

## RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Dansk og international konjunkturvurdering, kapitel I
- Aktuell økonomisk politik, kapitel I
- Ulighed og omfordeling i Danmark, kapitel II
- Globalisering og det danske arbejdsmarked, kapitel III

### Dansk og international konjunkturvurdering

#### **Lav vækst i år følges af beskeden fremgang**

Både internationalt og i Danmark har der været et tilbageslag i år med lavere vækstrater til følge. Den danske vækstnedgang skyldes ikke kun påvirkning udefra, men er også en naturlig følge af selvstændige danske forhold i form af bl.a. den økonomiske politik, der har taget sigte på at undgå en overophedning efter højkonjunkturen i 1990'erne. Både i år og i de kommende år vil dansk økonomi opleve lav vækst, men lavpunktet nås dog allerede i år med en forventet vækst i bruttonationalproduktet på 1 pct. For perioden 2002-04 ventes tiltagende vækstrater voksende fra 1¼ pct. til 2¼ pct. Vækstafmatningen betyder, at den private beskæftigelse ventes at falde med knap 20.000 personer i 2002. Sammen med en forventet vækst på 6.000 personer i den offentlige beskæftigelse og en svag vækst i arbejdsstyrken medfører det, at ledigheden næste år ventes at nå op på 164.000 personer. I 2003-04 forventes både den private og den offentlige beskæftigelse at vokse, så ledigheden atter begynder at falde.

Resumeet er færdigredigeret den 19. november 2001.

## **International afmatning ...**

I det meste af verden er der indtruffet en afmatning, så væksten i vores aftagerlande ventes at falde fra 3½ pct. sidste år til 1½ pct. i 2001. Afmatningen blev tydelig allerede i foråret, hvor f.eks. industriproduktionen og erhvervsinvesteringerne i USA faldt markant. Også i Euroland falder væksten markant i 2001, hvilket i lighed med USA skyldes fald i erhvervsinvesteringerne og aftagende eksportvækst. Det ventes således, at BNP-væksten i år falder til 1 pct. i USA og 1¾ pct. i Euroland. Også næste år ventes lave vækstrater på 1¼ pct. i USA og 1¾ pct. i Euroland. I Japan er situationen særlig kritisk, og her ventes et fald i produktionen både i år og næste år. Både den amerikanske, den europæiske og den japanske centralbank har reageret på vækstafmatningen med rentenedsættelser. Endvidere har der især i USA været en betydelig finanspolitisk lempelse i form af både skattelettelser og øgede offentlige udgifter, så den økonomiske politik er særdeles ekspansiv i øjeblikket. Det ventes, at den kraftige impuls vil medvirke til, at væksten igen tiltager i løbet af 2002.

## **... mødt af kraftig ekspansiv impuls**

## **Terrorangreb og økonomiske effekter: Usikre, men sandsynligvis små**

Terrorangrebet den 11. september kan have en række økonomiske effekter. Efterspørgslen kan på kort sigt blive påvirket negativt via fald i forbruger- og investortilliden. Der er således risiko for, at forbrug og investeringer bliver udskudt på grund af den øgede usikkerhed. Det forventes imidlertid, at de betydelige penge- og finanspolitiske lempelser kan bidrage til at understøtte tilliden og derved afbøde negative konjunkturmæssige virkninger. På længere sigt kan produktivitetsvæksten blive påvirket negativt, hvis den større usikkerhed fører til en indskrænkning af den internationale arbejdsdeling. Det lader imidlertid ikke til at blive tilfældet. Tværtimod synes der at være indikationer i retning af en øget vilje til samarbejde, også i WTO-regi. Den langsigtede udvikling i produktion, forbrug og investeringer forventes derfor ikke at blive påvirket nævneværdigt.

## **Nettoeksporten vækstmotor i 2001**

Det private forbrug i Danmark er i de sidste år kun vokset lidt, og i 2001 bliver væksten også beskeden med en stigning på kun ca. ¾ pct. Investeringerne ventes efter høj vækst de seneste år at udvise et direkte fald i 2001, og den samlede indenlandske efterspørgsel er derfor på samme niveau som sidste år. Eksporten har trods den internationale afmatning klaret sig godt,

og importvæksten har samtidig været begrænset som følge af den svage udvikling i den indenlandske efterspørgsel. Den samlede BNP-vækst i år er derfor udelukkende et resultat af nettoeksporten. Fra 2002 ventes den indenlandske efterspørgsel at tiltage, primært drevet af en stigning i det private forbrug. Dermed overtager de indenlandske efterspørgselskomponenter igen rollen som vækstmotorer, om end nettoeksporten fortsat vil bidrage positivt til BNP-væksten.

### **Lavere eksportvækst**

Væksten i den danske eksport ventes som følge af den internationale afmatning at aftage kraftigt fra det meget høje niveau i 2000. Lønkonkurrenceevnen ventes at blive forværret i prognoseperioden, først og fremmest på grund af en stigning i den effektive kronekurs, men også højere lønstigninger herhjemme end i udlandet vil betyde en forværring af konkurrenceevnen.

### **Faldende inflation**

Forbrugerprisstigningerne forventes i år at falde til 2¼ pct., og i de næste to år forventes et yderligere fald til ca. 1½ pct. i 2003. Faldet i inflationstakten skyldes en kombination af flere forskellige faktorer. Den lave vækst i den indenlandske efterspørgsel medfører et ret moderat pres på priser og lønninger. Samtidig formodes den importerede inflation at blive lav som følge af den lavere markedsvækst i udlandet og en styrkelse af den effektive kronekurs. Endelig forudsættes det, at olieprisen vil være lavere i år og de kommende år end i 2000.

### **Mindre offentligt overskud i år**

Overskuddet på den offentlige saldo falder med 12 mia. kr. i år til et niveau på 25 mia. kr. Dette fald skyldes næsten helt og holdent bortfaldet af indtægter fra pensionsafkastbeskatningen som følge af pensionssekskabernes underskud på grund af årets aktiekursfald. I 2002 og 2003 forventes et nogenlunde uændret offentligt overskud i forhold til 2001, mens de bedre konjunkturer i 2004 vil medføre en forbedring af de offentlige finanser.

### **Stort overskud på betalingsbalancen**

Overskuddet på betalingsbalancen forventes at stige betydeligt fra et niveau på ca. 25 mia. kr. sidste år til et rekordstort niveau på knap 50 mia. kr. i år. Forbedringen skyldes primært det konjunkturbetingede fald i investeringsaktiviteten. Samtidig tilsiger befolkningsudviklingen en relativt stor opsparing i disse år, fordi andelen af ældre ikke-erhvervsaktive vil stige i de kommende årtier. I 2002 ventes et lille fald i overskuddet på

betalingsbalancen, mens det igen vil blive forøget i 2003 og 2004. Dermed forudsiger prognosen, at Danmarks udlandsgæld kan være afviklet ved udgangen af 2004. Skønnene over udviklingen i udlandsgælden er dog forholdsvis usikre, idet bl.a. kursreguleringer kan betyde store justeringer i stillingen over for udlandet.

### **Arbejdsstyrken vokser kun lidt frem mod 2010**

I kraft af aldringen af befolkningen og den øgede andel af indvandrere i befolkningen vil alene den demografiske udvikling betyde et fald i arbejdsstyrken på godt 40.000 personer i perioden 2000-10. De gennemførte reformer inden for tilbagetrækningsordningerne betyder dog, at der alligevel kan forventes en vis vækst i arbejdsstyrken. Disse tiltag ventes sammen med en forbedret integration af indvandrere på arbejdsmarkedet at bidrage med ca. 60.000 personer, således at det samlede resultat bliver en vækst i arbejdsstyrken på 20.000 personer fra 2000 til 2010.

### **Den internationale situation et stort usikkerhedsmoment**

Konjunkturvurderingen tegner et billede af en forholdsvis mild afdæmpning af væksten i Danmark og fornyet fremgang, om end i langsomt tempo, allerede fra næste år. Der er imidlertid en række usikkerheder i forhold til prognosen. Især medfører den aktuelle sårbare internationale situation, at forudsigelser på dette tidspunkt er forbundet med større usikkerhed end normalt. I prognosen forventes det, at den internationale vækst tiltager igen fra 2002. Hvis der alternativt skulle indtræffe en længerevarende nedgang i de internationale konjunkturer, vil det også påvirke den danske eksportvækst og dermed aktivitetsniveauet herhjemme negativt. Omvendt kan den meget lempelige økonomiske politik i specielt USA også tænkes at give ret store vækstimpulser i de kommende år, hvilket kan påvirke konjunkturbilledet i opadgående retning.

## Prognosens hovedtal

	2000	2001	2002	2003	2004
BNP-vækst (pct.)	3,2	1,0	1,2	2,0	2,2
Offentlig saldo (mia. kr.)	36,8	24,9	20,7	20,6	29,7
Betalingsbalance (mia.kr.)	27,3	47,9	43,7	54,8	68,1
Ledighed (1.000 pers.)	150	145	164	159	147
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	21	10	-13	9	15
Stigning i lønomkostninger (pct.)	3,4	4,7	4,0	3,4	4,0
Inflation (pct.)	3,1	2,3	1,6	1,5	2,0

Anm.: Udviklingen i inflationen er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

## Aktuel økonomisk politik

### Økonomisk politik i USA usædvanlig lempelig

Det internationale økonomiske tilbageslag har ført til store lempelser i såvel penge- som finanspolitikken især i USA. Det ret markante amerikanske konjunkturtilbageslag berettiger klart en lempelse af den økonomiske politik. Den korrekte dosering er imidlertid vanskelig at vurdere, og der kan meget vel blive behov for modgående stramminger i løbet af 2002 og 2003. I den nuværende situation, hvor lav forbrugertillid og dermed svigtende privat forbrug er en af de væsentligste farer for den kommende tid, må især de tiltag, der stimulerer det private forbrug, formodes at bidrage til at stabilisere verdensøkonomien.

### Restriktioner på ekspansiv finanspolitik i Euroland

I Euroland er pengepolitikken i 2001 blevet lempet mindre end i USA. Samtidig lægger vækst- og stabilitetspagten begrænsninger på muligheden for at stabilisere ved hjælp af en mere ekspansiv finanspolitik i den nuværende situation. Flere medlemslande kan få problemer med at overholde deres nationale stabilitetsprogrammer. Det har givet anledning til en fornyet og vigtig diskussion om, hvorvidt vækst- og stabilitetspagten bør revideres, så den giver mulighed for større fleksibilitet uden at sætte de langsigtede krav til en fornuftig finanspolitik over styr.

## **Finanspolitiske regler bør fokusere på langsigtede forhold**

En mulighed, der er blevet fremført, er at lægge restriktioner på underskuddet på landenes strukturelle saldo i stedet for det faktiske budgetunderskud, der påvirkes af konjunkturudsving. En anden mulighed er at ændre kriterierne i retning af holdbar finanspolitik. Det vil sikre, at landene tager hensyn til mere langsigtede demografiske forskydninger. At ændre på reglerne i den nuværende situation kan dog virke uheldigt, idet det kan opfattes, som om der gives efter for et politisk pres. Desuden kan ændringer i de finanspolitiske spilleregler lige omkring tidspunktet for indførelsen af euroen som fysisk valuta skabe usikkerhed. På længere sigt vil det imidlertid være hensigtsmæssigt at reformere de finanspolitiske spilleregler hen imod regler, der sikrer en holdbar finanspolitik uden at begrænse de automatiske stabilisatorer.

## **Dansk finanspolitik passende**

I Danmark skønnes finanspolitikken at øge væksten med ca. ¼ pct. point i år og næste år i forhold til en situation med neutral finanspolitik. Med det forventede konjunkturbillede, hvor beskæftigelsesfaldet næste år vil være begrænset, og hvor der er udsigt til fornyet beskæftigelsesfremgang i 2003, vurderes der ikke at være behov for en yderligere lempelse af finanspolitikken. Hvis konjunkturerne forværres betydeligt i forhold til det forventede billede, kan der dog opstå et behov for en vis finanspolitisk lempelse. I det omfang, en sådan lempelse måtte ske i form af større offentlige udgifter, er det imidlertid vigtigt, at den ikke forstærker flaskehalsene på det offentlige arbejdsmarked inden for f.eks. sundhedsvæsenet. I det omfang, lempelser tænkes foretaget i form af skattelettelser, er det afgørende, at de samtidig mindsker de største forvridninger i det nuværende skattesystem og gør hele skattesystemet mere hensigtsmæssigt i forhold til de kommende års økonomiske udfordringer.

## **Større udsving i offentlige indtægter uproblematisk**

Pensionssekskabernes afkast af aktier og obligationer beskattes nu i modsætning til tidligere med en ensartet sats. Da aktier har større udsving i afkastet end obligationer, vil dette automatisk medføre større konjunkturfølsomhed i de offentlige indtægter og dermed i den offentlige saldo. Aktiekursfaldene og den deraf afledte nedgang i provenuet fra pensionsafkastbeskatningen er da også hovedårsagen til faldet i det offentlige overskud i 2001. I forhold til de offentlige finanser er der imidlertid ikke i sig selv noget bekymrende ved sådan en situation. Disse

udsving bør derfor ikke give anledning til justeringer andre steder på de offentlige budgetter. For pensionselskaberne er den større konjunkturfølsomhed i skattebetalingerne en fordel på den måde, at selskaberne nu får en lempelig beskatning i de år, hvor de har en dårlig indtjening som følge af aktiekursfald.

### **Rentegarantier er u hensigtsmæssige**

Reglerne for rentegarantier på pensionsindbetalinger er derimod særlig problematiske i perioder med fald i aktiekurserne. Reglerne tvinger pensionselskaberne til at holde en relativt stor andel af deres formue i forholdsvis kurssikre, men mindre givtige obligationer for at kunne overholde deres rentegarantier, hvilket skader selskabernes langsigtede indtjeningsmuligheder. Dermed kan rentegarantierne virke stik imod hensigten: De forringer indskydernes muligheder for at opnå et fornuftigt afkast af deres pensionsopsparing. Derudover kan fald i aktiekurserne ligefrem tvinge selskaberne til at sælge ud af aktiebeholdningen, og dette aktiesalg kan forstærke kursfaldet på det danske aktiemarked. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at afvikle brugen af garanterede renter, så de ikke modarbejder fornuftige investeringsbeslutninger i pensionselskaberne.

### **Boligpolitiske initiativer trækker i forkert retning**

De forskellige problemer på det danske boligmarked har fået stor opmærksomhed i år. De væsentligste skævheder på boligmarkedet skyldes huslejereguleringen, der blandt andet medfører kødannelser på lejeboligmarkedet, og den kraftige indirekte statsstøtte til ejerboliger gennem en for lav ejendomsværdibeskatning; begge dele har medvirket til meget høje ejerboligpriser. Samtidig modtager såvel andelsboligerne som den almene boligsektor ganske store offentlige midler, dels direkte og dels indirekte gennem skattefritagelse. Der er derfor behov for omfattende reformer i løbet af de kommende år, der kan forbedre boligmarkedets funktionsmåde. I efteråret har der været forhandlinger om en boligpakke med elementer, der imidlertid vil trække i den forkerte retning ved yderligere at øge det offentliges indblanding på boligmarkedet. Den foreslåede skattefrihed for pensionselskabers boliginvesteringer vil således forstærke de eksisterende forvridninger med hensyn til beskatning af kapitalindkomst og tilskynde til en u hensigtsmæssig sammensætning af de samlede private investeringer. Samtidig vil forslaget koste et skatteprovenu, der i stedet må

indhentes andre steder i skattesystemet med de problemer, der følger heraf.

### **Skatterabatten for “gamle” boligejere bør ophæves**

På ejerboligområdet bør ejendomsværdiskatten i de kommende år gradvis hæves, så den kommer til at svare til beskatningen af andre former for opsparing og kapitalindkomst. Som et første skridt henimod dette mere langsigtede mål bør pinsepakkens rabat på ejendomsværdiskatten for personer, der købte ejerbolig før 1. juli 1998, ophæves. Det virker ikke naturligt at diskriminere skattemæssigt mellem gamle og nye boligejere i længere tid efter ejendomsværdiskattens indførelse, og en kunstig rabat for gamle ejere medfører i sig selv en u hensigtsmæssig indlåsnings effekt, idet skattefordelen gør disse ejere mindre mobile. Samtidig bør også de særlig gunstige skatteregler for ejendomsværdiskatten for boligejere over 67 år udfases. Alder alene bør ikke være noget kriterium for skatterabat. Generelt er en ændring af skattesystemet i retning af en relativt større vægt på beskatning af jord og fast ejendom i forhold til arbejdskraft et af de vigtigste principper i bestræbelserne på at få et sundere skattesystem, der bl.a. kan modstå et større pres fra internationaliseringen. Samtidig vil højere ejendomsværdiskatter som en gavnlig sideeffekt bringe boligpriserne ned på et lavere niveau til gavn for førstegangskøberne.

### **Godt forslag om Nordsøskattereform**

Et embedsmandsudvalg om kulbrintebeskatning har i efteråret anbefalet en reform af skatten på energiudvindingen i Nordsøen. Hovedprincippet i reformforslaget er at erstatte den nuværende kulbrinteskatt med en neutral beskatning som overbygning på selskabsskatten for nye koncessioner. I modsætning til ikke mindst det nuværende stærkt forvridende investeringsfradrag på 250 pct. vil en neutral skattemodel, der kun beskatter overskud, som ligger ud over en normal forrentning af virksomhedernes investerede kapital, i princippet ikke forvråde investeringsbeslutningerne i Nordsøen overhovedet. Den neutrale beskatning vil således understøtte virksomhedernes omkostningsbevidsthed. Dermed vil en sådan Nordsøskattereform være et klart fremskridt, der både kan medføre en mere effektiv skattestruktur og et større langsigtet provenu end det nuværende system.

**Neutral beskatning vil skabe mere hensigtsmæssig investeringsadfærd**

Det har været fremført i debatten, at en reform i tråd med udvalgets anbefalinger kan tænkes at ændre virksomhedernes investeringsadfærd. Da hensigten med reformen netop er, at der fremover vil blive større overensstemmelse mellem de samfundsøkonomiske og de privatøkonomiske gevinster ved investeringer, er en sådan udvikling både sandsynlig og ønskværdig. En ændret investeringsadfærd vil være tegn på, at det tidligere skattesystem har givet uheldige tilskyndelser til investeringer, der ikke har været samfundsøkonomisk rentable, men kun begrundet i skattemæssige fordele. En eventuelt langsommere udvindingshastighed som følge af indførelsen af en neutral skat vil derfor næppe være noget samfundsmæssigt tab, men vil bevare de pågældende olie- og gasreserver til et tidspunkt, hvor det ud fra en overordnet betragtning vil være mere fordelagtigt at udvinde dem. Dette synspunkt taler for, at det kan anbefales at ændre skattereglerne snarligt for at undgå en eventuelt forceret udvinding i de kommende år inden den nuværende hovedkoncessions udløb i 2012. Det vil derfor være en fordel at kombinere en snarlig ændring af skattereglerne med en hurtig afklaring af de fornyede koncessionsvilkår efter 2012 gennem forhandlinger mellem staten og DUC-konsortiet.

**Kun lille vækst i arbejdsstyrken i perioden 2000-10**

En stor udfordring i de kommende år er udviklingen i arbejdsstyrken. Væksten heri på ca. 500.000 personer siden 1960 skyldes først og fremmest den demografiske udvikling. I perioden frem til 2010 vil demografien imidlertid give et negativt bidrag til arbejdsstyrken, fordi en større og større del af befolkningen vil være over 60 år, og fordi en større andel af personerne i den erhvervsaktive alder vil have en anden etnisk baggrund end dansk. Også den demografiske udvikling efter 2010 trækker klart i retning af en reduktion af arbejdsstyrken. Forskellige reformer har taget sigte på at øge befolkningens tilbagetrækningsalder. Fremskrivningen af arbejdsstyrken i dette kapitel viser imidlertid, at det samlede resultat af demografi og reformer bliver en beskeden vækst i arbejdsstyrken på omkring 20.000 personer i perioden 2000-10. Da arbejdsløsheden i forvejen er lav, vil en sænkning af ledigheden heller ikke kunne bidrage væsentligt til en øget produktion. Skal udviklingen i beskæftigelsen yde et nævneværdigt bidrag til finansieringen af fremtidens større forsørgerbyrde, er det derfor nødvendigt at iværksætte yderligere reformer, der kan

øge befolkningens erhvervsdeltagelse. I denne forbindelse er en udvidelse af barselsorloven et skridt i den forkerte retning, som aktuelt desuden kan forværre flaskehalsproblemerne, ikke mindst på social- og sundhedsområdet. Virkningen af en udvidet barselsorlov er ikke indregnet i den foretagne fremskrivning af arbejdsstyrken.

### **Indvandreres erhvervsdeltagelse bør øges**

For nogle grupper kan der tænkes at være behov for at gøre en særlig indsats for at fremme deres erhvervsdeltagelse. Indvandrere har således en markant lavere erhvervsfrekvens end den øvrige befolkning. Det betyder, at der er et stort antal personer i den erhvervsaktive alder, der ikke er med i arbejdsstyrken. En forøgelse af indvandrernes erhvervsdeltagelse vil derfor give et væsentligt bidrag til arbejdsstyrken og fremme integrationen af indvandrerne i det danske samfund. En sådan forøgelse af erhvervsdeltagelsen vil imidlertid kræve en betydelig indsats fra både de offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter. Bidraget til styrkelsen af de offentlige finanser på mellemlang sigt fra en øget erhvervsdeltagelse for indvandrere vil delvis blive modsvaret af, at sådanne tiltag må forventes at være forholdsvis ressourcekrævende. Samtidig med, at en lang række midler som uddannelse og oplysning kan tages i anvendelse for at fremme indvandrernes erhvervsdeltagelse, bør den økonomiske tilskyndelse for alle befolkningsgrupper til at arbejde frem for at modtage overførselsindkomst forøges. Dette kan eksempelvis ske gennem indførelsen af et generelt beskæftigelsesfradrag.

### **Gavmildt tilbage- trækningssystem kan strammes op**

Det danske tilbagetrækningssystem giver stadig gode muligheder for tidlig tilbagetrækning selv for personer, der har fuld erhvervssevne og fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er væsentligt at skelne mellem tidlig tilbagetrækning som følge af ønske om mere fritid og tidlig tilbagetrækning som følge af nedslidning og nedsat arbejdsevne. Det sociale system bør tage hånd om personer med nedsat arbejdsevne, som ikke kan klare arbejdsmarkedets krav, og dette uanset alder. Den grundlæggende ordning er her førtidspensionen, hvortil der sker visitation på basis af objektive kriterier. I modsætning til personer med nedsat arbejdsevne bør personer med fuld arbejdsevne, der ønsker tidlig tilbagetrækning, betale de fulde omkostninger selv. Dette er ikke tilfældet med efterlønnen, som kan opfattes

som en opsparingsordning med et betydeligt offentligt støtteelement. En revision af den eksisterende efterlønsordning vil derfor være hensigtsmæssig. Et skridt i denne retning kunne være at afskaffe efterlønnen for 60- og 61-årige. Alternativt kan man gøre adgangen til efterløn afhængig af f.eks. 40 års anciennitet på arbejdsmarkedet. Det vil bevare efterlønsmuligheden for de personer, der er trådt tidligt ind på arbejdsmarkedet. Det er denne gruppe, som især består af ufaglærte, der formodentlig først og fremmest kan have et behov for forholdsvis tidlig tilbagetrækning. En anden mulighed er at indrette det samlede offentlige pensionssystem med større mulighed for fleksibel tilbagetrækning, så størrelsen af den årlige pensionsudbetaling i hele pensionisttilværelsen bliver relativt mindre for folk, som vælger at gå tidligt på pension uden at have nedsat arbejdsevne.

**Vigtigt at den økonomiske politik understøtter de langsigtede udfordringer**

Dansk økonomi vil stå over for en række udfordringer i de kommende årtier. Blandt de vigtigste er internationaliseringen og stigningen i forsørgerbyrden som følge af den demografiske udvikling. For at imødegå disse udfordringer bedst muligt er det vigtigt med strukturreformer på flere vigtige områder. Skattesystemet bør drejes i retning af større vægt på immobile skatteklender som jord, fast ejendom og naturressourcer. Samtidig bør der foretages målrettede indkomstskatte- og afgiftssænkninger, og den skattemæssige diskriminering mellem forskellige former for opsparing bør ophæves. Systemet af overførselsindkomster bør indrettes mere hensigtsmæssigt, så det ikke står i vejen for en høj erhvervsdeltagelse for alle arbejdsduelige personer og mere målrettet opfylder hensigterne om en jævn indkomstfordeling, jf. analyserne i kapitel II. Det er vigtigt, at også mere midlertidige, f.eks. konjunkturbegrundede, offentlige tiltag indrettes på en måde, så de er i overensstemmelse med de langsigtede strukturelle krav til dansk økonomi.

## Ulighed og omfordeling i Danmark

### **Fordeling er centralt i den politiske debat og har mange facetter**

I forbindelse med mange politiske beslutninger er fordelings-spørgsmål helt centrale. Fordelingsdiskussionen kan foretages på mange forskellige grundlag, herunder bl.a. etiske, religiøse eller økonomiske. Selv hvis man vælger at begrænse sig til økonomiske overvejelser, er sammenhængen mellem fordeling og velfærd kompleks. I dette kapitel belyses ulighed og omfordeling med udgangspunkt i indkomsten i et enkelt år (tværsnit) og indkomsten set over livsforløb (livsindkomster). Endvidere kvantificeres omfanget af social mobilitet og den livsindkomst, som personer med forskellige uddannelser kan forventes at opnå.

### **Behov for bredere fokus i analyser af indkomstfordelingen**

Effekten på indkomstfordelingen af større politiske reformer bliver normalt vurderet med udgangspunkt i indkomsten i et enkelt år. Denne tilgang kan indebære, at reformer gennemføres, der måske udjævner forskelle i indkomstfordelingen i et enkelt år, men som utilsigtet skaber større ulighed i livsindkomster.

### **Halvt så stor ulighed i livsindkomster som i tværsnit**

Kapitlet dokumenterer en betydelig forskel i niveauet for uligheden i årsindkomster og uligheden i livsindkomster. Således er uligheden kun halvt så stor, når der justeres for det forhold, at befolkningen i det enkelte år befinder sig på forskellige stadier i livet, eksempelvis er uddannelsessøgende, pensionister med lave indkomster eller fuldtidsbeskæftigede med højere indkomster.

### **Kontanthjælp, førtidspension og topskat omfordeler mest over livet – SU omfordeler ikke**

Beregningerne viser ligeledes en stor forskel på de enkelte politikinstrumenters omfordelende virkning i de to typer af analyser. Kontanthjælp og førtidspension er de mest omfordelende overførsler i livsindkomstperspektiv; i tværsnit er førtidspension ikke nær så omfordelende. SU-stipendier er meget omfordelende i tværsnit, men er stort set neutrale i forhold til livsindkomster. Topskatten er den mest omfordelende skat såvel over livet som i tværsnit.

### **Få har lavindkomster hele livet**

I en tværsnitsanalyse af den danske indkomstfordeling optræder 6,3 procent med lavindkomster. For en enlig uden børn er den valgte grænse for lavindkomst 61.000 kr. i disponibel

indkomst; grænsen for et par med to børn er 155.000 kr. Beregningerne i kapitlet viser, at næsten alle på et eller andet tidspunkt i løbet af livet har tilhørt lavindkomstgruppen, f.eks. under uddannelse. Til gengæld er det kun meget få, der tilhører denne gruppe i en større del af livet. Beregninger viser, at 0,3 pct. har haft lavindkomster i mere end 40 pct. af livet.

### **Også relativt lille ulighed over generationer**

Set over befolkningen som helhed er den sociale mobilitet i indkomst høj i Danmark sammenlignet med andre lande. Det indebærer, at set over flere generationer tilfalder de høje indkomster i forholdsvis begrænset omfang de samme familier.

### **Måske er den sociale mobilitet i uddannelse for lav**

Den sociale mobilitet er lavere målt ved uddannelse end ved indkomst; børn af ufaglærte forældre bliver med større sandsynlighed ufaglærte end børn af forældre med en anden uddannelsesbaggrund. Det er svært at afgøre, om den relativt lave sociale mobilitet i uddannelse er et samfundsøkonomisk problem. Det er imidlertid tankevækkende, at børn af forældre med en lang videregående uddannelse har seks gange så høj sandsynlighed for selv at tage en lang videregående uddannelse som andre børn.

### **Uddannelse af efterkommere af indvandrere**

Gruppen af indvandrere har en dårligere uddannelsesmæssig baggrund end øvrige danskere, hvilket skal ses i sammenhæng med, at indvandrere i gennemsnittet har dårligere social og økonomisk baggrund. Resultaterne tyder ikke på, at efterkommere af indvandrere fra mindre velstående lande som helhed klarer sig dårligere i uddannelsessystemet end danskere med lignende social og økonomisk baggrund. Der er dog stor forskel på, hvordan efterkommere af indvandrere fra forskellige lande klarer sig. Derfor bør det nærmere vurderes, om der er behov for en indsats målrettet mod enkelte grupper. Det er ikke her belyst, hvordan indvandrere generelt klarer sig på arbejdsmarkedet; dette diskuteres dog kort i kapitel III.

### **Relativt små forskelle i forbrugsmuligheder over livet mellem uddannelser**

For de enkelte uddannelser er den højeste gennemsnitlige livsindkomst målt ved privat indkomst, dvs. indkomst før transfereringer og skatter, ca. tre gange så høj som den laveste. Offentlige transfereringer trækker livsindkomsten op for uddannelser med lav gennemsnitlig livsindkomst, mens skatter især reducerer livsindkomsten for uddannelser med høj

gennemsnitlig livsindkomst. Ud over transfereringer og skatter virker familiemønstret også udjævnende på forskelle i livsindkomster mellem forskellige uddannelser. Vurderet ved ækvivaleret disponibel indkomst, hvor der er taget højde for en evt. samlevers indkomst og antallet af personer i familien, er den højeste gennemsnitlige livsindkomst kun omkring halvdelen gange højere end den laveste gennemsnitlige livsindkomst.

### **Læger tjener mest, kvindelige arbejdere mindst**

Rangordningen af livsindkomster for forskellige uddannelsesgrupper har været ret konstant i perioden 1988-98. Læger, økonomer, civilingeniører, personer med HA eller HD og jurister tjener mest i løbet af livet, mens kvindelige arbejdere, ufaglærte offentligt ansatte, pædagoger, ufaglærte handels- og kontoransatte og ufaglærte bygge- og anlægsarbejdere tjener mindst. Folkeskolelæreres relative livsindkomst er dog faldet betydeligt i perioden, og den ufaglærte metalarbejders relative livsindkomst er steget markant.

Kapitlet belyser udviklingen i uligheden og omfordelingen som følge af bl.a. skatter og transfereringer. En samlet vurdering af den offentlige sektors rolle inkluderer også overvejelser om forvriddinger ved de forskellige tiltag. Tidligere analyser i *Dansk Økonomi* af forskellige skatters forvriddinger er her nyttige til at give et helhedsbillede af centrale elementer i den danske velfærdsmodel; de indgår derfor i diskussionen her.

### **Serviceeftersyn af den danske velfærdsmodel**

I det følgende vurderes, om centrale skatter og transfereringer i den danske velfærdsmodel kan designes mere hensigtsmæssigt forstået på den måde, at det er muligt at opnå både mere lighed og færre forvriddinger. Eller – mere realistisk – om det er muligt at opnå en bedre balance mellem fordeling og forvriddinger.

### **Velfærdskonti mindsker skattetryk men kan øge ulighed og usikkerhed**

Analyserne i kapitlet viser, at en række instrumenter stort set kun omfordeler over den enkeltes livsforløb. Andre elementer i velfærdsstaten imødegår usikkerhed, fordi skatter og overførsler, der omfordeler indkomsterne, også kan tolkes som en kollektiv forsikring. Det er blevet foreslået at indføre såkaldte velfærdskonti, hvor den enkelte sparer op til egne velfærdsydelser. Der er kun yderst sparsomme erfaringer med omfattende velfærdskonti. Den ændrede finansiering reducerer skattetryk-

ket og forvridninger og giver sandsynligvis også anledning til en mindre efterspørgsel efter velfærdsydelser sammenlignet med skattefinansiering. Indkomstfordelingen kan imidlertid blive skævere, fordi personer med store positive indeståender på deres konti er kendetegnet ved høje indkomster og små behov for de offentlige ydelser, velfærdskontiene omfatter. Et tilsvarende problem er, at forsikringsaspektet i velfærdsstaten eroderes, hvilket ligeledes går ud over de svage grupper. På områder, hvor forsikring mod usikkerhed er betydningsfuld, er velfærdskonti ikke egnede. Velfærdskonti kan imidlertid have en berettigelse på områder, hvor der er et stærkt opsparingselement, eksempelvis forsørgelse i alderdommen. Det kræver dog et bedre beslutningsgrundlag, før der kan tages stilling til en evt. overgang til et system med mere omfattende brug af velfærdskonti.

### **Elementer af personlige konti i det danske velfærdssystem**

Der er allerede i dag i det danske velfærdssystem elementer af personlige konti på områder, hvor der er et opsparingselement. Reformen af efterlønnen fra 1998 betyder, at bidraget indsættes på en personlig konto. Jo senere man vælger at gå på efterløn, desto større årlig ydelse får man. Tilsvarende er ATP en tvungen pension, der er baseret på individuelle konti.

### **Dobbelt fordel ved skatteomlægning**

Hvis der indføres en provenuneutral ændring af skattesystemet, således at satsen for topskatten og progressionstrinnet samtidig hæves, vil det indebære en mere lige indkomstfordeling. Dette gælder især for livsindkomster. Samtidig viser skatteberegninger i *Dansk Økonomi, forår 2001*, at en stigning i progressionstrinnet har en større positiv effekt på arbejdsudbuddet end en satsnedsættelse med samme provenuvirkning. Derfor vil den nævnte omlægning sandsynligvis give anledning til et merprovenu, når der tages hensyn til de afledte aktivitetseffekter. En samtidig forøgelse af satsen og en højere bundgrænse for topskatten skaber således både mere lighed og færre forvridninger. Ovenstående gør sig også gældende for mellemskatten, om end i mindre omfang.

### **Ikke rabat til pensionister for ejendomsværdiskat**

I det danske skattesystem er der en enkelt skat, der delvis afhænger af alderen. Ejendomsværdiskatten bliver således pålignet med en lavere procent for pensionister med en lav indkomst. Der er intet økonomisk argument for at indføre

denne aldersafhængighed. Hvis der ønskes indført progression i ejendomsværdiskatten, bør indkomstaafhængigheden omfatte alle boligejere, således at den lempes for alle de dårligst stillede. Men generelt kan det ikke anbefales at indføre progression i kapital- eller boligbeskatningen. Progression sikres bedst i indkomstskattesystemet, hvor progressionen automatisk kommer til at gælde hele befolkningen og ikke kun personer i ejerbolig eller personer med positiv kapitalindkomst.

### **Befodringsfradrag giver mere ulige indkomstfordeling**

Befodringsfradraget giver anledning til en mere ulige fordeling af indkomsterne, da personer med høje indkomster generelt har de største fradrag i forhold til indkomsten. Der kan argumenteres for, at fradraget medfører større fleksibilitet på arbejdsmarkedet ved at tilskynde til at søge beskæftigelse. Herudover øges incitamentet til at skifte til et bedre lønnet job, der ligger længere fra bopælen. Ofte vil kun den ene udearbejdende i en husstand kunne finde beskæftigelse tæt på bopælen, og i den situation spiller fradraget en rolle for mobiliteten.

### **Gevinster ved befodringsfradrag nok mindre end provenutab**

Argumentet for befodringsfradraget forudsætter dog, at den samfundsmæssige gevinst ved større mobilitet og fleksibilitet overstiger tabet ved at give fradraget. Befodringsfradraget er koncentreret i toppen af indkomstfordelingen, hvor der under alle omstændigheder er store privatøkonomiske gevinster forbundet med at tage et job i forhold til at være ledig. For denne del af befolkningen kan det ikke forventes, at beslutningen om at søge beskæftigelse bliver påvirket, men alene at der er incitament til jobskifte. Og på det længere sigt giver befodringsfradraget ligefrem tilskyndelse til at bo langt fra arbejdet. Det er derfor tvivlsomt, hvorvidt de nævnte gevinster kan begrunde et årligt provenutab på knap 3 mia. kr. og negative fordelingsvirkninger.

### **Fordele og ulemper ved fradrag for faglige kontingenter og virksomheders udgifter til arbejdsgiverorganisationer**

Arbejdstagernes fradrag for faglige kontingenter virker stort set neutralt på indkomstfordelingen, og provenutabet herved er knap 3 mia. kr. årligt. Tilsvarende er der et provenutab som følge af arbejdsgivernes fradragsret for udgifter til erhvervs- og arbejdsgiverorganisationer, som må formodes at være noget mindre end 3 mia. kr. årligt. Fradragsretten kan begrundes, hvis organisationernes virke har et bredere samfundsmæssigt sigte. For det første er begge parter med til at sikre et smidigt

og troværdigt aftalesystem. For det andet sikrer fagforeningerne rimelige arbejdsvilkår for arbejdstagerne. Endvidere kan fagforeninger reducere usikkerhed for den enkelte arbejdstager ved at arbejde for aflønningssystemer, hvor personer med ensartede kvalifikationer og erfaring får samme løn. På den anden side bliver arbejdsmarkedet stift og beskæftigelsen for lav, hvis fagforeningerne udnytter en høj organisationsgrad til at gennemtvinge lønomkostninger, der ikke er produktivitetsmæssig dækning for. Tilsvarende øges arbejdsgivernes forhandlingsstyrke i en situation med få og koordinerende arbejdsgiverorganisationer. Det er derfor alt i alt et åbent spørgsmål, om den samfundsmæssige fordel ved fradraget kan begrunde det nævnte provenutab.

### **Mindsteløn som eksempel**

Aspekter af problemstillingen kan illustreres med mindstelønnen: Mindstelønninger kan ses som et middel til at beskytte den enkelte mod urimelige vilkår på arbejdsmarkedet. Desuden kan indførelse af mindstelønninger have positive virkninger i form af stærkere incitamenter både for virksomheder og lønmodtagere til at forbedre kvalifikationerne for lavtlønnede. Hæves de laveste lønninger, tilskyndes arbejdsgiverne dog samtidig til at afskedige ufaglært og uerfaren arbejdskraft og delvist erstatte den med anden arbejdskraft eller kapital.

### **Boligsikring til pensionister**

Boligsikring udbetales til personer under 65 år og boligydelse til folke- og førtidspensionister. Beregninger viser, at boligydelse til førtidspensionister giver anledning til markant større lighed i livsindkomsterne og i årsindkomsterne. Dette forhold gør sig ikke i samme udstrækning gældende for boligydelse til folkepensionister. Denne ydelse er for livsindkomsterne mindre omfordelende end boligsikring. Der kan ikke med rimelighed argumenteres for, at den personlige boligstøtte skal afhænge af modtagerens alder. Der bør derfor ske en harmonisering af regelsættene, således at reglerne for boligsikring også anvendes for folkepensionister.

### **Børnefamilieydelse har ikke den store positive effekt på indkomstfordelingen**

Børnefamilieydelsen mister en stor del af sin omfordelende virkning, når man bevæger sig fra tværsnits- til livsindkomstanalyse. Denne ydelse er da heller ikke målrettet lavindkomstgrupper, men bliver givet til alle børnefamilier ud fra en målsætning om omfordeling mellem familier med og uden

### **Forslag: Bruttoficer børnefamilieydelse og børnetilskud**

børn. Hvis børnefamilieydelsen blev gjort indkomstafhængig, vil det give anledning til højere sammensatte marginalsatser, hvilket skaber incitamentsproblemer på arbejdsmarkedet. Som en mulig mellemløsning kan overvejes en bruttoficering svarende til, at ydelserne gøres skattepligtige og samtidig forhøjes. Hermed vil værdien af børnefamilieydelsen være størst for lavindkomstgruppen, der har lave marginale skatteprocenter. Denne løsning vil alene betyde højere sammensatte marginalsatseprocenter for personer, der før reformen ligger umiddelbart under et progressionstrin og efter reformen umiddelbart over. En bruttoficering af disse ydelser vil samtidig sikre sammenlignelighed med andre skattepligtige overførsler og dermed skabe større gennemskuelighed. En tilsvarende bruttoficering kan overvejes for børnetilskuddet, der gives til enlige forsørgere og førtidspensionister med børn.

### **Justeringer af folkepensionens grundbeløb og tillæg**

Beregninger i kapitlet viser en betydelig forskel på den omfordelende virkning af folkepensionens grundbeløb sammenlignet med folkepensionens tillæg. Forskellen er især markant i livsindkomstanalyserne. Den store forskel i effekten af folkepensionens tillæg og grundbeløb indebærer, at der er mulighed for, at ydelserne i større udstrækning end nu målrettes de dårligst stillede pensionister. Dette kan ske ved at sænke folkepensionens grundbeløb og hæve tillægget tilsvarende. Denne løsning vil kun betyde lavere disponibel indkomst for de velstillede folkepensionister. Derfor vil omlægningen indebære større lighed både i det enkelte år og i fordelingen af livsindkomster. Omlægningen ville givetvis reducere presset på de offentlige finanser fremover, ikke mindst i lyset af de forventede stigninger i pensionisters supplerende indtægter fra arbejdsmarkedspensioner og private pensioner. Disse indtægter må formodes at øge indkomstuligheden blandt fremtidens pensionister i forhold til den nuværende situation. Omlægningen vil ramme forbrugsmulighederne for en gruppe af personer, der har sparet op til deres alderdom. Disse personer har dog hidtil haft mulighed for at benytte skattebegünstigede opsparingsordninger, der er betydeligt mere generøse end nutidens ordninger.

### **Positive virkninger af SU på uddannelsesniveau**

SU har utvivlsomt en positiv betydning for personers tilbøjelighed til at påbegynde en uddannelse, fordi den mindsker uddannelsessøgendes behov for at optage lån, og den reducerer

den økonomiske risiko forbundet med at påbegynde en uddannelse. Dette kan føre til øget produktivitet og dermed højere nationalindkomst og velfærd.

### **SU til højtuddannede øger ulighed i livsindkomster**

SU øger ligheden i årsindkomster, men har stort set ingen lighedsskabende effekt i livsindkomstperspektiv. Derimod gælder det, at SU til personer, der gennemfører en lang videregående uddannelse, øger uligheden betydeligt målt ved livsindkomster. Den ulighedsskabende effekt er stort set af samme størrelsesorden som effekten af en sænkning af satsen for topskatten.

### **SU-reform med større låneelement giver mindre ulighed og fortsat tilskyndelse til uddannelse**

Ved at omlægge uddannelsesstøtten således, at der gives stipendium og SU-lån på de første tre år på videregående uddannelse, men kun et forhøjet SU-lån for de efterfølgende år, vil uddannelsesstøtten i meget mindre grad tilfalde personer med høje livsindkomster. En sådan ændring vil føre til en mere lige fordeling af livsindkomsterne. Indførelsen af forhøjet SU-lån efter det tredje år betyder, at levestandarden ikke behøver at falde i studietiden, men at studerende i højere grad selv betaler omkostningen ved deres uddannelse. Herved forstærkes tilskyndelsen til at færdiggøre uddannelsen hurtigt. Efter tre års studier må studerende med forskellig økonomisk og social baggrund stort set have samme muligheder for at gennemføre de sidste par år af uddannelsen. Da de fleste lange videregående uddannelser fører til forholdsvis høje livsindkomster, vil der stadig være tilskyndelse til at gennemføre en sådan uddannelse.

### **Uddannelsesstøtte og migration**

Analyser i *Dansk Økonomi, forår 2001* tyder på, at migration af højtuddannede danskere indtil videre ikke har været et stort problem. Den geografiske mobilitet for denne gruppe må dog formodes at stige i fremtiden. Dette giver et særskilt argument for et element af egenfinansiering i uddannelsesstøtten, da samfundet mister en del af gevinsten ved offentlig finansiering af uddannelse, såfremt veluddannede forlader landet.

## Globalisering og det danske arbejdsmarked

### Globalisering og udfordringerne for arbejdsmarkedet

Den internationale arbejdsdeling er øget markant de seneste årtier. Dette er sket gennem stigende handel, udenlandske direkte investeringer og såkaldt outsourcing, der dækker over, at en virksomhed får gennemført en del af produktionen af andre uden for landet. Denne udvikling bringer afgjort gevinster, fordi ressourcer kan anvendes mere effektivt ved at udnytte muligheden for arbejdsdeling og specialisering. Udviklingen betyder også forandringer, og mange lande har i samme periode oplevet en øget ulighed på arbejdsmarkedet enten i form af større lønforskelle eller ledighed. Der kan muligvis være en sammenhæng mellem disse ændrede forhold på arbejdsmarkedet og globaliseringen. Det er vigtigt at understrege, at ændringerne – som antydnet – har fundet sted over en længere periode, og at globaliseringen mere skal betragtes som en proces, der gradvist fører til en mere integreret verdensøkonomi, end et pludseligt regimeskifte, der i løbet af kort tid fundamentalt har ændret strukturerne på arbejdsmarkedet. Men udviklingstendenserne kan give anledning til overvejelser vedrørende strukturpolitiske og fordelingspolitiske tiltag for at modvirke eventuelle tendenser til øget ulighed.

### Generelt lille påvirkning af arbejdsmarkedet via handel

Danmarks handel med egentlige lavtlønslande, herunder Kina, er forholdsvis begrænset. Dette kan ikke i sig selv have forskudt efterspørgslen efter arbejdskraft tilstrækkeligt til generelt at fremkalde en udvikling på arbejdsmarkedet til ugunst for ufaglærte. Specifikke grupper er dog blevet ramt, i særdeleshed tekstilarbejdere. Også Danmarks handel med de central- og østeuropæiske lande har et begrænset omfang, selvom der har været en vis fremgang i det seneste årti. Tilbage står, at Danmarks handelspartnere helt overvejende er industrialiserede lande, der ligner os med hensyn til bl.a. indkomstniveau, arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige baggrund, industristrukturen og en række institutionelle forhold. Næsten 90 pct. af vores samlede handel er med OECD-lande.

### Liberalisering af EU's landbrugspolitik kan få betydning for

På landbrugsområdet er den internationale handel – især i EU – fortsat underlagt en række stærke begrænsninger, der bl.a. afskærer ulandene og de central- og østeuropæiske lande fra at udnytte deres komparative fordele. EU-optagelse af en række

## **arbejdsmarkedet**

central- og østeuropæiske lande vil forstærke presset for at liberalisere EU's fælles landbrugspolitik. Afvikling af de nuværende landbrugsordninger vil selvsagt kræve tilpasning i landbrugssektoren og fødevarereindustrien i EU-landene og vil især komme til at berøre ufaglærte, da de udgør en forholdsvis stor andel af de beskæftigede i disse sektorer. Over for dette står de meget betydelige fordele ved at afvikle de forvridende støtteordninger, herunder også gevinster for ulandene ved øget samhandel med EU.

## **Vigtigt at udnytte immigranternes kvalifikationer på arbejdsmarkedet**

Også på et andet område vil optagelse af central- og østeuropæiske lande i EU have konsekvenser for arbejdsmarkedet. Landene vil nemlig blive omfattet af det indre markeds bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed. Aflønningen af arbejdskraft ligger på et noget lavere niveau i de central- og østeuropæiske lande, hvilket kan afføde et pres for emigration til de nuværende EU-lande. Kommende immigranter kan forventes at have et forholdsvis højt uddannelsesniveau, men det kan være svært for dem at bruge deres uddannelse på arbejdsmarkedet. Hidtidige erfaringer viser således, at der er en tendens til, at selv forholdsvis højtuddannede fra de central- og østeuropæiske lande bliver beskæftiget i stillinger, der ikke i tilstrækkeligt omfang udnytter deres uddannelse. Lønpresset og den øgede ledighedsrisiko for den ufaglærte arbejdskraft i EU-landene kan modvirkes med initiativer i retning af bedre og hurtigere at udnytte kvalifikationerne hos immigranterne, hvilket tillige er vigtigt ud fra en bredere samfundsøkonomisk synsvinkel.

## **Kun lille påvirkning af arbejdsmarkedet via direkte investeringer**

Danmark har på linje med andre industrialiserede lande oplevet en kraftig vækst i de udenlandske direkte investeringer i det seneste årti. Væksten gælder både de indgående og de udgående direkte investeringer. Langt de fleste direkte investeringer placeres af og i industrialiserede lande, og der er en høj grad af sammenfald i, hvilke brancher de direkte investeringer placeres i. Denne symmetri peger på begrænsede direkte beskæftigelsesmæssige konsekvenser. En lille del af de danske (og andre industrialiserede landes) direkte investeringer går dog til lavtlønslande, der ikke investerer tilsvarende i de industrialiserede lande, og der er også en tendens til, at det specielt er produktion i industrien, der flyttes til udlandet. Der er altså

tegn på, at udviklingen kan ramme visse grupper beskæftiget i industrien – formentlig især ufaglærte.

### **Outsourcing kan betyde tab af ufaglærte job**

Internationalisering af produktionen foregår også gennem et stigende omfang af outsourcing. Dette kan ske gennem et datterselskab i udlandet, i hvilket tilfælde der er en sammenhæng med direkte investeringer, men outsourcing er dog ikke betinget af ejerskab af produktionsapparat i udlandet. Kapitlets analyser viser, at outsourcing især er sket i tekstilbranchen, hvor det specielt er ufaglærte arbejdsfunktioner, der er forsvundet fra Danmark.

### **Teknologiske fremskridt kan også bidrage til øget ulighed**

En vigtig del af globaliseringen er teknologiske fremskridt og en hurtigere spredning af disse. Specielt har markante fald i omkostninger på transport, kommunikation og information bidraget til nye muligheder for handel og produktion. Mere generelt har teknologiske fremskridt en selvstændig betydning for udviklingen på arbejdsmarkedet, idet de ikke altid er neutrale i forhold til alle grupper på arbejdsmarkedet. I de seneste årtier er der tegn på, at højtuddannede har fået de største fordele af de teknologiske fremskridt. Teknologiske fremskridt kan således på samme måde som en større international arbejdsdeling bidrage til øget ulighed.

### **Økonomisk integration kan påvirke arbejdsmarkedet**

Økonomisk integration sker også på et mere regionalt plan og blandt lande, der ligner hinanden med hensyn til indkomstniveau og strukturer, bl.a. EU-landene. Denne form for integration påvirker også arbejdsmarkedet. Påvirkningen er her mere indirekte og kommer primært fra skærpet konkurrence på varemarkedet og øget jobmobilitet. Sidstnævnte forhold dækker over, at virksomheder nemmere kan flytte arbejdspladser til udlandet. Begge effekter trækker i retning af at øge arbejdskraftefterspørgsels lønfølsomhed og som konsekvens heraf mindske fagforeningers indflydelse i de enkelte lande. Analyser i kapitlet viser, at dette kan være sket. For det første er organisationsgraden faldet i firserne og halvfemserne i de fleste industrialiserede lande, herunder også i Danmark og de andre nordiske lande. For det andet er der en tendens til mere decentrale overenskomstforhandlinger i en række lande. Endelig kan en mindre grad af jobbeskyttelse være et tegn på, at fagforeninger har mistet indflydelse.

**Integration  
kan svække  
fagforeningers  
indflydelse for  
meget**

Økonomisk integration kan virke på samme måde som en arbejdsmarkedsreform, der fjerner forskellige forvridninger. Forvridninger kan f.eks. opstå, hvis arbejdsmarkedets parter udnytter en høj organisationsgrad til at gennemtvinge løn- og arbejdsforhold, der ikke er samfundsmæssigt hensigtsmæssige. Det kan f.eks. ske, hvis fagforeningerne gennemtvinger lønstigninger, der fører til tab af konkurrenceevne. Integrationen gør denne adfærd mere omkostningsfuld i form af endnu flere mistede job, hvilket kan føre til lønmoderation. Men svækket indflydelse kan omvendt være problematisk, hvis fagforeninger faktisk løser en række samfundsmæssige opgaver. For det første sikrer fagforeningerne sammen med arbejdsgiverorganisationerne et troværdigt aftalesystem. For det andet tilstræber fagforeningerne rimelige arbejdsvilkår for arbejdstagerne. Endvidere kan fagforeningerne reducere usikkerhed for den enkelte arbejdstager ved at arbejde for aflønningssystemer, hvor personer med ensartede kvalifikationer og erfaring får samme løn. Hvis fagforeningerne svækkes alvorligt, må disse samfundsmæssige opgaver overtages af det offentlige.

**Europæisk  
koordination af  
arbejdsmarkeds-  
politik kan i visse  
tilfælde være en  
fordel**

Den nationale arbejdsmarkedspolitik kan også komme under pres af globaliseringen. Dette kan være problematisk, hvis forskellige reguleringer netop er indført af hensyn til at beskytte visse grupper på arbejdsmarkedet. I det tilfælde vil en vis koordination af arbejdsmarkedspolitikken i EU måske være en fordel for medlemslandene, fordi en sådan institutionalisering kan supplere eller træde i stedet for fagforeninger og nationale reguleringer. Dette skridt er dog ikke helt ligetil, da arbejdsmarkedspolitikken i dag har en vidt forskellig udformning på tværs af EU-landene. I de kommende år kan der være et behov for at undersøge dette aspekt nærmere. I erkendelse af, at udviklingen har gjort det forholdsvis dyrere at afvige fra lønudviklingen hos handelspartnerne, har Belgien og Sverige allerede indført eksplicite "europæiske normer" for lønstigningerne, der har til formål at sikre, at lønomkostningerne ikke stiger mere end et europæisk gennemsnit.

**Koncentration af  
produktion i  
bestemte områder**

Øget jobmobilitet i form af, at virksomheder nemt kan flytte arbejdspladser til udlandet, uden at arbejdskraften nødvendigvis følger med, kan føre til ændret industristruktur og derved

have konsekvenser for efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft. Specielt er det tænkeligt, at der på længere sigt vil ske en øget koncentration af produktionen for at udnytte stordriftsfordele, som får visse typer af virksomheder til at placere sig i bestemte områder. En sådan tendens til specialisering kan spores i Europa fra 1980'erne, men der er ikke tale om dramatiske ændringer i industristrukturen.

### **Uddannelses- og forskningspolitik kan påvirke et lands industristruktur**

Virksomheders valg af lokalisering afhænger også af adgangen til ressourcer som f.eks. specialiseret arbejdskraft. I forbindelse med den øgede jobmobilitet skal man derfor også tage højde for faktorer, der påvirker udbuddet af arbejdskraft og dens mobilitet. Industrier, der udnytter en bestemt produktionsfaktor intensivt, vil vælge at lokalisere sig i lande, der er udrustet med relativt meget af den pågældende faktor – især hvis der er ledig kapacitet. F.eks. vil industrier, der er karakteriseret ved en høj grad af forskning og udvikling, primært være lokaliseret i lande med en stor andel af forskere i arbejdsstyrken. En uddannelses- og forskningspolitik, der sigter mod at skabe et stort udbud af forskere ved f.eks. at tilføre flere midler til offentlig grundforskning og øge støtten til private FoU-investeringer, vil dermed øge sandsynligheden for at tiltrække sådanne industrier. På trods af, at arbejdskraftmobiliteten i dag er forholdsvis begrænset, kan et problem med øget offentlig støtte til specifikke uddannelser imidlertid være, at arbejdskraften efterfølgende forsvinder til udlandet. Det er desuden et krav, at de områder, hvortil støtten skal målrettes, kan identificeres og afgrænses klart for at sikre, at de samfundsøkonomiske gevinster materialiserer sig.

### **Uddannelse bidrager til velstand og mindsker tendens til ulighed**

Globaliseringen bringer afgjort gevinster, og de mulige fordelingsmæssige problemer affødt af globaliseringen løses bedre på anden vis end ved at bremse den internationale arbejdsdeling og give afkald på gevinsterne. Det er i den forbindelse væsentligt at sikre generel uddannelse til alle og løbende opkvalificering af de dårligst uddannede. En stigning i uddannelsesniveaue har medvirket til, at en række europæiske lande hidtil ikke har oplevet samme tendens til stigende ulighed som i USA. I forbindelse med tilpasningen – altså på kortere sigt – kan der vise sig at være behov for at modvirke resultatet af øget lønspredning via yderligere omfordeling af indkomster i

forhold til den omfattende omfordeling, der allerede finder sted i dag, jf. kapitel II. På den måde får den offentlige sektor en vigtig rolle i tilpasningsprocessen.

