

CEPOS Notat: Uden økonomisk vækst ville lavindkomsternes vækst i levestandard gennem 100 år have været mindre end en tiendedel af den faktiske

30-11-2021 Af Otto Brøns-Petersen (20928440)

Resumé

Notatet beregner baggrunden for kilderne til fremgangen i disponibel indkomst for de 40 pct. laveste indkomster over en 100-årig periode. I de hundrede år frem til 2019 blev denne gruppes indkomster mere end 8-doblet.

Af den samlede indkomstfremgang skønnes 9,2 pct. at stamme fra en større indkomstandel, mens den økonomiske vækst direkte og indirekte tegnede sig for 90,8 pct. Tillægges det offentlige forbrug til de disponible indkomster, stod ændret fordeling for 7,1 pct. af indkomstfremgangen, mens økonomisk vækst tegnede sig for 92,2 pct.

Økonomisk vækst er altså uden sammenligning den væsentligste årsag til stigningen i levestandard for lavindkomster, og øget omfordeling spiller kun en meget begrænset rolle.

1. Indkomststigningen gennem 100 år fordelt på vækst og fordeling

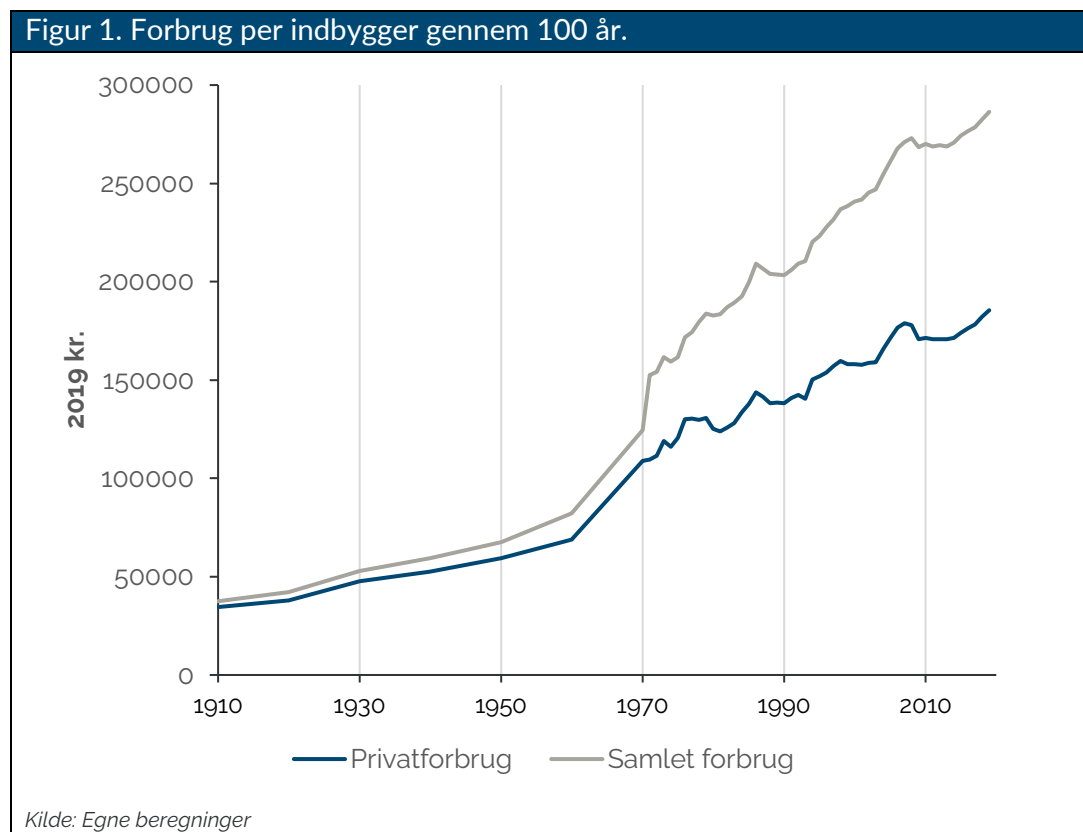
For det danske samfund under ét er stigningen i velstanden over tid bestemt af den økonomiske vækst. For grupper i samfundet påvirkes velstanden imidlertid ikke blot af den økonomiske vækst, men ligeledes af fordelingspolitikken. Især på kort sigt kan skærpet fordelingspolitik spille en stor rolle. Derimod vil væksten spille en større rolle over en længere tidsperiode.

Fordelingspolitik kan dog kun drive indkomstvækst, så længe omfordelingen fortløbende skærpes, mens kontinuerlig økonomisk vækst vil medføre en stadig stigning i levestandarden.

I dette notat forsøges det at indkredse betydningen af henholdsvis fordelingspolitik og økonomisk vækst for levestandarden for de laveste indkomster¹ set i et 100 års-perspektiv. Danmark har ændret sig markant i løbet af perioden i begge henseender.

For det første er der indført en omfattende omfordeling. Det illustreres af, at skattetrykket for 100 år siden lå under 10 pct. af BNP (bortset fra kortvarige stigninger som følge af 1. verdenskrig) mod 46,6 pct. i 2019. Skattetrykket steg navnlig i 1960'erne, hvor den kraftigste udbygning af den danske velfærdsstat fandt sted.

For det andet er økonomien vokset betragteligt i 100-årsperioden. Det fremgår af figur 1 nedenfor, der viser væksten i det samlede forbrug per indbygger.



Målt i faste 2019-priser er privatforbruget næsten femdoblet gennem de seneste 100 år. Medregnes det offentligt forbrug – som er vokset langt hurtigere end privatforbruget i perioden efter 1960erne – er forbrugsmulighederne omtrent syvdoblet. Det er den økonomiske vækst, som er anledningen til dette løft i levestandarden.

¹ Der foreligger ikke historiske data for indkomstandelen for en mindre andel af lavindkomsterne end de 40 pct. laveste indkomster, jf. nedenfor.

Til at belyse den relative betydning af vækst og fordeling for de laveste indkomster eksisterer der er omfattende, detaljeret registerbaseret statistik for den nuværende indkomstfordeling og en ligeledes detaljeret nationalregnskabsstatistik. Desværre er statistikdækningen hundrede år tilbage betydeligt mere sparsom. Desuden er billedet for netop 100 år siden forstyrret af Den Første Verdenskrig (1914-18), som til trods for dansk neutralitet også fik store økonomiske konsekvenser herhjemme. Det er derfor nødvendigt at foretage et skøn med udgangspunkt i et noget begrænset kildemateriale. Til gengæld er det overordnede billede så klart, at det ikke påvirkes væsentligt af usikkerheden. I metodeafsnittet nedenfor er nærmere redegjort for beregningsmetoden og set nærmere på resultaternes robusthed.

Den historiske indkomstfordelingsstatistik vedrører familier, og derfor er der som udgangspunkt også set på familier i dette notat. Af samme årsag betragtes de 40 pct. laveste indkomster (som er den lavest mulige detaljeringsgrad).

Den disponible gennemsnitsindkomst for de 40 pct. laveste indkomster er vokset fra knap 19.000 kr. til knap 156.000 kr. per familie i løbet af 100 år. De laveste indkomsters andel af den samlede indkomstmasse skønnes lidt forsigtigt at være vokset fra 10 pct. til 16,7 pct.

Hvis det antages, at *hele* fremgangen i indkomstandel skyldes fordelingspolitik, kan den isolerede effekt således beregnes til 9,2 pct. af den samlede vækst i levestandarden for denne gruppe. De resterende 91,8 pct. er muliggjort af økonomisk vækst. Heraf er 54,4 en direkte konsekvens af væksten, mens 36,4 pct. er en indirekte effekt, som skyldes samspillet mellem økonomisk vækst og ændringen i fordeling. Væksten har således også øget indkomstvirksomheden af fordelingspolitikken.

Tabel 1. Stigning i disponibel indkomst 1919-2019 for 40 pct. laveste indkomster

Indkomststigning fordelt på	
- Ændret andel af fordeling	9,2
- Økonomisk vækst, direkte effekt	54,4
- Samspilseffekt af økonomisk vækst og fordeling	36,4
- I alt	100,0

Kilde: Egne beregninger

2. Konklusionen er robust

Beregningen bag tabel 1 er baseret på disponibel indkomst, dvs. inklusive offentlige overførsler og efter skat. Derimod indgår fordelingsvirkningen af offentligt forbrug ikke. Det er generelt forbundet med betydelige vanskeligheder at fastslå fordelingseffekten, bl.a. fordi forbrugsværdien af det offentlige forbrug ikke opgøres. Det offentlige forbrug er rationeret og allokteres uden brug af priser. Hvis man alligevel helt simpelt tillægger de offentlige forbrugsudgifter til de disponible indkomster, kan der foretages en tilsvarende beregning som for disponibel indkomst.

Beregningen fremgår af tabel 2. Som det ses, reducerer inddragelsen af offentligt forbrug betydningen af fordelingspolitik til blot 7,1 pct. af indkomstfremgangen over 100 år, mens økonomisk vækst samlet tegner sig for 93,1 pct. Det er måske overraskende, fordi det offentlige forbrug er mere ligeligt fordelt end de disponible indkomster, hvilket da også trækker i retning af en større effekt. Men den store stigning i det offentlige forbrug navnlig efter 1960'erne har samtidig dæmpet væksten i de disponible indkomster, der beregnes efter skat. Den nødvendige beskatning for at finansiere den offentlige forbrugsvæksten har således sænket vækstens betydning for de disponible indkomster, mens den økonomiske vækst slår fuldt igennem på disponible indkomster tillagt offentligt forbrug.

Tabel 2. Stigning i disponibel indkomst tillagt offentligt forbrug 1919-2019 for 40 pct. laveste indkomster

Indkomststigning fordelt på	
- Ændret andel af fordeling	7,1
- Økonomisk vækst, direkte effekt	71,4
- Samspil af økonomisk vækst og fordeling	21,5
- I alt	100,0

Kilde: Egne beregninger

Så selv om de disponible indkomster udviser større spredning end indkomsterne tillagt offentligt forbrug, så dæmper det ikke betydningen af økonomisk vækst, men forstærker den.

Det er som sagt ikke muligt at opgøre befolkningen som normalt i nutidige danske fordelingsanalyser, hvor den fordeles som personer efter ækvivaleret indkomst. Det vil sige, at indkomsten i hver familie fordeles på personer, og at der tages hensyn til de stordriftsfordele, der findes i en familie. Det kan imidlertid alternativt antages, at 1919-fordelingen svarer til en ækvivaleret fordeling, som kan sammenholdes med en ækvivaleret 2019-fordeling. I så fald øges indkomstandelen for de laveste 40 pct. fra 16,7 pct. til 22,4 pct. Hvis det fortsat antages, at hele

ændringen afspejler fordelingspolitik, så øger det fordelingspolitikens indflydelse på indkomststigningen i løbet de sidste 100 år. Det er dog selv i dette tilfælde kun 12,2 pct. af fremgangen, der i så fald kan tilskrives fordelingspolitik isoleret, mens væksten tegner sig for 87,8 pct., når både den direkte og indirekte effekt regnes med. Den direkte væksteffekt svarer til næsten halvdelen af den samlede indkomststigning.

Som nævnt er effekten af vækst større, desto længere et tidsperspektiv der betragtes. For at sammenligne er derfor foretaget en tilsvarende beregning for den halve periode af de 100 år (1970-2019). I så fald kan tegner ændringen i fordelingsandel sig for godt en fjerdedel af fremgangen i disponibel indkomst (26,3 pct.), mens den direkte væksteffekt udgør mere end halvdelen (55,2 pct.) og samspilseffekten resten (18,5 pct.). Væksten spiller fortsat en klart dominerende rolle, selv om denne periode omfatter en voldsom udbygning af den danske velfærdsstat².

3. Omfordeling hæmmer væksten

Opgørelsen af kilderne (henholdsvis fordeling og vækst) til indkomststigningen hos de laveste indkomster tager udgangspunkt i den faktisk konstaterede vækst i disponible indkomster og ændringen i gruppens andele af indkomsterne.

Det er imidlertid et velkendt økonomisk teoretisk og empirisk fænomen, at fordelingspolitik påvirker væksten. Der er således et "trade-off" mellem fordeling og vækst. Øget omfordeling hæmmer væksten gennem mindre incitament til at investere, udbyde arbejdskraft og forbedre produktiviteten som følge af højere skattesatser og overførselsindkomster³. Det indebærer, at den økonomiske vækst har været mindre, end den ville have været i fravær af den forøgede omfordeling i løbet af det seneste 100 år. På samme måde påvirker omfordeling også indkomstdannelsen. Det er f.eks. en betingelse for at modtage en lang række overførselsindkomster, at modtageren ikke har erhvervsindkomster ved siden af. Omfanget af omfordeling har derfor været større end selve fremgangen i indkomstandelen for de laveste indkomster antyder. Udgifterne til indkomstoverførsler udgjorde 15,9 pct. af BNP i 2019.

² Der foreligger ikke statistik for indkomstfordelingen i 1970, og derfor er der taget udgangspunkt i de laveste 40 pct. af indkomsternes indkomstandel i 1965.

³ Hvis fordelingspolitikken ikke er efficient, kan der findes redskaber, som både øger omfordelingen og væksten. Et eksempel er en nedsættelse af elafgiften. Den omfattende omfordeling i velfærdsstater som Danmark indebærer imidlertid, at der er et samlet trade-off mellem fordeling og vækst.

Ifølge et studie af den empiriske litteratur (Bergh og Henrekson 2011), er der konsensus om, at øgede offentlige udgifter på 10 pct. af BNP hæmmer væksten i rige lande med $\frac{1}{2}$ -1 pct. om året. Der er grund til formode, at især udgifter til omfordeling hæmmer væksten, mens offentligt forbrug isoleret set kan have positive effekter (selv om litteraturen finder, at også offentligt forbrug hæmmer væksten, når de negative effekter fra finansieringssiden medregnes, jf. Brøns-Petersen 2017). Det er dog et centralt spørgsmål, om omfordeling på lang sigt reducerer vækstraten eller niveauet for BNP (således at den negative effekt på vækstraten ebber ud), når man betragter så lange tidsperioder, som der er tale om i dette notat. Derfor er det vanskeligt at bedømme effekten af fordelingspolitikken over den betragtede periode. I boksen er angivet et beregningseksempel for, hvad fordelingspolitikken kan medført i tab af økonomisk vækst.

Under forudsætning af, at fordelingspolitikken har reduceret den årlige BNP-vækst med 0,5 pct. i de seneste 50 år, svarer det til, at mindrevæksten har reduceret indkomstvirkningen af omfordeling for 1.-4. decil til omtrent halvdelen (46,8 pct.). Det indebærer en implicit pris på knap 7 kr. i tabt BNP per omfordelt krone efter 50 år. Efter det første årti var prisen blot 0,8 kr. i tabt BNP. At omkostningen vokser med tiden, illustrerer at der kan være en politisk tilskyndelse til at lægge vægt på relativt kortsigtede fordelingsgevinster på bekostning af langsigtede tab for den økonomiske vækst.

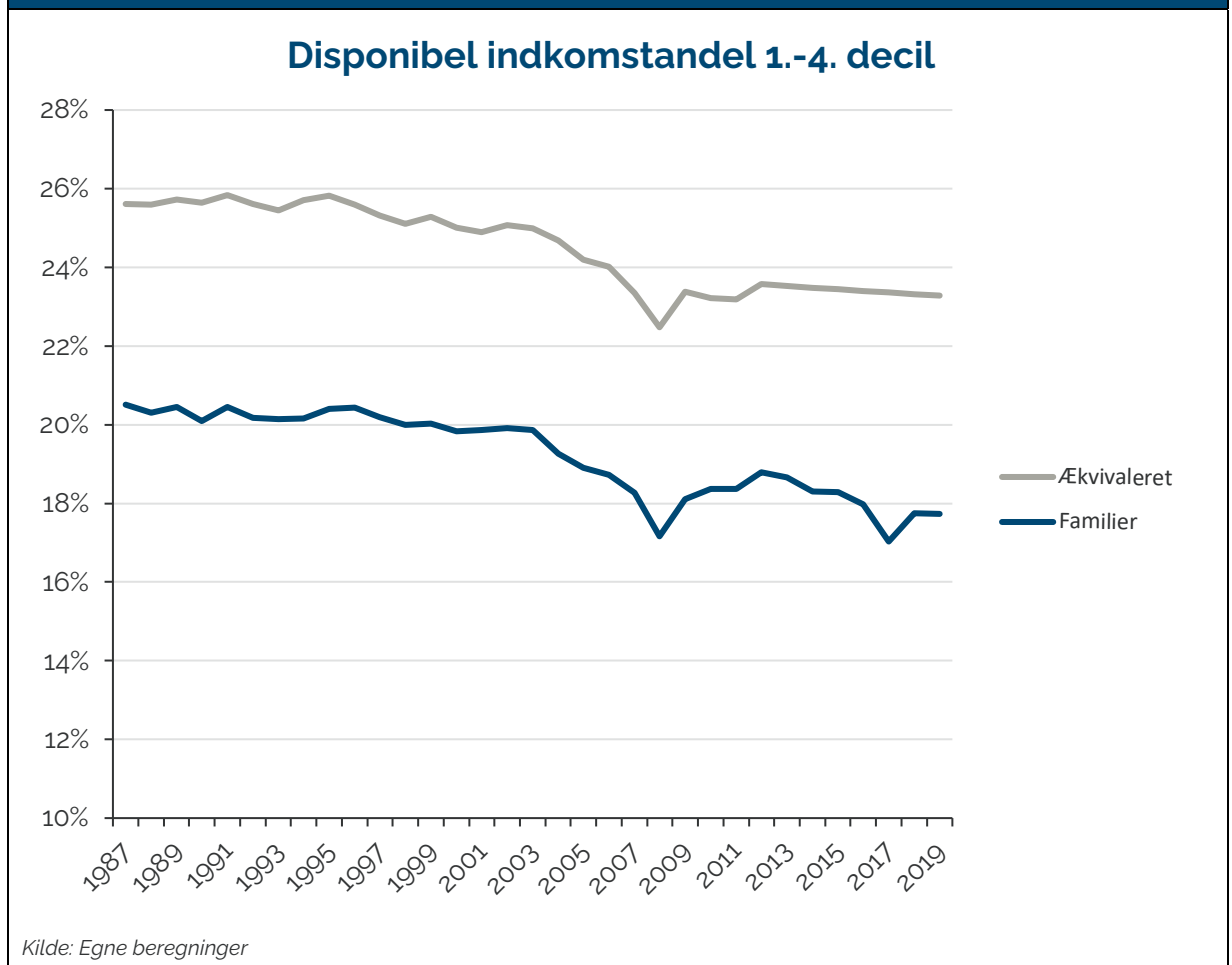
Det skal dog understreges, at beregningen her mest har karakter af et beregningseksempel. Den faktiske historiske udvikling i Danmark var således præget af en meget voldsom stigning i de offentlige udgifter til bl.a. fordelingspolitik i sidste halvdel af 1960'erne og 1970'erne og deraf følgende betydelige ubalancer i den offentlige økonomi. Det foranledigede reformer af bl.a. overførselssystemerne i perioden fra 1980'erne og frem til sidste valg.

4. Væksten i de laveste indkomsters indkomstandel er toppet for tre årtier siden

Fordelingspolitikken kan kun drive fortsat indkomstvækst for lavindkomsterne, så længe den skærpes, så gruppens indkomstandel vokser. Både økonomiske og politiske forhold kan imidlertid sætte en grænse for, hvor omfattende omfordelingen kan blive. Når samfundet når denne grænse, er det således også for lavindkomsterne kun muligt at øge levestandarden gennem økonomisk vækst.

I Danmark steg andelen som nævnt ved indførelsen og udbygningen af velfærdsstaten. De laveste fire decilers indkomstandel toppede imidlertid i begyndelsen af 1990'erne, således som det fremgår af figur 2.

Figur 2. 1.-4. decils andel af disponibel indkomst 1987-2019



Opgjort ækvivaleret lå toppunktet i 1995, mens det for ikke-ækvivaleret familieniveau lå i 1991. I den efterfølgende periode har den økonomiske vækst altså ydet et bidrag, som overstiger den samlede velstandsstigning.

5. Sådan er beregningerne foretaget

Beregningerne tager udgangspunkt i de sparsomme oplysninger, der foreligger om indkomstfordelingen for 100 år siden. Den er opgjort af Atkinson og Søgaard (2013) på grundlag af selvangivelsesoplysninger, jf. tabel 3. Denne kilde indebærer, at der er bedst statistik for toppen af indkomstfordelingen, og at der for den lave ende af indkomstfordelingen ikke findes en finere opdeling end de fire laveste deciler under ét. Indkomsterne er samtidig kun opgjort på familieniveau frem til 1965, hvor indkomstskattesystemet var familiebaseret.

Tabel 3. Historisk fordeling af disponible indkomster

Income deciles 1915-2010									
Tax unit:	Family					Individual			
	1915	1920	1935	1950	1965	1975	1990	2000	2010
D1-D4	13.5	8.9	10.5	13.6	12.5	11.5	17.1	17.6	15.9
D5	4.5	5.0	5.3	6.7	6.6	6.3	7.7	8.1	8.1
D6	4.8	6.8	6.7	8.5	8.6	8.9	9.6	9.5	9.5
D7	6.4	9.2	8.7	10.4	10.8	11.9	11.4	11.1	11.1
D8	9.1	12.4	11.9	12.6	13.5	14.4	13.3	12.8	13.0
D9	13.1	16.6	16.6	16.1	17.2	17.5	15.8	15.3	15.6
D10	48.5	41.1	40.2	32.2	30.9	29.5	25.1	25.7	26.9

Kilde: Atkinson og Sogaard (2013)

Det giver en særlig problemstilling, at dansk økonomi for 100 år siden var stærkt præget af 1. verdenskrig. Hansen (1984) opgør slet ikke nationalregnskabsstatistik for årene 1915-20. Det centrale er imidlertid ikke at sammenligne med atypiske år, men at afdække den generelle tendens gennem 100 årsperioden. Det er derfor valgt at beregne nationalregnskabsdata ud fra interpolation fra før- og efterkrigsperioden i Hansen (1984). Som det ses, var den opgjorte indkomstsandel for decil 1-4 lavest i netop 1920 (der eksisterer ikke data for andre år mellem 1915 og 1935). Det er forsigtigt valgt at anslå indkomstandelen for decil 1-4 til 10 pct. af den disponible indkomst.

Den disponible indkomst i 2019 er beregnet ud fra registerdata fra Danmarks Statistik for 2017 fremskrevet til 2019. Enheden er som udgangspunkt familieindkomsten for at kunne sammenligne med 1919 data, der som nævnt kun findes på familieniveau. Som en robusthedsanalyse er der imidlertid også sammenlignet med indkomstfordelingen i 2019 opgjort på ækvivaleret personniveau. Den gennemsnitlige disponible indkomst på familieniveau androg 373.262 kr. for hele populationen og 155.849 kr. for decil 1-4. På ækvivaleret individniveau udgjorde de to gennemsnit henholdsvis 269.096 kr. og 150.967.

Tabel 4. Disponible indkomster og indkomstandele

	Disponibel indkomst, familie baseret		Disponibel indkomst, ækvivaleret individniveau	
	kr.	Andel, pct.	kr.	Andel, pct.
2019				
Decil 1-4	155.849	16,7	150.967	22,4
Alle	373.262	100,0	269.096	100,0
1919				
Decil 1-4	18.746,25	10,0		
Alle	74.985	100,0		

Kilde: Egne beregninger

Danskernes samlede disponible indkomst er tilbageskrevet til 1919 med udviklingen i det private forbrug som opgjort af Hansen (1984) og for perioden efter 1970 af Danmarks Statistik. Det bygger på en præmis om, at privatforbruget på lang sigt må vokse i samme takt som den disponible indkomst⁴.

Det offentlige forbrug er i robusthedsanalysen tillagt de disponible indkomster. I 2019 er det offentlige forbrug opdelt i individuelt og kollektivt offentligt forbrug ifølge Danmarks Statistiks opgørelse (70,6 pct. er opgjort som individuelt forbrugt, mens resten tegner sig for 29,4 pct.). Det er forudsat, at alt offentligt forbrug i 1919 blev forbrugt kollektivt. Det kollektivt forbrugte offentlige forbrug er fordelt ens på befolkningen, dvs. at 1.-4. decil tegner sig for 40 pct. i både 1919 og 2019. Det individuelt forbrugte offentlige forbrug i 2019 er fordelt i overensstemmelse med fordelingen i (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2017), hvor 1.-4. decil tegner sig for 43,3 pct.

I beregningen af effekterne i den halve periode er taget udgangspunkt i de 40 pct. laveste indkomsters andel af de disponible indkomster i 1965, der jf. tabel 3 er det år, som ligger tættest på 1970, når det gælder familieindkomster. Netop i perioden 1965-70 blev velfærdsstaten udbygget betydeligt, så dette valgt giver en meget konservativ vurdering af vækstens betydning.

⁴ Der er ikke korrigeret for ændringer i familiestørrelse, således at der ikke opstår en isoleret effekt af ændret familiestørrelse.

4. Konklusion

Det er vanskeligt at opgøre den præcise indkomstudvikling over de seneste 100 år. Uanset usikkerheden (som i dette notat er valgt at komme fordelingspolitikens effekt til gode) er det imidlertid givet, at den direkte og indirekte effekt af økonomisk vækst har været markant større end effekten af fordelingspolitikken på den store stigning i lavindkomsternes levestandard gennem det sidste århundrede. Beregningerne i dette notat tyder på, at effekten af økonomisk vækst har været ti gange så kraftig som af fordelingspolitik.

Det understreger betydningen af økonomisk vækst, når det gælder den fremtidige velstandsudvikling. Som påpeget af Cowen (2021), er sikringen af økonomisk vækst af uovertruffen betydning for kommende generationer.

Referencer

- Atkinson, A B, og J E Søgaard. 2013. "The Long-Run History of Income Inequality in Denmark: Top Incomes from 1870 to 2010". *EPRU Working Paper*, 49.
- Bergh, Andreas, og Magnus Henrekson. 2011. "Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence". *Journal of Economic Surveys* 25 (december): 872–97. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2011.00697.x>.
- Brøns-Petersen, Otto. 2017. "30 Years of Tax Reforms: How Much Impact on Danish Growth?" I *Taxation in Crisis: Tax Policy and the Quest for Economic Growth*, redigeret af Dimitrios D. Thomakos og Konstantinos I. Nikolopoulos, 121–44. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-65310-5_6.
- Hansen, Svend Åge. 1984. *Økonomisk vækst i Danmark. Bd. 2: 1914 - 1983*. 3. udg. Publikation / Institut for økonomisk historie 6. København: Akademisk Forlag.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2017. *Fordeling og incitament 2017*. Kbh.

Denne analyse er en del af "Projekt 3%."

Projektet har til formål at identificere reformer, der kan hæve den økonomiske vækst i Danmark til 3 pct. årligt de næste ti år.

Projektet er støttet af Kraks Fond og af Novo Nordisk Fonden. (NNF21SA0070933).