IMF og OECD, i og med at studiet finder evidens for en positiv sammenhæng mellem ulighed og økonomisk vækst for en gini-koefficient under cirka 0,27, men en negativ sammenhæng over dette niveau.

Et medlem af Finansudvalget har ønsket en sammenfatning af den seneste litteratur udgivet af OECD og IMF om en eventuel sammenhæng mellem indkomstulighed og økonomisk vækst. Notatet er en besvarelse på denne forespørgsel.

Hovedvægten i analysen er lagt på den tredje og sidste flagskibspublikation om emnet fra OECD fra sommeren 2015. I midten af marts 2017 udgav OECD derudover en ny udgave i publikationsserien Going for Growth, der også inddrages. Notatet gennemgår også resultater fra studier af en eventuel sammenhæng mellem ulighed og økonomisk vækst udgivet af IMF. I den sammenhæng har IMF udgivet et arbejds-papir i marts i år, der i nogen grad modsiger resultater af tidligere empiriske analyser udgivet af IMF og OECD.

Notatet præsenterer først tal for udviklingen i uligheden på tværs af OECD-lande og i Danmark. Dernæst gennemgås hovedkonklusionerne fra den seneste empiriske forskning udgivet af OECD og IMF af en eventuel sammenhæng mellem indkomstulighed og økonomisk vækst. Herefter følger en kort opsummering af OECD's syn på årsagerne til den stigende ulighed. Fokus er dog på en gennemgang til årsagerne til stigende ulighed i specifikt Danmark.

Udviklingen i ulighed

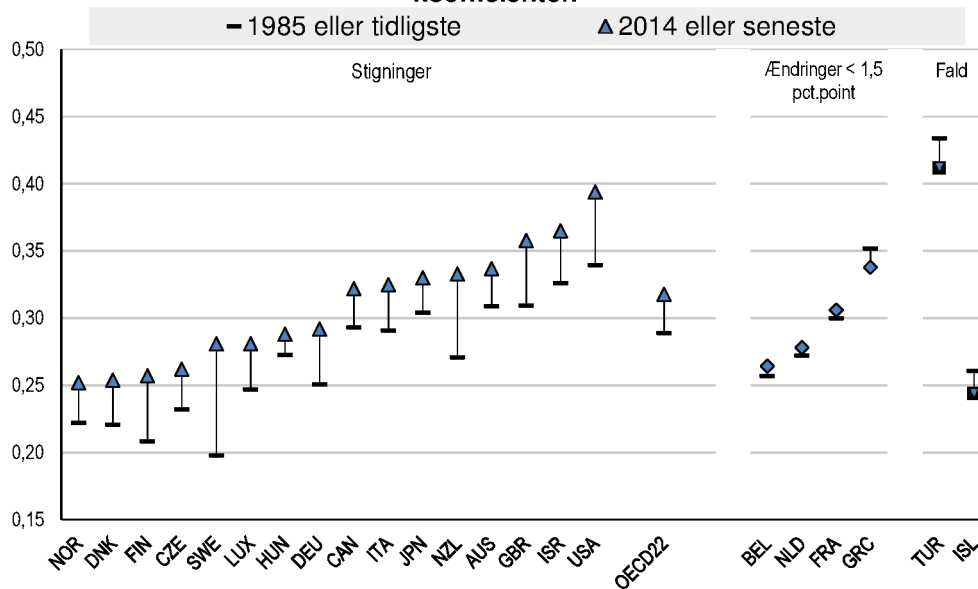
I de fleste lande er forskellen mellem rig og fattig på det højeste niveau i 30 år. I dag tjener de rigeste 10 pct. i OECD-landene 9,6 gange så meget som de fattigste 10 pct. I 1980'erne var dette forhold 7:1, steg til 8:1 i 1990'erne og til 9:1 i 2000'erne (OECD, 2015, s. 15).

Den vedvarende vækst i indkomstulighed fik for knap 10 år siden OECD til i den første af tre flagskibspublikationer om indkomstulighed og økonomisk vækst med egne ord at ringe med alarmklokkerne (OECD, 2015, s. 21).

Ulighed kan måles på mange forskellige måder. Fokus i gennemgangen af udviklingen i ulighed vil være gini-koefficienten, der er et generelt anvendt mål for, hvordan indkomsten i et samfund er fordelt blandt borgerne.

Figur 1 viser udviklingen i uligheden målt ved gini-koefficienten fra 1985 til 2014 i forskellige OECD-lande. Gini-koefficienten kan antage værdier mellem 0, hvor alle borgere tjener en lige stor andel af den samlede indkomst i samfundet, og 1, hvor en enkelt person tjener det hele.

Figur 1: Udvikling i indkomstulighed i OECD-lande målt ved gini-koefficienten



Kilde: OECD (2015, s. 24), opdateret med nyeste tal fra Income Distribution Database (IDD). *Data fra Mexico er erstattet med Island.

Figur 1 viser, at uligheden i disponibel indkomst målt ved gini-koefficienten steg med ca. 3 pct. point på tværs af 22 OECD-lande i perioden 1985 til 2014.

Det ses også af figuren, at Danmark er det tredje mindst ulige land i OECD målt ved gini-koefficienten med Norge og Island som de to mest lige lande på baggrund af OECD's opgørelse¹. Danmark har dog ikke været immun over for stigninger i ulighed i perioden 1985- 2014, da gini-koefficienten i Danmark i perioden er steget proportionelt med OECD gennemsnittet med 3 pct. point.

Det er dog værd at bemærke, at gini-koefficienten i Danmark fra 2000 til 2013 har ligget på et nogenlunde konstant niveau på 0,25 (IMF, 2016, s.15).

¹ Det er vigtigt at være opmærksom på, at forskellige institutioner opgør gini-koefficienten forskelligt. Blandt andet er Danmark det 11. mest lige lande med en koefficient på 27,4 ifølge Eurostat's opgørelse på baggrund af 2015-data (Gini-koefficient for ækvivaleret disponibel indkomst - EU-SILC survey, ilc_di12).

Hvad viser forskningen?

Der er både teoretiske argumenter for, at en stigning i ulighed fører til højere og lavere økonomisk vækst². Det er således i høj grad et empirisk spørgsmål at fastlægge en eventuel sammenhæng. Derfor fokuserer vi på de seneste empiriske forskningsresultater i notatet udgivet af primært OECD og IMF³.

Der findes både empiriske forskningsartikler, der finder en positiv, negativ og ingen sammenhæng mellem ulighed og økonomisk vækst.⁴ OECD (2015, s. 61- 62) påpeger, at forskellene bl.a. stammer fra valg af metode og data (udvælgelse af lande).

Hvad viser empiriske analyser udgivet af OECD?

Analysen i *"In it together: why less inequality benefits all"* anvender data fra 31 OECD-lande i perioden 1970-2010. OECD undersøger en eventuel sammenhæng mellem forskellige mål for ulighed og økonomisk vækst i publikationen. OECD påpeger, at de estimerede effekter kun bør tolkes som en indikation (OECD, 2015, s. 65).

OECD foretager to empiriske delanalyser. I første del af den empiriske analyse finder OECD en negativ lineær sammenhæng mellem ulighed i disponibel indkomst (målt ved gini-koefficienten) og den gennemsnitlige årlige vækstrate i BNP pr. capita (OECD, 2015, s. 66)⁵.

Derudover er nogle af hovedkonklusionerne fra denne delanalyse (OECD, 2015, s. 66-67) følgende:

- Stigningen i indkomstulighed mellem 1990 og 2010 estimeres at have hæmmet den gennemsnitlige kumulative økonomiske vækst med 4,7 pct. point⁶

² For en uddybning se evt. OECD (2015, s. 61).

³ I de empiriske analyser måles den økonomiske vækst oftest gennem en ændring i BNP pr. capita og uligheden måles ved gini-koefficienten.

⁴ Cingano F. (2014) indeholder en tabel med en grundig litteraturgennemgang (bilag 2 i undersøgelsen). De to nyeste publikationer i gennemgangen finder følgende resultater: Ostry et al. (2014) finder en negativ sammenhæng mellem ulighed og økonomisk vækst, mens Halter et al. (2014) finder en positiv sammenhæng mellem ulighed og økonomisk vækst. De finder også en positiv sammenhæng for rige lande og en negativ sammenhæng for fattige lande, samt at højere ulighed kan fremme økonomisk vækst på kort sigt, men vil hæmme væksten på længere sigt. Barro (2000) også nævnt i litteraturgennemgangen finder dog ingen signifikant sammenhæng for alle lande.

⁵ I forskningen har det længe været diskuteret, hvorvidt en eventuel sammenhæng nødvendigvis er lineær. En hypotese er, at et lavt niveau af ulighed har en stigning i ulighed en positiv effekt på økonomisk vækst. Efter et vist niveau af ulighed, bliver uligheden dog så høj, at højere ulighed hæmmer væksten. OECD finder intet statistisk belæg for dette argument (OECD, 2015, s.67).

⁶ Resultatet omhandler kun de OECD-lande, hvor der findes lange tidsserier (OECD, 2015).

- Et fald i uligheden (målt ved gini-koefficienten) med 1 pct. point på tværs af OECD-lande kan øge den kumulative økonomiske vækst med 0,8 pct. point i de følgende 5 år
- De negative effekter på væksten ved en stigning i gini-koefficienten fra 0,20 til 0,21 er de samme som effekterne af en stigning fra 0,40 til 0,41.
- Der er ingen evidens for, at effekterne varierer signifikant på kort eller langt sigt

Derudover undersøger OECD en eventuel sammenhæng mellem forskellige dele af indkomstfordelingen og økonomisk vækst. Resultaterne af denne delanalyse er (OECD, 2015, s. 69-71):

- Robuste positive effekter på økonomisk vækst ved at mindske uligheden op til 4. indkomstdecil
- En positiv effekt på økonomisk vækst at mindske uligheden helt op til 8. indkomstdecil, når det gøres simultant med de nederste 40 pct.
- Ændringer i de øverste indkomster (9. og 10. indkomstdecil) har ingen statistisk signifikante effekter på økonomiske vækst

Det leder til, at OECD konkluderer, at ulighed i bunden af indkomstfordelingen er skadelig for økonomisk vækst (OECD, 2015, s.79).

Hvad viser empiriske analyser udgivet af IMF?

I et diskussionspapir udgivet af IMF fra 2014 finder forfatterne også, at højere ulighed er forbundet med lavere økonomisk vækst i en analyse, der dækker perioden fra 1960 til 2010 og omfatter cirka 150 lande (Ostry et al., 2014, s. 12 og 17). Det bekræfter resultatet af et diskussionspapir fra 2011 også udgivet af IMF, der finder, at lighed er associeret med længere vækstperioder (Berg og Ostry, 2011, s. 3).

I diskussionspapiret fra IMF fra 2014 undersøger forfatterne ligesom OECD hypotesen om, hvorvidt en stigning i et allerede relativt højt niveau af ulighed gør større skade på væksten end den samme stigning på et lavere niveau. De finder ligesom OECD ikke nogen evidens for denne antagelse i deres analyse udgivet i 2014 (Ostry et al., 2014, s. 19).

Et nyligt udgivet arbejdsrapport fra IMF den 28. marts 2017 finder evidens for, at der er en positiv sammenhæng mellem ulighed og økonomisk vækst for en gini-koefficient under cirka 0,27, men en negativ sammenhæng over dette niveau. På baggrund af nogle opgørelser af gini-koefficienten i Danmark betyder undersøgelsen, at højere ulighed bør føre til højere økonomisk vækst i Danmark. Det er dog i modstrid med resultatet fra artiklen fra 2014 udgivet af IMF refereret ovenfor. Det er også værd at

bemærke, at datasættet på 77 lande fra 1990 til 2010 brugt i undersøgelsen ikke inkluderer Danmark (Grigoli og Robles, 2017, s. 9-10 og s. 20).

I et diskussionspapir udgivet af IMF fra 2015, konkluderer forfatterne på lige fod med OECD, at en stigning i indkomstandelene for de lavere indkomstgrupper i befolkningen, er forbundet med en højere samlet vækst i økonomien. Analysen benytter sig af et datasæt for 159 lande for perioden 1980-2012 (Dabla-Norris et al., 2015, s. 6). Forfatterne finder, at en højere indkomstandel for de nederste 20 pct. i indkomstfordelingen er forbundet med højere økonomisk vækst. Endvidere viser deres empiriske analyse, at en højere indkomstandel for de laveste indkomstgrupper i befolkningen og middelklassen fører til højere økonomisk vækst (Dabla-Norris et al., 2015, s. 17). Det bekræfter således OECD's resultat nævnt ovenfor.

Hvad er årsagerne til ændringer ulighed ifølge OECD?

OECD peger på, at der er fire hovedårsager til ændringer i indkomstilighed i OECD-landene:

1. Kvinders deltagelse i det økonomiske liv (Flere kvinder i arbejdsstyrken reducerer ulighed)
2. Beskæftigelsesfremme og kvalitetsjob (Stigende atypiske arbejdsformer kan skabe jobmuligheder, men bidrager også til større ulighed)
3. Færdigheder og uddannelse (Høj ulighed kan lede til, at dårligt stillede familier har ringe adgang til uddannelse af høj kvalitet. Det indebærer et tab af potentiale og lavere social mobilitet)
4. Skatte- og overførselssystemer for effektiv omfordeling (En høj koncentration af velstand begrænser investeringsmulighederne)

Løsninger til at indsnævre forskellen mellem rig og fattig skal derfor findes inden for de fire hovedområder (OECD, 2015, s.15-17).

CEPOS har argumenteret for, at visse af OECD's løsninger nævnt ovenfor ikke er relevante for Danmark, da der bl.a. er god adgang i Danmark til at få passet sit barn (adgang til børnehaver reducerer uligheden, fordi kvinder kan arbejde) og personer med lave indkomster har adgang til uddannelse med relativ høj kvalitet, da folkeskole, gymnasium og universitetet er finansieret af det offentlige (CEPOS, 2015, s. 3).

Der kan være delelementer af de generelle anbefalinger, der er relevante for Danmark. Vi vælger dog i resten af notatet at fokusere på de årsager til stigende ulighed, der af OECD og andre anbefales specifikt til Danmark.

Betydning for Danmark

Som tidligere nævnt er Danmark et af de mest lige lande i verden, men vi har ikke været immun over for den globale stigning i indkomstilighed. Gini-koefficienten er steget proportionalt med OECD gennemsnittet på knap 3 pct. point i perioden 1985-2012 (Causa et al., 2016, s. 32).

Et nyere arbejdsrapport fra 2016 udgivet af OECD, "*Inequality in Denmark through the looking glass*" konkluderer, at husholdninger nogenlunde ligeligt har haft gavn af den økonomisk vækst fra midten af 1980'erne til midten af 2000'erne. For nyligt har der dog været en tendens til, at primært den øvre halvdel af indkomstfordelingen har nydt godt af økonomisk fremgang (Causa et al., 2016, s. 6).

Ifølge forfatterne er den teknologiske udvikling på langt sigt en af drivkræfterne bag stigende ulighed på tværs af mere velstående lande (Causa et al., 2016, s. 7). Forfatterne påpeger derudover følgende faktorer, der kan have bidraget til en stigning i uligheden i Danmark (Causa et al. 2016, s. 32):

- Mindre centraliserede lønforhandlinger
- Stigninger i kapitalindkomster i den øvre del af indkomstfordelingen
- Flere personer, der bor alene
- Vækstfremmende skattereformer via reduktion i skattesystemets progressivitet

Udvælgelsen af årsagerne baserer sig dog på delvis på analyser på tværs af lande, så forfatterne påpeger, at man bør tage forbehold for, at resultaterne ikke er relevante for alle lande (Causa et al. 2016, s. 34).

I sin nyeste publikation i serien *Going for Growth* er inklusion for første gang et politisk mål på lige fod med produktivitet og beskæftigelse til brug for identifikation af anbefalinger vedr. landespecifikke politiske reformer (OECD, 2017, s. 3, 28 og 59).

I den nyeste udgivelse i serien *Going for Growth* (2017) har OECD bl.a. ændret en af sine anbefalinger til Danmark i forhold til 2015-udgaven af publikationen *Going for Growth*. OECD advarer om en forværring af immigranternes deltagelse på arbejdsmarkedet i Danmark siden finanskrisen. På den baggrund anbefaler OECD at øge immigranternes deltagelse på arbejdsmarkedet, idet spændet i beskæftigelsesfrekvensen mellem immigranter og etniske danskere er blandt de højeste i OECD (OECD, 2017, s. 177).

Flere studier udgivet af IMF har som tidligere omtalt også fundet, at høj lighed er forbundet med høj økonomisk vækst. De påpeger dog også i deres landerapport for Danmark fra 2016, at der også kan være omkostninger forbundet med høj lighed.

Her nævner de, at en lille lønspredning kan hæmme beskæftigelse for især personer med lower skills og bidrage til mindre arbejdskraftmobilitet og en mindre efficient ressourceallokering (IMF, 2016, s. 16).

Konklusion

OECD-landene har gennemsnitligt oplevet stigninger i indkomstulighed målt ved gini-koefficienten på 3 pct. point de seneste tre årtier. Danmark er ifølge de seneste opgørelser af OECD for gini-koefficienten det 3. mest lige land i OECD, men vi har ikke været immune over for stigninger i perioden og indkomstuligheden er steget proportionelt med OECD-gennemsnittet i Danmark.

Gini-koefficienten har dog ligget nogenlunde stabilt for Danmark fra 2000 til 2013 på 0,25.

Hovedkonklusionerne i de seneste års OECD udgivelser er, at en stigende ulighed i disponible indkomster hæmmer økonomisk vækst. De seneste analyser udgivet af IMF bekræfter hovedsageligt, at der er en negativ sammenhæng mellem indkomstulighed og økonomisk vækst.

OECD (2015) finder en negativ effekt på økonomisk vækst ved en lavere indkomstandel for de nederste 40 pct. af indkomstfordelingen. Deres analyse viser dog, at ændringer i de øverste indkomster (9. og 10. indkomstdecil) ingen statistisk signifikante effekter har på økonomisk vækst. I et diskussionspapir udgivet af IMF fra 2015, konkluderer forfatterne på lige fod med OECD, at en stigning i indkomstandele for de lavere indkomstgrupper i befolkningen er forbundet med højere økonomisk vækst. Analyser udgivet af begge institutioner konkluderer, at en højere indkomstandel for de lavere indkomstgrupper i befolkningen og middelklassen er forbundet med højere økonomisk vækst.

OECD finder ikke evidens for, at den negativ effekt af en stigning i indkomstulighed varierer på baggrund af det initiale niveau af indkomstulighed i landet. Et diskussionspapir udgivet af IMF i 2014 bekræfter dette resultat. Et nyligt udgivet arbejdspapir af IMF fra marts i år er dog delvis i modstrid med de seneste undersøgelser udgivet af IMF og OECD, i og med at studiet finder evidens for, der er en positiv sammenhæng mellem ulighed og økonomisk vækst for en gini-koefficient under cirka 0,27, men en negativ sammenhæng over dette niveau.

Notatet opridser også, hvad hovedårsagerne er til den stigende indkomstulighed ifølge primært OECD. I IMF's landerapport fra 2016 påpeger de, at selv om studier udgivet af IMF tidligere har fundet, at høj lighed er forbundet med høj økonomisk vækst, kan der være omkostninger forbundet med høj lighed.

Alle undersøgelserne refereret til i notatet baserer sig på analyser på tværs af et udsnit af lande og finder gennemsnitlige effekter på tværs af lande. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på begrænsninger ved at brug af denne type undersøgelser ved fortolkning af resultaternes anvendelighed for et specifikt land såsom Danmark.

Litteraturliste

Berg, A., and J. D. Ostry (2011), Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?, IMF Staff Discussion Note 11/08, International Monetary Fund

Causa O. et. al (2016), Inequality in Denmark through the Looking Glass, OECD Economics Department Working Papers, No. 1341, OECD Publishing

CEPOS (2015), Danmark har lavest ulighed blandt 34 OECD-lande, Analysenotat.

Cingano, F. (2014), Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing

Dabla-Norris, E., Kochhar, K , Suphaphiphat, N., Ricka, F. og Tsounta E. (2015), Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, IMF Staff Discussion Note 15/13, International Monetary Fund

Grigoli, F., og Robles, A. (2017), Inequality Overhang, IMF Working Paper, 17/76, International Monetary Fund

IMF (2016), Denmark, IMF Country Report No. 16/184, International Monetary Fund

OECD (2017), Economic Policy Reforms: Going for Growth, OECD Publishing

OECD (2016), OECD Economic Surveys: Denmark 2016, OECD Publishing

OECD (2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing

Ostry J., Berg A. og Tsangarides C. (2014), Redistribution, Inequality and Growth, IMF Staff Discussion Note, 14/02, International Monetary Fund