

En undersøgelse af nationens velstand

Jørn Henrik Petersen

Center for Helsetjenesteforskning og Socialpolitik, Odense Universitet

1. 1776. Adam Smith. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Hovedtema: Den økonomiske udvikling, et studium af de kræfter, som på det lange sigt betinger vækst i nationernes velstand. Væksten primært fremkaldt af en arbejdsdeling defineret så bredt, at den også inkluderer, hvad vi nu til dags ville betegne teknologisk fremskridt. En ikke unaturlig association mere end 200 år senere ved læsning af *Velstand og Velfærd*. 4.2 kg publikationer (en analysesammenfatning, 11 bind bilag og en forslagsrapport) befodret i trykken af Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder nedsat af regeringen til vurdering af de langsigtede udviklingsperspektiver for dansk erhvervsliv og analyse af beskæftigelsesmulighederne i et langsigtet tidsperspektiv. Under hensyn til den voksende internationalisering og globalisering af det økonomiske samkvem, den forstærkede konkurrence fra Østeuropa og de nyindustrialiserede lande, og udviklingen i retning af et informations- og servicesamfund. En særlig interesse knyttet til betydningen af den teknologiske udvikling.

Mark Blaug beretter om en sælsom mand: »Once upon a time there was a man who read the Wealth of Nations; not a summary, nor a volume of selected passages, but the Wealth of Nations itself.... Now, of course I may have exaggerated somewhat. There probably never was any such man.« Mon ikke den samme »skæbne« vil blive Velfærdskommissionens udgivelser til del? Det kræver sin mand at læse 2585 sider. Viljen være nok så redbon, men kødet er skrøbeligt. Meget vil dog utvivlsomt blive læst og læst af mange, fordi der på de mange sider er samlet så megen information, at store dele med fordel vil kunne inddrages i undervisningen i samfundsbeskrivelse, andre de-

le i et socialpolitisk pensum, atter andre i et curriculum i arbejdsmarkedspolitik o.s.v. Jo, læst vil store dele blive. Om ikke andet så af studerende, der befatter sig med seminarer og specialer med sammenhæng til det omgivende samfunds problemer. Sådanne studerende eksisterer faktisk endnu, selv om de er ved at blive mere sjældne fugle. Og sjældne fugle bør fredes.

Også på anden vis fremkalder læsningen gamle Smith i erindringen. Ikke mindst i henseende til apologien for de ligevægtsskabende mekanismer i et konkurrencemarked. Konkurrencen, fremhæver Kommissionen, leder ressourcerne derhen, hvor de anvendes mest effektivt. Et karakteristisk træk ved markedsøkonomien er, at der hele tiden sker fornyelser og forbedringer i produktionsprocessen, og at det sker ud fra virksomhedernes privatøkonomiske tilskyndelser. Det drivende element bag produktivitetsstigningen, anføres det flere gange, er selve det markedsbaserede økonomiske system; men selvsagt er der opgaver, som ikke løses af markedsmekanismen, og det er dem, der bl.a. ligger bag overvejelser over, hvordan erhvervenes rammevilkår tilrettelægges bedst muligt. Netop derfor understreges det i drøftelsen af erhvervspolitikken, at der ikke skal opereres med støtteordninger til enkeltvirksomheder eller udvalgte sektorer, men at opgaven er at sikre sådanne rammevilkår, der i det mindste ikke er ringere end i de væsentligste konkurrentlande. Generelt fremhæves, at den store omstillingsevne, der er Kommissionens kerneanliggende, forudsætter, at økonomisk/politiske instrumenter er markedsorienterede, hvor der ikke er åbenlys fordel ved offentlig regulering. *Velstanden, the Wealth of the Nation*, følger af den økonomiske vækst, som igen overvejende skyldes de økonomiske

incitamenter i en fri markedsøkonomi. Men markedsøkonomien kan ikke stå alene.

Hensynet til fordelingen, miljøet, de svage grupper o.s.v. må medtænkes. Og glemmes må det ikke, at produktivitetsvæksten i ikke ringe grad er afhængig af de institutionelle rammer, der virker gennem deres betydning for aktørernes incitamenter.

Veldefinerede ejendomsrettigheder spiller en central rolle, understreger analysen. Fravær af sådanne veldefinerede rettigheder kan føre til markedsimperfektioner. Eksempelvis understreges flere gange risikoen for »underinvestering« i udvikling af teknologisk viden, hvis der ikke eksisterer ejendomsrettigheder, som håndhæves. Pigou, Coase og en senere tid klinger med, men bag dem lyder fortsat Smiths dictum om »the duty of erecting and maintaining certain public works and certain public institutions, which it can never be for the interest of any individual, or small number of individuals, to erect and maintain; because the profit could neither repay the expense to any individual or small number of individuals, though it may frequently do much more than repay it to a great society.«

Understregningen af de institutionelle rammer er dybest set Smith'sk. Negligeres de, mister samfundet et ikke uvæsentligt politisk/økonomisk instrument, og det forbydes, at en korrektion for markedsfejl i sig selv forudsætter en institutionel struktur. Og, tilføjes det, svarende til markedsimperfektioner eksisterer der også politiske imperfektioner. Det er nødvendigt at vurdere begges betydning. Det er så sandt, som det er sagt; men det er nu sådan lidt stilfærdigt udtrykt ikke de politiske imperfektioner, der ofres megen opmærksomhed på de mange sider. Det kunne måske være sådan, at de spillede en ikke ringe rolle i forståelsen af den hidtidige udvikling og sikkert også i vurderinger af de mulige udviklingsperspektiver. Omend malt med bred pensel kunne Mancur Olsons »The Rise and Decline of Nations« have været en inspirationskilde til et – i forhold til den stærke økonomisk teoretiske vægtlægning – bredere perspektiv. (Betænkningen er dog ikke ganske uden antydninger af andre udsigtspunkter, end dem der er kerne i en økonomisk betragtning. Eksempelvis advarer man imod

midlertidige offentlige ordninger til »løsning« af midlertidige problemer, fordi det vil være problematisk for politikerne at afskaffe sådanne ordninger, når konjunktursituationen kræver det).

Smith afviger på to punkter væsentligt fra Velfærdskommissionen. Eller også er det omvendt! Der er intet i »Wealth of Nations«, der antyder, at dens ophavsmand selv skulle have været opmærksom på, at han befandt sig i et tidehverv. Han var knapt opmærksom på, at han levede på randen af den industrielle revolution, som den senere er blevet kaldt. Han var ingenlunde den industrielle revolutions profet. Anderledes med Velfærdskommissionen i dens meget stærke betoning af teknologien som drivkraft i en transformation i retning af informationssamfundet hvilende på videnbaseret produktion og videnbaserede økonomier. »Vi er midt i en overgang fra industrisamfund til informationssamfund, som i historiens klarere lys måske kan vise sig at være en lige så stor samfundsforandring som overgangen fra landbrugssamfund til industrisamfund.«

Det andet punkt, der markerer en væsentlig forskel, er stilen. Som Schumpeter skriver: »Last but not least, argument and material were enlived by advocacy which is after all what attracts a wider public: everywhere, the professor turned his chair into a seat of judgment and bestowed praise and blame.« Det kan en enkelt mand. Det kan en kommission ikke, og da slet ikke en kommission med en sammensætning som denne. Arbejdet er imidlertid ikke ganske uden »advocacy«, men i det omfang den er der, skal den findes i analyserne - ikke i rekkommendationerne. Og hyppigt i en implicit, spørgende form.

Det skal jo nok også ses lidt i sammenhæng med samfundsvidenskabernes almene status. Som det så rigtigt kommer til udtryk i overskriften på bilag 1s prisværdige forsøg på at introducere den læge læser til det, økonomisk teori har at byde på: »Nogle forklaringsbidrag fra nationaløkonomien«. Ikke Nationaløkonomiens Forklaring. Thi der er jo, som det anføres, forskellige opfattelser af, hvorledes økonomisk teori skal fortolkes og hvilke dele, der bør lægges mest vægt på. Og i den udstrækning bemeldte teori er god til at forklare samfunds-

udviklingen, giver den dog ikke hverken simple eller entydige svar på løsningen af samfundsøkonomiske problemer. Så den enkelte vælger, hvad den enkelte har lyst til. Indtil tidsånden måtte være moden! »Det er med til at vanskeliggøre en løsning af problemerne i det danske samfund, at der hersker uenighed om årsagerne til problemernes opståen, og at der hersker uenighed om konsekvenserne af mulige løsningsforslag.«

2. En gunstig udvikling for dansk erhvervsliv. En ændring af den traurige ledighedsudvikling. Begge som forudsætninger for at velfærden kan opretholdes. Nok en velfærdskommission, men med focalpunkt i det instrumentelle. Ikke med den opgave at skitserer fremtidens velfærdsmodel, men med vægten på hvordan vi får råd til at bevare og udbygge velfærdssamfundet.

Og så alligevel. Der er mere ræsonneren om fremtidens velfærdsmodel, end Kommissionen lader komme til udtryk - sådan meget eksplicit.

Kommissionen har faktisk uden for sit kommissorium som selvstændigt mål formuleret ønsket om en markant begrænsning af marginaliseringen på arbejdsmarkedet. Og blandt dens fire hovedkonklusioner indgår, ud over en begrundet forventning om fortsat velfærdsfremgang, der i ikke ringe grad vil blive disponeret til ikke materielt forbrug, to væsentlige pointer. For det første at vækst og velfærd ikke i sig selv sikrer finansieringen af velfærdssamfundet. Det vil være af afgørende betydning, at beskæftigelsen øges, at afhængigheden af offentlige overførselsindkomster reduceres, og at det offentlige gæld og de deraf følgende renteudgifter nedbringes. For det andet at opretholdelsen af velfærdssamfundet ikke kun er et spørgsmål om økonomi. Afgørende er, at samfundets medlemmer hver især føler sig ansvarlige og forpligtigede i deres indbyrdes forhold. Står rettigheder og pligter ikke i et rimeligt forhold til hinanden og udvikles der en forsorgeskultur, foreligger der et samfundsmæssigt velfærdsproblem.

»Det er Kommissionens opfattelse, at den høje arbejdsløshed og de store udgifter til indkomstoverførsler er udtryk for mere dybtgående svagheder i dansk økonomi og måske også i

de holdninger, som velfærdssamfundet og den lange periode med lavkonjunktur har været med til at skabe.«

Netop derfor fastholdes fuld beskæftigelse som et centralt velfærds-kriterium. Netop derfor understreges den enkeltes pligt til at stræbe efter i størst mulig udstrækning at forsørge sig selv.

Det er ikke altid, måske endog sjældent, at det mest væsentlige udspringer af analyser, der kan gives en fast empirisk forankring. Derfor er det vigtigt, at Kommissionen har turdet stille det grundlæggende spørgsmål om velfærdsstatens forankring ikke kun som et spørgsmål om dens principielle finansierbarhed.

Spørgsmålet udspringer af den betragtning, at marginalisering ikke alene kan være et individuelt velfærdsproblem, men også være en svækkelse af noget så udefinerbart som samfundets sammenhængskraft. Der kan udvikles nye normer. Hos nogle i den marginaliserede gruppe kan der udvikle sig en indignationskultur i forhold til det etablerede og integrerede samfund. Hos andre en naturlig tilpasning til langtidsarbejdsløshed. En affinden sig med eller en foretrukken af en tilværelse uden arbejde. Aggression og passivitet som nye adfærdformer. Måske ikke nødvendigvis et livskvalitetsproblem for den enkelte, men en kim til et samfundsmæssigt legitimitetsproblem.

I den sammenhæng er den mulige konflikt mellem en passende økonomisk sikring for alle og en god incitamentstruktur central. Den enkelte kan af samfundet forvente sikring af frihed og muligheder; men heroverfor står forpligtigelser. Vigtige både af hensyn til den velfærd, der skal sikre finansieringen, men lige så vigtige ud fra hensynet til den brede opfattelse af, hvad der er retfærdigt. Har den enkelte ingen pligter, men følger sine individuelle ønsker, er risikoen, at de, der p.t. opfatter sig som de ydende, får en fornemmelse af at skulle betale for nogle, der har valgt sig fri. Omvendt at de, der p.t. er ramt af ufrivillig ledighed, ikke får den opfattelse, at de, der er i arbejde, svigter dem dels ved at kræve f.eks. dagpenge nedsat, dels ved at tilsikre sig en så meget højere løn, at de lediges beskæftigelsesmuligheder svækkes. Begge, de p.t. ydende og de p.t. nydende.

må besinde sig på, at »samfundskontrakten« bygger på, at vi alle skifter roller. Mangel på tolerance i begge grupper kan, siger Kommissionen, føre til en selvforstærkende proces. Derfor forudsætter velfærdssamfundet på en og samme tid generøsitet og mådehold. Og det er faktisk store krav at stille; men uden en fælles opfattelse af at de er rimelige, har velfærdssamfundet et problem.

Det er vigtigt, at det bliver sagt. Også selv om det ikke sådan er til at hænge det op på en empirisk model, i hvert fald ikke af økonomisk art; men studier udi f.eks. antropologien kunne nok antyde, at man her har fat i noget væsentligt. Derfor er det flot, at Kommissionen tør stille spørgsmålet, om en »arbejdsledskultur« er på vej til at slå over i en »forsørgelseskultur«, hvor det at blive forsørgt af det offentlige i princippet opleves som en mere eller mindre permanent mulighed. Selvsagt kan man tage til efterretning, at der siden 1960 er 740.000 flere danskere, der lever af offentlige overførsler, så tallet idag er 930.000. Fra 6.3 pct. af de 15-66 årige i 1960 til 26.3 pct. i 1994. At der blandt de 930.000 er 250.000, der uafbrudt har været uden arbejde i de forudgående tre år. Man kan også kaste sig ud i forklaringer af udviklingen. Måske endog som somme gøre en dyd af nødvendigheden. Og det er der da ikke nødvendigvis noget galt i; men man kan faktisk også vælge at problematisere forløbet.

Velfærdskommissionen fortjener ros for at udtrykke sin frygt for, at en langvarig marginalisering af en stor gruppe kan føre til en social polarisering og et kulturskift. Udtrykke som sin opfattelse, at en accept af den forsørgelsesbyrde, som knytter sig til den potentielt erhvervsaktive generation, forudsætter, at offentlige ydelser er forbeholdt personer, som har et reelt behov for det. At et liv på offentlige overførsler ikke må blive noget, man frivilligt vælger, hvis man faktisk kan arbejde. Det er, siger Kommissionen, vanskeligt at sætte tal på, men problemet er uden tvivl stort. Mange mennesker, som kunne tage del i arbejdsfællesskabet, gør det ikke idag. Enten fordi de ikke har mulighed for det. Eller fordi de frivilligt har valgt det. Begge dele er et problem.

Lønarbejde er selvsagt ikke den eneste fordele af velfærd på individniveau, men lønar-

bejde for alle samfundets medlemmer skal ikke desto mindre tilstræbes i videst muligt omfang. Dels af finansielle årsager. Dels fordi der ellers kan opstå en splittelse i samfundet, hvis det for store grupper bliver legitimt at frasige sig arbejdet, den samfundsmæssige pligt, uden samtidigt at fraskrive sig rettighederne. En ikke uvæsentlig betragtning henset til de nye velfærdsproblemer, der er knyttet til tidsforbruget i familierne (og udtyndingen af de private omsorgsressourcer). Set i lyset af den lakoniske konstatering, at ønsker til fritids- og familieliv i stort omfang realiseres - når det understøttes af det offentlige. Derfor vigtigt at fastholde, at vel kan kortere arbejdstid være et udtryk for de individuelle eller familiemæssige præferencer, men det kan være et problem, hvis lønmodtagerne generelt ønsker kortere arbejdstid uden tilstrækkelig vilje til at reducere fremgangen i såvel offentligt som privat forbrug. Et givet niveau for det offentlige forbrug bliver, konstaterer Kommissionen, dyrere - målt ved det nødvendige skattetryk - når arbejdstiden forkortes eller, når arbejdsudbudet reduceres. Kortere arbejdstid købes, og købet har sin pris!

3. Både velstand og velfærd forudsætter, at så mange som muligt inddrages i produktionen og arbejdslivet. Velstanden forøges ved øget beskæftigelse eller øget arbejdsproduktivitet, idet vækst i beskæftigelsen kræver en vækst i bruttonationalproduktet, som er større end produktivitetstigningen. Derfor er teknologisk udvikling vigtig for velstanden. Den fremmer produktiviteten og sikrer derved høj aflønning, langsom omkostningsudvikling og forbedret konkurrenceevne.

Men velstandsvækst kræver stor omstillingsevne. Den teknologiske udvikling tenderer mod fremgang for de videnstunge brancher på bekostning af de lavteknologiske. Også en øget international samhandel ændrer branchestrukturen og fremkalder derfor ændringer i arbejdskraftsefterspørgslen sammensætning. Velstandsvækst kræver omstilling, fordi de nye jobs, der opstår som følge af handel og teknologi, ikke nødvendigvis stiller samme kvalifikationskrav som dem, der nedlægges. Ændringerne betyder, at nye faggrupper vinder frem på andres bekostning. Generelt en stigning i kravene til arbejdskraftens kvalifikatio-

ner, hvorved jobmulighederne for personer med svag uddannelsesmæssig baggrund svækkes.

Der er ikke, understreger Kommissionen, grundlag for at tegne negative billeder af hverken teknologiudviklingen, internationaliseringen, globaliseringen eller den nye konkurrence. Frygtscenarier er hverken begrundet i analyser eller i historiske erfaringer. Teknologi, handel og globalisering er ikke forklaringen på den store danske arbejdsløshed. Frygtbillederne beror på den forkerte forestilling, at velstand og beskæftigelse i verden er en konstant størrelse. Samme forkerte forestilling, der også motiverer interesse for indenlandske arbejdsfordelingsordninger.

Analyserne sandsynliggør imidlertid, at det danske velfærdssamfund kan fastholdes og udbygges. Vel at mærke hvis der mobiliseres et sådant omstillingsberedskab, at man kan imødegå manglende korrespondens mellem udbud og efterspørgsel af arbejdskraft og dermed en merledighed blandt de kort uddannede. Hvis man kan undgå ledighedens koncentration på de langtidsledige og dermed en forstærket tendens til marginalisering.

Både historien og analyser viser, at voksende efterspørgsel opvejer de negative virkninger af ny teknologi. Når produktionen øges, øges efterspørgslen, og beskæftigelsen vokser. Ledigheden har ikke været stigende, men faldende i perioder hvor produktiviteten er steget stærkt; men den øgede købekraft kompenserer ikke for de umiddelbare ændringer i efterspørgslen efter arbejdskraft. Bl.a. fordi den øgede efterspørgsel ikke nødvendigvis vil rette sig imod sektorer med større brug af lavt uddannede. Ej heller modsvarer kvalifikationskravene blandt dem, der frigøres i de importkonkurrerende erhverv, de kvalifikationskrav, der stilles i sektorer, som tjener på den øgede internationale handel.

»Den nye teknologi er derfor ikke et beskæftigelsesproblem i sig selv, men indførelsen af ny teknologi stiller krav om høj omstillingsevne.« »Handlen mellem lande med vidt forskelligt omkostningsniveau har altid medført, at nogle job overflødiggøres, mens nye opstår. Her adskiller handlen med de nyindustrialiserede asiatiske lande og de nye åbne økono-

mier i Østeuropa sig ikke fra tidligere tiders ændrede handelsmønstre. Øget handel skaber velstandsfremgang i både rige og mindre rige lande, forudsat handlen balancerer.« »Den internationale handel og globalisering stiller store krav til omstillingsevnen. Væksten sker inden for områder, der kræver højere kvalifikationer i virksomheder og hos medarbejdere, mens mere traditionelle jobfunktioner og produktionsformer udsættes for stærkere konkurrence.«

Derfor kan der godt opstå, hvad der kunne betegnes en »teknologisk arbejdsløshed«, og en arbejdsløshed i kølvandet på en øget samhandel med lavomkostningslande; men den er ikke en nødvendig konsekvens, hvis der er rammer og forudsætninger for en tilpasning af arbejdskraftens kvalifikationer. Men er det ikke tilfældet, har det danske samfund et problem. Kan arbejdskraften ikke opkvalificeres, når teknologien stiller større krav til færdighederne, og er den løn, den frigjorte arbejdskraft kan opnå på grundlag af sit kvalifikationsniveau lavere end et socialt accepteret minimum, er der disponeret for »teknologisk arbejdsløshed«. Kan de flaskehalse og reducere jobmuligheder for kortuddannede, der umiddelbart følger af forstærket international konkurrence, ikke overvindes, er der disponeret for en ledighed af varig karakter. I begge tilfælde fordi den strukturelle arbejdsløshed er vokset.

Såvel den teknologiske som den handelsmæssige udvikling indebærer mulighed for velstand og vækst. Hvad velstandsvæksten skal anvendes til, er et andet spørgsmål. Men i begge tilfælde foreligger et omstillingsproblem, der øger kravene til uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken. Og, ville jeg gerne have tilføjet, en beredvillighed til at samtænke uddannelses-, arbejdsmarkeds-, og socialpolitik. Sammenhængene berøres dog i kapitlet om arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken og også i nogen grad i kapitlet om lønomkostninger og beskæftigelse for kort uddannede.

Konklusionen på overvejelserne om erhvervsudvikling, vækst og beskæftigelse er primært, at spredning af informationsteknologien har spillet en rolle for de ufaglærtes reducerede jobmuligheder, medens effekterne

økonomien, som ikke påvirkes af ændringer i arbejdsudbudet. Kun sådanne former for arbejdsfordeling, som forbedrer arbejdsmarkedets struktur, kan udøve en varig effekt på ledigheden. Kun ordninger, der ikke medfører et vedvarende lavere udbud af »nøglearbejds-kraft«, eller som øger det gennemsnitlige kvalifikationsniveau, kan forsvares. Derfor kan f.eks. uddannelsesorlov være en hensigtsmæssig vej. Vel at mærke hvis den er målrettet mod kvalifikationer, som efterspørges i virksomhederne!

Der er en tæt sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse. De lande, der har haft den største vækst i arbejdsstyrken, er også dem, som har haft høj vækst i beskæftigelsen og ikke større stigning i ledighed end andre. Det kan faktisk ikke siges for ofte!

I diskussionen af potentialet for forbedring af arbejdsmarkedets struktur gennem uddannelse og opkvalificering af både ledige og beskæftigede, sonderer Kommissionen mellem indsatsen over for systemfejl og over for marginalisering. Ved systemfejl forstår man de tilpasningsproblemer (manglende korrespondens mellem efterspørgsel og udbud på uddannelseskategorier og faggrupper, svagheder ved jobformidling, for ringe mobilitet, svagheder ved forvaltningen af rådighedsbetingelserne, hjemsendelsesledighed, incitamenteffekter knyttet til dagpengeydelse, marginalskatteeffekter, samspillet mellem forhandlingsstruktur, løndannelse o.s.v.), der ikke kan tilskrives enkeltpersoners generelt manglende evne til at varetage job på normale vilkår, medens marginaliseringsproblemet knyttes til ledige med mere individuelle problemer i form af en for lav produktivitet i forhold til den gældende markedsmæssige løn, idet den manglende arbejdssevne ikke skyldes helbredsmæssige problemer.

Forløbsanalyser til illustration af marginaliserings- og integrationsprocesser understreger de pointer, der tidligere er beskrevet af Socialkommissionen. Marginalgruppen består for 70 pct.s vedkommende af personer uden kompetencegivende uddannelse, hvis risiko for marginalisering er den dobbelte af andres. Omvendt er det i overvejende grad en kompetencegivende uddannelse, der disponerer for

integrationsforløb. Selv om der er betydelige bevægelser ind og ud af marginalgruppen, omfatter den en hård kerne på 50-60.000 personer, der har været marginaliseret over hele perioden 1983-1991. Ligeså viser analyserne, at tilgangen til den marginaliserede gruppe er konjunkturfølsom, men med en spærhageeffekt. Derfor reduceres marginalgruppen mindre i en højkonjunktur, end den vokser i en lavkonjunktur. Det er i nogen grad sammenhængende med, at ledigheden siden 1970 er vokset fra den ene konjunkturbevægelse til den næste, hvilket just sandsynliggør strukturelle årsager bag udviklingen. Derfor drøfter Kommissionen elementer af en forklaring: incitamentproblemer og sammenpresset lønstruktur, uhensigtsmæssig makroøkonomisk politik, hysterisiseffekter, og omstillingsproblemer i kølvandet på den strukturelle ændring i retning af et vidensbaseret samfund; men hvad er det, der ligger bag de uhensigtsmæssige tilskyndelser, den sammenpressede lønstruktur, hysterisiseffekten, det manglende omstillingsberedskab? Det er i svaret på det spørgsmål, hunden ligger begravet.

Tre scenarieberegninger viser, ikke mindst hvis en fortsat teknologisk udvikling, en mere intensiv international arbejdsdeling og forstærket konkurrence fra lavomkostningslande gør sig gældende, at kravene til den økonomiske politik i almindelighed og arbejdsmarkedspolitikken i særdeleshed forstærkes, hvis marginaliseringsproblemet skal reduceres.

Selv om der knytter sig betydelig usikkerhed til beregningerne, gør de det overvejende sandsynligt, at der fremdeles vil være mange, som vil være afhængige af overførselsindkomster og ganske mange vil forblive i marginaliseringsgruppen. Antallet af marginaliserede reduceres kun væsentligt i højvækstalternativet kombineret med en effektiviseret arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik. Og det forudsætter endda, at vækstforløbet er stabilt og langvarigt.

6. Derfor knytter der sig selvsagt også betydelig interesse til Kommissionens overvejelser over lønomkostningernes betydning for de kortvarigt uddannedes beskæftigelse. Interessen udspringer af, at risikoen for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet er knyttet til et

fra handel og globalisering (endnu) har været mindre iøjnefaldende. Der er potentiale for øget velstand, men det forudsætter omstillingssevne med henblik på at kunne skabe de fornødne jobmuligheder for de kortuddannede.

I forhold til den velstandsfremkaldende internationale arbejdsdeling er det afgørende, at der gives virksomhederne forbedrede og stabile generelle rammebetingelser, hvortil bl.a. hører tilsikring af en veluddannet arbejdsstyrke med stor omstillingsevne. Og måske også overvejelser over, hvordan man bryder den særlige lønmodtagerkultur, der synes at have udviklet sig i Danmark, og som gør, at ønsket om at begynde egen virksomhed generelt er mindre udbredt end andre steder. Den manglende vilje og lyst blandt danskere til at starte egen virksomhed er, fremhæver Kommissionen, en væsentlig, omend vanskelig kvantificerbar årsag til den lave iværksætterrate.

4. Omstilling og omstillingsevne. Uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik. Øget fleksibilitet. Man kunne synes at have hørt det før. Det Økonomiske Råds rapporter, Finans- og budgetredegørelserne, talrige andre publikationer står på nethinden. Væsentligt, ja! men hvordan? Og hvorfor endnu ikke? Svært ikke at tænke på Mancur Olson. Institutionel sclerose. Men er der noget om det, er løsningen vanskelig at få øje på. Det kunne have været befriende, om man i det mindste havde turdet tænke den tanke. Måske medtænkt den i forbindelse med de forskellige tilløb til overvejelser over incitamentstrukturen. Ikke kun tilskyndelsernes effekt for den enkelte her og nu, men deres dynamiske effekter. Deres effekter på vores gøren og laden som aktører i det politiske og det organisatoriske. Den svenske økonomikommission havde tilløb. Den danske velstands- og beskæftigelseskommission: så småt, så småt.

5. Om uddannelse finder Kommissionen, at det omfattende fravalg (5 pct. af en årgang afslutter ikke en ungdomsuddannelse og 33 pct. afslutter ikke en kompetencegivende uddannelse) og vanskelighederne ved efter afsluttet uddannelse at få beskæftigelse antyder et problem. Det tør man sige. Og problemet forværres af samspillet med indkomstoverførsler, hvis passiv forsørgelse for en række unge på

kort sigt kan være mere attraktiv end enten uddannelse eller arbejde. Mulighederne for og incitamentet til at gennemføre en uddannelse kan næppe overbetones.

Selvsagt betyder hverken uddannelse eller opkvalificering i sig selv, at der skabes yderligere beskæftigelse. Ej heller medfører mobilitet, aktivering, rotation, større lønspredning, mere restriktiv forvaltning af rådighedsforpligtelsen o.s.v. i sig selv, at beskæftigelsen øges. Det kan mange forstå. Det er derimod færre, som forstår, at arbejdsfordeling som hovedregel ikke påvirker beskæftigelsen positivt. Og så er det dog en følge af det samme: Det afgørende for ledigheden/beskæftigelsen på længere sigt er de strukturelle forhold på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsen begrænses af størrelsen af den strukturelle ledighed og arbejdsudbudet. Hvad der virker, og hvad der ikke virker, er et spørgsmål om den givne foranstaltningens konsekvens for den strukturelle funktion. Derfor er det svært. Derfor er det på disse områder sjældent tankens klarhed, der er mest iøjnefaldende. Derfor må Kommissionen anpriser for en pædagogisk bestræbelse på at klargøre disse sammenhænge. Både i diskussionen af arbejdsfordeling og i drøftelserne af arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken fremhæves betydningen af de enkelte elementer for strukturledighedens omfang. Hvordan fremmes og hæmmes de processer, der ved høj ledighed fører til øget løn- og prisstignings-takt? Det komplicerede samspil mellem den økonomiske politik, ændringer i kvalifikationskravene, institutioner og incitamentter på arbejds-, produkt- og kapitalmarkedene, skattesystemet og andre strukturelle forhold i økonomien.

Det er mere end udmærket, at Kommissionen - klarere end adskillige tidligere bidrag over samme tema - generelt gør op med den tanke, at ledigheden kan reduceres, hvis en bestemt mængde arbejde kan fordeles på flere personer, eller hvis nogle træder ud af arbejdsmarkedet og overlader deres job til andre. Ledighedsnedbringelse gennem reduceret arbejdsudbud; men lavere arbejdsudbud og lavere ledighed påvirker samtidigt løndannelsen. Og ledigheden er under alle omstændigheder på længere sigt bestemt af strukturelle forhold i

misforhold mellem individuel produktivitet og markedsmæssig aflønning. Derfor undersøges mulighederne for at reducere lønomkostningerne for de kortvarigt uddannede under den forudsætning, at de fordelingsmæssige virkninger for den berørte gruppe neutraliseres, ligesom man ræsonnerer over mulighederne for at tilvejebringe jobs på særlige ikke-markedsmæssige vilkår.

Udgangspunktet er den konstaterede merledighed for de ufaglærte, hvis andel af den samlede beskæftigelse er påvirket fra efterspørgselssiden som følge af de skærpede krav til arbejdskraftens kvalifikationsniveau, fra udbudssiden, fordi deres andel er reduceret ved ældre mindre uddannede generationers afgang fra arbejdsmarkedet og tilsvarende en nytillgang af bedre uddannede generationer, og endelig påvirket af det forhold, at bedre uddannede fortænger kortvarigt uddannede, der kun har lønnen som konkurrenceparameter: Gøgeungeeffekten.

Svarende til mange andre analyser viser Kommissionen, at lønfordelingen i Danmark op gennem 80'erne er blevet mere sammenpresset i bunden, bl.a. fordi de institutionelle regler i det danske velfærdssamfund begrænser lønfleksibiliteten nedad, idet sikringsnettet lægger en nedre grænse for lønindkomsten. Især hvis der er problemer med administrationen af rådighedsforpligtelsen, hvad der praktisk talt altid vil være i en situation med høj arbejdsløshed.

Komparative analyser af forholdet mellem lønspredning og ledighed for kortvarigt uddannede antyder, at forøget lønspredning virker til fastholdelse eller reduktion af strukturledigheden; men da strukturledigheden samtidigt har været generelt stigende, er det vanskeligt at nå definitive konklusioner om sammenhængen. Og så er det svært med tyngde at slå igennem på meningernes marked.

I en række regneeksempler belyser Kommissionen mulighederne for en skattekompenseret reduktion af lønomkostningerne. Det er ikke nogen simpel sag. Beregningerne er baseret på, at personer, der beskæftiges til en løn under den eksisterende mindsteløn mindst skal have samme levestandard som ved minimumslønnen, og at lønmodtagere med løn

over den nuværende mindsteløn skal have uændret indkomst; men om det er foreneligt med ønsket om, at marginals-katten ikke må stige for personer med en indkomst over den eksisterende mindsteløn, at ordningen ikke må virke blokerende for overgang fra lavere til højere lønnede job, og at den skal kunne administreres er et åbent spørgsmål. »De analyser, Kommissionen har ladet udføre, viser imidlertid, at lavere lønomkostninger under bestemte betingelser kan skabe nye job, især i servicefunktioner. Kommissionen har overvejet forskellige muligheder for at kombinere lave mindstelønninger med forskellige kompensationsordninger. De analyserede modeller viser dog, at en sådan kompensation i praksis er yderst kompliceret og enten vil få uheldige konsekvenser i forhold til de offentlige finanser eller i forhold til målet om at nedbringe de marginale personskatter. Kommissionen har ikke fundet en løsning på dette dilemma.« Er forklaringen måske den, at vi vil flere mål, end antallet af midler gør det muligt at realisere?

I diskussionen af skånejobs for personer med et varigt misforhold mellem løn og produktivitet er en hovedkonklusion, at en realisering kræver holdningsændringer og nedbrydning af en række ikke-økonomiske barrierer. Det offentlige kan ikke alene løfte ansvaret for de svageste grupper på arbejdsmarkedet. Også i andre henseender er det Kommissionens opfattelse, at en forudsætning for udbygning af velfærdssamfundet er en placering af et øget ansvar hos arbejdsmarkedets parter og de enkelte virksomheder. I god overensstemmelse hermed understreges betydningen af en rimelig balance mellem statens, det civile samfunds og det enkelte individs ansvar. Problemet er, hvor balancen ligger; men Kommissionen fastholder som en gennemgående præmis, at det primært er op til det enkelte menneske at være ansvarligt for sit eget liv, både hvad angår forsørgelse og personlig livskvalitet. Samfundet skal sikre et rimeligt materielt eksistensgrundlag og høj beskæftigelse.

7. Kommissionen peger på fem områder, hvor Danmark står over for særligt vanskelige problemer. Det første vedrører det store antal modtagere af indkomstoverførsler i den er-

hvervsaktive alder og risikoen for marginalisering. Det er et problem, fordi også overførselsindkomster har en alternativomkostning. »Med store udgifter til overførselsindkomster bliver det sværere at skaffe tilstrækkelige økonomiske ressourcer til investeringer i fremtiden«. Fordi det stiller samfundet over for en moralsk trussel. »Bliver tilstanden permanent, er der risiko for, at de to-tredjedele med beskæftigelse ikke vil betale til den sidste tredjedel.« Og fordi specielt marginaliseringen udgør en social trussel.

Det andet vedrører underskuddet på de offentlige finanser og den fremtidige pensionsbyrde. »Bringes der ikke tilstrækkelig orden i den offentlige økonomi, så underskuddet forbliver stort, og gælden vokser yderligere, kan det vise sig meget vanskeligt at håndtere den fremtidige pensionsbyrde.« »Men det forudsætter altså, at samfundet i de næste 3 årtier opbygger et overskud på de offentlige finanser svarende til, at den enkelte familie sparer op til pensionsalderen.«

Det tredje har at gøre med skattestruktur og skattetryk. »Hvis de offentlige ydelser opfylder grundlæggende behov i befolkningen, og den offentlige serviceproduktion er effektiv, behøver et højere skattetryk end i andre lande ikke at udgøre et særskilt problem.« I vurderingen af dette »hvis« deler Kommissionen sig - ikke overraskende. Derimod er der større enighed om, at skattestrukturen kan udgøre et særskilt problem: De høje marginalsatter for mellem- og højindkomsttagere og den forholdsvis store indkomstskattebyrde for de laveste indkomster. »Uanset hvilke strukturforbedringer, der foreslås, kræver hensynet til de offentlige finanser fuld finansiering, hvorfor opgaven bestemt ikke er nem.«

For det fjerde er man bekymret over standarden i det danske uddannelsessystem. Jeg deler denne bekymring. Det er selvfølgelig udmærket, som Kommissionen foreslår, at gennemføre kvalitetsvurderinger; men at tro, at problemet ligger i »grundlaget for den overordnede styring af samfundets uddannelsesressourcer«, er mere udtryk for afmagt end for vilje til at gribe om nældens rod.

Og endelig for det femte: Lønmodtagerkulturen. Flere forhold »er medvirkende til at

skabe en bred opfattelse af, at det er uklogt og økonomisk risikabelt at skifte fra lønmodtagerstatus til selvstændig.« »Det spiller også ind, at opbygningen af velfærdssamfundet og uddannelsessystemet har haft som en uheldig og hidtil for overset bivirkning, at der er opstået en udbredt lønmodtagerkultur, hvor det for de fleste er helt fremmed at starte noget selv.« Det er således Kommissionens opfattelse, at det danske samfund har udviklet en holdningsmæssig barriere mod at starte egen virksomhed. Man erindre sig Aharonis bog om *The No-Risk Society* og Thurows ditto om *The Zero-Sum Society*. Der har man bidrag til diagnosen på de problemer, der ikke fører til »The Rise, but to the Decline of Nations«.

8. Problemer, ja. Men der er også, mener Kommissionen, muligheder og styrker. Især peges på potentielle muligheder for at udnytte teknologi til styrkelse af stærke kompetencer i dansk erhvervsliv, frembringelse af et bedre offentligt-privat samspil i en udbygning af en stærk velfærdssektor og endelig jobetablering for kortuddannede, bl.a. i serviceerhverv. Mulighederne er, fremhæver Kommissionen, så meget bedre, fordi Danmark har et gennem 10-15 år oparbejdet godt makroøkonomisk udgangspunkt.

9. Forslagsdelen er ikke specielt ophidsende, fordi den i ikke ringe grad markerer velkendte positioner. Deri er der intet overraskende, og det bør retfærdigvis ikke medvirke til at reducere betydningen af de præsenterede analyser. De har en selvstændig værdi og må nødvendigvis påvirke den offentlige debat.

Uden at kende mere til Kommissionens arbejde, end hvad der har stået at læse i dagspressen, vil jeg afslutte denne anmeldelse, der kunne have trukket mange andre interessante forhold frem til præsentation, med en subjektiv vurdering af den lære, man kan drage af Kommissionens arbejde.

Hvis man er interesseret i mere konsistente løsninger og måske en større grad af sammenhæng imellem analyse- og forslagsdelene af et kommissionsarbejde, bør kommissioner have et mindre antal medlemmer. Og helst medlemmer der ikke føler sig bundet af de interesser, de repræsenterer. Det er hævdet, at der er større gennemslagskraft i udredninger båret af in-

teresserepræsentation, men det sandsynliggør Velfærdskommissionens arbejde vel næppe.

I en sammenligning med Socialkommissionens erfaringer er det min fornemmelse, at der er store fordele forbundet med en sekretariatsmæssig bemanning, der er knyttet direkte til kommissionen. I det omfang, der indgår embedsmænd, og det kan der være gode argumenter for, bør disse frigøres fra deres ministerielle tilknytning, medens kommissionsarbejdet står på. Sekretariatet skal have en entydigt ansvarsforhold og alene arbejde på kommissionens ansvar.

Udspringende af en kombination af disse to observationer tror jeg også, at man kan drage den lære, at det er gunstigt, at en kommission rapporterer løbende. Det skaber dels en bedre relation til de medier, der er af afgørende betydning for formidling af kommissionens overvejelser, og bidrager til en løbende offentlig diskussion, som i sig selv er af betydning. Det svækker også interessen i at lade løbende arbejds materiale »sive« til pressen, hvilket ikke just fremmer mulighederne for at fremkomme med anbefalinger i enighed. Det giver selv sagt en langt bedre mediedækning af arbejdet,

end hvis man som et slutprodukt på en gang offentliggør det samlede arbejde.

Lægger man rapporterne fra Zeuthen udvalg, Personbeskatningsudvalget, Socialkommissionen og Velfærdskommissionen ved siden af hinanden er overensstemmelsen mellem diagnoseerne på velfærdssamfundets problemer, de analytiske bidrag og de deraf flydende konsekvenser så markant ens, at det burde være muligt at udarbejde en politisk handlingsplan. Vel at mærke, hvis jeg ikke har ret i, at hovedproblemet befinder sig på det politiske niveau i ordets bredeste betydning. Har jeg ret i det, hjælper ikke nok så mange økonomisk funderede analyser - i hvert fald ikke på det korte sigt.

Schumpeters dictum er nok særdeles generaliserbart: »And it was Adam Smith's good fortune that he was thoroughly in sympathy with humors of his time. He advocated the things that were in the offing, and he made his analysis serve them. Needless to insist on what this meant both for performance and success.« Se, det kan man jo lære ikke så helt lidt af, og det er oven i købet til at se hvad!

Finanspolitikens muligheder og begrænsninger

Mogens Lykketoft

Finansministeriet

1. Indledning

Finanspolitikens konjunkturstabiliserende rolle er omdiskuteret blandt fagøkonomer og politikere. Jeg vil i dette indlæg koncentrere mig om en diskussion af muligheder og begrænsninger ved at føre en aktiv finanspolitik inden for rammerne af langsigtede målsætninger.

Det langsigtede mål for den økonomiske politik er at sikre den nuværende og fremtidige befolkning størst mulig indkomst og at opnå fuld beskæftigelse.

For at opnå dette skal en række betingelser være opfyldt. Bl.a. skal den statslige gæld reduceres, og renteniveauet skal være så lavt som muligt. En nedbringelse af gælden vil betyde, at udgifterne til renter bringes ned. Dermed bidrages til et øget råderum for finanspolitikken, og mulighederne for udvidelser af den offentlige service eller en nedsættelse af skattetrykket stiger. Sunde offentlige finanser er en forudsætning for at kunne føre aktiv stabiliseringspolitik. Figur 1 viser de seneste skøn for udviklingen i de offentlige finanser sammen med det forløb, der er forudsat i Finansregørelse 94 samt Maastricht kriteriet for udviklingen i budgetunderskuddets størrelse.

Indlægget bygger på forfatterens foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 30. maj 1995.