

Arbejdsmarkedet og det indre marked

Af Peder J. Pedersen

1. Indledning

Diskussionen om det indre marked i EF fra 1992 har først og fremmest vedrørt vilkårene for produktion og omsætning på varemærkerne, mens forholdene på arbejdsmarkedet kun i ringe grad har været inddraget. Kommissionens formand, J. Delors, er blandt initiativtagerne til at udbygge direktiverne omkring det indre marked med en såkaldt social pagt eller kontrakt, som – svarende til hvad man stræber mod på varemærkerne – formaliserer et sæt minimumsregler for arbejdsmarkedet m.h.t. løn- og ansættelsesvilkår, organisationsret osv. Indtil nu har udviklingen på dette område imidlertid været beskedent bl.a. fordi Storbritannien af politiske årsager har været modstander af en sådan social pagt.¹

Fri bevægelighed for arbejdskraft imellem EF-landene blev knæsat som princip ved Fællesmarkedets oprettelse i 1957, eftersom fri faktorbevægelighed netop er det forhold, der skiller et fællesmarked fra det mindre forpligtende samarbejde i en toldunion. Formelt blev den frie bevægelighed vedtaget i 1968. I praksis har imidlertid både formelle hindringer og faktiske barrierer i form af sprogforskelle, flytteomkostninger m.v. indtil nu gjort bevægeligheden mellem medlemslandene meget begrænset. Portugal og Spanien omfattes først af den frie bevægelighed fra begyndelsen af 1993, dvs. samtidig med etableringen af det indre marked.

I forbindelse med etableringen af det indre marked er der næppe grund til at vente noget skarpt brud i form af en drastisk forøget mobilitet for arbejdskraft mellem medlemslan-

dene. De interessante spørgsmål vedrører i højere grad, om den stigende integration på varemærkerne og i udformningen af rammerne for den økonomiske politik på langt sigt vil have nogle afledte konsekvenser for arbejdsmarkedet.

I det følgende sammenfattes først i afsnit 2 en vurdering af de relativt beskedne beskæftigelsesvirkninger af den mest konkrete del af det indre marked, nemlig ophævelsen af handelsbarrierer ved grænserne og omkostningsfaldet som følge af liberalisering af transport- og finanssektoren. Derefter følger i afsnit 3 et forsøg på at skabe et grundlag for vurdering af de mere langsigtede problemer og muligheder i forhold til arbejdsmarkedet. Det sker i form af en sammenligning mellem det danske arbejdsmarked og arbejdsmarkedet i de øvrige medlemslande m.h.t. en række strukturelle karakteristika. Som et alternativt sammenligningsgrundlag indgår det svenske arbejdsmarked, idet arbejdsmarkedet i Danmark i en række henseender fremtræder som en mellemform mellem en nordisk og en mere kontinental model. Endelig forsøges nogle væsentlige perspektiver sammenfattet i afsnit 4.

2. Umiddelbare virkninger for arbejdsmarkedet

De skøn, som EF-Kommissionen har udarbejdet over virkningen af det indre marked, vedrører dels de store medlemslande og dels de 12 medlemslande under ét, hvorimod der ikke fra Kommissionen foreligger specifikke beregninger af virkningerne for Danmarks vedkommende.²

Arbejdsmarkedet og det indre marked

Af Peder J. Pedersen

1. Indledning

Diskussionen om det indre marked i EF fra 1992 har først og fremmest vedrørt vilkårene for produktion og omsætning på varemærkerne, mens forholdene på arbejdsmarkedet kun i ringe grad har været inddraget. Kommissionens formand, J. Delors, er blandt initiativtagerne til at udbygge direktiverne omkring det indre marked med en såkaldt social pagt eller kontrakt, som – svarende til hvad man stræber mod på varemærkerne – formaliserer et sæt minimumsregler for arbejdsmarkedet m.h.t. løn- og ansættelsesvilkår, organisationsret osv. Indtil nu har udviklingen på dette område imidlertid været beskedent bl.a. fordi Storbritannien af politiske årsager har været modstander af en sådan social pagt.¹

Fri bevægelighed for arbejdskraft imellem EF-landene blev knæsat som princip ved Fællesmarkedets oprettelse i 1957, eftersom fri faktorbevægelighed netop er det forhold, der skiller et fællesmarked fra det mindre forpligtende samarbejde i en toldunion. Formelt blev den frie bevægelighed vedtaget i 1968. I praksis har imidlertid både formelle hindringer og faktiske barrierer i form af sprogforskelle, flytteomkostninger m.v. indtil nu gjort bevægeligheden mellem medlemslandene meget begrænset. Portugal og Spanien omfattes først af den frie bevægelighed fra begyndelsen af 1993, dvs. samtidig med etableringen af det indre marked.

I forbindelse med etableringen af det indre marked er der næppe grund til at vente noget skarpt brud i form af en drastisk forøget mobilitet for arbejdskraft mellem medlemslan-

dene. De interessante spørgsmål vedrører i højere grad, om den stigende integration på varemærkerne og i udformningen af rammerne for den økonomiske politik på langt sigt vil have nogle afledte konsekvenser for arbejdsmarkedet.

I det følgende sammenfattes først i afsnit 2 en vurdering af de relativt beskedne beskæftigelsesvirkninger af den mest konkrete del af det indre marked, nemlig ophævelsen af handelsbarrierer ved grænserne og omkostningsfaldet som følge af liberalisering af transport- og finanssektoren. Derefter følger i afsnit 3 et forsøg på at skabe et grundlag for vurdering af de mere langsigtede problemer og muligheder i forhold til arbejdsmarkedet. Det sker i form af en sammenligning mellem det danske arbejdsmarked og arbejdsmarkedet i de øvrige medlemslande m.h.t. en række strukturelle karakteristika. Som et alternativt sammenligningsgrundlag indgår det svenske arbejdsmarked, idet arbejdsmarkedet i Danmark i en række henseender fremtræder som en mellemform mellem en nordisk og en mere kontinental model. Endelig forsøges nogle væsentlige perspektiver sammenfattet i afsnit 4.

2. Umiddelbare virkninger for arbejdsmarkedet

De skøn, som EF-Kommissionen har udarbejdet over virkningen af det indre marked, vedrører dels de store medlemslande og dels de 12 medlemslande under ét, hvorimod der ikke fra Kommissionen foreligger specifikke beregninger af virkningerne for Danmarks vedkommende.²

Kommissionens beregninger indeholder skøn over virkningerne på den samlede beskæftigelse under nogle antagelser om, hvordan den nominelle timeløn vil udvikle sig. For beskæftigelsen inden for EF som helhed findes en noget speciel tidsprofil, idet virkningen i det 1. år er et fald på ca. 1/2 mill., som 6 år efter etableringen af det indre marked er vendt til en beskæftigelsesstigning på knap 2 mill. Den gennemsnitlige nominelle timeløn antages det 1. år at falde med 0.82% og i det 6. år at falde med 4.08% i forhold til et forløb uden etablering af det indre marked.³ Fortegnsskiftet i Kommissionens vurdering af beskæftigelsesvirkningen fra det 1. års fald til den relativt kraftige stigning efter 6 år beror på, at man forudsætter dels relativt kraftige udbudseffekter og dels en omlægning af den økonomiske politik i ekspansiv retning som følge af etableringen af det indre marked.

I Dansk økonomi, maj 1989, findes skøn over beskæftigelsesvirkningerne i Danmark som følge af de mest konkrete dele af det indre marked, nemlig de mindskede handelsbarrierer og nedgangen i produktionsomkostningerne som følge af liberalisering af transportsektoren og den finansielle sektor. Den umiddelbare virkning skønnes at være et fald i beskæftigelsen på 22.000, mens virkningen i gennemsnit 6-10 år efter det indre marked skønnes til et fald i beskæftigelsen på ca. 9.000 personer. Disse skøn er ifølge sagens natur særdeles usikre m.h.t. den præcise størrelse af beskæftigelsesvirkningen. De er imidlertid robuste i forhold til hovedpointen, som er, at beskæftigelsesvirkningen af disse mest konkrete dele af det indre marked er yderst beskeden. Når det initiale beskæftigelsesfald ikke, som i Kommissionens beregninger, vendes til en beskæftigelsesstigning senere, beror det på, at virkningerne af de eventuelle udbudsvirkninger og den eventuelle omlægning af den økonomiske politik i mere ekspansiv retning i de øvrige EF-lande ikke indgår i beregningerne.

Udbudseffekter og omlægning af den økonomiske politik er af Kommissionen skønnet til

at have virkninger i det 6. år efter etableringen af det indre marked svarende til ca. 5% af BNP. Overført til dansk økonomi ville et 5% højere BNP selvsagt også vende beskæftigelsesfaldet på 9.000, jf. ovenfor, til en stigning. Disse effekter er ikke inddraget i beregningerne i Dansk økonomi, maj 1989, hvor der argumenteres for, at Kommissionen har anlagt særdeles optimistiske skøn på disse områder. Udbudseffekter og en mere ekspansiv økonomisk politik, men i mindre målestok end antaget af Kommissionen, kan selvsagt tænkes at have positive beskæftigelsesvirkninger i det omfang, de kan udnyttes af danske virksomheder. Alt i alt må beskæftigelsesvirkningerne dog anses for beskeden. Antager man f.eks., at udbuds- og politikvirkningen får et omfang svarende til halvdelen af, hvad Kommissionen forventer, og at virkningerne fordeles proportionalt i medlemslandene, vil det for Danmarks vedkommende betyde en beskæftigelsesstigning på ca. 20.000 efter 6 år. I Økonomisk oversigt, oktober 1989, skønnes det, at arbejdsstyrken fra 1992 til 1999 vil være stort set konstant. Selv på den baggrund vil der altså i dette relativt optimistiske scenario kun være tale om, at det indre marked isoleret set kan nedbringe arbejdsløsheden fra de nuværende ca. 270.000 til ca. 250.000 personer. En reduktion af de danske balanceproblemer er derfor, også efter 1992, først og fremmest noget, vi selv er ansvarlige for gennem en blanding af styring af den indenlandske efterspørgsel og forbedring af konkurrenceevnen.

3. Strukturelle forskelle mellem arbejdsmarkedet i Danmark og de andre EF-lande

Som nævnt indtager det danske arbejdsmarked på mange måder en position imellem en nordisk model og en mere kontinental model. Tilpasningsproblemer og -muligheder på arbejdsmarkedet i forbindelse med en stærkere økonomisk integration i forhold til de øvrige EF-lande afhænger bl.a. af »afstanden« mellem den danske arbejdsmarkedsmodel og den, som findes i de øvrige EF-lande.

Beskæftigelse, arbejdsløshed og arbejdsudbud

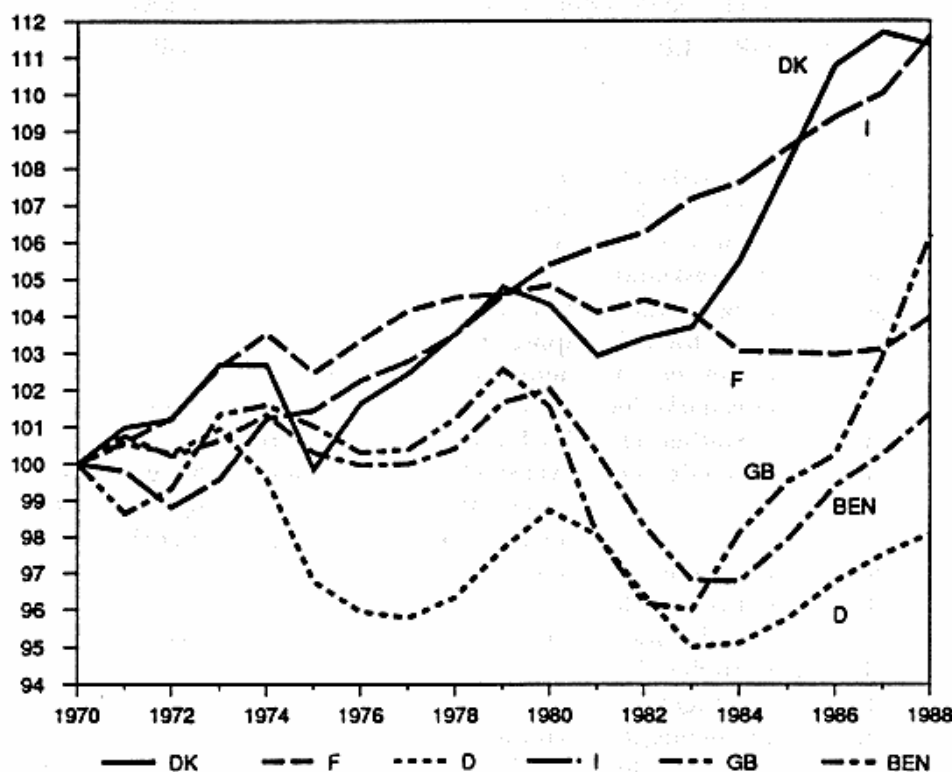
Indledningsvis skal der ses på nogle hovedtendenser i beskæftigelse, arbejdsløshed og arbejdsudbud i de sidste knap 20 år. Fig. 1 illustrerer udviklingen i den samlede beskæftigelse i Danmark og en række andre EF-lande i årene 1970-88.

Det er iøjnefaldende, at beskæftigelsesudviklingen i Danmark, bortset fra det kraftige tilbageslag først i 1980'erne, ligger på et højt niveau sammenlignet med de øvrige EF-lande. En beskæftigelsesstigning af samme relative styrke som i Danmark findes kun i Italien.⁴ Sammenlignes udviklingen i Vesttyskland og Danmark er det oplagt at tolke den som en delvis afspejling af forskellige prioriteringer i den økonomiske politik.

Som bekendt har den relativt positive beskæftigelsesudvikling ikke forhindret en kraftig stigning i arbejdsløsheden i Danmark i denne periode. Arbejdsløsheden i EF-landene i 1988 er vist i fig. 2, hvor det fremgår, at arbejdsløshedsprocenten i Danmark ligger på stort set samme niveau som i de øvrige EF-lande, bortset fra Irland og Spanien, hvor niveauet er næsten det dobbelte af det typiske i de øvrige EF-lande.

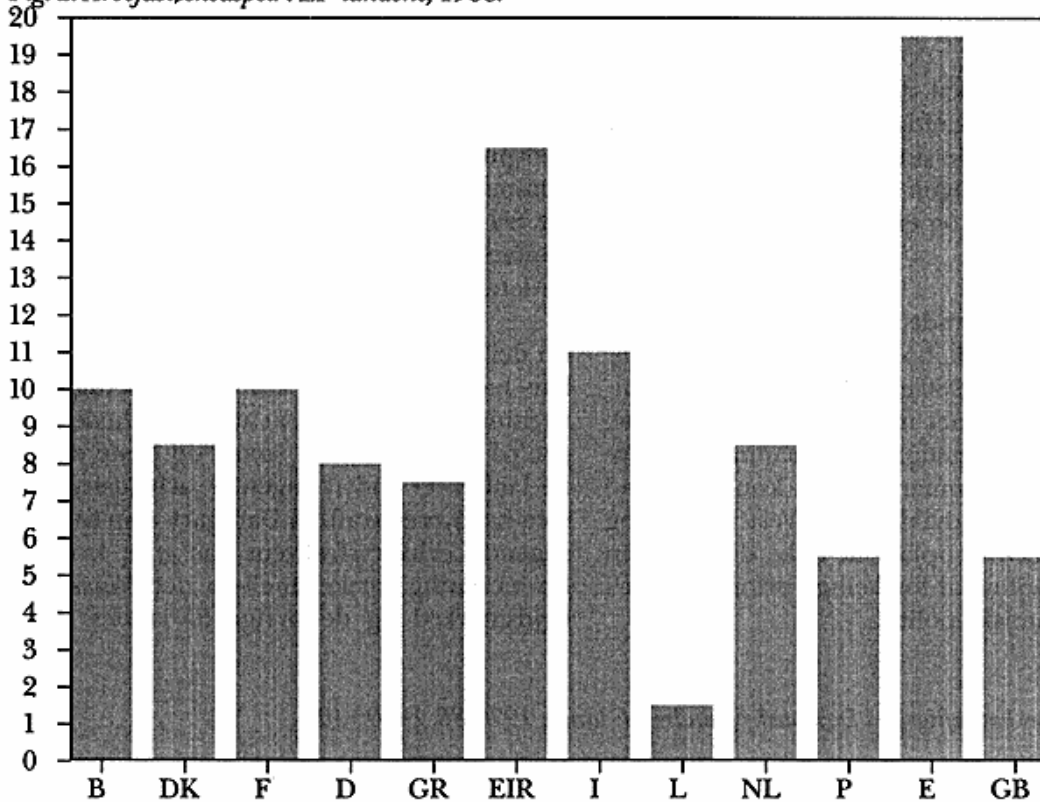
En del af baggrunden for, at man i Danmark har haft en relativt kraftig beskæftigelsesstigning samtidig med, at arbejdsløsheden ligger på samme niveau som i de fleste øvrige EF-lande, er udviklingen i arbejdsstyrken, som har været kraftig i Danmark som følge af stigende erhvervsfrekvens for gifte kvinder. En væsentlig forskel mellem det danske arbejdsmarked og de øvrige EF-landes frem-

Fig. 1. Samlet beskæftigelse i Danmark og andre EF-lande, 1970-88. 1970=100.



Kilde: OECD Economic Outlook

Fig. 2. Arbejdsløsheds pct. i EF-landene, 1988.



Kilde: OECD Economic Outlook

kommer, når man ser på den summariske erhvervsfrekvens. I Danmark var 81% af den voksne befolkning i arbejdsstyrken i 1985, mens det (uvejede) gennemsnit i Vesttyskland, England, Holland, Belgien, Frankrig og Italien var ca. 65%.⁵ En måde at illustrere forskellen på er, at den svarer til, at der er ca. 550.000 flere mennesker på arbejdsmarkedet i Danmark, end hvis den gennemsnitlige erhvervsfrekvens for de øvrige EF-lande var gældende også i Danmark.

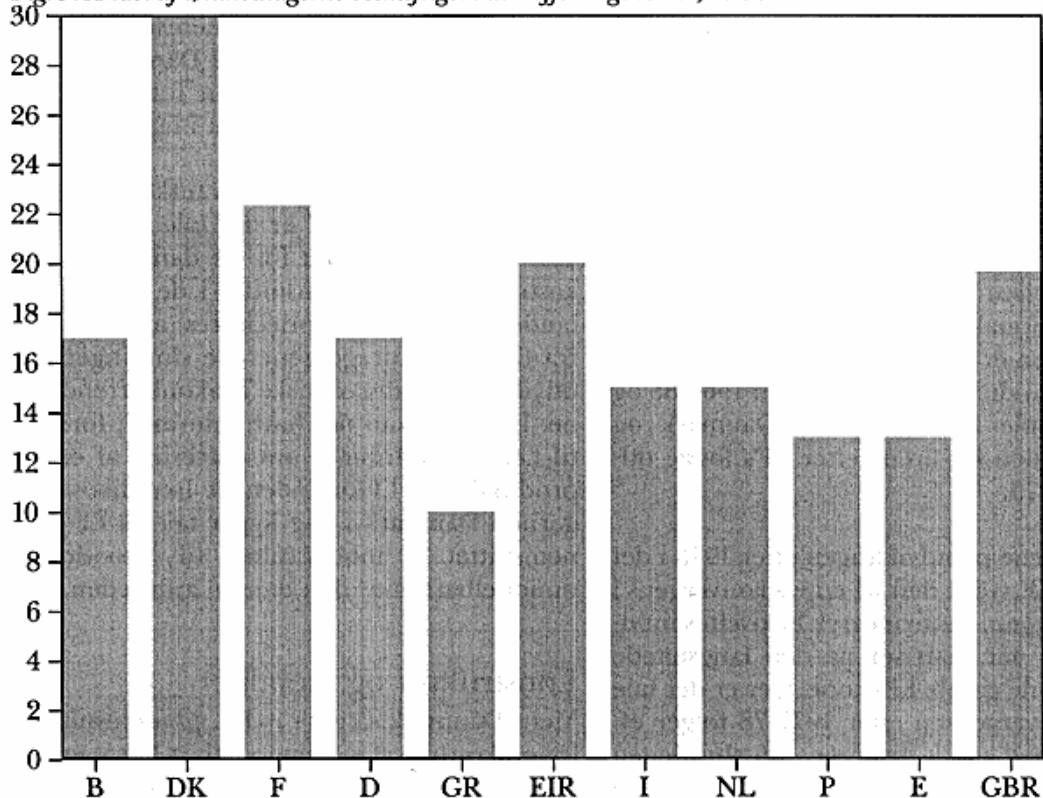
Som nævnt er den umiddelbare baggrund for forskellen i erhvervsfrekvens en tilsvarende forskel i erhvervsfrekvensen for gifte kvinder, som samtidig er en del af baggrunden for nogle markante forskelle i beskæftigelses sektorfordeling i Danmark sammenlignet med de øvrige EF-lande. I Danmark er således ca. 30% af lønmodtagerne beskæftiget i

den offentlige sektor sammenlignet med et niveau på mellem ca. 10% og ca. 22% i de øvrige EF-lande, jf. fig. 3.

Der er derfor interessante perspektiver i spørgsmålet, om Danmark allerede har gennemløbet en udvikling, som i de kommende år vil gøre sig gældende i de øvrige EF-lande. En forventet markant stigning i erhvervsfrekvensen for gifte kvinder i de øvrige lande må i givet fald antages at blive fulgt af en udbygning af enten skatte- eller brugerfinansieret børne- og ældreomsorg m.v. En sådan udvikling rummer perspektiver, som i givet fald kan lette de specifikke danske problemer m.h.t. skattetryk og -struktur.

Sammenlignet med resten af EF er modstykket til den høje andel af lønmodtagerne, som i Danmark er beskæftiget i den offentlige sek-

Fig. 3. Andel af lønmodtagerne beskæftiget i den offentlige sektor, 1988.



Kilde: OECD Economic Outlook.

tor, selvsagt en tilsvarende lavere andel i den private sektor. Dette neutraliseres dog delvis, når man tager hensyn til den væsentlig højere erhvervsfrekvens i Danmark. Sammenlignes beskæftigelsen i den private sektor i forhold til befolkningen, er der derfor kun beskedne forskelle mellem Danmark og de øvrige EF-lande. Det skal dog nævnes, at den offentlige sektors andel af beskæftigelsen i Danmark er vokset så meget, at den absolutte beskæftigelse i den private sektor fra 1970 til 1988 er faldet med 5.7%, samtidig med at den samlede beskæftigelse, jf. fig. 1, er steget med ca. 11%. Kun i Vesttyskland er beskæftigelsen i den private sektor faldet mere, nemlig med 7.3%.

Lønniveau

Ser vi dernæst på lønniveau, lønstruktur og lønudvikling er der også her væsentlige for-

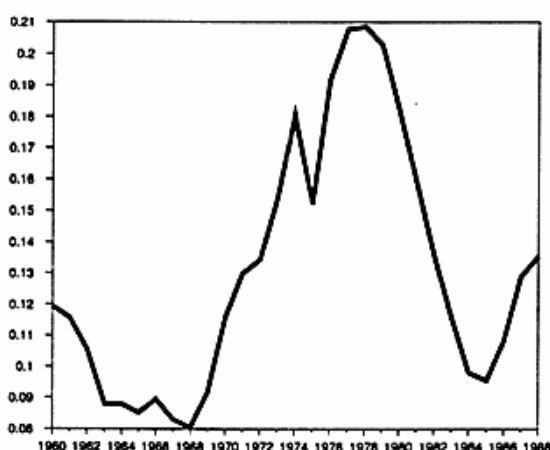
skelle mellem det danske arbejdsmarked og de øvrige EF-landes. På grundlag af en statistik udarbejdet af Sveriges Arbejdsgiverforening (SAF, 1988) er det muligt at sammenligne de gennemsnitlige totale lønomkostninger pr. time i en række lande. I modsætning til øvrig international lønstatistik inddrages her de obligatoriske lønafhængige omkostninger, som varierer kraftigt mellem landene. De EF-lande, som indgår i statistikken, falder i 1988 i fire grupper. Med de gennemsnitlige totale lønomkostninger pr. time i svensk industri sat til 100, ligger niveauet i Vesttyskland på 112. I Belgien, Danmark og Holland ligger niveauet omkring 92, i Frankrig og Italien omkring 80 og endelig i UK og Irland omkring 64. Der er m.a.o. 32 år efter etableringen af EF stadig tale om betragtelige forskelle i niveauet for de nationale lønomkostninger, som i større eller mindre grad modsvares af produktivitetsfor-

skelle.

Umiddelbart skulle man forvente, at en stadig stærkere økonomisk integration imellem lande på nogenlunde samme økonomiske udviklingsniveau, ville skabe konvergens i de nationale lønomkostninger. M.h.p. at vurdere, om der har været en sådan udvikling, kan man ud fra SAF's statistik beregne den årlige variationskoefficient i fordelingen af de gennemsnitlige nationale lønomkostninger omregnet til DKK. Den er vist i fig. 4a og 4b for hhv. de gamle EF-lande⁶ for hele perioden 1960-88 og for de gamle EF-lande samt Danmark og Storbritannien for årene efter EF's første udvidelse i 1973.

Ser man alene på udviklingen efter 1973 i det udvidede EF, tyder den på en vis konvergens i lønudviklingen. Dette indtryk bekræftes imidlertid ikke, når man ser på den langsigtede udvikling i de gamle EF-lande. Her er der tale om, at konvergens efter 1977-78 følger efter 10 år med stærk divergens fra slutningen af 1960'erne til slutningen af 1970'erne. Alt i alt ligger variationskoefficienten for de gamle EF-landes vedkommende på stort set samme niveau i slutningen af 1980'erne, som på det tidspunkt da EF blev dannet.

Fig. 4a. Variationskoefficient i fordeling af gennemsn. lønomkostninger i de gamle EF-lande, 1960-88. (Beregnet på grundl. af SAF.)



I perioden siden 1973, hvor Danmark har været medlem af EF, har de gennemsnitlige totale lønomkostninger pr. time i Danmark i forhold til et uvejet gennemsnit for de øvrige EF-lande udviklet sig som vist i fig. 5.

Bortset fra den i tilbageblik vanskeligt forståelige udvikling i 1987 er der tale om en klar konvergens i niveauet for de danske lønomkostninger til gennemsnittet i de øvrige EF-lande. Det skal dog præciseres, at man ikke fra fig. 5 kan drage generelle slutninger om udviklingen i den danske lønkonkurrenceevne. Derimod kan det have relevans i forhold til f.eks. beslutninger om placering af en ny produktion i EF-området, at lønomkostningerne i Danmark i dag ligger tæt på EF-gennemsnittet i modsætning til situationen umiddelbart efter den danske indtræden.

Lønstruktur og mobilitet

Mens Danmark således m.h.t. gennemsnittet i lønomkostningsfordelingen klart har nærmet sig de øvrige EF-lande, er der næppe tvivl om, at der i Danmark er tale om en væsentligt mindre spredning i lønstrukturen. Direkte sammenlignelige data m.h.t. lønstrukturen foreligger ikke, men mere grove indikatorer

Fig. 4b. Variationskoefficient i fordeling af gennemsn. lønomkostninger i de gamle EF-lande samt Danmark og Storbritannien, 1973-88. (Beregnet på grundl. af SAF.)

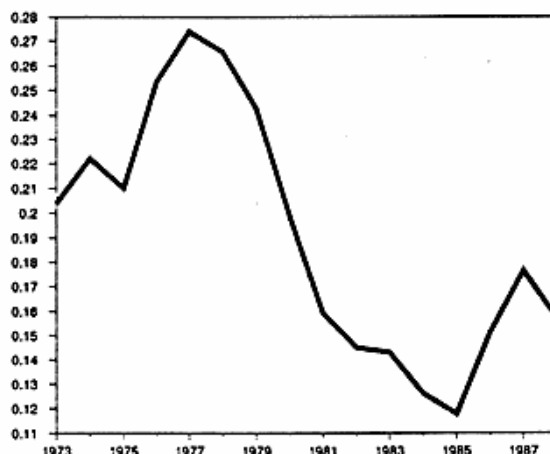
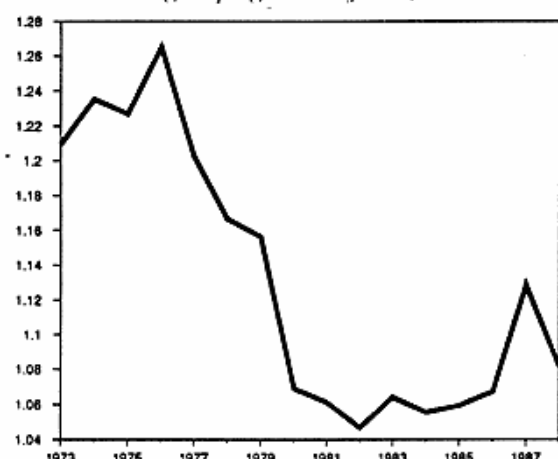


Fig. 5. Gennemsn. totale lønomkostninger pr. time i Danmark i forhold til uvejte gennemsnit for øvrige EF-lande. (Beregnet på grundl. af SAF).



peger éntydigt på større lighed i lønfordelingen i Danmark – og Sverige – end i EF-landene i øvrigt, jf. Hvidbog (1989, p. 20).⁷ Fra en omkostningsmæssig synsvinkel skulle denne situation give en konkurrencefordel for virksomheder, som især anvender arbejdskraft i den øvre del af lønfordelingen og en tilsvarende ulempe for virksomheder, som især har ansat ufaglært arbejdskraft. En tendens i denne retning under en stærkere integrationsproces, hvor en given produktion hurtigere og lettere kan flyttes mellem nationale markeder, vil alt andet lige skærpe problemet med en meget skæv fordeling af arbejdsløsheden i Danmark. De principielle reaktionsmuligheder i Danmark er en udvidelse af lønstrukturen og/eller en øget uddannelsesindsats specielt rettet mod de uddannelsesmæssigt svage grupper. Den første mulighed er problematisk og må i bedste fald antages at være tidkrævende. Med en valutarisk binding til den vesttyske inflationstakt samtidig med et ønske om at forbedre konkurrenceevnen vil en udvidelse af lønstrukturen i Danmark kræve en direkte lønnedgang for lavtlønnede grupper. Uddannelsesalternativet forekommer derfor af flere grunde at være attraktivt. Hvis en relativt mere sammenpresset lønfordeling er et forhold, som meget vanskeligt kan ændres, betyder det på den anden side

sammenholdt med en meget skæv fordeling af arbejdsløsheden på uddannelsesgrupper, at øget uddannelse giver et beskedent lønmæssigt afkast, men en betragtelig reduktion af ledighedsrisikoen, jf. en grundig undersøgelse af disse forhold i Larsen & Smith (1988) og diskussionen i Dansk økonomi, maj 1988. Fra en omkostnings- eller konkurrenceevnesynsvinkel er fortolkningen, at uddannelse øger produktiviteten mere end omkostningerne.

Set fra lønmodtagerens synsvinkel betyder en smallere lønfordeling i Danmark, at der under en forstærket international integration bliver stærkere incitament for relativt højt-lønnede til at arbejde uden for Danmark, evt. i perioder, mens det for relativt lavtlønnede vil være attraktivt at søge til det danske arbejdsmarked. Hvis international mobilitet af denne type bliver af større omfang, vil det selvsagt skærpe problemet med den uddannelsesmæssigt skæve fordeling af arbejdsløsheden, med mindre lønstrukturen giver efter og nærmer sig til de øvrige EF-landes m.h.t. relativ spredning.

I en situation med arbejdsløshed vil beskæftigelsesmulighederne også påvirke tilbøjeligheden til at være internationalt mobil. For relativt højt uddannede er der som nævnt et lønincitament til international mobilitet, mens den lave arbejdsløshed for denne gruppe som modstykke har gode beskæftigelsesmuligheder, som gør det attraktivt at blive i Danmark. Relativt lavt uddannede vil omvendt have et lønmæssigt incitament til at blive på det danske arbejdsmarked, mens den høje arbejdsløshed kan give en tilskyndelse til at søge til andre EF-lande eller nordiske lande. Hvilke af disse modsatrettede incitament, der vil være stærkest, er svært at afgøre á priori. Lundborg (1989) konkluderer i en analyse af problemerne i et svensk perspektiv, at fri mobilitet mellem arbejdsmarkederne i Sverige og EF-landene vil gøre det meget problematisk at opretholde forskelle i lønstrukturen. Analysen bygger tilsyneladende på en anta-

gelse om relativt lav arbejdsløshed for alle grupper i alle involverede lande. I så fald vil lønincitamenterne dominere den påvirkning, der udgår fra beskæftigelsesmulighederne, og medføre en standardisering af de nationale lønstrukturer. Fra en langsigtssynsvinkel er det utvivlsomt korrekt, at øget integration betyder et pres på lønstrukturer, som afviger fra den dominerende indenfor området. Indenfor EF-området tyder udviklingen imidlertid på, at en situation med relativt høj og skævt fordelt arbejdsløshed kan opretholdes gennem en lang årrække. På helt langt sigt vil den danske lønstruktur derfor nok komme under føleligt pres. På mellemlangt sigt kan man imidlertid næppe se bort fra betydningen af beskæftigelsesmulighederne som determinanter for den internationale mobilitet. Den værst tænkelige situation fra en dansk synsvinkel i et mellemlangt perspektiv vil være, at lønmotiverne dominerer for de højtuddannede, og beskæftigelsesmotiverne dominerer for de lavtuddannede. I den situation vil der være nettomobilitet fra Danmark for begge grupper. Spredningen i den danske lønstruktur kan derfor tænkes at stige i kraft af særlig høje lønstigninger på flaskehalsområder for højtuddannede med et generelt løft i løninflationen til følge.

Ved overvejelser om, hvorvidt en integrationsproces som det indre marked vil øge lønmodtagerens mobilitet over landegrænserne, er det ikke tilstrækkeligt at se på bruttolønnen og beskæftigelsesmulighederne. Skatetryk og skattestruktur, som afviger meget mellem især Danmark og de øvrige EF-lande, må også inddrages. Forskellen mellem Danmark, Holland og Vesttyskland m.h.t. den lønafhængige beskatning (personlig indkomstskat og obligatoriske arbejdsmarkedsbidrag fra virksomheder og lønmodtagere) er undersøgt nærmere i Dansk økonomi, maj 1989. Det viste sig her, at den samlede lønafhængige beskatning, både gennemsnitligt og marginalt, ikke er højere i Danmark for det store flertal af lønmodtagere. M.a.o. afspejles den relativt større offentlige sektor i Danmark

næsten fuldt ud i moms- og afgiftsforskellen mellem Danmark og de øvrige lande. For lønmodtagere med årsindkomster over ca. 350.000 kr. er der imidlertid tale om en betragteligt højere lønafhængig beskatning i Danmark. Det er derfor en mulig konklusion, at der for det store flertal af lønmodtagere ikke er stærke indkomstskattemæssige motiver til at søge arbejde i et andet EF-land. For højindkomstgruppen, typisk erhvervsledere, er der derimod med den nuværende kombination af løn- og skattestruktur relativt stærke økonomiske incitamentter til at arbejde i andre EF-lande. Det er et politisk spørgsmål, om man er villig til at mindske dette incitament gennem en ændret skattestruktur.

Det faktiske omfang af udvandring fra Danmark i de senere år er belyst i Økonomisk oversigt, oktober 1989. For årene 1973-88 har man opgjort antal personer, som er udvandret i hvert af årene, samt tidspunktet for genindvandring for dem, som vender tilbage. Udvandringen varierer meget over tid med et maksimum i årene 1974-75. Variationen i nettoudvandringstallet er snævert korreleret med konjunktursituationen målt ved ændringen i den samlede beskæftigelse. Der er således ikke tale om en stigende trend i nettoudvandringstallene, ligesom det synes at være et fast mønster, at ca. 75% er vendt tilbage igen senest 10 år efter udvandringen.

I undersøgelsen er desuden opgjort indkomst- og formueforhold for de udvandrede (1981-88) fordelt efter alder, og efter om bestemmelseslandet er et EF-land eller et af de nordiske lande. Udvandrere under 40 år har gennemsnitsindkomster under gennemsnittet for deres aldersgruppe, mens det modsatte er tilfældet for de over 40-årige, specielt for udvandrere til EF-lande og specielt for (de relativt få) udvandrere over 60 år. Ser man på formueforholdene er det endnu mere markant, at udvandrere til EF-lande har større formue end gennemsnitligt for deres jævnaldrende.

Mønstret i de 15 år fra 1973-88 er ikke umiddelbart i overensstemmelse med det, man ville vente som reaktion på den forskel mellem lønstrukturerne, som blev diskuteret ovenfor. Hvis der har været en lønmæssigt motiveret tendens til stigende udvandring blandt relativt højt lønnede, så er den i den foreliggende undersøgelse domineret af udvandring motiveret af uddannelsesophold eller af dårlige beskæftigelsesudsigter blandt relativt lavt lønnede yngre og udvandring, formentlig skattemotiveret, af relativt få ældre med indkomst og formue væsentligt over gennemsnittet for deres aldersgruppe. Man kan selv sagt ikke på grundlag af en historisk undersøgelse tage endelig stilling til, hvor stærke eller svage tendenser vi vil se til udvandring motiveret af den disponible lønindkomst efter implementeringen af det indre marked. Undersøgelsen giver imidlertid et fingerpeg om, at der skal relativt drastiske ændringer til at bryde den meget stabile sammenhæng mellem nettoudvandring og beskæftigelsesudvikling i Danmark.

I et mere bredt EF-perspektiv kan det nævnes, at den faktiske mobilitet indtil nu har været meget beskeden. Ifølge Kommissionen (1989) var der i 1986 knap 2 mill. EF-borgere, der arbejdede i andre EF-lande, heraf ca. 1.5 mill. i England, Frankrig og Vesttyskland. Dette tal skal ses i forhold til en samlet EF-arbejdsstyrke på 138 mill. mennesker. Hertil kommer, at der har været en faldende trend over tiden i mobiliteten først og fremmest p.g.a. tilbagevandring til sydeuropæiske medlemslande. Antallet af EF-borgere, som har grænseoverskridende arbejde, dvs. bor i et EF-land og arbejder i et andet land, er ca. 250.000, hvoraf over halvdelen arbejder i ikke-medlemslandet Schweiz. Der er m.a.o. 32 år efter dannelsen af EF meget langt igen, før man får et mobilitetsmønster, som ligner det amerikanske. I et fremadrettet perspektiv kan der imidlertid, jf. Lundborg (1989), peges på nogle faktorer, som vil trække i retning af en kraftig stigning i mobiliteten. For det første bliver der som nævnt indført fri bevægelig-

hed til andre medlemslandes arbejdsmarkeder for portugisiske og spanske borgere fra 1993. For det andet er det tænkeligt, at de sydeuropæiske medlemslande i et vist omfang vil fungere som »indgangsport« til EF-arbejdsmarkedet for mennesker fra en række fattige middelhavslande. For det tredje kan beskæftigelsesfremgang og deregulering på bolig- og arbejdsmarkedet i de rige medlemslande udløse mobilitet, som indtil nu har været holdt tilbage af hindringer på disse områder. Hertil kommer, at der hos nye generationer på arbejdsmarkedet kan være tale om et generelt løft i tilbøjeligheden til – i hvert fald i en periode – at arbejde på et andet nationalt arbejdsmarked.

Lønstigningstakt

Sammenligner man endelig stigningstakten i de nominelle lønninger i Danmark med den gennemsnitlige stigningstakt i Vesttyskland, Frankrig, Belgien og Holland er der klare tegn på, at det danske arbejdsmarked er mere inflationært. I årene 1960-87 var lønstigningstakten i Danmark højere end den gennemsnitlige i de øvrige lande, som vi siden 1982 har ført fastkurspolitik i forhold til, jf. Pedersen & Søndergaard (1989). I et fremadrettet perspektiv er det derfor af stor interesse, om man i en periode med forstærket international integration kan udvikle instrumenter eller organisatoriske strukturer, som kan sikre en lønudvikling på niveau med eller af hensyn til beskæftigelsen helst i underkanten af de andre EMS-landes. Det er ganske vist lykkedes i de sidste 1-2 år, men som bekendt på baggrund af en vigende beskæftigelse i Danmark samtidig med en højkonjunktur i de øvrige lande. I Pedersen & Søndergaard (1989) argumenteres der for, at et grundlæggende problem på det danske arbejdsmarked er en incitamentstruktur, som fremmer tendenserne til en høj nominal lønstigningstakt. Det beror på en kombination af dagpengesystemet og en meget skæv fordeling af arbejdsløsheden, som medfører, at der kun for grupper med en kombination af høj ledighed, lav

kompensationsgrad fra dagpengesystemet (svarende til høj potentiel løn) og en lønfølsom beskæftigelse er noget økonomisk incitament til at udvise lønmoderation. Kun en meget begrænset del af arbejdsstyrken opfylder samtidig disse tre kriterier.

I Dansk Økonomi, juni 1988, foreslås på den baggrund en reform af dagpengesystemet samt øget indsats inden for uddannelsessystemet. Hensigten med forslagene er for det første gennem en finansieringsreform for dagpengesystemet at synliggøre arbejdsløshedens omkostninger for personer med en lav individuel arbejdsløshedsrisiko. For det andet er formålet gennem en øget uddannelsesindsats at mindske den eksisterende meget voldsomme skævhed i arbejdsløshedens fordeling, jf. diskussionen ovenfor af dette problem.

Faglig organisering

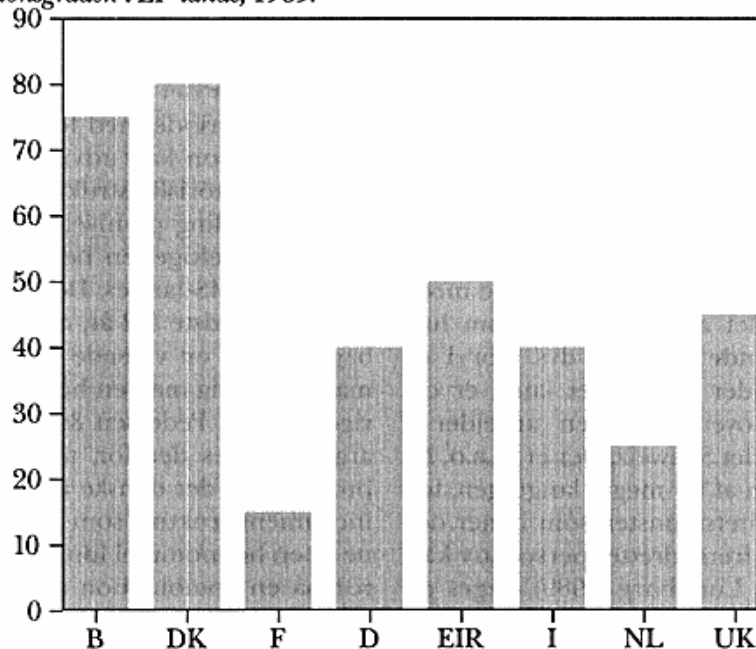
Organisationsforholdene er et andet område af interesse i en sammenligning mellem

strukturen på arbejdsmarkedet i Danmark og i de øvrige EF-lande. Organisationsgraden blandt lønmodtagere i 8 EF-lande i 1985 er vist i fig. 6.

Belgien og Danmark skiller sig ud med en organisationsgrad på 75-80% af lønmodtagerne, mens kun ca. 15% af lønmodtagerne i Frankrig er fagligt organiserede. En del af baggrunden for den internationalt set meget høje organisationsgrad i Belgien og Danmark er formentlig, at arbejdsløshedsforsikringen er fagligt organiseret. Organisationsgrader på tilsvarende niveau uden for EF-landene findes kun i Finland og Sverige, hvor arbejdsløshedsforsikringen ligeledes har en væsentlig tilknytning til de faglige organisationer.

Organisationsgraden siger ikke umiddelbart så meget om fagbevægelsens styrke i lønforhandlinger eller i henseende til at gennemføre en effektiv overvågning og styring af arbejdsmiljø- og sikkerhedsbestemmelser. Det område, som de facto dækkes af kollektive

Fig. 6. Organisationsgraden i EF-lande, 1985.



Kilde: G. Neumann et al. (1989).

overenskomster, er i landene med lav organisationsgrad større end svarende til denne. Det beror på, at resultaterne fra de kollektive overenskomster overføres til uorganiserede områder enten ved lovgivning eller i kraft af konvention. Det er dog tænkeligt at forhandlingsstyrken under kollektive overenskomstforhandlinger, f.eks. i form af konfliktrusler, kan have sammenhæng med organisationsgraden. Et andet forhold af interesse er graden af splittelse eller enhed i fagbevægelsen. I internationale sammenligninger karakteriseres strukturen på det danske arbejdsmarked som hovedregel som mere centraliseret end i de øvrige EF-lande, jf. Calmfors & Driffill (1988).

I et perspektiv med øget integration i et økonomisk fællesskab med lavinflationslandet Vesttyskland som valutarisk »ankerland« må der – uanset organisationsgradens niveau – forventes en omprioritering af målene for de faglige organisationer. Meget højt nominelle lønstigninger vil være Pyrrhus-sejre, som vil blive fulgt af kraftigt stigende arbejdsløshed. Der må derfor forventes en opprioritering af forhandling og overvågning af overenskomster og regler vedrørende arbejdsmiljø og -sikkerhed, ansættelses- og afskedigelsesrutiner, forfremmelsessystemer, uddannelsessystemer, pensionsordninger etc.

»Social dumping« og minimumsregler

I denne sammenhæng er begrebet »social dumping« indgået i debatten. Herved forstås en adfærd, som systematisk i et tættere integreret økonomisk fællesskab flytter produktion og beskæftigelse efter, hvor kravene til løn, sikkerhed, miljø etc. er mest beskedne. Der er en oplagt parallel til denne problemstilling på varemarkedet, hvor man i mange år har tumlet med problemer omkring harmonisering af tekniske normer etc. for at undgå maskerede handelshindringer. For arbejdsmarkedets vedkommende er der som nævnt overvejelser igang om en social pagt,

som skal fastlægge minimumskrav til løn- og arbejdsvilkår, organisationsret m.v. inden for EF.

Mens en række foranstaltninger på dette område formentlig er ukontroversielle er andre potentielt i konflikt med de grundlæggende motiver til en tættere økonomisk integration. For EF som helhed består velfærdsgevinsten ved en tættere integration i de statiske og dynamiske allokeringsevner i kølvandet på en friere bevægelighed for både varer, kapital og arbejdskraft. Indgreb som hæmmer bevægeligheden vil derfor potentielt reducere integrationsgevinsterne. Hvor man konkret ender vil være bestemt som resultatet af en politisk afvejning af integrationsgevinsten for fællesskabet som helhed i forhold til nationale interesser i at begrænse den fuldstændig frie mobilitet for varer og produktionsfaktorer.

Fælles minimumsregler vil med stor sandsynlighed kolliderer med traditioner eller andre hensyn på mindst ét af de nationale arbejdsmarkeder. Som eksempel kunne man tage regler om ansættelsestryghed f.eks. udformet som fælles minimumsregler for opsigelsesvarsler eller anciennitetsbestemt afskedigelsesløn. På dette område er der formentlig på det danske arbejdsmarked tale om den mest vidtgående afskedigelsesfrihed blandt EF-landene. Denne – umiddelbart brutale – danske praksis er afstemt i forhold til et forholdsvis generøst dagpengesystem med beskedne karens-regler og en virksomhedsstruktur med mange små enheder, som stilles problematisk ved en forskydning af omkostningsstrukturen over imod en større andel faste omkostninger. Fælles afskedigelsesregler ville derfor nødvendiggøre en tilpasning af dagpengesystemet og en omlægning af produktions- og virksomhedsstrukturen. Med mindre den hidtidige danske praksis har været inoptimal, vil der derfor – i hvert fald på kortere sigt – være tale om, at en fælles standard neutraliserer en del af integrationsgevinsten.

Tabel 1. Arbejdskonflikter i EF-lande. Gennemsnitstal normeret med befolkningstallet, 1950-84.

	Antal konflikter	Antal tabte arbejdsdage	Antal berørte lønmodtagere
Belgien	13.4	81.4	9.2
Danmark	17.1	59.7	9.3
Frankrig	53.6	69.3	35.6
Vesttyskland	na	15.3	2.6
Eire	37.5	131.3	8.6
Italien	53.1	252.2	102.1
Holland	3.7	8.1	1.7
Storbritanien	41.4	129.4	22.4

Kilde: Paldam & Pedersen (1987).

Arbejdskonflikter

Et sidste strukturelt træk, som kan være værd at fremhæve, er den relativt beskedne brug af konflikter på det danske arbejdsmarked. Da konfliktdata er svære at sammenligne, bl.a. fordi data for et enkelt år kan være påvirket af en storkonflikt, er dette forhold illustreret i tabel 1 med gennemsnitstal for perioden 1950-84.

I tabellen vises – normeret med befolkningen – indikatorer for antallet af strejker og lock-out'er, antallet af tabte arbejdsdage og antallet af berørte lønmodtagere. Det fremgår, at arbejdsmarkedet i Holland og Vesttyskland er de suverænt mest fredelige blandt EF-landene. Belgien og Danmark har et lidt højere konfliktniveau, men er præget af industriel fred, når man sammenligner med situationen i de øvrige lande, som indgår i tabellen. På dette område er det mindre sandsynligt, at der vil ske en tilnærmelse mellem medlemslandene. Tendensen til niveauforskelle i konflikttilbøjeligheden mellem en blok af angelsaksiske lande, en blok af romanske lande og en blok af kontinentale nordeuropæiske lande synes forankret i et meget fast historisk mønster, jf. Paldam & Pedersen (1984).

4. Sammenfatning

De umiddelbare virkninger for beskæftigelsen i Danmark af etableringen af det indre

marked vil efter alt at dømme være små. Dette gælder også, hvis man accepterer EF-Kommissionens optimistiske skøn m.h.t. udbudseffekter og mere ekspansiv økonomisk politik efter 1992.

De potentielle virkninger for arbejdsmarkedet af den tættere integration i det indre marked skal derfor ansues i et længere perspektiv. I den sammenhæng er først og fremmest to forhold af interesse. Det første, mest generelle forhold, vedrører afvejningen mellem integrationsgevinster, som tilfalder fællesskabet som helhed, og de nationale hensyn til fordelingen af disse gevinster og de med integrationen forbundne omkostninger, som jo ikke nødvendigvis bliver ligeligt fordelt mellem deltagerlandene. Fra en dansk synsvinkel kan der med dette udgangspunkt være motiver til at støtte en formalisering af et sæt minimumsregler for arbejdsmarkedet, som kan reducere risikoen for det, som er blevet kaldt »social dumping«, dvs. en systematisk flytning af produktion og beskæftigelse efter, hvor kravene til f.eks. arbejdsmiljø og -sikkerhed er mest beskedne.

Det mere specifikt danske forhold på langt sigt udspringer af, at det danske arbejdsmarked i mange henseender er en mellemform mellem en »kontinental« og en »nordisk« model. M.h.t. beskæftigelsesudvikling, erhvervsfrekvens, den offentlige sektors relative stør-

relse og den relativt lille spredning i lønfordelingen følger vi den nordiske model, mens vi m.h.t. arbejdsløshedens niveau følger den kontinentale.

Specielt den relativt lille spredning i den danske lønstruktur kan på langt sigt give problemer. På kort sigt kan problemerne »maske-res«, fordi beskæftigelsesmulighederne påvirker den internationale mobilitet på linie med lønforskelle. På langt sigt, hvor det ikke er rimeligt at regne med en fastholdt høj og skævt fordelt arbejdsløshed, må der imidlertid forudses, at en stadig tættere integration vil gøre det stadig mere problemfyldt at have en lønstruktur, som afviger markant fra den dominerende i området. Mobiliteten har ganske vist indtil nu været beskeden imellem EF-landene, men en række faktorer taler for, at den vil være stigende i de kommende år.

Et andet væsentligt problem under den kommende integrationsproces består i at gennemføre strukturelle ændringer på det danske arbejdsmarked, som kan muliggøre en lønstigningstakt på linie med de øvrige medlemslande, uden at det kræver en høj og stigende arbejdsløshed i Danmark. En reform af dagpengesystemet, specielt på finansieringssiden, i forening med en intensiveret indsats på uddannelsesområdet kan bidrage både til en mere beskæftigelsesvenlig lønudvikling og til en reduktion af de problemer, som følger af den relativt ringe spredning i den danske lønstruktur.

Noter

1. Socialpagten skal behandles på EF-topmødet i december 1989 i Strasbourg.
2. M. Catinat et al. (1988), P. Cecchini (1988), Kommissionen (1988).
3. Faldet i timelønnen er en beregningsmæssig forudsætning. Forbrugspriserne skønnes at falde endnu mere, således at den reale timeløn efter 6 år skønnes at stige med 2.08% som følge af det indre marked. Faldet i forbrugspriserne bygger på den effektivitetsgevinst, som antages at følge etableringen af det indre marked i kraft af bortfald af grænsebarrierer, deregulering og bedre udnyttelse af stordriftsfordele.
4. I fig. 1 er beskæftigelsen i Belgien og Holland »slået sammen« (BEN). Det kan nævnes, at den relative beskæftigelsesudvikling i Sverige har været af samme størrelse som i Danmark i denne periode.
5. Arbejdsministeriet (1987, tabel e3). I Sverige var niveauet i 1985 82%, mens det i Norge var 77.3%.
6. Excl. Luxembourg.
7. Spredningen på de totale lønomkostninger er mindre end på den direkte løn i de øvrige EF-lande, fordi de tungtvejende arbejdsgiverbidrag i stort omfang beregnes som en procentandel af lønnen med et beløbsmæssigt maximum.

Litteraturliste

- Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik. December 1987. Arbejdsministeriet. Arbejdsmarkedspolitisk sekretariat.
- Calmfors, L. & J. Driffill. 1988. Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance. *Economic Policy*, No. 2.
- Catinat, M. et.al. 1988. *The Completion of the Internal Market: Results of Macroeconomic Simulations*. Economic Papers No. 65. Commission of the European Communities.
- Cecchini, P. 1988. *Europa 92 - Realisering af det indre marked*. København.
- Dansk økonomi, juni 1988*. Det økonomiske Råd. Formandskabet. København.
- Dansk økonomi, maj 1989*. Det økonomiske Råd. Formandskabet. København.
- Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*. Arbejdsministeriet m.fl. 1989.
- Kommissionen. 1988. The Economics of 1992. *European Economy*, No. 35.
- Kommissionen. 1989. *Employment in Europe*.
- Larsen, R.B. & N. Smith. 1988. *Løn, garantiløn og ledighed*. Studies in Labour Market Dynamics 88-6. Handelshøjskolen i Århus.
- Lundborg, P. 1989. *Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG*. Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk forskning. Stockholm.
- Neumann, G., P.J. Pedersen & N. Westergård-Nielsen, 1989. *Long-Run International Trends in Aggregate Unionization*, Handelshøjskolen i Århus.
- Paldam, M. & P.J. Pedersen. 1984. The Large Pattern of Industrial Conflict - A Comparative Study of 18 Countries 1919-79. *International Journal of Social Economics*: 3-28.
- Paldam, M. & P.J. Pedersen, 1987. *Wages and Industrial Conflicts: The OECD-Countries, 1920-84*. Økonomisk Institut, Aarhus Universitet, Handelshøjskolen i Århus.
- Pedersen, P.J. & J. Søndergard. 1989. Det inflationære danske arbejdsmarked. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 1-20.
- Swedish Employers Confederation (SAF). 1988. *Wages and Total Labour Costs for Workers*. Stockholm.
- Økonomisk oversigt, oktober 1989*. Økonomiministeriet. Det økonomiske sekretariat.