

Små lønnsforskjeller og store velferdsstater¹

Erling Barth og Kalle Moene

Erling Barth

Dr.polit., samfunnsøkonomi, forsker ved Institutt for samfunnsforskning og professor II ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

eba@samfunnsforskning.no

Kalle Moene

Dr.philos., samfunnsøkonomi, professor ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, og senterleder ved Centre of Equality, Social Organization, and Performance (ESOP).

k.o.moene@econ.uio.no

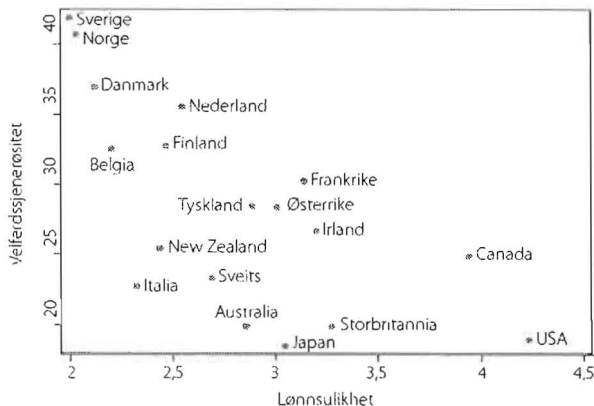
Ved å sammenlikne land fra 1976 til i dag finner vi at små lønnsforskjeller går sammen med store velferdsstater. Grunnen er at økonomi og politikk beveger seg sammen, slik at likhet skaper mer likhet, og ulikhet skaper mer ulikhet. På den ene siden bremser ikke små lønnsforskjeller den politiske oppslutningen om velferdsstaten. Tvert om, små lønnsforskjeller stimulerer til økt oppslutning. På den andre siden motvirker ikke justeringer i arbeidsmarkedet velferdsstatens omfordeling. Tvert om, velferdsstaten forsterker eventuelle tendenser til lønnsammenpressing. Til sammen gir de to effektene en sterk likhetsmultiplikator.

I den rike verdenen er det landene med de minste lønnsforskjellene som satser mest på omfordeling gjennom velferdsstatens forsikringsordninger. Figur 1 illustrerer mønsteret. På den vertikale akse måler vi velferdsstatens sjenerøsitet uttrykt ved en generell indeks.² På den horisontale akse viser vi lønnsforskjeller i arbeidsmarkedet, målt ved relativ brutto timelønn mellom niende desillønn og første desillønn

Som figuren viser, er velferdsstatens sjenerøsitet negativt assosiert med lønnsforskjellene før skatt. Se for eksempel på de skandinaviske landene og USA. Skandinavia har dobbelt så sjenerøse velferdsordninger, men bare halvparten av lønnsulikheten til USA. Vi kan vise at mønsteret i figur 1 er tydelig, også når vi bruker andre økonomiske ulikhetsmål, andre inntektsbegreper, andre målemetoder og flere observasjoner fordelt over tid (se Barth og Moene 2009).

For å forstå dette mønsteret må vi studere 1) hvordan inntektsforskjellene skapes i arbeidsmarkedet; 2) hvordan disse grunnleggende inntektsskillene bidrar til å opprettholde forskjellige velferdsstatsordninger i det politiske spillet; og 3) hvordan disse velferdsstatsordningene virker tilbake på lønnsfastsettelsen. I det følgende konsentrerer vi oss om 2) og 3).

Figur 1. Velferdssjenerøsitet og lønnsulikhet etter land



Note: Lønnsulikhet er forholdet mellom den 9. og den 1. desilen i fordelingen av brutto timelønn. Velferdssjenerøsitet er en indeks utviklet av Lyle Scruggs, University of Connecticut. Kilde: Barth og Moene (2009). Figuren viser gjennomsnitt for perioden 1976 til 2002. N=361.

Robin Hood-paradokset

Lindert (2004) påpeker at velferdsstaten er minst utbygd der det tilsynelatende trengs mest. En variant av dette Robin Hood-paradokset er at små forskjeller innebærer en høyere politisk etterspørsel etter omfordeling gjennom trygde- og velferdssystemet. Forklaringen på hvorfor små forskjeller gir store velferdsstater, dreier seg om hvordan velgernes politiske ønsker avhenger av inntektsfordelingen i samfunnet. I den sammenheng er særlig velgerne som er plassert omtrent midt i inntektsfordelingen, spesielt interessante. Mye av den politiske konkurransen mellom partiene dreier seg om å tilfredsstille de politiske ønskene og interessene til disse velgerne.

Noen ganger omtales folk i denne midtgruppen som medianvelgerne, etter deres posisjon i inntektsfordelingen. Halvparten av velgerne har lavere inntekt enn dem, og halvparten har høyere inntekt enn dem. Dersom folks relative plassering i inntektsfordelingen er avgjørende for hvor sjenerøs velferdsstat de ønsker, tenderer den politiske konkurransen til at mediangruppens interesser vinner fram.

Nå dreier ikke velferdsstaten seg bare om penger og omfordeling. Kanskje folk heller ikke er så gjennomtenkte og strategiske som økonomer vil ha det til. Legitimiteten til støtteordningene er også viktig. Ren omfordeling har klart mindre legitimitet enn ordninger som tilveiebringer goder som privat sektor ikke kan levere like godt. Det er viktig om velferdsstaten leverer goder som folk etterspør mer av når deres individuelle inntekt går opp. Velferdsstatens rene omfordeling er ikke et

slikt normalt gode siden en person ønsker mindre omfordeling når han får høyere inntekt. Sosial forsikring mot inntektsbortfall i forbindelse med arbeidsledighet, dårlig helse eller høy alder er derimot et normalt gode. Folk ønsker seg mer forsikring når inntekten deres øker.

Moene og Wallerstein (2001)³ viser at folks ønske om sosialforsikring er viktig for å forstå velgernes politiske preferanser for utformingen av velferdsstaten. Empirisk finner disse to en negativ sammenheng mellom inntektsulikhet og de politiske preferansene for en sjenerøs velferdsstat i OECD-landene.

Mekanismen som forklarer at folk ønsker seg *mer* og ikke mindre velferdsstat når inntektsfordelingen blir mer sammenpresset, er enkel så lenge vi skiller mellom to spørsmål: Det ene er hva som skjer med den individuelle oppslutningen om velferdsstaten når vi beveger oss mellom velgere i forskjellige deler av inntektsfordelingen og derved med forskjellig risiko for å miste inntekten. Det andre er hva som skjer med den individuelle oppslutningen om velferdsstaten når en typisk velger får økt inntekt, mens risikoen hans for å miste inntekten er som før.

Når vi beveger oss innenfor inntektsfordelingen fra fattige til rikere inntektstakere, blir inntektstakernes risiko for å miste inntekten lavere. Folk i høyere inntektsslag har høyere jobbsikkerhet og flere alternative inntektskilder, noe som gjør trykkesystemet mindre aktuelt for dem. Stort sett er det derfor mindre oppslutning om sjenerøse trykkes i høyere inntektsslag enn i lavere inntektsslag. På et gitt tidspunkt må en derfor vente at rikere velgere ønsker mindre sjenerøse velferdsordninger enn fattigere velgere.

Saken stiller seg annerledes for en velger som får høyere inntekt, uten at risikoen for inntektstap endrer seg. Jo høyere inntekten blir, jo mer forsikring ønsker vedkommende. Han ønsker å glatte ut inntekten sin mellom gode og dårlige perioder. Når inntektsgapet mellom gode og dårlige perioder øker, ønsker han å sette mer av til sosiale forsikringer gjennom høyere skatter og en mer sjenerøs velferdsstat. Dersom vedkommende i tillegg til egeninteressene identifiserer seg med andre i samme situasjon, blir effekten sterkere.

Når lønnsforskjellene går ned, går inntekten til flertallet opp

Skillet vi har innført er viktig for å forstå hva som skjer når gjennomsnittsinntekten i samfunnet øker. Så lenge risikoen for inntektsbortfall forblir som før, innebærer høyere gjennomsnittsinntekt i samfunnet økt politisk etterspørsel etter velferdsstatens normale goder.

Noe liknende skjer også når vi presser sammen lønnsforskjellene for en gitt gjennomsnittsinntekt i samfunnet. Da går lønningene under gjennomsnittet opp, mens lønningene over gjennomsnittet går ned. Siden flertallet av inntektstakerne i alle land tjener mindre enn gjennomsnittet, innebærer lønnsammenpressingen høyere inntekt til flertallet.

Mer koordinerte lønnsforhandlinger er en grunn til at lønnsfordelingen blir presset sammen. Gruppen i midten av lønnsfordelingen er da blant dem som får høyere inntekt. Samtidig er det grunn til å tro at denne gruppens risiko for å miste inntekten på grunn av dårlig helse, arbeidsledighet eller alderdom ikke endres. Når lønnsforskjellene blir mindre, ønsker den derfor mer sjenerøse trygdeordninger. Når lønnsforskjellene derimot blir større, ønsker denne midtgruppen mindre sjenerøse trygdeordninger.

Partier som stiller til valg, må tilpasse seg slike endringer. De har selvsagt egne politiske preferanser og ideologier. Men i praksis må de justere programmene sine noe i tråd med de økonomiske interessene til velgerne. I konkurransen med andre partier må hvert parti ta noe hensyn til hva velgerne vil ha – særlig de velgerne som ligger i midten av inntektsfordelingen. Dette er en grunn til at det kan være store forskjeller mellom partiprogrammene for samme type politiske parti i omtrent like rike land så lenge landene har forskjellige inntektsfordelinger. Mens for eksempel *Labour* i England har et mer moderat velferdsstatsprogram enn *Socialdemokraterna* i Sverige, har *Moderaterna* i Sverige et mer radikalt program enn *the Conservative Party* i England.

Når alle partier justerer seg noe i tråd med inntektsfordelingen i eget land, er det lett å forstå at små lønnsforskjeller tenderer til å gi politisk oppslutning om store velferdsstater. Det kan bety noe hvilke partier som faktisk vinner valget, men siden alle partier har tatt noe hensyn til velgernes ønsker, tenderer små lønnsforskjeller til å stimulere den politiske oppslutningen om velferdsstaten slik den kommer til syne i regjeringenes politikk.

Økt forhandlingsmakt i bunnen av fordelingen

Velferdsstatsordningene virker tilbake på lønnsfastsettelsen. Det er imidlertid ingen merkbar tendens til at arbeidsmarkedet i land med store velferdsstater kompenserer for velferdsstatens omfordeling ved å øke lønnsforskjellene før skatt. Tvert om, mer sjenerøse trygdeordninger gir en forbedret forhandlingsstyrke til lønnstakerne i bunnen av inntektsfordelingen. Trygdesystemet definerer en implisitt minstelønn som tar bort de aller laveste lønningene. Samtidig spenner det ut et sikkerhetsnett for arbeidstakerne under eventuelle konflikter med arbeidsgiveren. Begge deler styrker forhandlingsposisjonen særlig til lavtlønnsyrkene. Fordi risikoen for å måtte klare seg på trygd er mindre lenger opp i inntektsfordelingen, er denne effekten sterkere jo lenger ned man kommer i lønshierarkiet. Derfor fører sjenerøse trygdeordninger til en sammenpressing av lønningene nedenfra.

Likhetens likevekt

Vi kan kople sammen de to mekanismene vi har diskutert: På den ene siden har vi vist at små lønnsforskjeller gir store velferdsstater fordi en sammenpresset lønns-

struktur gir økt oppslutning om velferdsstaten. På den andre siden har vi en mekanisme som virker i arbeidsmarkedet: Store velferdsstater gir små lønnsforskjeller fordi velferdsstaten gir økt styrke til svake grupper i lønnskampen. Lønnsforskjellene går ned når velferdsstaten blir mer sjenerøs, i hovedsak fordi de laveste lønningene går opp.

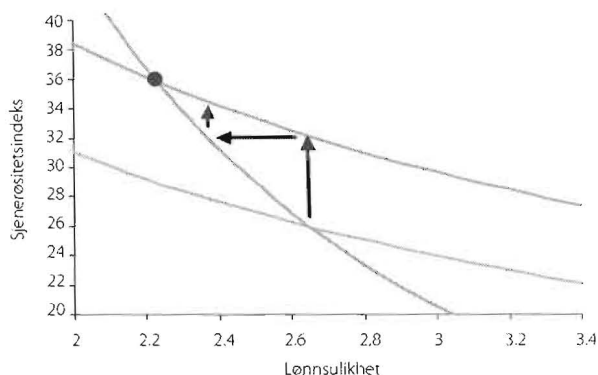
De to mekanismene understøtter hverandre. Økt oppslutning om velferdsstaten bidrar til lønnsammenpressing, og lønnsammenpressing gir økt oppslutning om velferdsstaten. Vi får en selvforsterkende prosess mot det vi kan kalle *likhetens likevekt*. Den selvforsterkende prosessen kan føre til at like rike land kan ende opp i svært forskjellige politisk økonomiske tilpasninger.

Vi kan representere de to mekanismene med to kurver som begge beskriver en negativ sammenheng mellom velferdsstatens sjenerøsitet og lønnsforskjellene i arbeidsmarkedet.

Den ene kurven representerer en årsaksretning fra sosialforsikring til lønnsfordelingen. Vi kaller den *lønnskurven* – der altså en mer sjenerøs sosialforsikring gir mindre lønnsforskjeller. Den andre kurven representerer en årsaksretning fra lønnsfordeling til sosialforsikring. Vi kaller den *velferdsstatskurven* – der altså mer ulikhet gir mindre sjenerøs sosialforsikring.

Det politisk-økonomiske systemet er i likevekt når de to kurvene skjærer hverandre. Da er ulikheten i arbeidsmarkedet på et nivå som opprettholder den politiske støtten til en velferdsstat som er akkurat så sjenerøs at lønnsulikheten vedvarer (om ikke noe annet skjer).

Figur 2. Likhetsmultiplikatoren. Et skift i sjenerøsitet

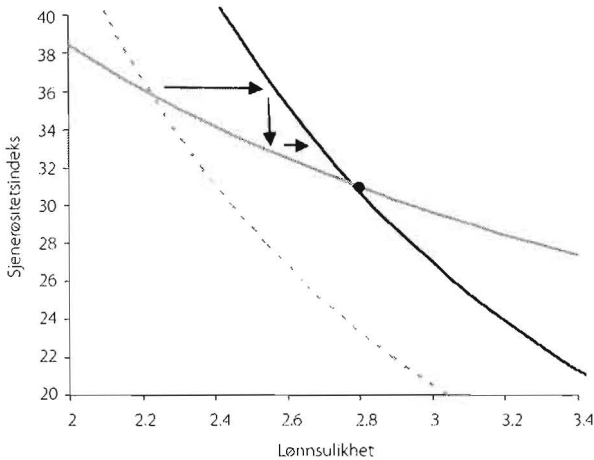


Likhetsmultiplikatoren

Den selvforsterkende prosessen mot *likhetens likevekt* er illustrert i figur 2. Den flateste kurven illustrer velferdsstatskurven som viser den politiske sammenhengen mellom lønnsulikhet og velferdsstatens sjenerøsitet. Den bratteste kurven illustrerer lønnskurven som viser hvordan velferdsstaten virker tilbake på lønnsulikheten i arbeidsmarkedet. For at det politisk-økonomiske systemet skal være stabilt, må lønnskurven falle brattere enn velferdsstatskurven.

Kurvene kan skifte. En grunn kan være at vi får en ny regjering med ambisjoner om bedre trygdeordninger som den så setter ut i livet. I første omgang går sjenerøsiteten til velferdsstaten opp, illustrert ved at den ene kurven skifter oppover (den første pilen); for ethvert nivå på lønnsforskjellene vil velferdsstaten være mer sjenerøs så lenge denne regjeringen bestemmer. Det neste som skjer, er at lønnsforskjellene går ned fordi svake grupper har fått forbedret sin forhandlingsmakt i arbeidsmarkedet, illustrert ved den andre pilen. I neste omgang virker lønnsfordelingen tilbake på den politiske etterspørselen etter sosialforsikring. Mer lønnslikhet fører til økt oppslutning om velferdsstaten fordi midtgruppen av velgere har blitt rikere. Dette fører til enda høyere etterspørsel etter sosialforsikring, og så videre. Til slutt havner vi i den nye likevekten. Summen av disse tilbakevirkningene kaller vi *likhetsmultiplikatoren*.

Figur 3. Likhetsmultiplikatoren. Et skift i lønnsulikhet



Mekanismen virker også den andre veien, som en *ulikhetsmultiplikator*. Dersom vi får økte lønnsforskjeller, blir situasjonen som illustrert i figur 3. Skiftet av lønnskurven utover i diagrammet kan for eksempel komme som en følge av økt desentralisering av lønnsforhandlingene. Da øker lønnsforskjellene, illustrert ved den første pilen. I neste omgang reduserer dette den politiske etterspørselen etter sosi-

alforsikring, illustrert ved den andre pilen, noe som igjen slår ut i økte lønnsforskjeller og etter hvert i mindre sosialforsikring. Forskjellene øker både direkte i arbeidsmarkedet og indirekte fordi velferdsstaten blir mindre sjenerøs. Den selvforsterkende prosessen fortsetter helt til vi kommer i den nye likevekten.

Vi har estimert de to kurvene basert på observasjoner av 18 land over 22 år (Barth og Moene 2009). Kurvene i figur 2 og 3 er basert på de estimerte verdiene. Vi finner at likhets-multiplikatoren er så stor som 50 prosent. En endring som i første omgang slår ut i økte lønnsforskjeller, gir en samlet effekt på lønnsforskjellene som i tillegg er 50 prosent høyere på grunn av tilbakevirkningene via velferdsstaten. Tilsvarende gjelder for endringer som i første omgang slår ut i økt sosialforsikring. Igjen blir den første endringen forsterket med 50 prosent.

Beregningene viser for eksempel at en endring i systemet for lønnsdannelse fra en høy grad av koordinering (som i Norge) til nesten fullstendig desentralisering (som i England) øker lønnsforskjellene med 8,3 prosent, noe som gir en direkte reduksjon i sjenerøsitetssindeksen med 5,3 prosent. Etter hvert som *ulikhetmultiplikatoren* får virke, øker lønnsforskjellen med i alt 12,6 prosent, mens sjenerøsitetssindeksen reduseres med i alt 8,1 prosent.

De beregnede effektene av et regjeringsskifte er mindre. En høyreorientert regjering i fem år innebærer i gjennomsnitt en umiddelbar reduksjon i sjenerøsitetssindeksen på 2,6 prosent, noe som så øker lønnsforskjellene med 1,4 prosent. Over tid forsterkes disse effektene gjennom *ulikhetmultiplikatoren* slik at sjenerøsitetssindeksen alt i alt reduseres med 4 prosent, mens lønnsforskjellene alt i alt øker med 2,1 prosent.

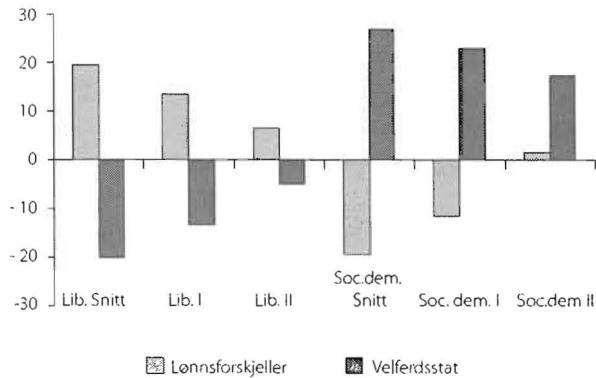
Liberalistisk, konservativ og sosialdemokratisk

Det er ganske slående at så like land som dem vi har med i figur 1, har så store forskjeller både i velferdsstatens sjenerøsitet og i lønnsulikhet. Hvordan er det mulig å opprettholde store forskjeller mellom ellers relativt like land? Likhetsmultiplikatoren gir noe av forklaringen. Små forskjeller mellom land blir blåst opp gjennom likhetsmultiplikatoren og fører til at relativt like land havner i ulike politisk-økonomiske likevekter.

For å illustrere noen av forskjellene mellom grupper av land kan vi ta utgangspunkt i Esping-Andersens gruppering av OECD-landene i boken *Three worlds of welfare capitalism* (1990). Figur 4 viser hvordan forskjellene i lønnsulikhet og velferdsstatens sjenerøsitet (med våre data) fordeler seg mellom de landene som Esping-Andersen kaller *liberalistiske*: USA, Canada, UK, Australia og New Zealand – og de landene som han kaller *sosialdemokratiske*: Norge, Sverige, Danmark, Finland, Belgia og Nederland. Resten av landene som Esping-Andersen kaller de *konservative* landene, ligger såpass nær OECD-gjennomsnittet at vi ikke viser egne tall for denne gruppen. Figuren viser prosentvist avvik fra OECD-gjennomsnittet.

Figuren illustrerer hvordan forskjellen mellom den liberalistiske og den sosialdemokratiske gruppen kan dekomponeres. La oss først se på søylene lengst til venstre. De *liberalistiske* landene (angitt med *Lib snitt*) har rundt 20 prosent *større* lønnsforskjeller enn gjennomsnittet for hele OECD-området og rundt 20 prosent *lavere* score på sjenerøsitetsindeksen. Ser vi på de *sosialdemokratiske* landene, har søylene byttet plass: I de *sosialdemokratiske* landene, (angitt med *Soc. dem snitt*) går avvikene fra OECD-gjennomsnittet motsatt vei; de har 20 prosent *mindre* lønnsforskjeller og 25 prosent *høyere* score på sjenerøsitetsindeksen.

Figur 4. Lønnsforskjeller og velferdsstat i de liberalistiske versus de sosialdemokratiske landene (prosent avvik fra OECD-gjennomsnitt)



Note: Figuren viser forskjell i lønnsulikhhet og sjenerøsitet fra OECD-gjennomsnitt, beregnet etter ulike modeller for hver gruppe av land. Snitt betyr gjennomsnitt for landene. I) viser gjenstående forskjell når forskjellige underliggende forklaringsfaktorer er kontrollert for. II) viser gjenstående forskjell når den andre faktoren, lønnsulikhhet eller sjenerøsitet, også er satt lik mellom gruppene av land.

Søylene angitt med *Lib. I* og *Soc. dem I* viser hva som skjer med de gjennomsnittlige forskjellene når vi tar bort effekten av andre karakteristika som skiller landene – som regjeringens politiske farge (høyre versus venstre), graden av koordinering i lønnsforhandlingene, alderssammensetningen i befolkningen, åpenhet for internasjonal handel og nasjonalprodukt per innbygger. I dette tilfellet krymper forskjellene mellom de to gruppene av land med rundt 25 prosent. Vi kan derfor si at observerbare karakteristika knyttet til institusjoner, økonomi og politikk forklarer 25 prosent av skillet i lønnsforskjeller og sjenerøsiteten til velferdsstaten mellom liberalistiske og sosialdemokratiske land.

Kolonnene angitt med *Lib. II* og *Soc. II* viser hva som skjer når vi tar bort forskjeller som skyldes likhetsmultiplikatoren. Søylene for sosialforsikring viser hva

som skjer når vi, som en illustrasjon stikk i strid med virkeligheten, lar lønnsfordelingen være lik i de to gruppene av land. Søylen for lønnsfordelingen viser det som skjer når vi, også stikk i strid med virkeligheten, lar sosialforsikringsordningene være like sjenerøse i begge grupper av land. Nøk en fjerdedel av forskjellene mellom de sosialdemokratiske og de liberalistiske landenes velferdsstater forsvinner gjennom dette eksperimentet.

Det vi da står igjen med av forskjeller mellom de to gruppene av land, kunne vi kanskje kalle forskjeller som skyldes forhistorie og kultur. De sosialdemokratiske landene har fortsatt litt mer sjenerøse velferdsstater enn OECD-gjennomsnittet, men ellers er langt over halvparten av skillet borte. Vi tar dette som en indikasjon på at institusjoner og politikk sammen med likhetsmultiplikatoren forklarer hoveddelen av forskjellene mellom de to gruppene av land.

Obama's Change?

I Barth og Moene (2009) ser vi også på de isolerte erfaringene fra USA i et noe lengre tidsperspektiv. Vi studerer lønnsfordeling og velferdsstatsutviklingen i USA i perioden 1945–2001 med andre data enn dem vi har benyttet for hele OECD-området. Analysen viser at vi kan dele USAs etterkrigstid i to perioder: Den første er en mer *sosialdemokratisk* periode som går fra 1945 til 1969. Den er preget av relativt små lønnsforskjeller, høy oppslutning om fagforeningene og en voksende velferdsstat. Den andre er en *liberalistisk* periode som går fra 1981 og framover. Den er preget av tiltakende lønnsforskjeller, avtakende fagforeningsopplutning og en stagnerende velferdsstat. Det er et åpent spørsmål hva som forklarer bruddet mellom de to periodene.

Også når vi bruker disse mer isolerte erfaringene fra USA, finner vi empirisk støtte for likhetsmultiplikatoren. I den sosialdemokratiske perioden gir den en utvikling der likhet skaper mer likhet. I den liberalistiske perioden gir den en utvikling der ulikhet skaper mer ulikhet. Spørsmålet er om president Obama nå kan snu utviklingen igjen i en mer likhetsskapende retning.

Noter

- 1 Denne artikkelen er en del av forskningsaktiviteten ved ESOP-senteret ved Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo. Deler av arbeidet er finansiert gjennom NFR-prosjektet «A Viable Welfare State» (prosjekt nummer 168 285/S20), som er et forskningssamarbeid mellom Økonomisk institutt, Frischsenteret og Institutt for samfunnsforskning. Artikkelen bygger på en mer omfattende analyse i Barth og Moene (2009).
- 2 Indeksen, som er laget av professor Lyle Scruggs ved University of Connecticut, bygger på reglene for inntektssikring ved sykdom, arbeidsledighet og uførhet (inklusive alderdom) og

summerer opp forhold knyttet til både inntektsnivå, dekningsgrad og varighet av trygdeordningene.

- 3 Se Moene og Wallerstein (2000) og Barth, Moene og Wallerstein (2003) for en diskusjon på norsk.

Referanser

- Barth, E, K Moene og M Wallerstein (2003). *Likhet under press, utfordringer for den skandinaviske velferdsmodellen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Barth, E og K. Ove Moene (2009). «The Equality Multiplier». NBER Working paper # 15076, Cambridge, MA.
- Esbing-Andersen, G (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lindert, P (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge University Press.
- Moene, K og M Wallerstein (2000). «Institutions, inequality and social policy». *Sosialøkonomien* nr. 9, 2000.
- Moene, K og M Wallerstein (2001). «Inequality, Social Insurance and Redistribution». *American Political Science Review* Vol. 95(4):859–874.