



**Notat**

# **Ulighed og fattigdom i Danmark**

**Af**

**Finn Kenneth Hansen**

**Januar 2016**

**Finn Kenneth Hansen  
cand.polit.  
Nordkrog 9  
2900 Hellerup  
20 37 29 37  
fkhnordkrog@hotmail.com**

# Forord

Ulighed er kommet på dagsordenen ikke blot globalt men også lokalt i mange lande. Studier fra OECD og EU viser, at uligheden er steget i mange medlemslande siden midten af 90erne. I Danmark har den økonomiske ulighed også været stigende siden midten af 90erne.

Ikke blot ulighed men også fattigdom er kommet på dagsordenen. Fattigdom forstået som den andel, der ikke kan eller har vanskeligt ved at klare sig i det samfund, de lever i. Men er ulighed og fattigdom det samme? Og hvad er baggrunden og årsagerne til den stigende ulighed og stigende fattigdom. Det er emnet for dette notat.

Notatet er udarbejdet på en forespørgsel fra tænketanken CEPOS til brug som undervisningsmateriale i gymnasiet. Under temaet ulighed har tænketanken bedt cand. polit. Gunnar Viby Mogensen og undertegnede om at udarbejde hver vores notat omhandlende problematikken – ulighed og fattigdom.

Jeg har i mange år beskæftiget mig med begge emner forskningsmæssigt og empirisk. Dels gennem min forskningsperiode på SFI og dels gennem mine mange år i CASA, hvor jeg specielt årligt har set på udviklingen i den økonomiske ulighed og skrevet om fattigdom i Social Årsrapport udgivet i et samarbejde mellem CASA og Socialpolitisk Forening. Desuden har jeg i en periode i 90erne været den danske deltager i EU's Observatory of Social Exclusion, som satte fokus på fattigdom og eksklusion i medlemslandene i EU.

Januar 2016

Finn Kenneth Hansen

## Ulighed og fattigdom

Økonomisk ulighed og fattigdom er vilkår som karakteriserer og også definerer mange udviklingslande, men det er også vilkår i mange velfærdssamfund. Ulighed og fattigdom manifesterer sig imidlertid forskelligt afhængigt af om vi taler om udviklingslande eller velfærdssamfund.

I udviklingslande er der tale om ulighed mellem et mindretal i befolkningen som er meget rige, og en meget stor del af befolkningen som er fattige. Både økonomisk og socialt er der tale om markant store forskelle. For den store del af de fattige familier er der tale om vilkår, som omfatter sult og nød, og hvor der ofte er tale om daglig overlevelse.

Fattigdom i betydningen sult og nød blev udryddet for mange år siden i de fleste velfærdssamfund. Velfærdssamfund er karakteriseret ved at have en meget stor middelklasse, hvor indkomstforskellene ikke er så store, men hvor der derudover er et mindretal, som har høje indkomster og et mindretal med lave indkomster. Blandt gruppen med lave indkomster er der personer og familier, hvis livsvilkår kan karakteriseres som relativt fattige. De er relativt fattige, fordi de ikke kan klare sig i velfærdssamfundet.

Fattigdom er således noget forskelligt. Fattigdom, som den viser sig i udviklingslandene, kan ikke direkte sammenlignes med den fattigdom, som går under betegnelsen relativt fattige i velfærdssamfund. Det at fattigdom i velfærdssamfund anskues relativt leder imidlertid ofte til den fejlagtige slutning, at fattigdom og ulighed er det samme. Dette er ikke tilfældet. Ulighed og fattigdom er langt fra det samme

Ulighed betyder, at nogen har mere (eller mindre) end andre fx indkomst eller at nogen har det bedre (eller dårligere) end andre fx i forhold til helbred. Man er dårligere (eller bedre) stillede end andre på et eller flere afgørende forhold.

Relativ fattigdom er efter den engelske fattigdomsforsker Peter Townsends definition, at have så få ressourcer, at man bliver udelukket fra de mest elementære livsmønstre, vaner og aktiviteter i det land man lever i. Man mangler de nødvendige ressourcer til fx at opnå den kost, deltage i aktiviteter og have de levekår, som er normale eller i det mindste anerkendte i det samfund, som man hører til (Townsend, 1979). Relativ Fattigdom er således ikke alene, den uretfærdig, der består i, at nogen har så meget mindre end andre trods alt har, men at de har så få ressourcer, at de har vanskeligheder med at klare sig. Fattigdom er et socialt problem.

Ulighed og fattigdom i velfærdssamfund kan anskues på den måde, at der i lande med stor ulighed sandsynligvis også er relativ fattigdom, og det er

svært at forestille sig, at man kan finde lande med fattigdom uden ulighed. Men man kan sagtens forestille sig lande med ulighed, men uden fattigdom. Der kan derfor være god grund til at skelne mellem ulighedsproblemer og fattigdomsproblemer.

I dette notat vil vi beskæftige os med ulighed og fattigdom i velfærdssamfund med vægt på ulighed og fattigdom i Danmark. Hvad betyder det, at et velfærdssamfund har ulighed, og hvilke konsekvenser har det for væksten og de sociale vilkår? Er der tale om relativ fattigdom, og hvad betyder det, at et mindretal lever i relativ fattigdom?

### **Ulighed er blevet sat på dagsordenen - Fokus på ulighed**

I de seneste år er den økonomiske ulighed for alvor kommet på dagsordenen både på den politiske scene og i forskningsverdenen. Det skyldes ikke mindst den franske økonom Thomas Piketty, som med hans bog "Kapitalen i det 21. århundrede", har sat fokus på den stigende ulighed. Bogen, som er baseret på meget omfattende historiske data, belyser udviklingen i den økonomiske fordeling i de fleste vestlige lande – med vægt på udviklingen i USA og UK. Piketty viser, at der har været en stigende ulighed, og bogen analyserer de mekanismer, der ligger bag, og hvad man kan gøre, hvis man vil begrænse uligheden.

Derudover har den anerkendte britiske økonom Professor sir Anthony Atkinson med sin nye bog 'Ulighed - hvad stiller vi op?' belyst den stigende økonomiske ulighed og fremhævet dens negative konsekvenser, og meget utraditionelt peget på en række forslag til, hvordan man kan gøre uligheden mindre.

På den politiske scene har præsident Barak Obama også sat fokus på den stigende ulighed i USA, og kaldt den voksende globale ulighed for hvor tids største udfordring.

Men hvorfor er det vigtigt at beskæftige sig med den økonomiske ulighed og hvorfor bekymre sig om den stigende ulighed?

Piketty gør rede for sit værdigrundlag og anfører, at det ikke er hans ærinde at tage afstand fra ulighed eller kapitalismen som sådan, men uligheden skal efter Piketty's opfattelse kunne retfærdiggøres, jævnfør menneskerettighedserklæringens 1. artikel som siger, at kun ulighed, som er begrundet i almenvellet, kan retfærdiggøres. Samtidig peger han i lighed med den amerikanske politiske filosof John Rawls på det forhold, at uligheden skal være til fordel for de dårligst stillede, hvis den skal kunne forsvares.

Anthony Atkinson mener, at der er flere grunde til, at vi skal bekymre os og beskæftige os med ulighed. For det første mener han, at ulighed er uretfærdig og noget som de fleste mennesker ikke ønsker. Som Piketty taler han

om den ubegrundede ulighed som intuitiv uretfærdig. Han peger på, at høj grad af ulighed skaber utryghed, og at folk ikke har lyst til at leve i et samfund med overdreven ulighed. Atkinson skelner mellem ulighed i muligheder og ulighed i folks faktiske indkomster. Det er en udbredt opfattelse, at det afgørende omkring ulighed er, at folk har lige muligheder. Er der lige muligheder kan faktiske uligheder godt retfærdiggøres. Spørgsmålet er imidlertid, hvad der skal forstås ved lige muligheder.

Men uanset dette peger Atkinson på, at det er vigtigt både, at se på lige muligheder, men også på de faktiske uligheder sådan som de viser sig fx ved store indkomstforskelle. De faktiske store indkomstforskelle har betydning for fremtidige generationers muligheder på den måde, at fx et barn som går sulten i skole på grund af familiens økonomiske ressourcer, ikke har de samme muligheder som et barn fra en velstående familie.

### **Ulighed og vækst**

Lighedsmålsætningen har været et tilbagevendende tema i udviklingen af velfærdssamfund og indtaget en central rolle i velfærdsdebatten. Det skyldes den klassiske interesse for, hvordan det samlede produktionsresultatet eller landets rigdom bliver fordelt på befolkningsgrupper og interessen for sammenhængen mellem vækst og fordeling.

Der er ikke klarhed på, hvordan sammenhængen er mellem ulighed og vækst. Nyere forskning tyder dog på, at der er en sammenhæng mellem vækst og fordeling, på den måde at lande med større lighed også har de bedste vækstmuligheder, eller at høj ulighed hænger sammen med mindre vækst. (Det Økonomiske Råd, 2001)

Både Den internationale Valutafond (IMF) og samarbejdsorganisationen OECD har i deres seneste rapporter fremlagt analyser, hvor de ud fra empiriske data viser, at en stigende ulighed kan have skadelig indflydelse på væksten i økonomien og sammenhængskraften i samfundet

Den internationale valutafond (IMF) udgav for nylig en rapport, hvor de konkludere, at lavere ulighed i fordelingen af de disponible indkomster fører til hurtigere og længerevarende vækst. Med fokus på indkomstfordelingen viser de, at stiger indkomstandelene for de lavere indkomstgrupper i befolkningen, så er det forbundet med en højere samlet vækst i økonomien. Samtidig finder de, at hvis de rigeste 20% får en stigende andel af de samlede indkomster, så har det negative effekter på den økonomiske vækst i de følgende år (AE-rådet, 2015).

OECD fulgte op med deres tredje rapport om ulighed inden for en kort årrække, og i denne rapport peger de på det forhold, at indkomstilighed i betydelig grad viser sig at gå ud over væksten. OECD anslår blandt andet, at i lande som USA, Storbritannien, Sverige, Finland og Norge ville vækstraten

have været mere end en femtedel højere i perioden 1990-2010, hvis ikke uligheden var steget. Det samme gælder også for vækstraten i Danmark om end i mindre målestok end i de nævnte lande. (OECD, 2015).

OECD finder således i lighed med IMF, at stigende ulighed reducerer væksten, blandt andet begrundet i at større ulighed viser sig at være skadelig for uddannelsesmuligheder og social mobilitet. I den forbindelse peger de på, at der kan tilrettelægges en omfordeling via skatter og overførsler som kan øge ligheden og ikke hæmme væksten. De konkluderer, at en omfordelende politik, som fører til mindre ulighed, ikke alene vil føre til mere retfærdige samfund, de vil også føre til rigere samfund (OECD, 2008).

Rapporterne fra IMF og OECD er ikke kun bemærkelsesværdige, fordi disse organisationer traditionelt ikke har været højborge for lighedshensyn. Rapporterne er bemærkelsesværdige, fordi de fremlagte analyseresultater i realiteten gør op med det meget fremherskende synspunkt, at (større) lighed underminerer mulighederne for vækst.

### **Ulighed og afledte sociale konsekvenser**

Når større ulighed vækker bekymring skyldes det også det forhold, at ulighed kan have en række negative samfundsmæssige konsekvenser, hvad angår en række sociale og sundhedsmæssige forhold. I et omfattende studie af ulighed i en række OECD lande, samt de 50 amerikanske stater, når Richard Wilkinson og Kate Pickett frem til, at økonomisk ulighed har en række negative konsekvenser for en bred vifte af vigtige samfundsforhold, herunder den sociale sammenhængskraft, folks helbred, børns uddannelsesresultater, vold antallet af fængselsdomme og den sociale mobilitet.

Richard Wilkinson og Kate Pickett er begge universitetsprofessorer med baggrund i epidemiologi og har arbejdet med problemer omkring ulighed i sundhed.

I deres bog argumenterer de for, at lighed eller ulighed spiller en større rolle for samfundets trivsel og velvære end det absolutte gennemsnitlige velstandsniveau, og konkluderer at et velfærdssamfund, hvor afstanden mellem rig og fattig er for stor, er til skade for alle - også for de velstående. Budskabet er, at stor ulighed i et samfund kan føre til, at de dårligst stillede vil få det endnu dårligere end andre, og at uligheden på den måde kan være til skade for hele samfundet, blandt andet fordi de samfundsmæssige (og private) udgifter stiger på en række områder.

Derudover viser international forskning baseret på sammenligninger af forskellige lande, at lande med større lighed alt andet lige er karakteriseret ved større social mobilitet og mindre social uro, og derved har bedre udviklingsmuligheder end lande med ulighed. (Det økonomiske Råd, 2011)

## Historisk ulighed i USA og England

Både Thomas Piketty og Anthony Atkinson fremlægger i deres bøger empiriske tal for udviklingen i den økonomiske ulighed i en række vestlige vel-færdssamfund men med vægt på udviklingen i USA og UK.

Pikettys omfattende empiriske historiske materiale om ulighed i fordelingen af indkomster er baseret på opgørelser af den samlede indkomst før skat, og han har primært blikket rettet mod udviklingen i den indkomstandel som tjenes af den rigeste tiendedel (herefter angivet som *decil*). Datamaterialet er baseret på skatteselvangivelser, og kan derfor være behæftet med fejl, som skyldes særlige skattefradrag og skatteunddragelser, hvilket de rigeste har flest muligheder for. Piketty antager derfor, at tallene undervurderer den faktiske ulighed. En del af kritikken er gået på, at hans datagrundlag var misvisende og overdrev uligheden, mens andre snarere er af den opfattelse af, at han undervurderer uligheden.

Piketty's undersøgelser går tilbage til århundredskiftet og viser, at fra 1910 til 1929 vokser den rigeste tiendedels (decils) andel i USA fra 40 pct. til 50 pct., hvorefter den fra 1930 falder til et lavt punkt på 35 pct. i 1950. Derefter var den ret konstant og uligheden holder sig på dette niveau frem til omkring 1970. I en lang periode frem til tiden efter 2. Verdenskrig var uligheden således faldende. Men siden da er den vokset både i USA og UK. I USA er den rigeste tiendedels andel frem til 2010 steget til 48 pct.

Piketty ser også på udviklingen for en række europæiske lande. Indkomst-tallene viser her den samme udvikling som i USA, men for nogle lande mindre dramatisk. Den rigeste tiendedels (decils) andel i de europæiske lande (Frankrig, UK, Tyskland og Sverige) falder også fra 1. Verdenskrig, og når ligeledes deres mindste niveau omkring 1950. Derefter er den rigeste decils andel af indkomsterne uændret frem til 1970. I Sverige fortsætter faldet i den rigeste tiendedels andel dog frem til 1980. Herefter er der en stigning i alle landene. I 2010 er UK landet med den største ulighed blandt de fire europæiske lande, nemlig med den rigeste tiendedels andel på 43 pct. mens de tilsvarende tal for Tyskland, Frankrig og Sverige er henholdsvis 37, 33 og 28 pct.

Ser man på udviklingen i den rigeste 1 pct. af befolkningen i USA (personer som havde en indkomst på over 2 mio. kr. i 2010), finder man en endnu mere markant udvikling. I dag har denne absolutte minoritet 20 pct. af de samlede indkomster i USA. Det tilsvarende tal for Danmark er 6,4 pct.<sup>1</sup> Samtidig bekræftes den skæve udvikling, idet det viser sig, at 95 pct. af den samlede økonomiske vækst i USA siden 1980 er tilfaldet netop den rigeste tiendedel. Den rigeste tiendedel i Danmark har tilsvarende kun sat sig på 25 pct. af væksten i indkomst. (DØR, Dansk Økonomi, 2011)

---

<sup>1</sup> World Top-Incomes Database

## Historisk ulighed i Danmark

Fortællingen om udviklingen i den økonomiske ulighed i USA og UK og andre vestlige europæiske land efter anden verdenskrig er billedlig talt kendetegnet ved en u-formet kurve. Efter krigen faldt forskellen mellem rig og fattig i takt med, at landene udbyggede deres velfærdsstater med sociale ydelser og økonomisk omfordeling. Ulighedskurven faldt indtil slutningen af 70'erne, hvor udviklingen vendte, og kurven har fra begyndelsen af 80'erne været stigende. Anthony Atkinson kalder det "the inequality turn".

I Danmark har udviklingen fulgt det samme mønster som i andre vestlige lande. Den rigeste decils andel af den samlede indkomst i Danmark nåede det mindste niveau i 1982 - nemlig omkring 25 pct.. Derefter er andelen vokset til 28 pct umiddelbart før krisen. Til sammenligning er andelen som nævnt ovenfor 48 pct. i USA. (DØR, 2011)

Hvad angår den historiske udvikling i Danmark har det Det Økonomiske Råd med mellemrum beskæftiget sig med udviklingen i indkomstfordelingen. Helt tilbage fra Rådets første rapport i 1967 har Rådet belyst uligheden i de disponible indkomster og set på omfordelingen via den offentlige sektor og senest med Rådets rapport i 2011. Derudover har Lavindkomstkommissionen fra 1976-1982 set på udviklingen i indkomstfordelingen, og en rapport fra Socialforskningsinstituttet har beskæftiget sig med omfordelingen via den offentlige sektor. (SFI, 1985). Endvidere har Finansministeriet, og Danmarks statistik i de seneste mange år belyst indkomstforskellene med data, som er sammenlignelige tilbage til begyndelse af 80'erne. Endelig udarbejder også Arbejderbevægelsens Erhvervsråd egne analyser baseret på data fra Danmarks statistik. Der foreligger imidlertid ikke sammenlignelige data som giver et samlet billede af den landsigtede udvikling i uligheden.

Det økonomiske Råd fremlagde i deres rapport fra 2011 et historisk perspektiv. Selv om de gør opmærksom på vanskelighederne ved at foretage sammenligninger af udviklingen i uligheden over en lang årrække på grund af historiske, databrud og dataopgørelser, viste Rådet en opgørelse over den økonomiske indkomstulighed tilbage fra 1870 og frem. Med forbehold for sammenligninger, beskrev Rådet, at uligheden i nyere tid var faldet frem til 1990, hvorefter uligheden har været omtrent stabil på samme niveau. (DØR, Dansk økonomi efter år, 2011)

*"Bortset fra en ret markant stigning i uligheden fra starten af 1900-tallet og frem mod 1.verdenskrig er der stort set tale om et konsekvens fald i uligheden frem mod 1990'erne. Siden da har uligheden været omtrent konstant".*

Det økonomiske råds rapport efterår 2011, indkomstfordeling.

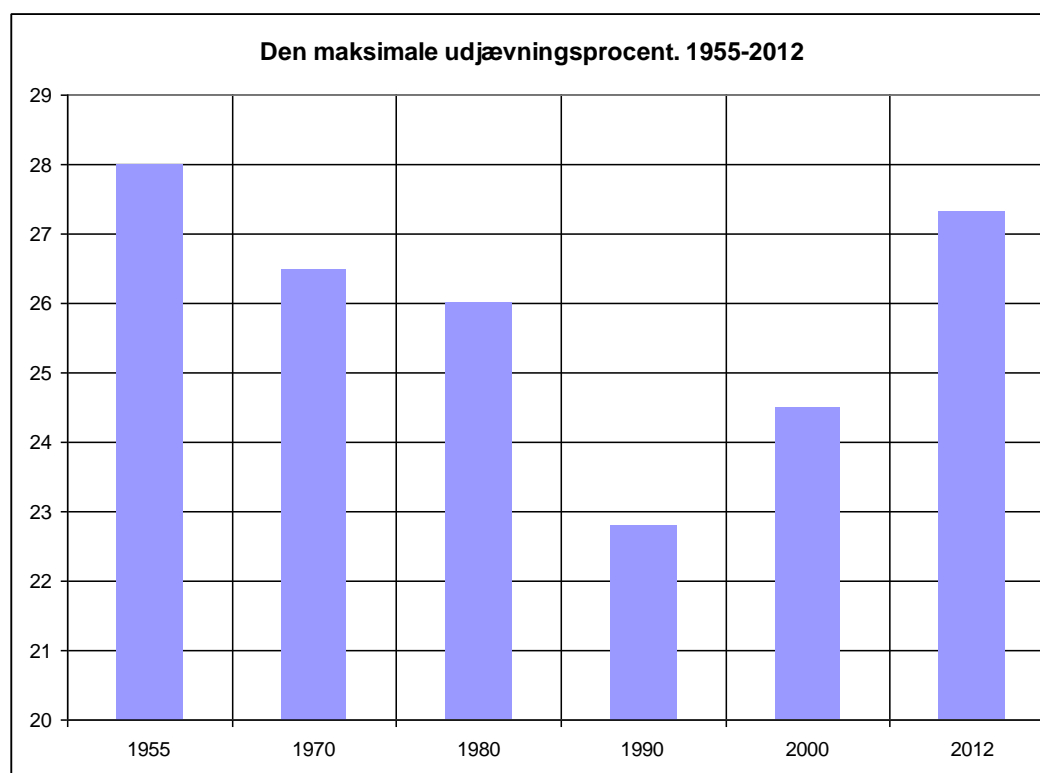
Rådets beskrivelse af udviklingen i uligheden frem til 90'erne minder om udviklingen i de øvrige europæiske lande, men for perioden efter 1990'erne



blev Rådets konklusioner udsat for kritik. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd pegede på, at både finansministeriets og Erhvervsrådets tal for indkomstudviklingen viste, at uligheden i indkomstfordelingen har været stigende siden midten af 90'erne godt nok med et fald i 2009, som på det tidspunkt var det seneste år i belysningen af indkomstfordelingen. Det samme er fremgået af Danmarks statistik tal.

Ser man på uligheden baseret på Danmarks Statistiks opgørelser, og indsætter tallet for 2012 i stedet for 2009 og alene ser på udviklingen fra 1955 og frem, får man følgende historiske billede.

**Fig. 1: Uligheden i indkomstfordelingen. Maximale udjævningsprocent 1955-2012**



**Kilde: Det Økonomiske Råd, 2011 samt DS- tal for 1990-2012**

Billedet viser, at fra 1955 og frem til 1990 er der et fald i uligheden, men fra 1990 og frem er uligheden steget. Uligheden er her opgjort som den maksimale udjævningsprocent.

Denne udvikling bekræftes, når man studerer de forskellige rapporter og undersøgelser, der er udarbejdet i denne periode om udviklingen i de disponible indkomster. For perioden 1950 til 1990 viser der sig at være tale om et fald og i mindre perioder en uændret ulighed. I 50'erne kan der konstateres en udvikling med fald i uligheden, som fortsatte igennem 60'erne og til midten af 70'erne. (Det Økonomiske Råd, 1986) Fra midt i 70'erne til starten af 80'erne var der derimod tale om stort set uændret ulighed. (Hansen, 1985) For de første år af 80'erne var der tale om et fald i uligheden, mens der fra

slut i 80'erne til begyndelse af 90'erne var tale om en uændret ulighed. (Det økonomiske Råd, 1996, Finansministeriet, 2006). Der er dog ikke i disse undersøgelser og rapporter noget, der tyder på samme fald i uligheden fra 1980 til 1990, som det fremgår af figur 1.

Uligheden i de disponible indkomster er dog klart mindre ved indgangen til 90'erne end ved starten af 50'erne, primært på grund af udviklingen af en mindre ulighed i perioden fra starten af 1950'erne til midten af 1970'erne og faldet i 80'erne.

Som det fremgår af figuren, har der fra begyndelsen af 1990'erne modsat været tale om en periode med stigning i uligheden. Set i et historisk perspektiv er der således tale om en markant ændring i uligheden i indkomstfordelingen fra 1990'erne frem til i dag.

I et senere afsnit vil der blive set nærmere på indkomstudviklingen og uligheden fra 1985 og frem til i dag.

### **Ulighedsdebatten i Danmark**

Et af målene i udviklingen af det danske velfærdssamfund har været at skabe større lighed med henblik på at give alle de bedst mulige vilkår for at skabe sig en god tilværelse. Det var de tanker der lå bag formuleringen af "Fremtidens Danmark". Forudsætningen var vækst i økonomien, og med et skattesystem, som var båret af ideen om, at de "bredeste skuldre skulle bære de tungeste byrder" og med gratis uddannelse til alle, var der en tro på, at der mere eller mindre automatisk ville komme en større lighed:

Det var temaet for lighedsdiskussionen for snart 50 år siden i kølvandet på debatbogen "Velstand uden velfærd". Tidligere socialminister Bent Hansen - dengang journalist på dagbladet Aktuelt - satte med bogen spørgsmålstegn ved, om den vækst der havde været i samfundet, var kommet de dårligt stillede til gode. Svaret var nej. Pointen i bogen var, at der var sket en øget velstand, men ingen velfærd forstået på den måde at forskellen mellem rige og fattige var blevet mindre. Bent Hansen formulerede det på denne måde:

*"Velstanden er gennem flere årtier steget med en sådan hast, at det i sig selv er et voveligt foretagende bare at antyde, at der såmænd ikke er sket ret meget i forholdet mellem samfundsgrupperne, Men sandheden er, at de samme grupper, der var ovenpå i tyverne, også sidder velplaceret dér i dag. Hele niveauet er hævet, men det er stadig de samme, der bærer og de samme, der bæres" (Hansen, 1969)*

Selv om adgangen til data var sparsom, lykkedes det Bent Hansen på baggrund af en beskrivelse af såvel de rige som de dårligst stillede, at give et overbevisende billede af et velstandssamfund med store uligheder.

*” Danmark består af knap 5 millioner mennesker, men selv om dette tal kun er en lille klat midt i et menneskehav, der befolker jorden, så går der afgrundsdybe skel på kryds og tværs ned gennem befolkningen. De er ikke udryddet trods den enorme velstandsstigning, der er sket, siden industrialiseringen satte ind ved slutningen af forrige århundrede.” (Hansen, 1969)*

Temaet vækst og fordeling gik igen i den seneste omfattende ulighedsdebat fra 2005, hvor daværende socialminister Eva Kjær Hansen, fremkom med følgende synspunkt ”Uligheden er der. Og uligheden må gerne blive større for det skaber dynamik i samfundet”. Et kontroversielt synspunkt i strid med den grundlæggende opfattelse bag velfærdstanken, at en vækst i økonomien var grundlaget for en mindre ulighed og ikke omvendt - at en større ulighed skulle danne grundlag for en vækst i økonomien.

Socialministeren var imidlertid heller ikke helt i overensstemmelse med regeringens holdning til ulighed. Daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen fremsagde, da han præsenterede regeringsgrundlaget;

*”Der er mennesker, som sidder fast i en ulighed, som ikke bunder i mangel på økonomiske ressourcer, men snarere i mangel på muligheder af sociale, uddannelsesmæssige og kulturelle årsager. Regeringen vil iværksætte en omfattende indsats for at bekæmpe denne ulighed, Vi vil give alle lige muligheder for at klare sig i det danske samfund”. Anders Fogh Rasmussen,*

Det nye i denne fremlæggelse var betoningen af et nyt perspektiv på lighed, nemlig at det afgørende for at bekæmpe uligheden er, at give alle ”lige muligheder”. Der er her tale om et opgør med den lighedstanke, hvor det i højere grad drejer sig om opnåelse af mindre ulighed i det faktiske resultat fx indkomstfordelingen, og hvor opnåelsen af resultatet var båret af ideen om, at ”de bredeste skuldre skal bære de tungeste byrder”, og at velfærdssamfundet skal måles på, ”hvordan de dårligst stillede har det”.

Igennem de seneste år har det fremherskende syn på lighed været, at betone og lægge vægt på ”lige muligheder”, og dette perspektiv er kommet klart til udtryk i holdningerne til den stigende ulighed i indkomsterne. (Holtug, 2009) Et andet fremherskende perspektiv i debatten om ulighed er sammenligningen med andre lande. Begge synspunkter er kommet til udtryk i daværende økonomiminister Margrethe Vestagers forord til rapporten Fordeling og incitament.

*”Hvis vi sammenligner os med resten af verden, er Danmark kendetegnet ved små indkomstforskelle. Den position har vi fastholdt gennem årtier. Samtidig er gennemført en række re-*

*former af skattesystemet og indkomstoverførsler, der har styrket tilskyndelsen til at være i beskæftigelse, til at arbejde flere timer eller på anden vis gøre en ekstra indsats”.*

Margrethe Vestager, forord i Fordeling og incitament 2013

### **Hvordan opgøres og belyses den økonomiske ulighed**

Der er en lang tradition for at belyse de økonomiske uligheder i det danske samfund. Økonomiske forskelle afspejler forskelle i muligheder og livschancer og fordelingen af indkomster og til dels formuerne har været væsentlige indikatorer i belysningen af ulighederne i samfundet og indgået som de væsentligste elementer i diskussioner omkring ulighed.

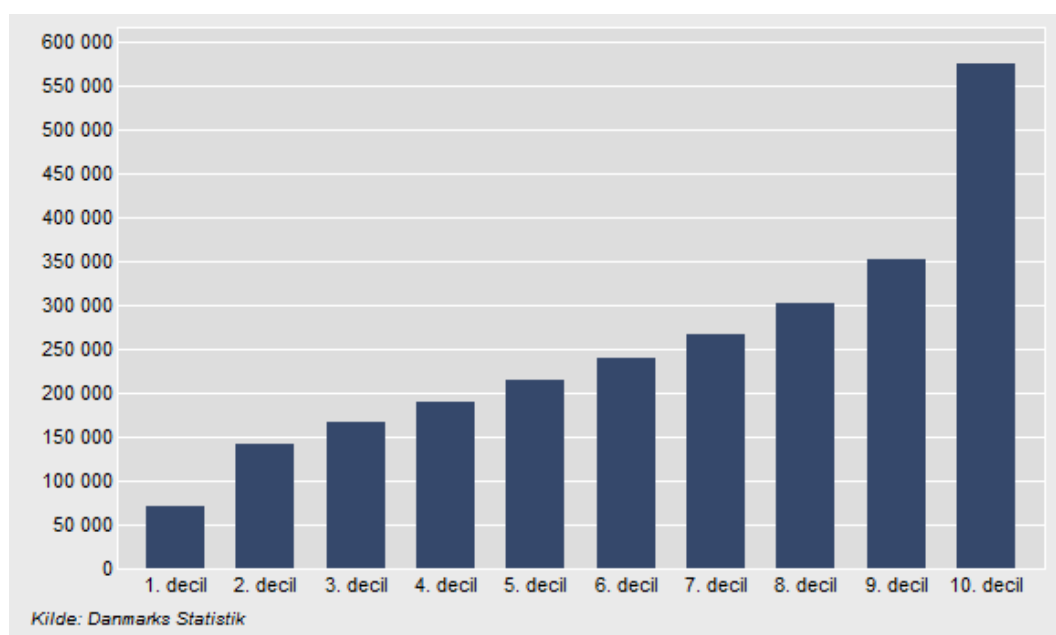
Det mest anvendte indkomstbegreb til at belyse indkomstforskelle er den disponible indkomst, som belyser familiens samlede indkomst efter skat, og viser, hvad familien har tilbage til privat forbrug og opsparing. I et velfærdssamfund som det danske med offentlige serviceydelser så som uddannelse og sundhedsydelser, kunne der argumenteres for at inddrage de forskellige (gratis) serviceydelser i belysningen af familiernes muligheder og livschancer. Det er dog langt fra ligetil at tillægge serviceydelser til indkomsten bl.a. fordi de forskellige serviceydelser er udtryk for forskellige livschancer og muligheder.

De data som indgår i dette notat er primært indkomst- og formueoplysninger fra Danmarks Statistik og omfattende hele befolkningen. Der ses på familieindkomster, dvs. de samlede indkomster, som tilfalder familien, både i form af løn og indkomst fra selvstændig virksomhed, kapitalindkomster og samtlige offentlige indkomstoverførsler, fx både dagpenge, boligydelse og børnefamilieydelse. Fra de samlede indkomster er fratrukket skatten.

Fordelingen af indkomsterne vil blive belyst ved at inddele familierne efter stigende indkomst i 10 lige store dele (deciler). Derefter ses på, hvor stor en andel de enkelte grupper har af den samlede indkomst. Har hver gruppe fx 10 % af indkomstmassen, vil der være tale om en ligelig fordeling af indkomsterne.

For at kunne sammenligne familiernes indkomster på tværs af familietyper korrigeres indkomsterne med en ækvivalensfaktor. Der foreligger flere forskellige ækvivaleringsskalaer nationalt og internationalt, og der er ikke enighed om, hvilken der er den bedste. Danmarks Statistik har siden 2002 valgt at benytte OECDs modificerede skala, hvor første voksen har vægten 1, anden voksen og børn over 14 år har vægten 0,5 og børn under 15 år har vægten 0,3. Dvs. to voksne uden børn har ved den modificerede skala ækvivalensfaktoren 1,5.

**Figur 2. Gennemsnitlig ækvivaleret disponibel indkomst for decilgrupper. 2014, Hele landet**



Figur 2 viser den gennemsnitlige ækvivaleret disponible indkomst i hver decil-gruppe. Opgjort som andel af de samlede indkomster, er indkomstandelen for den tiendedel med de laveste indkomster (1.decil) 2,8 %, mens den for den tiendedel med de højeste indkomster (10.decilgruppe) er 22,8 %

Udover at Danmarks Statistik i de seneste år har opgjort indkomstfordelingen for ækvivalerede disponible indkomster, har Danmarks Statistik også opgjort uligheden med anvendelse af forskellige ulighedsmål.

Et tidligere ofte anvendt mål er den maximale udjævningsprocent. Den angiver hvor stor en andel af den samlede indkomstmasse, der skal flyttes fra dem, der har en indkomst over medianindkomsten (den midterste indkomst), til dem, der har en indkomst under medianindkomsten, for at opnå en fuldstændig ligelig fordeling.

Et andet mål - som efterhånden er blevet landskendt - er Gini-koefficienten. Den angiver omfanget af ulighed i forhold til maksimal ulighed. I en helt lige fordeling, hvor alle indkomstmodtagere har samme indkomst er Gini-koefficienten nul. Jo mere ulige fordelingen er, jo større er Gini-koefficienten.

Et mere forenklet ulighedsmål er, at se på forholdet mellem hvor stor en del af de samlede disponible indkomster henholdsvis de rigeste 20 % og de fattigste 20 % har – benævnt 80/20 forholdet.

**Tabel 1: Udviklingen i den økonomiske ulighed. 2000-2014.  
Ækvivalerede disponible indkomster på personniveau**

	2000	2004	2008	2012	2014
Gini - koefficient	24,38	24,68	27,94	27,37	28,33
Maksimalt udjævningsprocent	16,66	16,92	18,58	18,72	19,38
80/20	3,46	3,54	4,64	4,11	4,36

**Kilde. Danmarks statistik , statistikbanken**

I tabel 1 er vist uligheden for alle tre mål fra år 2000 og til 2014. Opgørelserne viser, at der er tale om en udvikling i indkomstfordelingen med stigende ulighed i perioden. Gini-koefficienten stiger fra 24,38 til 28,33 i 2014. Hvad angår den maksimale udjævningsprocent er der tale om en stigning fra 16,66 % til 19,38 % - altså en stigning på knap 3 procentpoint

Forholdet mellem de rigeste 20 % og fattigste 20 % er steget fra 3,46 i år 2000 til 4,36 i 2014. Det vil sige, at har de fattigste 20 % en gennemsnitsindkomst i 2014 fx årligt på 180.000 kr. eller 15.000 kr. pr måned i disponibel indkomst, så har de rigeste 20 % en gennemsnitlig disponibel indkomst på 784.800 kr. eller 65.400 kr. pr. måned.

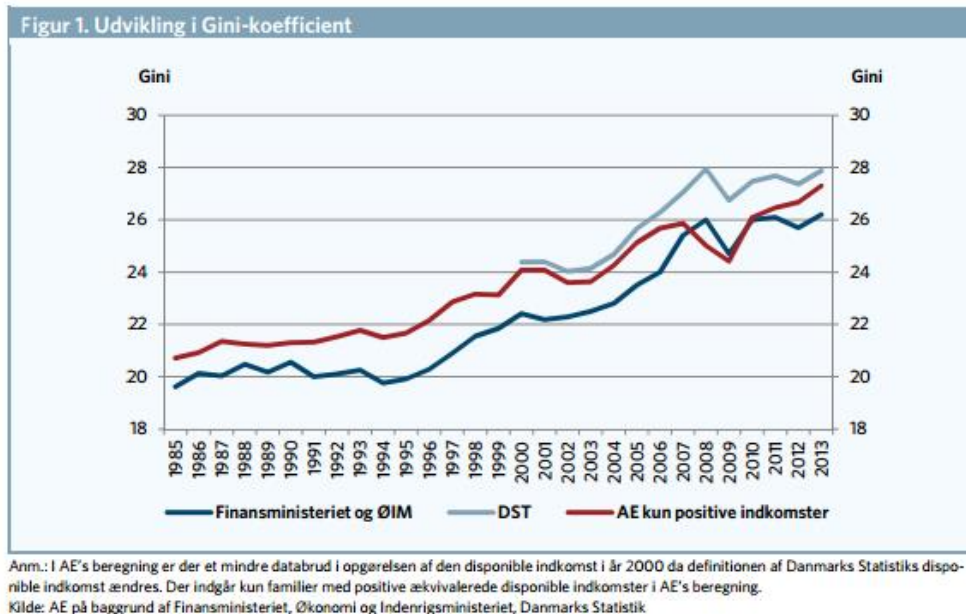
I det følgende gives en belysning af indkomstulighederne i Danmark fra 1985 til 2014, hvor der foreligger sammenlignelige indkomstoplysninger.

### **Indkomstuligheden i Danmark 1985-2013**

Målt med Gini-koefficienten er den danske ulighed i indkomstfordelingen steget siden midten af 1990'erne og frem til i dag. Ifølge Finansministeriets opgørelse er Gini-koefficienten steget fra et niveau på omkring 20 i midt 1990'erne til omkring 26 i 2013. Der er således tale om en stigning i ulighed på 6-7 point, svarende til godt 30 pct., fra midthalvfemserne til i dag.

I figuren er vist udviklingen ifølge Finansministeriets (og Økonomi- og Indenrigsministeriets) opgørelse, Danmarks Statistiks opgørelse samt AE's beregninger på Danmarks Statistiks indkomstdata. AE's opgørelse bygger på samme tal som Danmarks Statistik – men ser bort fra negative indkomster. Som det ses af figuren, følger Gini-koefficienterne den samme udvikling i de tre opgørelser. At niveauerne er lidt forskellige skyldes forskelle i den måde, man gør indkomster op på i Finansministeriet og i Danmarks Statistik.

Finansministeriet tal viser, at der sker en stigning fra begyndelsen af 90'erne, mens AEs tal viser, at stigningen starter i slutningen af 80'erne. Begge er dog enige om, at fra begyndelsen af 90'erne er der tale om en stigning frem til 2008 og efter et enkelt års fald i 2009 er der tale om en stigning frem mod 2013. Med Danmarks statistik seneste opgørelse fra 2014 er uligheden steget yderligere fra 2013 (27,9) til 2014 (28,3)



Selvom uligheden er steget over en årrække, så har Danmark i international sammenhæng stadig relativ lav ulighed. Det skyldes blandt andet, at uligheden i andre vesteuropæiske lande også er steget i de senere år. Særligt hvis man tager udgangspunkt i OECD's opgørelse tegner Danmark sig for et af de lande med den laveste ulighed. Ifølge Eurostat er Danmark dog ikke blandt de allermest lige samfund i Europa. Eurostat placerer Danmark på 11. plads idet lande vi normalt sammenligner os med i Eurostats opgørelse har en lavere ulighed, fx Sverige, Norge, Island, Belgien og Østrig.

### **De rigeste tjener mere og mere, mens de fattigste halter bagud**

Ved at se på, hvordan de samlede indkomster fordeler sig på forskellige befolkningsgrupper, kan man få en bedre forståelse af hvad der ligger bag uligheden. I tabel 2 er befolkningen opdelt i ti lige store grupper (deciler) efter størrelsen af deres indkomster. Den viser, hvor stor en del af den samlede indkomstmasse hver gruppe har.

I 2013 råder de 10 pct. med laveste indkomst over 3,6 pct. af den samlede masse af disponibel indkomst (indkomst efter skat). I løbet af hele perioden 1985-2013 er denne andel faldet fra 4,2 pct. til 3,6 pct. Altså et fald på 0,6 pct. point, eller hvad der svarer til næsten 15 pct. Samtidig har de 10 pct. med de højeste indkomster en andel af den samlede indkomst efter skat på 22,5 pct. Denne andel er steget fra 17,9 pct. i 1985 til 22,5 pct. i 2013. Dvs. en stigning på 4,6 pct.point, svarende til knap 26 pct.

Som det ses af tabellen, er det kun de 20 pct. af befolkningen med de højeste indkomster, som har oplevet en stigning i deres indkomstandelen siden 1985. De resterende 80 pct. har alle oplevet en tilbagegang. De laveste indkomstgrupper har oplevet de største relative fald i andelen af de samlede indkomster. Det vil sige, at de fattigste grupper har i dag en betydelig mindre del af den samlede indkomst, end de havde i 1985.

**Tabel 2: Indkomstandelen fordelt på decilgrupper 1985 og 2013. Ækvivalerede disponible indkomster. Forskel og relativ forskel 1985-2013**

	1985	2013	Forskel	Relativ
1. decil .....	4,2	3,6	-0,6	-14,1
2. decil .....	6,5	5,6	-0,8	-12,9
3. decil .....	7,5	6,6	-0,9	-11,7
4. decil .....	8,4	7,5	-0,9	-10,6
5. decil .....	9,2	8,4	-0,8	-8,4
6. decil .....	10,0	9,4	-0,6	-6,1
7. decil .....	10,9	10,5	-0,4	-3,6
8. decil .....	12,0	11,9	-0,1	-0,7
9. decil .....	13,4	13,9	0,5	3,4
10 decil .....	17,9	22,5	4,6	25,6
I alt.....	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Gennemsnit.....</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Anm: Kun familier med positive ækvivalerede disponible indkomster er med. For 2010-2013 er afgrænsningen lavet ekskl. grøn check. Kun fuldt skattepligtige er medregnet. 1.decil betegner de 10 procent af befolkningen, der har de laveste indkomster, mens 10.decil betegner de 10 procent med de største indkomster

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik.

Faldet i indkomstandele kan ikke tages som udtryk for, at der har været et reelt fald i indkomsterne. Siden 1985 har alle indkomstgrupper oplevet en real stigning i deres indkomst målt i kroner og ører. Det ses af tabel 3, som viser den reale indkomstudvikling fra 1985-2013. Det fremgår dog tydeligt, at de disponible indkomster er steget markant mere blandt de rigeste end blandt de fattigste.

**Tabel 3: Indkomstudvikling 1985-2013. Gennemsnitlig disponibel indkomst i decilgrupper 1985 og 2013. Ækvivalerede disponible indkomster. Ændring og ændring i procent**

	1985	2013	Ændring	Ændring i pct.
1. decil .....	64,0	89,5	25,5	39,8
2. decil .....	98,0	138,8	40,9	41,7
3. decil .....	113,1	162,6	49,5	43,7
4. decil .....	126,5	184,1	57,6	45,6
5. decil .....	138,9	207,0	68,1	49,0
6. decil .....	151,2	230,9	79,7	52,7
7. decil .....	164,5	258,0	93,5	56,8
8. decil .....	180,6	281,9	111,2	61,6
9. decil .....	203,2	341,8	138,6	68,2
10 decil .....	271,0	554,0	283,0	104,4
<b>Gennemsnit.....</b>	<b>151,1</b>	<b>245,9</b>	<b>94,8</b>	<b>62,7</b>

Anm: Tabellen viser real indkomstudvikling 1985-2013 i faste priser. Kun personer med positive ækvivalerede disponible indkomster er med. For 2010-2013 er afgrænsningen lavet ekskl. grøn check. Kun fuldt skattepligtige er medregnet. 1.decil betegner de 10 procent af befolkningen, der har de laveste indkomster, mens 10.decil betegner de 10 procent med de største indkomster

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik.

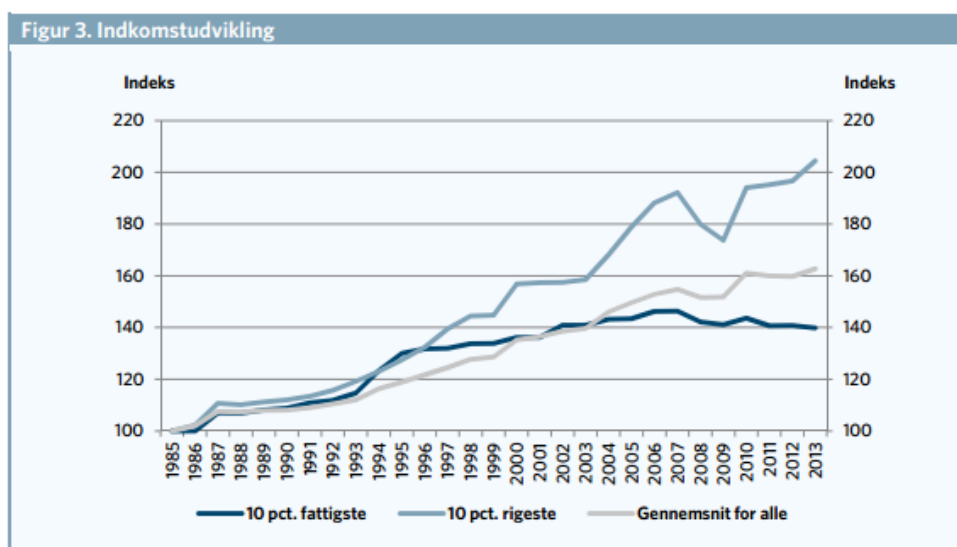


Den reale indkomstudvikling fra tabel 2 er illustreret i figur 3.

Man kan se på figuren, at indkomstudviklingen de senere år har været mærket af krisen. De 10 pct. med de højeste indkomster har haft særligt store fald i 2008 og 2009 – bl.a. som følge af store fald i formueindkomsterne. Det tabte er dog genvundet igen, og indkomsten for de rigeste 10 pct. ligger nu et godt stykke over niveauet fra før krisen.

Det er ikke tilfældet for de 10 pct. med de laveste indkomster. Her har der realt været et fald i indkomsten fra 2007-2013 – på trods af, at familier med negative indkomster ikke indgår i opgørelsen. De fattigste danskere er altså blevet fattigere siden krisen, mens de rigeste er blevet rigere. Gennemsnitsdanskeren har oplevet en real stigning i indkomsten fra 1985 til 2010, men indkomsten er ikke steget realt siden 2010.

**Figur 3. Udvikling i gennemsnitlige disponible indkomster for udvalgte decilgrupper. Indeks 1985 = 100**



Anm: Figuren viser den reale indkomstudvikling fra 1985 til 2013 og graferne er indekseret efter 1985. Kun familier med positive ækvivalerede disponible indkomster er med. For 2010-2013 er afgrænsningen lavet ekskl. grøn check. Kun fuldt skattepligtige er medregnet. Indkomster er omregnet til faste priser med forbrugerprisindekset.  
Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik

Indkomstudviklingen siden 1985 viser, at indkomstfremgangen for de rigeste, de fattigste og for gennemsnitsdanskeren følges nogenlunde ad fra 1985 og frem til midten af 1990'erne. Herefter er indkomststigningerne for de rigeste større end for de øvrige. Mens fx de rigeste 10 pct. har oplevet indkomstfremgange (dog med få fald), har de fattigste 10 pct. af danskerne siden starten af 00'erne faktisk oplevet en real tilbagegang

Vi kan således konkludere, at der er sket et virkeligt skift i den økonomiske ulighed – fra at vi i årtier har oplevet en faldende ulighed så har vi i de seneste 20-25 år oplevet en stigende ulighed. Den stigende ulighed i indkomstfordelingen er dels påvirket af markedet, herunder lønudviklingen og

lønfordelingen samt konjunkturudviklingen – eksemplificeret ved kapitalindkomsterne og deres påvirkning af uligheden. Derudover er den påvirket af det offentliges påvirkning af indkomster, det vil sige den omfordeling der foregår via indkomstoverførslerne og skatterne.

### **Omfordelingen over den offentlige sektor**

Den offentlige sektor påvirker de enkelte personer og familiers indkomster på den ene side ved en række indkomstoverførsler, som tildeles personer og familier, som af en eller anden grund ikke kan forsørge sig selv. Der er tale om indkomsterstøttende ydelser, som betyder, at personer og familier, der bliver udsat for sociale begivenheder i form af arbejdsløshed, sygdom, nedgang i indkomst m.v. modtager overførsler så de kan opretholde en forsørgelse. På den anden side påvirkes indkomsterne af indbetaling af skatter i form af indkomstskatter, ejendomsskatter m.m.

Der er stor tradition for at se på den omfordeling, som foregår via den offentlige sektor. Den måde indkomstoverførslerne og skatterne er indrettet på, har betydning for, i hvilket omfang der foregår en omfordeling af indkomsterne, og dermed om fordelingen af de disponible indkomster er mere ligeligt fordelt end de indkomster, der indtjenes på arbejdsmarkedet.

Opgørelser af uligheden viser, at det fortrinsvis er indkomstoverførslerne, som bidrager til den mindre ulighed. Tillægges indkomstoverførslerne de primære indkomster eller markedsindkomsterne (arbejdsindkomster og kapitalindkomster) sker der et meget stort fald i uligheden. Derimod sker der kun et lille fald i uligheden, når man tager hensyn til skatterne.

**Tabel 4: Ulighed i indkomstfordelingen før og efter påvirkningen af indkomstoverførsler og skatter**

	Ginikoefficient
Primære indkomster	0.456
Bruttoindkomst	0.296
Disponibel indkomst	0.242

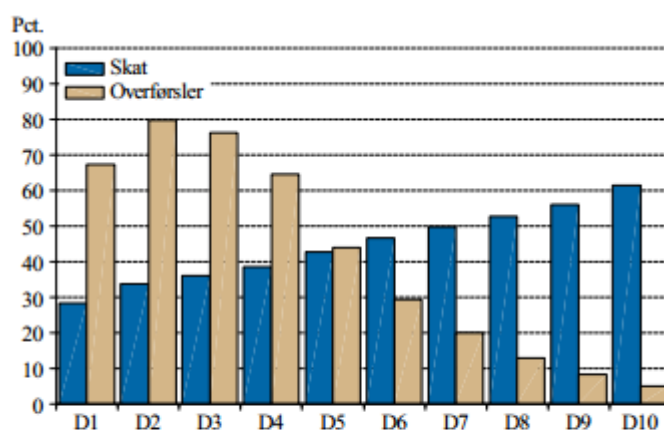
**Kilde: Det Økonomiske Råd, 2005**

I tabel 4 er uligheden udtrykt med Gini-koefficienten og viser, at uligheden falder relativt kraftigt, når man går fra de primære indkomster til bruttoindkomster, som er påvirkningen af de offentlige indkomstoverførsler (her både skattepligtige og ikke-skattepligtige). Uligheden reduceres med 35 %. Går man fra bruttoindkomst til disponibel indkomst, får man påvirkningen af skatterne og som det fremgår er faldet i uligheden klart mindre.

Alt i alt er der tale om en reduktion i uligheden på 47% fra de primære indkomster til disponibel Indkomst - altså næsten en halvering af uligheden, når man bevæger sig fra uligheden i de primære indkomst eller markedsindkomsterne til uligheden i de disponible indkomster

Indkomstoverførslerne betyder mest for uligheden, fordi disse ydelser fortrinsvis tilfalder personer og familier med lave indkomster. Indkomstoverførslerne er faldende med stigende indkomst, mens skatterne som andel af disponibel indkomst stort set er lineært stigende med indkomsten. (Det økonomiske Råd, 2011)

**Figur 4: Skatter og indkomstoverførsler i procent af disponibel indkomst. 2009**



Anm.: Beregningerne er foretaget ved at opdele indkomsterne i deciler og derefter beregne, hvor stor en del henholdsvis indkomstoverførsler og skatter udgør af den disponible indkomst i de enkelte deciler.

**Kilde: Det økonomiske Råd, 2011**

Ser vi på den samlede omfordeling for perioden 1994 til 2013 har økonomi- og indenrigsministeriet opgjort uligheden i markedsindkomster og de disponible indkomster år for år. Omfordelingen dækker altså virkningerne af indkomstoverførslerne og skatterne. (Økonomiministeriet, 2015)

**Table 5: Ulighed i indkomstfordelingen (gini-koefficienten)**

	Ulighed i Markedsindkomst Før indkomstoverførsler og skat	Ulighed i Disponibel indkomst Efter indkomstoverførsler og skat	Reduktion
1994	0.425	0.201	53%
1997	0.420	0.212	50%
2000	0.425	0.225	47%
2004	0.424	0.228	46%
2008	0.416	0.260	40%
2010	0.435	0.260	40%
2012	0.440	0.257	41%
2013	0.444	0.262	41%

**Kilde: Økonomi- og indenrigsministeriet, 2015**

Som det fremgår, er omfordelingen faldet fra i 1994 at udgøre 53% til et niveau omkring 40% i 2008, hvorefter omfordelingen har holdt sig nogenlunde konstant.

Historisk er skatternes påvirkning af uligheden blevet stærkt formindsket. Skatterne og de forskellige skattereformer har haft en negativ virkning på indkomstfordelingen siden 1990erne. Hvad angår indkomstoverførslerne er deres betydning for uligheden i indkomstfordelingen blevet svækket og haft betydning for stigningen i uligheden. Samlet kan man sige, at det offentliges omfordelende virkning via skatter og indkomstoverførsler har været svækket i perioden, og bidraget til at uligheden har været stigende i perioden fra starten af 1990erne frem til i dag.

### **Formuefordelingen – formuerne er endnu mere skævt fordelt**

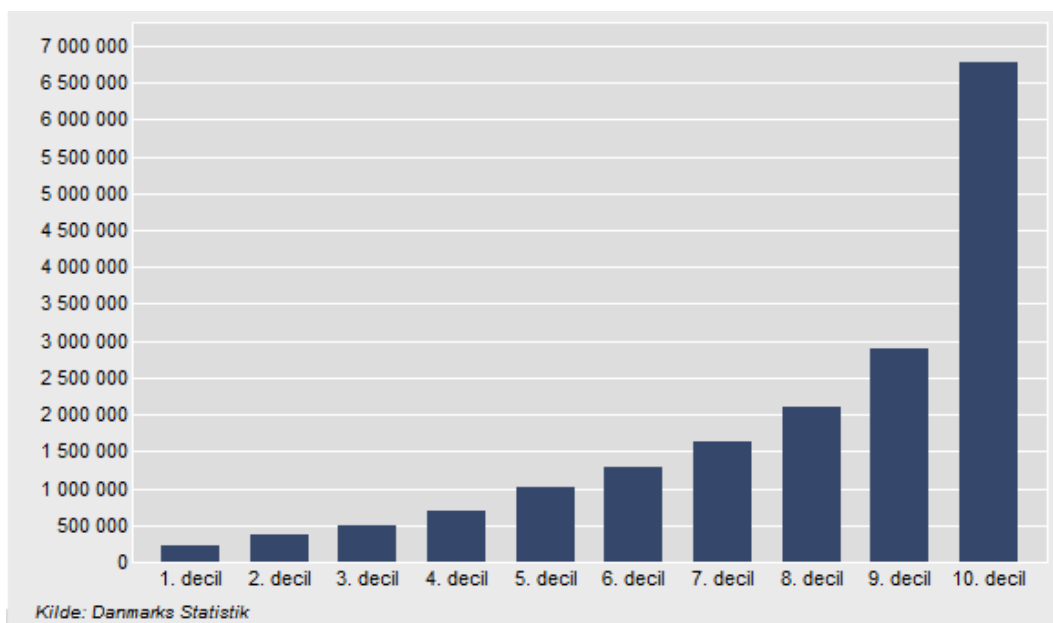
Den økonomiske ulighed afspejles ikke alene i folks disponible indkomster. Også den enkeltes formue er en væsentlig økonomisk ressource. Et forhold der understreges af den indbydes sammenhæng. Den del af ens indkomst som ikke forbruges i en periode – opsparingen - forøger formuen, og omvendt optræder formueafkast i form af renter og udbytter som indkomst. Derudover er formuen afgørende for ens kreditværdighed. Det er lettere at låne penge, når man har formue. Endelig påvirker kraftige prisændringer formueværdien. Det gælder fx fast ejendom, som i perioder med kraftige prisstigninger giver kapitalgevinster og i modsatte perioder giver kapitaltab.

Nettoformuen opgøres som familiens positive formue, herunder pensionsformue, fratrukket gælden. En gennemsnitsfamilie havde ved udgangen af 2014 en nettoformue på 1,7 mio. kr. Gennemsnittet dækker over store forskelle mellem familierne.

Ser vi på nettoformuen i forhold til indkomst fordelingen her decilfordelingen fremgår det da også meget tydeligt, at dem med de højeste indkomster også er dem der har de højeste formuer. Formuefordelingen er mere skæv end indkomstfordelingen.

Figuren viser de gennemsnitlige nettoformue i hver decilgruppe. Ser vi på deres andel af de samlede nettoformuer har dem med de laveste indkomster (1.decil) en formueandel på 1%, mens den rigeste tiendedel har en formueandel på 39%. Den rigeste tiendedel har en andel af de samlede nettoformuer, som er større end den andel af de samlede nettoformuer, som ejes af 70% af befolkningen.

**Figur 5: Familiefordelt Nettoformuen fordelt på indkomstgrupper efter deciler efter ækvivalensvejret disponibel indkomst. 2014. 1000 kr.**



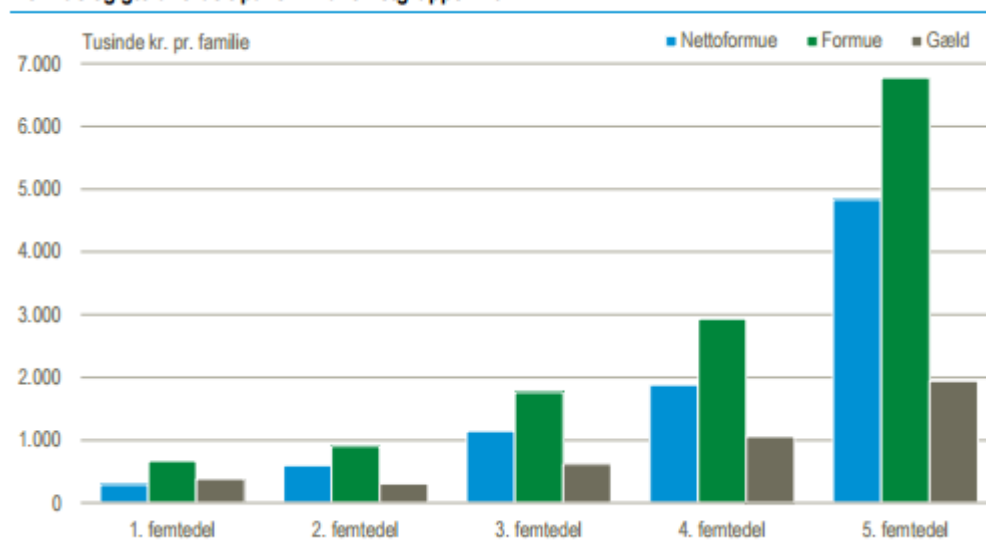
Nettoformue er, som det er fremgået, forskellen mellem formue og gæld. Sammenholder man disse finder man, at både formue og gæld hænger sammen med indkomsten. Når dette er tilfældet hænger det bl.a. sammen med, at familier med en større indkomst i højere grad bor i ejerbolig. Ejer man fast ejendom, så har man typisk en væsentlig formue i ejerboligen, men samtidig som regel også en betydelig gæld til kreditforeningerne

I nedenstående figur er belyst formue, gæld og nettoformue i forhold til indkomstgrupper, hvor der er tale om en inddeling i fem lige store grupper. Den femtedel, der havde de laveste indkomster, havde en nettoformue på knap 300.000 kr., mens familierne med de højeste indkomster havde en gennemsnitlig nettoformue på 4,8 mio. kr.

Det bemærkes dog, at når det gælder udviklingen mellem de to laveste indkomstgrupper, så vokser formuen, men gælden falder fra 382.000 til 307.000 kr. En mulig forklaring kan være, at nogle i den laveste femtedel pludselig er havnet der pga. et større indkomstfald. Det kan fx være selvstændigt erhvervsdrivende, der ofte kan have en ret svingende indkomst fra år til år.

Figur 6

Formue og gæld fordelt på fem indkomstgrupper. 2014



Kilde Nyt fra Danmarks statistik, januar 2016, nr 36

Samtidig er der i den næstlaveste indkomstgruppe (2.femtedel) mange pensionister, der måske har betalt deres ejerbolig ud, så den gennemsnitlige gæld er blevet mindre.

En væsentlig del af familiernes formuer er placeret i boligen, og ikke mindst ændringerne på boligmarkedet har medført fordelingsmæssige konsekvenser, som understøtter stigningen i indkomstuligheden.

Prisstigningerne på ejerboliger har betydet, at boligformuerne er vokset betydeligt, og da ganske mange boligejere har realiseret gevinsterne, har det været grundlag for stigende forbrugsmuligheder. Kapitalgevinsterne er ikke ligeligt fordelt på boligejerne. De enkelte familiers kapitalgevinster afhænger af hvornår de har købt deres bolig samt de konkrete stigninger i boligpriserne, som geografisk er meget forskellige, fx med de største stigninger i det storkøbenhavnske område.

Den omfordeling af forbrugsmuligheder, der foregår via bolig- og kapitalmarkedet, er mange gange større end den der forgår via ændringer i det offentlige sektors udgifts- og skattepolitik fx i de årlige finanslovsforhandlinger. Der bliver flyttet flere indkomster mellem befolkningsgrupperne.

Formuefordelingen er knap så fyldigt belyst som indkomstudviklingen og det gælder særlig i historisk belysning. Formuerne har imidlertid altid været skævt fordelt og mere skævt fordelt end indkomsterne. Den rigeste tiendedel som det også fremgår af den danske situation ejer og har ejet en betydelig del af formuerne, mens den fattigste halvdel af befolkningen ejer en forsvindende del af formuerne.

En af hovedpointerne i Pikettys hovedværk er, at formuerne har tendens til at vokse hurtigere end landenes samlede økonomi. Siden midten af 1970'erne er formuerne vokset hurtigere end de fleste landes økonomier og på den måde bidraget til den stigende ulighed. Det samme kan siges om udviklingen i Danmark. Tillægges kapitalindkomsterne arbejdsindkomsterne sker der en forøgelse af uligheden. Kapitalindkomsterne har været stærkt påvirket af konjunkturerne og på den måde påvirket til stigninger og fald i uligheden. Da kapitalindkomsterne er skævt fordelt og har tendens til at stige under gode konjunkturer og falde under dårlige konjunkturer, har kapitalindkomsterne haft betydning for indkomstuligheden, og det er kommet klart til udtryk specielt ved faldet i uligheden fra 2008 til 2009, men også stigningen i uligheden fra 2004-2007.

Den stigende ulighed i indkomstfordelingen skyldes således både påvirkningen af markedet og konjunkturudviklingen – eksemplificeret ved kapitalindkomsterne og deres påvirkning af uligheden, samt det offentliges påvirkning af indkomsterne via skatter og indkomstoverførsler.

Når formuerne medtages i det samlede billede af de økonomiske uligheder kan man se at det forstærker ulighedsbilledet.

### **Fattigdom**

Set i tilbageblik over de seneste 50 år er anvendelsen af begrebet fattigdom i den danske socialpolitiske debat af relativ ny dato. Det er faktisk først ved indgangen til 80'erne, at anvendelsen af ordet igen får gennemslagskraft i både den socialpolitiske og i den almindelige politiske debat. Fattigdom blev ligesom genopdaget.

Fattigdomsdiskussionen blussede op i en periode hvor ligheds og ulighedsdiskussionen var den fremherskende og i høj grad prægede den socialpolitiske debat. Fra midten af 70'erne til begyndelsen af 80'erne var fx nedsat en række kommissioner - lavindkomstkommisionen, børnekommisionen, ældrekommissionen og ungdomskommissionen, som arbejdede næsten sideløbende, og fælles var fokus på uligheden mellem forskellige befolkningsgrupper. Selv om de alle havde interessen rettet mod de dårligst stillede inden for de undersøgte befolkningsgrupper, var der ingen der anvendte betegnelse fattigdom i deres betænkninger.

Når fattigdomsdiskussion kan henføres til afslutningen af disse kommissioners arbejde skyldtes det sammenfald af flere forhold.

For det første påbegyndte EU-kommisionen i 1979 det første fattigdomsprogram, og hvor det danske bidrag kom i form af fattigdomsrapporten 'Nederst ved bordet' (Friis, 1981). For det andet skrev socialrådgiver Hanne Reintoft i 1982 kronikken Fattigdomslugten i Politiken, hvor hun pegede på

udviklingen af gammelkendte fattigdomstræk og forsøgte at indkredse en dansk fattigdom i 80'ernes velfærdssamfund.

For det tredje kom i samme år meldinger fra forsorgshjem og private hjælpeorganisationer om et stigende antal henvendelser fra personer og familier om nødhjælp – for første gang i mange år oplevede fx Frelsens Hær, at folk stod i kø ude på Grundtvigsvej for at få mad og tøj – ligesom socialrådgivere i socialforvaltninger meldte om borgere med ”tunge sociale problemer” og ’langvarige sociale klienter’.

For det fjerde skete der et politisk skifte fra en socialdemokratiske ledet regering til en borgerlig ledet regering. Den ny regering indførte, som led i en række besparelser en varighedsbegrænsning på kontanthjælp i form af en ny lav ydelse – varig hjælp, som hurtigt blev kaldt ”fattighjælp”.

Disse forhold sammen med den fortsat høje arbejdsløshed var medvirkende til, at fattigdomsproblematikken blev tema i den almindelige politiske diskussion, og på det politiske plan så man endog en stigende erkendelse af problemet. I 1983 udtalte statsminister Poul Schlüter i folketinget: ”Jeg mener at egentlige fattigdomsproblemer vil først opstå, hvis man lod mennesker i stikken og det gør vi jo heller ikke (...). Det er helt urimelig agitation at sige, at vi er på vej til at genindføre fattigdommen i Danmark, tværtimod, vi gør, hvad vi kan for at undgå det”. Blot tre år efter i sin nytårstale, talte statsministeren om de ”tre måske fire procent af alle danskere, der lever i direkte fattigdom”.

### **Viden om fattigdom**

Den stigende politiske interesse gav sig ved midten af 80'erne udslag i en række forskningsprojekter omhandlende fattigdomsproblematikken. Socialforskningsinstitut kom med tre rapporter – ’De fattigste i Danmark (Hansen, 1986), Materielle og sociale afsavn i befolkningen (Hansen, 1990 og Fattigdom (Hansen, 1989). Forskningsrapporterne behandlede begreber og metoder i fattigdomsforskningen, indkredsede omfanget af fattigdom ud fra forskellige synsvinkler, beskrev de fattiges situation og pegede på en række årsager til fattigdommen i dagens Danmark.

I den forbindelse er det værd, at pege på EU-kommissionens fortsatte fokusering på fattigdomsspørgsmålet med et 2. fattigdomsprogram i 1983-89 og det 3. løbende i perioden 1989-94. Et fokus som er blevet fastholdt i 00'erne med Lissabon-aftalen i 2000 om at nedbringe fattigdommen markant i medlemslandene, og 2020-målsærtningen for EU-landene (vedtaget i 2010) om at nedbringe fattigdommen med 20 millioner mennesker.

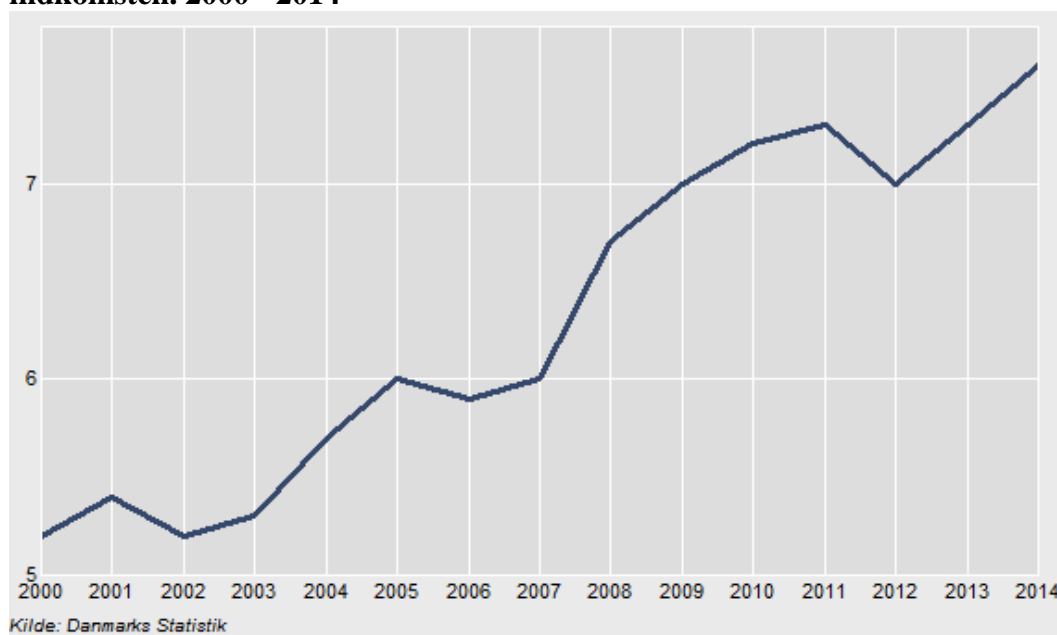
I begyndelsen af 00'erne under den borgerlige regering skete en genopblussen af den danske fattigdomsdebat, da Folketingen vedtog indførelsen af



nye lave ydelser på kontanthjælpsområdet i form af starthjælp, kontanthjælpsloft, nedsat hjælp m.m.

I 2006 behandlede Det Økonomiske Råd fattigdomstemaet (DØR, 2006). Rådet argumenterede for den i fattigdomsforskningen anderkendte afgrænsning af relativt fattige som 50% af medianindkomsten. Andelen af fattige (ekskl. personer under uddannelse) blev opgjort til knap 5% i 2004. Omkring udviklingen fandt Rådet at ” andelen af fattige er faldet siden 1988, men faldet kan henføres til begyndelsen af 1990'erne, mens det steg omkring 2000” (DØR, 2006).

**Figur 7: Andel af personer med disponibel indkomst under 50% af medianindkomsten. 2000 - 2014**



**Anm.: Omfatter hele befolkningen**

Fattigdomsdebatten kulminerede frem mod 2010, som EU havde udnævnt til EU's Fattigdomsår. Med opgørelser som viste en stadig stigning i fattigdommen blev der fra flere organisationer rejst krav om indførelse af en fattigdomsgrænse i Danmark.

### **Fattigdomsgrænse**

Den tilbagevendende fattigdomsdiskussion i Danmark har vist, at der er forskellige fattigdomsforståelser og forskellige holdninger til, hvordan man skal måle fattigdom (Sørensen, 2009). Der er både tale om politiske uenigheder og uenigheder om begrebet 'fattigdom', samt hvilke målemetoder der er de bedste til at måle fattigdommen.

På baggrund af den stigende fattigdom og debatten om behovet for en fattigdomsgrænse nedsatte Centrum-Venstre regeringen under Helle Thorning Schmidt i 2012 et Ekspertudvalg, som fik til opgave at fremlægge forskelli-

ge metoder til at opgøre fattigdom og udarbejde forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse.

Ekspertudvalget afsluttede deres arbejde i 2013 med forslag til en Dansk fattigdomsgrænse. Ekspertudvalget definerede fattigdom: ” *som en situation, hvor en person eller familie ufrivilligt har væsentlig dårligere livsvilkår sammenlignet med den øvrige befolkning, og hvor denne situation skyldes mangel på ressourcer, herunder særligt økonomiske, hvor situationen er vedvarende, og hvor personen eller familien ikke har, eller kun i begrænset omfang har, mulighed for ved egen drift at ændre situationen* ” (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014).

Omsat til et statistisk mål er en voksen person økonomisk fattig, hvis vedkommende i tre år i træk har en indkomst, der er lavere end 50 pct. af medianindkomsten, ikke har en formue på over 100.000 kr. og ikke er studerende. Ekspertudvalget fastholdt således fattigdomsgrænsen på 50% af medianindkomsten men tillagde et varighedskriterie på tre år, samt et formuekriterie på 100.000 kr. (Ekspertudvalget, 2013)

De fleste hidtidige opgørelser af fattigdom i Danmark har været baseret på økonomiske indkomstopgørelser med anvendelse af 50 pct.-mediangrænsen. Det gælder opgørelser fra fx Det Økonomiske Råd, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og OECD. Opgørelser fra EU's statistiske kontor, EUROSTAT, anvender 60 pct.-mediangrænsen, der anvendes i en række EU-lande som fx Tyskland, Holland og Italien.

Uanset om man bruger 50- eller 60 pct.-grænsen, som den kritiske fattigdomsgrænse er en central kritik, at denne metode måler ulighed og ikke fattigdom. Den relative grænse siger ikke noget om folks faktiske levevis – eller om de faktisk kan leve en acceptabel tilværelse for denne indkomst. Grænsen måler derimod hvor mange, der har lavere indkomster end andre. Da folk kan have lave indkomster af mange forskellige grunde, er det ikke sikkert, at dem der falder under fattigdomsgrænsen, faktisk har økonomisk betingede væsentligt dårlige levevilkår end andre. Og det er heller ikke sikkert, at dem der ligger over fattigdomsgrænsen, har penge til at opretholde levevilkår, der er på nogenlunde niveau med resten af befolkningen.

Den danske regering har i EU sammen med en række andre lande kritiseret anvendelsen af indkomstmetoden og 60 pct.-grænsen ved opgørelser af fattigdom i EU-landene. Derfor anvender EU i dag tre fattigdomsopgørelser: 60 pct.-grænsen, andelen af personer med materielle afsavn, og andelen af husstande hvor ingen voksne er i beskæftigelse.

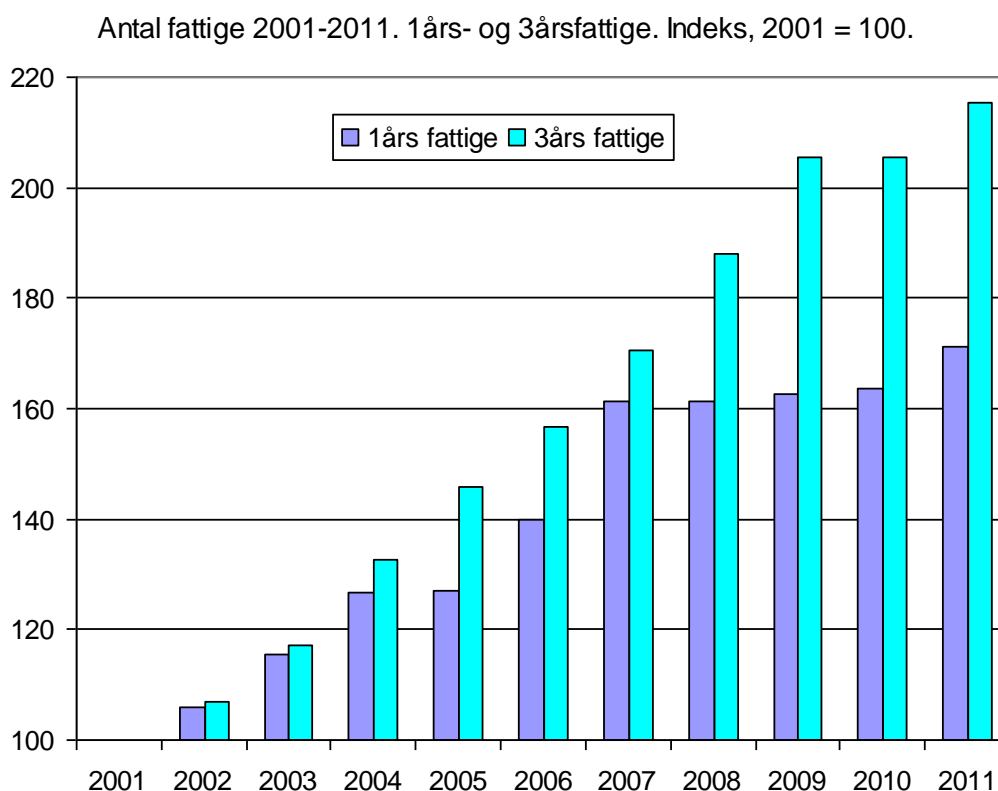
### **Udviklingen i fattigdommen i Danmark**

Uanset hvilket mål man opgør antallet af fattige med, viser opgørelser, at antallet af fattige i Danmark steg kraftigt fra 2001 til 2011. Der er ikke no-

gen entydig forklaring på stigningen, da flere forhold spiller ind. Helt centralt er dog indførelsen af de lave sociale ydelser – starthjælp, kontant-hjælpsloft og nedsat kontanthjælp samt 300/450-timersreglen.

I perioden med de nedsatte sociale ydelser fra 2002 til 2011 skete en meget stærk stigning i antallet af fattige. Det gælder uafhængigt om man ser på antallet af 1-års fattige eller 3-års fattige (under den kritiske fattigdomsgrænse tre år i træk). Antallet af 3-års fattige steg fra 22.000 personer i 2001 til 47.400 personer i 2011, mens antallet af 1-årsfattige steg fra 110.000 til 187.000 personer i 2011 (eksklusiv studerende).

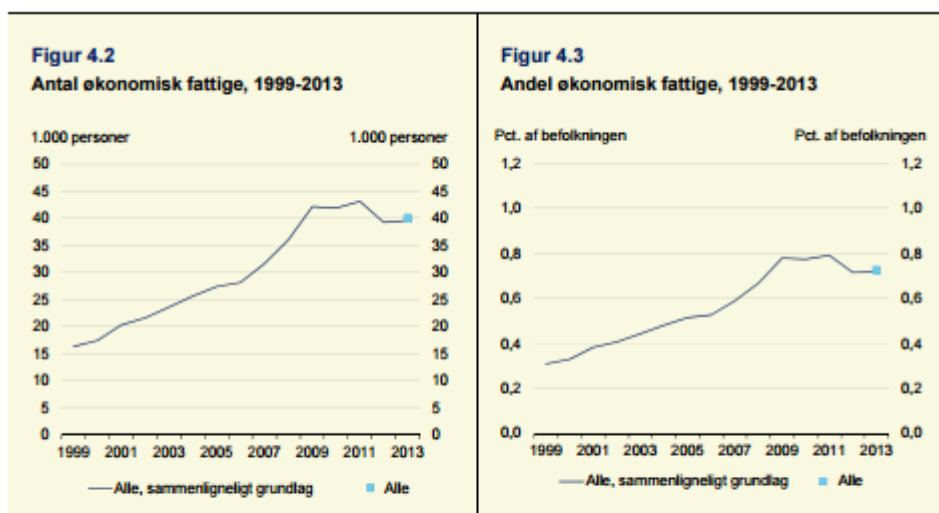
Ikke i nyere tid har vi oplevet en så kraftig stigning i antallet af fattige i Danmark. En stigning som fandt sted i en periode, hvor konjunkturerne var gode og beskæftigelsen var stigende (frem til midten af 2008). Årsagen til den kraftige stigning kan alene henføres til de nedsatte sociale ydelser herunder starthjælpen. Det viste sig da også, at da Thorning-regeringen afskaffede de nedsatte sociale ydelser ophørte stigningen i antallet af fattige.



#### Kilde Arbejderbevægelsens erhvervsråd

Antallet af fattige faldt fra 2011 til 2012. Ifølge beregninger fra Økonomi- og Indenrigsministeriet gav afskaffelsen af fattigdomsydelserne og loftet over børne- og ungedydelsen isoleret set 7.000 færre økonomisk fattige. Ud af de 7.000 personer var 3.700 børn. Fra 2012 til 2013 er der sket en lille stigning i antallet af fattige opgjort ud fra den indførte fattigdomsgrænse. Se figur 8.

**Figur 8 Antal og andel økonomisk fattige**



Anm.: Økonomisk fattige for 2013 er opgjort eksklusivt øget indregning af gæld til det offentlige og renteudgifter heraf, hvormed opgørelsen er sammenlignelig over tid, jf. boks 4.2. Økonomisk fattigdom kan først opgøres fra 1999.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

**Kilde. Fattigdomsredegørelse 2015, Økonomi- og indenrigsministeriet**

En af de fordele, der er blevet fremført ved en officiel fattigdomsgrænse er, at den giver grundlag for en beskrivelse af en udvikling, som alle kan være enige om. Den manglende enighed om fattigdom, og hvordan den skal opgøres har imidlertid vist sig. Da den nye Venstre-regering kom til i 2015 var noget af det første den bekendtgjorde, en afskaffelse af fattigdomsgrænsen. Der vil derfor ikke fremover være enighed om, hvordan udviklingen vil være for dem, der ikke kan klare sig i samfundet.

En af de afgørende parametre for udviklingen af fattigdom er, hvordan det går med de laveste sociale ydelser. I relation til fattigdomsproblematikken har Venstre-regeringen fremlagt forslag til en integrationsydelse og indførelse af et kontanthjælpsloft med skærpede rådighedskrav (225 timers regel). Der er tale om en genindførelse af regler for kontanthjælp, som den tidligere borgerlige regering indførte i 2002. Sigtet denne gang er det dobbelte, at gøre det mindre attraktivt for flytningen at søge asyl i Danmark, og at stramningerne vil få flere i arbejde.

Integrationsydelsen omfatter modtagere af kontanthjælp - altså borgere udsat for en social begivenhed som fx arbejdsløshed, sygdom m.v.- som ikke har opholdt sig i Danmark i mindst 7 af de seneste 8 år. Integrationsydelsen er i kr. og øre markant lavere end kontanthjælpen. Kontanthjælpsloftet angiver et loft for, hvor meget den enkelte person og familie må modtage i samlede ydelser. Fremlagte konsekvenser viser, at det især vil være børnefamilier, herunder enlige med børn som vil blive ramt af loftet. De lavere ydelser betyder, at familier som forbliver på kontanthjælp ved opleve en relativ stor reduktion af deres månedlige rådighedsbeløb, som vil ligge under den kritiske fattigdomsgrænse på 50% af medianindkomsten.

De forskningsmæssige og empiriske erfaringer fra den tidligere periode med de laveste sociale ydelser, har vist at et lille mindretal kom i beskæftigelse, men at et stort flertal forblev på de laveste ydelser med konsekvenser i form af afsavn og dårligere helbred. (Müller m.fl., 2015) Der er således ingen tvivl om, at en genindførelse af disse regler for kontanthjælp vil betyde, at antallet af fattige vil stige fremover uafhængigt af, at der er nogle få, som måske kommer i beskæftigelse.

### **Ulighed og reformer**

Inden for de seneste år har regeringer gennemført en række reformer. Det gælder en skattereform og reformer for stort set alle indkomstoverførsler. Det gælder en tilbagetrækningsreform, som omfatter efterløn og pension, en dagpengereform som afkorter dagpengeperioden fra 4 år til 2 år og skærper genoptjeningsperioden, en førtidspensionsreform som i princippet afskaffer førtidspension for alle under 40 år, en kontanthjælpsreform som afskaffer kontanthjælp for alle unge under 30 år, som i stedet modtager uddannelseshjælp på SU-niveau, en sygedagpengereform som afskaffer varighedsbegrænsningen på 1 år samt en SU-reform.

Reformerne har alle været begrundet i behovet for at øge arbejdsudbudet og nedbringe antallet af personer på indkomstoverførsler. Gennemført i en krisetid med stor arbejdsløshed, har det ikke - når der tages højde for demografiske ændringer - påvirket andelen, som modtager indkomstoverførsler.

Derimod er der meget der tyder på, at fordelingsvirkningerne af disse reformer vil påvirke uligheden i negativ retning. Regeringen har selv fremlagt beregninger for nogle af reformerne, som viser, at de vil trække i retning af en forøgelse af indkomstuligheden. De skiftende regeringer erkender, at de mange reformer, hvad angår skatter og indkomstoverførsler, vil øge uligheden, og argumenterer for at de i højere grad lægger vægt på lige muligheder i stedet for mindre ulighed – opgjort ved gini-koefficienten.

Men er det nu så sikkert, at lige muligheder skaber større lighed, og er det ikke sådan at større økonomisk ulighed skaber risiko for flere sociale problemer? Og er konsekvenserne en øget eksklusion af dem, som ikke kan leve op til reformerne?

Den omfordeling som har kendetegnet dansk politik i en lang årrække og har betydet, at Danmark er et af de lande med den mindste ulighed, ser ud til fortsat at blive svækket og vil bidrage til at uligheden i indkomstfordelingen vil fortsætte i de kommende år. Men med hvilken kraft er det vanskeligt at sige noget om, da reformerne træder i kraft hen over de kommende år.

## Litteratur

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010): Det opdelte Danmark. AE-rådet
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2015): De glemte fattige. AE-rådet.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2015) IMF og OECD: Stigende ulighed skader væksten. AE-rådet
- Atkinson Anthony B. (2015) Ulighed. Hvad stiller vi op? Gyldendal Business, København
- Det Økonomiske Råd (1969) Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser. København
- Det økonomiske Råd (1996) Dansk Økonomi. Indkomstulighed og indkomstmobilitet
- Det økonomiske Råd (2005). Dansk Økonomi forår 2005 Indkomstoverførsler. København.
- Det økonomiske Råd (2006), Dansk Økonomi efterår 2006. Fattigdom i Danmark. København
- Det økonomiske Råd (2011). Dansk Økonomi. Lighed, omfordeling og effektivitet. København
- Danmarks Statistik. Statistikbanken
- Danmarks Statistik: Indkomster. 2013
- Ekspertudvalget om fattigdom (2013): *En dansk fattigdomsgrænse* (Sekretariatet for Ekspertudvalg om fattigdom 2013)
- Finansministeriet m. fl. (2004) Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning. Finansministeriet.
- Finansministeriet (2006) Indkomstudvikling og – fordeling i Danmark. Finansministeriet.
- Friis, Henning (1981) Nederst ved bordet. SFI
- Hansen Bent (1969) Velstand uden velfærd
- Hansen, Erik Jørgen (1990, Fattigdom
- Hansen, Finn Kenneth (1981) Forbrugsmuligheder og omfordelingen over den offentlige sektor. Lavindkomstkommisionen sekretariat. København

- Hansen , Finn Kenneth, (1987) De fattigste i Danmark. SFI.
- Hansen, Finn Kenneth (1990) Materielle og sociale afsavn i befolkningen. SFI.
- Hansen, Finn Kenneth & Henning Hansen (2004) ”At eksistere eller at leve” Fattigdom og lave indkomster i Danmark – Hvordan måler man fattigdom, CASA. København
- Hansen, Finn Kenneth (2009) Lige muligheder og indkomstulighed. i Niels Holtug & Kasper Lippert – Rasmussen(red.) Lige muligheder for alle. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Hansen, Finn Kenneth, 2011. Ulighed og indkomstoveførsler, CASA. København
- Hansen, Finn Kenneth og H. Hansen (2013). *Afsavn og indkomst – afsavn i et fattigdomsperspektiv*. CASA
- Hansen, Finn Kenneth. Den økonomiske ulighed. Diverse årgange af Social Årsrapport. CASA og Socialpolitisk forening.
- Holtug, Niels & Kasper Lippert-Rasmussen (red). Lige muligheder for alle. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Müller Maja, Jørgen Elm Larsen. Morten Ejrnæs, Finn Kenneth Hansen, Henning Hansen (2015). *Fattigdom, Afsavn og Coping*. Hans Reitzels forlag. 2015
- OECD (2008) Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD Countries, Paris OECD
- OECD (2015) In it Together; Why Less inequality Benefits All. Paris OECD.
- Piketty Thomas (2014) Kapitalen i det 21. århundrede. Gyldendal. København
- Social Årsrapport (2013) Ulighed. CASA og Socialpolitisk Forening.
- Sørensen, Heidi 2009: *Hvordan forstås fattigdom i VelfærdsDanmark?* (CASA 2009)
- Wilkinson Richard og Kate Pickett: (2011) Lighed. Hvorfor alle klarer sig bedre i mere lige samfund. Informations Forlag. København
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014: *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitament*.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2015: *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitament*.

