

Tekjuskipting á Íslandi

Þróun og ákvörðunarvaldar

Ásgeir Jónsson
Ásta Herdís Hall
Gylfi Zoëga
Marta Skúladóttir
Tryggvi Þór Herbertsson

Hönnun kápu: Hunang ehf.

Prentun: Gutenberg

Tekjuskipting á Íslandi

Þróun og ákvörðunarvaldar

Höfundarréttur © 2001 Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

ISBN 9979-9045-2-6

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit	3
Myndalisti.....	5
Töflulisti.....	5
Formáli	7
Ágrip	9
1. Inngangur	21
2. Er tekjujöfnun æskileg?	25
2.1 Hugmyndir heimspekinnar um tekjujöfnuð	26
2.2 Afstaða Íslendinga til launamunar	28
2.3 Hagkvæmni og jöfnuður	33
3. Orsakir launamunar.....	37
3.1 Fullkomin samkeppni	39
3.2 Áhrif ófullkominnar samkeppni.....	41
3.3 Mismunur	42
3.4 Tekjudreifingin og áhrifavaldar hennar	45
4. Hagsveiflur og tekjuskipting.....	49
4.1 Óvissa og tekjuskipting.....	50
4.2 Hagstjórn og tekjuskipting	52
4.3 Aðstæður á Íslandi	53
4.5 Niðurstaða.....	60
5. Langtímaáhrifavaldar	61
5.1 Alþjóðavæðing.....	62
5.2 Tæknibreytingar.....	64
5.3 Fólksflutningar og fólksfjölgun	65
5.4 Stofnanir vinnumarkaðarins.....	66
5.5 Óútskýrðir þættir.....	69
6. Tekjuskipting í öðrum löndum.....	71
6.1 Mælingar á tekjuskiptingu fyrir allt mannkyn	71
6.2 Orsakir og eðli ójöfnuður á milli landa.....	74
6.3 Orsakir og eðli ójafnaðar innan landa	77
6.4 Staða Íslands	82

7. Tekjuskipting á Íslandi.....	85
7.1 Fjölskyldur.....	86
7.2 Höfuðborgarsvæðið og landsbyggðin	91
7.3 Langtíma-orsakaþættir	96
8. Ójöfnuður eftir búsetusvæðum.....	101
8.1 Ójöfnuður á höfuðborgarsvæðinu	102
8.2 Ójöfnuður á landsbyggðinni	105
8.3 Áhrifavaldar.....	108
9. Efnahagslegur hreyfanleiki.....	113
9.1 Stéttaskipting á Íslandi.....	114
9.2 Hvað skýrir kynjamismuninn?	120
9.3 Áhrif búsetu	126
10. Niðurstöður og tillögur.....	129
Viðauki A. Um tölfræðilegar aðferðir.....	141
Viðauki B. Gagnagrunnur	145
English Summary	147

Myndalisti

Mynd 2.1 Afstaða til spurningarinnar um hvort launamunur sé of mikill á Íslandi.....	30
Mynd 4.1 Breytileiki tekna eftir fimmundum í Bandaríkjunum, 1948–86.....	50
Mynd 4.2 Ójöfnuður og atvinnuleysi á Íslandi, 1970–99.....	54
Mynd 4.3 Fjöldi gjaldþrota og lausra starfa 1995–2000.....	54
Mynd 4.4 Vextir og atvinnuleysi.....	56
Mynd 4.5 Hlutdeild fjármagns í VLF og atvinnuleysi.....	57
Mynd 4.6 Atvinnuþátttaka fólks á aldrinum 16–24 ára á höfuðborgarsvæðinu.....	58
Mynd 6.1 Ójöfnuður í heiminum 1988 og 1993.....	72
Mynd 6.2 Ójöfnuður mældur með Ginistuðli í 94 löndum heims.....	81
Mynd 6.3 Samband sparnaðar og ráðstöfunartekna á Íslandi árið 1995.....	83
Mynd 7.1 Ójöfnuður hjá fjölskyldum og einstaklingum fyrir skatta og opinberar tilfærslur.....	88
Mynd 7.2 Ójöfnuður hjá fjölskyldum og einstaklingum eftir skatta og opinberar tilfærslur.....	89
Mynd 7.3 Vísitala ójafnaðar eftir fjölda fjölskyldumeðlima.....	90
Mynd 7.4 Ójöfnuður meðal 67 ára og eldri.....	91
Mynd 7.5 Þróun ójafnaðar á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni.....	92
Mynd 7.6 Atvinnutekjur á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni, meðaltekjur á landinu öllu eru jafnar 100 árið 1993.....	93
Mynd 7.7 Þróun tekna karla eftir skatta og opinberar tilfærslur eftir búsetu.....	94
Mynd 7.8 Þróun tekna kvenna eftir skatta og opinberar tilfærslur eftir búsetu.....	94
Mynd 7.9 Þróun ójafnaðar á landsbyggðinni.....	95
Mynd 7.10 Þróun ójafnaðar á höfuðborgarsvæðinu.....	96
Mynd 8.1 Ójöfnuður í þéttbýli á Íslandi, 2000.....	107
Mynd 8.2 Ójöfnuður í dreifbýli á Íslandi, 2000.....	108
Mynd 8.3 Tengsl fjölda framteljenda og breytinga á ójöfnuði.....	109
Mynd 8.4 Tengsl Ginistuðuls ársins 2000 og breytinga á ójöfnuði.....	109
Mynd 8.5 Tengsl breytinga á fjölda framteljenda og breytinga á ójöfnuði.....	110
Mynd 8.6 Samband breytingar á kvótahaldi per framteljanda og ójafnaðar, 1990–2000.....	111
Mynd A1 Lorenz-kúrfa.....	141

Töflulisti

Tafla 2.1 Hlutfall Íslendinga sem taldi launamun vera allt of mikinn árið 2001, eftir fylgi við stjórnmalaflokka.....	28
Tafla 2.2 Afstaða til launamunar, eftir aldri árið 2001.....	31
Tafla 2.3 Afstaða til launamunar í september 2001, skipt eftir starfsstéttum.....	32
Tafla 2.4 Afstaða til launamunar eftir menntun.....	32
Tafla 2.5 Afstaða til launamunar greint eftir fjölskyldutekjum svarenda.....	32
Tafla 3.1 Laun í nokkrum bandarískum framleiðslufyrirtækjum.....	46
Tafla 3.2 Laun í nokkrum íslenskum fyrirtækjum.....	47
Tafla 4.1 Atvinnuleysi eftir prófgráðum.....	58
Tafla 4.2 Atvinnuleysi meðal kvenna.....	59

Tafla 5.1	Samband ójafnaðar og stofnana vinnumarkaðar.....	67
Tafla 6.1	Heimsójöfnuður 1988 og 1993.....	71
Tafla 6.2	Ójöfnuður tekna í heiminum 1988 og 1993.....	73
Tafla 6.3	Svæðisbundinn ójöfnuður árin 1988 og 1993.....	73
Tafla 6.4	Samsetning Ginistuðla eftir landssvæðum 1988 og 1993.....	74
Tafla 6.5	Laun tíunda sem hlutfall af miðgildi launa í nokkrum löndum.....	79
Tafla 6.6	Dreifing ráðstöfunartekna og neyslu íslenskra heimila árið 1995.....	83
Tafla 7.1	Efnahagslegur ójöfnuður meðal einstaklinga, mældur með Ginistuðlum.....	86
Tafla 7.2	Efnahagslegur ójöfnuður meðal fjölskyldna, mældur með Ginistuðlum.....	87
Tafla 8.1	Tekjuskipting innan Íslands árið 2000.....	103
Tafla 9.1	Efnahagslegur hreyfanleiki á Íslandi, 1988–2000.....	115
Tafla 9.2	Efnahagslegur hreyfanleiki kvenna.....	117
Tafla 9.3	Efnahagslegur hreyfanleiki karla.....	118
Tafla 9.4	Mismunur á efnahagslegum hreyfanleika karla og kvenna.....	119
Tafla 9.5	Mismunur á efnahagslegum hreyfanleika kynjanna eftir búsetu, 1988–2000.....	121
Tafla 9.6	Efnahagslegur hreyfanleiki á landsbyggðinni, bæði kyn.....	124
Tafla 9.7	Efnahagslegur hreyfanleiki á höfuðborgarsvæðinu, bæði kyn.....	125
Tafla 9.8	Mismunur á efnahagslegum hreyfanleika á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu.....	126
Tafla B1	Tekjuskilgreining A.....	145
Tafla B2	Tekjuskilgreining B.....	146
Tafla B3	Tekjuskilgreining C.....	146

Formáli

Þetta rit er önnur haustskýrsla Hagfræðistofnunar um efnahagsmál, en fyrsta skýrsla stofnunarinnar í þessari ritröð kom út í nóvember á síðasta ári og fjallaði um viðskiptajöfnuð þjóða frá ýmsum hliðum. Nú er kastljósinu beint að tekjuskiptingu hérlandis en Íslendingar hafa ekki farið varhluta af þeirri umræðu sem átt hefur sér stað í heiminum undanfarin ár um misskiptingu auðs og tekna.

Það er staðreynd að ójöfnuður hefur aukist milli ríkra og fátækra landa á síðustu áratugum, jafnvel þótt sum hinna fátækari hafi náð að vinna sig upp í hóp ríkra landa. Ennfremur hefur ójöfnuður aukist innan margra vestrænna ríkja, sem af sumum hefur verið talinn fylgifiskur aukinna utanríkisviðskipta, frjálsari fjármagnsflutninga og markaðsvæðingar – sem í daglegu tali kallast alþjóðavæðing. Þannig hefur alþjóðavæðing mikil áhrif á mannauð því að ein tegund þekkingar verður verðlaus í kjölfar hennar en önnur hækkar í verði og tekjuskiptingin breytist – störf og atvinnugreinar úreldast. Starfsmenn sem áður gátu vel séð sér og sínum farborða eiga nú vart til hnífs og skeiðar, en illa launuð störf sem kröfðust mikillar menntunar hafa nú orðið eftirsótt og launin hækkað.

Í skýrslunni er ýmsum spurningum velt upp um stefnu ójafnaðar og ástæður hans og leitast er við að svara þeim í ljósi nýjustu hagfræðikenninga, svo sem í tengslum við alþjóðavæðingu og tækniframfarir. Lögð er rík áhersla á að tengja umfjöllunina íslenskum aðstæðum. Sérstaða landsins er dregin fram en einnig er reynt að meta áhrif alþjóðlegra þátta á tekjujöfnuð hérlandis. Þá eru einnig birtar niðurstöður af umfangsmiklum tölfræðilegum rannsóknum á ójöfnuði sem gerðar voru í tengslum við verkefnið. Fjallað er sérstaklega um tengsl búsetu, kynferðis, atvinnulífs, hagsveiflna og tekjuskiptingar. Einnig er efnahagslegur hreyfanleiki meðal Íslendinga skoðaður.

Rannsóknin var gerð á tímabilinu janúar til desember 2001. Margir hafa lagt hönd á plóginn við gerð þessarar skýrslu og eiga þeir þakkir skilið. Sérstakar þakkir fá starfsmenn ríkisskattstjóraembættisins þeir Indriði H. Þorláksson, Ævar Ísberg, Páll Kolbeins, Jón Zophoníasson og Bragi Leifsson og einnig Steingrímur Ari Arason og Gunnar Karlsson hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna fyrir ómetanlega aðstoð við að byggja gagnagrunn þann sem notaður var í rannsókninni. Einnig ber að þakka Sigurði Guðmundssyni hjá Þjóðhagsstofnun sem teiknaði kortin í 8. kafla og Sigurði Jóhannessyni hjá Samtökum atvinnulífsins og Sigurði Snævarr, borgarhagfræðingi fyrir margar góðar ábendingar. Þessir aðilar bera þó á engan hátt ábyrgð á villum sem kunna að leynast í skýrslunni eða skoðunum sem fram koma. Rannsóknin er styrkt af forsætisráðuneytinu.

Hagfræðistofnun, 30. desember 2000

Tryggvi Þór Herbertsson
forstöðumaður

Ágrip

Á síðustu áratugum hefur tekjuskíptingin orðið ójafnari í flestum iðnþróuðum ríkjum og er þessi þróun sérstaklega áberandi í Bretlandi og Bandaríkjunum. Þessar hröðu breytingar hafa kallað á rannsóknir hagfræðinga á hugsanlegum orsökum þeirra. Í ljós hefur komið að aukinn ójöfnuð má einkum rekja til meiri launamunar á milli faglærðra og ófaglærðra starfskrafta á vinnumarkaði. Af mörgum hefur þessi staðreynd verið rakin til alþjóðavæðingar og tækniframfara. En aukin viðskipti við vanþróuð ríki þar sem gnægð ómenntaðs vinnuafls á lágum launum er fyrir hendi er líkleg til þess að leiða til lækkunar á launum ófaglærðra starfsmanna í hinum ríkari löndum. Þetta samspil alþjóðavæðingar, menntunar og launa hefur verið orðað á þann hátt að þeir sem hafi þriðja heims menntun á Vesturlöndum uppskeri þriðja heims laun í kjölfar frjálsra utanríkisviðskipta. Ennfremur virðist sem tækniframfarir hafi aukið framleiðni menntaðs vinnuafls hlutfallslega meira en ómenntaðs á síðari árum, sem hefur komið fram í hærri umbun fyrir menntun og þar með enn breiðara launabili.

Ofangreindar línur eru í raun samantekt á þeirri alþjóðlegu umræðu sem farið hefur fram um ójöfnuð í tekjuskíptingu á síðustu áratugum. Því má samt velta fyrir sér hve vel þetta á við á Íslandi eða hvort einhverjir aðrir orsakavaldar liggi að baki breytingum á jöfnuði hérlandis. Rannsóknir á tekjuskíptingu eru þó ekki nýjar af nálinni hérlandis. Finnur Geirsson var frumkvöðull á þessu sviði, en í kándídatritgerð sinni við viðskiptadeild Háskóla Íslands árið 1977 kannaði hann breytingar á tekjuskíptingu á sjötta og sjöunda áratuginum. Þessu starfi hefur síðan verið fylgt eftir af Þjóðhagsstofnun undir umsjá Sigurðar Snævarr. Tilgangur þeirrar rannsóknar sem hér er kynnt til sögunnar er að greina orsakir og eðli tekjuskíptingar hér á Íslandi, auk þess að drepa fingri á helstu breytingar á henni síðustu árin. Til þess eru upplýsingar úr skattframtölum þjóðarinnar nýttar. Leitast er við að sinna jafnhliða úrvinnslu gagna og tölfræðirannsóknum, annars vegar, og hagfræðilegum skýringum og kenningum sem þeim tengjast, hins vegar. Ísland hentar að mörgu leyti vel fyrir slíkar rannsóknir, þar sem tiltölulega mikið af áreiðanlegum gögnum liggja fyrir sem ná til allrar þjóðarinnar.

Rétt er að vara lesendur við því þegar í byrjun að falla í þá freistni að leggja að jöfnu almenna velferð og jafna tekjuskíptingu. Það eru vitaskuld tengsl á milli þessara tveggja þátta, en hins vegar er vík á milli merkingar þeirra. Ginistuðullinn, sem notaður er sem mælikvarði á ójöfnuð, mælir t.d. ekki hve margir eru undir fátæktarmörkum eða hversu mikið erfiði fólk leggur á sig til þess að afla tekna sinna. Hægt er að hugsa sér samfélag þar sem allir eru jafn fátækir, almenn velferð er fremur rýr en samt sem áður mælist mikill jöfnuður. Í því tilviki leiðir meiri ójöfnuður til hærri meðaltekna, hærri skatttekna og aukins svigrúms til þess að veita aðstoð og betri almannagæði fyrir þá sem minna mega sín. Einnig er vert að minnast þess að í nútímasamfélagi getur fólk auðgast án þess að aðrir verði fátækari og hagfræðikenningar um hagvöxt leggja sérstaka áherslu á þátt menntunar, frumkvöðla, dagnaðar og útsjónarsemi við að skapa ný verðmæti og aukinn auð. Þannig að ef ójöfnuður eykst vegna þess að hagur sumra batnar en annarra stendur í stað en versnar ekki, er ekki hægt að segja með neinum rétti

að velferð hafi minnkað. Á sama hátt, ef lítið er til einstakra byggðarlaga, má vel sjá fyrir sér að aukinn jöfnuður sem stafar af brottflutningi hátekjufólks komi sér illa vegna þess að útsvarstekjur sveitarfélagsins dragast saman í kjölfarið.

Auk þess má benda á að hér eru aðeins árstekjur til skoðunar, en það sem skiptir vitanlega mestu máli fyrir almenna velferð eru ævitekjur. Nokkrir hópar, t.d. námsmenn, eru tekjulágir fyrrihluta ævinnar og bæta sér það upp með lánum sem síðan eru greidd upp síðar þegar námið skilar sér í hærri tekjum. Það er því hægt að sjá fyrir sér þá þversögn að mældur jöfnuður myndi aukast á Íslandi ef námslánakerfið yrði fellt niður og námsmenn neyddust til að vinna með námi, þar sem atvinnutekjur margra námsmanna myndu hækka í kjölfarið. En jafnframt myndi velferð minnka og einnig ævitekjur þeirra þar sem lengri tími líður þar til bókvitið kemst í askana og námi lýkur og margir myndu eflaust hrökklast frá námi.

En þó hlýtur orðið jöfnuður ávallt að hafa jákvæða merkingu og skírskota til þeirrar grundvallarhugmyndar að jafnræði verði að ríkja á milli þegnanna – að allir sitji við sama borð. Hins vegar verður að geta þess að hægt er að skilgreina jöfnuð með ýmsum hætti og viðhorf til tekjuskiptingar er mjög fjarri því að vera einsleitt en ræðst af lífssýn og stjórnmálaskoðunum þess sem fyrir svörum verður. Sumir vilja leggja áherslu á tekjutilfærslu til þess að jafna framfærslustigið, en aðrir á jöfnun tækifæra og síðan sé uppskorið eins og til var sáð. Þessi tvíþætti skilningur á jöfnuði skarast að sumu leyti en getur einnig verið í andstöðu, þar sem alger lífskjarajöfnuður gengur gegn jöfnun tækifæra, en um þetta er nánar fjallað í 2. kafla.

Eins og lesendur verða áskynja við lestur þessa rits þá koma niðurstöður rannsóknarinnar nokkuð á óvart. Þannig virðast breytingar á íslenskri tekjuskiptingu vera öðrum lögmálum undirorpnar en gerist erlendis. Á sama hátt koma fram áhugaverð landfræðileg mynstur þegar tekjuskiptingin er greind niður eftir landshlutum. Einnig benda niðurstöður til þess að skýr og athyglisverður munur sé á efnahagslegum hreyfanleika kynjanna.

Helstu niðurstöður

Í tengslum við þessa rannsókn gerði Gallup-IMG skoðanakönnun á afstöðu Íslendinga til launamunar á Íslandi í september á síðasta ári og er hún birt í 2. kafla. Samandregið virðist afstaða landsmanna fara eftir aldri, tekjum, menntun og starfsstétt og einnig eftir almennu efnahagsástandi, atvinnuleysisstigi og þar með dreifingu tekna á hverju ári. Einnig virðist afstaða til launamunar mjög fara eftir því á hvorum væng stjórnmálanna aðspurðir eru. Þannig töldu 67% vinstri-grænna *launamun vera allt of mikinn* á Íslandi, 57% framsóknarmanna, 49% stuðningsmanna Samfylkingarinnar og 41% sjálfstæðismanna.

Þá benda niðurstöðurnar til þess að einstaklingar hafi ekki áhyggjur af ójafnri dreifingu tekna svo fremi sem þeir standa hátt í tekjustiganum sjálfir eða sjá fram á að klífa hann í framtíðinni. Vel menntað og ungt fólk gerir sér vonir um hærri tekjur í framtíðinni og

þeir sem þegar hafa klifið þennan stiga hafa sömuleiðis yfir litlu að kvarta. Fólk hefur enn fremur meiri áhyggjur af ójöfnuði þegar ástand á vinnumarkaði versnar, atvinnuleysi eykst og tekjudreifingin breikkar. Þetta stafar að öllum líkindum af því að orsakir aukins ójafnaðar á krepputímum eru lægri tekjur á botni tekjudreifingarinnar.

Á Íslandi eru ekki sjáanleg sterk áhrif tæknibreytinga og alþjóðaviðskipta á tekjuskiptinguna nema þá helst að *nýja hagkerfið* svokallaða (framfarir í tölvum og fjarskiptum) hafi styrkt höfuðborgarsvæðið á kostnað landsbyggðarinnar sem búsetusvæðis. Um þetta er fjallað í 7. kafla. Ef litið er til þéttbýlissvæða á Íslandi, eins og gert er í 8. kafla, er vel sýnilegt að töluverð fylgni er á milli meðaltekna og ójafnaðar. Frá miðjum tíunda áratuginum hefur ójöfnuður minnkað úti á landi en aukist á höfuðborgarsvæðinu og meðallaun þar hafa jafnframt vaxið mun hraðar en annars staðar á landinu.

Ef hins vegar er litið til landsins í heild virðist sem breytingar á dreifingu atvinnutekna ákvarðist að verulegu leyti af þróun efnahagsmála. Uppsveiflur virðast koma tekjulágum fremur vel þar sem ójöfnuður minnkar yfirleitt, en aftur á móti virðist ójöfnuður aukast þegar efnahagslæggðir ganga yfir landið. Þetta á sérstaklega við ef litið er til allra sem eru á vinnumarkaði eins og gert er í skýrslum Þjóðhagsstofnunar. Þannig var ójöfnuður tiltölulega mikill á kreppuárunum í lok valdatíma Viðreisnarstjórnarinnar og hið sama átti við á árunum 1982–83 þegar atvinnuleysi jókst vegna ytri áfalla. Það ætti því ef til vill ekki að koma á óvart að ójöfnuður skuli hafa aukist á milli áranna 1988 og 1994, en það er sú efnahagslæggð sem þessi rannsókn nær yfir. Færa má rök að því að þetta stafi bæði af auknu atvinnuleysi og minni hvata til atvinnuleitar hjá mörgum hópum í kjölfar þess að rauntekjur lækkuðu og jaðarskattar hækkuðu eins og nánar er fjallað um hér að neðan. Þetta hafði þær afleiðingar að ákveðnir þjóðfélagshópar sáu sér ekki hag í því að vera á vinnumarkaði. Hér er einkum um að ræða fólk með litla menntun og einkum og sér í lagi konur með ung börn á sínu framfæri. Sökum töluverðs kostnaðar við dagheimilisvistun barna standa konurnar frammi fyrir háum föstum kostnaði við atvinnuþátttöku sem getur í mörgum tilvikum orðið til þess að betra er heima setið en af stað farið.

En þessi aukning ójafnaðar stafar þó ekki eingöngu af hærri atvinnuleysi heldur virðist sem einstaklingar í neðri helmingi tekjudreifingarinnar þurfi að reiða sig mun meira á yfirvinnugreiðslur sem síðan lækka þegar syrtir í álinn. Ójöfnuður hefur síðan aukist lítillega eftir 1995. Þetta bendir því til þess að þær miklu kerfisbreytingar á íslensku efnahagslífi sem áttu sér stað eftir 1989 hafi aukið ójöfnuð varanlega á Íslandi. Þetta kemur fram með breiðara launabili á milli menntaðs og ómenntaðs starfsfólks, á svipaðan hátt og gerst hefur erlendis, og gæti ef til vill verið fylgífiskur tæknibreytinga. Einnig virðist frelsi á fjármagnsmörkuðum skipta máli, en þegar tekið hefur verið tillit til fjármagnstekna, (þ.e. atvinnu- og fjármagnstekjur lagðar saman), þá hefur ójöfnuður farið vaxandi síðustu ár þrátt fyrir yfirstandandi efnahagsuppsveiflu.

Töluvert önnur mynd kemur í ljós ef skattar og bætur ríkisins eru teknar með í reikninginn. Þannig jókst jöfnuður í tekjum eftir skatta á milli árunna 1989–94 þrátt fyrir að ójöfnuður atvinnutekna ykist á sama tíma. Þetta stafar líklega einna helst af hækkun tekjuskatts á greindu tímabili, en einnig varð tekjutenging bóta og ýmissar aðstoðar ríkisins mjög almenn á þessum tíma. Af sömu orsökum hefur ójöfnuður eftir skatta og skyldur aukist um leið og tekjutenging bóta hefur verið minnkuð á síðari árum.

Það er einnig athyglisvert að reikna út jöfnuð eftir fjölskyldum. Í raun og veru gefur það mun réttari mynd heldur en að miða við einstaklinga, þar sem fjölskyldan er megin neyslueining samfélagsins og einstakir fjölskyldumeðlimir njóta oft tekna hver annars. Ef annar makinn er til að mynda tekjuhár er það mögulegt að hinn makinn dragi úr vinnuframlagi sínu til þess að geta sinnt heimili eða öðrum hugðarefnum. Aukinheldur er það ljóst að millifærslukerfi ríkisins hefur miðast við fjölskyldur fremur en einstaklinga, svo sem barnafjölda, og tekjutengingar hafa gengið í kross þar sem tekjur annars makans hafa dregið úr bótahæfi hins. Líklegt er að slík afskipti hafi áhrif á verkaskiptingu hjóna og þá sérstaklega atvinnuþátttöku kvenna. Það kemur því ekki á óvart að mældur ójöfnuður í tekjum fjölskyldna er töluvert minni en ójöfnuður í tekjum einstaklinga. Ennfremur að jöfnuður í fjölskyldutekjum jókst verulega eftir 1990 þegar velferðarkerfi ríkisins var í auknum mæli tekjutengt og hefur aukist síðan í kjölfar þess að tekjutengingar hafa verið afnumdar. Það sem einnig vekur athygli er að þrátt fyrir að tilvist fjármagnstekna verði til þess að auka ójöfnuð á milli einstaklinga verður hún til þess að auka jöfnuð fjölskyldutekna. Það gerist líklega vegna þess að fjölskyldusparnaður er oft á nafni annars makans þótt bæði hjónin muni síðan njóta hans.

Þá má einnig benda á að auknar tekjutengingar eftir 1989 virðast hafa því meiri áhrif til jafnaðar eftir því sem fjölskyldurnar eru stærri. Með öðrum orðum, ójöfnuður er minni meðal fjögurra manna fjölskyldna en tveggja manna svo dæmi sé tekið. Þetta á rætur sínar að rekja til þess að tekjujöfnun ríkisvaldsins miðast að stórum hluta við barnafjölda en einnig er töluvert meiri misleitni á milli fámennra fjölskyldna. Til dæmis getur tveggja manna fjölskylda bæði samanstðið af barnlausu pari, þar sem báðir einstaklingar leggja fram fullt framlag á vinnumarkaði, og síðan einstæðu foreldri með barn sem hefur skerta tekjumöguleika.

Ef litið er til tekjuskiptingar á Íslandi miðað við það sem gerist í öðrum löndum er ljóst að hér er jöfnuður með því mesta sem þekkist í heiminum. Þegar ójöfnuður er reiknaður eftir alþjóðlegri forskrift, með aðstoð neyslukannana Hagstofunnar, kemur í ljós að aðeins Slóvakía hefur meiri jöfnuð en Ísland þegar litið er til niðurstaðna Alþjóðabankans fyrir 94 lönd.

Mestur ójöfnuður á landinu eftir skatta og tilfærslur á Íslandi er á Seltjarnarnesi og þar jókst ójöfnuður einnig mest frá árinu 1990 eða um 25%. Þetta stafar þó ekki af fátækt, þvert á móti er orsakirnar að finna í miklum innflutningi efnaðs fólks til bæjarfélagsins

á síðasta áratug. Mestur jöfnuður á landinu var í Vík í Mýrdal. Þar fara saman lágar meðaltekjur, mikill brottflutningur fólks (15,3% árin 1990–2000) og jöfnuður í dreifingu tekna. Þessi dæmi sýna að aukinn jöfnuður þarf í sjálfu sér ekki alltaf að vera af hinu góða. Þegar einstaklingar með háar tekjur flytjast á brott frá Vík þá lækka meðaltekjur og jöfnuður eykst. Þegar slíkir einstaklingar flytjast til Seltjarnarness þá hækka tekjur og jöfnuður minnkar. En skatttekjur lækka á Vík en hækka á Seltjarnarnesi svo færa má gild rök að því að almenn velferð aukist á Seltjarnarnesi en minnki á Vík. Mesti jöfnuðurinn á höfuðborgarsvæðinu var í Efra-Breiðholti (póstnúmeri 111). Mjög fáir tekjuháir einstaklingar búa í Efra-Breiðholti og lægsti tekjuhópurinn er tiltölulega tekjuhár. Þannig hafa þeir 10% tekjuhæstu á Seltjarnarnesi um 2–3 sinnum hærri meðaltekjur en þeir 10% tekjuhæstu í Efra-Breiðholti.

Ef litið er til þeirra tíu sveitarfélaga sem mestan ójöfnuð hafa þá vekur það athygli að sjö af þeim eru sjávarbyggðir. Orsakir mikils ójafnaðar innan sjávarbyggða má líklega rekja til þess að sjósókn er alla jafna hálaunavinna. Í smáum byggðum, svo sem á Skagaströnd eða Ólafsfirði, verður afleiðingin sú að hópur tekjuhárra einstaklinga er fyrir hendi ásamt þeim sem vinna í fiskvinnslu eða sinna almennri þjónustu. Ójöfnuður í sjávarplássum á einnig rætur að rekja til tekjumunar karla og kvenna, sem skýrist líklega af því sjómennska er alla jafna stunduð af karlmönnum. Mun minni ójöfnuður er í bæjarfélögum þar sem sjávarútvegur er tiltölulega lítill hluti atvinnustarfseminnar eða er alls ekki stundaður. Bæjarfélög eins og Selfoss, Borgarnes, Hveragerði og Sauðárkrókur eru dæmi um fremur stór bæjarfélög þar sem jöfnuður er einna mestur á landinu. Þetta má líklega rekja til þess að ekki eru hendi aðgreindir vinnumarkaðir innan hvers bæjarfélags, allflestir bæjarbúar eru færir um að gegna langflestum þeim störfum sem bjóðast innanbæjar. Þetta takmarkar svigrúm til misskiptingar launa á milli einstaklinga.

Í það heila var dreifing tekna mjög svipuð á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni. Hins vegar er margvíslegur munur fyrir hendi, sem einkum má rekja til búsetu og kynferðis. En ef þessum byggðarlögum er öllum blandað saman þá kemur út tekjudreifing (eftir skatta og millifærslur hins opinbera) sem er mjög svipuð þeirri sem finnst á höfuðborgarsvæðinu, þó reyndar hafi leiðir skilið á síðustu árum. Einnig kemur í ljós að meiri ójöfnuður er á milli karla á höfuðborgarsvæðinu en karla á landsbyggðinni og hið sama á við um konur. Hins vegar er meiri munur á tekjum karla og kvenna úti á landsbyggðinni. Þannig er breytileiki innan hvors kyns minni úti á landi en kynjamunurinn meiri og þessir tveir þættir vega hvor á móti öðrum.

Könnun á efnahagslegum hreyfanleika, sem kynntur er til sögunnar í 9. kafla, leiddi í ljós athyglisverðar niðurstöður. Í ljós kom að kynjamunur er mjög skýr í gögnunum. Karlar voru þannig líklegri til þess að haldast í efstu tekjuþrepunum yfir allt tímabilið 1988–2000. Þannig voru 50,9% líkur á því að karl héldist í efsta tekjuþrepi yfir allt tímabilið en einungis 36,3% líkur á því að kona héldist í sama tekjuþrepi. Karlar höfðu einnig vinninginn fyrir næstu þrjú tekjuþrep. Konur voru líklegri til þess að haldast í neðri tekjuþrepunum. Þannig voru 23,2% líkur á því að kona héldist í neðsta tekjuþrepi

samanborið við 11,5% líkur fyrir karla. Að lokum voru karlar líklegri til þess að hækka sig um tekjuþrep en konur. Þessi síðasta niðurstaða er óháð því í hvaða tekjuþrepi einstaklingarnir voru árið 1988. Karl í næstefstu tekjutíund árið 1988 hafði 22% líkur á því að komast í hæsta tekjuþrep árið 2000 en sambærilegar líkur fyrir konur voru 15%. Þá kom í ljós að forskot karla í efri hluta tekjudreifingarinnar var meira á höfuðborgarsvæðinu en úti á landsbyggðinni. En í það heila tekið hefur hreyfanleiki upp á við minnkað úti á landi samanborið við höfuðborgarsvæðið á síðustu sex árum, enda hafa meðallaun hækkað mun meira á suðvesturhorninu en á landsbyggðinni á þessum tíma.

Til þess að kanna enn frekar orsakir kynjamismunarins var efnahagslegur hreyfanleiki reiknaður sérstaklega fyrir yngri árgangana. Þegar efnahagslegur hreyfanleiki er reiknaður fyrir karla og konur sem voru á aldrinum 25-35 ára árið 1988 kemur í ljós að kynjamismunurinn er enn meiri en fram kemur í töflu 9.4. Þannig eru 13% meiri líkur á því að karl í þessum hópi rífi sig upp úr neðsta tekjuþrepinu á árunum 1988-2000, sambærilegar líkur eru 17% fyrir næstneðsta þrepið og 9% fyrir næstefsta þrepið. Það eru einnig 11% meiri líkur á því að kona í efsta tekjuþrepi árið 1988 falli neðar í tekjustigann.

Þessar niðurstöður kunna að koma nokkuð á óvart í ljósi þess að ungar konur eru að meðaltali betur menntaðar en hinar eldri sem ætti að koma þeim til góða á vinnumarkaði. Hins vegar er jafnljóst að það eru einmitt þessir yngri árgangar sem voru á barneignaraldri árin 1988-2000. Af þessum sökum eru niðurstöðurnar túlkaðar á þann veg að þær styðji tilgátur um neikvæð áhrif barneigna kvenna á efnahagslegan hreyfanleika þeirra.

Tillögur að stefnumörkun

Í rannsókninni koma fram nokkrar vísbendingar um bresti eða vandamál sem gagnlegt væri að stjórnvöld hefðu í huga við stefnumótun framtíðar. Ávallt þarf þó að hafa í huga að varlega þarf að fara í sakirnar þar sem vera kann að lækningin verði verri en sjúkdómurinn. Því ber að skilja orð okkar sem fræðilegar ábendingar fremur en ákall til ríkisafskipta.

Fyrsta tillaga:

Skilið verði á milli tekna og gjalda ríkisins með einfaldri reglu sem gerir ráð fyrir föstum og stöðugum vexti ríkisútgjalda sem taki t.d. mið af langtímahagvexti en sé óháður tekjuflökti vegna skammtímahagsveiflna.

Í ljósi niðurstaðna þessarar skýrslu er áriðandi að ítreka nauðsyn sveiflujöfnunar, þar sem efnahagssveiflur koma fremur illa við tekjulága. Sveiflukennd afkoma þeirra einstaklinga sem eru í neðstu tekjuþrepunum veldur því að hvati til atvinnuþátttöku

minnkar þegar að kreppir í efnahagsmálum. Ennfremur er það reynslan úr síðustu niðursveiflu að ómenntaðir og tekjulágir eru líklegri til þess að verða atvinnuleysi að bráð. Af þessum tveim ástæðum eykst ójöfnuður atvinnutekna verulega þegar að kreppir í efnahagslífinu og það felur í sér aukakostnað vegna efnahagsstöðugleika, sem er yfirleitt ekki tekinn með í reikninginn þegar fjallað er um hagsveiflur. Mjög hefur verið fjallað um mikilvægi þess að beita reglum í peningamálastjórnun til þess að tryggja verðstöðugleika og þar með að koma í veg fyrir þenslu. Verðbólguþröskurmið, sem Seðlabanki Íslands hóf að fylgja á síðasta ári, er dæmi um það hvernig viðbrögð ríkisvaldsins við verðhækkunum hafa verið gerð sjálfvirk með reglusetningu. Í því felst ekki vantraust á dómgreind þeirra sem hafa vald til þess að beita peningamálaaðgerðum heldur er aðeins verið að koma viðbrögðum í fyrirsjáanlegan og fastan farveg sem er óháður pólitískum sviptingum. Sú spurning blasir nú við hvort ekki þurfi að beita svipaðri reglusetningu í ríkisfjármálum til þess að byggja þensluvörn inn í efnahagslífið. Jöfnun hagsveiflna hlýtur því að vera ofarlega á forgangslista stjórnvalda og nauðsynlegt að huga að öllum mögulegum úrbótum á beitingu hagstjórnartækja.

Önnur tillaga:

Dregið verði úr jaðarsköttum með minnkun tekjutenginga og lækkun skatthlutfalls.

Tekjutengingar jukust mikið á Íslandi um og eftir 1990, en síðustu ár hefur mátt merkja viðleitni stjórnvalda til þess að afnema þær. Þessi skýrsla gefur tilefni til þess að hvetja til þess að enn lengra verði gengið í þá átt með því að lækka skatthlutfallið í stað þess að hækka persónufrádrátt og einnig afnema sérstakar undanþágur til hátekjuhópa, svo sem sjómannafrádráttinn.

Það er í sjálfu sér óumdeilt að tekjutengingar og hátt skatthlutfall tekjuskatta auka jöfnuð, svo lengi sem undanskot frá skatti eru ekki útbreidd. Það er ennfremur álit flestra að millifærslur frá ríkum til fátækra séu ekki aðeins æskilegar heldur bráðnauðsynlegar. Hins vegar má velta því fyrir sér hvort jöfnuður sem fenginn er með þessum hætti sé ávallt eftirsóknarverður. Há jaðarskattlagning sem stafar af háu skatthlutfalli og tekjutengingum letur fólk á vinnumarkaði og þá einkum þá sem eru í lægri tekjuþrepum. Ástæðan er einfaldlega sú að hver aukavinnustund skilar nálægt því engu í ráðstöfunartekjum vegna þess að skattar og skerðing bóta koma á móti. Af þessum sökum getur há jaðarskattlagning komið ákveðnum hópum í fátæktargildru og skotið loku fyrir efnahagslegan hreyfanleika og dregið úr sjálfsbjargarviðleitni fólks.

Há jaðarskattlagning getur einnig lamað efnahagslegan hreyfanleika kvenna sem ef til vill draga sig af vinnumarkaði vegna þess að ráðstöfunartekjur heimilis hnikast nær ekkert til þótt þær sækja á vinnumarkað vegna skatta, skerðingar barnabóta og kostnaðar við dagvistun barna.

Skattaafslættir, eins og sjómannafrádrátturinn, hafa öfug áhrif á jöfnuð tekna þar sem sjómenn eru alla jafna hátekjustétt. Ennfremur er nefndur frádráttur barn síns tíma og röksemdir fyrir tilvist hans (skortur á sjómönnum til þess að manna flotann) eru ekki lengur til staðar. Eins og staðan er nú er þessi frádráttur lítið annað en niðurgreiðsla á launakostnaði útgerðarmanna. Af þessum ástæðum ber að afnema sjómannafrádráttinn og nýta svigrúmið til þess annaðhvort að lækka skatthlutfallið almennt eða styrkja lágtækjuhópa.

Þriðja tillaga:

Hvetja ætti til aukinnar og almennari menntunar með sérstökum menntunarstyrkjum og auknu framboði og fjölbreytni náms.

Menntun er mikilvægur mótur fyrir efnahagslegan hreyfanleika, þar sem fólk getur fært sig úr neðri þrepum tekjuskiptingarinnar með þekkingu og dugnaði. Hærra menntunarstig er einnig til þess fallið að minnka ójöfnuð og stafar það af tvennu: Í fyrsta lagi verður velsæld almennari eftir því sem fleiri ganga menntavegin og uppskera hærri laun. Í öðru lagi hækka laun þeirra sem ófaglærðir eru eftir því sem framboð ófaglærðs starfsfólks minnkar, svo lengi sem eftirspurn fyrirtækja eftir vinnuafli er stöðug. Með öðrum orðum, því fleiri sem færa sig úr hópi ófaglærðra í hóp faglærðra, þeim mun hærri verða launin hjá þeim ófaglærðu sem eftir sitja. Af þessum sökum er ójöfnuður mestur í heiminum í þeim löndum þar sem menntun telst til forréttinda tekjuhárna og obbi vinnuaflsins keppir um störf sem krefjast lítillar eða engar menntunar og hver býður launin niður fyrir öðrum.

Mikilvægt er að taka fram að hér er ekki aðeins átt við háskólanám eða bóknám. Það er rétt eins mikilvægt að styðja við ýmiss konar verknám eða annað nám sem dregur björg í bú fyrir þann einstakling sem þess aflar sem og efnahagslífið í heild. Ísland hefur verið að dragast aftur úr hvað varðar hlutfall menntaðra af vinnuaflinu, en þrátt fyrir að menntun hafi orðið almennari hérlandis hefur sú þróun gengið mun hægar en að meðaltali í löndum OECD, sem sést á töflunni.

Hlutfall þeirra sem höfðu lokið framhaldsnámi eftir grunnskóla árið 1999

	Aldurshópur				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Ísland	56%	64%	59%	53%	40%
Meðaltal OECD	62%	72%	66%	58%	45%
Munur	6%	8%	7%	5%	5%

Heimild: OECD

Af töflunni sést að munurinn á milli kynslóða hefur verið að vaxa á síðustu árum. Hlutfall yngstu kynslóðanna (25–34) hérlandis sem hefur aflað sér framhaldsmenntunar eftir grunnskóla er lægra miðað við meðaltal OECD, heldur en raunin var með eldri kynslóðir. Þetta er alvarleg þróun sem ekki aðeins kann að rýra verðmætasköpun hérlandis þegar fram líður heldur er einnig líklegt að ójöfnuður vaxi og efnahagslegur hreyfanleiki minnki vegna þess.

Þær tillögur sem hér eru settar fram hljóða upp á aukna menntastyrki, sem t.d. gætu hvatt ungt fólk til þess að fara í starfsnám. Líklega má sjá fyrir sér aðrar leiðir sem vert væri að fara samhliða, en nánari útfærsla á þessu atriði er látin öðrum eftir.

Aðrar almennar tillögur skýrslunnar eru:

- Að búa þannig um hnútana að fjarvistir kvenna vegna barnsburðar trufla sem minnst framgang þeirra á vinnumarkaði, t.d. með aukinni aðstoð við barnafjölskyldur.
- Að viðhalda sveigjanleika á vinnumarkaði til þess að tryggja efnahagslegan hreyfanleika og auðvelda fyrirtækjum að þjálfa ungan og ófaglærðan starfskraft.
- Að jafna aðstöðu til náms á landsbyggðinni með sérstökum námsstyrkjum og auknu námsframboði í dreifbýli.

Ofangreindar tillögur eru mjög almennar enda erfitt að benda á naglfastar áætlanir til úrbóta í þessum málum. Það er ljóst að sá mikli munur sem virðist vera á efnahagslegum hreyfanleika kynjanna bendir til þess að framgangur karla og kvenna á vinnustað sé með mismunandi hætti. Karlar eiga auðveldara með að feta sig upp launastigann og þeir eiga sömuleiðis auðveldara með að halda sér í efstu tekjubreppunum. Konur virðast hins vegar færast niður á við í tekjudreifingunni og þær festast fremur í neðri þreppunum. Leggja verður áherslu á að niðurstöður okkar gefa ekki tilefni til að álykta um kynjamisrétti á vinnumarkaði. Slíkt misrétti gæti þó verið ein hugsanleg orsök þeirra tölfræðilegu niðurstaðna sem hér liggja fyrir, en alls ekki sú eina mögulega. Í vinnumarkaðshagfræði er alþekkt að konur sem hverfa tímabundið af vinnumarkaði vegna barneigna fái að meðaltali lægri laun að barneignarfríi loknu. Slíkt getur valdið því að þær muni hafa lægri laun en sambærilegir karlar í langan tíma eftir að vinna er hafin að nýju. En væntingar um barneignarleyfi og fjarvistir vegna barnauppeldis geta einnig haft það í för með sér að vinnuveitendur sjái hag sínum betur borgið með því að veðja á karlmenn þegar kemur að starfsþjálfun og framgangi starfsmanna. Þannig er mismunur launa og launaframgangs kynjanna af margs konar rótum sprottinn. Hærra hlutfall kvenna í hlutastarfi skiptir einnig máli í þessu samhengi. Við útreikning á efnahagslegum hreyfanleika er ekki tekið tillit til vinnustunda. Þannig eru einstaklingar í hlutastarfi flokkaðir í hóp tekjulægri einstaklinganna. Vegna þess að slíkir einstaklingar eru ólíklegir til þess að bæta tekjur sínar verulega þá hafa þeir minni efnahagslegan

hreyfanleika upp á við innan tekjudreifingarinnar. Þar sem konur eru hér í miklum meirihluta þá skekkir þetta nokkuð myndina þeim í óhag.

Við þessu er hægt að bregðast með því að lækka jaðarskattlagningu eins og að ofan er lagt til, en einnig með því að reyna að bjóða fram aðstoð við barnauppeldi sem gerir konum kleift að koma með meiri krafti inn á vinnumarkaðinn eftir barneignarleyfi, æski þær þess.

Það er ljóst að sveigjanleiki á vinnumarkaði skiptir miklu til þess að forða atvinnuleysi á niðursveiflutímum, en hér kemur fleira til. Hægt er að nota hugtakið menntun um þá starfsþjálfun sem fer fram innan fyrirtækjanna. Þess vegna er einnig mikilvægt að tryggja inngöngu í skóla atvinnulífsins þannig að fyrirtækin hafi hvata til þess að taka að sér þjálfun fólks sem kys að ganga ekki formlegan menntaveg og á frekar á hættu að verða atvinnuleysi að bráð. Oft og tíðum renna fyrirtækin blint í sjóinn þegar þau ráða slíkan starfskraft sem hefur ekki áður fengið tækifæri til þess að sanna sig.

Það verður t.d. gert með því auðvelda fyrirtækjum að ráða og reka fólk, en einnig að varast að hækka lágmarkslaunin of mikið. En of mikil hækkun lágmarkslauna er jafngilt því að hækka þjálfunarkostnað fyrirtækja á óreyndu starfsfólki, sem skilar lægri afköstum þar til þjálfunin er afstaðin. Hér er vert að huga að samspili menntunar og launakerfa. Við slíkar aðstæður er oft hagkvæmt að reiða sig á launakerfi þar sem umbun er tengd erfiði. Slíkt launakerfi býður þó heim óvissu um framtíðartekjur sem yfirleitt verða sveiflukenndar. Mikilvægt er að hafa í huga að slitrótt atvinnuþátttaka og langvarandi atvinnuleysi verða þá í flestum tilvikum til þess að draga úr mannauðsmýndun, framgangi og ævitekjum.

Að síðustu hefur komið í ljós ýmiss konar mismunur á tekjum á höfuðborgarsvæðinu, annars vegar, og á landsbyggðinni, hins vegar. Meðaltekjur á höfuðborgarsvæðinu hafa hækkað stöðugt á meðan meðaltekjur á landsbyggðinni hafa farið lækkandi. Tekjudreifing á landsbyggðinni er svipuð, þ.e.a.s. ójöfnuður er svipaður, og á höfuðborgarsvæðinu. Hins vegar er mun meiri ójöfnuður í sjávarbyggðum en til sveita og í bæjum inni í landi. Sömuleiðis stafar ójöfnuður í sjávarbyggðum fyrst og fremst af því að meðaltekjur karla eru töluvert hærri en meðaltekjur kvenna. Hér er á ferð hefðbundin kynjaskipting á milli fiskveiða og –vinnslu. Tekjuháir karlar eru fastari í sessi á höfuðborgarsvæðinu en sambærilega lánsamir karlmenn á landsbyggðinni. Þeir eiga einnig hægara um vik að bæta hag sinn enn frekar. Óviss og sveiflukennd afkoma í sjávarútvegi kemur hér sennilega við sögu.

Ekki er víst að hér séu á ferð brestir eða brotalamir í dreifingu tekna. Hins vegar benda lækkandi meðaltekjur á landsbyggðinni til þess að annaðhvort sé velmenntað fólk að flýja af landsbyggðinni til höfuðborgarinnar eða að kjör fari almennt versnandi á landsbyggðinni. Ekki skal hér lagt mat á hvort sérstakra aðgerða er þörf í þessu sambandi en á það bent að Haustiðskýrsla Hagfræðistofnunar á komandi ári verður helguð byggðapróuninni á Íslandi.

Að síðustu er vert að leggja áherslu á það að líta ekki á tekjuskiptingu í kyrrstöðu heldur með hliðsjón af hreyfanleika og ævitekjum. Efnahagslegur hreyfanleiki hlýtur einnig að teljast mælikvarði á þá hvata sem velferðarkerfið gefur ólíkum hópum. Helsta markmið félagslegrar aðstoðar er vitanlega að aðstoða þá sem eiga undir högg að sækja, en næsta markmið hlýtur að tengjast því að fólk geti komið undir sig fótunum á ný og sótt lífsviðurværi og sjálfsvirðingu í efri tekjuhópum. Ef neðsti hluti tekjudreifingarinnar er varanlega fastur á sínum stað hlýtur það að teljast nokkurt áhyggjuefni í félagslegum skilningi. Eitt helsta viðfangsefni íslenskra stjórnvalda hlýtur að vera að tryggja hreyfanleika, að enginn sé dæmdur til sérstaks staðar í tekjudreifingunni vegna búsetu, kynferðis eða stöðu foreldra. Flestar þær tillögur sem eru lagðar fram með hliðsjón af niðurstöðum neðangreindrar rannsóknar miðast við að tryggja hreyfanleika þannig að enginn sitji fastur eftir.

1. Inngangur

Árið 1446 voru eignir Guðmundar ríka á Reykhólum gerðar upptækar með konungsboði. Honum var gefið að sök að hafa farið með ránum á hendur Húnvetningum tuttugu árum áður, en ástæður eignaupptökunnar má líklega rekja til valdabaráttu innlendra höfðingja og togstreitu Dana og Englendinga (sem Guðmundur var hallur undir) um yfirráð hérlandis. Guðmundur ríki hrökk af landi brott, líklega til Englands, og hefur síðan ekkert til hans spurst en mágur hans Björn Þorleifsson hirðstjóri sölsaði eignir hans undir sig. Það sem eftir stendur er þó nákvæm skrá yfir eignir Guðmundar í jörðum og lausum aurum, sem metnar voru á um 4.000 kúgildi. Guðmundur hafði aðeins fengið 7% þessa fjár að erfðum, eða 260 kúgildi, hins hafði hann aflað með mægðum, verslun við Englendinga, en einnig ránum og yfirgangi (skjöl frá þessum tíma sýna að hann hélt fjölda jarða með fullum órétti). Lauslega reiknað, miðað við jarðamat fyrir Ísland allt, hefur Guðmundur átt um 5% af þjóðarauði á þeim tíma er eignaupptakan átti sér stað.¹ Þetta var geysimikið fé og jafnast á við um 100 milljarða króna miðað við þjóðarauð Íslendinga árið 2000. Því fer þó fjarri að Guðmundur hafi verið ríkasti maður Íslands á þessum tíma – hann var aðeins sá eini sem var gerður upp. Sá sem tók yfir eignir hans, Björn hirðstjóri, var fjarri því að vera sjálfur vanhaldinn af veraldlegum auð og hann kvæntist síðan konu sem bar nafnið Ólöf en viðurnefnið hin ríka. Þetta ofangreinda dæmi veitir ágæta innsýn í dreifingu eigna og tekna á fyrri öldum. Auðsöfnunarmöguleikar á Íslandi minnkuðu að vísu eftir daga Guðmundar ríka, í kjölfar þess að kirkja og konungsvald sölsuðu undir sig jarðeignir, og einokun í utanríkisverslun lokaði á marga gróðavegi fyrir Íslendinga. En samt sem áður var gamla íslenska bændasamfélagið þjóðfélag þar sem saman fór almenn fátækt en jafnframt mikil misskipting, þar sem örfáir einstaklingar áttu allt jarðnæði í einkaeign.²

Tuttugasta öldin lék við Íslendinga. Þegar öldin hófst var Ísland í hópi fátækustu ríkja Evrópu en meðal þeirra ríkustu í heiminum þegar henni lauk, enda hefur landsframleiðsla á hvert mannsbarn nærri fjórfaldast frá stríðslokum. Hvarvetna má sjá ummerki framfara; betri húsakynni, auknar samgöngur og meiri kaupmátt. Ennfremur hafa eignir heimilanna aukist til muna, hvort heldur um er að ræða húsnæði, innstæður í lífeyrissjóðum eða aðrar fjármálalegar eignir. Á hinn bóginn er það ekki eins ljóst hvernig þessi lífskjarabót hefur dreifst á meðal þjóðarinnar. Það virðist augljóst að

¹ Sjá nánari umfjöllun um Ensku öldina, utanríkisverslun og auðsöfnun Guðmundar í grein Ásgeirs Jónssonar, „Siglt gegn vindi“ í desemberhefti Fjármálatíðinda árið 1994.

² Árið 1696 var fjöldi bænda í sjálfsábúð aðeins 349 eða 6% af heildarfjölda lögbýlisbænda. Á þessum tíma átti kirkjan 31,9% jarðeigna en konungsvaldið 16,2% og því var aðeins um rúmur helmingur allra jarða í einkaeign. Sjá nánari umfjöllun hjá Gísla Gunnarssyni, „Upp er boðið Ísaland“ 1987.

Ójöfnuður er núna mun minni en að fornu en samt er margt sem vekur spurningar. Hafa kjör allra landsmanna batnað til jafns eða hafa ákveðnir þjóðfélagshópar bætt kjör sín umfram aðra? Það sem meira er; hafa einhverjir hópar setið eftir í fátækt?

Erlendis hefur áhugi á tekjuskiptingu vaxið verulega á síðustu árum sem sennilega má rekja til þess að töluverðar breytingar hafa orðið á tekjudreifingu í heiminum á síðustu tveimur áratugum. Árin þar á undan hafði tekjuskipting verið nokkuð stöðug og vakið litla athygli á meðal hagfræðinga. Til marks um þetta skrifaði hinn þekkti bandaríski hagfræðingur Henry Aaron í lok áttunda áratugarins: „...að fylgjast með breytingum á tekjudreifingu í Bandaríkjunum er álíka og að fylgjast með grasinu gróa.“ Þessi skoðun endurspeglar vafalaust tíðarandann meðal hagfræðinga um það leyti. Á þessu hefur þó orðið breyting, enda eru fræðigreinar samfélagsvísindanna, hagfræði þar með talin, oft reknar áfram af þörf til þess að skýra atburði líðandi stundar. Margar rannsóknir hafa verið unnar á dreifingu auðs og tekna í ríkjum heims síðan Aaron setti fram skoðun sína og verða þær nú að teljast eitt áhugaverðasta svið hagfræðinnar. Niðurstöður þessara rannsókna má draga saman í eftirfarandi þætti:

- Á hverju tímabili – hvort sem miðað er við einstakt ár eða meðaltöl fyrir áratugi – er mikill munur á milli landa á dreifingu tekna. Tekjur eru jafnari í sumum löndum en öðrum.
- Miðstýrðir kjarasamningar leiða til meiri jöfnuðar en dreifðir samningar. Af þessum sökum er meiri jöfnuður í mörgum löndum á meginlandi Evrópu, þar sem kjarasamningar eru miðstýrðir, en t.d. í Bandaríkjunum og Bretlandi.
- Ójöfnuður í dreifingu tekna jókst í flestum löndum OECD á áttunda og níunda áratugnum. Þetta gerðist þó ekki í Frakklandi, Þýskalandi og Ítalíu.
- Af ríkjum OECD jókst ójöfnuðurinn mest í Bandaríkjunum og Bretlandi.
- Aukin eftirspurn eftir þjálfuðu (menntuðu) vinnuafli ásamt breytingum á framboði slíks vinnuafls virðist geta skýrt þróun tekjuskiptingar að miklu leyti, þótt stofnanafyrirkomulag á vinnumarkaði skipti einnig máli.

Ágreiningur er um hvaða orsakir gætu legið að baki aukinni eftirspurn eftir þjálfuðu vinnuafli. Þær skýringar sem gjarnan eru nefndar tengjast alþjóðavæðingu og tækniframförum. Laun eru yfirleitt lægri í þróunarríkjunum og aukin viðskipti þeirra við iðnvædd ríki hafa því sennilega orðið til þess að laun ómenntaðs fólks lækkuðu hlutfallslega þar. Ef hagfræðikenningar eru teknar bókstaflega er ljóst að frjáls utanríkisviðskipti hafa tilhneigingu til að jafna laun á milli landa, einkum ef um sömu störf er að ræða. Hagfræðingurinn Leister Thurow orðaði þetta svo að fólk með þriðja heims menntun myndi enda með þriðja heims laun. Tækniframfarir geta hins vegar orðið til þess að framleiðni menntaðs vinnuafls aukist vegna þess að það kann að höndla tækninýjungar. Ef svipuð framleiðniaukning á sér ekki stað á meðal ófaglærðra er ljóst að misskipting tekna hlýtur einnig að aukast, jafnvel þótt enginn hópur tapi í raun neinu nema hlutfallslegri stöðu sinni. Þetta hefur líklega að einhverju leyti gerst í kjölfar tölvubyltingarinnar. En auk þess geta breytingar á vinnuaflseftirspurn í kjölfar

tæknibreytinga, t.d. aukin ásókn í menntað fólk, leitt til þess að ómenntaðir beri skarðan hlut frá borði.

Þegar fjallað er um skiptingu tekna verður að gera greinarmun á einstaklingum og heimilum, en ójöfnuður verður oft mun minni ef litið er á málin frá sjónarhóli heimilanna. Auðvelt er að finna dæmi þessa: Ef tekjur unglinga í sumarstörfum lækka í hlutfalli við tekjur fullorðinna í fullu starfi þá hefur það lítil áhrif á tekjur fjölskyldunnar. Unglingarnir njóta oftast tekna foreldra sinna og því er alls óvíst hvort tekjur heimila þar sem unglingar búa lækki eða hækki. Gott dæmi um þetta er atvinnuleysi á Spáni, sem er mun hærra en þekkist í flestum öðrum Evrópuríkjum (yfirleitt um 20%). Skýringin á þessu er sú að atvinnuleysi á meðal æskufólks er gríðarhátt, en nefnd ungmenni búa hjá foreldrum fram á fertugsaldurinn. Fátækt er því minni en þessar háu atvinnuleysistölur gefa til kynna. Hið sama gæti átt við um launamun karla og kvenna ef tvær fyrirvinnur eru til staðar á heimilinu.

Sú rannsókn sem hér birtist hefur tvíþætt markmið. Annars vegar að kynna helstu hugmyndir hagfræðinnar um þróun og orsakir ójafnaðar innan landa sem og á milli þeirra og meta að hve miklu leyti þær geti átt við Ísland. Hins vegar að rannsaka og greina þróun ójafnaðar hérlandis á síðustu árum og orsakavalda hans. Þessi mál eru vitaskuld mjög viðamikil og flókin og þessi umfjöllun hér er mjög fjarri því að vera tæmandi. En það er von þeirra sem þetta rita að hér sé að minnsta kosti kominn grundvöllur fyrir umræður og ályktanir um ástæður og eðli ójafnaðar.

Þegar fjallað er um tekjuskíptingu er ljóst að sínum augum lítur hver silfrið. Hægt er að deila um hvort aukinn jöfnuður heyri til æskilegra markmiða stjórnvalda og til hvaða aðgerða hægt sé að grípa til þess að breyta tekjuskíptingunni í þjóðfélaginu. Sú áhersla sem lögð er á jöfnuð hlýtur að verulegu leyti að fara eftir gildismati hvers einstaklings og stjórnmálaskoðunum. Í öðrum kafla þessa rits er fjallað um tekjuskíptinguna frá sjónarhóli heimspekinnar. Þannig er því lýst á hvern hátt leggja meg mat á hvort aukinn jöfnuður sé æskilegur og ávallt til bóta. Í þriðja kafla er fjallað um orsakir launamunar en flestir einstaklingar fá tekjur sínar af vinnu og þess vegna liggur beint við að skoða aðstæður og launamyndun á vinnumarkaði til þess að skýra tekjumismun. Fjórði kafli fjallar um áhrif hagsveiflna og hagstjórnar á jöfnuð og sá fimmti um þá þætti sem ákvarða tekjudreifinguna þegar til langs tíma er litið. Í sjötta kafla er fjallað um þróun ójafnaðar í öðrum löndum. Í sjöunda kafla er þróun ójafnaðar á Íslandi rakin og í áttunda kafla er gerð tilraun til að skýra hann með fólksflutningum og breytingum á kvótahaldi sjávarbyggðanna. Níundi kafli fjallar um efnahagslegan hreyfanleika fólks. Í síðasta kafla ritsins er farið yfir nokkrar aðgerðir sem stjórnvöld geta beitt til að hafa áhrif á tekjuskíptinguna.

2. Er tekjujöfnun æskileg?

Að færa fjármuni frá ríkum til fátækra hefur lengi verið viðurkennd nauðsyn. Hérlandis hófst skipulögð fátækraaðstoð fljótlega eftir landnám þar sem framfærslu örbjarga fólks var skipt niður á bæi með hinu svokallaða manneldi. Þessum málum var síðan komið í fastara horf eftir kristni og með tilkomu hreppa og tíundar árið 1096, en tíund var eignarskattur er rann m.a. til fátækramála. Þessi skipan í velferðarmálum hélst nokkuð óbreytt hérlandis allt fram á byrjun tuttugustu aldar, að hreppsfélagið bæri ábyrgð á öllum þeim sem hefðu sveitfesti og væri skylt að framfleyta þeim sem gætu ekki bjargað sér sjálfir. *Skulu hreppstjórnarmenn aðgæta í sérhverjum hrepp að þetta fátæka fólk sé ekki fyrirfarið heldur að sérhver veiti því björg eftir efnum*,³ segir í Borgfirðingasamþykkt um fátækt fólk frá árinu 1567. Þetta velferðarkerfi gat vitanlega ekki komið í veg fyrir hungursneyð þegar mikil áföll riðu yfir landið allt eða einstaka landshluta, en var samt ákveðið öryggisnet fyrir samfélagið. Athygli skal þó vakin á því að markmiðið var alls ekki að jafna tekjur einstaklinga með þeim formerkjum sem nú tíðkast. Það var einfaldlega talið eðlilegt náttúrulögmál að ákveðið ójafnræði ríkti á milli þegnanna hvað varðaði réttindi, skyldur og tekjur, sem ætti ekki að raska. Tekjujöfnunarkerfi hreppanna snerist um ölmusu, að bæta úr neyð þeirra sem höfðu orðið undir í lífinu af einhverjum sökum, og var að þessu leyti samhljóða velferðaraðstoð annars staðar í hinum vestræna heimi. Á miðöldum var þetta ölmusuhlutverk einnig á höndum kirkjunnar að verulegu leyti, en auk þess var það skylda hvers kristins manns að gefa ölmusu og flestar erfðaskrár heldri manna geymdu ákvæði um gjafir til fátækra.

Kirkjunnar menn voru yfirleitt vanir að líkja samfélaginu við líkama, þar sem hver þegn hafði sína sérstöku stöðu í lífinu með sama hætti og hver líkamspartur hafði sinn sérstaka, ólíka tilgang. Þessi viðhorf fóru þó að breytast á átjándu öld, þegar hugmyndir um frelsi, jafnrétti og bræðralag fóru að festa rætur og komust til framkvæmda í frönsku byltingunni. Þetta var svokölluð fyrsta kynslóð mannréttinda en þau beinast að rétti einstaklingsins á vernd fyrir utanaðkomandi kúgun og frelsi til orðs og athafna. Frekari fræðilegar röksemdafærslur fyrir jöfnun tekjuskíptingar komu fram öld seinna með nýjum hagfræðikenningum kenndum við nytjahyggju og undanfarna áratugi hefur komið fram svokölluð önnur kynslóð mannréttinda en þau beinast að rétti einstaklingsins til að búa við mannsæmandi kjör, rétti til atvinnu, menntunar, heilsugæslu o.s.frv. En eins og staðan er nú ríkir alls ekki full samstaða um hvað skuli teljast mannréttindi og reyndar má með nokkru sanni halda því fram að önnur kynslóð mannréttinda leiði óhjákvæmilega til þess að réttindi af fyrstu kynslóð skerðist. Sum

³ Fornbréfasafn Íslands, skjal nr. 451 bindi XIV.

ríki, t.d. Kína, hafa jafnvel haldið því fram að aðalástæða þess að ýmis réttindi af fyrstu kynslóð eru skert, t.d. rétturinn til barneigna, skoðanaskipta og búferlaflutninga, sé sú að tryggja viðhald mannréttinda af seinni kynslóð. Þessi umræða virðist fljótt á litið vera nátengd álitaefnum stjórnmálanna og því ólíklegt að sátt náist um þau í bráð.

2.1 Hugmyndir heimspekinnar um tekjujöfnuð

Fylgismenn nytjahyggjunnar á 19. öld aðhylltust þá skoðun að markmið stjórnvalda ætti ávallt að vera það að hámarka heildarvelferð, þ.e.a.s. samanlagða velferð þjóðfélagsþegna. Til þess að ná þessu markmiði varð að jafna tekjuskíptinguna. Þetta var rökstutt með einu af lykilhugtökum hagfræðinnar; „fallandi jaðarnotagildi“. Hugmyndin er einföld; auknar tekjur skipta minna máli fyrir ríkan mann heldur en fátækan. Margir auðmenn myndu eflaust vilja bæta við ríkidæmi sitt þrátt fyrir að þeir hafi fengið grunnþörfum sínum fullnægt. Auknir fjármunir munu þó ekki koma þeim ríka að jafnmiklum notum og þeim sem ekkert á og hefur margar grunnþarfir óuppfylltar. Maður sem á fimm pör af skóm hlýtur, samkvæmt kenningunni, að fá minni ánægju af einu pari í viðbót en sá sem er skólaus.

Nytjahyggjumennirnir gengu fræðilega til verka og vildu skilgreina velferð vegna aukinna tekna á verkfræðilegan hátt með svokölluðum nytjaeiningum, með sama hætti og rafstraumur var mældur í voltum og hiti með gráðum á Celsíus. Hámarks velferðar í samfélaginu hlaut því að krefjast þess að fjöldi nytjaeininga væri sem allra mestur. Ef síðan er gengið út frá því sem vísu að notagildi aukinna tekna sé fallandi, hlýtur röksemdafærslan að leiða til þeirrar niðurstöðu að tekjujöfnun fjölgi nytjaeiningum í samfélaginu. Með því að færa tekjur og neyslu frá þeim sem efnaðir eru til hinna sem eru fátækir þá eykst heildarvelferð í þjóðfélaginu vegna þess að hamingja og velferð þeirra fátæku eykst meira við tekjutilfærsluna en nemur velferðarskerðingu hinna ríkari vegna minni neyslu þeirra.

Stjórnmálaheimspekingar síðari tíma hafa gengið skrefinu lengra en nytjahyggjumenn 19. aldar. John Rawls tók þráðinn upp þar sem nytjahyggjumennirnir skildu við hann og spanna hann áfram til þess að meta samfélagslega velferð á grundvelli velferðar þeirra sem verst eru settir í þjóðfélaginu. Þannig er unnt að bera saman tvö lönd og komast að þeirri niðurstöðu að velferðin sé meiri þar sem hag hinna verst stöddu er betur borgið. Kenningar Rawls eru settar fram í bókinni *A Theory of Justice* sem út kom árið 1971. Í bókinni heldur hann því fram að ríkisvaldið eigi að tryggja réttlæti. Grundvallarhugmynd Rawls er að þeir sem setja reglur fyrir þjóðfélagið verði að gera það með því hugarfari að þeir séu ekki vissir um í hvaða stétt þeir muni lenda eftir að reglurnar ganga í gildi. Rawls hélt því fram að þá yrðu tvenns konar reglur ofan á. Annars vegar yrðu grundvallarmannréttindi tryggð, svo sem ferðafrelsi, trúfrelsi o.s.frv. og hins vegar reglur um jöfn tækifæri þegnanna. En til þess að tryggja jöfn tækifæri og að hinir efnameiri misbeiti ekki auði sínum og völdum er nauðsynlegt að

fylgja þeirri reglu að ekki megi flytja tekjur á milli þjóðfélagshópa án þess að slíkur tilflutningur komi þeim lægst launuðu til góða.

Robert Nozick má telja einn helsta andmælanda Rawls. Hann leggur áherslu á að tekjudreifing sem myndast í frjálsum viðskiptum einstaklinganna sé réttlát. Hugmyndir hans er að finna í bókinni *Anarchy, State and Utopia*. Grundvallarhugmynd Nozicks er sú að allt ríkisvald byggi, samkvæmt skilgreiningu, á valdbeitingu; það þvingi þegnana til þess að hegða sér á annan hátt en þeir myndu kjósa af fúsum og frjálsum vilja. Ekki sé unnt að réttlæta hugmyndir Rawls vegna þess að þær krefjist umfangsmikils ríkisvalds og þær geti heldur ekki útskýrt af hverju þegnar landsins myndu vilja beygja sig undir slíkt vald.

Segja má að grundvallarmunurinn á þessum tveimur hugmyndasmiðum sé sá að Rawls fjallar um réttlæti endanlegrar dreifingar gæðanna, þegar hver hefur fengið sinn fisk til þess að rífa úr roði, en Nozick fjallar um réttlæti þeirra athafna og valdbeitingar sem þarf til þess að endurdreifa tekjunum og ná fiskum úr höndum sumra og setja þá í hendur annarra. Þannig myndi Rawls segja að þjóðfélag þar sem einn tíundi hluti þegnanna býr við mikla fátækt sé óréttlátt, sama hvernig sú staða er til komin. En Nozick legði aftur á móti áherslu á það hvernig misskiptingin hefði myndast og hvaða afleiðingar leiðrétting fæli í sér. Ef þessi tíund hefur fengið sömu tækifæri og allir aðrir, en ekki nýtt sér eða misnotað þau, þá þurfa lágar tekjur þeirra ekki að vera merki um óréttlæti, ekki frekar en að þessir þjóðfélagsþegnar hefðu framið afbrot og verið dæmdir fyrir réttlátum dómstólum.

Tökum annað dæmi af þjóðfélagi þar sem allir þegnarnir hafa sömu tekjur. Ef þessi jafna tekjuskipting hefur orðið til á þann hátt að annar helmingur þegnanna hefði stolið frá hinum þá er ekki um réttlæti að ræða samkvæmt kenningu Nozicks. Það sem skiptir máli er að menn afli sér gæðanna á löglegan hátt á frjálsum markaði. Ef svo er þá er tekjuskiptingin réttlát.

Augljóst er af hverju kenningar Nozicks og Rawls stangast á. Kenning Rawls felur í sér þá reglu að einungis eigi að bæta hag þeirra ríku ef hinir fátæku hagnast einnig. En slík regla hlýtur ávallt að fela í sér valdbeitingu þannig að þeirri tekjudreifingu sem myndast á frjálsum markaði sé breytt. Samkvæmt kenningu Rawls gætu þjófnadir Hróa hattar verið réttlætanlegir þar sem hann stelur frá hinum ríku og gefur hinum fátæku og eykur með því heildarvelferð. Samkvæmt kenningu Nozicks eru aðgerðir sem þessar ekki réttlætanlegar. Að baki þessari deilu liggja mismunandi hugmyndir um frelsi. Nozick metur frelsi einstaklinga til þess að versla á frjálsum mörkuðum og eignarrétt þeirra yfir þeim gæðum sem þeim áskotnast. Rawls, á hinn bóginn, metur frelsi í efnahagslegum skilningi. Að hans áliti felst markaðsfrelsi aðeins í frelsi þeirra sem efnaðir eru. Skattlagning og dreifing tekna frá þeim ríku til hinna fátækari sé nauðsynleg til þess að gefa hinum síðarnefndu efnahagslegt frelsi. Þessi umræða ber augljóslega keim af nútímaumræðu um fyrstu og aðra kynslóð mannréttinda sem

minnst var á hér að framan. En eins og að ofan er greint er hægt að skipta helstu hugmyndum heimspekinnar í þrennt;

- *Nytjahyggja* (e. utilitarianism): Tekjutilfærsla á að miða að því að jafna tekjur allra samfélagsþegna til þess að hámarka heildarvelferð.
- *Frjálslyndi* (e. liberalism): Tekjutilfærsla á aðeins að beinast til þeirra sem eru verst staddir í samfélaginu og hámarka velferð þeirra.
- *Frjálsbyggja* (e. libertarianism): Jöfnun tækifæra er mikilvægari en jöfnun tekna.

Þessar þrjár stefnur hafa allar sitt fram að færa og hugarfar flestra mótast líklegast af þeim öllum þrem, þó í mismunandi hlutföllum. Af þessu má sjá að hér eru á ferðinni grundvallarviðhorf eða stjórnmálaskoðanir sem oft eru kenndar við hægri og vinstri en hafa þó fleiri víddir. En mjög skiptar skoðanir eru um hversu hart ríkisvaldið á að ganga fram í því gagnert að jafna tekjur þegnanna. Réttlæti í þeim skilningi veltur á þeim sem verður fyrir svörum.

2.2 Afstaða Íslendinga til launamunar

Athyglisvert er að sjá hvaða afstöðu Íslendingar hafa til launamunar eftir því hvaða stjórnmálaskoðanir þeir aðhyllast. Tafla 2.1 sýnir hve hátt hlutfall Íslendinga á kosningaaldri taldi að launamunur væri allt of mikill í september 2001.

Taflan sýnir afstöðu kjósenda stærstu stjórnmálaflokkanna til launamunar og staðfestir það sem sagt var að framan: viðhorf fylgismanna flokkanna til launamunar ræðst af því á hvorum væng stjórnmálanna þeir eru. Hér verður þó að taka fram að fólk lýsir aðeins þeirri skoðun sinni að aukinn jöfnuður væri æskilegur en tekur ekki afstöðu til tekjujöfnunaraðgerða. Þannig er óvíst hvaða viðbrögð sú spurning fengi hvort rétt væri að hækka skatta gagnert til þess að auka jöfnuð, svo dæmi sé tekið. Í þessu sambandi er þarft að hafa í huga að oft koma þversagnir fram í skoðanakönnunum, þar sem t.d. fólk vill fá meiri þjónustu frá hinu opinbera en lýsir einnig áhuga sínum á skattalækkunum í sömu könnun.

Tafla 2.1 Hlutfall Íslendinga sem taldi launamun vera *Allt of mikinn* árið 2001, eftir fylgi við stjórnmálaflokka

Vinstri-Grænir	Framsóknarflokkur	Samfylkingin	Sjálfstæðisflokkur
67%	57%	49%	41%

Heimild: Gallup-IMG

Þessar niðurstöður eru í samræmi við sambærilegar rannsóknir erlendis. Í nýlegri rannsókn komast þeir félagarnir Alesina, Di Tella og MacCulloch (2001) að því að

vinstri sinnaðir einstaklingar virðast meta jöfnuð mikils, hvort sem litið er til Bandaríkjanna eða Evrópu.⁴ Hins vegar kemur í ljós athyglisverður munur á milli þessara tveggja heimshluta, að tekjulágir einstaklingar í Evrópu kjósa tekjujöfnuð en ekki í Bandaríkjunum. Niðurstöðurnar bentu enn fremur til þess að það væru einungis tekjuháir vinstrisinnar í Bandaríkjunum sem settu ójöfnuð fyrir sig. Hinir fátæku, hvort sem þeir tilheyrðu hægri eða vinstri væng stjórnmálanna, vilja ekki draga úr ójöfnuði. Þetta á hins vegar ekki við um Evrópuþjóðirnar. Þar kemur í ljós að tekjulágir einstaklingar kjósa tekjujöfnun óháð stjórnmálaskoðunum. Þannig eru það einungis tekjuháir og hægri sinnaðir einstaklingar í Evrópu sem eru sáttnir við misskiptingu tekna. Sennileg skýring þessa mismunar er sú að efnahagslegur hreyfanleiki sé meiri í Bandaríkjunum en Evrópu sem valdi því að tekjulágir einstaklingar setji ójöfnuð ekki fyrir sig vegna þess að þeir eiga alveg eins von á að bætast í hóp hinna efnaðri einn góðan veðurdag.

Nánar verður hugað að áhrifum tekna á afstöðu Íslendinga til tekjudreifingarinnar hér að neðan. Sú spurning hlýtur hins vegar að vakna á þessu stigi máls af hverju ríkisvaldið beiti sér ekki fyrir frekari tekjujöfnun í ljósi þess að þorri kjósenda virðist vilja aukinn jöfnuð samkvæmt niðurstöðunum í töflu 2.1.

Í doktorsritgerð sinni setti Nóbelsverðlaunahafinn Kenneth Arrow (1951)⁵ fram þversagnarsetningu til að sýna fram á að jafnvel þótt kjósendur settu eitt mál á oddinn í kosningum þá yrði það sama mál ekki á oddi stjórnmálanna. Til að útskýra hvers vegna er best að taka dæmi.

Gerum ráð fyrir að þjóð geti valið á milli þriggja tegunda hagskipulags sem öll hafa í för með sér ólíka niðurstöðu hvað varðar tekjuskiptingu. Hagskiplag A leiðir af sér jöfnuð tekna, skipulag B hefur í för með sér ójöfnuð en er öryrkjum hagstætt og að síðustu, skipulag C sem leyfir ójöfnuð en er landsbyggðarfólki hagstætt. Þjóð sem hugnast skipulag A betur en skipulag B og skipulag B betur en skipulag C velur skipulag A fremur en C til að gæta samræmis. Hugsum okkur nú þrjá kjósendur sem raða kostunum þremur á eftirfarandi hátt:

Kjósandí 1	ABC
Kjósandí 2	BCA
Kjósandí 3	CAB

Takið eftir að meirihluti kjósenda velur skipulag A fremur en B (kjósendur nr. 1 og 3) og það er einnig meirihluti sem velur B fremur en C (kjósendur nr. 1 og 2). Því virðist við fyrstu sýn að skipulag A sé valið fram yfir skipulag C. Takið samt eftir því að meirihlutinn velur einnig skipulag C fremur en skipulag A (kjósendur nr. 2 og 3) og því

⁴ Rannsóknin byggir á niðurstöðum skoðanakönnunar sem tók til 24.333 Bandaríkjamanna og 271.224 Evrópubúa.

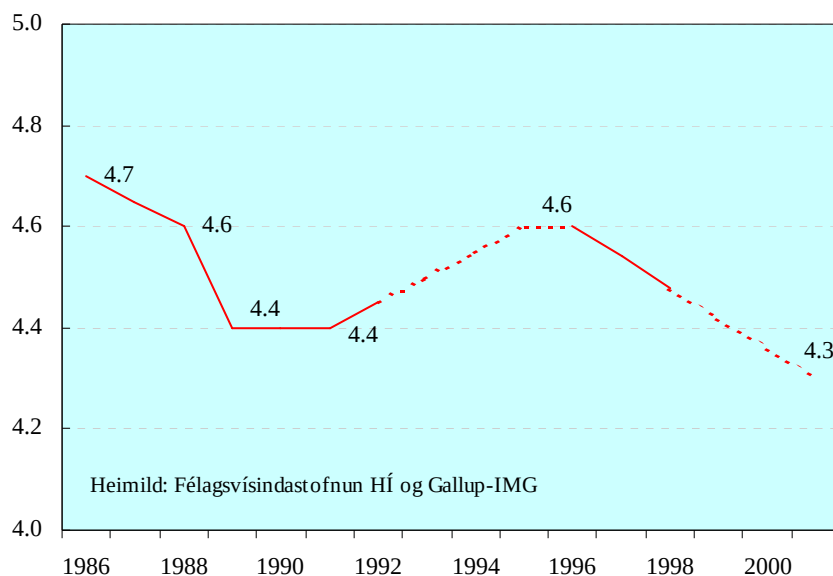
⁵ Sjá einnig McCarty (2000).

er skiplag C einnig niðurstaða kosninganna. Hvor niðurstaðan er rétt? Hvorri niðurstöðunni eiga stjórnmalámennt að fara eftir? Arrow hélt því fram að ef hægt væri að ráða smekk þjóðfélagsþegnanna líkt og gert er í dæminu og í boði væru fleiri valkostir en tveir þá væri ekki hægt að komast að skynsamlegri niðurstöðu með kosningum.

En það eru fleiri þættir en stjórnmálaskoðanir sem ráða afstöðu fólks til tekjuskiptingar.

Á árabílinu 1986 til 1996 kannaði Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands með óreglulegu millibili viðhorf Íslendinga til launamunar. Í tengslum við þessa rannsókn kannaði Gallup-IMG afstöðu Íslendinga til sömu spurningar. Á mynd 2.1 má sjá niðurstöður þessara kannana.

Mynd 2.1 Afstaða til spurningarinnar um hvort launamunur sé of mikill á Íslandi



Myndin sýnir vegið meðaltal svara sem gefin voru í könnunum. Því herra sem meðaltalið er því fleiri Íslendingum finnst launamunur vera of mikill í þjóðfélaginu. Þannig myndu allir Íslendingar vera því sammála að launamunur á Íslandi væri allt of mikill ef meðaltalið væri jafnt 5. Eins og sjá má af myndinni virðist mikill meirihluti Íslendinga vera þeirrar skoðunar að launamunur sé of mikill á Íslandi. Sú skoðun virðist lítið hafa breyst milli áranna 1986 og 1996. Tvö ár, 1989 og 1991, skera sig þó úr hvað þetta varðar, en þá var þjóðarsáttin svokallaða í gildi. Launamenn tóku þá á sig mikla rauntekjuskerðingu í kjölfar þess að laun voru fryst til að ná tókum á verðbólgunni. Hér átti eitt yfir alla að ganga og virðist sem nokkur hluti fólks hafi talið markmið sáttarinnar hafa náðst. Könnun Gallup-IMG sýnir enn fremur að afstaða

Íslendinga til launamunar virðist hafa mildast á síðustu árum í kjölfar batnandi efnahagsástands. En lægsta meðaltalið sem um getur fékkst í þeirri könnun sem gerð var fyrir þessa rannsókn. Það er e.t.v. eðlilegt þar sem atvinnuleysi var þá hverfandi og mikil kaupmáttaraukning hafði orðið mörg ár þar á undan. Í 7. kafla mun koma í ljós að breytingar á dreifingu atvinnutekna fylgja að verulegu leyti breytingum atvinnuleysis á þann hátt að aukning atvinnuleysis og aukning ójafnaðar haldast í hendur. Þannig jókst ójöfnuður í dreifingu atvinnutekna (hvort sem hinir atvinnulausu voru hafðir með í úrtaki eða ekki) á fyrri hluta áratugarins en lækkað síðan með betri tíð og minnkandi atvinnuleysi síðustu árin.

Athyglisvert er að konur virðast frekar vera þeirrar skoðunar að launamunur sé of mikill á Íslandi, þannig var meðaltal svara kvenna 4,6 í nýjustu könnuninni en 4,2 hjá körlum. Hugsanleg skýring hér gæti verið sú að efnahagslegur hreyfanleiki kvenna sé minni, þær eigi erfiðara um vik að klífa tekjustigann, en nánar verður vikið að efnahagslegum hreyfanleika í 9. kafla þessa rits.

Þegar tafla 2.2 er skoðuð kemur í ljós að afstaða til launamunar ræðst einnig af aldri aðspurðra. Ungt fólk virðist ekki hafa jafn miklar áhyggjur af launamun og þeir sem eldri eru og er það e.t.v. eðlilegt þar sem ungt fólk er oft fullt sjálftrausts, gerir sér ef til vill meiri vonir um að klífa tekjustigann og sér t.d. gildari ástæður fyrir því að fólk beri misjafnt úr býtum en þeir sem eldri eru.

Tafla 2.2 Afstaða til launamunar, eftir aldri árið 2001

Aldur	Allt of mikill	Heldur of mikill	Hæfilegur	Of lítill	Allt of lítill
18-29 ára	37%	33%	25%	3%	2%
30-39 ára	54%	23%	21%	1%	1%
40-49 ára	61%	24%	15%	1%	0%
50-59 ára	69%	25%	6%	0%	0%
60-75 ára	74%	17%	7%	1%	1%

Heimild: Gallup-IMG

Afstaðan virðist einnig nokkuð fara eftir því hvaða starfsstétt fólk tilheyrir, sbr. töflu 2.3. Verkafólk er líklegast til þess að telja launamun of mikinn, en sérfræðingar eru hins vegar síst líklegir til þess. Ef til vill eru þessar starfsstéttir með svari sínu að lýsa viðhorfi sínu til þess hve vel eigi að launa fyrir menntun. Þeir sem menntunina hafa (sérfræðingar) eða þeir sem eru að afla sér hennar (nemar) telja þá væntanlega að umbunin mætti vera meiri. En þeir sem verr standa í þessu tilliti finnst umbun vegna menntunar vera of lítill. Ef til vill mótast svarið einnig af þeirri staðreynd að laun faglærðra hafa hækkað mun hraðar en ófaglærðra nær alls staðar á Vesturlöndum eftir 1970, en betur er um það fjallað hér á eftir. Einnig er athyglisvert að þau sem eru ekki á vinnumarkaði (ekki útivinnandi) eru líklegust til þess að telja launamun allt of mikinn.

Tafla 2.3 Afstaða til launamunar í september 2001, skipt eftir starfsstéttum

Starfsstétt	Allt of mikill	Heldur of mikill	Hæfilegur	Of lítill	Allt of lítill
Verkafólk	60.3%	24.0%	11.6%	2.1%	2.1%
Sjómenn og bændur	40.7%	40.7%	18.5%	0.0%	0.0%
Faglærð iðnaðarstörf	54.3%	26.1%	17.4%	2.2%	0.0%
Skrifstofufólk	59.6%	20.5%	18.1%	1.8%	0.0%
Sérfræðingar	32.5%	30.0%	37.5%	0.0%	0.0%
Stjórnendur og atvinnurekendur	54.1%	27.0%	17.2%	0.8%	0.8%
Nemar	38.0%	34.0%	26.6%	0.0%	1.3%
Ekki útivinnandi	78.5%	16.1%	3.2%	1.1%	1.1%

Heimild: Gallup-IMG

Þetta sést enn betur ef svörin eru greind niður eftir menntun. En í töflu 2.4 sést að því minni menntun sem fólk hefur, þeim mun ósáttara er það við launamuninn í þjóðfélaginu.

Tafla 2.4 Afstaða til launamunar eftir menntun

Menntun	Allt of mikill	Heldur of mikill	Hæfilegur	Of lítill	Allt of lítill
Grunnskólapróf	64.7%	25.9%	7.8%	0.0%	1.7%
Grunnskólapróf og viðbót	66.4%	19.5%	10.5%	2.3%	1.2%
Framhaldsskólapróf	55.1%	24.7%	19.0%	1.3%	0.0%
Framhaldsskólapróf og viðbót	38.7%	29.0%	30.6%	1.6%	0.0%
Háskólapróf	39.0%	32.2%	28.0%	0.0%	0.8%

Heimild: Gallup-IMG

Tafla 2.5 sýnir afstöðu til launamunar greint eftir fjölskyldutekjum.

Tafla 2.5 Afstaða til launamunar greint eftir fjölskyldutekjum svaranda

	Allt of mikill	Heldur of mikill	Hæfilegur
Fjölskyldutekjur	317.248	355.214	406.415

Heimild: Gallup-IMG

Eins og við var að búast fer afstaða til launamunar eftir tekjum, því hærri sem þær eru, því sáttara virðast aðspurðir við launamun í þjóðfélaginu.

Samandregið virðist afstaða Íslendinga til launamunar fara eftir aldri, tekjum, stjórnmalaskoðunum, menntun og starfsstétt, og einnig eftir almennu efnahagsástandi, atvinnuleysisstigi og þar með dreifingu tekna á hverju ári. Segja má að þessar niðurstöður styðji þá tilgátu að einstaklingar hafi ekki áhyggjur af ójafnri dreifingu tekna svo fremi sem þeir standa hátt í tekjustiganum sjálfir eða sjá fram á að klífa hann í framtíðinni. Vel menntað og ungt fólk sér fram á hærri tekjur í framtíðinni og þeir

sem þegar hafa klifið þennan stiga hafa sömuleiðis yfir litlu að kvarta. Fólk hefur meiri áhyggjur af ójöfnuði þegar ástand á vinnumarkaði versnar, atvinnuleysi eykst og tekjudreifingin vikkar. Þetta stafar að öllum líkindum af því að orsakir aukins ójafnaðar á krepputímum eru lægri tekjur á botni tekjudreifingarinnar.

2.3 Hagkvæmni og jöfnuður

Inn í réttlætisumræðuna blandast einnig vangaveltur um hagkvæmni. Ef þeir sem leggja í áhættu og vinnu njóta ekki ávaxtanna af erfiði sínu þá hlýtur hvatning til vinnu, sparnaðar og fjárfestingar að minnka. Gæði samfélagsins eru ekki föst stærð sem hægt er að deila á milli án þess að verðmætasköpun verði fyrir áhrifum. Að einhverju marki er því um að ræða val á milli jafnaðar og hagkvæmni.

Í þróunarhagfræði hefur komið fram sú hugmynd að ójöfnuður geti dregið úr menntun og hagvexti í ríkari löndum þar sem ójöfnuður stuðlar að myndun fátækrar undirstéttar sem ekki hefur efni á að mennta börn sín vel. Þá er oft bent á ríki fátæktar og ójafnaðar þar sem fáar breytingar hafa orðið til batnaðar, svo sem Filippseyjar og ýmis lönd Mið-Ameríku. Þessi hugmynd er á hinn bóginn mun umdeildari en sú almenna hugmynd að aukinn jöfnuður komi á kostnað hagkvæmni.

Undanfarin ár hafa litið dagsins ljós fjölmargar rannsóknir á sambandi ójafnaðar og hagvaxtar og benda þær til þess að aukinn jöfnuður virðist auka hagvöxt í fátækum löndum en draga úr honum í hinum ríkari. Í fátækum löndum leiðir aukinn jöfnuður til aukinnar atvinnuþátttöku og menntunar þeirra sem verst eru settir. Með öðrum orðum, í fátækum löndum er líklega beint samband á milli tekjujöfnunar og jöfnunar tækifæra þar sem fátæktin t.d. hindrar fólk í því að sækja sér menntun. Í hinum ríkari hefur þegar átt sér stað veruleg jöfnun tækifæra. Þess vegna felur aukinn jöfnuður það ef til vill í sér að verið er að bæta hag þeirra sem hafa ekki nýtt tækifæri sín eða hafa lítið fram að bjóða á frjálsum markaði og þurfa þess vegna aðstoð. Við þessar aðstæður er aukinn jöfnuður ef til vill æskilegur frá mannúðarsjónarmiði, en áhrif á hagvöxt eru líklega neikvæð. Þetta gerist bæði vegna þess hvað skattheimta letur þann til vinnu sem fyrir henni verður, en einnig vegna þess að sjálfsbjargarviðleitni þeirra sem aðstoðarinnar njóta bíður hnekki (sjá t.d. Barro og Sala-i-Martin, 1995).

Sú spurning hlýtur þá að vakna hvað skýri hið jákvæða samband hagvaxtar og jafnaðar í vanþróuðum ríkjum. Mikið hefur verið skrifað um þetta efni og verður hér lýst helstu tilgátum (sjá einnig Gylfa Zoëga og Þorvald Gylfason, 2002).

Fyrsta tilgátan er sú að mikill ójöfnuður kalli á kröfur um aukna skattheimtu og millifærslur sem dragi úr hvata til vinnu, sparnaðar og fjárfestingar. Gott dæmi um þetta er að finna á Ítalíu en skattar eru innheimtir í norðurhlutanum sem síðan eru notaðir til þess að styðja við fyrirtæki og opinberan rekstur í suðurhlutanum. Afleiðingin er minni hvati til vinnu og fjárfestingar í báðum hlutum landsins. Á

Norður-Ítalíu er það skattheimtan sem stendur fyrirtækjum fyrir þrifum og á Suður-Ítalíu er það styrkjakkerfið sem hefur letjandi áhrif á hagkerfið.⁶

Önnur tilgáta fjallar um sparnaðaráhrif tekjuskiptingarinnar. Tekjuskiptingin getur haft áhrif á þjóðhagslegan sparnað ef sparnaðarhneigð er háð tekjum, t.d. ef hinir ríku spara hlutfallslega meira en hinir fátæku. Í þessu tilviki væri ójöfnuður góður fyrir hagvöxt vegna þess að með því að færa tekjur frá þeim fátæku til hinna ríkari eykst heildarsparnaður og þar með einnig fjárfesting og hagvöxtur; sparnaður þeirra sem minna hafa dregst saman, minna en sem nemur auknum sparnaði þeirra sem meiri tekjur hafa.⁷ Í þessu tilviki skiptir höfuðmáli að fjármagnsmarkaðir séu þróaðir og þar með færir um að sjá til þess að innlendur sparnaður fari í hagkvæmasta farveg. Þetta er sjaldnast raunin í vanþróuðum ríkjum.

Í þriðja lagi er hugsanlegt að ójöfnuður dragi úr framlagi menntunar til þjóðarframleiðslu þegar hún er mjög misdreifð meðal þjóðfélagsþegna. Galor og Zeira (1993) og Aghion (1998) færa rök að því að þessi niðurstaða sé líkleg þegar fjármagnsmarkaðir eru ófullkomnir og námslánakerfið vanþróað. Ef allir einstaklingar hafa sömu tækifæri til þess að fjárfesta í menntun – þ.e.a.s. sömu hæfileika og gáfur – en mismiklar tekjur og eignir þannig að einungis útvaldir hafa efni á að afla sér menntunar gæti það orðið til þess að jaðarframleiðni menntunar verði ójöfn á milli einstaklinga. Betra væri að stytta skólagöngu hinna fyrri um nokkur ár og bæta þessum árum við skólagöngu hinna síðari. Dreifing tekna frá hinum ríku til hinna fátækari myndi þannig auka við framleiðslu og hagvöxt.

Í fjórða lagi þá getur aukinn jöfnuður við skilyrði mikils ójafnaðar verið líklegur til þess að skapa sátt í þjóðfélaginu og aukið þannig stöðugleika. Í mjög vanþróuðum ríkjum geta líkurnar á stjórnarbyltingu minnkað við slíkar aðgerðir, en mjög mikill ójöfnuður getur valdið óstöðugleika, vinnudeilum og í versta falli óeirðum og ránum. Alesina og Perotti (1996) hafa til að mynda fundið tölfræðileg tengsl á milli ójafnaðar og hagvaxtar sem stafar af pólitískum óstöðugleika. Aukinn stöðugleiki verður þá til þess að örva fjárfestingu, bæði innlendra og erlendra aðila, og hagvöxt.

⁶ Á hinn bóginn er einnig mögulegt að mikill ójöfnuður kalli á kröfur um aukna menntun, ekki bara tilfærslur til þeirra sem minna bera úr bótum (sjá t.d. Saint-Paul og Verdier, 1993, 1996) sem myndi draga úr tölfræðilegu sambandi ójafnaðar og hagvaxtar. Easterly og Rebelo (1993) komast þannig að þeirri niðurstöðu að aukinn ójöfnuður fari saman við hærri skatta, aukin ríkisútgjöld og útgjöld til menntamála þegar gögn frá mörgum löndum fyrir tímabilið 1970–88 eru könnuð.

⁷ Todaro (1997) bendir hins vegar á að þeir efnuðu fjárfesti hugsanlega á óhagkvæman hátt, t.d. í dýrum bifreiðum og skemmtisnekkjum, sem ekki auki framleiðslu og hagvöxt. Barro (2000) tekst ekki að finna nein tölfræðileg tengsl á milli ójafnaðar og fjárfestingar.

Að síðustu getur ójöfnuður einnig haft áhrif á opinbera fjárfestingu og útgjöld til menntamála. Þegar stór hluti kjósenda er fátækur þá er líklegt að meirihluti kjósenda styðji aukin útgjöld til menntamála.⁸

Það má því segja að unnt sé að færa rök fyrir því að samband jafnaðar og hagvaxtar geti verið á hvorn veginn sem er. Mikill ójöfnuður getur dregið úr fjárfestingu og hagvexti vegna þess að stór hluti þjóðarinnar hefur ekki tækifæri til menntunar, mikillar skattlagningar er þörf og óvissa ríkir um stjórnarfar. Aukin menntun og hærri tekjur hinna lægst launuðu verða þá til þess að auka framleiðslu og hagvöxt. Á hinn bóginn má leiða að því rök að of mikil endurdreifing tekna, skattar og styrkjakerfi, verði til þess að draga úr fjárfestingu og hagvexti. Niðurstaðan er því sú að rétt sé að beita sköttum og ríkisútgjöldum í því skyni að jafna menntunartækifæri svo allir geti orðið virkir þátttakendur í þjóðfélaginu. Hins vegar megi ekki ofgera skattheimtu og styrkjum ef ekki á að bitna á hvatanum til vinnu, sparnaðar og fjárfestingar.

Reyndar má sýna fram á að þessi þróun verður að nokkru leyti sjálfkrafa. Það er ekki bara tekjuskiptingin sem hefur áhrif á hagvöxt heldur einnig hagvöxturinn sem hefur áhrif á tekjuskiptinguna. Ein af merkilegri uppgötvunum í þróunarhagfræði var gerð af Simon Kuznets (1955) þegar hann fann tölfræðilegt samband á milli hagþróunar og ójafnaðar sem nú gengur undir nafninu *Kuznets-kúrfan*. Hann fann að ójöfnuður eykst yfirleitt á fyrstu stigum iðnþróunar og minnkar síðan. Þannig er unnt að draga ójöfnuð, t.d. mældan með Ginistuðlinum, sem fall af þjóðarframleiðslu á mann og verður þá til samband sem líkist stafnum *u* á hvolfi. Í viðauka A hér að aftan má finna umfjöllun um Ginistuðulinn.

Ástæðan sem gefin hefur verið fyrir þessu sambandi felst í breytingum á mikilvægi hinna ýmsu atvinnugreina. Þannig verða miklir búferlaflutningar á fyrstu stigum iðnbyltingarinnar frá sveitum til borga og við það eykst framboð ómenntaðs vinnuafls til muna. Launabil vex. Aukið launabil verður síðan til þess að hvetja uppvaðandi kynslóðir til þess að fjárfesta í menntun, auk þess sem áframhaldandi hagvöxtur leiðir til aukinnar eftirspurnar eftir menntuðu fólki. Þannig verður menntun almennari á síðari stigum iðnbyltingar, framboð ófaglærðs vinnuafls minnkar og jöfnuður vex. Við þetta bætist að eftir því sem efnahagslífinu fleygir fram, þeim mun hærri verða skattstofnarnir og þar með aukast tækifæri stjórnvalda til þess að bæta hag þeirra sem verst eru staddir.

⁸Auðvitað er einnig mögulegt að vegna fátæktar taki þeir fátækustu ekki þátt í stjórn málaferlinu eins og hugsanlega hefur gerst í Bandaríkjunum – fátækir eru ekki hluti af samfélaginu í sama skilningi og þeir efnaðri. Aukinn jöfnuður getur þá leitt til aukinnar fjárfestingar í mannauði sem síðan veldur því að kjósendur styðja enn frekari útgjaldaaukningu til menntamála sem dregur enn frekar úr ójöfnuði. Afstaða fólks til ójafnaðar getur einnig breyst eftir því sem úr honum dregur. Þannig getur minni ójöfnuður leitt til enn frekari aðgerða til þess að draga úr honum.

Af þessari umræðu má vera ljóst að tölfræðilegt samband milli hagvaxtar og ójafnaðar má skýra með hagfræðikenningum. Með því eru komin rök fyrir afskiptum hins opinbera af tekjudreifingunni sem hafin eru yfir stjórnmalaskoðanir – of mikill ójöfnuður kemur niður á hagkvæmni, þótt of mikill jöfnuður geti einnig verið slæmur frá hagkvæmnissjónarmiðum. Næsti kafli fjallar um orsakir launamunar.

3. Orsakir launamunar

Innan hagfræðinnar leynast margar kenningar um orsakir tekjuskiptingar eins og hún kemur fyrir án afskipta ríkisvaldsins. Tekjur flestra koma frá þeirri atvinnu sem þeir stunda og þess vegna liggur beint við að skoða aðstæður og launamyndun á vinnumarkaði til þess að skýra tekjumismun. Með öðrum orðum, orsakir ójafnaðar liggja fyrst og fremst í þeirri staðreynd að vinna fólks er mismunandi metin til fjár. Hér getur margt komið til sögunnar, svo sem menntun, hæfileikar, reynsla, dugnaður, trúmennska og frumkvæði. Þessum eiginleikum er misskipt á milli fólks og hljóta þeir því að geta skýrt launamun að einhverju marki. Einnig getur verið að sérstakar markaðsaðstæður, s.s. skortur eða ofgnótt af ákveðnu starfsfólki með ákveðna reynslu eða hæfileika, geti leitt til breytilegrar launamyndunar þegar til skemmri tíma er litið. Einnig er ekki loku fyrir það skotið að markaðsbrestir, svo sem fákeppni, einokun og jafnvel mismunun hafi eitthvað að segja. En til þess að gera sér grein fyrir hvar ræturnar liggja verður að grafast fyrir um launamyndun og hvernig vinnuframboð er ákvarðað á vinnumarkaði og hve margar stundir á sólarhring fólk er tilbúið til að fórna í launaða vinnu.

Hagfræðingar skýra gjarnan verðmyndun með samspili framboðs (þeirra sem bjóða fram krafta sína) og eftirspurnar (þeirra sem nýta sér vinnufúsar hendur annarra til verðmætasköpunar) og því eru tvær hliðar sem verður að líta til. Einstaklingar velja á milli þess að vinna og njóta hvíldar og frítíma og vinnuframboðið ræðst af því hvernig þetta val á sér stað. Mikil vinna gerir fólki kleift að njóta meira af efnislegum gæðum, en jafnframt hljóta frístundir að skerðast því tími hvers og eins er takmarkaður. Hér sýnist vitaskuld sitt hverjum um þetta val, en ljóst er að tímakaupið hlýtur að ráða miklu um hve lengi fólk ákveður að vinna. Hver klukkutími sem varið er til frístunda fremur en til vinnu er í raun tekjutap. Þegar laun hækka, þá hækkar um leið það verð sem neytendur greiða fyrir frítíma sinn. Því hlýtur fólk að hafa aukinn hvata til þess að vinna meira ef launin hækka. Hins vegar verða hærri launagreiðslur einnig til þess að auka kaupmátt launamannsins og gera honum kleift að draga úr vinnu og njóta fleiri frístunda án þess að þurfa að breyta neyslu sinni. Að einhverju leyti má rekja tekjumun innan samfélaga til þess að fólk hefur ólík viðmið þegar það velur á milli neyslu og frístunda, yfirvinnu eða áhugamála. Hér skiptir einnig máli að vinnuframlag fólks er mismikils virði á vinnumarkaði og því eru frístundirnar ekki keyptar við sama verð af öllum. En grundvallaratriðið er þó samt það að einstaklingar fórna frítíma sínum svo lengi sem hann er þeim minna virði en tíma varið í vinnu. Með hagfræðilegri nákvæmni er hægt að segja að virði síðustu vinnustundar sem innt er af hendi sé hverjum starfsmanni sé jafnt tímakaupinu sem greitt er, sem er einnig jafnt fórnarkostnaði frístunda hans.

Hins vegar eru þau skilaboð sem vinnumarkaðurinn miðlar á milli kaupenda og seljenda ekki alltaf afleiðing frjálsrar samkeppni. Né heldur er niðurstaðan alltaf hagkvæm. Ýmsir markaðsbrestir geta verið þess valdandi að hagkvæmni næst ekki alltaf, til dæmis vegna samtakamyndunar á vinnumarkaði. Fjölmörg dæmi eru þekkt um fákeppni á vörumarkaði, þar sem einokunarkaupmenn geta í krafti stöðu sinnar hækkað verð á vörum sínum án þess að viðskiptavinirnir eigi annars úrkosta en að skipta við þá. Svipaðir hlutir geta einnig átt sér stað á vinnumarkaði. Verkalýðsfélög eru merki um fákeppni á framboði vinnuafls. Fullkomlega samhent verkalýðsfélag sem kemur fram fyrir hönd félagsmanna sinna veldur því að í raun er einungis um einn seljanda vinnuafls að ræða og fyrirtækin geta ekki leitað á önnur mið. Það getur síðan hæglega gerst að ef fyrirtæki hafa mjög mikilvægu hlutverki að gegna í efnahagslífinu og starfsmenn gera sér grein fyrir verkfallsstöðu sinni og standa sameinaðir, að verkalýðsfélög geti þvingað upp launin hjá einstaka fyrirtækjum í krafti þess að verkfall muni lama t.d. samgöngur, mjólkurframleiðslu, heilbrigðisþjónustu og svo framvegis. Á Íslandi eru verkalýðsfélög yfirleitt svæðisbundin regnhlífarsamtök, þar sem það samkomulag hefur verið bundið að þeir starfsgreinahópar sem hafa mikinn verkfallsmátt hafa fallist á að nota hann til þess að hækka laun allra í félaginu, líka þeirra sem hafa veikan verkfallsmátt. Um þetta er hægt að nefna mörg dæmi. Veturinn 1994–95 til að mynda tóku samtök verkamanna í Reykjavík, Hafnafirði og Keflavík sig saman um að boða verkfall. Þessi samtök höfðu kraft til þess að loka nær öllum skipa og flugsamgöngum til Íslands og það var sú hótun sem var nýtt til þess að hækka laun allra félagsmanna, jafnvel þeirra sem koma ekki nálægt starfsemi hafna og flugvalla.

En hið sama getur einnig komið frá eftirspurnarhliðinni. Fákeppni fyrirtækja hefur svipuð áhrif á atvinnu og launamyndun og starfsemi verkalýðsfélaga, þó með öfugum formerkjum sé. Á íslenskum vinnumarkaði er fjöldi dæma um fákeppni í vinnuaflseftirspurn. Í mörgum sjávarbyggðum á Íslandi er einungis um einn stóran atvinnurekanda að ræða. Kennarastéttin er í svipaðri aðstöðu, bæði barnaskólakennarar, framhaldsskólakennarar og fram á síðustu ár, háskólakennarar. Hægt er að tína enn fleiri dæmi til. Sérfræðingar í tryggingamálum geta valið á milli fáeinna tryggingafyrirtækja. Flugmenn héraðs standu frammi fyrir einum stórum vinnuveitanda og nokkrum litlum flugfélögum. Skipstjórar á flutningaskipum geta aðeins sótt um vinnu hjá tveimur skipafélögum héraðs og þannig mætti lengi telja. Leiða má að því líkum að skortur á samkeppni um þjónustu þessara stétta leiði til þess að kjör þeirra séu verri fyrir bragðið. Þess vegna hefur stundum verið haldið fram að tilvist verkalýðsfélaga – þ.e.a.s. fákeppni á framboðshlið vinnumarkaðarins – sé æskilegt mótvægi við fákeppnina á eftirspurnarhliðinni.

En áður en farið er nánar út í þessa sálma er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir stöðu mála ef fullkomið frelsi ríkti á vinnumarkaði. Af því er síðan hægt að draga ályktanir um áhrif markaðsbresta af ýmsu tagi og að hve miklu leyti er hægt að rekja tekjumun fólks til þeirra. Umfjöllunina hefst því á því að gera ráð fyrir fullkominni samkeppni á markaði en þá eru vandamál fákeppni ekki til staðar.

3.1 Fullkomin samkeppni

Hugsum okkur hagkerfi með margar atvinnugreinar sem hver um sig hefur fjölda fyrirtækja. Fyrirtækin þurfa þrenns konar framleiðsluþætti til þess að framleiða afurðir, fjármagn, vinnuafli og tækni. Aukinn fjármagnsstofn eykur eftirspurn eftir vinnuafli og lægri laun gera hið sama að verkum. Tækni framfarir geta aukið þörf fyrir vinnuafli en einnig dregið úr henni. Dæmi um hið síðara eru tækni framfarir sem gera ákveðin störf úrelt.

Á framboðshlið vinnumarkaðarins eru einstaklingar sem sækjast eftir störfum. Því hærri sem launin eru, þeim mun meiri ásókn er í störf. En hver einstaklingur er frábrugðinn öðrum. Sumir eiga auðvelt með mannleg samskipti, aðrir eiga auðveldara með að tileinka sér nýja tækni, sumir eru menntaðir á einu sviði og aðrir á öðru, sumir vilja búa í borg en aðrir í smærri bæjum, sumir vilja skrifstofustörf en aðrir kjósa verkamannastörf og þannig mætti lengi telja.

Þegar jafnvægi næst á vinnumarkaði hafa allir einstaklingar fengið fjölbreytileg störf í hinum ýmsu atvinnugreinum. Gerum nú einnig ráð fyrir því að allir hafi haft tækifæri til þess að mennta sig, flytja sig um set innanlands og finna þau störf sem best henta hæfileikum og áhugasviði. Við gerum einnig ráð fyrir því að fyrirtækin hafi haft tíma og ráðrúm til þess að finna þá starfsmenn sem hæfastir eru í hvert verk. Að síðustu gefum við okkur þá forsendu að margir einstaklingar sækist eftir starfi í hverri atvinnugrein og þar sé mikill fjöldi fyrirtækja. Þannig verður samkeppni í hámarki á vinnumarkaði. Við þessar aðstæður er athyglisvert að velta fyrir sér skýringum launamunar.

Áhrif menntunar

Menntun hefur mikil áhrif á tekjur fólks. Skólagöngu fylgir óhjákvæmilega tímabundinn tekjumissir. Slík fórn er færð í þeirri von að menntunin beri ábata síðar meir. Hér getur verið um að ræða fjárhagslegan ávinning en einnig huglægan. Í menntun felst fjárfesting og því er eðlilegt að laun menntaðs vinnuafls séu hærri en ómenntaðs vinnuafls. Í þessu sambandi er oft talað um mannauð einstaklinganna. Hægt er að fjárfesta í áþreifanlegum eignum, eins og t.d. fasteignum, hlutabréfum og farartækjum, en einnig í mannauði. Kaup á fasteign krefst fjárhagslegra fórna til skamms tíma en gefur ábata þegar lengra er litið vegna þess að húsaleiga sparast. Fjárfesting í hlutabréfum er á samsvarandi hátt réttlætt með því að von sé á arði og verðhækkunum á hlutabréfamarkaði. Fjárfesting í mannauði hefur samsvarandi ábata í för með sér. Menntun opnar þannig leið að áhugaverðum og betur launuðum störfum. Því má segja að enginn eðlismunur sé á menntun og áþreifanlegri fjárfestingu.

Ljóst er að einstaklingar hafa mismunandi hneigð til fjárfestinga. Sumir vilja spara og fjárfesta á meðan aðrir kjósa neyslu og frítíma. Ólíka sparnaðarhegðun einstaklinga má einkum rekja til þess að þolinmæði er einstaklingsbundin og tekjur nútíðar og framtíðar hafa mismunandi vægi. Sumir kjósa að auka neyslu sína í nútíð á meðan aðrir eru sáttir

við að bíða með neysluaukninguna til síðari tíma, einkum ef þeir geta ávaxtað fé sitt vel á fjármagnsmarkaði. Þannig eru sumir skammsýnir en aðrir horfa lengra fram á veginn. Af þessu leiðir að sumir einstaklingar sækja fremur í nám en aðrir. Þeir sem kjósa fremur að auka neyslu sína til skamms tíma eru jafnframt ólíklegir til þess að fjárfesta í námi. En fleira kemur til.

Námshæfileikar einstaklinga eru mismunandi og því er sá hagur sem af námi hlýst einstaklingsbundinn. Líklegt er að þeir námsmenn sem auðveldara eiga með að tileinka sér nýja þekkingu séu líklegri til þess að leggja í langskólanám. Einstaklingsbundnar aðstæður geta einnig komið hér til. Ef heimilisaðstæður krefjast stöðugrar atvinnu vegna fjölda barna eða tekjuleysis foreldra, svo dæmi sé tekið, getur slíkt sett strik í reikninginn. Þannig verður oft góður og framsýnn námsmaður af tækifærum til þess að komast til mennta vegna utanaðkomandi aðstæðna.

Niðurstaðan er því sú að ekki er unnt að búast við því að misleitir einstaklingar á vinnumarkaði beri allir hið sama úr bótum fyrir vinnu sína. Það er því ekki órökrétt að þeir sem hafa fjárfest í menntun njóti meiri umbunar fyrir störf sín eftir að námi lýkur en þeir sem kjósa að leggja ekki slíkt á sig, enda ætti framlegð þeirra (framleiðsla á hverja vinnustund) einnig að vera meiri.

Ánægja í starfi

Adam Smith benti fyrstur manna á áhrif starfsánægju (og óánægju) á jafnvægislaun. Hugmyndin er sú að starfsstéttir sem búa við mikið óhagræði eða áhættu í starfi njóti að jafnaði betri launakjara. Flest fólk vinnur ekki einhver störf eingöngu vegna fjárhagslegrar umbunar heldur hefur það einnig ánægju af því að fást við athyglisverð verkefni og vinna með áhugaverðu starfsfólki. Ekki hafa t.d. allir löngun til þess að vera sjómenn. Flestir kjósa fremur vinnustað sem ekki krefst jafnlangra fjarvista frá heimilum og ekki steðjar hætta að heilsu, lífi og limum. Af þessu leiðir að vinnuveitendur, í okkar dæmi útvegsmenn, verða að bjóða hærri laun en þekkist fyrir sambærileg störf á landi. Launakjör þessarar starfsstéttar eru góð miðað við aðra, í ljósi menntunar og hæfileika starfsmanna, en jafnframt fylgir mikið vinnuóhagræði með í kaupunum. Í jafnvægi á vinnumarkaði er heildarhagur sambærilegra einstaklinga af hinum ýmsu störfum jafn, og er þá ekki einungis verið að horfa til beinharðra peninga.

Háski og starfsöryggi

Telja má alla þá hættu sem stafar að líkama og sál til óhagræðis í starfi. Sjómenn sem eiga á hættu að lenda í slysum hljóta hærri laun fyrir vikið ef fullkomin samkeppni ríkir á vinnumarkaði. Launaívilnun þeirra hlýtur þá að ráðast af tíðni slysa og hversu alvarleg þau eru. Launamunurinn þarf þá að vera nægilega mikill til þess að núvirði framtíðartekna, að teknu tilliti til slysatíðni og áhættufælni, sé svipað og í öðrum greinum.

Fólki er ennfremur illa við óvissu um launakjör og starfsöryggi. Greinar sem geta boðið starfsöryggi og stöðug laun geta því komist upp með að bjóða lægri laun að

meðaltali. Fyrirtæki þar sem starfsöryggi er meiri óvissu undirorpið verða því að greiða hærri laun til þess að bæta starfsfólki sínu upp óhagræðið af því að geta ekki gengið að starfi sínu og launakjörum vísu. Af þessum sökum bjóða flest fyrirtæki fastráðningu við ákveðin mánaðarlaun. Á þennan hátt geta þau greitt lægri laun að jafnaði en önnur fyrirtæki.

Fastráðning býður hins vegar ýmiss konar hættu heim. Þannig geta fastráðnir starfsmenn freistast til þess að slá slöku við án þess að eiga uppsögn á hættu. Fyrirtæki verða þá að grípa til annarra ráða í því skyni að skapa hvata til aukinna afkasta. Ein leiðin er sú að bjóða starfsmönnum hærri laun eftir því sem þeir hafa verið lengur í starfi. Þannig geta yngri starfsmenn vonast til þess að fá launahækkanir ef þeir standa sig í stykkinu. Þetta hvatakerfi leiðir þá til þess að tekjuójöfnuður vex á milli eldri og yngri starfsmanna, og laun ungs fólks sem er að hefja starfsferil sinn verða tiltölulega lægri.

Annað ráð í sama tilgangi er að gefa starfsfólki hlutabréf í því fyrirtæki þar sem það starfar. Þetta gefur einkum góða raun í smærri fyrirtækjum þar sem sjáanleg tengsl eru á milli afkasta einstakra starfsmanna og hagnaðar fyrirtækis. Enn og aftur getur kerfi þetta aukið launamun. Þannig verða kjör starfsmanna í fyrirtækjum sem vel gengur mun betri en annarra.

Hlunnindi

Beinar launagreiðslur eru oft einungis hluti af þeirri umbun sem starfsfólk fær fyrir þjónustu sína. Bílastyrkir, ferðalög, löng sumarfrí, sveigjanlegur vinnutími, niðurgreidd barnagæsla og heilsutryggingar í útlöndum eru allt dæmi um greiðslur í fríðu sem koma starfsfólki til góða, engu síður en beinar launagreiðslur. Hins vegar má segja að flestir kysu fremur sambærilegar launagreiðslur í beinhörðum peningum fremur en greiðslur í fríðu (svo lengi þær eru skattlegðar jafnt og beinar launagreiðslur) þar sem þær setja skorður á neyslu viðkomandi.

Taka verður tillit til hlunninda við útreikning tekjudreifingar. Líklegt er að hlunnindi renni fremur til þeirra sem hærri tekjur hafa og því líklegt að raunverulegur tekjumunur sé meiri en launaskrárnar gefa til kynna.

3.2 Áhrif ófullkominnar samkeppni

Hér að framan hefur verið fjallað um veröld þar sem fullkomin samkeppni ríkir og tekjumyndunin endurspeglar val einstaklingsins. Í raunveruleikanum er þessu oftast öðruvísi farið.

Verkalýðsfélög

Verkalýðsfélög geta haft mikil áhrif á tekjudreifinguna. Í fyrsta lagi hafa þau áhrif á dreifingu tekna innan sinna raða. Í öðru lagi hafa þau áhrif á meðaltekjur félagsmanna sinna og þar með tekjur þeirra í samanburði við aðra hópa í þjóðfélaginu. Kannanir

sýna að tekjudreifingin innan verkalýðsfélaga er yfirleitt jafnari en hún yrði ef félagsmennirnir væru einir á báti. Þannig má að hluta rekja tiltölulega jafna dreifingu tekna á Norðurlöndum til þess að flestir tilheyra verkalýðsfélögum sem samræma aðgerðir sínar og launataxta. Þegar litið er á aðildarríki OECD kemur í ljós jákvæð fylgni á milli hlutfalls vinnuafis í verkalýðsfélögum og jafnaðar. En þetta má einnig skýra með því að það séu einkum lágt launaðir starfsmenn sem tilheyra verkalýðsfélögum og sterk verkalýðsfélög stuðli þá að jafnari dreifingu tekna. Ef hins vegar það væru einkum þeir hærri launuðu sem hefðu sterk verkalýðsfélög, þá myndi slíkt leiða til þess að tekjudreifingin yrði ójafnari. Að vísu er ekki að fullu víst að um beint orsakasamband sé að ræða, en þjóðfélög þar sem verkalýðsfélög eiga auðvelt uppdráttar gætu einnig verið líkleg til þess að koma á fót ríkisstyrktu velferðarneti sem jafnar tekjuskiptinguna.

Fákeppni

Fákeppni vinnuveitenda um þjónustu starfsfólks veldur því að laun verða lægri en á samkeppnismarkaði og atvinna minni. Ljóst er að þær starfsstéttir sem verða fyrir barðinu á fákeppni bera minna úr bótum fyrir vikið. Ef fákeppni gæti einkum á toppi tekjudreifingarinnar verður afleiðingin jafnari tekjuskipting en ef hennar verður vart á botni hennar þá verður tekjuskiptingin ójafnari.

3.3 Mismunur

Atvinnurekendur eru oft sakaðir um að mismuna starfsfólki á grundvelli kynferðis, kynþáttar, aldurs, trúar o.s.frv. Þessi mismunur tekur einkum á sig tvenns konar myndir. Í fyrsta lagi er unnt að greiða sumum einstaklingum hærri laun en öðrum fyrir svipað starf. Í öðru lagi er unnt að veita sumum einstaklingum fremur framgang í starfi en öðrum. Þannig getur skapast tekjudreifing þar sem karlar hafa kerfisbundið hærri tekjur en konur og hvítir hafa kerfisbundið hærri tekjur en litaðir. Unnt er að rekja orsakirnar til annað hvort smekks stjórnenda, til þess sem yfirleitt gengur undir nafninu fordómar, eða hagnaðarhámörkunar.

Fordómar

Mismunur af þessu tagi getur stafað af því að atvinnurekendur láti persónulegar skoðanir og tilfinningar ráða fremur en hrein hagnaðarsjónarmið. Þegar fyrirtæki ræður fremur karl en konu þrátt fyrir að konan sé jafnhæf eða hæfari þá hlýtur hagnaður fyrirtækisins að minnka. Hið sama á við ef fyrirtæki greiðir karli hærri laun en þyrfti að greiða konu með samsvarandi hæfileika. Sú spurning hlýtur þá að vakna af hverju stjórnendur fyrirtækja taki vísvitandi ákvörðun sem leiðir til minni hagnaðar. Ástæðan gæti verið sú að stjórnendur fyrirtækis hafi önnur markmið með rekstrinum en hreina hagnaðarhámörkun. Ef til vill metur stjórnandinn það mikils að hafa fremur karla en konur í starfi, hvíta en svarta. Athuga skal að þetta gæti gengið á báða vegu. Einhver sem flokkast sem fordómafullur kynþáttahatari, hvort sem sá hinn sami er hvítur eða svartur, gæti átt það til að ráða fólk af sínum eigin kynþætti sökum fordóma sinna. En á

sama hátt getur mismunun átt sér stað ef t.d. frjálslyndur menntamaður ákveður að ráða einungis þá sem tilheyra minnihlutahópum. Þannig ákveða stjórnmalaflokkar stundum kvóta fyrir fjölda kvenna á framboðslistum. Þá er körlum mismunað þegar þeir eiga minni möguleika á sæti en konur sem hafa sömu getu og hæfileika og þeir sjálfir.

Hér þarf þó ekki að vera um óskynsamlega hegðun að ræða. Stjórnandinn getur leitast við að ná tveimur markmiðum samtímis. Það leiðir af sjálfu sér að slík hegðun leyfist helst stjórnendum fyrirtækja sem búa við ófullkomna samkeppni á markaði fyrir afurðir sínar. Þeir búa þá yfir hagnaði sem unnt er að ganga á til þess að ná öðrum markmiðum. Ef mikil samkeppni ríkir, þá er líklegt að fyrirtæki sem leyfir sér að láta hagnaðarhámörkun víkja fyrir kynferðis- eða kynþáttafordómum sínum sé ekki líklegt til þess að lifa lengi af samkeppni við önnur fyrirtæki sem leyfa sér ekki slíka hegðun.

Hagnaðarhámörkun

Þótt mismunun á grundvelli kynferðis og kynþátta eigi oft rætur að rekja til fordóma stjórnenda þá er sú ekki ávallt raunin. Gefum okkur sem dæmi að þeir sem tilheyra ákveðnum hópi einstaklinga sem aðgreina má frá öðrum þjóðfélagsþegnum séu að meðaltali verri starfsmenn en aðrir. Þetta getur stafað af menntunarskorti, slæmum fjölskylduaðstæðum, uppeldi í borgarhverfum þar sem ofbeldi viðgengst o.s.frv. Segjum sem svo að það sé viðurkennd staðreynd að einstaklingar sem tilheyra þessum þjóðfélagsþegnum séu verri starfsmenn að meðaltali þótt enginn eðlismunur sé á þeim og öðrum þjóðfélagsþegnum. Þannig getur sú staða komið upp að stjórnandinn þurfi að velja á milli tveggja umsókna um ákveðið starf þar sem annar umsækjandinn tilheyrir viðkomandi hópi og hinn ekki. Stjórnandinn leitast við að afla sér sem mestra upplýsinga um umsækjendurna tvo. Hann biður um meðmælabréf frá fyrri vinnuveitendum, prófskírteini, og umsögn félaga og annarra sem til þeirra þekkja. Formlegt viðtal getur einnig gefið stjórnandanum tækifæri til að meta hæfni umsækjendanna frekar. En þegar upp er staðið verður hann einnig að taka tillit til þeirra þátta sem ekki eru mælanlegir og ekki unnt að leggja formlegt mat á. Þannig skiptir máli að viðkomandi einstaklingar hafi náð félagslegum þroska og séu samviskusamir og hollir húsbændum sínum. Ef alkunna er að annar umsækjandinn sé líklegri til þess að hafa verri bakgrunn, uppeldi og skólagöngu vegna þess að hann tilheyrir þjóðfélagsþegnum þar sem félagsleg vandamál eru meiri að meðaltali, þá er rökrétt að stjórnandinn velji þann einstakling sem ekki tilheyrir þessum hópi. Í hagfræði er hér talað um svokallaða „tölfræðilega mismunun“ vegna þess að sá sem tilheyrir minnihlutahópnum er tölfræðilega líklegri til þess að reynast verri starfsmaður.

Einnig er mögulegt að breytileiki einstaklingsbundinna hæfileika innan tiltekins hóps sé meiri en innan annarra hópa þótt einstaklingar séu síst verri að meðaltali. Í þessu tilviki fela ráðningar í sér meiri áhættu og áhættufælni stjórnenda skýrir þá hegðun sem sumir rekja til fordóma. Áhættufælni er flestu fólki eðlislæg og því ekki óeðlilegt að stjórnendur ráði þá einstaklinga sem unnt er að reiða sig á í framtíðinni.

Þá má að lokum nefna að atvinnurekandi gætineyðst til að ráða ekki fólk af tilteknu kyni eða kynþætti vegna þess að viðskiptavinirnir myndu þar með hætta viðskiptum við fyrirtæki hans. Dæmi um þetta eru til frá Bandaríkjunum á fimmta og sjötta áratugnum þegar verslunareigendur í Suðurríkjunum gátu oft ekki ráðið blökkumenn til starfa af ótta við að hvítir viðskiptavinir sniðgengju þá.

Áhrif líffræði og félagslegra aðstæðna

Mismunur á launakjörum kynjanna á að nokkru leyti rætur að rekja til verkaskiptingar kynjanna á heimilinu. Barneignir krefjast meiri tíma af konum en körlum af líffræðilegum orsökum. Kannanir sýna að konur um fertugt hafa að meðaltali misst fjögur ár úr vinnu vegna barneigna, (sjá Corcoran, 1978). Þessi vinnumissir bitnar á framgangi þeirra í starfi og launakjörum. Uppsöfnuð reynsla rýrnar að verðmæti vegna langra fjarvista frá vinnustað. Ef nýr vinnustaður verður fyrir valinu að loknu löngu hléi frá störfum er sömuleiðis augljóst að fyrri reynsla og störf tapa gildi sínu. Kannanir hafa sýnt að laun kvenna sem koma aftur á vinnumarkaðinn eftir fjarveru vegna barnsburðar eru yfirleitt lægri en þau laun sem þær fengu áður en þær hurfu úr starfi. Þessi staðreynd getur síðan skapað vítahring þegar starf eiginmanns hefur forgang vegna hærri launa hans. Búferlaflutningar ráðast þá einnig af starfi eiginmanns og bitna enn frekar á starfsframa eiginkonu.

Slitróttur ferill kvenna getur orðið þess valdandi að fyrirtæki fjárfesta minna í þjálfun þeirra og feli þeim minni ábyrgð. Minni þjálfun hefur þá í för með sér hægari starfsframa og lægri laun. Lægri laun draga síðan enn fremur úr hvata kvenna til þess að afla sér frekari menntunar. Þannig verður uppbygging mannauðs minni en ella vegna slitróttis starfsferils. Lægri laun geta þá haft áhrif á verkaskiptingu innan heimila sem enn dregur úr vinnuframlagi kvenna.

Launamunur kynjanna kemur ýmist fram í því að konur séu lægra settar í fyrirtækjum, þótt þær hafi svipaða menntun og starfsreynslu, eða í lægri launum fyrir sama stöðuheiti. Er þá oft talað um að kvenfólk sé „límt við gólf“ vinnustaða sinna (e. sticky floors), þannig að allar launahækkanir séu erfiðar fyrir kvenþjóðina, eða þá að fyrir hendi séu eins konar ósýnileg „glerloft“ (e. glass ceiling) sem standa í vegi fyrir starfsframa kvenna innan fyrirtækja eftir að ákveðnum frama er náð.

Samkvæmt kenningunni um *glerloftin* þá eiga konur erfitt uppdráttar þegar kemur að því að sækja um stöðuhækkun innan fyrirtækis. Sömuleiðis má segja að þær eigi erfitt með að keppa um störf hjá fyrirtækjum þar sem karlar eru á meðal umsækjenda. Þetta er ein hugsanlegra skýringa á launamismun kynjanna.

Samkvæmt kenningunni um *límgólf* er konum ekki mismunað við stöðuveitingar eða þegar kemur að stöðuhækkunum. Þess í stað fá þær ekki sama framgang og karlar þegar kemur að reglubundnum launahækkunum. Ástæður þessa geta verið margar. Þannig má vera að konur eigi erfiðara um vik að skipta um starf og búsetu vegna fjölskylduskuldbindinga. Ef svo er, þá þurfa núverandi atvinnurekendur ekki að greiða

þeim eins há laun og körlum til þess að halda í þær. Hugsanlegt er að stjórnendur reyni ekki jafnmikið til þess að halda í konur og karla þegar önnur fyrirtæki reyna að ráða þær til sín vegna fordóma eða annars misréttis. Önnur hugsanleg skýring er sú að konur eiga yfirleitt maka sem hefur hærri tekjur en þær. Af þessum sökum getur verið að þær leggi minna á sig í vinnu vegna þess að afkoma þeirra veltur ekki nema að takmörkuðu leyti á eigin vinnuframlagi. Tekjuhár maki hefur þá áhrif á svipaðan hátt og velferðarkerfi sem skapar aukinn kaupmátt án þess að krefjast vinnuframlags á móti. Um þetta er nánar fjallað í 9. kafla.

3.4 Tekjudreifingin og áhrifavaldar hennar

Hér hefur verið fjallað um orsakir þess að einstaklingar hafa ólíkar tekjur. Einstaklingar eru misgóðir starfskraftar, vegna þess að þeir afla sér mismikillar menntunar og velja sér fjölbreytileg störf. Sumar atvinnugreinar krefjast hárra launa til þess að bæta upp ýmiss konar óhagræði og áhættu sem starfinu fylgir. Ýmsir þjóðfélagshópar verða einnig fyrir mismunun, laun kvenna eru yfirleitt lægri en laun karla og fólk sem ekki er af evrópskum uppruna á oft í erfiðleikum á vinnumarkaði. En hvað segir þetta okkur um dreifingu tekna?

Dreifing tekna er með dálítið öðru sniði en tíðkast um margar aðrar stærðir í félags- og raunvísindum. Yfirleitt lúta einkenni fólks og hæfileikar normaldreifingu, svo gripið sé til tölfræðilegs þankagangs. Það þýðir að meðaltalið liggur fyrir miðju og dágóður hópur fólks er bæði fyrir ofan og neðan. Dæmi um normaldreifingar má finna í líkamshæð og -þyngd einstaklinga, greind og ævilengd. Tekjur dreifast ekki á þennan hátt. Almennt hefur tekjudreifingin einn topp en hægri helmingur dreifingarinnar teygir sig lengra en sá vinstri. Þannig eru í flestum löndum tiltölulega fáir einstaklingar sem hafa mjög háar tekjur og langflestir hafa tekjur sem eru undir meðaltali. Í ljósi þess sem hér hefur verið sagt um orsakir tekjudreifingarinnar er athyglisvert að fjalla um hugsanlegar ástæður þess að tekjudreifingin tekur þetta ákveðna form.

Við getum byrjað á dreifingu hæfileika á milli einstaklinga. Sumir eru samviskusamari en aðrir, sumir ef til vill betur gefnir o.s.frv. En hér er að mestu um líffræðileg og félagsfræðileg fyrirbæri að ræða sem hljóta að vera normaldreifð og ef hæfileikar manna eru normaldreifðir þá mætti búast við að tekjur væru það einnig. Sú er þó ekki raunin. Ein ástæða þessa er sú að einstaklingar geta aukið við framleiðni sína með því að afla sér menntunar eins og áður er lýst, þ.e. þeir geta breytt eiginleikum sínum og þar með tekjumöguleikum. Eins og fram kom hér að ofan er þar um fjárfestingarákvörðun að ræða. Þegar einstaklingar stunda nám þurfa þeir bæði að fórna tekjum og leggja á sig fyrirhöfn. Þeir geta hins vegar vænst ábata í framtíðinni, þótt ávallt verði nokkur bið á því að hægt sé njóta ávaxta erfiðisins. Flest leggjum við meira upp úr því sem gerist í dag en í fjarlægri framtíð. Af þessum sökum verður umbun framtíðar að vera ríkuleg til þess að réttlæta erfiði dagsins í dag. Þetta gæti verið ein af ástæðum þess að margir einstaklingar hafa mun hærri tekjur en meðaltekjur

(tekjudreifingin er teygð til hægri), því þeir eru að njóta ávaxta (menntunar) erfiðis síns.

Tafla 3.1. Laun í nokkrum bandarískum framleiðslufyrirtækjum

Fyrirtæki	Laun	Laun/MV	Fyrirtæki	Laun	Laun/MV
Solelectron	643,100	0.008%	Honeywell	2,475,000	0.009%
Dana	850,000	0.031%	Motorola	2,525,000	0.008%
Navistar	975,000	0.048%	ADC Telecommunications	2,744,300	0.100%
Becton Dickinson	987,500	0.011%	Hewlett Packard	2,766,300	0.008%
Lucent Technologies	1,100,000	0.005%	TRW	2,829,000	0.066%
Deere	1,290,000	0.001%	Johnson & Johnson	2,985,300	0.002%
Eaton	1,434,000	0.003%	Johnson Controls	3,342,500	0.005%
Eastman Kodak	1,598,500	0.001%	United Technologies	3,600,000	0.001%
Caterpillar	1,747,500	0.001%	Lockheed Martin	3,792,600	0.002%
Ingersoll-Rand	1,800,000	0.003%	General Motors	4,034,675	0.001%
Parker Hannifin	1,889,200	0.004%	Boeing	4,672,500	0.001%
Whirlpool	1,930,800	0.005%	Emerson Electric	7,400,000	0.003%
Texas Instruments	2,096,200	0.004%	IBM	10,000,000	0.006%
Rockwell International	2,200,000	0.076%	Ford	12,145,110	0.003%
Black & Decker	2,350,000	0.078%	General Electric	16,700,000	0.004%

Heimild: William M. Mercer Inc., WWW.CNBC.COM og útreikningar höfunda. Ath. Bandaríkjadali, MV stendur fyrir markaðsvirði 14. september, 2001

Hér má ekki heldur gleyma því að bæði heppni og áræðni fólks getur skipt miklu. Margir af tekjuhæstu einstaklingunum eru annað hvort með eigin rekstur eða eiga hlut í fyrirtækjum. Oft og tíðum hefur þetta fólk tekið mikla áhættu í byrjun, sem síðan hefur greitt sig upp með miklum tekjum. Ennfremur eru þessar tekjur óvissu háðar því ef illa gengur í rekstri hlýtur afraksturinn að dragast saman. Þeir eru síðan ótaldir sem lögðu undir og töpuðu og hröpuðu því niður tekjustigann. Heppni skiptir töluverðu máli um auð fólks, en þó flestir reyni að taka yfirvegaða áhættu og gera raunhæfar áætlanir eru ávallt líkur á tapi til staðar. Þannig gæti viðhorf fólks til áhættu ráðið miklu af hverju hali tekjudreifingarinnar teygist svo langt til hægri. En flestir eru áhættufælnir og kjósa að taka ekki áhættu sem annað hvort gæti lyft þeim til allsnægta eða komið þeim á vonarvöl. Þessi fáu tekjuháu gætu því að einhverjum hluta verið áhættusæknir einstaklingar sem tókst áætlunarverk sitt, en hinir sem enga áhættu tóku sitja eftir. Einnig er ljóst að auður erfist á milli kynslóða og margir efnaðir einstaklingar eiga tekjur sínar því að þakka að faðir, afi eða ai voru frumkvöðlar sem tóku áhættu sem síðan skilar öruggum tekjum til eftirkomenda þó í flestum þjóðfélögum sé reynt að sjá við þessu að einhverju leyti með erfðasköttum.

Tafla 3.2 Laun í nokkrum íslenskum fyrirtækjum

Fyrirtæki	Laun	Laun/MV	Fyrirtæki	Laun	Laun/MV
Össur	14,100	0.1087%	SÍF	16,488	0.3539%
Sjóvá-Almennar	14,736	0.0969%	OLÍS	16,512	0.3975%
Eimskip	15,096	0.1050%	Flugleiðir	18,984	0.4841%
Grandi	15,216	0.2143%	Pharmaco	19,860	0.1226%
SH	15,696	0.3227%	ESSO	22,008	0.2003%
ÚA	16,032	0.2946%	Skeljungur	23,928	0.3887%

Heimild: Frjáls verslun, 6. tbl. 2001, WWW.VLIS og útreikningar höfunda. Ath. krónur MV stendur fyrir markaðsvirði þann 17. september 2001.

Aðrar orsakir tekjudreifingarinnar má rekja til launastefnu fyrirtækja, en þó allir hafi sömu hæfileika og menntun, þá verður einhver að vera yfirmaður. Slíkri stöðu fylgir mikil ábyrgð sem verður að greiða fyrir svo að fólk fái til þess að bera hana. Af þessu leiðir auðvitað að tekjudreifingin skekkist á þann hátt að þorri fólks fær laun sem eru litlu lægri en meðallaun, færri fá hærri laun og mjög fáir hæstu launin. Önnur orsök er sú að fyrirtæki nota launakerfi til þess að hvetja starfsmenn sína til dáða. Nýráðnir starfsmenn geta þá horft fram á veginn til stöðuhækkana, og þar með launahækkana, ef þeir standa sig vel. Þeir líta svo á að þeir séu í samkeppni hver við annan um starfsframa og launahækkunir. Þeim sem tekst að sanna ágæti sitt og eru launaðir með stöðuhækkunum geta síðan vænst enn meiri vegsemda ef þeir standa sig vel í nýrri stöðu. Þegar ofar dregur í tekjustiganum er ljóst að starfsmenn horfa fram á færri mögulegar stöðuhækkunir í framtíðinni. Aðstoðarforstjórinn getur einungis vonast til þess að verða forstjóri og forstjórinn getur einungis vonast eftir því að verða forstjóri í fyrirtæki sem býður enn betri launakjör. Niðurstaðan er því sú að launabilið verður að aukast þegar ofar dregur innan fyrirtækisins. Sá sem lægst er settur getur átt von á fjölda stöðuhækkana, þar sem hver hækkun býður upp á betri launakjör, en aðstoðarforstjórinn getur einungis horft fram á eina stöðuhækkun. Hann þarf því að sjá fram á meiri launahækkun en aðrir starfsmenn til þess að reyna jafnmikið að standa sig í samkeppninni við aðra aðstoðarforstjóra. Þetta er ein ástæða þess að forstjórar risafyrirtækja hafa að því er virðist óeðlilega há laun. Oft er spurt hvernig sé hægt að réttlæta ofurtekjur forstjóra stærstu alþjóðlegu fyrirtækjanna. Svárið felst í því að gera sér grein fyrir að launakjör þeirra eru ekki einungis ákvörðuð með það í huga að hvetja þá til dáða, heldur einnig til þess að hvetja alla aðra starfsmenn fyrirtækis til dáða sem hugsanlega eiga framavonir innan fyrirtækisins. Laun forstjórans eru gulrótin sem starfsmenn keppa um. Tafla 3.1 sýnir annars vegar laun forstjóra nokkurra bandarískra fyrirtækja árið 2000 og hinsvegar laun þeirra sem hlutfall af markaðsvirði fyrirtækjanna um miðjan september 2001.

Til gamans eru laun forstjóra nokkurra íslenskra fyrirtækja sem skráð eru á Verðbréfaþingi Íslands sýnd í töflu 3.2. Athygli vekur að laun íslensku forstjóranna virðast vera mun hærri en bandarískra starfsbræðra þeirra ef miðað er við markaðsvirði. Jafnframt er athyglisvert að laun hæst launaða bandaríska forstjórans er

um 584 sinnum hærri en meðallaun í Bandaríkjunum en einungis rúmlega 13 sinnum hærri á Íslandi sem bendir til þess að hlutfallsleg umbun íslenska forstjórans sé mun minni en starfsbróður hans í Bandaríkjunum ef launadreifingin er notuð. Þetta má þó væntanlega skýra með stærðarmun og verðmæti fyrirtækjanna án þess að gerð sé tilraun til þess hér.

4. Hagsveiflur og tekjuskipting

Í iðnvæddu ríkjunum hefur langtímahagvöxtur verið nokkuð stöðugur. Til að mynda hefur vaxtarhraði bandaríska hagkerfisins verið um 2% á ári síðastliðin 100–200 ár. En þegar til skemmri tíma er litið er vextinum misdreift á milli ára. Á sumum tímum er vöxturinn langt yfir meðaltali, en síðan fylgja gjarnan ár þar sem vöxturinn hverfur og verður jafnvel neikvæður. Yfirleitt er talað um 4 ára takt í þessu efni, þegar uppsveifla tekur við af niðursveiflu. Hagvöxtur er vitaskuld forsenda þess að unnt sé að auka velmegun allra þjóðfélagsþegna þegar til lengri tíma er litið. Ótal dýpri orsakabættir ráða því hvar fólk stendur í tekjustiganum, svo sem menntun, tækni, utanríkisviðskipti. Áhrif vaxtarhraðans á tekjuskiptinguna til skemmri tíma stafa að stærstum hluta af nýtingu framleiðsluþáttanna. Með öðrum orðum, hvernig framleiðslugeta hagkerfisins og heildareftirspurn standast á. Of lítil eftirspurn og ónýtt framleiðslugeta, sem þekkist á niðursveiflutímum, verður til þess að skapa atvinnuleysi og lægri kaupmátt sem getur komið mjög illa við ákveðna þjóðfélagshópa. Einnig er það staðreynd að ef heildareftirspurn vex umfram framleiðslugetu hagkerfisins, leiðir það til verðbólgu sem getur haft mjög víðtækar afleiðingar á bæði eigna- og tekjuskiptingu í þjóðfélaginu.

Þess vegna fer því fjarri að áhrif hagsveiflna á almenna velferð og tekjuskiptingu séu smávægileg, þótt verðmætasköpun í heild sinni verði ekki fyrir miklum áhrifum. Kjarni málsins er sá að hagsveiflur leiða til óvæntra breytinga á högum fólks, og almennt eru það þeir sem standa efst og neðst í tekjustiganum sem verða fyrir mestum áhrifum, eins og nánar verður vikið að. Það getur einnig verið nokkuð misvísandi að líta aðeins á tekjuskiptingu í kyrrstöðu, því óvissa og sveiflur skipta einnig máli frá velferðarsjónarmiði þegar tekjuhópar eru bornir saman. Ef verulega kveður að tekjuflökti lágtekjuhópa getur það haft verulega slæm áhrif á lífskilyrði þessa fólks og jafnframt framtíðarmöguleika barna þeirra sem geta farið á mis við langskólagöngu ef hart er í ári. Að þessu leyti geta hagsveiflur haft varanleg á áhrif á tekjuskiptingu til lengri tíma og skert framtíðarhagvöxt.

Yfirleitt er það stefna stjórnvalda að reyna að draga úr hagsveiflum og til þess verks standa tvö tæki til reiðu, stjórn peningamála og ríkisfjármála. En þessi tvö tæki hafa einnig sjálfstæð áhrif á tekjuskiptinguna því misbeiting þeirra getur haft mjög afdrifarík áhrif á tekjudreifingu innan hvers lands eins og Íslendingar þekkja mætavel. Þannig eru til dæmi úr Íslandssögunni um hvernig peningaprentun hefur verið stunduð til þess að fjármagna fjárlagahalla, sem hefur jafnframt skapað óðaverðbólgu og brennt sparifé fólks. Sú staða getur þó einnig komið upp að rétt beiting hagstjórnartækja auki ójöfnuð þegar til skemmri tíma er litið, en vaxtahækkarnir leiða t.d. til fjölgunar gjaldþrota og atvinnuleysis, enda þótt þær séu nauðsynlegar til þess að halda niðri

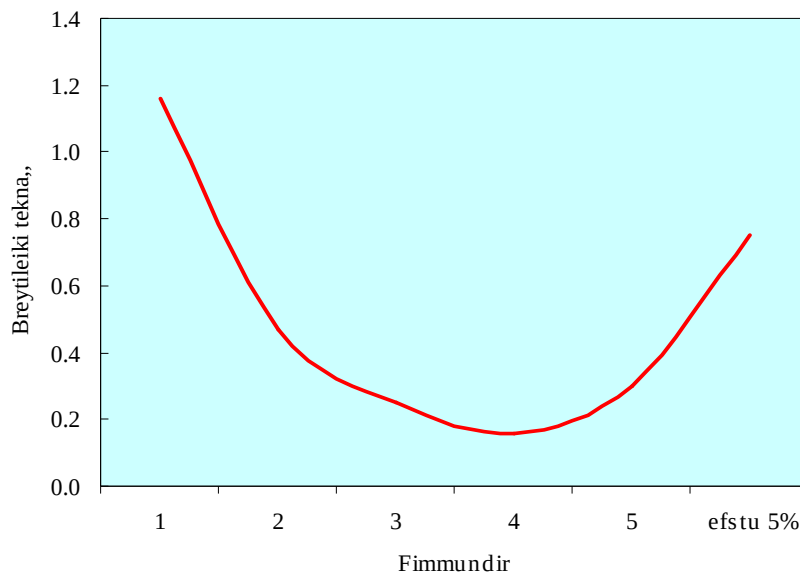
verðbólgu, svo dæmi sé tekið. Hins vegar er þá verið að forða mun alvarlegri afleiðingum til lengri tíma, sem hljótask af óheftum hagsveiflum.

4.1 Óvissa og tekjuskipting

Ástæður breytileika tekna

Reynsla flestra ríkja er sú að tekjuflökt er mest hjá tekjulægstu hópunum, en breytileikinn minnkar síðan með auknum tekjum allt þar til hann eykst aftur hjá þeim tekjuhæstu. Þetta má orða sem svo að millistéttirnar hafi öruggustu afkomuna. Ef fólki er skipt í flokka eftir tekjum er hægt að sýna þetta sambandi með myndrænum hætti, en þá birtist öngullaga ferill. Á mynd 4.1 er slíkur ferill sýndur fyrir Bandaríkin, árin 1948–86, sem var unninn í rannsókn sem Ana Castaneda, Javier Días-Giménez og José-Victor Ríos-Rull birtu árið 1998. Á myndinni er tekjudreifingin í Bandaríkjunum brotin niður í fimm hluta. Síðan er breytileiki tekna hvers fimmtungs reiknaður út miðað við tímabilið 1948–86. Tekjur þeirra 5% sem hafa hæstar tekjur eru tekin frá sérstaklega og birtur sem flokkur 6 til þess að sýna hversu mikill breytileiki þess tekjuhóps er.

Mynd 4.1 Breytileiki tekna eftir fimmundum í Bandaríkjunum, 1948–86



Þremmenningarnir reyna að skýra þennan mismunandi breytileika með ýmsum leiðum. Það sem þeim gefst best til skýringar er að gefa hverjum fimmtungi mismunandi líkur á atvinnuleysi og tekjumissi, en ef það er gert fæst öngullaga kúrfa á svipuðu formi og sú sem dregin er á myndinni. Skýringin á því af hverju laun þeirra tekjulægri eru sveiflukenndari en þeirra sem ofar raðast, felst líklega í þeirri staðreynd að þeir sem

skipa neðstu sætin eru yfirleitt ófaglærðir og í meiri hættu á að verða atvinnuleysi að bráð eða verða fyrir tekjuskertingu í niðursveiflu en þeir sem meiri menntun hafa. Þetta gerist m.a. vegna þess að margar þær atvinnugreinar sem hafa hátt hlutfall af ófaglærðu starfsfólki, svo sem byggingariðnaður, verslun og þjónusta, þurfa einnig að fást við mun meiri sveiflur í veltu og umsvifum en fyrirtæki í öðrum greinum og hafa því minni stöðugleika í mannahaldi. Það sem skiptir mestu eru almennar breytingar á vinnuafleifisþurn eftir efnahagsaðstæðum. Fyrirtækin vilja bæta við sig starfsmönnum í uppsveiflu vegna aukinna umsvifa sem verður til þess að vinnuafleifisþurn eykst verulega. En fljótlega fer að sneyðast um hæft starfsfólk og fyrirtækin verða að lækka kröfur sínar og jafnvel leggja út í töluverðan kostnað við þjálfun starfsmanna. Þannig aukast atvinnutækifæri ófaglærðra, og þeirra sem hafa litla starfsreynslu og launin hækka. Þessi þróun gengur síðan til baka í niðursveiflu. Samanlagt verður þetta til þess að laun ófaglærðra verða fyrir mestum áhrifum af efnahagsástandi, og geta þau því oft orðið illa úti á niðursveiflutímum. Skýringin á vaxandi breytileika þeirra sem efstu sætin skipa er sú að þeir njóta fjármagnstekna sem eru mjög viðkvæmar fyrir breytingum á efnahagsástandi.

Velferðarkostnaður vegna óvissu

Lögun ofangreindra öngulferla hlýtur að ráðast af þeim efnahagslega stöðugleika sem ríkir hverju sinni. Þetta bendir einnig til þess að velferðarkostnaður vegna hagsveiflna sé mun hærri en oft er gefið til kynna, þar sem hinir tekjulægri verða mun verr úti úr hagsveiflunni heldur en þeir efnameiri, og því ætti það að vera kappsmál jafnræðissinnaðra stjórnvalda að jafna hagsveiflur sem mest. En að öðru leyti hlýtur tekjustöðugleikinn að velta á því hvaða tekjutryggingarkerfi eða velferðarastoð er fyrir hendi. Líklegt má telja að slíkar öngulkúrfur séu flatari í löndum Evrópu en í Bandaríkjunum, þar sem tekjutryggingarkerfið er víða svo gott að atvinnuleysisbætur jafnast á við laun fullvinnandi fólks, og atvinnumissir leiðir ekki til mikils tekjutaps. En vitaskuld er þá mun minni hvati til þess að vinna fulla vinnu, en það er önnur saga.

Í mörgum þróunarríkjum er nær ekkert opinbert velferðarkerfi til staðar og djúpar efnahagslæggðir geta því þrýst einhverjum hluta íbúanna að hungurmörkum. Afleiðingarnar lýsa sér oft í þjóðfélagslegum óstöðugleika og auknum félagslegum vandamálum. Og það sem meira er, jafnvel þó slíkar læggðir vari aðeins í skamman tíma geta afleiðingarnar oft verið varanlegar fyrir framtíðarhagvöxt. Nora Lustig (1988) fjallar um það hvernig hagsveiflur og fátækt tengjast í Suður-Ameríku. Í stuttu máli valda kreppur atvinnuleysi á meðal tekjulágra sem sviptir þá lífsviðurværi. Í kjölfarið þjást börn þessara hópa af vannæringu og skólaganga þeirra misferst. Þetta hefur síðan varanleg áhrif á þroska og vinnugetu þessara barna er frá líður og verður það til þess að viðhalda ójafnri tekjuskiptingu til framtíðar. Önnur slík könnun fyrir Bangladesh sýnir að hæð og líkamsþungi barna er minni hjá þeim fjölskyldum sem ekki geta tryggt sig fyrir tekjumissi (sjá Gaiha og Deolika, 1993). Þannig geta hagsveiflur unnið varanlegt tjón á mannauð landa ef öryggisnet sem tryggir menntun og atlæti fyrir yngstu aldurshópana skortir. Því skiptir tekjuflökt mjög miklu máli þegar tekjuskipting er metin og skammtíma breytileiki getur haft mjög langvinn áhrif.

4.2 Hagstjórn og tekjuskipting

Peningamálastefna

Lækkun vaxta og aukning peningamagns í umferð er yfirleitt talin hafa jákvæð áhrif á hagvöxt þegar til skemmri tíma er litið, en er jafnframt verðbólguhvetjandi. Þannig geta þensluhvetjandi peningamálaaðgerðir komið tekjulágum hópum til góða í fyrstu, þar sem atvinnuleysi minnkar og laun hækka. En prentun peninga breytir í engu þeim þáttum sem liggja til grundvallar framleiðslunni né því tekjubili sem er til staðar í þjóðfélaginu. Aðeins er verið að hvetja til meiri eftirspurnar og því endast hagvaxtaráhrifin aðeins í skamman tíma, brátt kemur að því að umframeftirspurn ýtir verðbólgu af stað. Lausgirt peningamálastefna getur því bætt hag fátækra í bráð, en þegar til lengri tíma eru áhrif önnur.

Verðbólgan sjálf getur reyndar haft jákvæð áhrif á tekjulága hópa ef þeir eru skuldugir og skuldirnar eru ekki verðtryggðar – en aðeins í skamman tíma. Ef fjármagnskerfið er frjálst munu nafnvextir hækka til samræmis við aukinn verðbólguhraða og þyngja greiðslubyrði skuldunauta. Verst er þó að ef verðbólgan kemst verulega á skrið í uppsveiflu getur niðursveiflan verið mjög sársaukafull, þar sem launahækkarnir nema staðar áður en verðbólga og vextir fara að gefa eftir. Afleiðingar þess lýsa sér í gjaldþrotum eða með því að fólk neyðist til þess að selja eignir á niðursettu verði. Þessu til viðbótar getur þrálát verðbólga verið til verulegs skaða fyrir verðmætasköpun þegar til lengri tíma er litið, eins og t.d. kemur fram hjá Tryggva Þór Herbertssyni og Þorvaldi Gylfasyni (2001).

Á Íslandi eru tengsl verðbólgu og skulda með dálítið öðru sniði en tíðkast erlendis þar sem flestar langtímaskuldir eru verðtryggðar. Það hefur tvenns konar þýðingu. Í fyrsta lagi hagnast skuldunautar ekki af óvæntri verðbólgu, eins og verið hefði með óverðtryggðar skuldir. Í öðru lagi kemur verðtryggingin fram sem uppfærsla á höfuðstól sem hækkar ekki höfuðstól til jafns við hækkun nafnvaxta sem annars hlytist af hárra verðbólgu. Af þessum sökum vex greiðslubyrði ekki jafnmikið af völdum verðbólgu. Verðtrygging er því líkleg til þess að draga úr líkum þess að verðbólguskellir geti valdið gjaldþrotum ef fjármagnsviðskipti eru frjáls.

Peningamálaaðgerðir eru því tvíbent vopn í þeirri viðleitni að draga úr fátækt. Þegar til skemmri tíma er litið er hægt að beita peningamálaaðgerðum til þess að bæta hag láglæunafólks, en slíkar aðgerðir hefna sín ávallt þegar til lengdar lætur og eru þær því í raun bjarnargreiði. Það gagn sem hægt er að vinna með peningamálastefnu er að auka stöðugleika ráðstöfunartekna með því að vinna á móti hagsveiflum og viðhalda langtíma verðstöðugleika. En jafnvel slík beiting getur skaðað þær stéttir sem eiga mest undir að missa atvinnuna eða skulda mikið, og þannig geta þær haft slæm áhrif á tekjuskiptinguna þangað til jafnvægi hefur verið náð.

Ríkisfjármálastefna

Ríkisfjármálastefna, þ.e. breytingar á skattheimtu og útgjöldum ríkisins til þess að breyta gangi hagsveiflna, hefur að sumu leyti áþekk áhrif og peningamálastefnan.

Ríkisútgjöld eru mjög stór þáttur í heildareftirspurn í hagkerfinu, og skipta því miklu um verðbólgu og kraft hagsveiflna. Aðhald í uppsveiflu og slaki í niðursveiflu skiptir því miklu í þeirri viðleitni að halda jafnvægi í þjóðarbúskapnum. En áhrif ríkisútgjalda eru þó víðtækari en þetta gefur til kynna. Í flestum þróuðum löndum eru viðskipti með ríkisskuldabréf stór hluti af veltu skuldabréfamarkaðar og halli eða afgangur á ríkissjóði ræður miklu um vaxtastig. Þannig er ekki hægt að fullyrða um áhrif útþenslusamrar ríkisfjármálastefnu á tekjuskiptingu, þ.e. mikil ríkisútgjöld sem fjármögnuð eru með lántökum, því þótt umframeyðslan auki eftirspurn í hagkerfinu og komi þannig tekjulægri hópum til góða þá hafa hærri vextir öfug áhrif ef þeir tekjulægri eru hlutfallslega skuldugir.

En öfugt við peningamálaaðgerðir, gefur stefnumörkun í ríkisfjármálum rúm fyrir sértækar aðgerðir til þess að jafna tekjuskiptinguna eða a.m.k. tryggja lágmarksframfærslu þeirra hópa sem lenda illa út úr hagsveiflum. Djúpar efnahagslæðir geta einnig orðið tilefni til þess að koma á fót tekjutryggingakerfi, eins og gerðist t.d. í kreppunni miklu í Bandaríkjunum þegar almannatryggingakerfi var komið á fót þar vestra. Slík öryggiskerfi geta líka fallið vel að því hlutverki ríkisins að jafna hagsveiflur, því krepputímar munu sjálfkrafa kalla fram aukin útgjöld, t.d. vegna atvinnuleysisbóta, sem halda uppi neyslustigi í efnahagslífinu. Þegar tíðin batnar dragast útgjöldin saman, atvinnan vex og vegið er á móti ofþenslu.

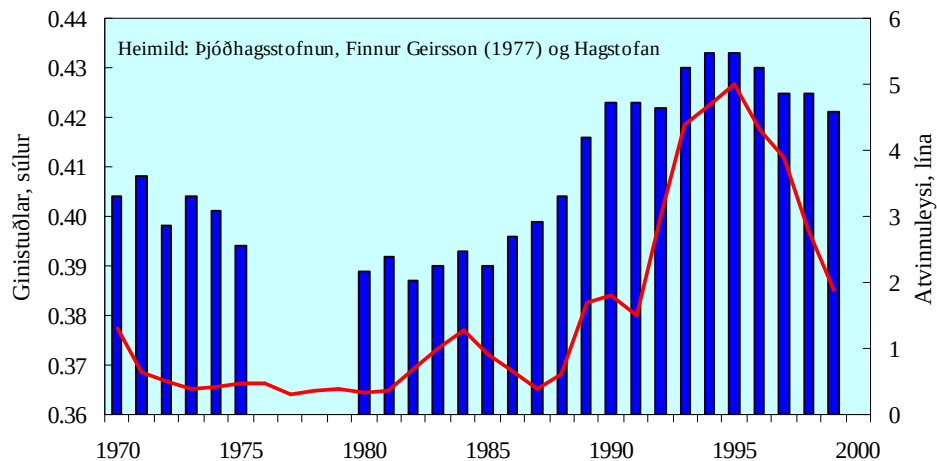
Þótt beiting ríkisfjármálastefnu sé vitaskuld miðuð við það að draga úr skammtímasveiflum, skiptir árangur hennar einnig máli þegar til lengri tíma er litið. Hér skiptir mestu að myndun mannauðs, einkum með framlögum til menntunar og atlætis í æsku, verði ekki fyrir truflunum, og af þeim ástæðum sé ríkisvaldinu nauðsyn að halda tekjuflökti niðri með öllum ráðum. Á þetta skortir mjög oft í nýmarkaðsríkjum, annað hvort vegna þess að ríkisvaldið er einfaldlega vanburðugt til þess að sinna þessu hlutverki vegna fjárskorts og ófullkomins tekjuöflunarkerfis, eða þá hreinlega að forgangsatriði ríkisfjármála eru önnur.

4.3 Aðstæður á Íslandi

Aukning ójafnaðar eftir 1988

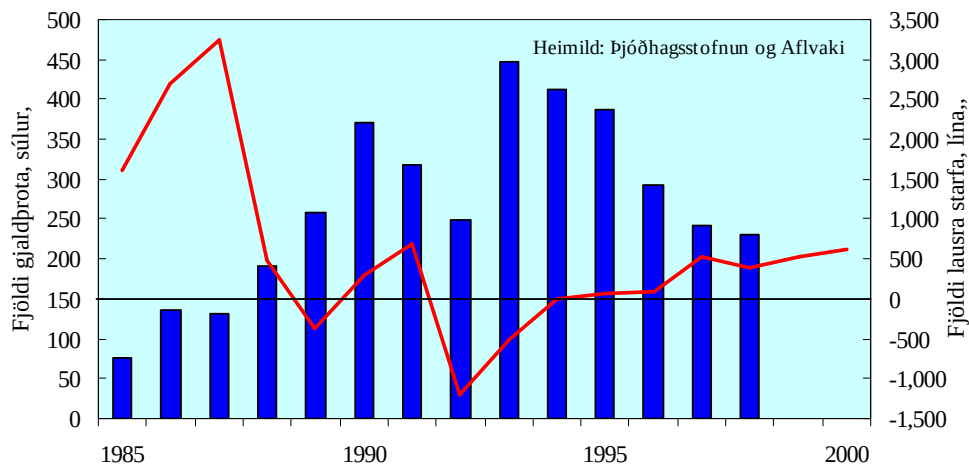
Margt bendir til þess að töluvert sterkt samband sé á milli hagsveiflna og jafnaðar á Íslandi. Sú niðursveifla sem hófst eftir 1989 virðist til að mynda hafa valdið auknum ójöfnuði atvinnutekna (fyrir skatta og opinberar millifærslur) hérlendis, sem gerðist á svipuðum tíma og vinnuafleiftirspurn dróst saman og atvinnuleysi jókst eins sjá má af mynd 4.2.

Mynd 4.2 Ójöfnuður og atvinnuleysi á Íslandi, 1970–99



Áttundi og níundi áratugurinn einkenndust einkum af mikilli umframeftirspurn eftir vinnuafli, sem virðist hafa komið þeim tekjulægstu til góða ef marka má þróun Ginistuðulsins á þessu tímabili og sjá má á myndinni (lækkun þýðir aukinn jöfnuður). Ginistuðullinn lækkaði á fyrri hluta áttunda áratugarins þegar þenslan hófst og hélst fremur lágur fram til 1988 þegar hann hækkaði fremur snögglega á skömmum tíma. Á allra síðustu árum hefur svo bæði dregið úr atvinnuleysi og ójöfnuði.

Mynd 4.3 Fjöldi gjaldþrota og lausra starfa 1995–2000



Í lok níunda áratugarins voru grunnlaun ófaglærðra fremur lág en yfirborganir og mikil yfirvinna tryggðu ágætar tekjur. Þegar um þrengdist á vinnumarkaði, eftirspurnin dróst saman, færðust greidd laun nær grunnlaunum og tekjurnar skruppu saman. Þróun Ginistuðulsins á þessum tíma bendir til þess að þessi þróun hafi komið tiltölulega verst við tekjulægri hópa. Þetta sést einnig berlega ef borin er saman fjöldi lausra starfa og

fjöldi gjaldþrota, sjá mynd 4.3. Um leið og verðbólgan gekk niður, þensla minnkaði, óhagkvæm fyrirtæki lögðu upp laupanna og umframeftirspurnin eftir vinnuafli hvarf virðast verulegar breytingar hafa átt sér stað á tekjudreifingunni meðal íslenskra launamanna.

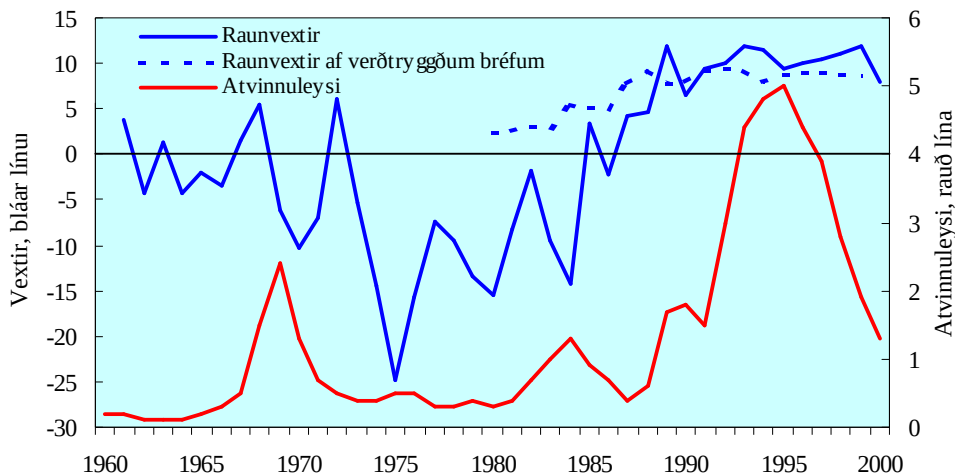
Ástæðan fyrir auknum ójöfnuði eftir 1990 er líklega margþætt. Í fyrsta lagi mælir Ginistuðullinn tekjuskiptingu meðal allra framteljenda sem höfðu atvinnutekjur á viðkomandi ári. Þegar atvinnuleysi eykst hækkar hlutfall þeirra sem eru á atvinnuleysisbótum og hafa lágar tekjur. En fleira kemur til. Dreifing tekna meðal þeirra sem atvinnu hafa verður einnig ójafnari. Þetta hefur ýmsar skýringar. Í fyrsta lagi dregur úr vinnuframlagi þeirra sem aðeins vinna hluta úr árinu þegar eftirspurn eftir vinnuafli dregst saman. Þá lækka tekjur þeirra einnig vegna þess að þeir vinna minna og tekjuskiptingin verður ójafnari. Að síðustu er líklegt að almenn lækkun eftirspurnar eftir vinnuafli valdi því að hæfara starfsfólk leiti neðar í metorðastigann þegar samkeppni um störfin eykst. Með öðrum orðum, minni vinnuafleiftirspurn verður til þess að starfsmenn verða að taka niður fyrir sig í vinnu og velja starf sem gerir minni kröfur en þeir gætu mögulega staðið undir. Ef slíkt á sér stað geta hinir lægst launuðustu og ómenntuðustu lent í vandræðum, þeir geta ekki fært sig neðar. Það sem meira er, þeir lenda í beinni samkeppni um sömu störf við einstaklinga sem vegna starfsreynslu eða menntunar verða að teljast eftirsóknarverðari starfskraftar. Ef slíkt á sér stað munu ráðstöfunartekjur þeirra sem eru neðarlega í tekjustiganum lækka vegna þess að þeir verða að sætta sig við verra starf en áður, ekki einungis vegna þess að eftirspurn hefur minnkað heldur einnig vegna þess að framboð vinnuafis á neðri stigum hefur aukist og tekjulágir einstaklingar eiga í harðari samkeppni um störf. Um þetta og áhrif tekjutilfærslna ríkisins á ójöfnuð á þessum tíma er þó betur fjallað í 7. kafla.

Atvinnuleysi og raunvextir

Niðursveifluna sem varð í lok níunda áratugarins og í upphafi þess tíunda má líklega að einhverju leyti rekja til samdráttar í fiskveiðum og útflutningstekjum eftir 1988, auk þess sem um eftirköst var að ræða eftir mikla ofþenslu og kostnaðarhækkunar árin 1985–88. Hins vegar áttu sér stað kerfisbreytingar á sama tíma sem kunna að hafa dregið úr vexti landsframleiðslu þegar til skemmri tíma er litið, þótt áhrifin hafi ótvírætt verið jákvæð þegar fram í sótti eins og best sést á því hagvaxtarskeiði sem við tók um miðjan tíunda áratuginn. Þetta á einkum við um frelsisvæðingu á fjármagnsmarkaði, sem átti sér stað á árunum 1985 til 1995, og hafði m.a. í för með sér að raunvextir á óverðtryggðum skuldabréfum hækkuðu um 20 prósentustig en raunvextir á verðtryggðum bréfum hækkuðu um 5 prósentustig í lok níunda áratugarins. Jafnframt dró úr skömmun fjármagns. Hærra vaxtastig krefst hagræðingar, auk þess sem dregur úr neyslu. En áður var unnt að reka fyrirtæki sem hafði neikvæða arðsemi með hagnaði svo fremi sem aðgangur að lánsfjármagni var ekki takmarkaður. Gott dæmi um þetta eru ýmis kaupfélög og önnur fyrirtæki innan Samvinnuhreyfingarinnar. Þessi vaxtaþróun, ásamt fastgengisstefnu í peningamálum, varð til þess að verðbólga lækkaði niður fyrir þolanleg mörk en á sama tíma jókst atvinnuleysi og náði hámarki árið 1995.

Á mynd 4.4 sést atvinnuleysi ásamt tveimur raunvaxtabreytum sem reiknaðar eru fyrir verðtryggð og óverðtryggð skuldabréf.

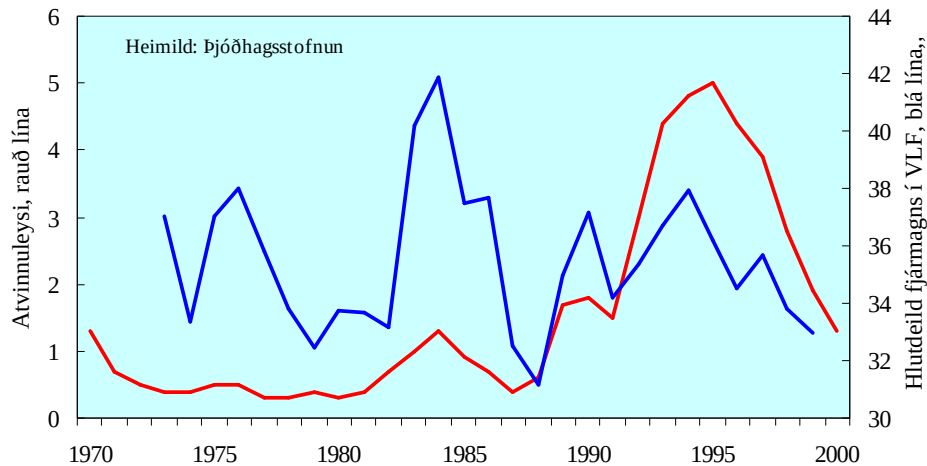
Mynd 4.4 Vextir og atvinnuleysi



Aukning ójafnaðar (hækkun á Ginistuðlinum) ber fyrir á sama tíma og raunvextir hækka, og er freistandi að velta fyrir sér samhengi þessara þátta. Atvinnuleysi hefur farið minnkandi á allra síðustu árum samfara mikilli uppsveiflu í efnahagslífinu og innstreymi erlends fjármagns á lágum vöxtum. Í kjölfarið hefur jöfnuður atvinnutekna aftur aukist, en því fer þó fjarri að stuðullinn hafi aftur komist á sama stig og var fyrir 1988. Þetta bendir til þess að eftir þann tíma hafa orðið varanleg breyting á tekjuskiptingu hérlandis vegna meira launabils, sem virðist vera orðið varanlegt í íslensku efnahagslífi þrátt fyrir að vinnuaflseftirspurn hafi tekið verulega við sér á síðustu árum. Eins og við mátti búast varð mikill fjöldi fyrirtækja gjaldþrota í kjölfar vaxtahækkanna. Það vekur athygli að fjöldi gjaldþrota og hlutur hagnaðar í þjóðartekjum, annars vegar, og atvinnuleysi, hins vegar, fylgjast að yfir tíma. Hækkun raunvaxta virðist bæði hafa leitt af sér minni hlut vinnuafls í þjóðartekjum, fjölgun gjaldþrota og aukningu atvinnuleysis. Mynd 4.5 varpar enn frekara ljósi á tengsl þáttatekna og atvinnuleysis. Hún sýnir jákvætt samband á milli hlutdeildar fjármagns í þáttatekjum og atvinnuleysis.

Ljóst er að hækkun raunvaxta var í raun aðeins ein afleiðing þess að verðbólga minnkaði og verðmyndun á fjármagnsmarkaði varð frjáls á þessu tímabili. Þetta olli mjög víðtækum breytingum í efnahagslífinu, sem fólust m.a. í því að launamunur jókst, og því gæti hvort tveggja; hækkun raunvaxta og aukning ójafnaðar stafað af því að verðkerfið varð frjálsara og gagnsærra, þannig hafi launagreiðslur færst nær raunverulegri framleiðni starfsmanna og menntun og reynsla farið að vega þyngra fyrir tekjuöflun.

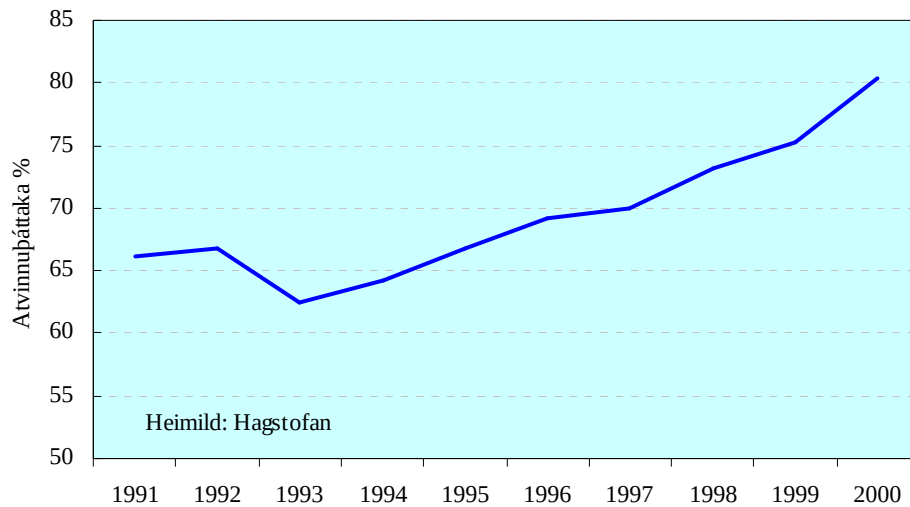
Mynd 4.5 Hlutdeild fjármagns í VLF og atvinnuleysi



Atvinnuleysi og aðstæður á vinnumarkaði

Á niðursveifluárunum 1989–94 var gengið fellt þrisvar, árin 1989, 1992 og 1993, en launahækkningar voru mjög takmarkaðar. Það leiddi síðan til þess að raunlaun lækkuðu í takt við minnkandi umsvif í atvinnulífinu. Raunlaunalækkunin nam 13–14% fyrir ófaglærða landverkamenn á greindu tímabili, en þessi lækkun var ekki nægilega mikil til þess að koma í veg fyrir aukningu atvinnuleysis, sem komst hæst í 5% árið 1995. En hér kom fleira til. Yfirleitt hefur mikið yfirvinnuálag fylgt uppsveiflum, sem hafa skapað tekjumöguleika fyrir ófaglærða. Á niðursveiflutímum geta fyrirtækin einnig dregið úr launakostnaði, sem og úr fjölda vinnustunda, með því að draga úr yfirvinnu starfsmanna sinna. Það getur síðan aukið ójöfnuð í tekjum. Aukinheldur hefur fólk horfið af vinnumarkaði þegar aðstæður hafa versnað sem hefur dregið úr mældu atvinnuleysi. Þetta á einkum við um þá sem minnsta menntun hafa enda hafa þeir, að öðrum þáttum gefnum, lægstu launin. Í þessum hópi má telja æskufólk, sem oft og tíðum fer í nám, en einnig getur kostnaður við dagvistun barna, há jaðarskattheimta tekna og fleiri slíkir þættir orðið til þess að annað foreldrið ákveður að vinna á heimilinu. Þannig verða lægri raunlaun vegna niðursveiflu sjálfkrafa til þess að fólk hverfur af vinnumarkaði þegar framboð atvinnu dregst saman, og tekjulindir fólks þverra. Þannig minnkaði atvinnuþátttaka fólks á aldrinum 16–25 ára í niðursveiflunni 1993–94 og jókst svo aftur, sjá mynd 4.6.

Mynd 4.6 Atvinnuþátttaka fólks á aldrinum 16–24 ára á höfuðborgarsvæðinu



Þegar lítið er á samsetningu atvinnuleysis á Íslandi kemur í ljós að atvinnuleysi jókst mest meðal þeirra sem lægstu launin höfðu. Slíkt er reyndar ekki óalgengt. Það sem hins vegar skapar Íslandi sérstöðu er sú staðreynd að atvinnuleysi meðal fólks með háskólagráðu og iðnmenntun breyttist lítið á þessum árum. Atvinnuleysi myndaðist einungis á meðal þeirra sem lökust höfðu kjörin. Atvinnuleysi jókst lítið í hópi þeirra sem einungis hafa lokið menntaskóla og náði hámarki 4% árið 1995. Ef hins vegar er lítið til þess hóps sem hafði einungis grunnskólapróf þá verður sveifla atvinnuleysisins mun kröftugri. Atvinnuleysi hækkaði úr 4,1% árið 1991 í 8,6% árið 1994 og féll síðan aftur í 3,8% árið 1999.

Tafla 4.1. Atvinnuleysi eftir prófgráðum

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Námi lokið:									
Barnaskóli	4.1	6.5	7.9	8.6	7.7	7.5	7.5	6.0	3.8
Gagnfræðaskóli	-	-	-	-	-	4.1	3.4	2.3	2.1
Iðnskóli	1.4	0.5	1.9	1.9	1.6	1.5	2.0	0.8	1.3
Menntaskóli	1.7	3.4	3.9	4.0	4.0	2.7	3.3	1.8	1.2
Háskóli	0.1	1.2	1.8	0.5	0.9	1.2	0.8	0.8	0.7
Meðaltal	2.5	4.3	5.3	5.3	4.9	3.7	3.9	2.7	2.0

Heimild: Hagstofan

Hlutfallslegt atvinnuleysi þeirra lægst launuðu hækkaði á fyrra helmingi áratugarins ef við mælum hlutfallslegt atvinnuleysi sem mismun atvinnuleysisstigs innan hóps, annars vegar, og meðalatvinnuleysis fyrir allt vinnuaflað, hins vegar.

Ójöfnuður og atvinnuleysi kvenna

Atvinnuleysi fer einnig eftir fjölskylduaðstæðum. Á töflu 4.2 sést atvinnuleysi kvenna. Í ljós kemur að barnlausar konur búa við minna atvinnuleysi en konur að meðaltali á meðan mæður búa við meira atvinnuleysi. Atvinnuleysi er einkum hátt á meðal þeirra kvenna sem eiga börn á forskólaaldri, sem gæti bent til þess að konur hafi skráð sig atvinnulausar eftir að fæðingarorlofi lauk til þess að geta verið lengur heima með ungum börnum sínum. Nýlegar breytingar á lögum um fæðingaorlof kunna að breyta þessum mynstri.

Tafla 4.2. Atvinnuleysi meðal kvenna

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Barnlausar konur	1.6	2.5	3.8	2.5	2.8	2.5	2.6	1.8	1.8
Mæður	3.1	4.4	5.2	6.3	5.1	3.6	4.6	3.6	2.3
1 barn	1.6	2.9	3.8	4.2	2.8	3.2	3.3	2.7	2.2
0–6 ára	2.4	5.6	7.2	5.7	3.0	3.3	2.9	4.4	1.8
7–15 ára	1.2	1.4	1.8	3.3	2.8	3.2	3.6	1.5	2.4
2 eða fleiri börn	4.2	5.7	6.5	7.7	6.7	3.9	5.6	4.2	2.4
Yngsta 0–6	4.0	6.3	7.3	8.5	7.1	3.9	6.7	5.1	2.5
Yngsta 7–15	4.5	4.3	4.2	5.5	5.8	4.0	2.9	1.9	2.3
Meðaltal, allar konur	2.6	3.8	4.8	5.0	4.3	3.2	3.8	2.9	2.1

Heimild: Hagstofan

Athyglisvert er að atvinnuleysi á meðal barnlausra kvenna breytist lítið yfir tímabilið. Það var 1,6% árið 1991 og náði hámarki árið 1995 þegar það varð hæst 2,8%. Síðan hefur það fallið og var einungis 1,8% árið 1999. Það sem einkum aðskilur barnlausar konur og mæður er kostnaður við dagheimili, og hærri jaðarskattlagning vegna tekjutengingu barnabóta og ábati þess að verja deginum heima.

Hugsanlegt er að lág laun beri vitni um litla eftirspurn eftir vinnuafli, sem raunin hefur verið annars staðar. Afleiðingin er þá sú að fjöldi fólks sem vill vinna getur ekki fengið starf. En hvernig er þá hægt að skýra þann mismun atvinnuleysis á meðal kvenna sem fram kemur í töflunni hér að ofan? Hugsanleg ástæða þessa er sú að þau störf sem völ var á hafi verið svo illa launuð að konurnar sáu sér ekki hag í því taka þeim, sérstaklega ef miðað er við kostnað vegna dagvistunar, minnkun barnabóta, hærri skatta og svo framvegis. Í því tilfelli sæta ungar mæður færri að grípa starf sem þeim líkar við og eru þess vegna atvinnulausar á meðan á leit stendur, eða að þær bíða þar til börn þeirra hafa náð skólaaldri og kostnaður vegna dagvistunar hafi lækkað umtalsvert. Þá myndum við búast við því að þeir sem hæstan fastan kostnað hafa af atvinnu, t.d. í formi dagheimilisgjalda, muni fyrstir draga sig í hlé eða a.m.k. neita að taka þeim atvinnutilboðum sem bjóðast vegna þess að launin eru of lág. Þá kæmi ekki á óvart að lítið menntaðar mæður með mörg börn á framfæri verði með þeim fyrstu sem slaki á í vinnuleit sinni. Í þessu sambandi er vert að taka fram að ofangreindar tölur byggja á

vinnumarkaðskönnunum Hagstofunnar þar sem fólk er spurt um stöðu sína á vinnumarkaði, en ekki fjölda þeirra sem þiggja atvinnuleysisbætur. Hér gæti því hækkun atvinnuleysis að hluta til stafað af því að fólk ákveður sjálft að draga sig í hlé vegna bágra launakjara. Á þennan hátt tengjast breytingar á tekjuskiptingu og atvinnuleysi.

Önnur hugsanleg skýring felst í tekjuáhrifum á vinnuframboð. Þegar tekjur fyrirvinnu heimilis, sem oftast er karlinn, lækka þá getur slíkt valdið auknu vinnuframboði kvenna. Aukið vinnuframboð getur þá leitt til atvinnuleysis þegar vinnuafllseftirspurn er lítil. Þannig leiddi könnun Hagstofunnar í ljós að árið 1994 hafi meginorsök atvinnuleysis meðal karla verið sú að þeim var sagt upp, en megin ástæða fyrir atvinnuleysi kvenna var sú að þær voru nýjar á vinnumarkaði. Það sem hins vegar mælir á móti þessari kenningu er einna helst að vinnumarkaðsþátttaka kvenna hætti að vaxa um það leyti sem atvinnuleysi á meðal þeirra jókst, þ.e.a.s. í kringum 1988 eða svo.

4.5 Niðurstaða

Niðursveiflan 1988–94 virðist hafa haft sterk áhrif á dreifingu atvinnutekna á Íslandi í átt til aukins ójafnaðar. Þessi breyting er að nokkru tengd hagsveiflunni, en þegar umframeftirspurn eftir vinnuafli dróst saman og atvinnuleysi fór að láta á sér kræla urðu möguleikar ófaglærðra minni á vinnumarkaði og líklega hafa yfirvinnugreiðslur einnig dregist saman. Þessi þróun hefur að nokkru gengið til baka með betri tíð. Hins vegar virðist einnig sem varanleg kerfisbreyting hafi orðið á launbili hérlandis undir lok níunda áratugarins, þegar verðbólgan gekk niður og frelsi jókst á fjármagnsmarkaði. Virkt verðkerfi virðist hafa breytt ákvarðanatöku fyrirtækja í grundvallaratriðum, vegna þess að sú kostnaður sem atvinnulífið tók til greina færðist nær raunverulegum fórnarkostnaði. Áður hafði verðbólgan og heft verðmyndun á fjármagnsmarkaði skyggt á þessa upplýsingagjöf. Það er því ekki óeðlilegt að verðmyndun á vinnumarkaði hafi einnig orðið nákvæmari, launagreiðslur nær raunverulegri framleiðni starfsmanna og þannig hafi menntun og reynsla farið að vega þyngra. Um þróun ójafnaðar með tilliti til búsetu, kynferðis, fjármagnstekna og tekjutilfærslukerfi ríkisins er fjallað nánar í 7. kafla.

5. Langtímaáhrifavaldar

Á síðastliðnum áratugum hefur dreifing tekna snúist til meiri ójafnaðar í mörgum vestrænum ríkjum, eins og fram kemur í 6. kafla. Tölur frá ýmsum löndum OECD frá áttunda og níunda áratugnum, sérstaklega Bandaríkjunum og Bretlandi, sýna að tekjur menntaðs fólks jukust meira en ómenntaðs á þessum tíma. Áður en lengra er haldið er vert að huga að helstu tilgátum sem settar hafa verið fram til þess að útskýra langtímaþróun tekjudreifingar á Vesturlöndum.

Nær fullvíst má telja að breytt tekjuskipting eigi rætur sínar að rekja til misjafnrar þróunar atvinnutekna eftir tekjuhópum. Atvinnutekjur ráðast aftur á móti af framboði og eftirspurn eftir vinnuafli, lærðu sem ólærðu. Hér er gerður greinarmunur á fólki eftir því hve mörgum árum það hefur varið til skólagöngu. Annars vegar er um að ræða einstaklinga sem hafa fengið formlega þjálfun og kennslu innan skólastofnana umfram lögbundið lágmark og hins vegar þeir sem koma út á vinnumarkað án slíkrar þjálfunar. Við nefnum fyrri hópinn *menntað* vinnuafl og hinn síðari *ómenntað*. Orðið menntun er hér notað í þeim þrönga skilningi að hún auki framleiðni einstaklinga í fyrirtækjum og auðveldi þeim að tileinka sér nýja þekkingu á framleiðsluaðferðum. Þannig felur menntun í sér kunnáttu á ýmsum iðngreinum, sjómennsku, tækniþekkingu og ýmsu námi sem fyrirtæki geta haft not af.

Í kjölfar lengri skólagöngu hefur framboð á menntuðu starfsfólki farið ört vaxandi á Vesturlöndum undanfarna áratugi. Ef eftirspurn fyrirtækja eftir slíku vinnuafli hefði ekki fylgt í kjölfarið, hefðu laun menntaðs fólks lækkað samanborið við laun ómenntaðra vegna meiri samkeppni um störf. Arðsemi menntunar hefði því átt að minnka. Sú var reyndar raunin á árunum 1950-70 í Bandaríkjunum, en þá lækkuðu laun menntaðs starfsfólks samanborið við ómenntað, þótt kaupmáttur allra launa færi vitaskuld vaxandi (Davis, 1992). Þessi þróun snérist við eftir 1970 og frá þeim tíma hefur launabilið farið stöðugt vaxandi og þar með arðsemi menntunar.

Flestir hagfræðingar eru nú sammála um að eftirspurn eftir menntuðu vinnuafli hafi aukist meira á allra síðustu áratugum en eftirspurn eftir ómenntuðu vinnuafli. Með öðrum orðum, hlutfallslega fleiri störf hafa skapast fyrir fólk sem lokið hefur formlegri skólagöngu eða er með aðra þjálfun að baki. Þessi þróun er þó líklega ekki ný af nálinni þótt eftirspurn eftir menntuðu vinnuafli hafi aukist verulega á síðustu tveimur til þremur áratugum. Hins vegar greinir hagfræðinga á um orsakir þessarar þróunar. Paul Krugman setti fram þá kenningu árið 1994 á fundi seðlabankastjóra í Jackson Hole í Wyoming í Bandaríkjunum að orsakir aukins tekjuójafnaðar í Bandaríkjunum og aukins atvinnuleysis í Evrópu væru af sömu rótum runnin: Þegar eftirspurn eftir ófaglærðu vinnuafli dregst saman þá lækka laun og atvinna minnkar en velferðarstyrkir

og lágmarkslaun í Evrópu koma í veg fyrir að laun lækki sem veldur því að atvinna dregst meira saman en ella.⁹ Krugman vildi hins vegar ekki kveða á um hvaða orsakir lægju að baki minni eftirspurn eftir menntuðu vinnuaflí. Helstu skýringar sem nefndar hafa verið falla undir alþjóðavæðingu, hnignun iðnaðar og tæknibreytingar, en líklegt er að allir þessir þættir hafi áhrif í senn.

5.1 Alþjóðavæðing

Frá lokum síðari heimsstyrjaldar hefur orðið mikil aukning á milliríkjaviðskiptum. Viðskiptin jukust ekki einungis á milli þróaðra ríkja heldur einnig við vanþróuð ríki. Allflestir hagfræðingar eru sammála um kosti alþjóðaviðskipta. Með því að versla við önnur ríki er unnt að fá vörur með minni tilkostnaði en með því að framleiða þær innanlands. Dæmi um þetta má finna í finnskri kennslubók þar sem segir að þótt Ísland sé stærsti framleiðandi banana í Evrópu sé ekki þar með sagt að slík framleiðsla sé hagkvæm, ef ódýrara er að framleiða fisk og láta hann í skiptum fyrir banana. En aukin utanríkisviðskipti koma ekki öllum þjóðfélagshópum til góða.

Utanríkisviðskipti hafa áhrif á tekjuskiptingu innan landa vegna þess að þau breyta hlutfallslegu verðlagi á heimamarkaði. Innflutningur leiðir yfirleitt til verðfalls á skyldum vörum en útflutningur til verðhækkunar. Það liggur því í augum uppi að þeir framleiðsluþættir sem einkum eru notaðir við framleiðslu þeirra vara sem keppa við innflutning bera skarðan hlut frá borði, en þeir þættir sem notaðir eru við framleiðslu útflutnings hagnast. Tveir sænskir hagfræðingar, Bertil Ohlin og Eli Heckscher, ollu straumhvörfum í alþjóðahagfræði á millistríðsárunum með því að skýra utanríkisviðskipti með mismunandi fjármagnsuppbyggingu á milli landa.¹⁰ Launin hlytu að vera lægri á þeim landsvæðum þar sem margar vinnandi hendur væru til reiðu, en fjármagnsstofninn takmarkaður. Þessi sömu lönd ættu því að hafa hlutfallslega yfirburði í því að flytja út vinnuaflsfrekar vörur vegna lægri launakostnaðar. Þau lönd sem rík eru af fjármagni munu aftur á móti sérhæfa sig í fjármagnsfrekum vörum en draga úr framleiðslu á vinnuaflsfrekum vörum. Í kjölfar þessa mun eftirspurn eftir ófaglærðu vinnuaflí minnka og laun lækka. Að lokum, þegar sérhæfingin gengur alla leið, munu viðskiptin verða til þess að launin jafnast á milli landanna tveggja, eins og hagfræðingurinn Paul Samuelsson sýndi fram á í frægri grein árið 1948. Af þessu leiðir að laun ófaglærðs verkafólks ættu að lækka á Vesturlöndum (en hækka annars staðar) en laun menntaðs vinnuafls að hækka. Þetta er mjög einföld og rökrétt niðurstaða, sem

⁹ Það sem hins vegar mælir helst á móti kenningu Krugmans er sú staðreynd að atvinnuleysi í þeim löndum Evrópu þar sem það er hæst, er ekki einskorðað við þá lægst launuðu eða verst menntuðu.

¹⁰ Heckscher-Ohlin lögmálið var fyrst sett fram í sinni einföldustu mynd í grein eftir Eli Heckscher sem bar nafnið „The effect of foreign trade on the distribution of income” sem birtist í *Ekonomisk Tidskrift* (21) árið 1919. Bertil Ohlin útfærði þessar kenningu nánar nokkru seinna í bók er bar nafnið „Interregional and International Trade” sem birtist árið 1933.

margir hafa velt fyrir sér á síðustu áratugum (sjá t.d. Adrian Wood, 1994). Það er einnig staðreynd að Vesturlönd hafa í auknum mæli flutt út framleiðslu sem krefst fjármagns, mannauðs og tækni til vanþróaðra landa, en flutt inn vinnuafli- og hráefnafrekar vörur í staðinn.

Alþjóðavæðingin er vitaskuld ekki ný undir sólinni. Öll skilyrði til umfangsmikilla heimsviðskipta hafa verið til reiðu í 150 ár eða allt frá því að samgöngubylting átti sér stað með tilkomu járnbrauta, vélknúinna skipa og skipaskurða um miðja nítjándu öldina. Ennfremur kölluðu símskeyti og samhæðir pósthlutningar á sannkallaða upplýsingabyltingu á sama tíma. Í kjölfar þessa varð bæði öruggara og ódýrara að senda vörur og upplýsingar á milli landa. Utanríkisverslun óx hröðum skrefum allt fram til ársins 1914, þegar alþjóðasamvinna sundraðist í kjölfar heimstyrjaldarinnar fyrri. Þá tók við langt tímabil hafta og lokunar á landamærum sem heimsbyggðin hefur smátt og smátt verið að aflétta.

Það er fyrst eftir 1980 sem vöruviðskipti hafa náð svipuðu mikilvægi í heimsviðskiptum og þau höfðu fyrir heimsstyrjöldina fyrri. Á síðustu árum hafa samningar um niðurfellingu tolla, opnun landamæra og gagnkvæmar reglur í alþjóðaviðskiptum verið aðal drifkraftur alþjóðaviðskipta. Hagsögufræðingurinn Jeffrey Williamson (1998) hefur t.d. komist að þeirri niðurstöðu að aukin viðskipti og fólksflutningar á milli Evrópu og Ameríku á 19. öld hafi orðið til þess að bæta hag verkafólks í Evrópu, þar sem fólksflutningar frá þessum löndum drógu úr vinnuafli framboði og rýrðu hlut fjármagnseigenda. Í Bandaríkjunum og Kanada var hið gagnstæða uppi á teningnum, fjármagnseigendur högnuðust og verkafólk tapaði vegna mikils innflutnings á vinnuafli og lægri launa.

Flestir hagfræðingar virðast þó hallast að því að þessi þróun geti ekki leitt til þess að verð framleiðsluþáttanna verði hið sama í hinum ýmsu löndum eins og Paul Samuelsson hélt fram. Sýnt hefur verið fram á að fullkomin jöfnun þáttaverðs verður einungis þegar mjög sérstakar aðstæður eru fyrir hendi: Tæknistig og smekkur þjóðanna verður að vera hið sama, atvinnugreinar þær sömu og sérhæfing ófullkomin. Af þessu leiðir að sérhvert ríki verður að framleiða allar mögulegar vörur áður en viðskipti hefjast. Ef einhverju þessara skilyrða er ekki fullnægt er afleiðingin sú að laun ómenntaðs vinnuafli og annarra framleiðsluþátta verða ekki jöfnuð á milli landa í kjölfar viðskiptanna. En burtséð frá allri stærðfræðilegri nákvæmni er ljóst að sú tilhneiging hlýtur að vera fyrir hendi að ómenntað og ófaglært verkafólk verði fyrir kjaraskerðingu þegar viðskipti eru hafin við vanþróuð ríki.

Einnig hefur verið bent á að eftirspurn eftir menntuðu vinnuafli hafi einnig aukist innan hverrar atvinnugreinar, hvort sem þær flytja út vörur eða keppa við innflutning. Aukinheldur hafa breytingar á hlutfallslegu vöruverði ekki verið nægilega miklar til þess að útskýra þróun tekjudreifingarinnar.

Samdráttur iðnaðarframleiðslu og vöxtur þjónustugreina getur einnig haft svipuð áhrif og aukin viðskipti við vanþróuð lönd. Alkunna er að eftirspurn eftir ómenntuðu vinnuafli jókst á dögum iðnbyltingarinnar þegar færirbandaframleiðsla krafðist starfsfólks sem einungis þurfti að kunna nokkur sérhæfð handtök, sem jafnvel voru einskorðuð við það fyrirtæki sem fólkið starfaði í. Spurningin er þá sú hvort alþjóðaviðskipti og hnignun iðnaðar hafi valdið þeirri miklu aukningu sem orðið hefur á hlutfallslegri eftirspurn eftir menntuðu vinnuafli síðastliðna tvo áratugi. Þótt enn sé deilt um mikilvægi þessarar þróunar þá eru flestir þeirrar skoðunar að alþjóðavæðingin sé ekki eina ástæða breyttrar launadreifingar. Cline (1997) metur t.d. að einungis um 20% breytingarinnar á tekjuskiptingu í Bandaríkjunum á níunda áratuginum megir rekja til aukinna alþjóðaviðskipta.

5.2 Tæknibreytingar

Oft hefur verið litið til tæknibreytinga til þess að skýra breytingar á raunlaunum vinnuafls með tilliti til aldurs og menntunar innan atvinnugreina. Tækniframfarir geta valdið aukinni framleiðni þeirra sem hafa meiri menntun og starfsþjálfun. Hér er þá einkum átt við tölvubyltinguna sem virðist hafa komið menntuðu vinnuafli til góða, a.m.k. þegar hér er komið sögu. Sýnt hefur verið fram á að þau fyrirtæki og atvinnugreinar sem örast tileinka sér nýja tækni, nota einnig menntað vinnuafli í meira mæli en önnur fyrirtæki (sjá t.d. Berman, Bound og Griliches, 1994 og Machin, Ryan og Van Reenaen, 1996). Þessu til skýringar hefur verið gripið til þess ráðs að flokka tæknibreytingar eftir því hvort þær séu „innri“ (e. intensive) eða „ytri“ (e. extensive) breytingar. Innri tækniframfarir verða einungis til þess að auka framleiðni menntaðs vinnuafls án þess að draga úr atvinnumöguleikum þeirra sem minni menntun hafa. Ytri tækniframfarir gera hins vegar menntuðu vinnuafli kleift að yfirtaka störf ómenntaðs vinnuafls. Reynsla Bandaríkjamanna bendir til þess að tækniframfarir hafi einkum verið af síðari gerðinni. En síðustu ár hafa meðaltekjur staðið í stað á sama tíma og tekjubilið hefur breikkað. Dæmi um ytri tækniframfarir eru t.d. vélmenni sem leysa mannshöndina af hólmi við fjöldaframleiðslu og annar tölvubúnaður. Sýnt hefur verið fram á að fólk sem vinnur með tölvur er yfirleitt mun betur launað en annað starfsfólk, (Krueger, 1993).¹¹ Aðrir benda á að ómenntað vinnuafli hafi áður getað fundið störf í ýmiss konar iðnaði, t.d. vefnaðarvöru- og stáliðnaði, en minna vægi þessara atvinnugreina hafi orðið til þess að erfiðara sé fyrir ómenntað og ófaglært verkafólk að fá starf við hæfi.

¹¹ Þrátt fyrir þessa tölfræði sem styður kenningu um áhrif tæknibreytinga á tekjuskiptingu þá er unnt að gagnrýna hana á ýmsa vegu. Hér má nefna að vafi getur leikið á raunverulegum orsökum. Það þarf ekki að vera beint orsakasambandi á milli þess að þau fyrirtæki sem verja fjármagni í rannsóknir og nýja tækni greiði jafnframt hærri laun. Aðrir þættir gætu auðvitað valdið bæði tækninýjungum og háum launum. Auk þessa er ekki ljóst af hverju ytri tæknibreytingar hafa yfirgnæft innri breytingar; vélar og tölvur geta í mörgum tilvikum ekki komið í stað starfa ómenntaðs vinnuafls.

Ofangreindar skýringar leitast við að ná utan um versnandi hag ófaglærðra á Vesturlöndum með tæknibreytingum heima fyrir. Hins vegar er ekki hægt að líta framhjá því að tæknibreytingar erlendis skipta miklu í þessu tilliti. Tækniframfarir sem leiða til aukinnar framleiðni ómenntaðs vinnuafls í vanþróaðri ríkjum geta haft það í för með sér að framleiðsla færist frá þróuðum ríkjum til vanþróaðra þar sem vinnuafl er ódýrara. Þessi þróun hefur þá slæmar afleiðingar í för með sér fyrir ómenntað vinnuafl á Vesturlöndum, og tengist því einnig alþjóðaviðskiptum, sem að ofan er greint.

5.3 Fólksflutningar og fólksfjölgun

Lögmál framboðs og eftirspurnar segir okkur að launabreytingar geti orðið bæði vegna breytinga á eftirspurnar- og framboðshlið. Hér að ofan hefur verið fjallað um breytingar á eftirspurn fyrirtækja vegna utanríkisviðskipta og tækniframfara. Hins vegar geta sveiflur á framboðshliðinni, þ.e. breytt samsetning vinnuaflsins, einnig orðið til þess að laun ófaglærðra lækki hlutfallslega. Í sjálfu sér skiptir fólksfjölgun ekki máli svo fremi sem stöðugt hlutfall mannfjöldans leitar sér menntunar. Engin ástæða er þannig til þess að ætla að fjölmennar þjóðir búi við aðra tekjuskiptingu en þær sem smærri eru. Það sem skiptir máli er hlutfallið á milli menntaðs og ómenntaðs starfsfólks á vinnumarkaði í hverju landi. Einn helsti áhrifavaldurinn í þessu sambandi er breyting á arðsemi menntunar, þ.e. launabili á milli þeirra sem hafa menntun og þeirra sem hafa hana ekki. Aukin eftirspurn eftir menntuðu vinnuafli verður alltaf þess valdandi að framboð eykst fyrr eða síðar. Þetta er í flestum tilvikum hægfara breytingar, þar sem nokkurn tíma tekur að mennta sig og fólk sem komið er af æskuskeiði er yfirleitt tregara til þess að bæta við sig nýrri þekkingu.

En breytt framboð getur einnig orsakast af félagslegum þrýstingi til þess að afla sér menntunar, kerfisbreytinga innan menntakerfisins, aukinni þátttöku kvenna á vinnumarkaði og búferlaflutningum. Aukin velmegun á Vesturlöndum hefur gert foreldrum kleift að kosta börn sín í langskólanám í mun meira mæli en áður tíðkaðist auk þess sem menntun er nú í flestum iðnvæddum löndum ríflega studd af hinu opinbera. Jafnframt hefur gildismat þorra fólks breyst á þann veg að meira er lagt upp úr menntun en áður tíðkaðist. Aukin atvinnuþátttaka kvenna hefur haft það í för með sér að konur hafa í mun meira mæli en áður aflað sér menntunar og sótt inn í greinar þar sem karlar voru áður einráðir. Búferlaflutningar úr sveit í borg hafa og í för með sér aukið framboð ómenntaðs vinnuafls í borgum.

Í Bandaríkjunum er oft rætt um breyttar menntunarforsendur hinna stóru kynslóða sem komu í heiminn eftir lok síðari heimsstyrjaldarinnar. Bandaríkjastjórn ákvað einnig að greiða skólagjöld allra hermanna sem barist höfðu í stríðinu (e. GI-bill), sem varð til þess að menntun stórjókst á skömmum tíma. En þessi þróun einskorðaðist ekki við Bandaríkin, heldur einnig flest ríki Evrópu sem og Ísland þar sem fólksfjöldi jókst mikið í kjölfar styrjaldarinnar og allt fram á síðustu ár. Það er athyglisvert að þessar fjölmennu kynslóðir sóttu frekar í skóla en þær sem á undan komu. Afleiðingin var

mikil aukning í framboði menntaðs vinnuafls á sjötta og sjöunda áratug aldarinnar. Í ýmsum Evrópuríkjum var um svipað leyti skortur á ófaglærðu vinnuafli sem mætt var með innflutningi vinnuafls. Í Þýskalandi var þessum skorti mætt með hinni svokölluðu *Gastarbeiter*-áætlun og var miklum fjölda tyrkneskra verkamanna hleypt inn í landið í kjölfarið. Frakkar og Portúgalar fluttu inn fólk úr fyrrverandi nýlendum í Afríku. Þessi þróun hefur síðan snúist við á síðustu tveimur til þremur áratugum þannig virðist eftirspurn eftir ómenntuðu vinnuafli hafa dregist saman jafnframt því sem eftirspurn eftir menntuðu vinnuafli hefur aukist. Þannig hefur dregið úr nauðsyn þess að flytja inn vinnuafl frá vanþróuðum ríkjum og þær raddir hafa jafnvel heyrst að betur færi ef þeir innfluttu héldu aftur til sinna heima. Ljóst er að innflutningur fólks frá Mexíkó og S-Ameríku til Bandaríkjanna hefur haft áhrif til þess að lækka laun ófaglærðs starfsfólks, en stórar atvinnugreinar þar vestra, svo sem kjötvinnsla og ávaxtarækt, byggja nær eingöngu á erlendu vinnuafli. Að vísu verður ekki litið fram hjá því að stór hluti þess fólks sem flust hefur til Bandaríkjanna er menntað og þannig hefur það mætt aukinni eftirspurn eftir menntuðu vinnuafli.

5.4 Stofnanir vinnumarkaðarins

Þótt gagnlegt sé að fjalla um laun og tekjudreifingu með því að skoða framboðs- og eftirspurnarhlið vinnumarkaðarins þá eru yfirleitt fyrir hendi stofnanir á vinnumarkaði sem koma í veg fyrir að samkeppni og frjáls verðmyndun ráði launum. Dæmi um þetta er til dæmis löggjöf um lágmarkslaun og verkalýðsfélög. Þessar stofnanir geta komið í veg fyrir að laun ákvarðist af framboði og eftirspurn og þannig skapað atvinnuleysi. Breytingar á stofnanalegu umhverfi hafa einnig áhrif á launaþróun og tekjudreifingu. Raunlækkun lágmarkslauna er líkleg til þess að auka atvinnu og lækka laun þeirra sem verst hafa kjörin. Líklegt er að þetta hafi átt þátt í því að atvinnuleysi hélst lágt í Bandaríkjunum frá níunda áratuginum, en lágmarkslaun lækkuðu að raunvirði á sama tíma og eftirspurn eftir ómenntuðu vinnuafli dróst saman (sjá Fortin og Lemieux, 1997).

Áhrif lögboðinna lágmarkslauna á vinnumarkaði eru a.m.k. tvíþætt. Í fyrsta lagi minnkar launabilið ef komið er í veg fyrir að mjög lág laun séu greidd. Í öðru lagi geta lágmarkslaun haft þá hættu í för með sér að atvinnuleysi vaxi hjá ómenntuðum eða fólki með litla starfsreynslu sem skilar minnstri framleiðni. Reynslan frá Frakklandi sýnir að dæmi eru um hvort tveggja, en atvinna dregst einkum saman meðal yngstu aldurshópanna sem hafa yfirleitt minnsta starfsreynslu eða menntun á bak við sig. Gögn frá Bretlandi, þar sem lágmarkslaun voru ekki til staðar fyrr en árið 1997, sýna að lægstu laun voru lægri þar en í öðrum Evrópubandalagslöndum. Í löndum þar sem lágmarkslaun eru há er neðri hali tekjudreifingarinnar samþjappaður við lágmarkslaunamarkið, sumir hækka upp í launum samkvæmt nýskilgreindu lágmarkskaupi en aðrir verða atvinnuleysi að bráð.

Í löndum þar sem hlutfallslega margir eru í verkalyðsfélögum og kjarasamningar eru miðstýrðir er launadreifingin yfirleitt jafnari en annars staðar. Háar atvinnuleysisbætur og aðrir velferðarstyrkir hafa einnig svipuð áhrif, en með þeim losna tengslin á milli tekna og framleiðni að verulegu leyti. Þannig er ljóst að örlátar bætur koma í veg fyrir að fólk sé reiðubúið að vinna fyrir lág laun eða taka að sér störf sem það telur sér ekki samboðið ef það á einnig kost á bótum. Þannig má segja að á meðan löggjöf um lágmarkslaun dregur úr eftirspurn eftir ómenntuðu vinnuafli þá dragi velferðarkerfið úr framboði þess.

Til að skoða samband stofnanaumhverfis og tekjudreifingarinnar enn frekar er hér gerð tölfræðigreining á gögnum frá ríkjum OECD. Litið var til eftirfarandi þátta; upphæðar atvinnuleysisbóta, hámarkstíma á slíkum bótum, hlutfalls vinnuafls sem tilheyrir verkalyðsfélögum, hlutfalls vinnuafls sem greitt er samkvæmt umsömdum launatöxtum, samtakamátt verkalyðsfélaga og samtakamátt félaga atvinnurekenda.¹² Þessar kennitölur vinnumarkaðarins voru síðan notaðar til þess að skýra ójöfnuð (mældan með Ginistuðli) í 18 ríkjum. Þetta var gert með því að meta jöfnu með aðhvarfsgreiningu þar sem ofangreindar breytur voru háðar stærðir.¹³ Í ljós koma að þrjár kennitölur höfðu marktækust áhrif í aðhvarfsgreiningu og sýnir tafla 5.1 niðurstöðu matsins.

Tafla 5.1. Samband ójöfnuðar og stofnana vinnumarkaðar

Breytur	Stuðlamat	t-gildi
Fasti	42.3	16.4
Stærð verkalyðsfélaga	-0.05	1.33
Samhæfing verkalyðsfélaga	-2.63	2.10
Samhæfing félaga atvinnurekenda	-2.36	2.11
Adj. R^2	0.60	
Háð breyta: Ginistuðull fyrir 18 OECD ríki		

Þær tvær stærðir sem mestu máli virðast skipta fyrir tekjudreifinguna eru samhæfing verkalyðsfélaga og samhæfing félaga atvinnurekenda. Fá og stór verkalyðsfélög virðast stuðla að meiri jöfnuði tekna og hið sama á við þegar atvinnurekendur tilheyra fáum,

¹² Á Norðurlöndum eru bæturnar ríflegar en vara í fremur skamman tíma. Þar tilheyrir þorri manna verkalyðsfélögum sem samræma aðgerðir sínar. Þannig eru einungis fá verkalyðsfélög sem eru oftast samtaka í aðgerðum sínum. Á meginlandi Evrópu eru bætur einnig ríflegar en vara mun lengur. Sömuleiðis eru verkalyðsfélögin fleiri og ekki eins samtaka í aðgerðum sínum. Í Bandaríkjunum eru bætur lægri og vara stutt. Verkalyðsfélög eru mörg og smá og samhæfa lítt aðgerðir sínar.

¹³ Löndin eru Austurríki, Ástralía, Belgía, Bandaríkin, Bretland, Danmörk, Finnland, Frakkland, Írland, Ítalía, Japan, Holland, Kanada, Noregur, Nýja-Sjáland, Spánn, Svíþjóð, Þýskaland. Matið var gert með því að meta jöfnu í aðhvarfsgreiningu þar sem ofangreindar kennitölur vinnumarkaðarins voru skýristærðir.

stórum félögum. Miðlægir kjarasamningar verða þá til þess að jafna kjör. Einnig virðist stærð félaganna – mæld sem hlutfall vinnuafls sem fær laun greidd í samræmi við kjarasamninga verkalýðsfélaga og atvinnurekenda óháð því hvort viðkomandi starfsmaður tilheyrir ákveðnu verkalýðsfélagi – skipta máli þannig að því stærri sem þau eru, þeim mun jafnari verður tekjudreifingin.

Athygli vekur að verkalýðsfélög virðast þjappa tekjudreifingunni saman. Sýnt hefur verið fram á erlendis að félagsbundið starfsfólk hefur hærri laun en annað starfsfólk, en þau hafa aftur á móti oft að yfirlýstu markmiði að jafna kjör félagsmanna sinna (sjá t.d. Wren-Lewis, 1986). Þannig getur starfsemi verkalýðsfélaga orðið bæði til þess að auka og draga úr launamun í þjóðfélaginu eftir því hve stórt hlutfall launþega gengur til samninga í einu lagi. Ef aftur er tekið dæmi frá Bandaríkjunum þá fækkaði félagsmönnum í verkalýðsfélögum þar í landi á níunda áratuginum sem hlutfall af heildarfjölda launþega, en aðildin hafði verið nokkuð stöðug á þeim sjöunda og áttunda. Á sama tíma og meðlimum verkalýðsfélaga fækkaði jókst tekjubil karlmanna mikið. Aðild að verkalýðsfélögum virðist þannig einkum hafa tvenns konar áhrif, hún eykur tekjujöfnuð og hækkar meðallaun. Í þeim löndum OECD þar sem kjarasamningar eru miðstýrðir er tekjujöfnuður minni en í öðrum löndum. Sem dæmi má nefna að síðastliðna tvo áratugi hefur tekjujöfnuður aukist mun minna á Norðurlöndunum og í Þýskalandi en í löndum þar sem kjarasamningar eru dreifðir svo sem í Bretlandi og Bandaríkjunum. Af því sem hér hefur komið fram er því líklegt að íslensk verkalýðsfélög hafa orðið til þess að jafna tekjuskíptinguna. Vegna þess hversu fá og umfangsmikil þau eru þá ná þau að jafna tekjudreifingu á meðal þjóðarinnar með því að minnka launabilið enda fáir einstaklingar utan verkalýðsfélaga.

Í stórum verkalýðsfélögum er leitast við að samræma kaupið út frá nokkrum þáttum sem auðvelt er að mæla, svo sem lífaldri, starfsaldri, menntun, vaktálagi, vinnutíma og svo framvegis. Markmiðið er einfaldlega það að sambærilegir félagsmenn sem vinna sambærileg störf eigi að bera svipað úr bótum. Ef slíkt gerist er líklegt að innri ófriður og úlfúð skapist á milli félagsmanna. Miðstýring kjarasamninga tekur vinnumarkaðinn að nokkru leyti úr sambandi þegar kemur að verðlagningu vinnuframlags. Sumir félagsmenn vinna t.d. á flugvöllum, höfnum og mjólkurbúum og hafa því mjög sterka verkfallsstöðu. Aðrir félagsmenn hafa ef til vill veikari verkfallsstöðu en skila samt meiri framlegð af einhverjum orsökum. En þessir tveir hópar, og enn aðrir sem ekki hafa sterka stöðu, ákveða samt að gera félag með sér og deila með sér ávinningnum. Innan félagsins eru allir jafn rétt háir og eiga því skilið sama ávinning að teknu tilliti til þátta sem eru bersýnilegir og auðvelt er að mæla.

Á máli hagfræðinnar þýðir þetta að vinnuafll er höndlað sem einsleit stærð líkt og fjármagn, hönd er hönd, sama á hvaða bók hún er fest, á sama hátt og króna er króna, sama hvaðan sem hún kemur. Þessi meðferð er þó umdeilanleg því að hver einstaklingur hefur sín sérstöku einkenni og hæfileika, sem erfitt er að mæla en skipta samt gífurlega miklu máli fyrir framleiðni starfsmanna. Þá eru verkin unnin í mörgum mismunandi fyrirtækjum í ólíkum atvinnugreinum. Ef þessi breytileiki er jafnaður út

með samræmdum aðgerðum er ljóst að jöfnuður vex, en jafnframt kann hvatinntil vinnu hjá framleiðnum einstaklingum að minnka í kjölfarið. Hér erum við því aftur komin að valinu á milli jafnaðar og hagkvæmni sem minnst var á í 2. kafla.

En vitaskuld er íslenskt launakerfi ekki jafn miðstýrt og ætla mætti af framangreindri lýsingu. Það sem samningamenn vinnumarkaðarins ákveða á stórum fundum eru grunntaxtar eða lágmarkslaun, sem og almennt launastig. Á uppsveiflutímum á launaskrið sér stað, þ.e. greiðslur ofan á taxta, og líklega töluverð launamismunun eftir framleiðni. Auk þess eru ábataskiptakerfi á mörgum stöðum þar sem starfsmenn eiga að njóta góðs af hagræðingu eða velgengni fyrirtækisins. Jafnframt ber að hafa í huga að mikil breyting virðist vera að eiga sér stað á íslenskum vinnumarkaði hvað samningsbundin laun varðar og er þar skemmst að minnast nýmæla hjá Verzlunarmannafélagi Reykjavíkur þar sem vinnustaðasamningar hafa rutt sér rúms og taxtar eru einungis notaðir til viðmiðunar.

5.5 Óútskýrðir þættir

Í Bandaríkjunum, þar sem flestar rannsóknir hafa verið gerðar á eðli og orsökum breyttrar tekjuskiptingar, er talið að ójöfnuður tekna innan hópa sem skilgreindir eru eftir kyni, menntun og reynslu hafi aukist um 30% á árunum 1970 til 1987 (Katz og Murphy, 1992). Þá vaknar sú spurning af hverju launamunur á milli fólks hefur aukist, jafnvel þótt það hafi svipaða menntun og bakgrunn. Auðvitað má notast við sömu skýringar og hér að ofan og gera þá ráð fyrir að sumir einstaklingar séu hæfari en aðrir, þótt ekki sé unnt að bregða mælistiku á hæfileika þeirra.

Sumir hagfræðingar halda því þó fram að ekki sé unnt að útskýra alla aukningu ójafnaðar innan hópa með áhrifum tækniframfara, alþjóðaviðskipta og stofnana vinnumarkaðarins. Þannig er ekki augljóst af hverju launabil kynjanna hefur minnkað undanfarnin ár í Bandaríkjunum. Laun kvenfólks hafa hækkað í öllum tekjuþrepum en laun karla hafa aðeins hækkað í efstu tekjuþrepunum. Hins vegar hafa laun karlmanna í neðstu þrepum lækkað hlutfallslega. Tekjubilið á milli karla og kvenna hefur minnkað úr um 60% á síðari hluta sjöunda áratugarins í 40% á fyrri hluta tíunda áratugarins. Þessa þróun má að hluta til rekja til þess að konur er nú líklegri til þess að mennta sig betur en áður tíðkaðist og sækja auk þess í störf sem eru betur launuð. En það skýrir samt ekki þessa þróun til hlítar. Sú skýring hefur því verið gefin að konur sækist í síauknum mæli eftir störfum karla. Með auknu framboði ættu því laun karlmanna að lækka í kjölfarið. En þetta getur einungis átt sér stað ef konur geta komið í stað karla við sams konar vinnu. Það sem mælir á móti þessari kenningu er að konur sem hafa þyrpst inn á vinnumarkaðinn virðast leita í annars konar störf en þau þar sem láglaunaðir karlmenn eru hvað mest áberandi.

Hagfræðingarnir Assar Lindbeck og Dennis Snower (1997) hafa sagt að breytingar hafi orðið á skipulagi fyrirtækja undanfarna áratugi sem líkja megir að umfangi við

iðnbyltinguna sem varð á átjándu og nítjándu öldinni. Umbyltingin kemur fram í breyttri skipulagningu á framleiðslu, vöruþróun og stjórnun innan fyrirtækja. Hér koma við sögu framfarir í tölvutækni, samskiptamöguleikum og upplýsingatækni hvers konar. Einnig koma við sögu breytingar á menntun, bæði umfangi og eðli. Aukin menntun verður þess valdandi að fólk krefst fjölbreyttari og meira skapandi starfa. Einnig má leiða getum að því að skipulagsbreytingarnar hafi gert menntun mikilvægari en áður. Menntaðir og vel þjálfaðir einstaklingar eru betur í stakk búnir til að tileinka sér nýja tækni og sinna mörgum verkefnum innan sama fyrirtækis. Einnig er líklegt að samskiptahæfileikar þeirra séu betri og þar með verði þeir virkari þátttakendur í starfi nútímafyrirtækja.

Afleiðingar þessara skipulagsbreytinga fyrir tekjuskiptingu felast í því að einstaklingar sem sinnt geta mörgum verkefnum og eiga auðvelt með að temja sér nýjungar og tækniframfarir verða verðmætari starfskraftar en hinir sem ekki hafa sömu eiginleika eiga erfiðara um vik. Ef menntað starfsfólk á auðveldara með að temja sér nýja tækni þá má leiða að því getum að launakjör þess batni í kjölfarið vegna þessara umbreytinga.

6. Tekjuskípting í öðrum löndum

Breytingar sem orðið hafa á tekjuskíptingu í heiminum á undanförunum árum hafa beint sjónum manna að misskíptingu tekna á milli landa og þróun tekjudreifingar yfir tíma. Ljóst er að tekjuskíptingin breytist nú örar en áður, sem gerir rannsóknir á ójöfnuði áhugaverðari en ella. Jafnframt hafa á síðustu árum komið til sögunnar gögn sem gera slíkar samanburðarrannsóknir mögulegar.

6.1 Mælingar á tekjuskíptingu fyrir allt mannkyn

Fyrst skal athyglinni beint að tilraunum sem gerðar hafa verið til þess að meta alþjóðlega tekjudreifingu, þ.e.a.s. hvort heimurinn búi við meiri eða minni tekjujöfnuð en áður. Milanovic (1999) mat slíka dreifingu og lagði til grundvallar neyslukannanir heimila í níutíu og einu landi. Þetta er nákvæmari leið en að styðjast við þjóðarframleiðslu sérhvers lands, þ.e. að gera ráð fyrir að hver landsmaður hefði meðaltekjur í heimalandi sínu, vegna þess að einnig er tekið tillit til dreifingar tekna innan lands. Þannig getur ójöfnuður í heiminum aukist bæði vegna þess að misskípting tekna á milli einstakra landa eykst en einnig vegna þess að misskípting innan einstakra landa verður meiri. Helstu niðurstöður greiningar Milanovic eru í töflu 6.1 hér að neðan.¹⁴

Tafla 6.1 Heimsójöfnuður 1988 og 1993*

	1988	1993
Ginistuðull	62,5	65,9

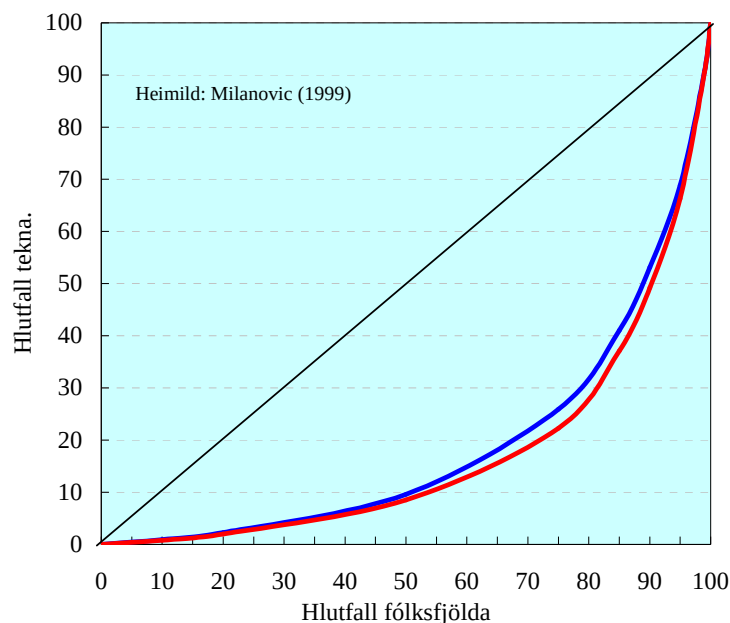
Heimild: Milanovic (1999). * Miðað er við kaupmáttar-leiðréttan Bandaríkjadollara

Samkvæmt rannsókninni jókst ójöfnuður í heiminum á milli áranna 1988 og 1993. Ginistuðullinn hækkaði um 3,4 punkta milli áranna sem samsvarar því að ójöfnuðurinn hafi aukist um að meðaltali prósentustig á ári á tímabilinu, sem er mikil aukning í samanburði við þróun fyrri ára. Til samanburðar má nefna að á níunda áratuginum jókst ójöfnuður tekna í Bretlandi og Bandaríkjunum um að meðaltali 0,5 Ginistig á ári.

¹⁴ Til grundvallar Ginistuðlinum liggur neysla mæld í kaupmáttarleiðréttum (PPP) Bandaríkjadöllum.

Mynd 6.1 sýnir með Lorenz-kúrfum hvernig ójöfnuður í heiminum jókst á milli ára 1988 og 1993, sjá nánar viðauka A. Hér sést að kúrfan fyrir árið 1993 liggur öll fyrir neðan kúrfu ársins 1988 sem merkir aukinn ójöfnuð. Þegar litið er nánar á einstök gildi á kúrfunum þá höfðu 10% þeirra lægst launuðu um 0,9% af heildartekjum í heiminum árið 1988, fimm árum síðar, árið 1993, hafði hlutfallið lækkað um 0,1 prósentustig. Helmingur launþega hafði um 9,6% af heildartekjum í heiminum árið 1988, en það hlutfall lækkaði niður í 8,5% árið 1993. Hins vegar voru 46,9% af heildartekjum í heiminum í höndum 10% þeirra tekjuhæstu árið 1988 en sá hlutur hafði aukist í 50,8% árið 1993. Og þeir sem teljast til 1% hinna tekjuhæstu höfðu 9,3% af heimstekjum árið 1988 en það hlutfall jókst um 0,2 prósentustig næstu fimm árin og var orðið 9,5% árið 1993.

Mynd 6.1 Ójöfnuður í heiminum 1988 (blá kúrf) og 1993 (rauð kúrf)



Í framhaldi af þessu er áhugavert að athuga hvort útskýra megi aukinn ójöfnuð í heiminum með auknum ójöfnuði innan sérhvers lands eða hvort rekja megi hann til aukins ójafnaðar á milli einstakra landa, sjá töflu 6.2.

Það ætti ef til vill ekki að koma á óvart að bróðurpart ójafnaðarins í heiminum má rekja til aukins ójafnaðar í tekjum á milli landa, fremur en innan hvers lands. Aukning ójafnaðar á milli ára 1988 og 1993 skýrist einkum af því að tekjubíll á milli landa breikkaði, en 85% aukning á gildi Ginistuðulsins á hér rætur.

Tafla 6.2 Ójöfnuður tekna í heiminum 1988 og 1993

	1988	1993
Ójöfnuður í heiminum	62,8	66,0
Ójöfnuður innan landa	1,3	1,3
Ójöfnuður milli landa	55,1	57,8
Skörun	6,4	6,8
Meðaltal Ginistuðla sérhvers lands	33,7	36,9
Staðalfrávik Ginistuðla	11,2	9,9
Meðaltekjur á mann (\$ PPP)	2.450	3.160
Staðalfrávik tekna á mann	2.552	3.591
Breytileikastuðull	1,04	1,14
Fjöldi landa	91	91

Heimild: Milanovic (1999), Ginipunktur

Þegar litið er nánar á tekjuójöfnuð mældan með Ginistuðlum eftir einstökum landsvæðum kemur í ljós að ójöfnuður jókst verulega í fyrrum ríkjum Sovétríkjanna og öðrum ríkjum Austur-Evrópu, eða úr 25,6 punktum í 46,4 punkta á Ginistuðli eins og tafla 6.3 sýnir. Ójöfnuður jókst einnig nokkuð í Afríku og Asíu, en hins vegar minnkaði hann lítillega í Vestur-Evrópu, Norður-Ameríku og Eyjaálfu. Sömu sögu má segja frá Suður-Ameríku og Karabíska hafinu.

Tafla 6.3 Svæðisbundinn ójöfnuður árin 1988 og 1993

	1988	1993
Afríka	42,7	47,2
Asía	55,9	61,8
Suður-Ameríka og Karabíska hafið	57,1	55,6
Austur-Evrópa, fyrrum Sovétríki	25,6	46,4
Vestur-Evrópa, Norður-Ameríka, Eyjaálfa	37,1	36,6

Heimild: Milanovic (1999), Ginipunktur

Við nánari athugun á vægi ójafnaðar innan landa, annars vegar, og milli landa, hins vegar, kemur í ljós að í Asíu skýrir tekjumunur á milli landa álfunnar á milli 80–90% ójafnaðarins í álfunni. Þá er einnig áhugavert að skörun á milli þessara tveggja skýringarþátta er með minnsta móti í samanburði við aðrar heimsálfur (sjá töflu 6.4). Í Afríku má einnig rekja meirihluta ójafnaðarins til tekjumunar á milli landa álfunnar. Þar hefur ójöfnuður einkum aukist vegna meiri tekjumunar á milli landa. Sömu sögu er að segja frá Austur-Evrópu og fyrrum ríkjum Sovétríkjanna. Annað er uppi á teningnum í Vestur-Evrópu, Norður-Ameríku og Eyjaálfu en þar vegur ójöfnuður á milli landa minna í Ginistuðlunum en á öðrum landsvæðum eins og sjá má á töflu 6.4.

Tafla 6.4 Samsetning Ginistuðla eftir landssvæðum 1988 og 1993

	Afrika		Asía		S-Ameríka, Karabíska hafið		A-Evrópa og fyrirum Sovétríkin		V-Evrópa, N- Ameríka, Eyjaálfa	
	1988	1993	1988	1993	1988	1993	1988	1993	1988	1993
Heildar Gini-stuðull	42,7	47,2	55,9	61,8	57,1	55,6	25,6	46,4	37,1	36,6
Innan landa	6,2	5,0	3,2	3,0	15,0	11,7	3,9	9,5	8,5	8,3
Milli landa	20,9	30,4	46,3	53,6	13,9	13,6	12,5	26,4	14,4	8,9
Skörun	15,6	11,8	6,4	5,3	28,2	30,3	9,1	10,4	14,1	19,4

Heimild: Milanovic (1999)

Í Austur-Evrópu og fyrirum lýðveldum Sovétríkjanna jókst ójöfnuður ört á tímabilinu. Þetta stafar sumpart af breiðara bili á milli ríkra og fátækra innan landanna í kjölfar þess að kommúnismi lagðist af í þessum löndum, en einkum af auknum tekjumun á milli einstakra landa. Þetta endurspeglar að öllum líkindum þær mismunandi leiðir sem löndin hafa valið frá hinu gamla kerfi. Aftur á móti hélst jöfnuður innan landa nokkuð stöðugur í Afríku og Asíu, en heldur dró sundur á milli landa, sem endurspeglar hagvaxtarárangur sumra ríkja í þessum heimsálfum. Í Suður-Ameríku varð ekki mikil breyting á tekjuskiptingu á tímabilinu en þó gætti aðeins meiri jöfnuðar innan hvers lands. Þegar litið er til þróaðra ríkja á Vesturlöndum er ljóst að ójöfnuður breyttist lítt á tímabilinu.

Hér hefur verið gerð grein fyrir mikilvægi tekjuskiptingar á milli landa, annars vegar, og innan lands, hins vegar. Við hugum nú nánar að þessum tveimur þáttum.

6.2 Orsakir og eðli ójöfnuður á milli landa

Rannsóknir á orsökum og eðli hagvaxtar hafa beint athyglinni á mismun tekna á milli landa. Rannsóknir hafa sýnt að bilið á milli ríkra og fátækra landa hefur farið vaxandi undanfarna þrjá áratugi. Segja má að lönd heimsins myndi tvo aðskilda tekjuhópa eða klúbba, sem hafa fjarlægst (sjá t.d. Bianchi, 1998). Það kemur einstaka sinnum fyrir að lönd færist á milli tekjuhópa, en það er fremur sjaldgæft. Hong Kong, Singapúr og Taiwan eru líklega helstu dæmin um lönd sem hafa fært sig í efnameiri hópinn. En aftur á móti færðust Ekvador og Nígería í flokk fátækra ríkja þrátt fyrir mikinn olúuauð. Hins vegar virðist vera tilhneiging til samleitni innan tekjuhærri hópsins eins og sjá má í töflu 6.4 hér að framan. Þannig hafa Evrópuríkin og Japan dregið nokkuð á Bandaríkin á síðustu áratugum, jafnframt því sem fátækari lönd innan Evrópu njóta nú meiri hagvaxtar en áður. Með öðrum orðum, ríku löndin hafa orðið jafnari innbyrðis en aftur á móti hefur dregið í sundur með þeim og fátækari ríkjum.

Mikið hefur verið ritað um orsakir misskiptingar tekna á milli einstakra landa og rætur hagvaxtar. Hér er á ferð ein áhugaverðasta undirgrein hagfræðinnar. Einkum hefur verið bent á þátt fjármagns og tæknistigs. Þannig er auðvelt að sýna fram á að fátæk

lönd búa yfirleitt yfir minna fjármagni auk þess sem þau búa við lægra tæknistig (sjá t.d. Tryggva Þór Herbertsson, 1999).

Hins vegar er erfiðara að greina orsakir breytilegs tæknistigs og fjármunaeignar. Ljóst er að tækniþekking flyst auðveldlega á milli landa, t.d. með flutningi menntaðs vinnuafls, hátæknivöru og netinu. Ef svo er þá má færa rök að því að fátæk lönd ættu með tíð og tíma að ná sömu tekjum og ríkari lönd búa við. Hagvöxtur ætti að vera meiri í fátækum löndum vegna þess að þau geta flutt inn tækniþekkingu með litlum tilkostnaði og aukið fjárfestingu.

Hér er þá oft bent á reynslu Japans og ríkja í suðausturhluta Asíu, annars vegar, og Vestur-Evrópu í kjölfar síðari heimsstyrjaldar, hins vegar. Þessi lönd tileinkuðu sér nýja tækni og juku fjármunaeign sína með mikilli og langvarandi fjárfestingu. Á þennan hátt náðu þau að saxa á forskot Bandaríkjanna svo um munaði en Bandaríkin höfðu gríðarlegt forskot á aðra heimshluta í lok heimsstyrjaldarinnar þegar þau framleiddu um helming heimsframleiðslunnar.

Aðrir benda þó á hlutskipti Afríkuríkjanna og margra landa Suður- og Mið-Ameríku en hagkerfi þessara landa hafa ekki vaxið hraðar þrátt fyrir mikla fátækt. Reyndar hefur hagvöxtur verið lítill sem enginn í flestum löndum Afríku undanfarna áratugi. Í sumum löndum hefur landsframleiðsla á hvert mannsbarn minnkað að raunvirði á síðustu árum. Minni fjármagnsstofn gæti skýrt þetta að einhverju leyti, en Nóbelsverðlaunahafinn Róbert Lucas (1988) reiknaði það þó út í viðfrægri grein að ef fjármunir og framleiðslutæki skýrðu mismun í þjóðartekjum, þá væri jaðarframleiðni nýrra fjárfestinga á Indlandi 58 sinnum hærri en í hinum vestræna heimi. Því er ekki líklegt að hægt sé að rekja rætur hagvaxtar, og þar með þjóðarteknanna, til fjármagnsins eins og sér. Af þessum sökum verður að líta til ýmissa brotalama í skipulagi efnahagsmála í þessum löndum sem verður þess valdandi að þau geta ekki nýtt sér tækni Vesturlanda. Hér er helst um að ræða spillingu og óstöðugt stjórnarfar, vanþróaða fjármagnsmarkaði, brenglað markaðskerfi og takmarkaða almenna menntun heimamanna. Einnig hefur verið bent á að tækniþróun á Vesturlöndum miðist við menntað og dýrt vinnuafl og því sé tæknin ekki vel fallin að aðstæðum í vanþróuðum ríkjum (Acemoglu, 2001). Ennfremur hefur Kremer (1993) bent á að jafnvel þótt góð tækni sé til staðar, fjármagn sé til reiðu og nægt framboð af ódýru vinnuafli, þá sé það engin trygging fyrir því að hægt sé að framleiða vörur eða fá viðunandi arðsemi. Ástæðan er einfaldlega sú að mjög erfitt er að byggja upp löng og flókin framleiðsluferli sem krefjast fjölda millistigsafurða, vegna þess að of margir veikir hlekkir eru til staðar í vanþróuðum löndum. Hættan á mistökum er einfaldlega of mikil til þess að framleiðslan borgi sig. Fyrir margar vörur með flókið framleiðsluferli er þetta einfaldlega ekki hægt og því eru þær framleiddar í ríkum löndum, jafnvel þótt launakostnaður þar sé margfalt meiri, því þar er mun ódýrara að tryggja gæði og fyrirbyggja galla. Þess í stað snýst framleiðslan um stuttar keðjur með einföldum og ódýrum vörum, þar sem annaðhvort er auðvelt að tryggja gæði eða þau skipta ekki máli. Frumframleiðsla uppfyllir þessi skilyrði og því er hún oft nær eina

atvinnustarfsemin sem hægt er að stunda með góðum árangri. Af þessari sömu ástæðu eru fyrirtæki almennt minni í þróunarlöndum, og engin tilviljun að flestöll atvinnustarfsemi í þróunarlöndunum er í höndum fjölskyldufyrirtækja þar sem hægt var að tengja saman tryggar framleiðslukeðjur með venslum. Afleiðingin verður hins vegar sú að framleiðni vinnuafls verður sárlega lítil, og mun minni en í þróuðum ríkjum þar sem ekki er hægt að tengja vinnuafl og fjármagn saman með jafn arðsömum hætti. Einnig er hugsanlegt að með kenningum Kremers sé hægt að skýra hvers vegna það finnst sterkt samband á milli umfangs frumframleiðslu í framleiðslu þjóða og hagvaxtar (sjá Gylfa Zoëga et. al, 1999).

Þá má einnig nefna kenningar hagfræðingsins Hernandos de Soto (2000), frá Perú, til sögunnar, en samkvæmt mati hans lifa allt að 80% heimsbúa við þær aðstæður að eignarréttur hefur lítið sem ekkert gildi. Þannig hefur fólk í fátækum ríkjum safnað gríðarmiklum eignum sem það getur þó ekki nýtt sér til framdráttar því enginn formlegur eignarréttur er til staðar. Jafnvel þótt fjölskyldur komi sér þaki yfir höfuðið er yfirleitt ekkert formlegt afsal til fyrir húsinu og landið er yfirleitt í eigu opinberra aðila. Þess vegna er t.d. ekki hægt að nota viðkomandi eign sem veð í banka til þess að fá lán til að stofna fyrirtæki, svo dæmi sé tekið. Fólk hefur heldur ekki hvata til þess að leggja út í fjárfestingar sem myndu bæta lífsafkomu þess, svo sem að leggja holræsi til að bæta heilsufar og þar með mannauð, vegna þess að engin trygging er fyrir því að það nyti ágóðans. Aukinheldur er mjög erfitt að gera bindandi samninga og stunda viðskipti ef enginn lagagrunnur eða dómstóll er til staðar til að framfylgja samningsákvæðum. Þess vegna er almenningur oft bundinn því að eiga aðeins viðskipti við þröngan hóp fólks sem þekkist innbyrðis eða er tengt venslaböndum. Afleiðingar misskiptingar hagvaxtar hafa ekki látið á sér standa. Bilið á milli ríkra og fátækra fer stöðugt vaxandi eins og hér hefur komið fram.

Nauðsynlegt er að gera skýran greinarmun á þeim ójöfnuði sem stafar af vanþróun einstakra ríkja og heimsálfa, annars vegar, og ójöfnuði sem stafar af misskiptingu tekna innan lands, hins vegar. Oft heyrir að æskilegt væri að dreifa tekjum frá ríkum þjóðum til fátækra á sama hátt og tekjum er dreift á milli þjóðfélagshópa innan lands. Hins vegar má benda á að stóran hluta misskiptingar tekna innan lands má oft rekja til misskiptingar auðs sem erfist frá kynslóð til kynslóðar. Hins vegar er ekki hægt að skilgreina misskiptingu auðs á milli fátækra og ríkra þjóða á sama hátt. Það vill svo til að náttúruauðlindir dreifast mun jafnar á lönd og heimsálfur en tekjudreifingin gefur tilefni til að ætla. Það sem skýrir tekjumuninn liggur ekki í því að sumar þjóðir hafi fengið meiri auð í vöggugjöf heldur fyrst og fremst í því að verðmætasköpun er minni í fátækum löndum vegna minni menntunar, lægra tæknistigs og vanþróaðri framleiðsluhátta. Það þarf því að íhuga á hvern hátt unnt er að örva hagvöxt á þeim landsvæðum þar sem fátækt er, fremur en að styrkja þau með beinni tekjutilfærslu. Með öðrum orðum verður að huga að áhrifum þróunarhjálpar á hagvöxt í þessum ríkjum. Hingað til hefur þróunaraðstoð ekki náð að örva hagvöxt í vanþróuðum ríkjum (sjá Easterly, 2001).

6.3 Orsakir og eðli ójafnaðar innan landa

Vinnumarkaðshagfræðingar hafa mikið fjallað um orsakir og eðli breyttrar tekjuskiptingar innan landa. Í Bandaríkjunum hefur þróunin verið í átt til aukins ójafnaðar allt frá lokum sjötta áratugarins. Ginistuðullinn lækkaði í Bandaríkjunum allt frá árinu 1929 fram til ársins 1950 en hélst svo stöðugur fram til loka þess áratugar þegar ójöfnuður fór að vaxa að nýju. Í fyrstu var um hæga þróun að ræða og var það ekki fyrr en á síðari hluta sjöunda áratugarins að ójöfnuður fór að vaxa með meiri hraða. Á áttunda og níunda áratuginum jókst tekjuójöfnuður í Bandaríkjunum töluvert. Sem dæmi má nefna að milli áranna 1979 og 1989 jókst staðalfrávik launa úr 0,64 í 0,79, auk þess sem hlutfall tekna þeirra sem minnstar tekjur höfðu og voru í lægsta tíundarhópi dreifingarinnar, annars vegar, og þeirra sem mestar tekjur höfðu og voru í efstu tíund dreifingarinnar, hins vegar, lækkaði um 31% á þessum árum (Davis, 1992). Á níunda áratuginum lækkuðu tekjur þeirra lægst launuðu um 10% að raungildi og fóru niður fyrir það sem þessir sömu einstaklingar hefðu fengið um miðjan sjötta áratuginn. Tekjur hinna lægst launuðu stóðu síðan í stað að raunvirði á tíunda áratuginum.

Í Bretlandi hefur tekjuskiptingin á síðastliðnum áratugum orðið ójafnari líkt og í Bandaríkjunum. Á fyrri hluta áttunda áratugarins minnkaði tekjuójöfnuðurinn lítillega en frá árinu 1977 jókst hann á u.p.b. sama hraða og þekktist í Bandaríkjunum á þessum árum (Davis, 1992). Líkt og í Bandaríkjunum þá stóðu tekjur hinna lægst launuðu í Bretlandi í stað að raunvirði á tíunda áratuginum. Í Bretlandi hélst Ginistuðullinn nokkurn veginn stöðugur frá 1960 fram til 1973 en féll þá nokkuð, eða allt fram á síðari hluta áratugarins. Mikil og snögg aukning varð síðan á ójöfnuði á níunda áratuginum. Ginistuðullinn hefur haldist nokkurn veginn stöðugur síðan.

Í Frakklandi hafa tekjur hinna lægst launuðu farið hækkandi undanfarna áratugi. Launaþróun á þessum enda tekjudreifingarinnar fylgir að verulegu leyti breytingum lágmarkslauna (SMIC), en þau náðu hámarki að raunvirði árið 1984 í kjölfar valdatöku sósíalista. Hæstu laun lækkuðu á áttunda áratuginum en hækkðu svo á þeim níunda. Jafnframt fór Ginistuðullinn lækkandi frá því um 1955 fram til 1980 en hefur haldist stöðugur síðan.

Í Vestur-Þýskalandi hélst tekjudreifingin að mestu jöfn á þessu tímabili. Hið sama má segja um þróun launadreifingar á Ítalíu. Þá hefur sýnt að dreifing ráðstöfunartekna hefur ekki breyst mikið í Finnlandi, lítið í Danmörku en varð ójafnari í Svíþjóð og Noregi. Í Svíþjóð var „samþjöppun“ á launum á tímabilinu 1968 til 1981 en árin eftir fylgdi nokkur aukning í misskiptingu tekna þar í landi. Þetta má líklega rekja til breytinga sem urðu á sænska vinnumarkaðinum á þessum árum, en sænskt vinnuafli krafðist aukins jöfnuðar frá miðjum sjöunda áratuginum þar til hætt var að beita miðstýrðum launasamningum árið 1993.

Í könnun Davis (1992) voru mörg ríkustu lönd heimsins til rannsóknar auk nokkurra þróunarríkja. Rannsóknin leiddi í ljós að þróun á tekjumun í þessum tveimur hópum

landa hefur verið harla ólík. Í þróunarlöndunum sem athuguð voru; Brasilíu, Kólumbíu, Suður-Kóreu og Venesúela, kom í ljós að breyting á tekjuójöfnuði var á áttunda og níunda áratugunum almennt þveröfug við það sem gerðist í efnameiri löndunum sem athuguð voru; tekjudreifingin varð jafnari. Þó sker Brasilía sig nokkuð úr að þessu leyti en þar var smávægileg tilhneiging til aukins ójafnaðar á tímabilinu.

Tafla 6.5 sýnir niðurstöður Luxembúrg-tekjukönnunarinnar (LIS) fyrir tekjuskiptingu í ýmsum löndum. Gögnin voru fyrir karla og konur á aldrinum 25 til 54 ára. Dálkurinn sem sýnir P10 gildin gefur upplýsingar um hve háar tekjur voru fyrir fyrstu 10% tekjudreifingarinnar í samanburði við miðgildið, þ.e. þau laun þar sem jafnmargir einstaklingar eru fyrir ofan og neðan í tekjudreifingunni.¹⁵ Á sama hátt sýnir P90 hlutfall tekna 10% tekjuhæstu einstaklinganna af sama miðgildi. Síðustu tveir dálkarnir sýna síðan hlutfall tekna annars vegar fyrstu og síðustu tíundar og hins vegar tveggja fyrstu og tveggja síðustu tíunda launamanna.

Ef tölurnar fyrir Ástralíu eru skoðaðar sést að laun fyrstu tíundar karla í fullu starfi voru um 57% af miðgildi launadreifingarinnar þar í landi. Á sama hátt voru laun efstu tíundar um 160% hærri en miðgildið. Jafnframt voru laun efstu tíundar nærri þrisvar sinnum hærri en neðstu tíundar og laun næstefstu tíundar 1,9 sinnum hærri en næstneðstu tíundar. Þegar niðurstöðurnar eru skoðaðar nánar virðist misskipting tekna vera mest í Bandaríkjunum en einna minnst í Hollandi. Lægstu launin (sem hlutfall af miðgildi launa í hverju landi) eru hlutfallslega hæst í Hollandi, Þýskalandi (fyrir karla) og Bretlandi en lægst í Bandaríkjunum og Kanada. Hæstu launin eru hins vegar hlutfallslega hæst í Bandaríkjunum, Kanada og Bretlandi en lægst í Þýskalandi og í Svíþjóð. Ójöfnuður mældur sem P90/P10 eða P80/P20 hlutfallið er mestur í Bandaríkjunum og í Kanada en minnstur í Þýskalandi og Hollandi.

Taflan sýnir að tekjur þeirra sem eru á meðal 10% þeirra lægst launuðu eru lægri í hlutfalli við miðgildið í Bandaríkjunum en í nokkru öðru landi. Ljóst er að þetta þarf ekki endilega að þýða lágar tekjur á botni tekjudreifingarinnar vegna þess að miðgildi tekna er hærri í Bandaríkjunum en í nokkru öðru landi í þessu úrtaki. Við nánari skoðun kemur í ljós að raungildi tekna þeirra sem tilheyra þeim 10% sem eru á botni tekjudreifingarinnar er lægst í Bandaríkjunum. Einungis Kanada hefur tekjur á botni tekjudreifingarinnar sem eru álíka og í Bandaríkjunum.

Leggja verður áherslu á að ekki er tekið tillit til áhrifa skatta og bóta almannatrygginga við útreikninga þessa. Þannig yrði tekjuskipting jafnari í Svíþjóð eftir að búið er að draga skatta frá tekjum og bæta við bótum almannatrygginga.

¹⁵ Tekjur ríkra einstaklinga geta aftur á móti togað upp meðaltal dreifingarinnar, þannig að ójafn fjöldi einstaklinga er fyrir ofan og neðan.

Tafla 6.5 Laun tíunda sem hlutfall af miðgildi launa í nokkrum löndum

Karlar		Starfsfólk í fullu starfi				Allt starfsfólk			
		P10	P90	P90/P10	P80/P20	P10	P90	P90/P10	P80/P20
Ástralía	1989	57%	161%	2.83	1.90	54%	162%	3.0	1.9
Bandaríkin	1991	34%	193%	5.75	3.00	28%	204%	7.2	3.5
Bretland	1986	61%	188%	3.06	2.10	61%	186%	3.1	2.1
Finnland	1987	-	-	-	-	28%	170%	6.0	2.1
Holland	1987	72%	173%	2.42	1.40	69%	169%	2.4	1.7
Ísrael	1992	-	-	-	-	48%	217%	4.6	2.7
Kanada	1987	38%	175%	4.60	2.30	36%	176%	4.8	2.6
Svíþjóð	1992	48%	166%	3.45	1.80	43%	167%	3.8	1.8
Þýskaland	1984	64%	162%	2.54	1.80	58%	164%	2.8	1.9
Meðaltal		52%	176%	3.68	2.08	47%	179%	4.2	2.3

Konur									
Ástralía	1989	49%	156%	3.18	1.90	23%	183%	7.9	3.4
Bandaríkin	1991	40%	190%	4.75	2.50	18%	206%	11.6	4.0
Bretland	1986	65%	181%	2.79	2.00	35%	223%	6.4	3.5
Finnland	1987	-	-	-	-	33%	152%	4.6	2.3
Holland	1987	73%	174%	2.39	1.70	30%	185%	6.2	3.1
Ísrael	1992	-	-	-	-	35%	228%	6.5	3.0
Kanada	1987	35%	179%	5.16	2.60	28%	182%	6.5	3.2
Svíþjóð	1992	38%	153%	4.04	2.20	31%	157%	5.1	2.4
Þýskaland	1984	46%	156%	3.40	2.00	23%	181%	7.8	3.4
Meðaltal		50%	172%	3.72	2.15	28%	189%	7.0	3.1

Heimild: Lúxembúrg-tekjuskönnunin

Með því að skoða efri og neðri helming launþega má læra meira um eðli ójafnaðar í þessum löndum. Í Bandaríkjunum og Kanada er dreifing tekna í neðri helmingi launþega mun meiri en þekkist í Frakklandi og Bretlandi, á hinn bóginn er dreifingin mun áþekkari í þessum fjórum löndum í efri helmingi tekjudreifingarinnar. Aðstæður þeirra allra lægst launuðu skipta mestu máli fyrir þann mun á tekjudreifingu sem er á milli þessara landa. Ójöfnuður á botni dreifingarinnar er tiltölulega minnstur í Frakklandi en mun meiri í Bandaríkjunum og Kanada.

Í Bandaríkjunum jókst ójöfnuður í báðum helmingum dreifingarinnar á sjöunda og áttunda áratuginum, þótt hlutfall ójafnaðar í helmingum dreifingarinnar hafi ekki breyst mikið. Af Bretlandi er svipaða sögu að segja. Frakkland sker sig úr í þessum hópi. Lægstu tekjur eru þar tiltölulega hærri í samanburði við þær hæstu. Hlutfall tekjumismunar í efri og neðri helmingi dreifingarinnar hækkaði frá fyrri hluta áttunda áratugarins vegna aukins ójafnaðar á toppi dreifingarinnar en ójöfnuður á botni dreifingarinnar minnkaði fram á miðbik níunda áratugarins.

Gera má ráð fyrir að þar sem lágmarkslaun eru við lýði gæti áhrifa þeirra einkum í neðri tekjuhellingi. Í Frakklandi er sú einmitt raunin, þar eru gildandi lágmarkslaun

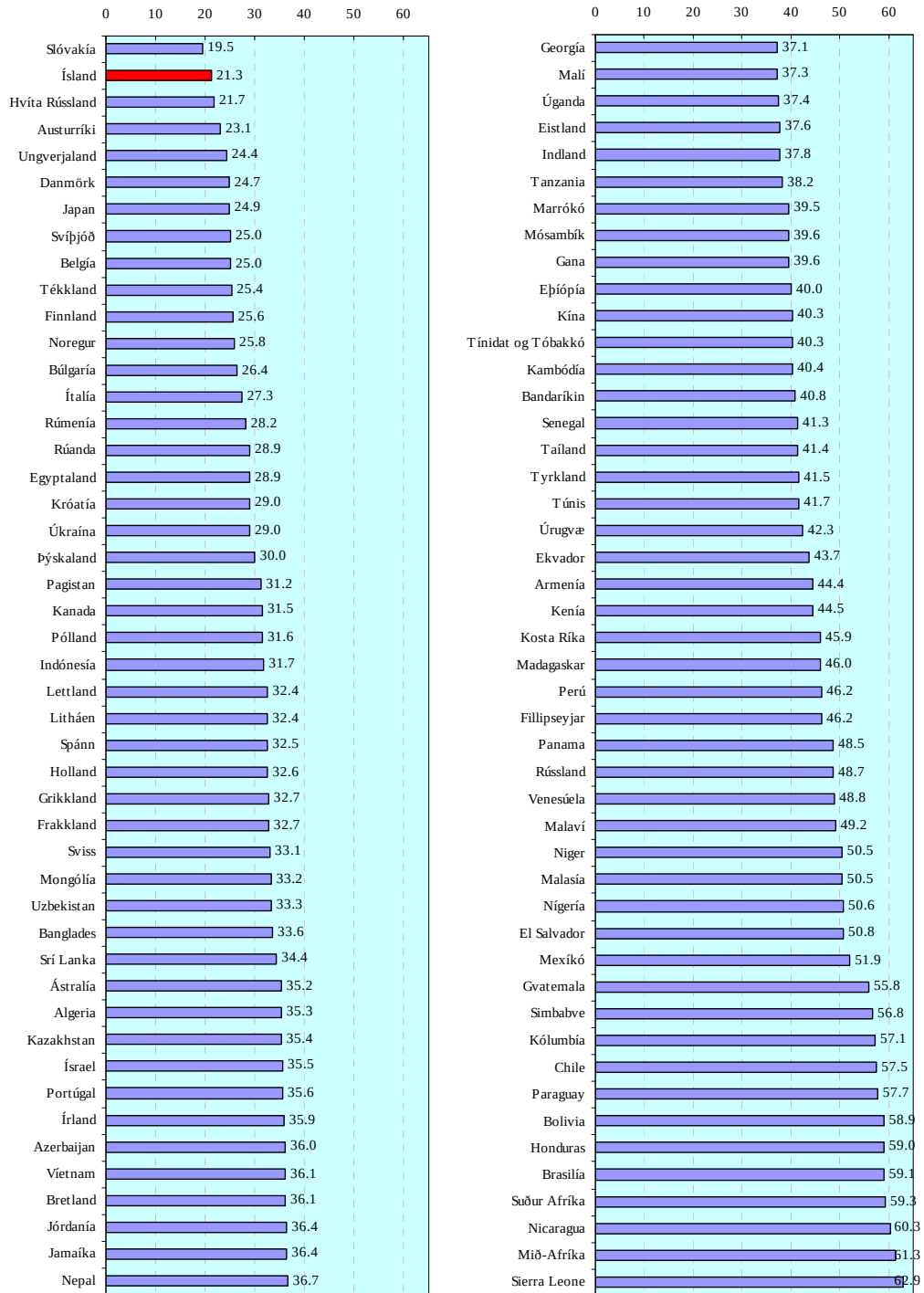
sem hafa haft þau áhrif að mismunur í neðri tekjuhópum hefur breyst minna en í öðrum þróuðum ríkjum þar sem jafn bindandi lágmarkslaun eru ekki við lýði. Auk þessa má búast við að í löndum þar sem verkalýðsfélög eru öflug gæti áhrifanna síður í neðri tekjuhellingnum. Hins vegar má gera ráð fyrir að breytingar sem gerðar eru á hátekjuskatti muni fyrst og fremst koma fram hjá tekjuhærri hópum.

Oft getur verið erfiðleikum háð að bera saman ójöfnuð á milli landa. Hvort tveggja er, að upplýsingar um tekjur eru ekki áreiðanlegar í mörgum löndum og einnig skipta ýmsir aðrir þættir, svo sem framboð almannagæða eða niðurgreiðslur ríkisins á ákveðinni þjónustu, einnig miklu máli. Færa má fyrir því góð rök að jöfnuður sé meiri í þeim löndum þar sem heilsugæsla og menntun standa öllum þjóðfélagsþegnum til boða nær ókeypis en þar sem þessi þjónusta er verðlögð og seld á frjálsum mörkuðum, jafnvel þótt munur á beinni tekjudreifingu sé lítill. Ennfremur eru ákveðnir hópar til staðar, svo sem námsfólk, sem er tekjulítið einhvern hluta ævinnar vegna þess að verið er að leggja grunn að hærri tekjum í framtíðinni. Ef aðeins er miðað við beinar tekjur koma lönd með gott námslánakerfi illa út í samanburði á tekjujöfnuði miðað við önnur lönd þar sem ekkert slíkt lánakerfi er til staðar og námsmenn verða að vinna með skóla og hafa því hærri tekjur þegar á námi stendur, en eru lengur að ljúka menntun sinni og uppskera minni velferð. Þetta þýðir einfaldlega að ekki er endilega beint samband á milli ójafnaðar og tekjudreifingar. Þess vegna hefur sú leið oft verið farin að reikna Ginistuðla miðað við jöfnuð í neyslu. Þetta er yfirleitt gert með neyslukönnunum, sem auðvelt er að samræma á milli landa. Þetta hefur tvenns konar kosti í för með sér; hægt er að afla hlutlausra gagna á tiltölulega auðveldan hátt og ennfremur fæst mælikvarði sem er mun nær því að spegla almenna velferð heldur en strípaður tekjusamanburður. Þar ber helst að nefna ýmiss konar lánaþyrirkomulag sem jafnar neyslu á milli tímabila. Hér getur verið um að ræða lánakerfi á vegum hins opinbera, t.d. námslánakerfið, bein bankalán á frjálsum fjármagnsmarkaði og síðast en ekki síst tilfærslur á milli skyldra eða tengdra aðila, svo sem stuðning eða lán foreldra til barna sinna. Með öðrum orðum velferðarkerfi heimilanna, opinbert sem óopinbert, kemur því skýrt fram.

Mynd 6.2 sýnir Ginistuðla fyrir hin ýmsu lönd og eru þeir byggðir á gögnum frá Alþjóðabankanum og neyslukönnun Hagstofunnar frá árinu 1995. Ljóst er að jöfnuður er mikill á Norðurlöndunum á alþjóðlegan mælikvarða, og þau standa nokkuð þétt hvað jöfnuð varðar. Við lítum þar næst á ýmis önnur lönd í Norður-Evrópu. Þar er ójöfnuður oft töluvert meiri en á Norðurlöndunum, einkum í Bretlandi og á Írlandi. Athygli vekur að hið sama á við um Frakkland, Sviss og Holland. Hins vegar er jöfnuður í Belgíu og Austurríki svipaður því sem þekkist á Norðurlöndunum.

Í Suður-Evrópu er ójöfnuður mestur í Portúgal og á Spáni, Grikklandi og Frakklandi en minnstur á Ítalíu.

Mynd 6.2 Ójöfnuður mældur með Ginistuðli í 94 löndum heims



Í Norður- og Mið-Ameríku sker Kanada sig úr en þar er ójöfnuður á svipuðu róli og í Evrópuríkjunum. Í flestum öðrum ríkjum er ójöfnuður töluvert meiri en þekkist í Evrópu. Þannig er ójöfnuður meiri í Bandaríkjunum en í nokkru Evrópulandi og ójöfnuður er enn meiri þegar sunnar dregur. Mestur ójöfnuður er í Nígaragúa þar sem ójöfnuðurinn er með því mesta sem þekkist og Hondúras fylgir fast á eftir.

Hið sama má segja um lönd Suður-Ameríku. Ójöfnuður er mestur í Brasilíu, Bólívíu og Paragúay en minni í Úrúguay og Ekvador þótt hann sé meiri í þessum tveim síðasttöldu löndum en í nokkru Evrópulandi.

Í Austur-Evrópu er ójöfnuður ívið minni en í ríkjum Vestur-Evrópu ef Rússland er undanskilið. Þannig er mestur jöfnuður í Slóvakíu og Hvíta-Rússlandi af þeim löndum sem hér eru til skoðunar. Athyglisvert er að ójöfnuður er nú mun meiri í Rússlandi en í Bandaríkjunum. En almennt má segja að ójöfnuðurinn sé mestur í Afríku og Mið- og Suður-Ameríku.

6.4 Staða Íslands

Það hlýtur að teljast forvitnilegt að grennslast fyrir um hvar Ísland stendur í samanburði við aðrar þjóðir hvað varðar tekjuskiptingu. Á mynd 6.2 hefur neyslukönnun Hagstofunnar verið notuð til þess að reikna út samræmdan Ginistuðul fyrir Ísland í samanburði við önnur lönd. Miðað er við fjölskyldur þar sem leiðrétt er fyrir fjölskyldustærð, eins og gert er í rannsókn Alþjóðabankans. Ljóst er af myndinni að jöfnuður með tilliti til neyslu á Íslandi er einn sá mesti í heimi, eða sá annar mesti á eftir Slóvakíu. Þessa staða landsins ætti í sjálfu sér ekki að koma á óvart. Ísland er á svipuðu róli og Norðurlöndin hvað jöfnuð varðar, sem helgast af því að stjórnvöld hafa beitt sér fyrir tekjujöfnun, t.d. í gegnum skattakerfið, og neyslujöfnun, t.d. með opinberum millifærslum. Auk þess skiptir almennt menntunarstig líklega miklu í þessu tilliti. Einnig er freistandi að velta fyrir sér hvort aukin smæð landa leiði til meiri tekjujöfnunar, og þá þannig að verðlaun til áhættufjármagns og frumkvöðla séu minni á smærri markaðssvæðum og því verði minna bil mögulegt á milli tekna.

Um tengslin á milli neyslu og tekna

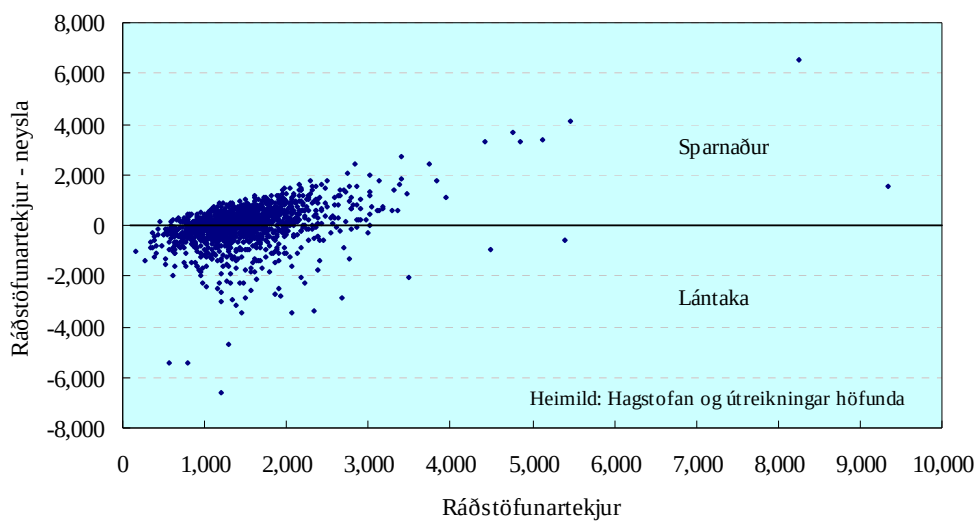
Hagstofan gerir reglulega neyslukannanir sem eru nýttar sem grunnur fyrir vísitölu neysluverðs. Út frá gögnum sem safnað er í tengslum við könnunina er hægt að greina hvaða tengsl ríkja á milli neyslu og tekna hjá Íslendingum. Ef úrtaki Hagstofunnar er skipt niður í tíu hópa eftir tekjum annars vegar og neyslu hins vegar (sjá töflu 6.6), kemur í ljós að það er meiri ójöfnuður í neyslu en ráðstöfunartekjum. Þetta kemur meðal annars til af því að margir þeir sem hafa hæstu neysluna geta með lánsfé eða öðrum utanaðkomandi fjárframlögum komist út fyrir þann ramma sem tekjur á ákveðnu tímabili setja samtímaneyslu.

Tafla 6.6 Dreifing ráðstöfunartekna og neyslu íslenskra heimila árið 1995

Tíund	Neysla, hlutur tíundar	Ráðstöfunartekjur, hlutur tíundar	Neysla, krónur	Ráðstöfunartekjur, krónur
1	4.07%	4.51%	605,547	671,536
2	5.56%	6.33%	827,823	942,386
3	6.57%	7.26%	978,403	1,080,141
4	7.47%	8.09%	1,112,506	1,205,145
5	8.28%	8.88%	1,234,050	1,322,643
6	9.23%	9.80%	1,375,525	1,459,685
7	10.37%	10.74%	1,544,107	1,598,661
8	11.86%	11.82%	1,766,155	1,759,432
9	14.27%	13.38%	2,126,271	1,992,495
10	22.33%	19.18%	3,242,516	2,823,759

Heimild: Hagstofan, Neyslukönnun 1995 og útreikningar höfunda. Athugasemd: Neysla og tekjur eru leiðrétt fyrir fjölskyldustærð með viktum sem byggja á kvaðratrót fjölda einstaklinga á heimili.

Mynd 6.3. Samband sparnaðar og ráðstöfunartekna á Íslandi árið 1995 (1000 kr)



Vitaskuld er drjúg fylgni á milli neyslu og tekna eins og fram kemur á mynd 6.3, en hún sýnir muninn á neyslu og ráðstöfunartekjum, þ.e. hreinan sparnað, á lóðrétt ásum og ráðstöfunartekjur á lárétt ásum. Eins og sést á myndinni þá er neysla íslenskra heimila oft meiri en sem nemur ráðstöfunartekjum – heimilin safna skuldum.

Nokkrir með tiltölulega lágar tekjur hafa fremur mikla neyslu. Tekið skal fram að hér er um tölur að ræða frá árinu 1995 og lánsfjármöguleikar heimilanna hafa aukist frá þeim tíma, sem og hreinar skuldir.

Eins og áður er getið er eðlilegt að eitthvert bil sé á milli neyslu og tekna á ýmsum æviskeiðum. Það er t.d. eðlilegt að fólk á miðjum aldri leggi fyrir til efri áranna, og neyti því töluvert minna en tekjurnar gefa færi á. Á sama hátt er eðlilegt að yngra fólk lifi um efni fram um einhvern tíma. Námsfólk tekur lán til þess að halda uppi neyslustigi á meðan það eykur mannauð sinn og getur þannig notið góðs af auknum tekjum framtíðar áður en námi lýkur. Einnig væri hægt að tína til dæmi um ungt fólk með lágar tekjur en með von um auknar tekjur í framtíðinni vegna arfs eða hlutdeildar í fjölskylduauði. En ef misræmið á milli eyðslu og tekna á sér ekki stoð í framtíðartekjum geta afleiðingarnar orðið alvarlegar og jafnvel endað með gjaldþroti og mun lægra neyslustigi um einhvern tíma.

7. Tekjuskipting á Íslandi

Líkt og erlendis hefur tekjuójöfnuður á Íslandi aukist þegar horft er til heildartekna einstaklinga fyrir skatta. Í fyrsta dálki töflu 7.1 eru sýndir Ginistuðlar sem mæla eingöngu dreifingu atvinnutekna einstaklinga (tekjuskilgreining A). Í ljós kemur að ójöfnuður jókst frá árinu 1988 fram til ársins 1995, þegar ójöfnuður atvinnutekna náði hámarki, og minnkaði síðan allt fram á síðasta ár. Um ástæður þessarar þróunar var að nokkru leyti fjallað í 5. kafla hér að framan, en í grundvallaratriðum verður tekjuskiptingin ójafnari þegar kreppir að í efnahagslífinu og atvinnuleysi eykst. Það sem er nú nýlunda er að fjármagnstekjur eru einnig teknar til greina og lagðar við atvinnutekjur (tekjuskilgreining B). Þróunin er svipuð framan af, þar sem ójöfnuður jókst á árunum 1988–95. En tilkoma fjármagnstekna veldur því að ójöfnuður fyrir skatta og tekjutilfærslur ríkisins hefur ekki minnkað eins og reyndin var þegar litið var eingöngu til atvinnutekna. Af þessu má ráða að dreifing fjármagnstekna hefur orðið ójafnari á þessum árum samhliða auknu frelsi á fjármagnsmörkuðum, hærri vöxtum, og vexti hlutabréfamarkaðar. Það ætti í sjálfu sér ekki að koma á óvart, sérstaklega í ljósi þess að árin 1995–2000 urðu miklar eignaverðhækkanir á Íslandi, bæði á hlutabréfum og fasteignum. Flestir landsmenn hafa hagnast á þessari þróun þar sem framlag þeirra til lífeyrissjóða hefur ávaxtast vel, en ekki er tekið tillit til þess í þessum samanburði. En í þessu ljósi er merkilegt að skoða áhrif skatta og tekjutilfærslna frá hinu opinbera, sem getið er í þriðja dálki (tekjuskilgreining C). Þá kemur allt annað mynstur í ljós. Ójöfnuður minnkaði árin 1988–92 og hefur aukist lítillega á síðustu árum.

Það er eftirtektarvert að Ginistuðullinn er nokkru lægri þegar tekið er tillit til skatta og tilfærslna (tekjuskilgreining C er notuð), sem bendir til þess að hið opinbera vinni nokkuð stíft með tekjujöfnuði hérlandis. Og þá sérstaklega í upphafi tíunda áratugarins þegar tekjuskattar voru hækkaðir og ýmsar bætur tekjutengdar, sjá nánar viðauka B. Jöfnuður hefur ávallt verið talinn jákvæður, ennfremur hefur það lengi verið talin skylda að hinir efnameiri greiði meira til samfélagsins. En það eru takmörk fyrir því hvað hægt er að beita sköttum og endurdreifingu tekna í því skyni. Hærra skatthlutfall og aukin tekjutenging leiðir til þess að jaðarskattlagning hækkar, þ.e. launþegar halda minna eftir af hverri aukakrónu sem þeir vinna sér inn. Það er nú almennt viðurkennt að of langt var gengið í þessa átt á árunum 1989–93 og á síðari árum hefur verið hreyfing í gagnstæða átt, að afnema tekjutengingu í ýmsu formi. Ekki má heldur gleyma hagsveifluáhrifum, en mestu skiptir líklega þó persónufrádráttur í skattkerfinu hefur lækkað að raunvirði á síðari árum.

Ein helsta aukaverkun hárrar jaðarskattlagningar er sú að vissir hópar þjóðfélagsins lenda í fátæktargildru í þeim skilningi að ef þeir vinna sér inn hærri tekjur er tekjuaukningin jafnharðan tekin af þeim með auknum skattgreiðslum og niðurfellingu

bóta. Af þessum sökum minnkar hvatinn til þess að vinna sig upp í samfélaginu, leita að starfi, sækja sér menntun og svo framvegis. Afleiðingarnar verða síðan þær að til verður hópur fólks sem er varanlega á framfæri hins opinbera og hefur ekki hvata til þess að breyta stöðu sinni.

Tafla 7.1 Efnahagslegur ójöfnuður á Íslandi, mældur með Ginistuðlum

Ár	Einstaklingar A	Einstaklingar B	Einstaklingar C	Einstaklingar C höfuðborgarsvæði	Einstaklingar C landsbyggð
1988	0.365	0.368	0.323	0.323	0.321
1989	0.375	0.378	0.315	0.315	0.312
1990	0.381	0.381	0.311	0.309	0.313
1991	0.381	0.382	0.311	0.310	0.311
1992	0.380	0.381	0.304	0.303	0.303
1993	0.386	0.385	0.299	0.298	0.299
1994	0.390	0.389	0.301	0.299	0.303
1995	0.391	0.390	0.306	0.301	0.310
1996	0.388	0.389	0.307	0.303	0.313
1997	0.385	0.389	0.313	0.310	0.317
1998	0.386	0.390	0.319	0.318	0.320
1999	0.381	0.392	0.330	0.329	0.326
2000	0.372	0.387	0.331	0.334	0.321

Ath. Allir framteljendur á aldrinum 25-64 ára

7.1 Fjölskyldur

Það getur reynst villandi að horfa aðeins til einstaklingstekna þegar ójöfnuður er metinn því að fjölskyldan er í raun meginneyslueining samfélagsins og samanlagðar tekjur allra fjölskyldmeðlima er það sem ræður neyslustiginu. Klippt og skorið þá er fjölskyldan aðeins óformlegt tekjutilfærslukerfi, þar sem börn njóta tekna foreldra, foreldrar jafnvel tekna barna og makar deila með sér afrakstri erfiðis síns. Í töflu 7.2 er Ginistuðullinn reiknaður út frá fjölskyldutekjum. En hér er fjölskylda skilgreind sem þeir einstaklingar sem hafa sömu heimilisfestu, með þeirri undantekningu þó að unglingar sem ná 16 ára aldri og telja sjálfstætt fram til skatts teljast vera einstaklingar. Þannig teljast tekjur hjóna og þeirra barna sem ekki hafa náð 16 ára aldri vera fjölskyldutekjur. Ef eingöngu er litið til atvinnutekna er jöfnuðurinn svipaður á meðal einstaklinga og fjölskyldna eins og sést af töflum 7.1 og 7.2.

Tafla 7.2 Efnahagslegur ójöfnuður á Íslandi, mældur með Ginistuðlum

Ár	Fjölskyldur A	Fjölskyldur B	Fjölskyldur C	Fjöldi fjölskyldumeðlima			
				1	2	3	4
1988	0.364	0.345	0.306	0.430	0.191	0.142	0.138
1989	0.370	0.348	0.302	0.429	0.184	0.131	0.101
1990	0.374	0.351	0.294	0.414	0.179	0.128	0.106
1991	0.374	0.350	0.283	0.393	0.173	0.121	0.094
1992	0.375	0.350	0.275	0.387	0.161	0.111	0.092
1993	0.378	0.351	0.269	0.378	0.158	0.106	0.090
1994	0.381	0.353	0.270	0.379	0.162	0.107	0.090
1995	0.384	0.355	0.274	0.382	0.166	0.111	0.096
1996	0.387	0.359	0.281	0.386	0.174	0.112	0.096
1997	0.388	0.361	0.287	0.393	0.181	0.119	0.102
1998	0.392	0.364	0.292	0.394	0.187	0.124	0.112
1999	0.395	0.369	0.306	0.412	0.197	0.132	0.110
2000	0.401	0.377	0.329	0.438	0.219	0.148	0.130

Ath. Ginistuðlar eru leiðréttir fyrir fjölskyldustærð með því að vikta fjölskyldutekjur eftir skatta og millifærslur með kvaðratrótinn af fjölda fjölskyldumeðlima.

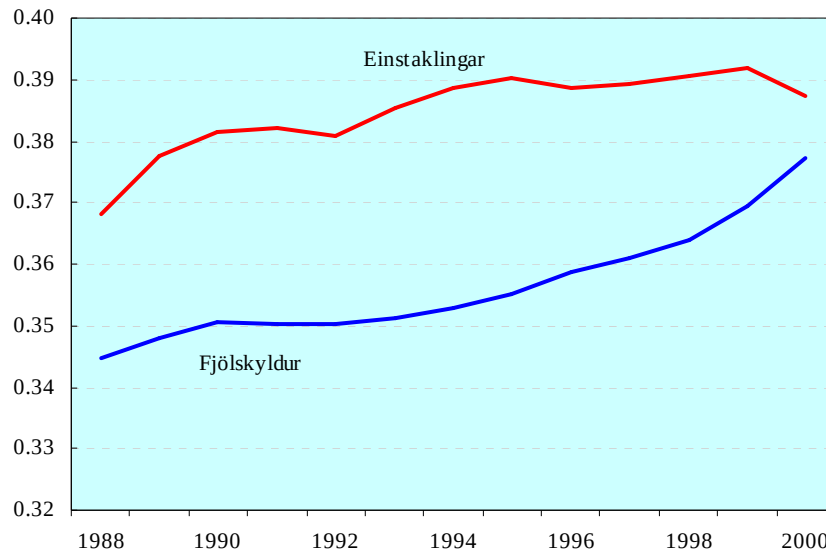
Hins vegar er annað uppi á teningnum þegar fjármagnstekjur eru teknar með í reikninginn.

Á mynd 7.1 sést jöfnuður einstaklings- og fjölskyldutekna og þróun yfir tímabilið 1988 til 2000. Þar kemur í ljós mun meiri jöfnuður í tekjudreifingu fjölskyldna en einstaklinga. Þetta stafar líklega af því að fjármagnstekjur af þeim eignum sem ætlaðar eru fjölskyldunni í heild eru yfirleitt skráðar á annan aðilann, oftast þann tekjuhærri sem leggur mest til hliðar. Af þessum sökum verður tilkoma fjármagnstekna til þess að ýfa ójöfnuð meðal einstaklinga, eins að framan er greint, en aftur á móti jafna fjölskyldutekjur.

Það er einnig athyglisvert að ójöfnuður hefur vaxið stöðugt frá 1988 hvað varðar tekjur fyrir skatta, bæði hjá einstaklingum og fjölskyldum. Þegar hefur verið getið nokkurra ástæðna fyrir þessari þróun meðal einstaklinga, svo sem frelsi á fjármagnsmörkuðum, hærri ávöxtun á sparnaði og niðursveiflu um og eftir 1990 sem leiddi til atvinnuleysis. Hins vegar má velta því fyrir sér af hverju ójöfnuður meðal fjölskyldna hefur vaxið svo hratt eftir 1993, svo hratt að Ginistuðlar fyrir einstaklinga annars vegar og fjölskyldur hins vegar nálguðust mjög á síðasta ári. Ástæðan gæti verið sú að umsvif og notkun Íslendinga á fjármagnsmörkuðum, hérlandis sem erlendis, hafi leitt til mikils tekjuauka fyrir drjúgan hóp fjölskyldna, en sá ábati er þó fjarri því að vera almennur. Erlend lántaka hefur einnig orðið til þess að margir einstaklingar hafa góðar fjármagnstekjur hér innanlands en vaxtaútgjöld erlendis á móti, og það er vergur ávinningur sem er hér færður til bókar, ekki hreinn ávinningur. Þá má einnig skjóta því inn að þessi ár, 1996–2000, voru tímabil mikils uppgangs á fjármálamörkuðum hér innanlands. Hlutirnir hafa

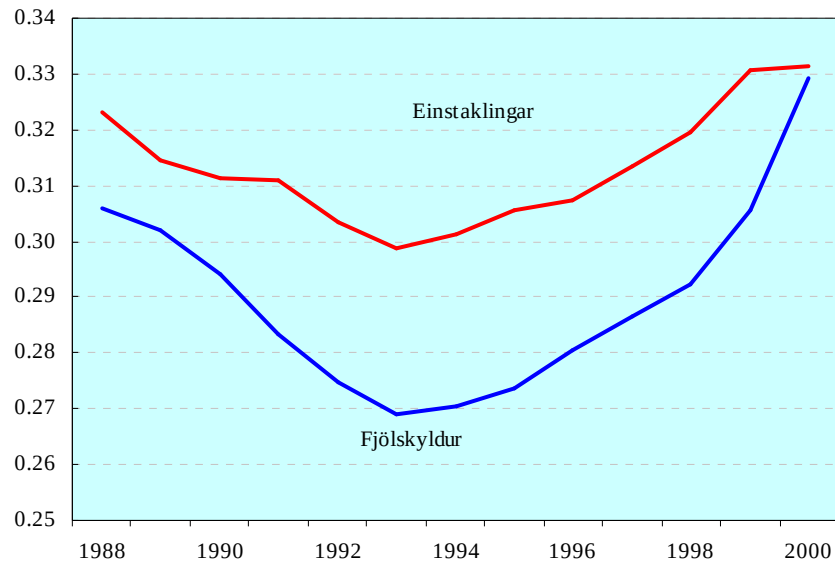
að mörgu leyti snúist við á síðasta ári og forvitnilegt að sjá í framtíðinni hvernig sá viðsnúningur mun koma fram í mælingum.

Mynd 7.1 Ójöfnuður hjá fjölskyldum og einstaklingum fyrir skatta og opinberar tilfærslur



Ef aftur á móti er litið til ráðstöfunartekna, eða þess sem eftir stendur þegar hið opinbera hefur lagt við og dregið frá bætur og skatta, kemur mjög áhugavert mynstur í ljós, sjá mynd 7.2. Hér er aftur sýnilegt, sem nefnt var áður, að þrátt fyrir að ójöfnuður hafi vaxið þegar litið var til atvinnu- og fjármagnstekna hefur jöfnuður samt aukist eftir skatta og skyldur. Þetta er vel markað fyrir einstaklinga en enn betur fyrir fjölskyldur. Á árunum 1989–94, á tímum þjóðarsáttarinnar, varð veruleg lækkun á Ginistuðlinum fyrir fjölskyldur. Hér eru líklega að verki hærri skattar og aukin tekjutenging bóta, en þessi munur sem er sjáanlegur á milli einstaklinga og fjölskyldna er líklega lýsandi fyrir uppbyggingu velferðarkerfisins hérlandis. Hið opinbera lítur til fjölskyldna fremur en einstaklinga þegar bætur og styrkir eru settir niður og þannig er unnið á markvissan og greinilega árangursríkan hátt að því að jafna tekjur á milli heimila fremur en einstaklinga. Þessi aðferðarfræði getur þó haft töluverðar hliðarverkanir, einkum fyrir konur. Hér ber einnig að minnast á að tekjutengingar ganga yfirleitt í kross, þ.e. tekjur annars maka hafa áhrif á skattlagningu og styrkhæfni hins makans. Afleiðingin gæti orðið sú að annar aðilinn, líklega sá tekjulægri, ákveður að draga úr vinnuframlagi sínu sem hvort sem er bætir mjög litlu við ráðstöfunartekjurnar. Áhrifin gætu orðið meiri fyrir tekjuhá heimili, þar sem annar makinn getur séð fyrir heimilinu á þolanlegan máta og á þennan hátt minnkar tekjuójöfnuður á milli heimila. Oft og tíðum eru það konur sem minnka við sig á vinnumarkaði, t.d. með því að fara í hlutastarf, vegna þess að kostnaður við dagheimilispláss fyrir börnin, aukin skattheimta og minni bætur gera það að verkum að betur er heima setið en af stað farið.

Mynd 7.2 Ójöfnuður hjá fjölskyldum og einstaklingum eftir skatta og opinberar tilfærslur

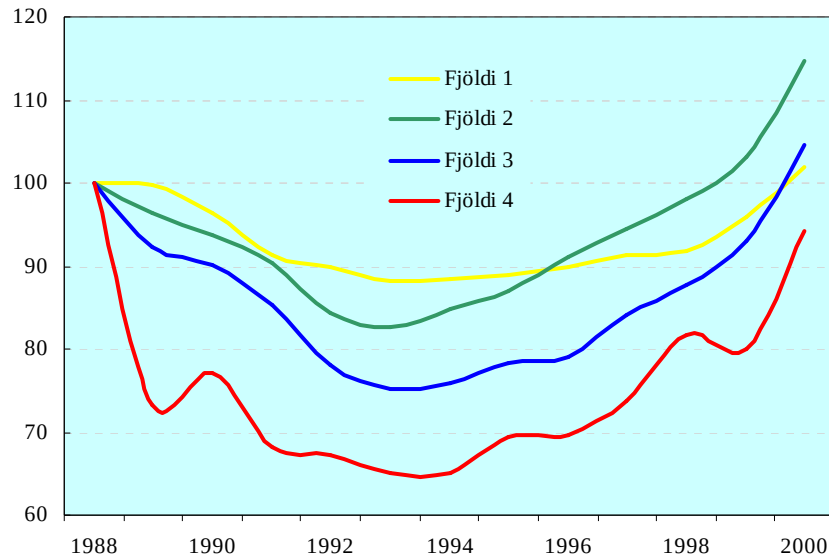


Mikil aukning ójafnaðar eftir 1994 er hins vegar athyglisverð. Að hluta til er þetta vegna þess að tekjutengingin hefur minnkað og atvinnuþátttaka hefur aukist, t.d. vegna hærri launa. Raunlækkun skattleysismarka hefur leitt til þess að mun fleiri greiða nú tekjuskatta en áður sem leiðir aukins ójafnaðar. En einnig er ljóst að uppgangur síðustu ára hefur komið menntuðu fólki til góða og fjármagnstekjur hafa einnig farið að skipta mun meira máli en áður og það hlýtur að skína í gegn þrátt fyrir tekjutilfærslur hins opinbera.

Í framhaldi af þessu mætti freistast til þess að skoða jöfnuð með tilliti til fjölskyldustærðar. Í síðustu fjórum dálkunum í töflu 7.2 er fjölskyldum skipt upp í fjóra hópa eftir stærð og Ginistuðull reiknaður fyrir hvern hóp. Þannig sýnir fyrsti af þessum fjórum dálkum ójöfnuð á meðal einstæðinga einvörðungu, næsti dálkur sýnir ójöfnuð á meðal barnlausra fjölskyldna (og einstæðra foreldra með eitt barn á framfæri) einvörðungu o.s.frv. Það vekur athygli að ójöfnuður er því minni þeim mun stærri sem fjölskyldan er. Þannig er dreifing tekna á meðal fjögurra manna fjölskyldna jafnari en dreifing tekna á meðal tveggja manna fjölskyldna, sjá mynd 7.3.

Mismunandi þróun á síðustu 10 árum má líklega rekja til þess að millifærslukerfið íslenska er sniðið að þörfum barnafjölskyldna og mest endurdreifing fer fram í tengslum við barnauppeldi. Tekjutilfærslur til tveggja manna og barnlausra fjölskyldna eru t.d. óverulegar miðað við tilfærslur til fimm manna fjölskyldu svo dæmi sé tekið þar sem meðgjöf eykst með hverju barni og endurdreifing tekna verður þeim mun umfangsmeiri eftir því sem börnum fjölgar.

Mynd 7.3 Vísitala ójafnaðar eftir fjölda fjölskyldumeðlima

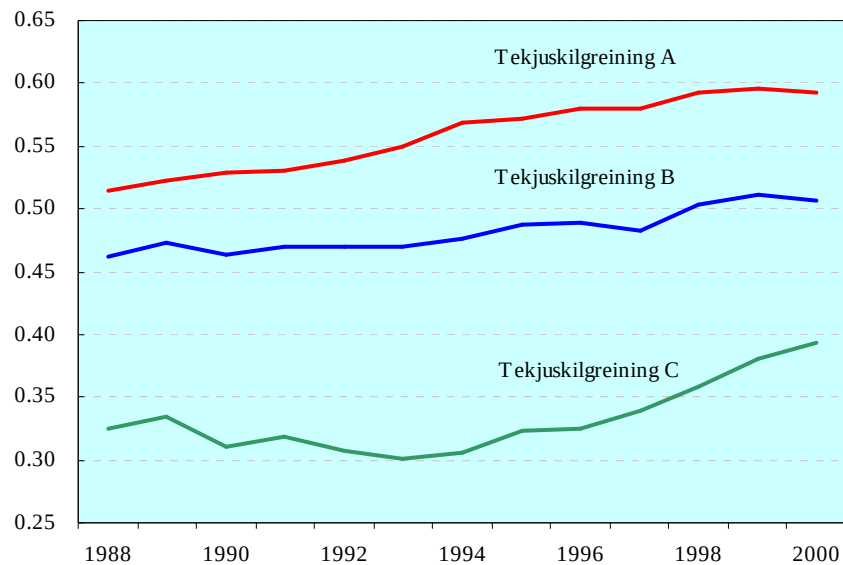


Á mynd 7.3 sést einnig ljóslega að skattabreytingarnar eftir 1990 hafa mun meiri áhrif á tekjujöfnuð barnafjölskyldna en annarra, ef til vill vegna hærri jaðarskatta á barnafjölskyldur þar sem báðir foreldrar eru til staðar. Í þessu sambandi er vert að íhuga hvaða tegundir af tveggja manna fjölskyldum eru til staðar í íslensku þjóðfélagi. Annars vegar gæti verið um barnlaus hjón að ræða, sem bæði hafa fullt svigrúm til þess að vinna fullt starf á vinnumarkaði en bera jafnframt fremur þunga skattbyrði. Hins vegar gæti verið um einstætt foreldri að ræða með eitt barn sem nýtur opinberrar aðstoðar en verður samt að leggja fram fullt vinnuframlag til þess að halda sér uppi. Með öðrum orðum, jafnvel þótt fjölskyldur með tvo meðlimi séu misleitur hópur, og tekjumunur meðal þeirra töluverður, er ekki aðeins erfitt að jafna hann út með millifærslukerfi ríkisins heldur eru hvatinir til þess að fara af vinnumarkaði, eða taka hlutastarf, mun minni en fyrir fjölskyldur með fleiri meðlimi. Mynd 7.3 sýnir því að barnafjölskyldur hafa orðið fyrir meiri áhrifum af tekjutengingu velferðarkerfisins.

Í framhaldi af þessu er forvitnilegt að velta fyrir sér ójöfnuði meðal ellilífeyrisþega, sem hefur verið dreginn upp í mynd 7.4. Þar kemur fram að Ginistuðullinn fyrir skatta og millifærslu er talsvert hærri fyrir eldri þjóðfélagsþegna en aðra einstaklinga. Það helgast líklega af því að fólk er í mjög misjafnri aðstöðu þegar dregur að starfslokum. Sumir kunna að hafa komið sér vel fyrir með söfnun eigna og/eða njóta góðra lífeyrisréttinda, aðrir hafa minna úr að spila þegar starfsævinni lýkur. Á þessu hafa ekki orðið neinar verulegar breytingar á síðustu áratugum þó ójöfnuður hafi fremur vaxið en minnkað á þessum tíma. Það er þó sérstaklega athyglisvert í þessu tilliti að þegar

fjármagnstekjur leggjast við atvinnutekjur (tekjuskilgreining B) eykst jöfnuður á meðal ellilífeyrisþega sem sýnir það líklega að einhver hluti reiðir sig á eignatekjur sér til framfærslu. En það sem þó helst skín út úr myndinni er að framlög ríkisins verða til þess að auka jöfnuð verulega á meðal eldri borgara, þannig að Ginistuðullin lækkar töluvert. Hér sést í verki eitt helsta markmið velferðarkerfisins, að tryggja öldruðum framfærslu eftir að starfsævi lýkur þó vitanlega sé ekki hægt að draga neina ályktun út frá þessu um það hve rífleg framfærslan er, aðeins hve jafnt hún dreifist á meðal ellilífeyrisþega. Það vekur einnig athygli að ójöfnuður eftir tilfærslur ríkisins hefur aukist frá 1993, þrátt fyrir að ójöfnuður atvinnu- og fjármagnstekna hafi næstum því staðið í stað. Hér er líklega helst að verki raunlækkun skattleysismarka og breytingar á tekjudreifingarkerfi til aldraðra .

Mynd 7.4 Ójöfnuður meðal 67 ára og eldri

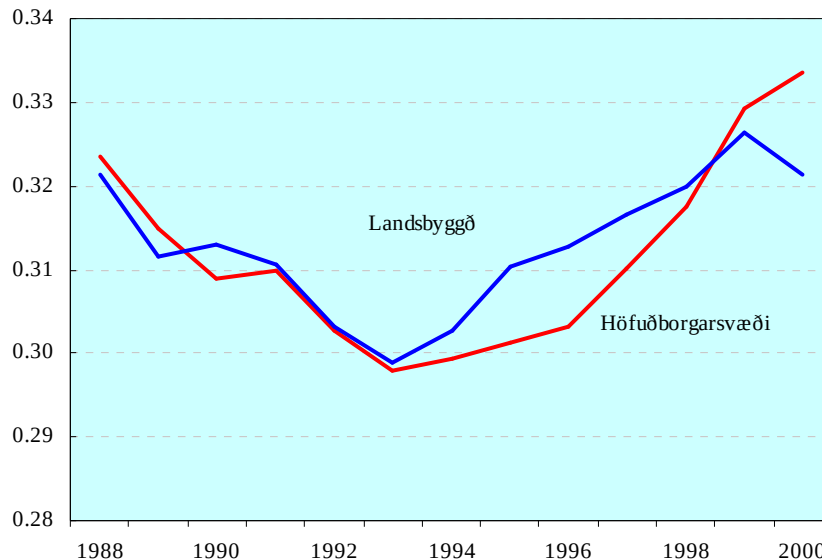


7.2 Höfuðborgarsvæðið og landsbyggðin

Í það heila tekið var ójöfnuður mjög svipaður á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni á síðasta áratug. Þessi staðreynd kemur ef til vill á óvart í ljósi þess mikla munar sem er í tekjudreifingu innan ákveðinna þéttbýlissvæða og byggðakjarna og lýst er í næsta kafla hér á eftir. Á landsbyggðinni blandast saman staðir tengdir sjávarútvegi með tiltölulega mikinn ójöfnuð og önnur bæjarfélög þar sem sjávarútvegur var lítilvægur og jöfnuður mikill. Ef þessum byggðarlögum er hins vegar öllum blandað saman með strjálbýlli svæðum kemur út tekjudreifing (eftir skatta og millifærslu hins opinbera) sem er mjög svipuð því sem tíðkast á höfuðborgarsvæðinu. Eins og lýst er í 4. kafla þá minnkaði ójöfnuður eftir árið 1988 og það gerist í sama hlutfalli á landsbyggðinni og á Stór-Reykjavíkursvæðinu. Ójöfnuðurinn jókst síðan

aftur eftir 1993 og þá eilítið hraðar úti á landi en á höfuðborgarsvæðinu. Þar gætu verið að verki áhrif gengisfellinganna tveggja, 1992 og 1993, sem juku framlegð í sjávarútvegi. En um leið og uppsveiflan var komin verulega af stað jókst ójöfnuður hraðar í Reykjavík. Kaflaskil urðu síðan eftir árið 1999, ójöfnuður minnkaði á landsbyggðinni en hélt áfram að aukast á höfuðborgarsvæðinu.

Mynd 7.5 Þróun ójafnaðar á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni

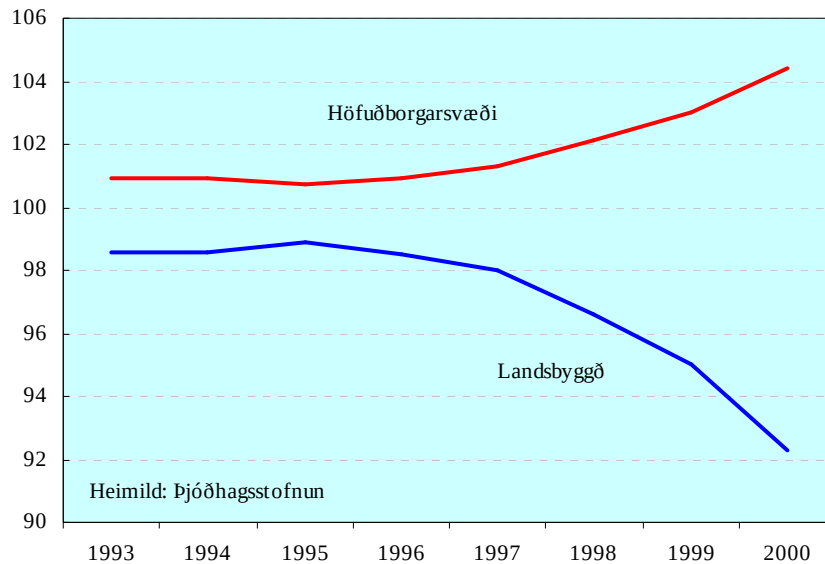


Það er áhugavert í þessu ljósi að velta fyrir sér þróun meðaltekna á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar, sem sjá má á mynd 7.6. Þar sést að ferlar meðaltekna á þessum tveim svæðum hafa greinst sundur á síðustu 4–5 árum, sem skýrir líklega af hverju ójöfnuður hefur aukist hraðar á höfuðborgarsvæðinu en úti á landi, en í 6. kafla var sýnt hvernig meðaltekjur og ójöfnuður fylgjast oft að. Þessa misleitni í meðaltekjum má líklega rekja til þenslu og mikils launaskriðs á suðvesturhorninu á allra síðustu árum, sem m.a. kom til vegna mikils vaxtar í verslun og þjónustu, og til þess að tekjur í sjávarútvegi drógust heldur saman á þessum tíma vegna herra raungengis og minni afla. En hér kemur líka til sögunnar að mörg ný og sérhæfð störf hafa skapast á höfuðborgarsvæðinu á þessum tíma og arðsemi langskólamenntunar hefur aukist.

Þetta bendir til þess að ójöfnuður á Íslandi í heild ráðist af dýpri þáttum, menntun, sparnaðarhneigð, viðhorfi til vinnu, frítíma og svo framvegis, og þrátt fyrir allt sé ekki ýkja mikill munur á landsbyggðinni og Reykjavík í þessu efni. Þegar öllu er á botninn hvolft er þjóðin fremur einsleit og sömu áhrifavaldar eru að verki þegar litið er til stórra svæða í einu. Vitanlega getur nokkru munað ef litið er til afmarkaðra byggðarlaga eða hverfa þar sem svæðisbundin sérhæfing er að verki. Það er þó athugunarefni hvort þróun síðustu fimm ára muni halda áfram, þannig að meðallaun og

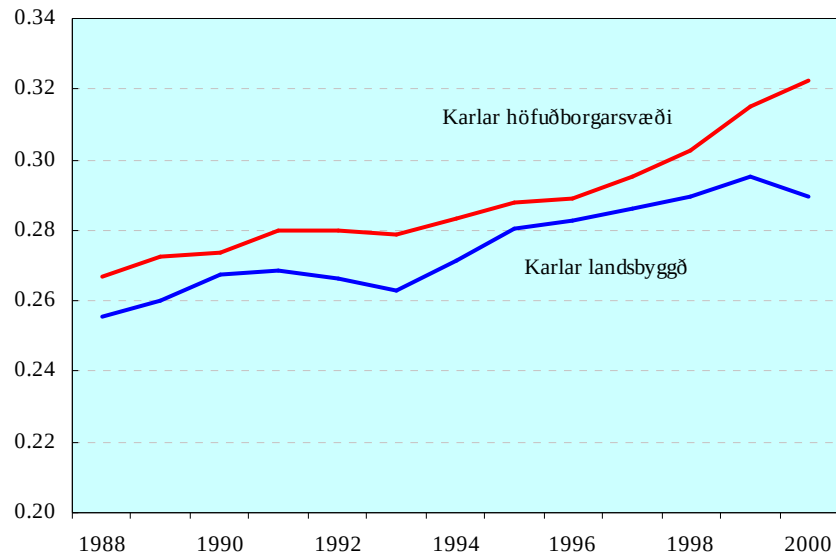
ójöfnuður á höfuðborgarsvæðinu muni vaxa hraðar en á landsbyggðinni, en það verður líklega að koma í ljós.

Mynd 7.6 Atvinnutekjur á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni, meðaltekjur á landinu öllu eru jafnar 100 árið 1993

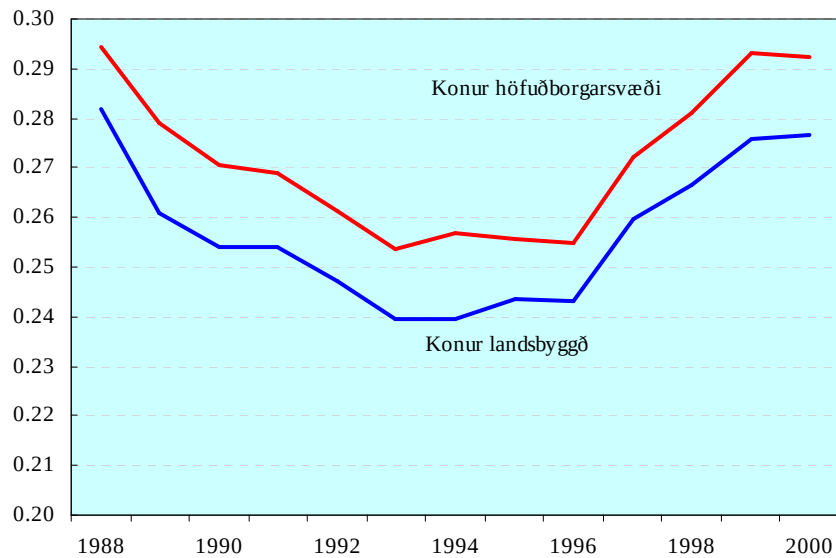


Þegar jöfnuður er greindur eftir kynjum vakna hins vegar ýmsar spurningar. Ljóst er að meiri ójöfnuður er á milli karla á höfuðborgarsvæðinu en karla á landsbyggðinni (sjá mynd 7.7) og hið sama á við um konur úti á landi og á Stór-Reykjavíkarsvæðinu. Með öðrum orðum, breytileiki á milli kynja úti á landi er meiri en á höfuðborgarsvæðinu og það vegur upp á móti minni breytileika innan hvors kynjahóps fyrir sig. Þetta bendir til þess að þótt jöfnuður í heild sinni sé svipaður á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu þá sé innbyrðis verkaskipting kvenna og karla nokkuð önnur. Ef litið er á efnahagslífið sem púsluspil sem sé næsta keimlíkt á landinu öllu, þá kemur önnur mynd í ljós á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu ef því er skipt eftir kynjum. Á landsbyggðinni er líklega hlutfallslega meira um vel launuð „karlastörf“ í sjávarútvegi og fleiri frumvinnslugreinum, en einnig minna um störf sem krefjast menntunar sem hafa ýtt konum ofar í tekjustiganum á höfuðborgarsvæðinu og þá jafnframt skapað meiri launamun á meðal kvenna í heild. Hér verður líklega enn að ítreka að ákvarðanir um tekjuöflun, neyslu og frítíma sem eru teknar með hliðsjón af stöðu viðkomandi heimilis þar sem þarfir og tekjur nokkurra einstaklinga leggjast saman. Þannig að þótt tekjujöfnuður sé svipaður á milli heimila úti á landi og á höfuðborgarsvæðinu verður myndin nokkuð önnur ef heimilin eru hlutuð sundur í frumeindir sínar.

Mynd 7.7 Ójöfnuður tekna karla eftir skatta og opinberar tilfærslur eftir búsetu



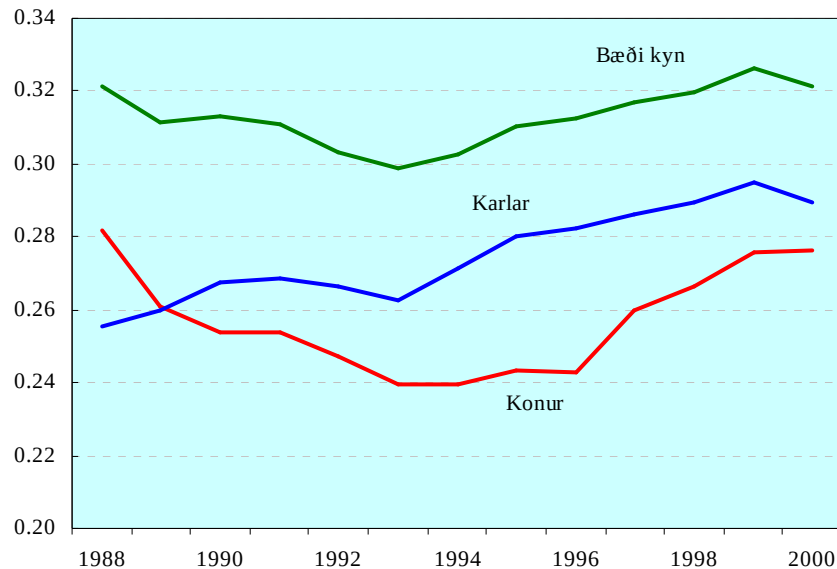
Mynd 7.8 Ójöfnuður tekna kvenna eftir skatta og opinberar tilfærslur eftir búsetu



En það er fleira sem vekur athygli ef þróun Ginistuðuls fyrir karla og konur á síðasta áratug er skoðuð. Ef dreifing á tekjum kvenna og karla er borin saman á

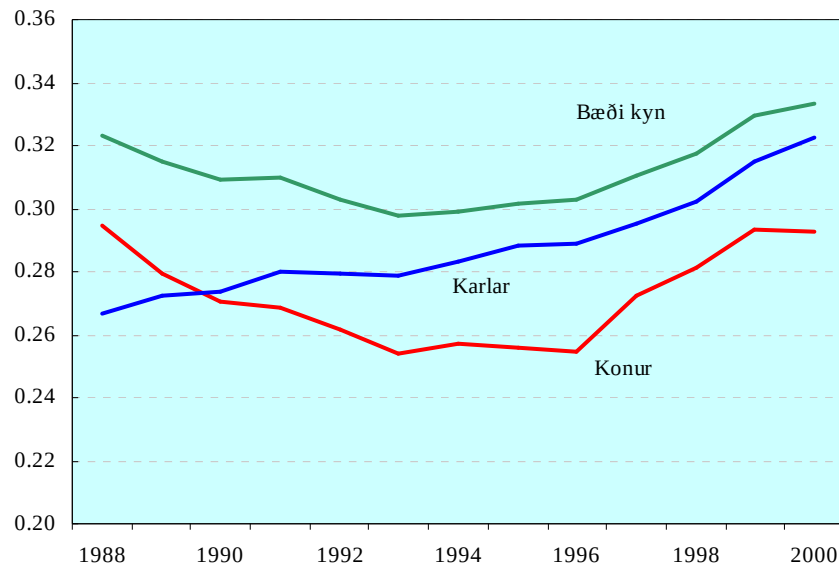
höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni, sem gert er á myndum 7.9 og 7.10, virðist sem aukning jaðarskattlagningar frá 1988, sem áður er á minnst, hafi verkað mun sterkar á konur en karla. En það sést af því að þrátt fyrir að jöfnuður aukist verulega í tekjuskiptingu kvenna þegar tekið hefur verið tillit til skatta og millifærslna hins opinbera. Ójöfnuður óx hins vegar verulega á meðal karla á sama tímabili. Þetta gæti bent til þess að áhrif tekjutilfærslna hins opinbera á vinnuframboð séu mun meiri meðal kvenna en karla, þ.e. að konur dragi sig heldur í hlé vegna þess að vinnuframlag þeirra skiptir litlu máli fyrir ráðstöfunartekjur heimilisins þegar tekið hefur verið tillit til allra þeirra kostnaðarþátta sem fylgja því að bæði hjónin vinni utan heimilis.

Mynd 7.9 Þróun ójafnaðar á landsbyggðinni



Annað sem vekur athygli á myndum 7.9 og 7.10 er að ójöfnuður meðal kvenna hefur vaxið mun hraðar en ójöfnuður meðal karla frá 1995. Ef hreyfingin er betur skoðuð eftir tíundum sést að færslan frá miðju gengur í báðar áttir, þ.e. meiri munur er á tekjum efstu tíundar og miðtíundar, og hið sama á einnig við um tekjur lægstu tíundar og miðtíundar. Hér gætu því verið tveir hlutir að gerast: Í fyrsta lagi hefur drjúgur hópur kvenna hækkað í launum og það lýsir sér einnig í því að meðallaun kvenna í heild hafa hækkað mun hraðar (80% frá 1991) en karla (62% frá 1991). Um þetta er nánar fjallað í 9. kafla. En í öðru lagi virðist vinnuafslsframboð kvenna í lægstu tíundum hafa minnkað og má velta því fyrir sér hvort þar megi sjá áhrif hærri jaðarskattlagningar.

Mynd 7.10 Þróun ójafnaðar á höfuðborgarsvæðinu



7.3 Langtíma-orsakapættir

Í 5. kafla var minnst á langtíma-orsakapætti, einkum alþjóðaviðskipti og tækni framfarir, sem hafa verið taldir auka ójöfnuð í hinum vestræna heimi. Í framhaldi af því má velta því fyrir sér hvort þessara alþjóðlegu strauma verði vart hérlandis. Að nokkru má greina áhrif alþjóðlegra strauma á ójöfnuð hérlandis að því leyti að konur hafa sótt fram á vinnumarkaði og frjálsir fjármagnstraumar hafa einnig leitt til aukins misvægis í eignum og þar með haft áhrif á tekjuskiptingu. En að öðru leyti er t.d. erfitt að greina áhrif viðskipta við þróunarlönd á tekjuskiptingu hérlandis, þar sem útflutningsatvinnuvegir hérlandis eru sérhæfðir og hér hafa ekki verið til staðar fyrirtæki í málmiðnaði, fataframleiðslu sem hvað verst hafa orðið fyrir barðinu á lágláunasmekki í öðrum löndum. En hins vegar má ef til vill sjá töluverð áhrif vegna tæknibreytinga á tekjustig jafnt sem tekjuskiptingu innan landsbyggðar og höfuðborgarsvæðisins. Þrátt fyrir að margt hafi verið ofmælt um áhrif *nýja hagkerfisins* á seinustu árum er samt ljóst að tæknibylting hefur átt sér stað á nær öllum sviðum atvinnu og viðskipta. Einn angi þessarar byltingar teygir sig til íslenskra byggðarmála, en því hefur oft verið haldið fram að framfarir í tölvum og fjarskiptum muni styrkja byggð úti á landi þar sem tæknin muni yfirstíga fjarlægðir og gera staðsetningu að aukaatriði. Þannig sé það ekki lengur skilyrði að búa á höfuðborgarsvæðinu til þess að stunda góð og hálaunuð störf sem tengjast tækni og sérhæfingu. Fólki muni nú geta ráðið búsetu sinni eftir smekk en ekki nauðsyn. Þetta er falleg kenning en sannleiksgildi hennar má velta fyrir sér, sérstaklega ef litið er til nokkurra óþægilegra tölulegra staðreynda. Eins og sjá má af mynd 7.5 hefur launabil á milli

landsbyggðarinnar og höfuðborgarsvæðisins vaxið verulega á síðustu fimm árum, á sama tíma og tæknin hefur verið að komast í gagnið hérlandis. Árið 1995 var launastig nær hið sama á landinu öllu, þar sem meðallaun á höfuðborgarsvæðinu voru aðeins um 1,8% hærra en úti á landi. En fimm árum seinna var þessi munur kominn upp í rúm 13% og virðist vaxandi. Þetta er ef til vill ein helsta orsökina fyrir miklum fólksflutningum til suðvesturhornins á síðustu árum og reyndar kann fólksflóttinn að hafa aukið þetta bil enn frekar ef þeir sem flytja suður eru tiltölulega tekjuháir.

Það hlýtur að teljast umhugsunarefni hvaða kraftar reka þessa þróun áfram. Hér mun þremur skýringum velt upp. Í fyrsta lagi hvort hér sé um tímabundið ástand að ræða sem skapast hafi vegna þenslu og launaskriðs á höfuðborgarsvæðinu og muni ganga til baka um leið og þenslan hjaðnar. Í öðru lagi hvort það sé hreinlega rangt að nýlegar tækniframfarir hafi raunverulega gert staðsetningu að aukaatriði, heldur hafi nálægðin þvert á móti orðið mikilvægari í atvinnulífinu vegna aukinnar áherslu á miðpunkta. Og í þriðja lagi má velja því fyrir sér hvort aðskilnaður atvinnu og búsetu, sem svo gjarnan er rætt um, muni raunverulega vera landsbyggðinni í hag, þ.e. hvort fólk vilji raunverulega búa úti á landi fremur en á höfuðborgarsvæðinu eigi það þess kost.

Áhrif þenslunnar

Reykjavíkursvæðið og landsbyggðin eru að nokkru leyti andstæðir pólur þegar kemur að hagsveiflum. Innflutningsatvinnuvegirnir eru í Reykjavík og hagnast á þenslu og háu raungengi en útflutningsatvinnuvegirnir eru að meginstofni úti á landi og þeir tapa við sömu aðstæðum. Þetta eru í sjálfu sér gamalkunnug tíðindi, en það sem er nýtt er sú staðreynd að núverandi efnahagsuppsveifla er sú hin fyrsta eftir stríðslok sem er ekki knúin áfram af vexti útflutningsgreina. Hér áður leiddi góðari í sjávarútvegi til þess að efnahagslíf úti á landi tók við sér um leið og í Reykjavík og uppsveiflan náði um landið allt. Nú er annað uppi á teningnum. Hagsveiflan hófst og hneig á höfuðborgarsvæðinu í þjónustu og byggingariðnaði en allt var með kyrrum kjörum á landsbyggðinni. Af þessum sökum hækkuðu launin á suðvesturhorninu en mun minna annars staðar. En ef þenslan hefur verið meginorsök breikkandi launabils á milli landsbyggðar og borgarþéttbýlis, þá mun þessi þróun líklega ganga til baka að einhverju leyti á næstu árum. En mikið gengisfall hlýtur að bæta hag útflutningsgreinanna úti á landi og um leið og uppsveiflan gengur niður mun verða fyrirsjáanlegur samdráttur í verslun og umsvifum á höfuðborgarsvæðinu sem hlýtur að þrýsta niður launum í Reykjavík. Þetta er líklega ein af helstu ástæðunum fyrir auknum launamun, en segir þó örugglega ekki söguna alla.

Mikilvægi nálægðar

Það hefur lengi tíðkast að einstakar atvinnugreinar þjappist saman á ákveðnum stöðum. Að hluta til er þetta afleiðing sérhæfingar. Flest öll bandarísk kvikmyndaver eru t.d. í Hollywood vegna þess að þar er nægt framboð af sérhæfðum starfskröftum, tökufólki og leikurum. Starfsfólk í kvikmyndaiðnaði heldur aftur á móti til í Hollywood af því að þar eru svo mörg kvikmyndafyrirtæki. Með öðrum orðum, hægt er að auka atvinnuöryggi, möguleika og úrval starfsfólks með því að sérhæfðar atvinnugreinar

safnist fyrir á einum stað. En þetta er ekki það eina sem máli skiptir. Nálægðin veldur því að tækniframfarir, þekking og nýjungar fara auðveldlega á milli fyrirtækja og í raun og veru skapast hringiða sem kemur öllum til góða, jafnvel þótt hörð samkeppni ríki á milli viðkomandi fyrirtækja.

Margt bendir til þess að tækniframfarir síðustu ára hafi aukið við þessa samþjöppunar-tilhneigingu, þar sem sérhæfing hefur vaxið með aukinni tækni. Hátæknimiðstöðvar í Bandaríkjunum er t.d. fremur fáar og stórar (af þeim er Silicon Valley líklega þekktust) og það er viðurkennd staðreynd að hneigð til héraðsbundinnar sérhæfingar hefur vaxið þar vestra. Þetta gæti haft tvenns konar þýðingu fyrir íslensk byggðarmál. Fyrir það fyrsta hefur höfuðborgarsvæðið yfirburði sem tækni- og hugvitsmiðstöð þar sem það er eina þéttbýlissvæðið hérlandis sem er nægilega stórt til þess að geta borið mörg fyrirtæki og sérhæfðan vinnumarkað. Tæknibyltingin kann því að hafa styrkt þessa yfirburði enn frekar á kostnað landsbyggðarinnar. En að öðru leyti, þrátt fyrir að ákveðnir staðir úti á landi nái að blómgastr sem miðstöðvar fyrir tilstuðlan betri tækni, þá gætu áhrifin orðið svæðisbundin en ekki breiðvirk fyrir landsbyggðina í heild. Í framhaldi af því er rétt að benda á að fólksflutningar á Íslandi eru ekki aðeins af landsbyggð og til Reykjavíkursvæðisins heldur einnig að stórum hluta flutningar á milli byggðarlaga úti á landi. Og sum byggðarlög úti á landi eru í góðum vexti en önnur hnigna.

Mikilvægi staðsetningar

Ef það er rétt að tækniframfarir geti gert staðsetningu starfskrafta að aukaatriði (sem getur verið rétt í mörgum tilvikum) er það þó ekki sjálfgefið að sú staðreynd muni styrkja byggð úti á landi. Á síðustu árum hefur það orðið tæknilega mögulegt að láta miðlægjar stjórnstöðvar taka að sér þjónustu og eftirlit sem útibú og útvarðastöðvar sáu um áður. Þetta hefur t.d. gerst í orkuviðnaði þar sem ekki þarf lengur fasta starfsmenn við einstakar virkjanir til þess að sinna stjórnun og eftirliti. Hið sama á við í mörgum öðrum greinum. Bættar vegasamgöngur, fjarskipti og ýmsar aðrar nýjungar gera það einfaldlega kleift að þjónusta hinar dreifðu byggðir landsins út frá fáum, miðlægum stöðvum. Af þessum sökum hafa ýmis störf á landsbyggðinni horfið í kjölfar tækniframfara og fábreytni aukist í atvinnulífi margra sveitarfélaga.

Athyglisvert er að velta fyrir sér hvað gefi byggðarlögum aðdráttarafl sem búsetusvæðum. Það hefur lengi tíðkast hérlandis að leggja áherslu á atvinnumál í þessu tilliti og mörg sveitarfélög hafa lagt töluverðar fjárhæðir í ýmiss konar atvinnustarfsemi, sem oftast en ekki hafa síðan tapast. Vegna þessa hefur mun minna fé verið afgangs til þess að veita íbúunum þjónustu, reka skóla og svo framvegis. Velta má fyrir sér hvort að þetta sé heppileg forgangsöröðun þar sem þjónusta og gæði skóla skipta æ meira máli fyrir ákvarðanir fólks um búsetu. Viðleitni margra sveitarfélaga til að viðhalda byggð með því ganga inn á verkswið einkaframtaksins í atvinnulífi kann því í raun og veru að hafa verkað öfugt þegar til lengri tíma er litið og hrakið íbúa frá.

Sú spurning hlýtur að vakna hvort orðið hafi vatnaskil í byggðarmálum hérlandis þannig að varanlegur munur sé orðinn á launum úti á landi og höfuðborgarsvæðinu. Ef það er satt læðist sá grunur að manni að þá þróun megi að einhverju leyti rekja til „nýja hagkerfisins“ þannig að Reykjavík hafi vaxið fiskur um hrygg sem miðstöð mennta, tækni og sérhæfingar. Þetta er ekkert einsdæmi en t.d. í Svíþjóð hefur vöxtur hátæknigreina dregið fólk til Stokkhólms í auknum mæli. Í því sambandi má einnig minna á að mörg þau störf sem hafa flust út á land vegna tæknivæðingar og fjarvinnslu hafa oftar en ekki verið láglounastörf sem tengjast t.d. símsvörun. Þessi þróun er að mörgu leyti sambærileg við það þegar alþjóðleg fyrirtæki flytja starfsemi sína til þróunarlanda til þess að nýta sér lægra launastig.

Þetta bendir jafnframt til þess að landsmenn greinist niður í hópa í efnahagslegu tilliti sem eru landfræðilega aðgreindir. Og verður hver að dæma fyrir sig hvort það telst heppileg þróun eður ei. En vitanlega er gott að hátækniðnaður festi rætur hérlandis og Reykjavík geti talist eftirsóknarverður staður fremur en t.d. Stokkhólmur eða London fyrir íslensk tæknifyrirtæki. Aftur á móti er það ekki heppilegt í félagslegu tilliti ef þjóðin greinist niður í undirhópa sem njóta misjafnra lífskjara. Fólksflutningar innan Íslands eru í þessum skilningi merki um hreyfanleika, að landsmenn séu ein þjóð í einu landi.

8. Ójöfnuður eftir búsetusvæðum

Ójöfnuður er töluvert breytilegur eftir búsetusvæðum á Íslandi. En áður en farið er nánar út í þennan samanburð er rétt að setja fram nokkra fyrirvara um þýðingu ójafnaðar á einstaka stöðum.

Í fyrsta lagi mælir Ginimælikvarðinn einungis mismun á milli tekna innan þess hóps sem er til skoðunar en ekki almenna velferð eða neyslustig. Þannig getur sami lági Ginistuðullinn átt við um byggðarlag þar sem fátækt er almenn og allir lepja dauðann úr skel og einnig um byggðarlag þar sem allir eru efnaðir. Það sem skiptir máli hér er vitaskuld einsleitni tekna og þeir staðir sem búa við einsleitni í atvinnulífi eru því líklegri til þess að hafa lágan Ginistuðul. Hæstu Ginimælingarnar eiga hins vegar við um þá staði þar sem saman fara margar tegundir atvinnugreina. Helstu undantekningarnar frá þessu eru staðir sem byggja lífsviðurværi sitt af sjávarútvegi, þar sem laun sjómanna eru yfirleitt verulega hærri en laun í fiskvinnslu eða öðrum atvinnugreinum sem stundaðar eru á strjálbýlum stöðum.

Í öðru lagi þarf lækkun Ginistuðulsins ekki að tákna aukna hamingju á viðkomandi stað. Það kynni t.d. að gerast að Ginistuðullinn lækki á milli tímabila í sjávarbyggðum vegna þess að þeir tekjuhæstu hafi flutt á brott, kvóti hafi flust úr byggðarlaginu og sveitarfélagið hafi veikt verulega í kjölfarið. Í því tilviki verður minnkun ójafnaðar að teljast hnignunar- eða hættumerki, en breiðara tekjubíl merki um uppgang. Hið sama getur einnig átt við um staði þar sem sjávarútvegur er ekki stundaður að marki, eins og á Seltjarnarnesi þar sem ójöfnuður jókst verulega á milli árána 1990 og 2000. Misskipting tekna jókst á Seltjarnarnesi, ekki vegna þess að lífskjör ákveðins hóps Seltirninga hefðu rýrnað á þessu tímabili heldur vegna þess að margir tekjuháir einstaklingar fluttu í sveitarfélagið. Þannig kann aukinn ójöfnuður á Seltjarnarnesi að hafa leitt til þess að hagur hinna tekjulægru Seltirninga hafi vænkast verulega þar sem bæjarfélagið hefur hærri útsvarstekjur til þess að fjármagna betri þjónustu.

Í þriðja lagi er ekki víst að misvægi á tekjum einstaklinga sé réttur mælikvarði á lífskjaraójöfnuð. Fjölskyldan er meginneyslueining þjóðfélagsins. Innan hvernar fjölskyldu kunna að vera nokkrir einstaklingar á vinnumarkaði, sumir á lágum launum en aðrir á háum, en það sem skiptir mestu er neysla og tekjur fjölskyldunnar í heild. Þannig getur hár Ginistuðull fyrir einstaklinga í sjávarplássum verið misvísandi, að því leyti að fjölskyldutekjurnar kunna að vera mun jafnari en annars staðar.

Í fjórða lagi sýnir Ginistuðullinn aðeins tekjur en ekki vinnutíma, erfiði né atvinnuþátttöku. Þannig getur aukin atvinnuþátttaka kvenna á vinnumarkaði, sem lýsir sér í fjölgun fólks í hlutastarfi, leitt til þess að Ginistuðullinn hækkar jafnvel þótt lífskjaraójöfnuður verði fyrir litlum sem engum áhrifum og fjölskyldutekjur hafi ef til

vill orðið jafnari í kjölfarið. Ennfremur er frítími mjög mikilvæg neysluvara og einnig er sá tími mjög mikilsverður sem hægt er að eyða heima við, t.d. með ungum börnum. Þannig gæti hár Ginistuðull fyrir ákveðin bæjarfélög verið lýsandi fyrir fólk í hlutastarfi sem t.d. vegna hárra tekna hjá maka getur leyft sér að njóta frítíma eða verður að dvelja heima vegna ungra barna. Að þessum fyrirvörum slepptum er athyglisvert að skoða ójöfnuð á Íslandi eftir bygðarlögum.

8.1 Ójöfnuður á höfuðborgarsvæðinu

Í töflu 8.1 hefur sveitarfélögum og hverfum innan Reykjavíkur (einkennd með póstnúmerum) verið raðað upp eftir ójöfnuði innan þeirra (sem kemur fram í háum Ginistuðli). Notast er við tekjuskilgreiningu C sem eru tekjur að teknu tilliti til skatta og millfærslna frá hinu opinbera. Mesti ójöfnuðurinn árið 2000 var á Seltjarnarnesi og þar hafði ójöfnuðurinn einnig aukist mest frá 1990, eða um 25%. Þessi aukni ójöfnuður kemur til af því að fjöldi tekjuhárra einstaklinga hefur flutt í sveitarfélagið á síðustu 10 árum sem hefur teygst efri hluta tekjudreifingarinnar upp á við. Árið 1990 voru tekjur þeirra 10% sem tekjuhæst voru tæplega 14 sinnum hærri en þeirra 10% sem tekjulægstir voru, en áratug síðar hafði þetta hlutfall tvöfaldast og var 28. Aftur á móti hélst neðri hluti tekjudreifingarinnar nokkuð stöðugur, þ.e.a.s. hlutfallið á milli miðlungstekna (tekjuhóps 5) og þeirra sem voru í lægsta tekjuhóp.

Aftur á móti er mestur jöfnuður á höfuðborgarsvæðinu í Efra-Breiðholti, póstnúmeri 111. Ástæðan fyrir jöfnuðinum er sú að mjög fáir tekjuháir einstaklingar búa á þessu svæði og ennfremur er lægsti tekjuhópurinn tiltölulega tekjuhár. Til frekari samanburðar má einnig geta þess að þau 10% sem tekjuhæst teljast á Seltjarnarnesi hafa 2–3 sinnum hærri meðaltekjur en þau 10% sem hæstar tekjur hafa í Efra-Breiðholti. En jafnframt hafa þau 10% sem lægstar tekjur hafa á Seltjarnarnesi 30% lægri meðaltekjur en þau 10% sem eru tekjulægst í Efra-Breiðholti. Þessi mikli munur á milli tekjuhárra og tekjulágra á Seltjarnarnesi, og einkanlega lágar meðaltekjur í lægsta tekjuprepi, kann þó ef til vill að gefa ranga mynd af jöfnuði fjölskyldutekna. Þetta á einkum við ef heimilisaðstæður eru þannig á Seltjarnarnesi að algengt sé að ein fyrirvinna hafi svo háar tekjur að auðvelt sé að sjá heimilinu farborða, þrátt fyrir að hinn makinn láti sér nægja hlutastarf. Á sama hátt gætu heimilisaðstæður í Efra-Breiðholti verið á þá lund að báðir foreldrar verði að leggja fram fullt vinnuframlag, og jafnvel meira til, svo hægt sé að láta enda ná saman. Um þetta er vitaskuld erfitt að fullyrða en samt gagnlegt að hafa í huga þegar þessar tölur eru metnar. Aukinn ójöfnuður á Seltjarnarnesi vegna aðflutnings efnaðra einstaklinga getur þó vart talist vandamál, þar sem útsvarstekjur hljóta að hafa hækkað í kjölfarið og svigrúm til aukinnar samfélagsþjónustu þar með aukist. Á sömu leið má álykta að flutningur tekjuhárra einstaklinga til Seltjarnarness hljóti að hafa dregið úr ójöfnuði á þeim sömu stöðum, en minnkað útsvarstekjur.

Tafla 8.1 Tekjuskipting innan Íslands árið 2000

Póstnúmer	Bæjarfélag	Ginistuðull 2000	Breyting á ójöfnuði 1990-2000	Breyting á mannfjölda 1990-2000	Meðaltekjur 2000	H1/H10 2000
170	Seltjarnarnes	0.450	24.6%	11.4%	2,944,535	28.8
765	Djúpivogur	0.420	24.6%	-2.0%	2,074,212	19.4
625	Ólafsfjörður	0.407	8.8%	-8.9%	2,259,175	16.4
755	Stöðvarfjörður	0.397	22.9%	-12.7%	1,926,988	47.3
240	Grindavík	0.384	3.9%	9.1%	2,105,768	15.7
545	Skagaströnd	0.378	-18.1%	-5.1%	2,088,868	11.4
210	Garðabær	0.369	5.4%	15.0%	2,458,828	15.1
101	Reykjavík	0.359	8.4%	24.3%	1,897,729	18.0
690	Vopnafjörður	0.354	25.2%	-22.5%	1,943,598	10.1
900	Vestmannaeyjar	0.352	-1.5%	3.0%	2,053,180	12.4
735	Eskifjörður	0.352	3.3%	3.5%	1,981,425	10.0
108	Reykjavík	0.348	7.4%	-5.4%	2,303,984	13.1
340	Stykkishólmur	0.347	13.8%	5.5%	1,961,231	10.2
110	Reykjavík	0.345	13.3%	8.8%	2,208,768	13.1
103	Reykjavík	0.344	4.1%	-15.9%	2,349,668	12.2
250	Garður	0.341	12.9%	28.2%	1,917,209	11.4
420	Súðavík	0.340	-4.5%	-8.6%	2,253,108	7.8
107	Reykjavík	0.340	10.5%	9.3%	2,303,547	12.7
350	Grundarfjörður	0.332	-1.5%	14.2%	1,835,691	9.2
620	Dalvík	0.330	2.8%	-7.0%	1,929,625	10.3
355	Ólafsvík	0.330	-9.7%	-3.9%	1,958,611	9.0
225	Bessastaðahreppur	0.329	-0.8%	58.2%	2,053,304	11.0
360	Hellissandur	0.328	14.1%	6.7%	1,860,189	7.3
109	Reykjavík	0.326	8.2%	-2.8%	2,102,903	10.5
740	Neskaupstaður	0.324	4.1%	-15.1%	2,020,162	9.2
220	Hafnarfjörður	0.324	4.1%	33.3%	2,056,513	10.7
510	Hólmavík	0.323	4.3%	-14.1%	1,712,916	10.5
470	Þingeyri	0.318	17.2%	-31.6%	1,727,527	8.5
415	Bolungarvík	0.317	-0.3%	-11.4%	1,934,340	8.5
105	Reykjavík	0.314	4.5%	13.5%	2,023,098	10.2
200	Kópavogur	0.313	6.0%	48.7%	2,112,551	9.8
580	Siglufjörður	0.310	2.4%	-15.3%	1,904,206	9.1
104	Reykjavík	0.309	1.3%	-0.1%	2,076,178	9.5
425	Flateyri	0.309	-0.5%	-24.4%	1,606,367	9.6
430	Suðureyri	0.307	1.0%	11.2%	1,731,342	6.8
600	Akureyri	0.306	3.1%	12.6%	1,904,096	9.1
270	Mosfellsbær	0.306	6.5%	33.0%	1,999,690	9.6
400	Ísafjörður	0.305	-3.9%	-3.2%	1,958,871	8.4
780	Höfn	0.303	-11.5%	10.2%	1,944,253	8.0
112	Reykjavík	0.303	6.7%	224.8%	2,122,942	8.9
450	Patreksfjörður	0.301	2.7%	-23.4%	1,815,314	6.8
230	Keflavík	0.300	3.7%	6.8%	1,996,015	8.8
815	Þorlákshöfn	0.300	-4.8%	24.5%	1,846,120	7.5
640	Húsavík	0.299	0.0%	-0.5%	1,838,470	8.0

Tafla 8.1 framhald

Póstnúmer	Bæjarfélag	Ginistuðull 2000	Breyting á jöfnuði 1990-2000	Breyting á mannfjölda 1990-2000	Meðaltekjur 2000	H1/H10 2000
610	Grenivík	0.299	17.5%	14.8%	1,842,141	5.0
245	Sandgerði	0.298	1.2%	11.8%	1,867,031	7.6
825	Stokkseyri	0.298	-8.0%	11.0%	1,843,972	7.9
300	Akranes	0.296	3.8%	3.8%	1,995,587	8.5
660	Reykjahlíð	0.295	10.0%	-14.1%	1,649,512	9.1
550	Sauðárkrókur	0.293	-2.0%	5.1%	1,845,276	7.9
730	Reyðarfjörður	0.293	-3.6%	-14.1%	1,785,936	7.1
465	Bíldudalur	0.291	-11.5%	-20.6%	1,648,084	7.8
710	Seyðisfjörður	0.290	-6.4%	-16.5%	1,786,910	7.0
750	Fáskrúðsfjörður	0.287	-16.2%	-14.0%	1,839,734	6.7
370	Búðardalur	0.286	13.7%	-2.4%	1,805,821	6.2
260	Njarðvík	0.286	0.2%	18.2%	1,938,039	7.3
700	Egilsstaðir	0.283	9.6%	25.1%	1,799,205	7.6
111	Reykjavík	0.283	2.0%	-8.3%	1,825,362	8.1
460	Tálknafjörður	0.280	-13.5%	1.9%	1,830,025	4.9
410	Hnífsdalur	0.278	-22.4%	-35.3%	1,829,113	6.6
760	Breiðdalsvík	0.278	-1.5%	-27.0%	1,453,106	4.8
190	Vogar	0.276	2.1%	17.9%	1,803,540	6.4
810	Hveragerði	0.272	-6.1%	18.0%	1,775,101	6.4
800	Selfoss	0.272	-0.6%	24.4%	1,842,577	6.9
310	Borgarnes	0.267	-0.2%	8.6%	1,842,204	6.2
540	Blönduós	0.265	-5.4%	-17.7%	1,794,190	6.4
680	Þórshöfn	0.265	-9.0%	2.9%	1,808,792	5.1
820	Eyrbakkí	0.263	0.6%	10.3%	1,763,564	6.0
850	Hella	0.255	14.0%	3.6%	1,857,956	5.0
860	Hvolsvöllur	0.254	4.5%	32.3%	1,665,677	7.4
565	Hofsós	0.249	-4.8%	-27.1%	1,399,038	3.8
530	Hvammstangi	0.246	-14.6%	-18.3%	1,824,899	4.7
675	Raufarhöfn	0.246	-13.8%	-3.8%	1,726,757	4.5
630	Hrísey	0.237	-12.7%	-23.7%	1,691,579	3.8
720	Borgarfjörður eystri	0.237	4.9%	-34.0%	1,497,959	5.0
233	Hafnir	0.199	37.9%	-4.2%	1,873,865	2.3
670	Kópasker	0.191	7.1%	13.6%	1,771,774	2.0
870	Vík	0.182	-25.2%	-15.3%	1,757,097	2.8

Af þessu má skilja að aukinn jöfnuður er ekki alltaf eftirsóknarverður. Það kynni t.d. að vera að ef Efra-Breiðholt væri sjálfstætt sveitarfélag, líkt og Seltjarnarnes, að svigrúm sveitarstjórnarinnar þar væri takmarkað vegna lágra útsvarstekna.

Sá möguleiki er einnig fyrir hendi að fólksflutningar á milli staða geti valdið hringrás sem leiðir til aukins jöfnuðar innan ákveðinna sveitarfélaga, en aukins ójafnaðar þegar litið er til landsins í heild. Atburðarásin er einfaldlega þessi: Vel stætt sveitarfélag býður upp á lágt útsvar, litla velferðaraðstoð en samt ánægjuleg samgæði, svo sem

náttúru, friðsæld, lága glæpatíðni, góða skóla og svo framvegis. Efnað fólk sækist eftir því að flytja þangað og fasteignaverð hækkar. Þeir sem geta borgað þetta háa verð koma eftir sem áður, en tekjulægri einstaklingar leita annað. Þannig safnast tekjuháir einstaklingar saman í þessu einstaka sveitarfélagi, tekjur af útsvari vaxa enn frekar og samgæði aukast sem síðan eykur aðdráttaraflíð enn frekar og hækkar húsnæðisverð enn meir. Er fram líða stundir safnast tekjuháir einstaklingar þar fyrir og njóta lágrar skattbyrði en góðrar almennrar þjónustu, en tekjulágir einstaklingar safnast fyrir á öðrum stöðum með hárri skattbyrði og lágu þjónustustigi. Mörg dæmi finnast um þessa þróun í Bandaríkjunum, en hinn mikli aðflutningur tekjuhárra einstaklinga til Seltjarnarness, og ef til vill annarra sjálfstæðra en smárra sveitarfélaga á jaðri Reykjavíkur, er líklega það sem kemst næst þessu hérlandis. Þó bendir hár Ginistuðull á Seltjarnarnesi til mikillar breiddar í tekjum íbúanna og að tekjulágir einstaklingar hafi hagnast á þessari þróun. Þá hafa sveitarfélög einnig áhrif á hvaða tekjuhópar flytjast til byggðalagsins með reglum um úthlutun lóð og skipulag húsbygginga. Til að mynda þau sveitarfélög sem vilja aðeins tekjuhátt fólk gætu kosið að skipuleggja einungis einbýlishúsahverfi.

Ef hugað er að því hvar tekjulágir hafa helst búsetu á höfuðborgarsvæðinu, þá sker miðbærinn (svæði 101) í Reykjavík sig úr. Meðaltekjur þeirra tekjulægstu á því svæði voru aðeins 289 þúsund krónur, sem er mun lægra en þekkist annars staðar í Reykjavík. Þetta vekur grunsemdir um að fátækrahverfi leynist innan þessa póstnúmers, eða fasteignaverð sé verulega lágt á einhverjum hluta þess. Einnig má benda á að fjölmargir háskólanemar búa innan þessa svæðis en þeir hafa framfæri sitt af lánum en hafa tiltölulega lágar tekjur á meðan á námi stendur. Ef litið er aftur í tímann er þó vel sýnilegt að á síðasta áratug hefur nokkur fjöldi tekjuhárra einstaklinga flutt til Miðbæjarins þar sem meðaltekjur efstu tíundarinnar hafa hækkað umtalsvert. Það bendir til þess að hluti miðbæjarins sé eftirsóknarverður til búsetu fyrir efnaða einstaklinga.

8.2 Ójöfnuður á landsbyggðinni

Ef litið er til þeirra tíu sveitarfélaga sem mestan ójöfnuð hafa vekur það athygli að sjö af þeim eru sjávarbyggðir. Þetta er engin nýlunda. Árið 1990 var hið sama uppi á teningnum, en þá var mesti ójöfnuðurinn á Skagatrönd og sjö af tíu efstu voru sjávarpláss. Ástæðuna fyrir miklum ójöfnuði innan sjávarbyggða má líklega rekja til þess að sjósókn er alla jafna hálaunavinna á íslenskan mælikvarða og laun sjómanna hafa hækkað verulega í hlutfalli við almennt launastig í landinu. Vitanlega er verulegur mismunur á tekjum innan sjómannastéttarinnar og þeir sem vinna á frystitogurum eða selja afla sinn á fiskmörkuðum hafa hæstan hlut. Samt sem áður ber sjómennskan af í tekjulegu tilliti miðað við störf sem krefjast sambærilegrar menntunar. Í smáum byggðum, eins og t.d. Skagatrönd eða Ólafsfirði, þar sem útgerð frystitoga stendur styrkum fótum, hlýtur afleiðingin að verða sú að hópur tekjuhárra einstaklinga er til staðar í byggðarlaginu samanborið við marga fremur tekjulága sem vinna t.d. við

þjónustu, umönnun eða verslun. Þetta sýnir einnig fram á sérstöðu sjávarútvegs, m.a. vegna hlutaskiptakerfisins sem skilar töluvert miklum hluta af framlegðaraukningu, svo sem vegna herra fiskverðs, í fiskveiðum síðustu áratuga til sjómanna. Auðvitað má ekki líta framhjá því að sjávarútvegur telst erfið og áhættusöm vinna og hér er aðeins verið að skoða launatekjur án tillits til vinnuálags eða fyrirhafnar. Af þessum sökum er það ekki að ófyrirsynju að sjómenn skuli fá greitt álag og laun í þeirri grein séu hærri en tíðkast í flestum störfum á landsbyggðinni. Flestir sjósóknarar eru einnig karlmenn sem auk þess að hafa góðar tekjur dvelja stóran hluta ársins frá heimilum sínum. Þannig hafa konur þeirra ekki aðeins tekjulegt svigrúm til þess að geta hagað atvinnuþátttöku sinni eftir hentugleikum, heldur verða þær oft að taka á sig hlutfallslega mikla heimilisábyrgð vegna þess að makinn er langdvölum burtu. Af þessum sökum, tekjuháum sjómönnum og tiltölulega mörgum konum í hlutastarfi eða heimavinnandi, kann ójöfnuður að vera tiltölulega mikill í mörgum sjávarbyggðum ef miðað er við tekjur einstaklinga.

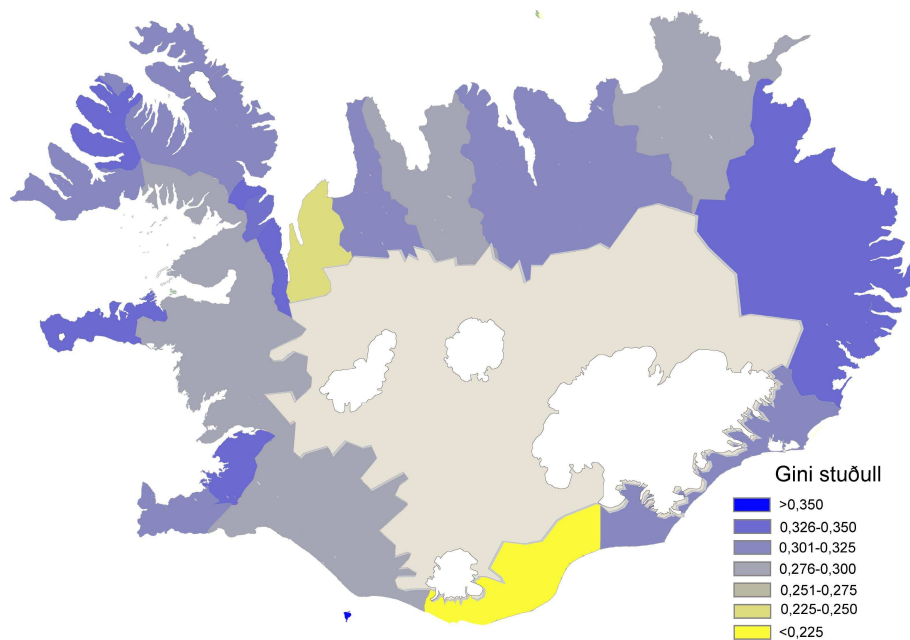
Þetta verður enn ljósara ef litið er á mismun á tekjudreifingunni eftir því hvort karlar eða konur eiga í hlut. Ginistuðull fyrir bæði kyn á Skagaströnd var t.d. 0,38 á síðasta ári, sem setti bæinn í sjötta sæti hvað varðar ójöfnuð á Íslandi. En ef aðeins er litið til karla er Ginistuðullinn mun lægri eða 0,31. Ef konur eru síðan teknar sér er Ginistuðullinn enn lægri eða 0,27. Þetta þýðir að nokkuð mikill jöfnuður ríkir í launum kvenna á Skagaströnd, en tekjumunurinn í bæjarfélaginu í heild skapast vegna tekjuhárna karlmanna sem eru væntanlega í sjómannastétt.

Ef aftur er litið á listann sést að það er tiltölulega meiri jöfnuður í bæjarfélögum þar sem sjávarútvegur er tiltölulega lítill hluti af atvinnustarfseminni eða er alls ekki stundaður. Bæjarfélög eins og Selfoss, Borgarnes, Hveragerði og Sauðárkrókur eru dæmi um ágætlega stór bæjarfélög þar sem jöfnuður er einna mestur á landinu. Þetta stafar ekki af því að atvinnulíf sé einhæft eða að íbúarnir vinni hjá fáum fyrirtækjum. Ástæðan er líklega sú að atvinnulífið er ekki lagskipt, að því leyti að þó störfín séu fjölbreytt þá eru þau ekki sérhæfð að sama marki og á höfuðborgarsvæðinu t.d. þar sem formleg menntun kemur meira við sögu. Hægt er að lýsa þessu sem svo að á suðvesturhorninu séu nokkrir aðgreindir vinnumarkaðir; fyrir fólk með viðskiptamenntun, heilbrigðismenntun, sagnfræðinga og svo framvegis. Af þessum sökum myndast sérhæfing og nokkur launaaðgreining á milli hópa, sem aftur leiðir til ójafnaðar. Smærri staðir geta hins vegar ekki borið marga slíka aðgreinda vinnumarkaði. Afleiðingin verður sú að í raun verða aðeins einn eða tveir markaðir í gildi og launaaðgreining verður mun minni. Flest þeirra starfa sem í boði eru gera svipaðar kröfur og nær allir íbúar staðanna geta uppfyllt þær. Af þessum sökum jafnast launastigið út á meðal vinnandi fólks þar í héraði og tiltölulega mikill jöfnuður ríkir. Gildir þar einu hvort átt er við störf við þjónustu, vinnslu eða iðnað.

Þessir ofangreindu þættir koma ennfremur í ljós ef ákveðin landsvæði eru skoðuð, eins og gert er á mynd 8.1, sem sýnir Ginistuðla fyrir þéttbýlissvæði innan sýslna. Það er ljóst að ójöfnuður er meiri í þeim sýslum sem ná yfir gamalgrónar sjávarbyggðir, eins

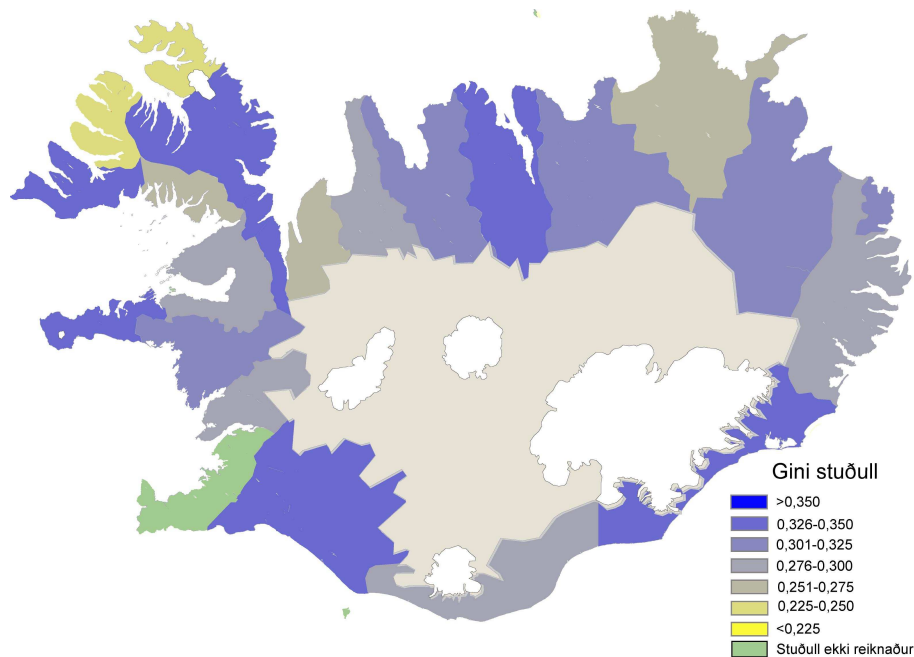
og t.d. á Austfjörðum, Vestfjörðum, Snæfellsnesi og Eyjafjarðarmegin á Tröllaskaga. Ennfremur sker þéttbýlið á suðvesturhorninu sig úr hvað ójöfnuð snertir.

Mynd 8.1 Ójöfnuður í þéttbýli á Íslandi 2000



Hingað til hefur nær aðeins verið fjallað um þéttbýlissvæði, en einnig getur verið forvitnilegt að skoða jöfnuð innan dreifbýlli svæða, sem gert er á mynd 8.2. Flestir íbúar þessara svæða hafa landbúnað að atvinnu, þótt vitanlega finnist mörg menntasetur og fræðasetur í dreifbýli, svo sem Reykholt, Hólar í Hjaltadal, Laugavatn, Bifröst, Hvanneyri og svo framvegis, sem og smáir útgerðarstaðir. Það vekur kannski helst athygli að jöfnuður er mestur á hreinum sauðfjárræktarsvæðum, svo sem Dalasýslu, Austur-Barðastrandasýslu, Vestur-Húnavatnssýslu og Norður-Þingeyjarsýslu. Þar ræður líklega mestu einsleitni þessara svæða í atvinnulegu tilliti, en einnig verður að horfa til þess að sauðfjárrækt er lágtækjugrein og stærð búa yfirleitt mjög svipuð frá einum bæ til annars. Þetta breytist aftur á móti á þeim svæðum þar sem nautgriparækt og sauðfjárrækt eru stundaðar jöfnum höndum, eins og t.d. á Eyjafjarðarsvæðinu, Suður-Þingeyjarsýslu, Skagafirði og Suðurlandi. Stór garðyrkjubýli á Suðurlandsundirlendinu gætu haft hér áhrif. Kúabúum hefur fækkað á síðustu árum og ennfremur hafa þau stækkað og tekjumöguleikar innan greinarinnar hafa því aukist. Aftur á móti eru líkindi til þess að tilvist útvegsbænda eða lítilla útgerðarstaða, sem flokkast sem dreifbýli, hafi orðið til þess að ójöfnuður í dreifbýli er tiltölulega meiri á Vestfjörðum og Snæfellsnesi.

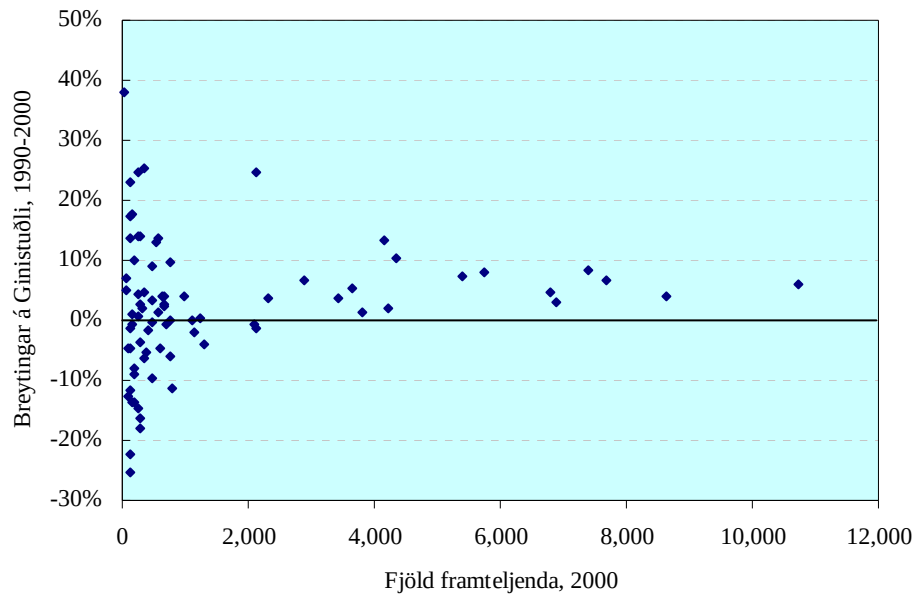
Mynd 8.2 Ójöfnuður í dreifbýli á Íslandi, 2000



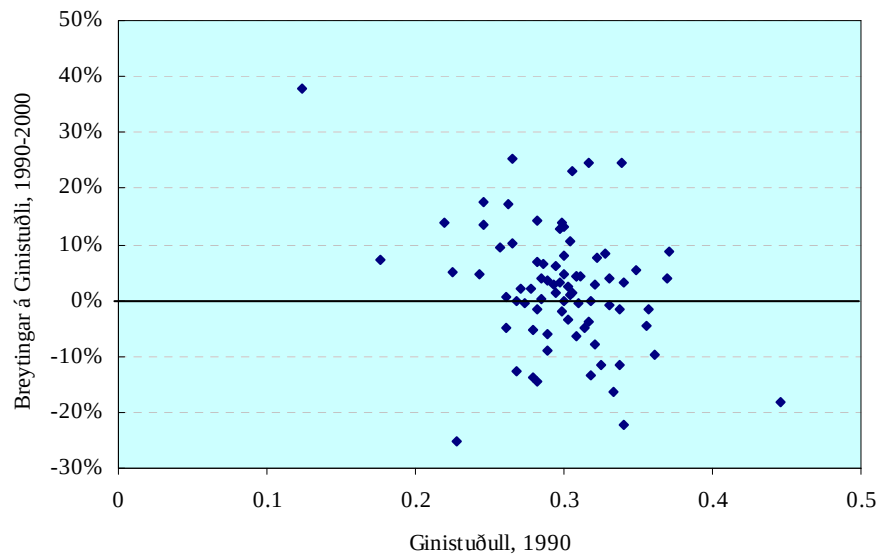
8.3 Áhrifavaldar

Í 7. kafla hér að framan var fjallað um heildarþróun í ójöfnuði úti á landi og á höfuðborgarsvæðinu, en hins vegar hlýtur einnig að vera athugandi að skoða nánar svæðisbundinn ójöfnuð vítt og breitt um landið. Á mynd 8.3 sést að ójöfnuður jókst í flestum í þeim byggðum landsins sem höfðu fleiri en 2000 manns á vinnumarkaði á milli árunna 1990 og 2000. Í flestum tilfellum er aukningin undir 10%, en helsta undantekningin frá þessu er Seltjarnarnes (2219 framteljendur) þar sem Ginistúðullinn hækkaði um 25% á þessum áratug. Ef hins vegar er litið er til smærri byggða er færslan í báðar áttir og sveiflan því meiri eftir því sem byggðalögin eru smærri. Þetta er ofur skiljanlegt fyrir þá sök að tiltölulega smáar breytingar í atvinnulífi, búsetu og aflabrögðum geta skipt miklu fyrir tekjudreifingu í smærri plássum. Þegar litið er til stærri þéttbýlissvæða virðist vera hægur en niðandi straumur til minni jafnaðar, en eftir því sem íbúarnir eru færri koma til alls kyns sértækar ástæður sem geta leitt til stórstígra breytinga á reiknuðum Ginistúðli.

Mynd 8.3 Tengsl fjölda framteljenda og breytinga á ójöfnuði



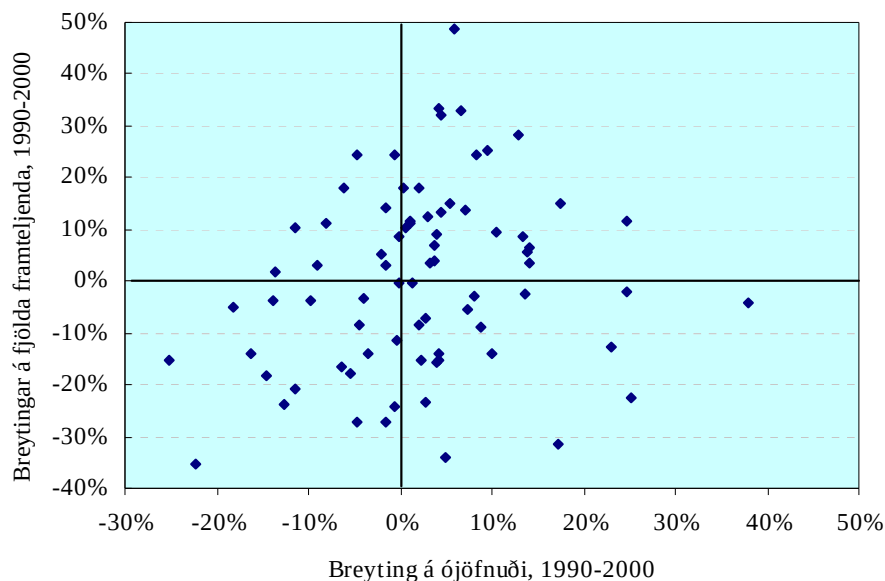
Mynd 8.4 Tengsl Ginistuðuls ársins 2000 og breytinga á ójöfnuði



Ennfremur má velta fyrir sér hvort eitthvert mynstur sé til staðar þannig að svæði með tiltölulega mikinn ójöfnuð haldi áfram á þeirri braut eða sveiflist til baka til meiri jöfnuðar. Á mynd 8.4 hefur Ginistuðull ársins 1990 fyrir hvert byggðarlag verið borinn saman við þróun ójafnaðar eftir þann tíma. Ef litið er til þessarar framsetningar er ljóst að nær engin tengsl eru þarna á milli. Mikill ójöfnuður árið 1990 gerði einstaka byggðarlög ekki líklegri þess að uppskera enn meiri ójöfnuð árið 2000, en dró ekki heldur úr líkum á því.

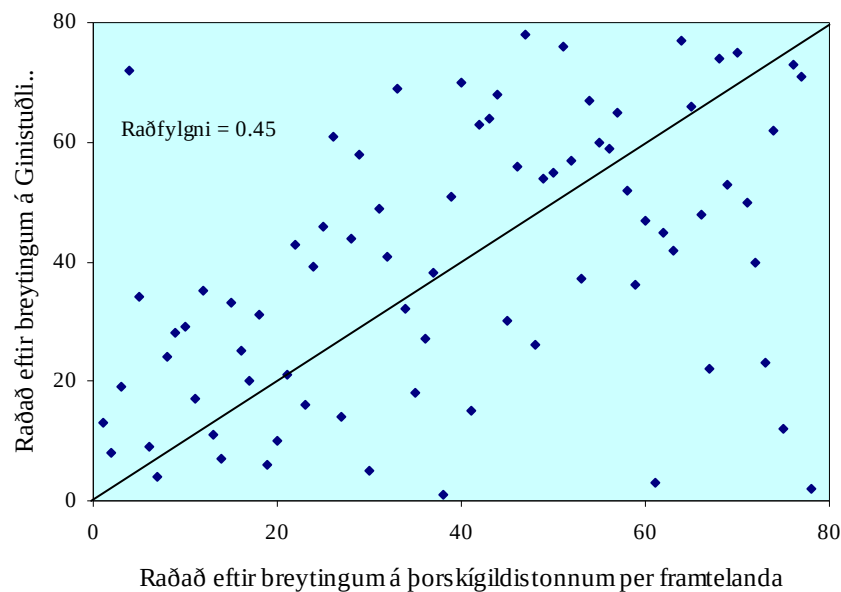
Hins vegar er sú spurning aðkallandi eftir umfjöllunina hér að ofan hvort fólksfjöldabreytingar hafi áhrif á Ginistuðul einstakra byggða. Áður var minnst á það í 7. kafla hvernig fólksflutningar til suðvesturhornsins gætu hafa aukið launabil á milli landsbyggðar og höfuðborgarsvæðisins, ennfremur er ljóst að innflutningur efnaðra einstaklinga til Seltjarnaress hafði aukið ójöfnuð vestur þar, en almennt séð hlýtur það að vera athugunarefni hvort tekjuháir einstaklingar verði fyrstir til þess að flytja burt frá byggðarlagi sem lendir í vörn. Ef til er þessu öfugt farið: Þeir flytji burt sem eiga erfitt með að sjá sjálfum sér farborða í nefndum byggðarlögum og freisti því gæfunnar annars staðar. En í báðum tilfellum ætti jöfnuður að aukast í þeim sveitarfélögum þar sem fólksfækkun hefur verið, þegar bæði efstu og neðstu hlutar tekjudreifingarinnar limast af. Ef aftur á móti fólk með miðlungstekjur flyst á brott, þá ætti fólksfækkun að leiða til aukins ójafnaðar. Á mynd 8.5 hafa þessi tengsl verið dregin upp og í fljótu bragði virðist ekki vera neitt samband þarna á milli.

Mynd 8.5 Tengsl breytinga á fjölda framteljenda og breytinga á ójöfnuði



Áður hefur verið minnst á sérstöðu sjávarútvegs hvað varðar tekjuskiptingu í byggðarlögum á landsbyggðinni. Í því ljósi má velta fyrir sér hvort kvótaflutningar séu ekki til þess fallnir að breyta Ginistuðlum í sjávarbyggðum, þannig að um leið og fiskiskip og sjómannsstörf fara burt muni jöfnuður aukast. Til þess að kanna þennan möguleika var búinn til mælikvarðinn „kvótakíló á hvern framteljanda mælt í þorskígildum“ í 78 byggðarlögum á Íslandi. Síðan var breyting á þessum kvótakílóum skoðuð á milli árána 1990 og 2000 og borin saman við breytingar í ójöfnuði yfir sama tíma á sömu stöðum, þá er breytingunum raðað eftir hlutfallslegri stærð þeirra. Þannig lendir það byggðarlag sem missti flest þorskígildiskíló per framteljanda tímabilið 1990–2000 í fyrsta sæti en það byggðarlag sem fékk flest kílóin til sín í því sjötugasta og áttunda. Á sama hátt lendir það byggðarlag í fyrsta sæti þar sem ójöfnuðurinn minnkaði mest en það byggðarlag í sjötugasta og áttunda sæti þar sem hann jókst mest. Niðurstöðurnar um tengsl kvóta og ójafnaðar eru birtar í mynd 8.6.

Mynd 8.6 Samband breytingar á kvótahaldi per framteljanda og ójafnaðar, 1990–2000



Þegar rýnt er í myndina kemur í ljós samband sem bendir til þess að í þeim byggðarlögum þar sem kvótinn hefur minnkað mest hafi jöfnuður aukist mest og öfugt. Þegar sambandið er skoðað nánar í formlegu tölfræðiprófi (Spearman-raðfylgniprófinu) fæst fylgnin 0,45 sem verður að teljast nokkur staðfesting á því myndri sem kemur fram á mynd 8.6.

9. Efnahagslegur hreyfanleiki

Margar ástæður geta verið fyrir því að tekjur fólks breytast á milli ára. Sjómenn sem stunda uppsjávarveiðar geta eitt árið verið í efsta hluta dreifingarinnar ef aflabrogð eru góð og mjölverð á heimsmarkaði hátt. Næsta ár gætu þeir færst niður í miðja dreifinguna ef verð á mörkuðum hrynur. Á sama hátt gæti kona sem væri heima við stóran hluta úr árinu vegna barneigna lent í neðsta hluta dreifingarinnar það árið, en síðan skotist upp í efsta hluta þegar hún hverfur aftur til starfa á vinnumarkaði. Vinnusamir og metnaðargjarnir einstaklingar geta öðlast frama innan fyrirtækja, hækkað í stöðu og launum. Þessi hreyfanleiki skiptir miklu máli þegar tekjuskipting er skoðuð. Einstaklingar eða hópar, svo sem námsmenn, foreldrar með ung börn eða fólk nýkomið til starfa á vinnumarkaði, geta um skamman tíma haft mjög lágar tekjur og lent í neðstu þrepum tekjudreifingarinnar. Þessi sætaskipan mun ekki hafa veruleg áhrif á almenna velferð svo lengi sem hún er tímabundin og möguleiki er til staðar að jafna neyslu yfir ævina, svo sem með námslánakerfi eða öðrum lántökum. Þetta getur átt við um námsmenn sem vænta hærri tekna um leið og námi er lokið, en einnig um ungt fólk sem er nýkomið á vinnumarkaðinn. Í því tilviki þarf tíma til þess að afla sér reynslu og þekkingar áður en það verður að verðmætum starfskrafti, og þess vegna eru byrjunarlaunin lág en tekjurnar hækka mjög ört. Það sem skiptir máli þegar upp er staðið eru tekjur og meðalneysla yfir ævina alla. Þess vegna er staða í neðstu sætum tekjudreifingarinnar öllu alvarlegri ef hún er varanleg og fólk þarf að þola fátækt alla ævi.

Ef efnahagslegur hreyfanleiki er lítill getur það bent til stéttaskiptingar og ójafnra tækifæra. Efnahagsleg stéttaskipting, þ.e.a.s. viðvarandi lágar tekjur ákveðinna þjóðfélags hópa, getur einnig breyst í félagslega stéttaskiptingu þar sem gildismat, hegðun og jafnvel mállyskur verða stéttbundin. Í því sambandi er sérstakt athugunarefni hvort að sund séu lokuð fyrir ákveðna hópa þjóðfélagsins til að sigla á milli tekjuhópa sökum kynferðis eða búsetu. En þetta er ekki hið eina. Efnahagslegur hreyfanleiki hlýtur einnig að teljast mælikvarði á þá hvata sem velferðarkerfið gefur ólíkum hópum. Helsta markmið félagslegrar aðstoðar er vitanlega að aðstoða þá sem eiga undir högg að sækja, en næsta markmið hlýtur að tengjast því að fólk geti komið undir sig fótunum á ný og sótt lífsviðurværi og sjálfsvirðingu í efri tekjuhópum. Ef þeir sem tilheyra neðsta hluta tekjudreifingarinnar eru varanlega fastir á sínum stað hlýtur það að teljast nokkurt áhyggjuefni í félagslegum skilningi.

Ofangreindum spurningum hefur skiljanlega oft verið velt upp í almennri umræðu, en hingað til hefur verið erfitt að festa hendur á þessum þáttum vegna þess að tölulegar upplýsingar hefur skort. Úr því er reynt að bæta hér, en hægt er að nota gagnagrunninn sem gerður var fyrir þessa rannsókn til þess að bera saman efnahagslegan hreyfanleika eftir landshlutum en einnig til að bera saman mismunandi efnahagslegan hreyfanleika

kynjanna. Ef einstaklingum er skipt upp í tíu tekjuhópa, þar sem þeir sem hafa hæstu tekjurnar lenda í tekjuhópi 1, þeir sem eru næsthæstir lenda í tekjuhópi 2 og svo framvegis, þá er flutningur á milli hópa góður mælikvarði á hreyfanleika. Fyrst eru reiknaðir tekjuþröskuldar sem aðgreina tekjutúndirnar, síðan eru reiknaðar út líkur á því að einstaklingur sem á tilteknu ári tilheyrir ákveðnum tekjuhópi færi sig um set og tilheyrir ýmist hópi sem hefur hærri eða lægri tekjur á því næsta. Á þennan hátt er unnt að skoða líkurnar á því að einstaklingur sem hefur lágar tekjur nái að vinna sig upp í hærri tekjuhóp og hversu valt veraldargengið er á meðal þeirra sem eru í góðum efnum.

Fyrst verður litið á efnahagslegan hreyfanleika fyrir alla þjóðina og gerður greinarmunur á körlum og konum. Síðan verður hugað að hugsanlegum ástæðum kynjamunarins. Að lokum verður tekið tillit til búsetu og gerður greinarmunur á íbúum höfuðborgarsvæðisins og íbúum landsbyggðarinnar.

9.1 Stéttaskipting á Íslandi

Þótt þjóðfélagshugtakið *stétt* sé títt notað í daglegri umræðu og fræðirannsóknunum er erfitt að festa hendur á því. Því er gjarnan haldið fram að íslenskt þjóðfélag sé stéttlaust, meðal annars vegna þess að margir þeir þættir sem aðgreina þjóðfélagsstéttir erlendis eru vart merkjanlegir hérlandis, svo sem stéttamállýskur. Hins vegar er erfitt að gera sér grein fyrir því hvort efnahagsleg stéttaskipting sé til staðar hérlandis. Með öðrum orðum, hvort fólk flakki á milli tekjuhópa. Vitanlega er stéttahugtakið flóknara en svo að skipting í tekjuhópa eins og hér er gerð nái fullkomlega yfir það en efnahagslegur hreyfanleiki gefur nokkra vísbendingu um lagskiptingu þjóðfélagsins.

Til þess að meta efnahagslegan hreyfanleika eru skoðaðar færslur yfir tólf ára tímabil, frá árinu 1988 og til 2000, og eru niðurstöðurnar birtar í töflu 9.1. Reiknaðar eru líkur á að færast á milli tekjutúnda, en hér er um að ræða framtaldar ráðstöfunartekjur, að teknu tilliti til millfærslna og skatta, Íslendinga sem eru í launaðri vinnu í upphafi og við lok þessa tímabils. Tekjutúndirnar eru í fyrstu reiknaðar fyrir alla einstaklinga á aldrinum 25–64 ára sem eru á vinnumarkaði en síðan fyrir hvort kyn um sig. Þeir einstaklingar sem bættust við eða féllu út á tímabilinu eru ekki hafðir með í úrtakinu. Efsti hluti töflunnar sýnir niðurstöður fyrir alla einstaklinga óháð kynferði og búsetu, miðhlutinn sýnir niðurstöðurnar fyrir konur og neðsti hlutinn fyrir karla. Þegar litið er sérstaklega á karla og konur er notast við sömu tekjuþrep og áður. Þannig er unnt að bera tölurnar saman á milli kynjanna þar sem tekjuþrepin afmarkast af sameiginlegum tekjuþröskuldum.

Ef litið er yfir efsta hluta töflu 9.1 virðist töluverður hreyfanleiki skína í gegn. Af þeim sem voru í efsta tekjuhópi árið 1988 hafa aðeins rúmlega 50% haldið stöðu sinni tólf árum seinna. Hlutfallið er síðan mun lægra fyrir neðri tekjuhópana. Áðurgreind tafla birtir mynd af þjóð þar sem þegnarnir eru á fleygiferð á milli tekjuhópa. Vitanlega verður erfiðara að hoppa á milli tekjuhópa um leið og fjarlægðin á milli þeirra vex. Sá sem var í tekjuhópi 8 árið 1988 er síður líklegur (3,2% náðu þeim árangri) til þess að

komast í tekjuhóp 1 árið 2000 en sá sem var í tekjuhóp 3 árið 1988 (11,5% náðu þeim árangri).

Tafla 9.1 Efnahagslegur hreyfanleiki á Íslandi, 1988-2000

Bæði kynin												Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund		
1	50.4%	20.2%	9.9%	5.8%	3.6%	3.0%	2.4%	1.8%	1.2%	1.6%	1	50%	0%
2	21.0%	24.7%	18.9%	12.9%	8.0%	5.2%	3.5%	2.1%	1.9%	1.7%	2	54%	21%
3	11.5%	17.4%	19.8%	16.6%	12.7%	8.1%	5.1%	3.5%	3.0%	2.3%	3	51%	29%
4	6.5%	11.6%	15.5%	16.4%	15.7%	13.1%	8.7%	5.1%	4.5%	2.9%	4	50%	38%
5	5.1%	7.8%	11.0%	13.7%	15.8%	16.1%	11.8%	8.3%	5.7%	4.8%	5	47%	39%
6	3.9%	5.8%	7.1%	9.6%	12.3%	14.9%	15.8%	14.1%	10.1%	6.5%	6	46%	39%
7	3.3%	4.2%	5.6%	7.7%	9.2%	12.4%	16.0%	17.7%	13.9%	9.9%	7	42%	42%
8	3.2%	3.6%	4.3%	5.9%	8.4%	9.5%	13.8%	16.7%	18.9%	15.9%	8	35%	49%
9	2.9%	3.3%	3.5%	5.1%	6.2%	9.2%	12.0%	17.5%	20.1%	20.2%	9	20%	60%
10	4.0%	4.3%	4.6%	5.7%	6.3%	8.7%	11.5%	14.6%	17.2%	23.2%	10	0%	77%

Konur												Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund		
1	36.3%	20.1%	10.8%	9.7%	5.0%	4.6%	4.6%	2.3%	3.1%	3.5%	1	64%	0%
2	15.4%	23.4%	19.1%	13.1%	9.6%	7.4%	4.1%	2.4%	2.1%	3.3%	2	61%	15%
3	6.8%	15.6%	18.8%	16.9%	14.2%	9.3%	5.8%	4.7%	4.5%	3.3%	3	59%	22%
4	4.0%	9.9%	12.8%	15.5%	16.6%	14.2%	10.1%	7.1%	6.0%	3.9%	4	58%	30%
5	2.5%	5.7%	9.3%	13.1%	16.4%	17.1%	13.5%	10.2%	6.9%	5.5%	5	53%	32%
6	2.0%	3.6%	5.3%	8.2%	12.8%	16.0%	17.5%	16.8%	10.9%	6.9%	6	52%	32%
7	1.9%	3.0%	4.4%	7.2%	9.1%	12.8%	17.4%	19.3%	14.7%	10.1%	7	44%	38%
8	1.9%	2.5%	3.5%	5.3%	8.4%	9.6%	15.1%	18.1%	20.0%	15.6%	8	36%	46%
9	1.7%	1.8%	2.9%	4.6%	6.1%	9.6%	12.5%	19.0%	21.2%	20.6%	9	21%	58%
10	2.0%	2.8%	3.8%	5.0%	6.2%	8.9%	12.2%	15.6%	18.5%	25.0%	10	0%	75%

Karlar												Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund		
1	50.9%	20.3%	9.9%	5.6%	3.5%	3.0%	2.3%	1.8%	1.2%	1.6%	1	49%	0%
2	21.5%	24.9%	18.8%	12.8%	7.9%	5.0%	3.5%	2.1%	1.9%	1.6%	2	54%	22%
3	12.6%	17.8%	20.1%	16.5%	12.4%	7.8%	4.9%	3.2%	2.6%	2.0%	3	49%	30%
4	7.8%	12.5%	16.9%	16.9%	15.2%	12.5%	8.0%	4.0%	3.7%	2.4%	4	46%	44%
5	7.4%	9.7%	12.6%	14.3%	15.3%	15.1%	10.4%	6.6%	4.6%	4.1%	5	41%	49%
6	6.8%	9.3%	9.6%	11.7%	11.6%	13.3%	13.2%	9.9%	8.8%	5.9%	6	38%	49%
7	6.9%	7.5%	8.7%	9.1%	9.5%	11.2%	12.2%	13.5%	11.9%	9.5%	7	35%	53%
8	7.1%	6.8%	6.7%	7.7%	8.3%	9.0%	9.8%	12.3%	15.6%	16.7%	8	32%	55%
9	9.2%	10.6%	6.3%	7.8%	6.6%	7.4%	9.5%	9.9%	14.3%	18.3%	9	18%	67%
10	16.7%	13.6%	9.3%	10.2%	6.9%	7.0%	7.4%	8.1%	9.2%	11.5%	10	0%	88%

Hreyfanleikinn er mestur um miðbik dreifingarinnar og minnkar síðan aftur eftir því sem neðar dregur í tekjudreifingunni. Í neðsta tekjuþrepi eru 23,2% líkur á því að einstaklingur haldist í sama tekjuþrepi yfir allt tímabilið. Þetta eru um tvö þúsund manns sem hafa haldist í neðsta tekjuþrepi yfir allt tímabilið. Niðurstaðan er því sú að þótt mikill hreyfanleiki sé innan miðstéttarinnar þá er til hópur tekjulágra sem er lítt hreyfanlegur, t.d. vegna þess að þeir eru í hlutastarfi. Enn meira áberandi er tiltölulega

lítil hreyfing í efsta tekjubrepi. Einstaklingur sem var í efsta tekjubrepi árið 1988 hafði rúmlega 50% líkur á því að vera í því brepi árið 2000.

Þegar hreyfanleikinn er reiknaður sérstaklega fyrir karla og konur er ljóst að nokkur munur er þar á.

- Karlar eru líklegri til þess að haldast í efri tekjubrepunum. Þannig voru 50,9% líkur á því að karl héldist í efsta tekjubrepi yfir allt tímabilið en einungis 36,3% líkur á því að kona héldist í sama tekjubrepi. Karlar hafa einnig vinninginn fyrir næstu þrjú tekjubrep.
- Konur eru líklegri til þess að vera áfram í neðri tekjubrepunum. Þetta á við um neðstu sex tekjubrepin. Þannig eru 23,2% líkur á því að kona haldist í neðsta tekjubrepinu en sambærilegar líkur fyrir karla eru 11,5%.
- Karlar eru líklegri til þess að hækka sig um tekjubrep en konur líklegri til þess að lækka. Þessi niðurstaða er óháð því í hvaða tekjubrepi einstaklingarnir voru í árið 1988. Karl í næstefsta tekjubrepi árið 1988 hafði 21,5% líkur á því að komast í hæsta tekjubrep árið 2000 en sambærilegar líkur fyrir konur voru 15,4%. Karl í neðsta tekjubrepi árið 1988 hafði 88% líkur á því að komast upp í hærri tekjubrep árið 2000, þar af 16,7% líkur á því að komast upp í hæsta tekjubrep, en sambærilegar tölur fyrir konur voru 75% fyrir almenna hækkun og 2% líkur á því að komast upp í hæsta tekjubrep.¹⁶

Gagnlegt er að sundurgreina töflu 9.1 eftir árum og tímabilum. Hér er tekinn fyrir flutningur á milli tekjuhópa á milli ára á þremur tímabilum: 1989–90, 1994–95 og 1999–2000. Fyrsta tímabilið einkenndist af stöðnun í efnahagslífi, annað tímabilið sýndi kreppueinkenni og slakt atvinnuástand og það þriðja mikinn uppgang. Niðurstöður þeirrar greiningar á efnahagslegum hreyfanleika kvenna eru birtar í töflu 9.2 og fyrir karla í töflu 9.3. Sem fyrr sýnir bláa hornalínan, sem tengir efra horn töflunnar til vinstri í það neðra til hægri, líkur þess að einstaklingur í ákveðnum tekjuhópi tiltekið ár verði í sama tekjuhópi árið eftir. Reitirnir fyrir neðan hornalínuna sýna líkur á því að einstaklingar færist í hærri tekjuhóp og reitirnir fyrir ofan línuna sýna líkur á því að einstaklingar færist í lægri tekjuhóp.

Við samanburð á töflu 9.2 og 9.3 kemur í ljós að einstaklingar eru mun líklegri til þess að haldast í sama tekjubrepi á milli ára á krepputímum en á tímum góðæris. Þetta á við um bæði kyn og einnig öll tekjubrepin. Hafa verður í huga að þeir þröskuldar sem aðgreina tekjubrepin breytast á milli ára. Þannig lækka tekjuþröskuldarnir á krepputímum. Sama tekjubrep á krepputímum gefur þá lægri rauntekjur en á tímum góðæris. Þessi niðurstaða á einkum við um efri tekjubrepin. Þannig er auðveldara að halda sér í efsta tekjubrepi á krepputímum og hið sama á við um næstu þrjú til fjögur tekjubrepin.

¹⁶ Sú leið var einnig reynd að skilgreina tekjubrep og tíundir fyrir hvort kyn, þannig að tekjuþröskuldarnir urðu lægri fyrir konur en karla. Við þessa ráðstöfun jókst efnahagslegur hreyfanleiki kvenna, en breytti þó ekki megin niðurstöðum verulega.

Tafla 9.2 Efnahagslegur hreyfanleiki kvenna

Færsla frá 1989 til 1990											Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	
1	59.6%	24.7%	4.7%	4.4%	2.6%	0.8%	1.3%	0.5%	0.8%	0.5%	1	40%
2	9.6%	50.5%	27.7%	6.1%	3.6%	1.1%	0.4%	0.3%	0.2%	0.4%	2	40%
3	1.2%	14.9%	45.6%	25.5%	6.6%	2.8%	1.2%	1.1%	0.7%	0.3%	3	38%
4	0.4%	3.9%	18.1%	42.7%	22.0%	6.6%	2.8%	2.0%	1.0%	0.4%	4	35%
5	0.3%	1.3%	4.0%	17.4%	41.9%	22.4%	6.9%	3.2%	1.6%	0.9%	5	35%
6	0.1%	0.4%	1.7%	4.8%	17.3%	41.4%	22.0%	6.7%	4.0%	1.8%	6	34%
7	0.1%	0.2%	0.8%	2.0%	5.2%	16.8%	43.8%	20.7%	7.1%	3.3%	7	31%
8	0.1%	0.2%	0.4%	1.1%	2.3%	6.6%	18.1%	45.0%	19.9%	6.3%	8	26%
9	0.1%	0.1%	0.1%	0.6%	1.6%	3.1%	6.9%	18.8%	49.8%	18.9%	9	19%
10	0.0%	0.1%	0.2%	0.5%	0.9%	2.1%	3.3%	8.0%	21.5%	63.3%	10	0%

Færsla frá 1994 til 1995											Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	
1	67.1%	19.8%	4.8%	3.3%	1.7%	0.7%	0.3%	1.5%	0.2%	0.5%	1	33%
2	8.5%	54.3%	24.8%	6.2%	2.3%	1.1%	0.9%	0.7%	0.3%	0.8%	2	37%
3	1.0%	14.0%	48.8%	23.0%	6.5%	2.8%	1.8%	0.8%	0.6%	0.6%	3	36%
4	0.5%	2.9%	17.6%	45.1%	19.9%	6.3%	3.4%	2.4%	1.2%	0.6%	4	34%
5	0.2%	0.9%	4.1%	19.4%	42.5%	17.6%	7.0%	4.2%	2.9%	1.1%	5	33%
6	0.2%	0.3%	1.4%	4.5%	19.7%	42.6%	17.5%	7.3%	4.4%	2.0%	6	31%
7	0.1%	0.2%	0.9%	2.1%	5.7%	20.3%	44.1%	16.2%	6.7%	3.8%	7	27%
8	0.1%	0.3%	0.5%	1.3%	2.5%	6.8%	20.9%	44.2%	16.8%	6.6%	8	23%
9	0.1%	0.1%	0.3%	0.8%	1.7%	3.2%	7.5%	20.6%	47.4%	18.2%	9	18%
10	0.0%	0.1%	0.4%	0.6%	1.1%	2.2%	4.5%	8.3%	19.8%	63.0%	10	0%

Færsla frá 1999 til 2000											Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	
1	55.8%	21.0%	5.3%	3.9%	3.3%	2.9%	2.4%	2.0%	2.0%	1.3%	1	44%
2	12.6%	47.6%	24.8%	6.7%	3.2%	1.8%	1.0%	0.9%	0.7%	0.8%	2	40%
3	3.1%	14.7%	42.2%	25.5%	8.0%	2.7%	2.0%	0.8%	0.6%	0.5%	3	40%
4	1.2%	4.2%	14.5%	38.4%	26.0%	8.7%	3.6%	1.8%	0.7%	0.9%	4	42%
5	1.0%	1.5%	4.5%	16.0%	37.5%	25.8%	7.8%	3.3%	1.5%	1.1%	5	40%
6	0.5%	1.1%	2.0%	4.8%	16.2%	38.5%	24.3%	7.3%	3.3%	1.8%	6	37%
7	0.5%	0.6%	1.2%	2.2%	5.5%	14.7%	40.1%	24.7%	7.7%	2.9%	7	35%
8	0.5%	0.5%	0.7%	1.3%	2.6%	5.6%	15.8%	43.5%	23.1%	6.5%	8	30%
9	0.4%	0.2%	0.5%	0.7%	1.7%	3.0%	6.9%	17.3%	48.2%	21.0%	9	21%
10	0.4%	0.2%	0.3%	0.6%	1.0%	1.8%	3.6%	8.1%	19.6%	64.4%	10	0%

Ath. Allar konur á aldrinum 25-64 ára sem töldu fram til skatts

Mismunur á efnahagslegum hreyfanleika karla og kvenna er sýndur í töflu 9.4. Míunus-formerki þýðir að konur eru líklegri til þess að hækka eða lækka og jákvætt formerki bendir til þess að karlar séu líklegri til þess að hækka eða lækka. Í ljós kemur sem fyrr að töluvert mikill munur er á hreyfanleika karla og kvenna á milli árána 1989–90.

Tafla 9.3 Efnahagslegur hreyfanleiki karla

Færsla frá 1989 til 1990												Líkur á að	Líkur á að
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	lækka	hækka
1	78.8%	15.3%	2.6%	1.4%	0.6%	0.5%	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%	1	21%	0%
2	17.0%	53.1%	19.7%	5.2%	2.2%	1.1%	0.8%	0.3%	0.3%	0.2%	2	30%	17%
3	4.1%	22.5%	42.4%	20.2%	5.4%	2.5%	1.2%	0.8%	0.5%	0.5%	3	31%	27%
4	2.2%	7.5%	22.2%	37.6%	18.8%	5.7%	3.0%	1.4%	0.8%	0.8%	4	31%	36%
5	1.6%	3.9%	9.2%	21.0%	36.2%	17.2%	5.7%	2.7%	1.5%	1.2%	5	28%	39%
6	1.2%	2.7%	5.3%	9.0%	20.3%	33.2%	16.1%	6.4%	3.1%	2.6%	6	28%	39%
7	0.9%	1.8%	3.5%	5.9%	9.9%	19.7%	30.4%	16.6%	7.6%	3.8%	7	28%	42%
8	0.7%	1.8%	3.4%	5.1%	7.7%	11.0%	16.1%	32.0%	15.8%	6.6%	8	22%	46%
9	0.7%	0.9%	2.3%	3.6%	4.9%	7.8%	9.9%	18.0%	35.1%	16.6%	9	17%	48%
10	0.9%	1.7%	3.1%	2.8%	5.2%	5.7%	7.7%	11.0%	16.2%	45.7%	10	0%	54%

Færsla frá 1994 til 1995												Líkur á að	Líkur á að
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	lækka	hækka
1	81.4%	12.6%	2.5%	1.3%	0.7%	0.5%	0.4%	0.3%	0.1%	0.2%	1	19%	0%
2	15.6%	59.6%	16.1%	3.8%	2.1%	1.2%	0.6%	0.5%	0.4%	0.2%	2	25%	16%
3	3.3%	21.3%	48.3%	15.9%	4.9%	2.6%	1.4%	0.9%	0.8%	0.7%	3	27%	25%
4	2.1%	6.2%	21.7%	41.1%	16.8%	5.6%	2.8%	1.9%	1.1%	0.7%	4	29%	35%
5	1.4%	2.9%	7.5%	23.0%	36.6%	14.9%	6.3%	3.8%	2.1%	1.3%	5	29%	38%
6	1.2%	2.9%	4.1%	8.4%	21.5%	33.6%	13.6%	7.6%	4.6%	2.7%	6	28%	38%
7	0.8%	1.6%	3.4%	5.3%	9.8%	19.9%	30.7%	15.7%	8.5%	4.4%	7	29%	41%
8	0.9%	1.8%	2.5%	4.0%	5.5%	10.1%	17.5%	32.4%	18.2%	7.2%	8	25%	42%
9	0.8%	0.9%	1.9%	3.1%	4.3%	6.2%	8.9%	17.0%	41.9%	15.0%	9	15%	43%
10	0.7%	1.5%	1.6%	2.2%	3.3%	5.8%	8.2%	9.9%	18.7%	48.1%	10	0%	52%

Færsla frá 1999 til 2000												Líkur á að	Líkur á að
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	lækka	hækka
1	73.9%	17.2%	3.5%	1.7%	1.0%	0.9%	0.7%	0.4%	0.4%	0.4%	1	26%	0%
2	18.5%	50.7%	20.1%	4.7%	2.3%	1.3%	0.9%	0.6%	0.5%	0.4%	2	31%	19%
3	4.4%	19.7%	42.8%	22.0%	5.1%	2.8%	1.4%	0.8%	0.5%	0.4%	3	33%	24%
4	2.4%	7.1%	20.4%	37.5%	20.2%	5.8%	3.3%	1.6%	1.0%	0.6%	4	33%	34%
5	1.9%	3.9%	8.6%	19.7%	34.2%	19.6%	6.3%	2.8%	1.7%	1.2%	5	32%	37%
6	1.4%	2.9%	4.7%	9.1%	18.9%	33.8%	18.3%	5.9%	3.3%	1.8%	6	29%	37%
7	1.2%	2.6%	3.3%	4.7%	9.6%	19.4%	31.8%	16.6%	6.3%	4.5%	7	27%	41%
8	1.4%	1.7%	2.3%	3.8%	5.4%	10.3%	17.6%	30.7%	19.5%	7.3%	8	27%	42%
9	1.3%	1.5%	2.3%	2.4%	4.0%	5.8%	8.9%	16.3%	37.4%	20.2%	9	20%	42%
10	1.0%	1.2%	1.6%	2.5%	3.7%	3.8%	5.7%	9.5%	16.6%	54.4%	10	0%	46%

Ath. Allir karlar á aldrinum 25-64 ára sem töldu fram til skatts

Taflan hefur að geyma margvíslegar áhugaverðar niðurstöður:

- Karlar eru mun líklegri til þess að hækka um tekjuprep, bæði þegar borin eru saman einstök ár og einnig yfir allt tímabilið. Munurinn er allverulegur. Þannig munar 6,1% á líkunum á því að karlar og konur hækki sig úr næsthæsta í hæsta tekjuprep yfir allt tímabilið og sambærilegur munur er á bilinu 6–7% fyrir einstök ár.

Tafla 9.4 Mismunur á efnahagslegum hreyfanleika karla og kvenna

Tíund	Færsla 1989-1990			Færsla 1994-1995			Færsla 1999-2000			Færsla 1988-2000		
	Líkur á að			Líkur á að			Líkur á að			Líkur á að		
	Líkur á lækkun	standa í stað	Líkur á hækkun	Líkur á lækkun	standa í stað	Líkur á hækkun	Líkur á lækkun	standa í stað	Líkur á hækkun	Líkur á lækkun	standa í stað	Líkur á hækkun
1	-19%	19.1%	0.0%	-14.3%	14.3%	0.0%	-18.1%	18.1%	0.0%	-14.6%	14.6%	0.0%
2	-10%	2.6%	7.4%	-12.4%	5.3%	7.1%	-9.0%	3.1%	5.9%	-7.6%	1.5%	6.1%
3	-7%	-3.2%	10.4%	-9.1%	-0.4%	9.6%	-6.9%	0.6%	6.3%	-9.3%	1.3%	8.0%
4	-4%	-5.1%	12.6%	-4.9%	-4.0%	10.3%	-9.1%	-0.9%	11.2%	-12.0%	1.4%	13.5%
5	-7%	-5.6%	14.4%	-4.4%	-5.9%	11.8%	-7.9%	-3.3%	12.2%	-12.4%	-1.1%	17.1%
6	-6%	-8.2%	14.4%	-2.8%	-9.0%	11.8%	-7.4%	-4.7%	12.2%	-14.4%	-2.7%	17.1%
7	-3%	-13.4%	16.5%	1.8%	-13.4%	11.6%	-7.9%	-8.3%	16.1%	-9.2%	-5.3%	14.5%
8	-4%	-13.0%	16.9%	2.0%	-11.8%	9.9%	-2.8%	-12.8%	15.6%	-3.2%	-5.8%	9.0%
9	-2%	-14.7%	16.9%	-3.3%	-5.5%	8.7%	-0.8%	-10.8%	11.6%	-2.2%	-6.9%	9.1%
10	0%	-17.5%	17.5%	0.0%	-14.9%	14.9%	0.0%	-10.0%	10.0%	0.0%	-13.5%	13.5%

- Konur eru mun líklegri til þess að lækka um tekjuþrep. Þetta á bæði við um einstök ár og einnig allt tímabilið. Kona í efsta tekjuþrepi er ekki nærri því eins föst í sessi og karl í sama þrepi: Það eru 14,6% meiri líkur á því að hún detti niður um eitt tekjuþrep á öllu tímabilinu og sambærilegar tölur fyrir góðæri (1989–90 eða 1999–2000) eru á bilinu 18–19% og á krepputímum (1994–95) eru líkurnar 14,3%.
- Karlar eru líklegri til þess að halda stöðu sinni í efstu tekjuþrepunum. Þetta á einkum við um efsta tekjuþrepið. Þannig munar 14,6% á kynjunum yfir allt tímabilið, 19,3% fyrir 1989–90, 14,3% fyrir tímabilið 1994–95 og 18,1% fyrir tímabilið 1999–2000.
- Konur eru líklegri til þess að festast í neðstu tekjuþrepunum. Því lægra sem tekjuþrepið er, þeim mun meiri líkur eru á því að konur haldist í viðkomandi þrepi. Munurinn er þannig 13,5% fyrir lægsta tekjuþrepið.

Mikilvægt er að hafa í huga að konur eru í mun meira mæli í hlutastörfum en karlar. Árið 2000 var um 40% kvenna á aldrinum 25 til 64 ára í hlutastarfi, en aðeins um 6% karla (sjá Tryggva Þór Herbertsson, 2001). Slíkt veldur því að þær eru líklegri til þess að staðna í lægri tekjuþrepum og ekki eins líklegar til að hækka sig um þrep. Þess vegna eru þær niðurstöður sem hér hafa fengist ekki altæk sönnun þess að konur eigi erfiðara uppdráttar á vinnumarkaði.

Í ljós kemur að kynjamunurinn er heldur minni árin 1999–2000 heldur en hann var árin 1988–89. Þannig eru konur ekki eins líklegar til þess að staðna í neðstu tekjuþrepunum á síðara tímabilinu í samanburði við karla, líklegri til þess að færast ofar í tekjudreifingunni og síður líklegar til þess að færast neðar. Þessi niðurstaða getur bent til þess að innstreymi vel menntaðra ungra kvenna á vinnumarkað hafi haft töluverð áhrif á hreyfanleika kvenna á síðustu árum.

9.2 Hvað skýrir kynjamismuninn?

Hér hefur verið borinn saman efnahagslegur hreyfanleiki karla og kvenna. Athyglisvert er að velta fyrir sér hugsanlegum orsökum þess að karlar virðast hafa töluvert meiri hreyfanleika á vinnumarkaði.

Nýlegar rannsóknir í Bretlandi sýna að konur hafa sömu möguleika á stöðuhækkun og karlar (sjá Booth, Francesconi og Frank, 2000). Hins vegar kemur í ljós að stöðuhækkunin felur í sér mun minni launahækkun fyrir þær. Þannig leiddi stöðuhækkun meðal karla til rúmlega 20% hærri launa, en meðal kvenna var launahækkunin aðeins tæplega 10%. Því virðist vera að þótt konur njóti jafnréttis í stöðuhækkunum þá hækki laun þeirra hægar frá einu ári til annars en laun karla. Sambærilegar rannsóknir í Bandaríkjunum hafa sýnt svipaðar niðurstöður. McCue (1996) komst að þeirri niðurstöðu að einhleypar konur hefðu svipaða möguleika á stöðuhækkun og karlmenn en hins vegar hefðu giftar konur minni möguleika á launahækkun. Ýmsar kenningar hafa verið settar fram til þess að útskýra þetta fyrirbrigði:

- Ein tilgátan er sú að konur hafi fleiri skyldum að gegna utan vinnumarkaðar (Lazear og Rosen, 1990) og er þá einkum átt við barneignir. Ef konur vilja eignast börn og annast þau fremur en að einbeita sér að starfi er líklegt að hegðun þeirra á vinnustað verði að ýmsu leyti ólík hegðun karla. Þannig er mögulegt að þeim sé ekki eins annt um að auka við mannauð sinn með því að sækja námskeið eða afla sér þekkingar á óformlegan hátt. Ef þessi er raunin kemur þetta væntanlega fram í hægari framgangi launa. Gallinn á þessari skýringu er þó sá að konur ættu þá að eiga erfiðara um vik að fá stöðuhækkanir en sú virðist ekki vera raunin í þeim könnunum sem gerðar hafa verið.
- Önnur tilgátan er sú að konur hafi takmarkaðri möguleika á vinnumarkaði vegna þess að barneignir dragi úr möguleikum þeirra til að flytjast á milli fyrirtækja og landshluta. Þannig sé þeim erfiðara um vik að flytjast um set með börn á framfæri sínu. Ef svo er þá geta vinnuveitendur komist upp með að greiða þeim lægri laun án þess að óttast að þær leiti í annað starf. Sú spurning hlýtur samt að vakna af hverju svipuð áhrif komi ekki fram hjá kvæntum körlum. Við þessu liggur ekkert augljóst svar en líklegt að sá aðili sem hefur hærri tekjur ráði meiru um búsetu og búferlaflutninga.
- Þriðja tilgátan er sú að konur ílengist ekki jafnlengi í hverju starfi og karlar af ýmsum ástæðum. Barneignir kalla á tímabundin frí og barnauppeldi krefst tíma og krafta sem annars gætu farið í störf á vinnumarkaði. Af þessum sökum er líklegt að vinnuveitendur vilji ekki fjárfesta jafn miklu í þjálfun og starfsframa kvenfólks. Afleiðingin er þá hægari hækkun á launum kvenna.
- Fjórdða tilgátan er sú að konur hafi takmarkaðri möguleika á vinnumarkaði vegna þess að þeim sé mismunað án þess að nein skynsamleg rök liggi að baki. Þannig geta vinnustaðir þar sem karlar eru í meirihluta lagst gegn konum, bæði hvað varðar starfsumsóknir, stöðuhækkanir og launaframgang. Ef reyndin er þessi hafa

konur mun færri valkosti en karlar og atvinnurekendur komast þá upp með að greiða þeim lægri laun en ella.

- Síðasta tilgátan er kannski sú sem gæti talist mest gamaldags. Gefum okkur að eiginmaður hafi hærri laun en eiginkona í upphafi hjúskapar, kannski vegna þess að hann hafi valið sér menntun sem líkleg var til þess að gefa hærri tekjur. Hjúskapur hefur þá mismunandi áhrif á aðilana tvo. Konan giftist manni sem hefur hærri tekjur sem þá dregur úr nauðsyn þess að hún vinni úti. Konan getur þá frekar leyft sér að slaka á í starfsframa, huga að barneignum, fara stöku sinnum fyrr af vinnustað vegna barnauppeldis og, síðast en ekki síst, framgangur hennar í starfi skiptir ekki eins miklu máli og áður. Áhrif á karlinn eru þveröfug. Hann giftist konu sem hefur lægri tekjur og við það lækka ráðstöfunartekjur hans. Barneignir auka enn á nauðsyn þess að hann keppist við á vinnumarkaði að hámarka laun sín. Ef nú konan slakar á í starfsframa og beinir kröftum sínum á aðrar brautir þá eykst enn nauðsyn þess að karlinn standi sig í starfi, fái stöðuhækkanir og launaframgang. Og því fleiri sem börnin verða, þeim mun meiri þrýstingur verður á hann. Auðvitað mætti segja sömu sögu með öfugum formerkjum. Þannig er ekkert sem segir að karlinn þurfi endilega að hafa hærri tekjur í upphafi hjúskapar. Hins vegar virðist þessi vera raunin í allmörgum tilvikum.

Erfitt er að prófa þessar tilgátur með gögnum þeim sem hér hafa verið notuð. Hins vegar er áhugavert að kanna hvort kynjamismunurinn sé staðbundinn, þ.e.a.s. hvort það mynstur sem hér hefur komið fram sé sterkara í einum landshluta en öðrum. Næst verður því vikið að áhrifum búsetu á hreyfanleika og þá einkanlega hvort einhver munur sé á hreyfanleika kynjanna á landsbyggðinni samanborið við höfuðborgarsvæðið.

Tafla 9.5 Mismunur á efnahagslegum hreyfanleika kynjanna eftir búsetu, 1988-2000

Tíund	Landsbyggðin			Höfuðborgarsvæðið		
	Líkur á lækkun	Líkur á að standa í stað	Líkur á hækkun	Líkur á lækkun	Líkur á að standa í stað	Líkur á hækkun
1	-14%	14.2%	0.0%	-29.1%	29.1%	0.0%
2	-14%	6.5%	7.8%	-22.2%	10.8%	11.4%
3	-13%	3.9%	9.4%	-18.0%	3.7%	14.2%
4	-16%	3.8%	16.4%	-8.8%	-5.2%	9.8%
5	-18%	1.2%	19.1%	-5.7%	-4.1%	8.9%
6	-18%	-1.6%	19.1%	-3.9%	-5.0%	8.9%
7	-12%	-5.0%	17.4%	-2.0%	-7.8%	9.7%
8	-2%	-5.4%	7.8%	-4.8%	-7.7%	12.5%
9	2%	-5.5%	3.6%	-10.3%	-11.4%	21.7%
10	0%	-13.2%	13.2%	0.0%	-38.1%	38.1%

Tafla 9.5 sýnir mismun á efnahagslegum hreyfanleika kynjanna eftir búsetu 1988–2000. Tekjuþröskuldarnir eru hinir sömu og áður en nú er hugað að hreyfanleika karla og kvenna á höfuðborgarsvæðinu, annars vegar, og á landsbyggðinni, hins vegar. Niðurstöðurnar eru athyglisverðar:

- Karlar í efstu tekjuþrepum á höfuðborgarsvæðinu eru líklegri til þess að viðhalda stöðu sinni en kynbræður þeirra á landsbyggðinni. Þetta á við um efstu tvö tekjuþrepin.
- Konur í neðstu tekjuþrepum á höfuðborgarsvæðinu eru líklegri til þess að haldast í viðkomandi tekjuþrepum en kynsystur þeirra á landsbyggðinni. Þetta á sérstaklega við um neðstu tvö þrepin en í raun einnig næstu fimm þrep þar fyrir ofan.

Hér kemur sama mynstur fram á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni en það er sterkara á höfuðborgarsvæðinu. Einnig kemur í ljós að konur eru líklegri til þess að haldast í tekjuþrepi fjögur og fimm á höfuðborgarsvæðinu en karlar aftur á móti á landsbyggðinni. En hér er sagan ekki öll sögð. Áður hefur komið fram að karlar eru líklegri til þess að færast upp á við innan tekjudreifingarinnar og konur líklegri til þess að færast niður á við. Við samanburð landshluta kemur nú eftirfarandi í ljós:

- Á höfuðborgarsvæðinu er kynjamismunurinn hvað varðar færslu upp á við mestur í neðstu og efstu þrepum tekjudreifingarinnar. Karlar í efstu og neðstu þrepunum hafa meira forskot á kvenfólk en þeir sem eru um miðbik dreifingarinnar. Hið sama á ekki við um miðbik dreifingarinnar. Karlar í tekjuþrepum 4–7 höfðu minna forskot á konur á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni. Einnig kemur í ljós að forskot karla á landsbyggðinni var mest um miðbik dreifingarinnar, meira en í efstu og neðstu tekjuþrepunum. Þetta er alveg gagnstætt við það sem kom í ljós á höfuðborgarsvæðinu.
- Svipað mynstur kemur fram hvað varðar flutning niður á við í dreifingunni. Konur standa hlutfallslega verr að vígi á höfuðborgarsvæðinu í efstu þremur og neðstu þremur tekjuþrepunum, það eru meiri líkur á að þær falli niður um tekjuþrep. Í tekjuþrepum 4–7 kemur hins vegar í ljós að kynsystur þeirra á landsbyggðinni standa hlutfallslega verr að vígi.

Þannig hafa karlar í efstu og neðstu tekjuþrepunum meira forskot á kvenþjóðina á höfuðborgarsvæðinu en þeir karlar sem eru um miðbik dreifingarinnar hafa hins vegar heldur minna forskot á hana.

Sennileg skýring þess mismunar sem kemur fram á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu er sú að atvinnuvegir eru um margt frábrugðnir. Þannig er sjávarútvegur tiltölulega mikilvægari á landsbyggðinni. Tekjur í útgerð eru mun sveiflukenndari en tekjur á landi en vel launaðir karlar eru þar í miklum meirihluta. Þannig verður kannski veraldargengið valdara á meðal karla í hæstu tekjuþrepum úti á landi. Ef nú konur vinna fremur í fiskvinnslu úti á landi við verri kjör þá er hér fundin hugsanleg skýring þess að þær eiga erfiðara um vik að bæta (hlutfallsleg) kjör sín úti á landi.

Höfuðborgarsvæðið hefur einkum þrenns konar sérstöðu í samanburði við landsbyggðina. Í fyrsta lagi er þjónusta mikilvægasta atvinnugreinin og frumframleiðslugreinarnar ekki vinnuaflsfrekar. Í öðru lagi er þéttbýli meira en gerist úti á landi. Í þriðja lagi er atvinnulíf fjölbreytilegra og jafnframt lagskiptara á Reykjavíkursvæðinu og tekjumunur ívið meiri (sjá töflu 8.1 í 8. kafla) Af þessum sökum ná tekjuhóparnir yfir styttra tekjubil og hægara er að fara á milli þeirra. Ein afleiðing þessa gæti verið sú að líklegra sé að fólki á höfuðborgarsvæðinu sé skipað á sinn tekjubás í samræmi við menntun og sérhæfingu og tekjuflökts muni ekki gæta að miklu marki eftir það. Aftur á móti er slík lagskipting lausari í reipunum úti á landi, m.a. vegna þess að sérhæfing er minni og því minni munur á tekjumöguleikum fólks.

Til þess að kanna enn frekar orsakir kynjamismunarins var efnahagslegur hreyfanleiki reiknaður sérstaklega fyrir yngri árgangana. Þegar efnahagslegur hreyfanleiki er reiknaður fyrir karla og konur sem voru á aldrinum 25-35 ára árið 1988 kemur í ljós að kynjamismunurinn er enn meiri en fram kemur í töflu 9.4. Þannig eru 13% meiri líkur á því að karl í þessum hópi rífi sig upp úr neðsta tekjuþrepinu á árunum 1988-2000, sambærilegar líkur eru 17% fyrir næstneðsta þrepið og 9% fyrir næstefsta þrepið. Það eru einnig 11% meiri líkur á því að kona í efsta tekjuþrepi árið 1988 falli neðar í tekjustigann.

Þessar niðurstöður kunna að koma nokkuð á óvart í ljósi þess að ungar konur eru að meðaltali betur menntaðar en hinar eldri sem ætti að koma þeim til góða á vinnumarkaði. Hins vegar er jafnljóst að það eru einmitt þessir yngri árgangar sem voru á barneignaraldri árin 1988-2000. Af þessum sökum túlkum við niðurstöðurnar á þann veg að þær styðji tilgátur okkar um neikvæð áhrif barneigna kvenna á efnahagslegan hreyfanleika þeirra.

Hins vegar benda niðurstöðurnar ekki endilega til sérstakrar mismununar eða misréttis á vinnumarkaði. Afar ólíklegt er að slíkt misrétti bitni fremur á ungum konum en hinum eldri. Launamunur kynjanna á þannig að öllum líkindum rætur að rekja til samspils hagfræði og lýðfræði sem þarfnast frekari athugunar við. Ekki er ljóst af gögnunum hvort það eru fjarvistar í kjölfar barneigna eða barnauppeldi, svo dæmi séu tekin, sem valda mismun efnahagslegs hreyfanleika.

Það má því færa rök að því að sá sterki kynjamismunur sem hér hefur komið fram eigi rót sína að rekja til margra þátta. Þannig er líklegt að launakerfi og innra skipulag fyrirtækja í þjónustugeiranum sé í veigamiklum atriðum frábrugðið því sem gerist í frumvinnslugeiranum. Mismunurinn getur komið fram í eftirspurn fyrirtækja eftir menntuðu starfsfólki, framgangi og mannauðsmyndun í starfi, mikilvægi samfellds starfsferils og mikilvægi framleiðslukeðja þar sem framleiðsla hvers starfsmanns getur byggst á því sem aðrir afkasta. Hér eru einungis settar fram lauslegar tilgátur á ferð sem verðskulda frekari rannsóknir. Við hyggjum nú nánar að beinum áhrifum búsetu.

Tafla 9.6 Efnahagslegur hreyfanleiki á landsbyggðinni, bæði kyn

Færsla frá 1989 til 1990											Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	
1	78.4%	15.5%	2.7%	1.7%	0.7%	0.3%	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%	1	22%
2	18.1%	50.2%	20.9%	5.7%	2.4%	1.1%	0.8%	0.2%	0.4%	0.2%	2	32%
3	4.2%	20.0%	42.3%	22.2%	5.8%	2.5%	1.3%	0.8%	0.6%	0.4%	3	34%
4	1.8%	6.7%	19.1%	39.7%	20.2%	6.0%	3.1%	1.7%	0.8%	0.8%	4	33%
5	1.1%	2.8%	6.9%	18.1%	38.9%	20.3%	6.8%	2.8%	1.4%	0.9%	5	32%
6	0.6%	1.3%	2.7%	6.2%	17.3%	37.6%	21.5%	7.2%	3.7%	1.9%	6	34%
7	0.2%	0.4%	1.2%	3.2%	5.7%	17.2%	39.9%	21.9%	7.6%	2.8%	7	32%
8	0.3%	0.4%	0.9%	1.9%	3.6%	7.7%	17.2%	42.0%	20.2%	5.9%	8	26%
9	0.1%	0.2%	0.5%	0.7%	1.8%	3.9%	7.2%	19.5%	48.7%	17.5%	9	18%
10	0.1%	0.3%	0.5%	0.6%	1.4%	2.2%	3.5%	7.9%	21.8%	61.5%	10	0%

Færsla frá 1994 til 1995											Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	
1	80.4%	13.3%	2.7%	1.6%	0.7%	0.5%	0.4%	0.2%	0.1%	0.2%	1	20%
2	16.0%	55.6%	17.7%	4.9%	2.6%	1.4%	0.9%	0.3%	0.4%	0.2%	2	28%
3	3.6%	19.3%	46.9%	17.7%	5.7%	2.8%	1.6%	0.9%	0.8%	0.6%	3	30%
4	2.0%	4.7%	18.9%	42.7%	18.7%	5.9%	3.5%	2.1%	1.0%	0.5%	4	32%
5	0.8%	1.5%	5.6%	21.0%	38.9%	17.7%	6.8%	3.9%	2.5%	1.1%	5	32%
6	0.6%	1.3%	2.3%	5.5%	18.0%	39.0%	18.1%	8.7%	4.8%	1.7%	6	33%
7	0.4%	0.6%	1.6%	2.3%	6.1%	18.6%	41.4%	17.3%	8.1%	3.5%	7	29%
8	0.3%	0.5%	0.8%	1.4%	2.9%	7.3%	19.1%	41.1%	19.8%	6.6%	8	26%
9	0.2%	0.2%	0.6%	0.9%	1.6%	3.1%	7.4%	18.7%	50.1%	17.2%	9	17%
10	0.2%	0.2%	0.5%	0.6%	1.0%	2.3%	4.5%	7.4%	19.3%	64.1%	10	0%

Færsla frá 1999 til 2000											Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	
1	67.6%	21.2%	4.4%	2.1%	1.2%	1.0%	0.9%	0.6%	0.7%	0.4%	1	32%
2	13.9%	49.0%	23.4%	6.3%	3.0%	1.5%	1.0%	0.9%	0.6%	0.4%	2	37%
3	3.6%	16.2%	42.3%	25.1%	6.3%	3.1%	1.6%	0.6%	0.6%	0.5%	3	38%
4	1.9%	5.2%	17.2%	37.0%	24.2%	7.5%	3.6%	1.5%	1.1%	0.7%	4	39%
5	1.2%	2.2%	5.9%	15.7%	37.1%	24.9%	7.5%	3.2%	1.6%	0.8%	5	38%
6	0.5%	1.4%	3.0%	5.5%	15.8%	36.7%	25.2%	6.8%	3.5%	1.6%	6	37%
7	0.3%	0.8%	1.5%	2.5%	5.9%	14.9%	38.5%	25.2%	6.9%	3.5%	7	36%
8	0.5%	0.6%	0.8%	1.3%	2.2%	5.6%	15.9%	42.9%	24.0%	6.3%	8	30%
9	0.5%	0.4%	0.6%	0.6%	1.5%	2.8%	6.0%	16.6%	48.9%	22.1%	9	22%
10	0.3%	0.2%	0.4%	0.6%	0.9%	1.4%	2.8%	7.0%	19.0%	67.4%	10	0%

Færsla frá 1988 til 2000											Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	
1	43.8%	22.6%	11.1%	6.5%	4.7%	4.0%	2.7%	1.9%	1.1%	1.6%	1	56%
2	17.5%	24.2%	19.3%	13.8%	8.8%	6.4%	4.2%	2.3%	1.9%	1.7%	2	58%
3	9.1%	16.3%	19.8%	17.3%	13.5%	9.2%	5.8%	3.8%	3.1%	2.1%	3	55%
4	5.8%	10.0%	14.6%	16.1%	16.3%	13.7%	10.2%	5.6%	4.7%	2.9%	4	53%
5	4.0%	7.1%	9.5%	12.0%	16.2%	16.4%	13.5%	9.4%	7.3%	4.7%	5	51%
6	2.8%	4.4%	5.9%	7.7%	11.8%	14.9%	16.5%	16.6%	12.6%	6.8%	6	53%
7	2.4%	3.1%	4.1%	6.0%	7.7%	11.5%	16.8%	20.1%	16.6%	11.8%	7	48%
8	2.1%	2.1%	3.3%	5.0%	6.6%	8.2%	14.1%	17.1%	22.2%	19.3%	8	41%
9	1.7%	2.2%	2.3%	4.1%	5.1%	8.6%	11.5%	18.3%	21.9%	24.4%	9	24%
10	2.2%	2.7%	2.9%	4.1%	4.5%	7.7%	11.3%	17.2%	21.0%	26.4%	10	0%

Ath. Allir framtöljendur á aldrinum 25-64 ára

Tafla 9.7 Efnahagslegur hreyfanleiki á höfuðborgarsvæðinu, bæði kyn

Færsla frá 1989 til 1990											Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	
1	77.7%	15.9%	2.7%	1.4%	0.7%	0.7%	0.3%	0.2%	0.1%	0.3%	1	22%
2	15.0%	54.5%	20.5%	5.0%	2.4%	1.1%	0.8%	0.3%	0.2%	0.3%	2	31%
3	3.0%	21.4%	43.6%	20.8%	5.7%	2.6%	1.2%	0.9%	0.5%	0.5%	3	32%
4	1.5%	6.0%	22.0%	39.1%	19.6%	6.0%	2.8%	1.6%	0.9%	0.6%	4	31%
5	1.0%	2.6%	6.8%	20.1%	38.8%	19.1%	5.9%	3.0%	1.6%	1.2%	5	31%
6	0.5%	1.4%	3.4%	6.8%	19.5%	38.4%	18.1%	6.1%	3.5%	2.3%	6	30%
7	0.4%	0.9%	2.0%	3.1%	7.4%	18.0%	39.8%	17.5%	6.9%	3.9%	7	28%
8	0.2%	0.8%	1.4%	2.4%	3.9%	7.7%	18.0%	41.4%	17.5%	6.8%	8	24%
9	0.2%	0.4%	0.7%	1.6%	2.7%	4.3%	7.8%	17.9%	45.1%	19.4%	9	19%
10	0.2%	0.5%	0.9%	1.2%	1.9%	3.1%	4.5%	9.0%	19.6%	59.2%	10	0%

Færsla frá 1994 til 1995											Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	
1	80.9%	12.8%	2.5%	1.2%	0.9%	0.5%	0.3%	0.4%	0.2%	0.2%	1	19%
2	13.6%	60.5%	17.4%	3.8%	1.8%	1.0%	0.5%	0.6%	0.4%	0.4%	2	26%
3	2.1%	19.3%	49.3%	17.9%	5.1%	2.6%	1.5%	0.9%	0.7%	0.7%	3	29%
4	1.2%	5.1%	20.8%	42.5%	17.6%	5.9%	2.7%	2.1%	1.2%	0.7%	4	30%
5	0.8%	2.2%	6.1%	21.4%	39.9%	15.3%	6.5%	4.0%	2.5%	1.3%	5	30%
6	0.6%	1.5%	2.7%	6.6%	22.3%	38.7%	14.3%	6.5%	4.2%	2.7%	6	28%
7	0.3%	0.7%	1.8%	3.7%	7.7%	21.4%	38.4%	15.0%	6.7%	4.4%	7	26%
8	0.3%	0.9%	1.3%	2.7%	3.7%	8.2%	20.6%	40.5%	15.0%	6.9%	8	22%
9	0.3%	0.5%	1.0%	2.1%	3.3%	5.1%	8.4%	20.4%	41.5%	17.4%	9	17%
10	0.2%	0.7%	0.8%	1.4%	2.2%	3.8%	6.0%	9.7%	19.7%	55.6%	10	0%

Færsla frá 1999 til 2000											Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	
1	74.0%	15.8%	3.3%	1.9%	1.3%	1.2%	0.9%	0.5%	0.6%	0.6%	1	26%
2	19.0%	50.6%	19.8%	4.5%	2.2%	1.4%	0.9%	0.5%	0.5%	0.5%	2	30%
3	4.2%	19.3%	42.8%	22.0%	5.7%	2.6%	1.6%	0.9%	0.5%	0.4%	3	34%
4	2.0%	6.4%	18.7%	38.3%	21.5%	6.5%	3.3%	1.8%	0.8%	0.8%	4	35%
5	1.6%	3.1%	7.1%	19.3%	35.1%	21.1%	6.8%	2.9%	1.6%	1.4%	5	34%
6	1.1%	2.2%	3.3%	7.4%	18.3%	36.3%	19.6%	6.6%	3.3%	1.9%	6	31%
7	1.0%	1.6%	2.2%	3.4%	7.6%	17.3%	36.3%	19.6%	7.4%	3.5%	7	30%
8	0.9%	1.0%	1.4%	2.5%	4.3%	7.9%	16.6%	37.8%	20.7%	7.1%	8	28%
9	0.8%	0.7%	1.4%	1.6%	3.1%	4.6%	8.7%	17.4%	41.9%	19.6%	9	20%
10	0.7%	0.7%	0.8%	1.5%	2.4%	3.1%	5.3%	9.8%	18.6%	57.2%	10	0%

Færsla frá 1988 til 2000											Líkur á að lækka	Líkur á að hækka
Tíund	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tíund	
1	54.9%	18.6%	9.2%	5.2%	2.9%	2.3%	2.2%	1.8%	1.3%	1.7%	1	45%
2	23.4%	25.1%	18.6%	12.3%	7.5%	4.4%	3.1%	2.0%	2.0%	1.8%	2	52%
3	13.1%	18.2%	19.9%	16.1%	12.2%	7.3%	4.6%	3.3%	2.9%	2.4%	3	49%
4	7.0%	12.7%	16.1%	16.7%	15.2%	12.7%	7.7%	4.7%	4.3%	2.9%	4	47%
5	5.9%	8.3%	12.1%	14.9%	15.5%	15.8%	10.7%	7.5%	4.5%	4.7%	5	43%
6	4.7%	6.9%	8.0%	11.1%	12.7%	14.9%	15.2%	12.2%	8.1%	6.3%	6	42%
7	4.1%	5.2%	7.0%	9.3%	10.6%	13.1%	15.3%	15.6%	11.6%	8.2%	7	35%
8	4.3%	5.0%	5.4%	6.7%	10.2%	10.7%	13.5%	16.2%	15.6%	12.4%	8	28%
9	4.3%	4.4%	4.7%	6.2%	7.3%	9.9%	12.4%	16.7%	18.2%	15.8%	9	16%
10	5.5%	5.6%	5.9%	6.9%	7.7%	9.4%	11.7%	12.5%	14.3%	20.5%	10	0%

Ath. Allir framteljendur á aldrinum 25-64 ára

9.3 Áhrif búsetu

Hér að ofan var hugað að áhrifum búsetu á kynjamismuninn. Nú verður vikið að beinum áhrifum búsetu á efnahagslegan hreyfanleika, óháð kynferði. Í töflum 9.6 og 9.7 er efnahagslegur hreyfanleiki mældur með tilliti til búsetu og með sömu aðferðum og að framan. Enn sem fyrr mælum við efnahagslegan hreyfanleika á tímum góðæris 1988–89, kreppu 1994–95 og nýliðsins góðæris 1999–2000.

Það kemur á óvart hversu lítill munur er á efnahagslegum hreyfanleika á milli landsbyggðar og höfuðborgarsvæðis. Þannig eru tölurnar í bláu reitunum mjög svipaðar, þ.e.a.s. líkurnar á því að einstaklingur haldist í sama tekjuhópi á milli ára eru svipaðar á landsbyggðinni og á höfuðborgarsvæðinu. Einnig eru líkur á hækkun og lækkun mjög svipaðar. Það kemur þó einn skýr munur í ljós:

Auðveldara er að festast í neðstu tekjuprepunum á landsbyggðinni. Þannig er auðveldara að vinna sig upp úr neðstu þrepunum á höfuðborgarsvæðinu: Líkurnar á því að færast upp á við úr þessum tveimur tíundum eru hærri á höfuðborgarsvæðinu.

Tafla 9.8 sýnir mismun á efnahagslegum hreyfanleika á landsbyggðinni og á höfuðborgarsvæðinu (á svipaðan hátt og tafla 9.5 sýndi mismun kynjanna) fyrir grunntímabilin þrjú; 1989–90, 1994–95 og 1999–2000, og einnig fyrir allt tímabilið. Neikvæð tala segir okkur að líkur séu meiri á landsbyggðinni.

Tafla 9.8 Mismunur á efnahagslegum hreyfanleika á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu

Tíund	Færsla 1989-1990			Færsla 1994-1995			Færsla 1999-2000			Færsla 1988-2000		
	Líkur á að		Líkur á hækkun	Líkur á að		Líkur á hækkun	Líkur á að		Líkur á hækkun	Líkur á að		Líkur á hækkun
	Líkur á	standa í		Líkur á	standa í		Líkur á	standa í		Líkur á	standa í	
	lækkun	stað		lækkun	stað		lækkun	stað		lækkun	stað	
1	1%	-0.6%	0.0%	-0.4%	0.4%	0.0%	-6.5%	6.5%	0.0%	-11.1%	11.1%	0.0%
2	-1%	4.3%	-3.1%	-2.4%	4.8%	-2.4%	-6.8%	1.6%	5.1%	-6.8%	0.9%	5.9%
3	-1%	1.3%	0.2%	-0.9%	2.4%	-1.5%	-4.1%	0.5%	3.6%	-6.0%	0.1%	5.9%
4	-1%	-0.7%	1.7%	-1.4%	-0.2%	1.5%	-4.2%	1.3%	6.2%	-6.0%	0.6%	8.6%
5	-1%	-0.2%	3.5%	-2.5%	1.0%	5.9%	-4.1%	-2.0%	6.1%	-8.0%	-0.7%	10.7%
6	-4%	0.8%	3.5%	-5.6%	-0.4%	5.9%	-5.7%	-0.4%	6.1%	-10.8%	0.0%	10.7%
7	-4%	-0.1%	4.0%	-2.8%	-3.0%	5.8%	-5.1%	-2.2%	7.3%	-13.0%	-1.5%	14.5%
8	-2%	-0.6%	2.4%	-4.6%	-0.5%	5.1%	-2.5%	-5.1%	7.6%	-13.5%	-0.8%	14.3%
9	2%	-3.6%	1.7%	0.2%	-8.6%	8.4%	-2.6%	-7.0%	9.5%	-8.6%	-3.6%	12.3%
10	0%	-2.3%	2.3%	0.0%	-8.5%	8.5%	0.0%	-10.2%	10.2%	0.0%	-5.9%	5.9%

Takið fyrst eftir að tölurnar í töflu 9.8 eru yfirleitt mun lægri en voru í töflu 9.4 og 9.5. Þannig er kynjamunurinn mun mikilvægari en mismunur landshluta. Á hinn bóginn hefur verið sýnt fram á að búseta hefur áhrif á mismun á efnahagslegum hreyfanleika kynjanna.

Í ljós kemur að líkurnar á hækkun, þ.e.a.s. hreyfanleika upp á við, innan tekjudreifingarinnar, eru meiri á höfuðborgarsvæðinu, sérstaklega á síðustu tveimur

tímabilunum. Þetta kemur einnig fram þegar litið er yfir allt tímabilið 1988–2000. Þá kemur í ljós að einstaklingar á höfuðborgarsvæðinu voru líklegri til þess að bæta hag sinn á tímabilinu en einstaklingar úti á landi, óháð því hvaða tekjuhópi þeir tilheyrðu í upphafi. Einstaklingar úti á landi voru hins vegar líklegri til þess að fá skertan hlut á þessu tímabili. Þótt hreyfanleiki á milli ára hafi ekki verið ýkja mikill á þessu tímabili kemur í ljós, þegar litið er yfir allt tímabilið, að töluverðu munar á milli landshlutanna tveggja. Þannig er algengt að mismunurinn sé á bilinu 10–15%, þ.e.a.s. það voru á bilinu 10 til 15% meiri líkur á því að einstaklingar á höfuðborgarsvæðinu hækki um tekjuhóp á þessu tímabili. Þetta er í samræmi við mynd 7.5 í 7. kafla sem sýndi að meðaltekjur úti á landi hafa dregist aftur úr launatekjum á höfuðborgarsvæðinu á síðustu árum. Þessi þróun kemur einnig fram í efnahagslegum hreyfanleika einstaklinga þar sem fólk á landsbyggðinni hefur færst neðar í tekjustiganum en fólk á Reykjavíkursvæðinu þokast hærra. Þeir sem hafa kosið að búa á höfuðborgarsvæðinu eiga auðveldara með að bæta sinn hag en hinir sem búa á landsbyggðinni sitja eftir með hlutafallslega minni kjarabætur.

10. Niðurstöður og tillögur

Þegar litast er um í heiminum er vel ljóst að lífskjör einstaklinga mótast ekki síður af þjóðarframleiðslu og tækifærum þess lands sem þeir búa í fremur en eigin menntun og hæfileikum. Þannig er það staðreynd að starfsmenn sem hafa svipaða menntun og sýna álíka ástundun hafa mismiklar tekjur eftir því hvar í heiminum þeir dvelja. Það er augljóslega betra að búa í þróuðum löndum þar sem þjóðartekjur á mann og almenn velferð eru mun meiri en í ríkjum þriðja heimsins. Þeir sem eru á botni tekjudreifingarinnar í fátækum löndum, þar sem ójöfnuður er mikill, lifa augljóslega við mjög kröpp kjör en þeir sem eru á toppi dreifingarinnar í iðnríkjum lifa í vellystingum.

Þegar litið er til alls mannkyns kemur ekki á óvart að bróðurpartur ójafnaðar í dreifingu á tekjum einstaklinga í heiminum stafar af ólíku hagskipulagi hinna ýmsu landa og mismunandi hagþróun undangenginna áratuga. Breytingar á tekjuskiptingu innan landa getur þó haft veruleg áhrif á hag ýmissa þjóðfélagshópa í viðkomandi landi. Ísland er meðal ríkustu landa veraldar og ójöfnuður er lítill í alþjóðlegum samanburði, hann er svipaður og á hinum Norðurlöndunum, en mun minni en í öðrum löndum Evrópu og Norður-Ameríku.

Dreifing teknanna ákvarðast af framboði og eftirspurn á vinnumarkaði, af stofnunum vinnumarkaðarins og afskiptum ríkisvaldsins. Verkalýðsfélög og löggjöf um lágmarkslaun verða yfirleitt til þess að jafna tekjudreifinguna í bráð. Skattheimta og almannatryggingakerfi ríkisvaldsins hafa sömu áhrif. Breytingar á tekjuskiptingu á Vesturlöndum undanfarna tvo áratugi má að verulegu leyti rekja til þróunar framboðs og eftirspurnar eftir menntuðu vinnuafli. Svo virðist sem nokkuð stöðug aukning hafi orðið á eftirspurn eftir menntuðu vinnuafli vegna tæknibreytinga og alþjóðavæðingar undanfarna áratugi. Mikil aukning varð á framboði menntaðs vinnuafls á sjötta og sjöunda áratug aldarinnar þegar stórar kynslóðirnar komu á vinnumarkað. Þetta aukna framboð olli því að tekjudreifingin jafnaðist í mörgum löndum þar sem laun menntaðs vinnuafls lækkuðu í samanburði við ómenntað vinnuafli. Þegar þessi framboðsaukning rann sitt skeið urðu áhrif vaxandi eftirspurnar eftir menntuðu vinnuafli því augljósari. Þannig breikkaði bilið á milli ríkra og fátækra síðustu tvo áratugi aldarinnar í flestum þróuðum löndum.

Á Íslandi hafa breytingar á dreifingu atvinnutekna ákvarðast að verulegu leyti af þróun efnahagsmála – uppsveiflum og niðursveiflum. Ójöfnuður var mikill á kreppuárunum í lok valdatíma Viðreisnarstjórnarinnar, á árunum 1982–83, þegar atvinnuleysi jókst nokkuð vegna ytri áfalla og sérstaklega árin 1990–2000 sem er það tímabil sem

rannsóknin tekur til. Atvinnuleysi og ójöfnuður jukust samtímis árin 1988–95 en með betri tíð á síðustu árum hefur atvinnuleysi nær horfið og ójöfnuður atvinnutekna minnkað.

Unnt er að færa rök fyrir því að á árunum 1988–95 hafi samhengi verið á milli aukningar á ójöfnuði, annars vegar, og aukins atvinnuleysis, hins vegar. Þegar lægstu tekjur lækkuðu að raunvirði þá minnkaði hvati til vinnuleitar og ástundunar til muna og vinnufúsam höndum fækkaði. Þetta hafði þær afleiðingar að ákveðnir þjóðfélagshópar sáu sér ekki hag í því að vera á vinnumarkaði. Hér er einkum um að ræða fólk með litla menntun og einkum og sér í lagi konur með ung börn á framfæri sínu. Vegna töluverðs kostnaðar við dagheimilisvistun barna og tekjutengingar bóta standa konur oft frammi fyrir háum föstum kostnaði við atvinnuþátttöku sem getur í mörgum tilvikum orðið til þess að betra er heima setið en af stað farið.

Sérstaða Íslands felst í breytingum á dreifingu atvinnutekna (bæði launþega og sjálfstæðra atvinnurekenda) yfir hagsveifluna. Þessi breyting stafar ekki af auknu atvinnuleysi í kreppu heldur þurfa einstaklingar í neðri helmingi tekjudreifingarinnar að reiða sig í mun meira mæli á yfirvinnugreiðslur sem vinnuveitendur eiga auðvelt með að skerða þegar syrtir í álinn í efnahagsmálum.

Þegar tekið er tillit til fjármagnstekna, þ.e.a.s. þegar atvinnu- og fjármagnstekjur eru lagðar saman, þá kemur önnur mynd í ljós. Dreifing fjármagnstekna varð ójafnari á árunum 1988–2000 og varð það til þess að dreifing heildartekna af atvinnu og fjármunum varð einnig ójafnari á tímabilinu, þ.e.a.s. áður en tekið er tillit til skatta og tilfærslna. Á Íslandi dregur tekju- og tilfærslukerfi ríkisvaldsins síðan töluvert úr ójöfnuði. Þannig lækkaði ójöfnuður, mældur með Ginistuðli, um 14,4% árið 2000 þegar tillit var tekið til skatta og tilfærslna. Ójöfnuður, eftir að tekið hefur verið tillit til skatta og tilfærslna, hefur ekki aukist mikið á tímabilinu. Þannig hefur tilfærslukerfi ríkisvaldsins náð að stemma stigu við tilhneigingu markaðarins til aukins ójafnaðar á þessum árum.

Þar sem einstaklingar njóta oft tekna annarra er e.t.v. skynsamlegra að reikna út ójöfnuð fyrir fjölskyldur en einstaklinga. Mældur ójöfnuður í tekjum fjölskyldna er töluvert minni en ójöfnuður í tekjum einstaklinga. Sömuleiðis kemur í ljós að jöfnuður í dreifingu fjölskyldutekna eftir skatta og tilfærslur jókst á árunum 1988–2000. Á árunum 1988–1994 dró verulega úr ójöfnuði meðal fjölskyldna, sennilega vegna hærri skatta og aukinnar tekjutengingar bóta. Munurinn á milli einstaklinga og fjölskyldna er lýsandi fyrir uppbyggingu velferðarkerfisins hérlandis. Hið opinbera lítur til fjölskyldna fremur en einstaklinga þegar tekin er ákvörðun um bætur og styrki. Slík afskipti eru líkleg til þess að hafa áhrif á verkaskiptingu hjóna og atvinnuþátttöku kvenna. Nokkuð hefur þó dregið í fyrra horf á allra síðustu árum en tekjutenging bóta hefur minnkað á þessum árum.

Athyglisvert er að ójöfnuður er því minni, þeim mun stærri sem fjölskyldan er. Ójöfnuður er minni þegar einungis er litið til fjölskyldna sem samanstanda af fjórum einstaklingum heldur en þegar litið er til fjölskyldna sem samanstanda af þremur, hvað þá tveimur, einstaklingum. Þetta á að öllum líkindum rætur að rekja til þess að tekjujöfnun ríkisvaldsins er öflugri í barnmörgum fjölskyldum.

Í það heila var ójöfnuður mjög svipaður á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni. Á landsbyggðinni fara saman staðir tengdir sjávarútvegi með tiltölulega mikinn ójöfnuð og önnur bæjarfélög þar sem sjávarútvegur skiptir minna máli og ójöfnuður er minni. Ef nú þessum byggðalögum er blandað saman með enn strjálbýlli svæðum þá fæst tekjudreifing (eftir skatta og millifærslur hins opinbera) sem er mjög svipuð því sem tíðkast á höfuðborgarsvæðinu. Hins vegar hefur komið í ljós að meiri ójöfnuður er á milli karla á höfuðborgarsvæðinu en karla á landsbyggðinni og hið sama á við um konur. Einnig er meiri munur á tekjum karla og kvenna á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Þannig er breytileiki tekna hvors kyns minni úti á landi en kynjamunurinn meiri. Þessir þættir vega hvor á móti öðrum.

Mestur ójöfnuður eftir skatta og tilfærslur á Íslandi er á Seltjarnarnesi. Þetta stafar þó ekki af mikilli fátækt, þvert á móti er orsakirnar að finna í háum tekjum þeirra sem efnaðastir eru. Ójöfnuður jókst um 25% á árunum 1990–2000 á Nesinu. Mestur jöfnuður á landinu var í Vík í Mýrdal en innan höfuðborgarsvæðisins í Efra-Breiðholti (póstnúmeri 111). Mjög fáir tekjuháir einstaklingar búa í Efra-Breiðholti og lægsti tekjuhópurinn er tiltölulega tekjuhár. Þannig hafa þau 10% sem hæstar tekjur hafa á Seltjarnarnesi um 2–3 sinnum hærri meðaltekjur en þau 10% sem hæstar hafa tekjurnar í Efra-Breiðholti. Á Vík í Mýrdal fara saman lágar meðaltekjur, mikill brottflutningur fólks (15,3% árin 1990–2000) og mikill jöfnuður í dreifingu tekna. Þessi dæmi sýna að aukinn jöfnuður þarf í sjálfu sér ekki alltaf að vera af hinu góða. Þegar einstaklingar með háar tekjur flytjast á brott frá Vík þá lækka meðaltekjur og jöfnuður eykst. Þegar slíkir einstaklingar flytjast til Seltjarnarness þá hækka tekjur og jöfnuður minnkar. En skatttekjur lækka á Vík en hækka á Seltjarnarnesi svo færa má gild rök að því að almenn velferð aukist á Seltjarnarnesi en minnki á Vík.

Ef litið er til þeirra tíu sveitarfélaga sem mestan ójöfnuð hafa þá vekur það athygli að sjö af þeim eru sjávarbyggðir. Orsakir mikils ójafnaðar innan sjávarbyggða má líklega rekja til þess að sjósókn er alla jafna hálaunavinna og laun sjómanna hafa hækkað verulega í hlutfalli við almennt launastig í landinu. Í smáum byggðum, svo sem Skagaströnd eða Ólafsfirði, verður afleiðingin sú að hópur tekjuhár einstaklinga er fyrir hendi ásamt miklum fjölda tekjulægri einstaklinga sem oftast en ekki hafa störf í fiskvinnslu eða almennt þjónustu. Ójöfnuður í sjávarplássum á að verulegu leyti rætur að rekja til ójafnra kjara karla og kvenna fremur en til ójafnaðar fyrir hvort kynið um sig. Mun minni ójöfnuður er í bæjarfélögum þar sem sjávarútvegur er tiltölulega lítill hluti atvinnustarfseminnar eða er alls ekki stundaður. Bæjarfélög eins og Selfoss, Borgarnes, Hveragerði og Sauðárkrókur eru dæmi um fremur stór bæjarfélög þar sem jöfnuður er einna mestur á landinu. Orsakir þessa liggja í því að ekki eru fyrir hendi

aðgreindir vinnumarkaðir innan hvers bæjarfélags, allflestir bæjarbúar eru færir um að gegna langflestum þeim störfum sem bjóðast innanbæjar. Þetta takmarkar svigrúm til misskiptingar launa á milli einstaklinga.

Á tímabilinu 1988–2000 jókst ójöfnuður (atvinnu- og fjármagnstekna fyrir skatta og tilfærslur) í byggðum sem höfðu fleiri en 2000 íbúa á vinnumarkaði. Í flestum tilvikum er aukningin undir 10% en helsta undantekning frá þessu er Seltjarnarnes þar sem Ginistuðullinn hækkaði um 25% á þessum áratug. Ef hins vegar er litið til smærri byggða er færslan í báðar áttir og sveiflan því meiri eftir því sem byggðarlögin eru smærri. Hér geta tiltölulega smáar breytingar í atvinnulífi, búsetu og aflabrögðum skipt miklu fyrir tekjudreifingu í smærri plássum.

Aukning kvóta (sem er mældur sem fjöldi þorskígildistonna á framteljanda) fer saman við aukinn ójöfnuð á tímabilinu. Þannig jókst jöfnuður meira á þeim svæðum þar sem kvótagegn minnkaði en kaup á kvóta fylgir aukning ójafnaðar. Þetta skýrist líklega af því að hálaunastörf tengd sjómennsku hurfu úr byggðarlaginu með kvótanum og tekjufjöfnuður jókst.

Könnun á efnahagslegum hreyfanleika leiddi í ljós nokkrar athyglisverðar niðurstöður. Í ljós kom að kynjamunurinn er mjög skýr í gögnunum. Karlar voru líklegri til þess að haldast í efstu tekjuþrepunum yfir allt tímabilið 1988–2000. Þannig voru 50,9% líkur á því að karl héldist í efsta tekjuþrepi yfir allt tímabilið en einungis 36,3% líkur á því að kona héldist í sama tekjuþrepi. Karlar höfðu einnig vinninginn fyrir næstu þrjú tekjuþrep. Konur voru líklegri til þess að haldast í neðri tekjuþrepunum. Þannig voru 23,2% líkur á því að kona héldist í neðsta tekjuþrepi samanborið við 11,5% líkur fyrir karla. Að lokum voru karlar líklegri til þess að hækka sig um tekjuþrep en konur. Þessi síðasta niðurstaða er óháð því í hvaða tekjuþrepi einstaklingarnir voru árið 1988. Karl í næstefstu tekjutíund árið 1988 hafði 22% líkur á því að komast í hæsta tekjuþrep árið 2000 en sambærilegar líkur fyrir konur voru 15%. Að lokum kom í ljós að forskot karla í efri hluta tekjudreifingarinnar var meira á höfuðborgarsvæðinu en úti á landsbyggðinni.

Tillögur að stefnumörkun

Í rannsókninni koma fram nokkrar vísbendingar um bresti eða vandamál sem gagnlegt væri að stjórnvöld hefðu í huga við stefnumótun framtíðar. Ávallt þarf þó að hafa í huga að varlega þarf að fara í sakirnar þar sem vera kann að lækningin verði verri en sjúkdómurinn. Því ber að skilja orð okkar sem fræðilegar ábendingar fremur en ákall til ríkisafskipta.

Fyrsta tillaga:

Skilið verði á milli tekna og gjalda ríkisins með einfaldri reglu sem gerir ráð fyrir föstum og stöðugum vexti ríkisútgjalda sem taki t.d. mið af langtímahagvexti en sé óháður tekjuflökti vegna skammtímahagsveiflna.

Í ljósi þessarar skýrslu verður að ítreka nauðsyn sveiflujöfnunar, þar sem ljóst er að efnahagssveiflur koma fremur illa við tekjulága. Sveiflukennd afkoma þeirra einstaklinga sem eru í neðstu tekjuprepunum veldur því að hvati til atvinnuþátttöku minnkar þegar að kreppir í efnahagsmálum. Ennfremur er það reynslan úr síðustu niðursveiflu að ómenntaðir og tekjulágir eru líklegri til þess að verða atvinnuleysi að bráð. Af þessum tveimur ástæðum eykst ójöfnuður atvinnutekna verulega þegar að kreppir í efnahagslífinu og það felur í sér aukakostnað vegna efnahagsóstöðugleika sem er yfirleitt ekki tekinn með í reikninginn þegar fjallað er um hagsveiflur. Mjög hefur verið fjallað um mikilvægi þess að beita reglum í peningamálastjórnun til þess að tryggja verðstöðugleika og koma þar með í veg fyrir þenslu. Verðbólguþröskulur, sem Seðlabanki Íslands hóf að fylgja á síðasta ári, er dæmi um hvernig viðbrögð ríkisvaldsins við þenslu hafa verið gerð sjálfvirk með reglusetningu. Í því felst ekki vantraust á dómgreind þeirra sem hafa vald til þess að beita peningamálaaðgerðum heldur er aðeins verið að koma viðbrögðum í fyrirsjáanlegan og fastan farveg sem er óháður pólitískum sviptingum. Sú spurning blasir nú við hvort ekki þurfi að beita svipaðri reglusetningu í ríkisfjármálum til þess að byggja vörn gegn þenslu inn í efnahagslífið. Jöfnun hagsveiflna hlýtur því að vera ofarlega á forgangslista stjórnvalda og nauðsynlegt að huga að öllum mögulegum úrbótum á beitingu hagstjórnartækja.

Önnur tillaga

Dregið verði úr jaðarsköttum með minnkun tekjutenginga og lækkun skatthlutfalls.

Tekjutengingar jukust mikið á Íslandi um og eftir 1990, en síðustu ár hefur mátt merkja viðleitni stjórnvalda til þess að afnema þær. Þessi skýrsla gefur tilefni til að hvetja til þess að enn lengra verði gengið í þá átt með því að lækka skatthlutfallið í stað þess að hækka persónufrádrátt og einnig afnema sérstakar undanþágur til hátekuhópa, svo sem sjómannafrádráttinn.

Það er í sjálfu sér óumdeilt að tekjutengingar og hátt skatthlutfall auka jöfnuð, svo lengi sem undanskot frá skatti eru ekki útbreidd. Það er ennfremur álit flestra að millifærslur frá ríkum til fátækra séu ekki aðeins æskilegar heldur bráðnauðsynlegar. Hins vegar má velta því fyrir sér hvort jöfnuður sem fenginn er með þessum hætti sé ávallt eftirsóknarverður. Há jaðarskattlagning, sem stafar af háu skatthlutfalli og

tekjutengingum, letur fólk á vinnumarkaði og þá einkum þá sem eru í lægri tekjuþrepum. Ástæðan er einfaldlega sú að hver aukavinnustund skilar nálægt því engu í ráðstöfunartekjum vegna þess að skattar og skerðing bóta koma á móti. Af þessum sökum getur há jaðarskattlagning komið ákveðnum hópum í fátæktargildru og þannig skotið loku fyrir efnahagslegan hreyfanleika og dregið úr sjálfsbjargarviðleitni fólks.

Efnahagslegur hreyfanleiki hlýtur einnig að teljast mælikvarði á þá hvata sem velferðarkerfið gefur ólíkum hópum. Helsta markmið félagslegrar aðstoðar er vitanlega að aðstoða þá sem eiga undir högg að sækja, en næsta markmið hlýtur að tengjast því að fólk geti komið undir sig fótunum á ný og sótt lífsviðurværi og sjálfsvirðingu í efri tekjuhópum. Ef neðsti hluti tekjudreifingarinnar er varanlega fastur á sínum stað hlýtur það að teljast nokkurt áhyggjuefni í félagslegum skilningi. Há jaðarskattlagning getur einnig lamað efnahagslegan hreyfanleika kvenna sem ef til vill hverfa af vinnumarkaði vegna þess að ráðstöfunartekjur heimilis hnikast nær ekkert til þótt þær sækja á vinnumarkað vegna skatta, skerðingar barnabóta og kostnaðar við dagvistun barna.

Skattaafslættir, eins og sjómannafrádrátturinn, hafa öfug áhrif á jöfnuð tekna þar sem sjómenn eru alla jafna hátekjustétt. Ennfremur er nefndur frádráttur barn síns tíma og röksemdir fyrir tilvist hans (skortur á sjómönnum til þess að manna flotann) eru ekki lengur til staðar. Eins og staðan eru nú er þessi frádráttur lítið annað en niðurgreiðsla á launakostnaði útgerðarmanna. Af þessum ástæðum ber að afnema sjómannafrádráttinn og nýta svigrúmið til þess annaðhvort að lækka skatthlutfallið almennt eða styrkja lágtekjuhópa.

Þriðja tillaga:

Hvetja ætti til aukinnar og almennari menntunar með sérstökum menntunarstyrkjum og auknu framboði og fjölbreytni náms.

Menntun er mikilvægur mótur fyrir efnahagslegan hreyfanleika þar sem fólk getur fært sig úr neðri þrepum tekjuskiptingarinnar með þekkingu og dugnaði. Hærra menntunarstig er einnig til þess fallið að minnka ójöfnuð og stafar það af tvennu: Í fyrsta lagi verður velsæld almennari eftir því sem fleiri ganga menntavegin og uppskera hærri laun. Í öðru lagi hækka laun þeirra sem ófaglærðir eru eftir því sem framboð ófaglærðs starfsfólks minnkar, svo lengi sem eftirspurn fyrirtækja eftir vinnuafli er stöðug. Með öðrum orðum, því fleiri sem færa sig úr hópi ófaglærðra í hóp faglærðra, þeim mun hærri verða launin hjá þeim ófaglærðu sem eftir sitja. Af þessum sökum er ójöfnuður mestur í heiminum í þeim löndum þar sem menntun telst til forréttinda tekjuhárna og obbi vinnuaflsins keppir um störf sem krefjast lítillar eða engrar menntunar og hver býður niður launin fyrir öðrum.

Mikilvægt er að taka fram að hér er ekki aðeins átt við háskólanám eða bóknám. Það er rétt eins mikilvægt að styðja við ýmiss konar verknám eða annað nám sem dregur björg í bú fyrir þann einstakling sem þess aflar sem og efnahagslífið í heild. Ísland hefur verið að dragast aftur úr hvað varðar hlutfall menntaðra af vinnuaflinu, en þrátt fyrir að menntun hafi orðið almennari hérlandis hefur sú þróun gengið mun hægar en að meðaltali í löndum OECD, sem sést á töflunni.

Hlutfall þeirra sem höfðu lokið framhaldsnámi eftir grunnskóla árið 1999

	Aldurshópur				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Ísland	56%	64%	59%	53%	40%
Meðaltal OECD	62%	72%	66%	58%	45%
Munur	6%	8%	7%	5%	5%

Heimild: OECD

Af töflunni sést að munurinn á milli kynslóða hefur verið að vaxa á síðustu árum. Hlutfall yngstu kynslóðanna (25–34) hérlandis sem hefur aflað sér framhaldsmenntunar eftir grunnskóla er lægra miðað við meðaltal OECD heldur en raunin var með eldri kynslóðir. Þetta er alvarleg þróun sem ekki aðeins kann að rýra verðmætasköpun hérlandis þegar fram líður heldur er einnig líklegt að ójöfnuður vaxi og efnahagslegur hreyfanleiki minnki.

Þær tillögur sem hér eru settar fram hljóða upp á aukna menntastyrki, sem t.d. gætu hvatt ungt fólk til þess að fara í starfsnám. Líklega má sjá fyrir sér aðrar leiðir sem vert væri að fara samhliða, en nánari útfærsla á þessu atriði er látin öðrum eftir.

Aðrar almennar tillögur skýrslunnar eru:

- Að búa þannig um hnútana að fjarvistir kvenna vegna barnsburðar trufla sem minnst framgang þeirra á vinnumarkaði, t.d. með aukinni aðstoð við barnafjölskyldur.
- Að viðhalda sveigjanleika á vinnumarkaði til þess að tryggja efnahagslegan hreyfanleika og auðvelda fyrirtækjum að þjálfu ungan og ófaglærðan starfskraft.
- Að jafna aðstöðu til náms á landsbyggðinni með sérstökum námsstyrkjum og auknu námsframboði í dreifbýli.

Ofangreindar tillögur eru mjög almennar enda erfitt að benda á naglfastar tillögur til úrbóta í þessum málum. Það er ljóst að sá mikli munur sem virðist vera á efnahagslegum hreyfanleika kynjanna bendir til þess að framgangur karla og kvenna á vinnustað sé með mismunandi hætti.

Ekki er víst að hér séu á ferð brestir eða brotalamir í dreifingu tekna. Hins vegar benda lækkandi meðaltekjur á landsbyggðinni til þess að annaðhvort sé velmenntað fólk að flýja af landsbyggðinni til höfuðborgarinnar og/eða kjör fari almennt versnandi á landsbyggðinni. Ekki skal hér lagt mat á hvort sérstakra aðgerða er þörf í þessu sambandi en á það bent að Haustiðskýrsla Hagfræðistofnunar á komandi ári verður helguð byggðapróuninni á Íslandi.

Heimildir

- Acemoglu, Daron og Fabrizio Ziliboth (2001), „Productivity Differences,” *Quarterly Journal of Economics* 116, nr. 2, bls. 563-606.
- Aghion, Philippe (1998), „Inequality and Economic Growth“ í Philippe Aghion og Jeffrey G. Williamson (ritstj.), *Growth, Inequality, and Globalization: Theory, History, and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Aghion, Philippe, Eve Caroli og Cecilia García-Peñalosa (1999), „Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories“, *Journal of Economic Literature* 37, desember, bls. 1615-1660.
- Alesina, Alberto og Roberto Perotti (1996), „Income Distribution, Political Instability and Growth“, *European Economic Review* 40, bls. 1202–1229.
- Alesina, Alberto, Rafael Di Tella og Robert MacCulloch (2001), „Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?“, óbirt grein.
- Arrow, Kenneth J. (1951), *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven.
- Atkinson, Anthony B. (1999), „The Distribution of Income in the UK and OECD Countries in the Twentieth Century“, *Oxford Review of Economic Policy* 15, nr. 4.
- Ásgeir Jónsson (1994), „Sigt gegn vindi“ *Fjármálatíðindi*, desember, bls. 236–264.
- Barro, Robert J. (2000), „Inequality and Growth in a Panel of Countries“, *Journal of Economic Growth* 5, mars, bls. 5–32.
- Barro, Robert og Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw and Hill.
- Berman, Eli, John Bound og Zvi Griliches (1994), „Changes in the Demand of Skilled Labor Within U.S. Manufacturing Industries“, *Quarterly Journal of Economics* 109, May, bls. 367–98.
- Bianchi, Marco (1997), „Testing for Convergence: Evidence from Non-parametric Multimodality Tests“, *Journal of Applied Econometrics* 12, nr. 4, bls. 393-409.
- Booth, Alison L., M. Francesconi og J. Frank (2002) „A Sticky Floors Model of Promotion, Pay and Gender“, *European Economic Review*, væntanleg.
- Corcoran, Mary (1978), „The Structure of Female Work“, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 68.
- Cline, William R. (1997), *Trade and Wage Inequality*, Washington, Institute for International Economics.
- Davis, Steve (1992), „Cross-Country Patterns of Change in Relative Wages“, *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge: MIT Press, bls. 239–300.
- de Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books.
- Easterly, William (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*.
- Easterly, William og Sergio Rebelo (1993), „Fiscal Policy and Growth: An Empirical Investigation“, *Journal of Monetary Economics* 32, desember, bls. 417–458.

- Finnur Geirsson (1977), *Tekjuskípting á meðal manna*, kandiðatsritgerð, viðskipta- og hagfræðideild HÍ.
- Fornbréfasafn Íslands, skjal nr. 451 bindi XIV
- Fortin, Nicole M. og Thomas Lemieux (1997), „Institutional Changes and Rising Wage Inequality: Is There a Linkage?“, *Journal of Economic Perspectives* 11, nr. 2, bls. 75–96.
- Gaiha, R. og A. Deollikar (1993), „Persistant, Expected, and Innate Poverty: Estimates for Semi-arid Rural South India 1975-1984“, *Cambridge Journal of Economics* 17, bls. 409–421.
- Galor, Oded og Joseph Zeira (1993), „Income Distribution and Macroeconomics“, *Review of Economic Studies* 60, janúar, bls. 35–52.
- Gísli Gunnarsson (1987), *Upp er boðið Ísland: Einokunarverslun og íslenskt samfélag 1602–1787*, Bókaútgáfan Örn og Örlygur hf., Reykjavík.
- Gottschalk, Peter (1997), „Inequality, Income Growth, and Mobility: The Basic Facts“, *Journal of Economic Perspectives* 11, nr. 2, bls. 21–40.
- Gottschalk, Peter og Timothy Smeeding (1996), „Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality“, *Journal of Economic Literature* 35, júní, bls. 633–687.
- Gylfi Zoëga, Tryggvi Þór Herbertsson og Þorvaldur Gylfason (1999), „A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth“, *Macroeconomic Dynamics* 3, bls. 204–225.
- Gylfi Zoëga og Þorvaldur Gylfason (2002), „Education, Social Equality, and Economic Growth: A View of the Landscape“, IoES Discussion Paper, nr. W02:01.
- Heckscher, Eli (1919), „The Effects of Foreign Trade on the Distribution of Income“, *Ekonomisk Tidskrift* 21.
- Jón Jóhannesson (1956), *Íslendinga Saga: I Þjóðveldisöldin*, Almenna Bókafélagið, Reykjavík.
- Katz, Lawrence F. og Kevin M. Murphy (1992), „Changes in Relative Wages, 1963–1987: Supply and Demand Factors“, *Quarterly Journal of Economics* 107, febrúar, 35–78.
- Kremer, Michael (1993), „The O-ring theory of economic development“, *Quarterly Journal of Economics*, ágúst, bls. 551–576.
- Krueger, Alan (1993), „How Computers Have Changed the Wage Structure: Evidence from Microdata, 1984–1989“, *Quarterly Journal of Economics* 108, bls. 33–60.
- Kuznets, Simon (1955), „Economic Growth and Income Inequality“, *American Economic Review* 65, nr. 1, bls. 1–28.
- Levy, Frank og Richard J. Murnance (1992), „U.S. Earnings Level and Earnings Inequality: A Review of Recent Trends and Proposed Explanations“, *Journal of Economic Literature* 30, nr. 3, september, bls. 1333–81.
- Lindbeck, Assar og Dennis Snower (1997), „The Division of Labor Within Firms“, Seminar Paper nr. 628, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Lawrence, Robert og Matthew Slaughter (1993), „Trade and U.S. Wages: Giant Sucking Sound or Small Hiccup?“, *Brookings Papers on Economic Activity*.

- Lucas, Robert (1988), „On the Mechanism of Economic Development Planning“, *Journal of Monetary Economics* 22, bls. 3–43.
- Lustig, Nora (1999), „Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics“, ávarp forseta á fjórða ársþingi LACEA í Santiago í Chile.
- Machin, Stephen, Annette Ryan og John Van Reenen (1996), „Technology and Changes in Skill Structure: Evidence From an International Panel of Industries“, Centre for Economic Performance, London School of Economics, L.M.C.T.S.C. Discussion Paper nr. 4.
- McCarty, Marilu Hurt (2000), *The Nobel Laureates: How the World's Greatest Economic Minds Shaped Modern Thought*, McGraw-Hill.
- McCue, K. (1996), „Promotions and Wage Growth“, *Journal of Labour Economics* 14, nr. 2, bls. 175–209.
- Milanovic, Branko (1999), „True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone“, World Bank Development Research Group.
- Nozick, Robert (1994), *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, New York.
- Ohlin, Bertil (1933), *Interregional Trade*, Harvard University Press, Cambridge.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- Sachs, Jeffrey og Howard Shatz (1994), „Trade and Jobs in U.S. Manufacturing“, *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Saint-Paul, Gilles og Thierry Verdier (1993), „Education, Democracy, and Growth“, *Journal of Development Economics* 42, bls. 399–407.
- Saint-Paul, Gilles og Thierry Verdier (1996), „Inequality, Redistribution, and Growth: A Challenge to the Conventional Political Economy Approach“, *European Economic Review* 40, bls. 719–728.
- Samuelsson, Paul (1948) „International Trade and the Equalisation of Factor Prices“, *Economic Journal*, bls. 163–184.
- Snower, Dennis J. (1999), „Causes of Changing Earnings Inequality“, Discussion Paper nr. 29, IZA.
- Todaro, Michael P., (1997), *Economic Development*, Longman, London.
- Tryggvi Þór Herbertsson (1999), *Sources of Economic Growth*, Reykjavík, Háskólaútgáfan.
- Tryggvi Þór Herbertsson (2001), *Why Icelanders Do Not Retire Early?*, Stokkhólmur, Pensions Forum.
- Tryggvi Þór Herbertsson og Þorvaldur Gylfason (2001), „Does Inflation Matter for Growth?“, *Japan and the World Economy* 13, nr. 4, bls. 405–428.
- Williamson, Jeffrey (1998), „Globalization, Labor Markets and Policy Backlash in the Past“, *Journal of Economic Perspectives* 12, nr. 4, bls. 51–72.
- Wood, Adrian (1994), *North-South Trade, Employment and Inequality*, Oxford: Clarendon Press.
- Wren-Lewis, Simon (1986), „An Econometric Model of U.K. Manufacturing Employment Using Survey Data on Expected Output“, *Journal of Applied Econometrics* 1, nr. 4., bls. 297–316.

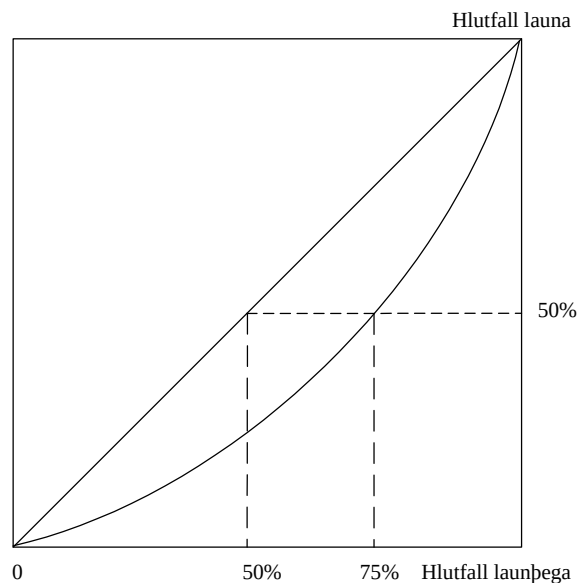
Viðauki A. Um tölfræðilegar aðferðir

Stungið hefur verið upp á mörgum aðferðum til þess að mæla tekjuskiptingu, en allar stefna þær að sama markmiði; að lýsa dreifingu tekna með nægilega einföldum hætti svo hægt sé að bera saman mismun á milli landa. Hér er yfirleitt um tvenns konar framsetningu að ræða. Annars vegar er myndræn framsetning notuð til þess að veita yfirsýn yfir tekjudreifinguna. Hins vegar er reynt að koma breytileikanum fyrir í einum stika sem er auðveldalega samanburðarhæfur. Vitanlega er engin þessara aðferða gallalaus, þar sem einstakir tekjuhópar fá misjafnt vægi eftir því hvaða stiki er reiknaður. Hér verða nokkrar af þeim aðferðum nefndar sem skýrsluhöfundar hafa stuðst við

Lorenz-kúrfan

Algengasta dæmið um myndræna framsetningu er svokölluð Lorenz-kúrfa, sem sýnir hvernig heildartekjur dreifast á milli tekjuhópa. Þannig er mælt hversu hátt hlutfall heildartekna rennur til þeirra 10% (eða 20%, o.s.frv.) sem lágstar hafa tekjurnar. Þetta er sýnt með myndrænum hætti með því að hlutfall fólksfjöldans er sett á lárétta ásinn og hlutfall tekna á þann lóðrétta. Ef samband þessara tveggja stærða er línulegt þá er tekjudreifingin fullkomlega jöfn, þ.e.a.s. allir hafa sömu tekjurnar, en því ólínulegri sem dreifingin er, þeim mun ójafnari er tekjudreifingin.

Mynd A1. Lorenz-kúrfa



Mynd A1 sýnir tvær Lorenz-kúrfur. Hver punktur á ferlunum sýnir samsetningu hlutfalls heildartekna í þjóðfélagi og hlutfalls launþega. Þannig sýnir beina línan fullkominn tekjufjöfnuð, 50% launþeganna fá 50% launanna. Kúpta línan sýnir hins vegar þjóðfélag þar sem ójöfnuður er í tekjum, 75% launþeganna fá 50% launanna. Því kúptari sem línan er þeim mun meiri ójöfnuður. Ef Lorenz-kúrfa ákveðins lands liggur fyrir innan Lorenz-kúrfu annars lands er ójöfnuðurinn meiri í síðara landinu. Ef hins vegar Lorenz-kúrfur landa skerast þá er ekki hægt að segja til um stöðuna, svo að Lorenz-kúrfan getur ekki alltaf gefið viðhlítandi skýringar.¹⁷ Sú kúrfa sem er flatari nær upptökum, þ.e.a.s. í neðra horni myndarinnar, gefur til kynna meiri ójöfnuð á botni tekjudreifingarinnar. Ef hún svo sker aðra kúrfu sem er brattari í upphafi þá mun hún sýna minni ójöfnuð við hærri tekjur. Niðurstaðan er því sú að það hvora kúrfuna maður velur sem sanngjarnari eða jafnari tekjudreifingu veltur á því hvort maður metur meira, jöfnuð á toppi dreifingarinnar eða jöfnuð á botni hennar. Unnt er að mæla Lorenz-kúrfuna með svokölluðum Ginistuðli.

Ginistuðullinn

Ginistuðullinn byggir á Lorenz-kúrfunni. Myndrænt er stuðullinn hlutfall svæðisins milli beinu og kúptu línunnar og þríhyrningslaga svæðisins sem liggur suðaustan beinu línunnar á mynd A1. Ef tekjur dreifast jafnt á milli einstaklinga/heimila hefur stuðullinn gildið núll, og ef einn einstaklingur/heimili hefur allar tekjurnar tekur stuðullinn gildið einn. Ginistuðullinn er skilgreindur sem meðaltal tekjumismunar á milli allra mögulegra tekjupara í samfélaginu. Útkoman er svo vegin með meðaltekjum til þess að fá algildan mælikvarða er lýsir breytileika á milli tekna en ekki hve tekjurnar eru háar í sjálfu sér:

$$G = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y^i - y^j|$$

eða:

$$G = 1 + \frac{1}{n} - \frac{2}{n^2\mu} (y^1 + 2y^2 + \dots + ny^n) \quad \text{fyrir } y^1 \geq y^2 \geq \dots \geq y^n$$

Ginistuðullinn hefur ýmsa kosti:

- Hann er óháður raungildi tekna (e. absolute level of income).
- Hann notast ekki við fastan mælikvarða eins og breytileika (e. variance).
- Hann ber ekki tekjur hvers og eins saman við meðaltalið heldur eru tekjur allra einstaklinga bornar saman, hver við aðra.

¹⁷ Reynt hefur verið að leysa þetta vandamál með því að skala kúrfuna með meðaldreifingu tekna.

Meginókostur Ginistuðulsins er sá að hann nær ekki að mæla mismunandi lögun Lorenz-kúrfunnar. Þannig er flatarmálsmæling Ginistuðulsins ekki einhlítur mælikvarði þegar jöfnuður í tveimur löndum er borinn saman, sérstaklega ef kúrfurnar skerast. Það er þó ekki hið eina. Ímyndum okkur tvær Lorenz-kúrfur þar sem önnur kúrfan er ávallt fyrir innan hina, sem gefur til kynna minni ójöfnuð. Ef hins vegar sú kúrfa sem almennt séð ætti að gefa minni jöfnuð hefur meiri halla nær upptökum þá gefur slíkt til kynna að jöfnuður sé meiri á botni tekjudreifingarinnar.

Niðurstaðan er þá sú að jafnaðarmaður gæti hugsanlega kosið fremur þjóðfélag þar sem Ginistuðullinn hefur hærri gildi vegna þess að sá ójöfnuður sem hann mælir kemur mest fram á toppi dreifingarinnar. Jöfnuður gæti þá verið meiri á botni dreifingarinnar sem er það sem jafnaðarmaðurinn telur mikilvægast.

Tíundir

Önnur einfaldari leið til þess að gera sér grein fyrir tekjuskiptingu er að reikna hlutfallið á milli tíundarinnar sem eru í efsta sæti tekjudreifingarinnar og tíundarinnar í neðsta þrepi. Þannig fæst mælikvarði á alla dreifinguna, að því leyti að hátt hlutfall upplýsir að mjög mikill munur sé á launum þeirra hæst og lægst launuðu. Einnig er unnt að líta á dreifingu tekna á meðal þeirra sem lægri tekjur hafa með því að reikna hlutfall þeirra sem eru í fimmtugasta og nítugasta sæti dreifingarinnar. Sömuleiðis er hlutfall tekna þeirra sem eru í tíunda og fimmtugasta sæti mælikvarði á tekjudreifingu þeirra sem hærri eru launaðir.

Viðauki B. Gagnagrunnur

Til að hægt sé að kanna tekjuskiptingu á Íslandi og breytileika tekjuskiptingarinnar eftir kyni, aldri, búsetu, menntun, tímabilum og fleiru er nauðsynlegt að hafa aðgang að góðum og ítarlegum upplýsingum, m.a. um tekjur. Slíkar upplýsingar er helst að finna í skattframtölum landsmanna.

Í tengslum við verkefnið var því leitað nauðsynlegra heimilda til að setja saman gagnagrunn með upplýsingum úr skattframtölum Íslendinga, auk upplýsinga um menntun frá Lánasjóði íslenskra námsmanna (LÍN). Leyfi fékkst frá Persónuvernd, auk samþykkis frá ríkisskattstjóra og LÍN. Leyfin voru veitt með ströngum skilyrðum, sér í lagi var lögð áhersla á að upplýsingar væri ekki hægt að rekja til einstaklinga og voru kennitölur því dulkóðaðar áður en gögn voru afhent Hagfræðistofnun. Auk þess var leyfi fyrir nýtingu gagnanna einskorðað við þetta verkefni.

Í framhaldinu var hafist handa við samsetningu gagnagrunnsins. Segja má að vinnan hafi verið þrjúþætt. Í fyrsta lagi unnu skýrsluhöfundar með starfsmönnum Ríkisskattstjóra annars vegar og LÍN hins vegar við að tilgreina hvaða upplýsingar þyrftu nauðsynlega að koma fram í gagnagrunninum og samræma skilgreiningar á hugtökum. Í öðru lagi fór mikil vinna fram innanbúðar hjá starfsmönnum Ríkisskattstjóra og LÍN og í þriðja lagi sá Skýrr hf. um að nálgast gögnin úr gagnagrunni Ríkisskattstjóra, samkeyrslu gagnanna við gögnin frá LÍN og dulkóðun kennitalna. Að þessu loknu voru gögnin afhent Hagfræðistofnun.

Gagnagrunnurinn nær yfir tímabilið 1988 til 2000, en menntunarypplýsingar yfir tímabilið 1990 til 2000.

Tekjuskilgreining

Þegar fjallað er um tekjuskiptingu er mikilvægt að skýrt sé tiltekið hvaða tekjuliði er verið að skoða. Er til dæmis einungis átt við launatekjur einstaklinga, fjármagnstekjur eða er um að ræða ráðstöfunartekjur einstaklinga að teknu tilliti til annarra tekna og skattgreiðslna? Í skýrslunni eru notaðar þrenns konar tekjuskilgreiningar. Fyrst má telja tekjuskilgreiningu A, þar sem eingöngu er verið að skoða launatekjur og tekjur af sjálfstæðum rekstri.

Tafla B1 Tekjuskilgreining A

Launatekjur
+ Launatekjur frá sjálfstæðum rekstri

Með launatekjum eru einnig talin ýmiss konar hlunnindi, eins og t.d. bílastyrkur.

Í öðru lagi er tekjuskilgreining B sem nær yfir þá tekjuliði sem tilheyra skilgreiningu A auk þess sem tillit er tekið til fjármagnstekna og eftirlaunagreiðslna frá lífeyrissjóðum.

Tafla B2 Tekjuskilgreining B

Tekjuskilgreining A	
+	Innlendar og erlendar fjármagnstekjur
+	Tekjur frá lífeyrissjóðum

Að lokum er tekjuskilgreining C sem líta má á sem skilgreiningu á ráðstöfunartekjum einstaklinga að teknu tilliti til skatta og millifærslna frá hinu opinbera.

Tafla B3 Tekjuskilgreining C

Tekjuskilgreining B		+	Barnabætur
+	Bætur frá Tryggingarstofnun	+	Vaxtabætur
	<i>Mæðralaun, ellilífeyrir, elliheimilisuppbót, tekjutrygging, örorkulífeyrir, örorkustyrkur, aðrar bætur</i>	-	Tekjuskattur
		-	Útsvar
+	Félagsleg aðstoð	-	Sérstakur tekjuskattur
+	Húsaleigubætur	-	Eignarskattur
+	Aðrar tekjur	-	Sérstakur eignarskattur
+	Skattfrjálsar bætur	-	Fjármagnstekjuskattur
+	Atvinnuleysisbætur		

Þegar skilgreining C er notuð eru að fullu tekin til greina þau jöfnunaráhrif sem hið opinbera hefur á tekjur einstaklinga með skattlagningu og bótagreiðslum.

Nema annað sé tekið fram í skýrslunni þá er ávallt átt við einstaklinga á aldrinum 25–64 sem eru á vinnumarkaði (þ.e. eru með launatekjur, tekjur af sjálfstæðum rekstri eða fá atvinnuleysisbætur).

English Summary

The analysis of tax returns for Iceland for the period 1988-2000 reveals a rather large increase in job related income from 1988 to 1994. Whereas the literature on the nature and causes of changes in the distribution of income has focused on the role of technical progress and international trade, it is a questionable if such long-term trends can be observed in the Icelandic data for the distribution of earned income for individuals aged 25-64 in the labour market but a strong cyclical component. Expansions bring lower unemployment and a compression of the (earned) income distribution while inequality rises in times of recessions. This applies especially to the recession that took place between 1988 and 1995 and the subsequent expansion that is currently running out of steam.

There may be a causal relationship between changes in inequality and change in unemployment. When a fall in labour demand causes wages to fall at the bottom of the income distribution, this reduces incentives for job search at the lower end of the distribution. This applies especially to workers who face a high fixed cost of work, such as working, low-skilled mothers with young children. The data show that the rate of unemployment in the recent recession was higher for mothers than women in general and rising in the number of dependent children.

The cyclical behaviour of earned income is not only caused by the inclusion of unemployed workers in the sample. When the sample is reduced to include only those individuals who are employed, the same cyclical pattern emerges. A possible explanation lies in the prevalence of overtime work at the bottom of the income distribution. In times of recessions, firms reduce the number of hours of overtime which then causes take-home pay for the lowest income earners to fall disproportionately.

The distribution of asset income has become increasingly unequal over the period 1988 to 2000. When earned income and asset income is lumped together, this tendency to increased inequality also arises. However, taxes and transfers act to reduce overall income inequality considerably. The Gini-coefficient for the year 2000 is reduced by around 14.4% when these are taken into account. Moreover, the distribution of net income did not widen over this period.

The income inequality for households is considerably lower than for individuals. Importantly, the distribution of household income (net of taxes and transfers) became more equal over the period. This applies especially to the period 1988-1994, which saw a significant fall in the value of the Gini-coefficient due to higher taxes and increased linkage of transfers to average earnings. This reflects the structure of the Icelandic

welfare system. The structure emphasises household income rather than that of individuals. Family circumstances, i.e. the number of dependent children, figure prominently in the calculation of benefits.

The degree of income inequality in the densely populated areas around Reykjavík, the capital, is similar to the average level of inequality in the remaining, and more rural, part of the country. In rural areas there is a mixture of small fishing villages – where inequality is considerable – and service-oriented towns and villages – where inequality is considerably lower. It comes as some surprise that the average level of inequality in rural areas is similar to that in Reykjavík, once the effect of taxes and transfers is taken into account. However, the level of inequality among men is greater in Reykjavík than in rural areas and the same applies to women. The difference between mean income of the sexes is smaller in Reykjavík, which explains why overall inequality is similar in Reykjavík and the rural areas.

The highest level of inequality in Reykjavík is the neighbourhood of Seltjarnarnes, which is a suburb of Reykjavík. This is caused by the presence of a large pocket of very rich individuals. Inequality rose by a factor of 25% in the nineties due to an influx of rich individuals. In contrast, inequality was lowest in the town of Vík whereas inequality in the Reykjavík areas was lowest in the suburb of Efra-Breiðholt (postcode 111). Very few very rich individuals live in Efra-Breiðholt and the income level among the poorest segments is fairly high. In Vík the average income level is low, there is considerable outmigration (15.3% between 1990 and 2000) and a low level of income inequality. This goes to show that equality, on its own, is not a legitimate political objective. When high-income individuals leave a community – such as Vík – this lowers the average income level and inequality is reduced. If they move to another community such as Seltjarnarnes, average income and inequality is increased in that community. But the local tax base is reduced in Vík and raised in Seltjarnarnes which benefits residents in the latter community at the expense of the former.

Of the ten regions where inequality is the highest, seven base their livelihood on the fishing industry. The causes of high inequality in fishing villages can be found in different income levels between the fisheries, on the one hand, and fish processing, on the other hand. Fisheries are primarily conducted by high-income males since this profession requires physical stamina and risk taking which women have traditionally eschewed. In contrast, fish processing has predominantly employed women who receive low wages. In small fishing villages – such as Skagaströnd and Ólafsfjörður – this results in the existence of a group of high-income males alongside low-income females. Thus income inequality in such towns is primarily manifested in the difference in average earnings of males and females while there is considerable equality when looking at either males or females in isolation. There is much less inequality in towns that rely on service industries and do not depend on fishing. Towns such as Selfoss, Borgarnes, Hveragerði and Sauðárkrúkur are rather large communities

with very little inequality. This is caused by the integrated labour markets created by the predominant service industries.

One of the main focuses of this study has been to investigate economic mobility of the Icelandic nation and its subgroups, i.e. with regard to gender, age and geographical location. It appears that the economic mobility of males on the labour market is significantly larger than for females, although this difference has been declining very fast during the last decade, as large cohorts of young and well better educated women are entering the labour market. Moreover, it is observed that the upward mobility of people living outside the Reykjavik metropolitan area has been decreasing significantly during the last 5-6 years, which is in line with growing average wage difference between the capital and other areas of the country.

For international comparisons Gini-coefficients based on household surveys are also calculated. The Gini-coefficient reveals that consumption inequality in Iceland is the second lowest, after Slovakia, in a sample of 94 countries around the world.