



Fremsat den 31. oktober 2014 af Pia Olsen Dyhr (SF) og Jonas Dahl (SF)

Forslag til folketingsbeslutning om udarbejdelse af en lighedsudredning

Folketinget pålægger regeringen inden den 1. februar 2015 at nedsætte et bredt sammensat ekspertudvalg med eget sekretariat, der skal udarbejde en lighedsudredning i løbet af højst 2 år. Udredningen skal belyse:

- Hvilke politikker der kan øge ligheden i det danske samfund, herunder set i langsigtet perspektiv.
- Udviklingen i ligheden i Danmark, herunder med hensyn til indkomst, formue, uddannelse, sundhed, boligforhold m.v., også set i forhold til udviklingen i sammenlignelige lande.
- Mulighederne for at lave prognoser om udviklingen i ligheden samt i det omfang, det er muligt at udarbejde sådanne prognoser.

- Konsekvenserne af større og mindre lighed på samfundsforhold bl.a. gennem brug af internationale sammenligninger.

Udredningen skal endvidere komme med forslag til, hvordan der videre kan arbejdes med forståelsen af lighed, ulighed og konsekvenserne heraf, herunder hvordan den løbende statistiske belysning kan forbedres, og hvordan der kan laves mere dynamiske lighedsvurderinger af politiske reformer og lovforslag.

Bemærkninger til forslaget

Almindelige bemærkninger

Der er tre afgørende grunde til, at vi har brug for mere viden om lighed, ulighed og konsekvenserne heraf for det danske samfund:

- For det første fordi vi ikke ved nok om, hvilke politiske indsatser der vil kunne vende udviklingen i retning af større lighed. Mens man kan regne på de kortsigtede konsekvenser af ændringer i f.eks. skattesystemet, ved vi kun lidt om de langsigtede fordelingsmæssige konsekvenser af skatteomlægninger, uddannelsesreformer, socialreformer, beskæftigelsesreformer m.v.
- For det andet er en høj grad af lighed helt afgørende for den danske samfundsmodel. Lighed er afgørende for, at Danmark klarer sig godt på tryghed, tillid og social kapital. Mens lige muligheder er en vigtig del af et lige samfund, er det ikke nok i sig selv, fordi ikke alle vil have forudsætninger for og held til at udnytte mulighederne.
- For det tredje er uligheden i Danmark stigende. Det sker heldigvis ikke i samme tempo som i en række andre, udviklede lande, men det er nok til at udgøre et problem, der vil vokse, hvis udviklingen fortsætter. At uligheden vokser hurtigere i andre lande bør udløse en alarmklokke om, at der kan være tendenser i samfundsudviklingen, som vil føre til en stadig hurtigere stigning i uligheden også i Danmark – selv om disse tendenser endnu ikke er slået fuldt igennem her i landet.

Sagt på en anden måde ved vi ikke, hvor Danmark er på vej hen lighedsmæssigt, hvilke konsekvenser det har for samfundet, eller hvordan vi kan påvirke udviklingen. Og det er helt essentielt at få besvaret disse spørgsmål.

Der er brug for mere viden og for systematisering af eksisterende viden. Det opnås bedst gennem at nedsætte et ekspertudvalg med eget sekretariat.

Politikker for større lighed

Det er væsentligt at få klarlagt, hvilke politiske instrumenter der kan øge ligheden, og hvordan det kan ske på den bedst mulige måde. Det er der nemlig kun begrænset og spredt viden om i dag.

Det drejer sig langt fra kun om skatter, afgifter og overførselsindkomster, selv om disse har stor betydning og bør indgå i udredningen – således er det umiddelbart svært at se, hvordan man sikrer en mere lige indkomst uden at gøre noget ved den meget skæve fordeling af formue og formueindkomst gennem ændringer i skattesystemet.

Det er nok så vigtigt at gå et spadestik dybere og se på de faktorer, der i første omgang danner uligheden, og her spiller uddannelses-, social- og boligpolitik en væsentlig rolle.

Det drejer sig i høj grad om, at flest muligt får chancen for et fuldt arbejdsliv. En afgørende grund til ulighed i vores samfund er nemlig, at der stadig er for mange, der ikke får en tryk opvækst og en uddannelse og som følge heraf har en stærkt forøget risiko for kun at få beskæftigelse i korte perioder og til en ringe løn. Det er velkendt, at denne risiko er

størst for børn af fattige og dårligt uddannede forældre. Der er derfor særlige grunde til at støtte disse risikogrupper i vores uddannelsessystem og i indsatsen i for til førskolebørn.

Af samme grund er den sociale indsats for dem, som det er gået skævt for, vigtig. Man må desværre konstatere, at det sociale system ikke har voldsomt gode resultater med at hjælpe folk tilbage til beskæftigelse, selv om man kan håbe på noget bedre resultater som følge af den indsats, der er aftalt i forbindelse med reformerne af førtidspension, kontanthjælp og sygedagpenge.

Boligpolitikken spiller også en stor rolle. Der er lokalområder, hvor der bor mange med en svag uddannelsesmæssig og social baggrund. Med en sådan baggrund er der dårligere odds for at klare sig godt i samfundet, og disse odds forværres yderligere, hvis ens kammerater, herunder skolekammerater, i vidt omfang har en lignende baggrund. Derfor er koncentrationen af personer med dårlig uddannelse og svag social baggrund et særskilt og potentielt selvforstærkende problem – som dog er mindre i Danmark end i mange andre lande.

Ulighed har store konsekvenser for sundhed, og en politik, der giver større lighed – f.eks. gennem et løft af uddannelses- og socialpolitikken – vil som sidegevinst formentlig betyde både bedre sundhed og mindre ulighed i sundhed. Men der vil også være brug for at videreføre den indsats, som den nuværende regering har gjort – også mens SF var en del af regeringen – for at forbedre helbredstilstanden for de dårligst stillede.

Ekspertudvalget skal med en sådan bred tilgang komme med overvejelser om politikændringer, der vil øge ligheden i samfundet.

Mens miljø-, ressource- og især klimapåvirkninger vil få stor betydning for fordeling og lighed i mange lande, især ulande, og mellem lande, er det næppe tilfældet i Danmark, men det står udvalget frit for at inddrage disse – og andre – forhold, som udvalget vurderer er væsentlige i sammenhængen.

Udvalgets sammensætning

Netop fordi lighed berører mange politikområder, er det vigtigt, at udvalget bliver bredt sammensat med ekspertise inden for bl.a.:

- folkesundhed,
- uddannelse,
- boligområdet,
- socialpolitik,
- skatteforhold,
- sociologi,
- statistik og
- økonomi.

Forslagsstillerne er åbne over for at medtage anden relevant ekspertise.

Det er centralt, at udvalget får sit eget sekretariat, så dets arbejde kan ske uafhængigt af regeringen og centraladmini-

stration. Udvalget og sekretariatet skal have adgang til alle relevante data, herunder lovmodellen.

Udviklingen i lighed i Danmark

Indkomst

Uligheden er steget fra en ginikoefficient på 19,8 pct. i 1994 til 25,5 pct. i 2010 (»Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitamenter 2014«. Maj 2014, Økonomi- og Indenrigsministeriet) svarende til en stigning på 29 pct. Hvis man ser bort fra kapitalindkomst, ville stigningen kun have været en tredjedel så stor, så størrelsen og fordelingen af kapitalindkomsten er skyld i størstedelen af stigningen (se også figur 2).

En del af den resterende stigning kan formentlig forklares af den internationale tendens til, at en lille gruppe af topdi-

rektører i en årrække har fået lønstigninger, der langt overstiger de gennemsnitlige lønstigninger. Herhjemme har det bl.a. været tilfældet i den finansielle sektor, selv om denne sektors resultater ikke ligefrem har været imponerende. Det vil være relevant at belyse, hvor stor betydning det har for stigningen i uligheden.

Udviklingen kan også illustreres med tal fra The World Top Incomes Database – se tabel 1 – ifølge hvilken den tiendedel af danskerne, der har de største indkomster, har fået øget deres andel af indkomsterne med 9,3 pct., den ene procent med de højeste indkomster 28,2 pct., og de allerstørste indkomster (0,01 pct.) næsten har fået fordoblet deres andel.

| | Top 10% | Top 5% | Top 1% | Top 0,5% | Top 0,1% | Top 0,01% |
|------------------------|---------|--------|--------|----------|----------|-----------|
| 1994 | 24,59 | 15,11 | 5,00 | 3,17 | 1,16 | 0,30 |
| 2010 | 26,88 | 17,18 | 6,41 | 4,32 | 1,86 | 0,59 |
| Ændring i procentpoint | 2,29 | 2,07 | 1,41 | 1,15 | 0,70 | 0,29 |
| Ændring i procent | 9,3% | 13,7% | 28,2% | 36,3% | 60,3% | 96,7% |

Anm.: Tallene er med kapitalindkomst, men omfatter ikke kapitalgevinster. Bemærk, at top 0,01 pct. udgøres af ca. 400-500 personer. 1994 er valgt som sammenligningsår, fordi Økonomi- og Indenrigsministeriets fordelingsberegningen, jf. teksten, bruger dette år som udgangspunkt. Forud for 1994 faldt de angivne andele lidt.

Kilde: The World Top Incomes Database, af Facundo Alvaredo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty og Emmanuel Saez, 2014. Link: <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>

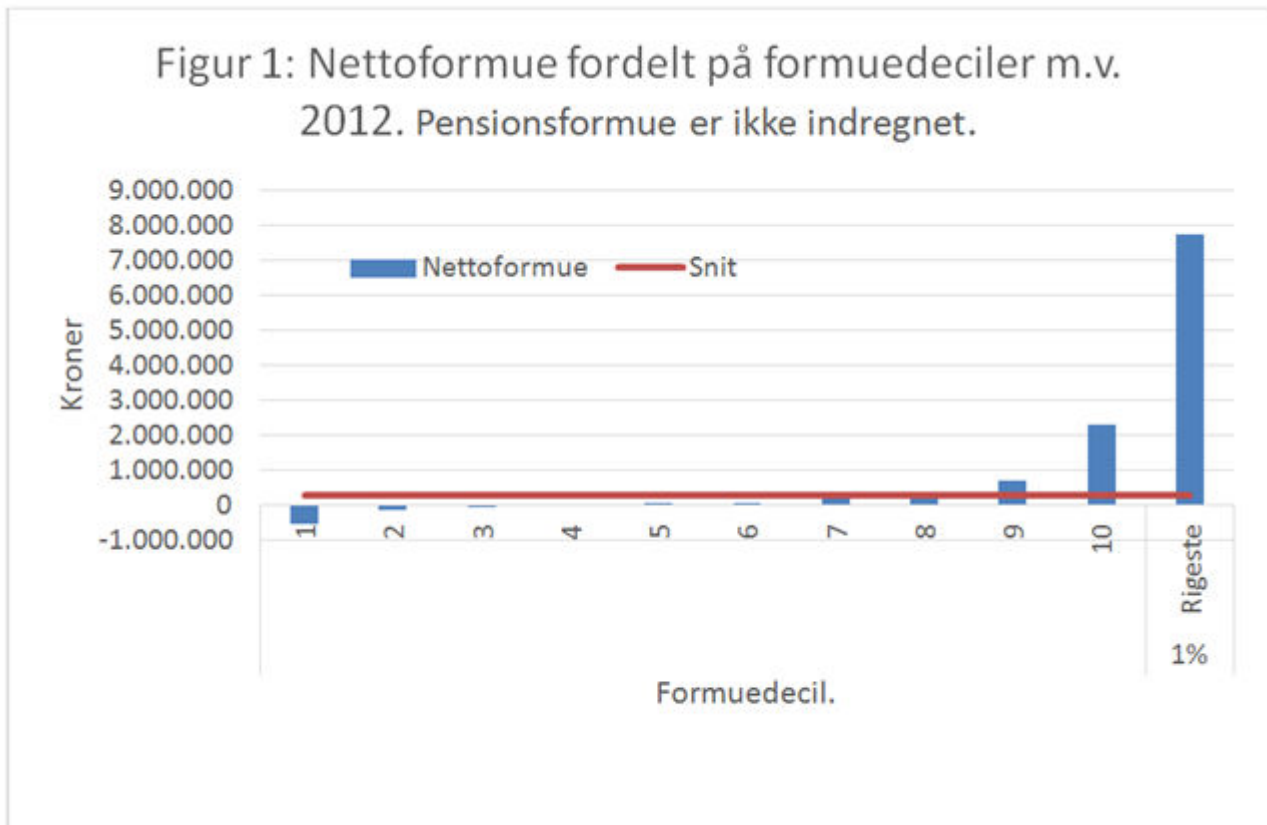
Formue

Formuefordelingen i Danmark er – som i alle andre lande – meget skæv, jf. figur 1. Tallene indebærer, at den rigeste tiendedel af befolkningen ejer 86 pct. af den personligt ejede formue. Den rigeste procent alene ejer 27 pct. Disse tal er påvirket af, at de fattigste ca. 40 pct. af befolkningen netto har gæld. Kigger man kun på de ca. 60 pct., der har (positiv) formue, ejer den rigeste tiendedel 67 pct. af denne formue, og den rigeste procent af befolkningen 21 pct.

Et dansk forskningsprojekt viser også, at børn og børnebørn af rige personer har en meget stor oversandsynlighed

for selv at høre til blandt de rigeste danskere – formentlig spiller såvel social som pengemæssig arv en væsentlig rolle for dette forhold (kilde: http://www.econ.ku.dk/Forskning/Publikationer/ph.d_serie_2007-/Ph.D.156.pdf#page=89).

Disse tal inddrager ikke pensionsformue. Pensionsformuen er næppe helt så koncentreret hos de rigeste, men omvendt er der ingen tvivl om, at der også er en betydelig ulighed her. Således har en stor del af befolkningen ikke pensionsformue af betydning.



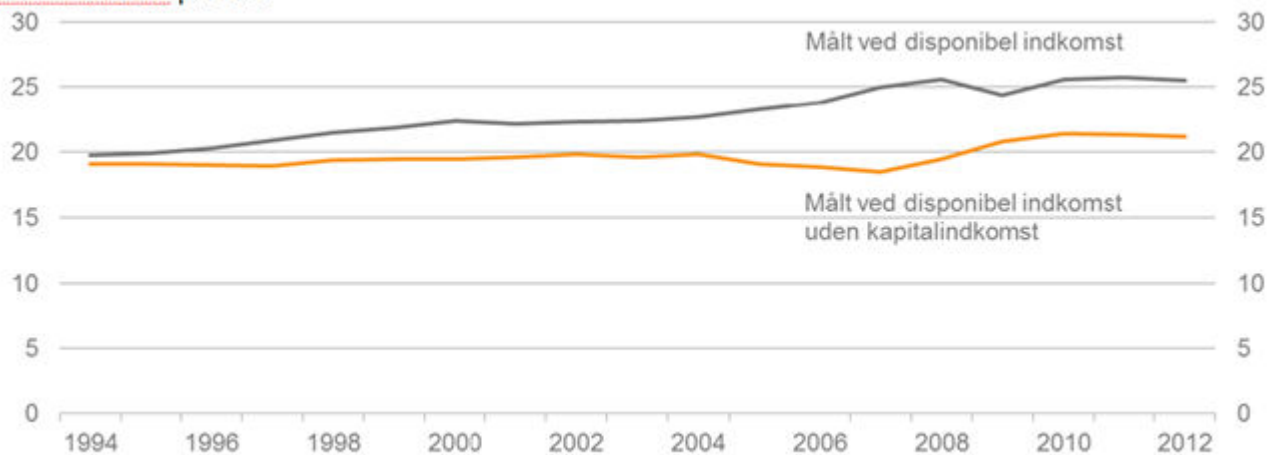
Kilde: svar på FIU alm. del – spørgsmål 308 (2013-14).

I bogen »Capital in the Twenty-First Century« påpeger Thomas Piketty (side 171), at formuens størrelse i forhold til BNP, formuens fordeling og afkastet af denne har en stor betydning for fordelingen i samfundet, og at denne betyd-

ning er stigende i mange lande efter et betydeligt dyk igennem første halvdel af det 20. århundrede. Figur 2 indikerer, at det også er tilfældet for Danmark.

Figur 2: Udviklingen i kapitalindkomst afgørende for øget ulighed i Danmark

Gini-koefficient procent



Se side 10 i publikationen: http://oim.dk/media/623533/Familiernes_Oekonomi_Fordeling_Fattigdom_og_Incitamenter.pdf

Arv

Forslagsstillerne bekendt findes der næsten ingen statistik for arv af formue i Danmark. Der findes et samlet tal for arve- og gaveafgift, men det er ikke på nogen måde opdelt. Hertil kommer, at en del midler overføres mellem generatio-

ner, uden at der betales afgift i form af afgiftsfrie gaver, salg af fast ejendom til under markedsprisen, overdragelse af virksomhed med begrænset boafgift, undragelser m.v. Det vil være en oplagt opgave for ekspertudvalget at lave en bedre belysning af omfanget af arv og gave og fordelingsvirkningen heraf.

AE har dog lavet en opgørelse, der indikerer, at over to tredjedele af al arv i Danmark stammer fra de 10 pct. rigeste

afdøde, og at de i deres sidste leveår havde en formue på i gennemsnit knap 6 mio. kr.; et tal, der har været kraftigt stigende på 10 år (se tabel 2). Antager man, at de faktisk efterlader sig 6 mio. kr., svarer det efter den normale boafgift til en arv på i alt ca. 5 mio. kr., og hvis den fordeles på to børn, svarer det til en skattefri indkomst på ca. 2,5 mio. kr. eller ca. 10 års indkomst efter skat for en gennemsnitlig, fuldtids-beskæftiget dansker. Som nævnt er statistikken over arv meget dårlig, så dette er kun en illustration af, at arv af (store) formuer i høj grad bidrager til at fastholde ulighed fra generation til generation. Der er brug for en bedre statistisk belysning.

✳

| Formuedecil | 2002 | 2012 | Stigning |
|-------------|-------|-------|----------|
| 1 | -62 | -227 | Negativ |
| 2 | 4 | -2 | Negativ |
| 3 | 14 | 18 | 28% |
| 4 | 32 | 43 | 37% |
| 5 | 78 | 87 | 12% |
| 6 | 193 | 210 | 9% |
| 7 | 394 | 420 | 7% |
| 8 | 684 | 747 | 9% |
| 9 | 1.138 | 1.315 | 16% |
| 10 | 3.638 | 5.984 | 64% |

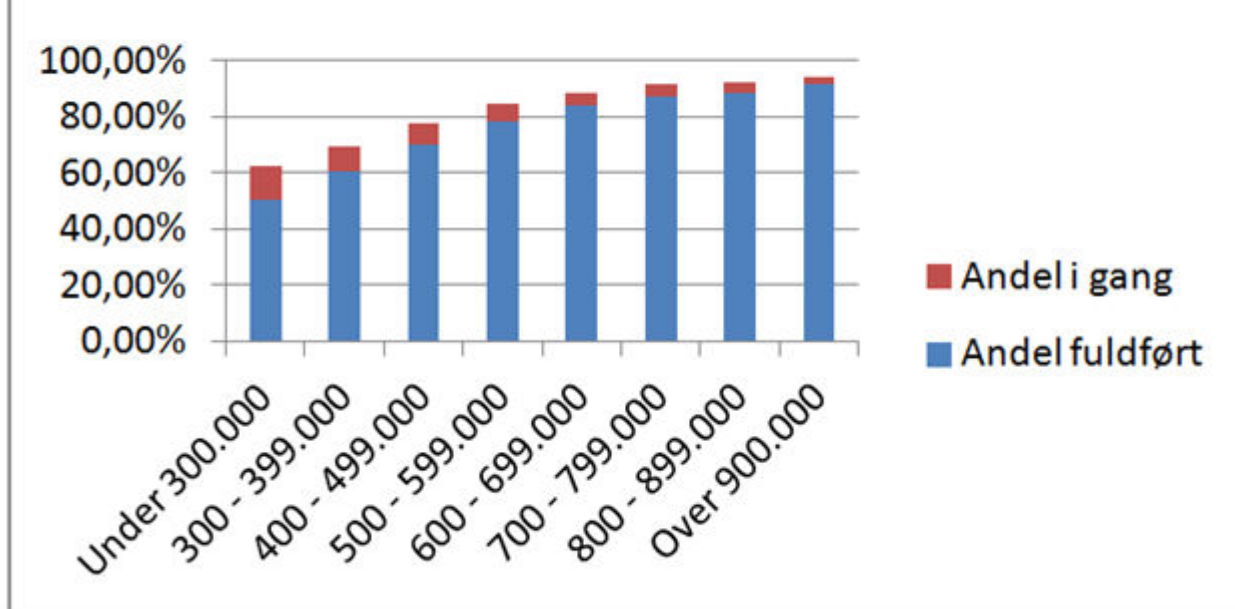
Anm. : Formuen året før en person dør er brugt som indikator for boets størrelse.

Kilde: »Store formuer efterlades til de højest lønnede«, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2014. Link: <http://www.ae.dk/analyser/store-formuer-efterlades-til-de-hoejest-loennede>

Uddannelse

Der er betydelig forskel på, hvor mange der tager en ungdomsuddannelse, alt efter hvor stor indkomst forældrene har, jf. figur 3. For grupper med lave indkomster er der meget store forskelle, mens forskellen er mere begrænset for grupper med høje indkomster. Det indikerer, at større ulighed kan betyde, at færre får en uddannelse.

Figur 3: Andel af 25-årige med ungdomsuddannelse efter forældres husstandsindkomst



Kilde: Statistikbanken. AFGANG 41

Gratis uddannelse og SU betyder, at der formelt er lige muligheder for at få en uddannelse, men reelt er mulighederne ikke lige. Internationale sammenligninger viser, at ulige samfund også har reelt ulige muligheder i form af lavere social mobilitet (se f.eks. »What The Great Gatsby Teaches Us About America In 1 Chart«, Huffingtonpost.com, 6. december 2013. Link: http://www.huffingtonpost.com/2013/06/12/great-gatsby-curve_n_3427547.html).

Sundhed

Personer med lav indkomst og dårlig uddannelse har ringere sundhed end gennemsnittet af befolkningen. Det illustreres f.eks. af forskellen i forventet levetid, jf. tabel 3, hvor forskellen i levetid mellem den fattigste og den rigeste fjerdedel af befolkningen er hele 10 år for mænd og godt 6 år for kvinder. Der er relevant at få udredt, i hvor høj grad der er tale om en årsagssammenhæng, men tabellen viser helt tydeligt, at de borgere, der har lave indkomster, også må døje med et ringere helbred.

| År | Mænd | Kvinder |
|--------------------------------|------|---------|
| 25% med laveste indkomster | 71,5 | 78,1 |
| 25% med næstlaveste indkomster | 76,2 | 80,3 |
| 25% med næsthøjeste indkomster | 79,0 | 81,6 |
| 25% med højeste indkomster | 81,4 | 84,3 |

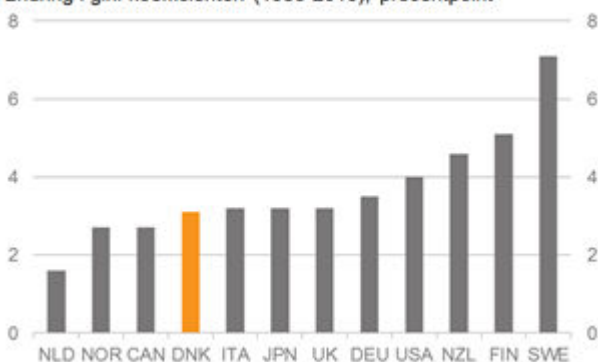
Anm.: Beregnet under den forudsætning, at personen befinder sig i samme indkomstkvarteril hele livet, og at dødeligheden er som i 2009. Der er ikke nødvendigvis (kun) tale om en årsagssammenhæng fra indkomst til levealder.

Kilde: »Stigende social ulighed i levetiden«, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2012,
www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_stigende-social-ulighed-i-levetiden.pdf

Udviklingen i lighed i sammenlignelige lande

Uligheden har i de seneste ca. 30 år været stigende i de fleste velstillede lande (og også i mange ulande). Det fremgår af figur 4. Det fremgår bl.a., at i den valgte periode er stigningen betydeligt større i Finland og Sverige end i Danmark. Det er væsentligt at få afklaret, om der er risiko for, at den internationale tendens fremover vil slå (endnu) stærkere igennem i Danmark, især i betragtning af at effekten har været stærkere i de to nævnte nabolande.

Ændring i gini-koefficienten (1985-2010), procentpoint



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, maj 2014: http://oim.dk/media/624131/Oplaeg_om_Familiernes_oekonomi.pdf

Prognoser for udviklingen i lighed

Det er, så vidt forslagsstillerne ved, begrænset, hvor mange fremskrivninger af indkomstfordelingen i et samfund der er lavet – Piketty har nogle ansatser til det. Det hænger uden tvivl sammen med, at det er en ganske vanskelig opgave. På

den anden side er det vigtigt, når man politisk skal tage stilling til, hvilken samfundsmodel vi ønsker fremover, og hvor meget eller lidt ulighed der er hensigtsmæssig eller acceptabel.

Fordi der ikke er anerkendte prognosemodeller, kommer debatten om lighed i forhold til konkrete politiske tiltag ofte til at dreje sig om den helt kortsigtede (umiddelbare) virkning. Det er uheldigt. F.eks. har reglerne for beskatning af kapitalindkomst, formue og arv virkninger på fordelingen, der kan være langt større på langt end på kort sigt (gennem akkumulation og »renters rente«). Flere unge og voksne på uddannelse (uden fuld løn) vil typisk øge uligheden på kort sigt, mens virkningen på langt sigt kan være helt anderledes. En social indsats, der hjælper flere tilbage på arbejdsmarkedet, vil først afspejle sig fuldt ud i indkomstfordelingen i løbet af et antal år. Brug af livsindkomstberegninger hjælper noget på nogle af disse mangler, men kan langt fra afhjælpe dem fuldt ud.

Der ville være store fordele ved at have prognosemodeller for den fremtidige udvikling i lighed – også selv om man muligvis kun vil kunne indregne effekten af visse faktorer såsom formue og uddannelse. Derfor er det relevant, at ekspertudvalget undersøger, om det er muligt at udvikle sådanne modeller – bl.a. ved at kigge på erfaringer fra andre lande og fra forskningsmiljøer.

Konsekvenser af ulighed og lighed

Der er en række gode argumenter for en høj grad af lighed i samfundet.

Nogle af disse argumenter drejer sig om den enkelte person eller familie: En indkomstfremgang vil normalt have størst værdi for personer eller familier med en lav indkomst – 10.000 kr. ekstra om året betyder mere for en pensionist eller en lavtlønnet end for en kontorchef i staten og måske næsten ingenting for en topchef i en stor privat virksomhed. Ekstra indkomst gør simpelthen størst nytte, når den gavner folk med små indkomster.

Dette er i øvrigt endnu en grund til, at BNP ikke kan bruges som et mål for, hvor godt et samfund er – ved opgørelsen af BNP har alle indkomster lige stor vægt, uanset om de tilfalder rig eller fattig. Man kan derfor ikke afgøre om f.eks. en skattereform er god eller skidt alene ved at kigge på dens (forventede) effekt på BNP.

Det er endvidere sådan, at større ulighed tenderer mod at skabe større fattigdom.

Andre argumenter drejer sig om, at lighed påvirker hele samfundet. I bogen »Lighed. Hvorfor alle klarer sig bedre i mere lige samfund« argumenterer Richard Wilkinson og Kate Pickett for, at lighed ikke kun gavner dem, der ligger nederst i indkomstfordelingen, men også i høj grad gavner de bedste stillede. De fremlægger data med internationale sammenligninger og sammenligninger af USA's delstater, der viser, at ulige samfund er præget af

- mere kriminalitet og vold,
- mindre social mobilitet (og dermed tab af talent),
- flere teenagemødre,
- ringere psykisk og fysisk helbred,
- flere overvægtige og
- mere stofmisbrug.

Efter forslagsstillernes opfattelse er Wilkinson og Picketts konklusioner overordnet set holdbare, men der har været en del debat om dem, og det vil være relevant at efterprøve dem i lighedsudredningen, herunder især undersøge, hvordan Danmark passer ind i undersøgelsen, og hvorfor Dan-

mark på enkelte punkter såsom levealder er placeret lavere, end man skulle forvente af et – fortsat – relativt lige samfund.

Sammen med andre har Wilkinson og Pickett stiftet The Equality Trust (<http://www.equalitytrust.org.uk/>), der bl.a. har foretaget en opgørelse af, hvad ulighed koster UK. De kommer frem til £39 mia. om året, hvilket svarer til omkring 3 pct. af UK's BNP. En sådan opgørelse er naturligvis meget usikker, men det bør undersøges, om det giver mening at lave en tilsvarende opgørelse for Danmark.

Øget ulighed vil formentlig også kunne skabe øget polarisering i samfundet med en række negative konsekvenser. Det vil være relevant at beskrive sammenhænge mellem polarisering og ulighed.

En ulige indkomst- og formuefordeling har også vigtige konsekvenser for demokratiet. I USA, hvor fordelingen er meget skævere end i Danmark, og hvor især den rigeste 1 pct. har både meget store formuer og indkomster, spiller disse penge en central rolle for de demokratiske valg, og samtidig får disse megarige i stigende grad kontrol over medierne. Hvor galt det kan gå, er Italien og Berlusconi skrækkesejpelet på. Hvis man først har fået den meget skæve fordeling, kan den være meget svær at slippe af med, også fordi de meget rige kan bruge af deres formue til at modarbejde en mere ligelig fordeling politisk.

Mens det er svært at se argumenter for, at ulighed skulle være godt i sig selv, er en vis grad af ulighed nødvendig for at få samfundet til at fungere. Det er i sidste ende et politisk spørgsmål, hvor lidt eller meget ulighed man ønsker i samfundet, men i dag ved vi for lidt om, hvordan ulighed påvirker samfundet, og om, hvor samfundet bevæger sig hen på længere sigt – selv om en del tyder på, at vi bevæger os i retning af større ulighed. Forslagsstillerne mener, at Danmark allerede har bevæget sig for langt i den retning, og ønsker at vende tendensen.

Skriftlig fremsættelse

Pia Olsen Dyhr (SF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om udarbejdelse af en lighedsudredning.

(Beslutningsforslag nr. B 18)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.