

Velfærdsstat og global konkurrence: Sætter globaliseringen den danske velfærdsmodel under pres?

Af Jørgen Goul Andersen, Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS), Aalborg Universitet

1. Indledning

Selv om man i Danmark omtaler globaliseringen mere som en udfordring end som en trussel, har det dog været en udbredt opfattelse, at globaliseringen kan sætte velfærdsstaten under et vist pres. F.eks. argumenterede Velfærdskommissionens slutrapport (2005b) bl.a. for, at det danske arbejdsmarked og skattesystem kunne komme under pres, selv om man i øvrigt ikke så globaliseringen som uforenelig med en stor offentlig sektor. Velfærdskommissionens fortælling var en light-version i forhold til mere neoliberale udlægninger, men den var alligevel præget af et ret endimensionalt perspektiv på, hvad der lønner sig i den globale konkurrence. Og det var en ikke helt ringe del af kommissionens konkrete reformforslag, der blev hængt op på globaliseringsudfordringen.

Det er i overensstemmelse med hovedstrømmen inden for økonomisk teori i 1990'erne. Men ud fra disse teorier er det overraskende, at velfærdsstaterne hidtil ikke har udvist større konvergens i tilpasningen til globaliseringen (Pierson, 2001; Swank, 2002). Det må

også undre, at de nordiske lande slet ikke synes pressede af globaliseringen, selv om de forsynder sig mere end de fleste mod gængse økonomiske anbefalinger (OECD, 2005a: 126-135). Tværtimod har Norden siden 1995 outperformat resten af Europa på vækst og beskæftigelse. Der må være et eller andet, disse lande gør rigtigt,

Karakteristisk nok stillede Velfærdskommissionen aldrig spørgsmålet om, hvorfor den danske velfærdsstat – tilsyneladende – fungerer så godt økonomisk. Hvad er den danske velfærdsstats »komparative fordele« i den globale konkurrence? Her kunne man have hentet inspiration inden for nyere politisk økonomi, der netop har betonet de institutionelle forskelle mellem velfærdsstaterne og samspillet mellem velfærdsstaten og de økonomiske og ikke-økonomiske omgivelser (Hall & Soskice, 2001; Estvez-Abe et al., 2001; Esping-Andersen et al., 2002; Iversen, 2005; Bredgaard et al., 2005). Ud fra sådanne teorier kan nogle af den danske velfærdsstats »problemer« i forhold til globaliseringen måske snarere være en del af løsningen –

vel at mærke en del af løsningen på de *økonomiske udfordringer* og ikke kun de sociale.

Nærværende artikel skal dog først og fremmest argumentere empirisk for, at den danske velfærdsmodel i hvert fald ikke er nogen negativ konkurrenceparameter i forhold til globaliseringen. Dermed viser den danske og de nordiske velfærdsstater et alternativ til den sti, de angelsaksiske velfærdsstater har fulgt. De kontinentaleuropæiske velfærdsstater synes fanget i noget større problemer – selv om man skal være varsom med at ekstrapolere ud fra den aktuelle økonomiske situation. Der kan også argumenteres for, at de(n) nordiske velfærdsmodel(ler) direkte er en *positiv* konkurrenceparameter i den globale konkurrence og er en del af forklaringen på, at disse økonomier har klaret sig så godt i perioden 1995-2005. Men her er der trods alt mange alternative og supplerende forklaringer.

Efter en kort diskussion af globaliseringsbegrebet sætter artiklen fokus på de mekanismer, der teoretisk kunne give velfærdsstaten problemer i forbindelse med globaliseringen. Derefter diskuteres det, om den danske velfærdsstat er eller kommer under pres på de nævnte områder. Det påpeges, at der både er empiriske og logiske mangler i argumentationen, ikke mindst omkring skatteobjekters mobilitet. Herefter diskuteres mulige forklaringer på, at den danske velfærdsstat tilsyneladende klarer sig så godt økonomisk.

2. En note om aldringen

Den anden hovedudfordring for velfærdsstaterne – de demografiske ændringer med et stigende antal ældre – skal ikke diskuteres nærmere her. Blot skal det bemærkes, at de skandinaviske velfærdsstater også her ligger meget lunt i svinget. Det skyldes for det første, at de alle har været proaktive mht. at tilpasse pensionssystemerne (i Danmark med bl.a. arbejdsmarkedspensioner, ATP, SP og anden pensionsopsparing, der indebærer, at statens nettoudgifter til pension, fraregnet stigende

skattebetaling, ikke vil stige i nævneværdigt omfang som andel af BNP – i øvrigt er folkepensionens andel af BNP fra 1970 til 2003 faldet fra 5.6 til 4.5 pct. af BNP, jf. Det Økonomiske Råd, 2005: 105). For det andet har alle de skandinaviske lande fastholdt en fertilitet, der ligger pænt over det europæiske gennemsnit; dermed forbliver disse landes befolkninger relativt yngre end navnlig de central- og sydeuropæiske lande. Dette har igen forbindelse med, at velfærdsstaten i markant højere grad end i andre lande har overtaget omsorgsopgaver fra familien og dermed gjort det muligt for kvinderne både at arbejde og have et pænt antal børn – og fertilitetstallene underdriver (ligesom i andre lande) de reelle fødselstal en hel del, fordi de også afspejler udskydelsen af fødsler. Over livsforløbet ligger de etnisk danske kvinder stadig på ca. 1.9 barn pr. kvinde og indvandrere lidt højere.

Det offentliges overtagelse af omsorgsopgaver er, som vi skal se, også en vigtig international konkurrenceparameter. Det har i øvrigt ført til en ekstraordinær vækstrate i de offentlige serviceudgifter, som må antages at tage af fremover. Bl.a. Velfærdskommissionen har ofte tolket de stigende serviceudgifter som en velstandseffekt, men bortset fra stigende uddannelse må væksten navnlig tilskrives den ændrede arbejdsdeling mellem stat og familie, som nu er stort set tilendebragt (Borchorst & Goul Andersen, 2006). På et område som sundhed, hvor man skulle forvente en særlig kraftig velstandseffekt på udgifterne, er udgiften målt som andel af BNP i dag nogenlunde som i 1972/73 – og lavere end i 1981 (Goul Andersen, 2004a,b). Derfor er det ikke realistisk at forvente, at velstandsudviklingen i sig selv vil lægge noget større pres på serviceudgifterne fremover. Selv Velfærdskommissionens beregninger af de demografisk afledte udgiftsstigninger frem til 2045 kan på ingen måde betegnes som skræmmende (nogle få pct. af BNP), og de bygger i øvrigt i mange henseender på unødigt pessimistiske forudsætninger (Goul Andersen, 2006a). Det

udelukker ikke, at det kan være en god idé at øge tilbagetrækningsalderen i takt med stigende levealder, og det er da også allerede i fuld gang: Danmark og Finland er i forvejen de lande, der har den største fremgang i tilbagetrækningsalderen, og de nordiske lande (minus Finland) har sammen med Schweiz den højeste tilbagetrækningsalder i Europa. Danmark ligger på en andenplads i EU næst efter Sverige. I relation til de demografiske udfordringer er de nordiske lande overalt anerkendt som forbilleder i Europa – men spørgsmålet er så, hvordan de er indrettet til at klare globaliseringsudfordringerne.

3. Globaliseringspres mod velfærdsstaten?

Økonomisk globalisering henviser først og fremmest til øget frihandel (frem mod globale varemarkeder), øgede direkte udenlandske investeringer (mod transnationale virksomheder) og frie kapitalbevægelser (mod integrerede globale finansmarkeder). Vi kommer ikke i denne artikel ind på indvandringen fra såkaldt »mindre udviklede lande«, der er et vigtigt problemfelt for sig (se Goul Andersen, 2005a).

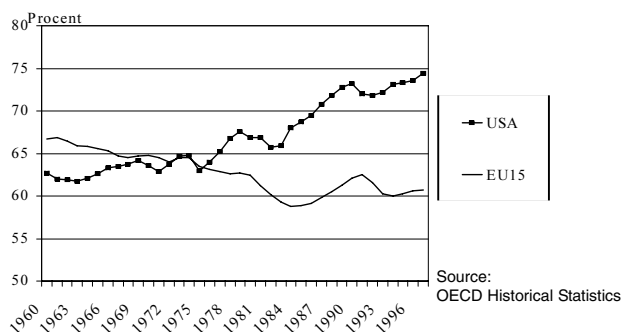
Som påpeget af skeptikere er globalisering hverken et nyt fænomen eller nogen naturlov. I sidste del af 1800-tallet foregik der en revolution i teknik, samfærdsel og kommunikation samt en ekspansion af verdenshandelen, som kan minde om i dag. Fra 1. verdenskrig løb globaliseringen imidlertid baglæns. Målt som andel af BNP er den danske udenrigshandel stadig lavere end i 1913 (Rasmussen & Andersen, 2002). Skeptikere har også peget på, at den altovervejende del af udenrigshandelen foregår med nabolandene og ikke på tværs af verdensdelene. Men betydningen af den økonomiske udvikling i Kina kan ikke måles alene ved at se på landets vægt i udenrigshandelen – bl.a. synes den at bremse tendensen til prisstigninger ved faldende ledighed. Og liberaliseringen af handel, investeringer og ikke mindst kapitalbevægelser har haft effekter, som endnu knapt er erkendt.

F.eks. akkumulerede Danmark i 1990'erne så store overskud på betalingsbalancen, at udlandsgælden på ca. 300 mia. kr. skulle være væk kort efter år 2000. Men som Nationalbanken lakonisk skrev i sin rapport fra 3.kvartal 2002, havde »...kursudviklingen på aktiemarkederne (...) siden ultimo 1999 skønmæssigt forøget udlandsgælden med 232 mia. kr.« (Danmarks Nationalbank, 2002). Dermed var 10 års indsats for at nedbringe udlandsgælden næsten slået tilbage til start pga. formueforvalternes uheldige investeringer på de globale aktiemarkeder – et tab, der i øvrigt ikke umiddelbart blev genvundet, fordi man solgte ud på bunden.

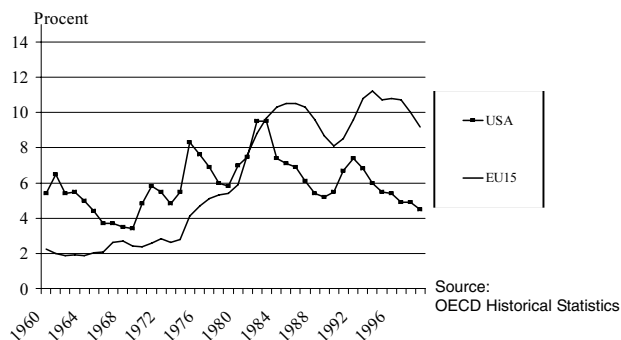
Der er ingen tvivl om, at globaliseringens betydning er enorm. Spørgsmålet er så, hvad globaliseringen betyder for den danske velfærdsstat, og hvad den danske velfærdsstat betyder for Danmarks internationale konkurrenceevne – er den en hæmsko, er den neutral, eller er den en integral del af landets komparative fordele? Modsat hvad nogle måske tror, taler sandsynligheden for det sidste: For et lille land har international konkurrenceevne altid været et grundvilkår, som også velfærdsstaten har måttet indrette sig på, og det er sket gennem utallige større og mindre tilpasninger gennem årtier.

En underliggende årsag til, at der i 1990'erne kom kritisk lys på de europæiske velfærdsstater, er forskellen i økonomisk udvikling i USA og Europa efter 1980, jf. figur 1. Indtil midten af 1970'erne havde den amerikanske arbejdsløshed typisk været dobbelt så høj som i Europa, men i 1980'erne vendte billedet, så det nu var den europæiske arbejdsløshed, der var omtrent dobbelt så høj som den amerikanske. Samtidig faldt arbejdsstyrken i Europa støt, mens der i USA var en konstant stigning. Tilmed må Europa se frem til store demografiske ændringer med flere ældre, som i langt mindre grad vil ramme USA. I den situation var det naturligt, at man begyndte at tale om »Eurosclerose« og lede efter »fejl« ved de europæ-

Employment rates 1960-2000
(Total employment as a percentage of population from 15 to 64 years)



Unemployment rates 1960-2000
(Unemployment as a percentage of total labour force)



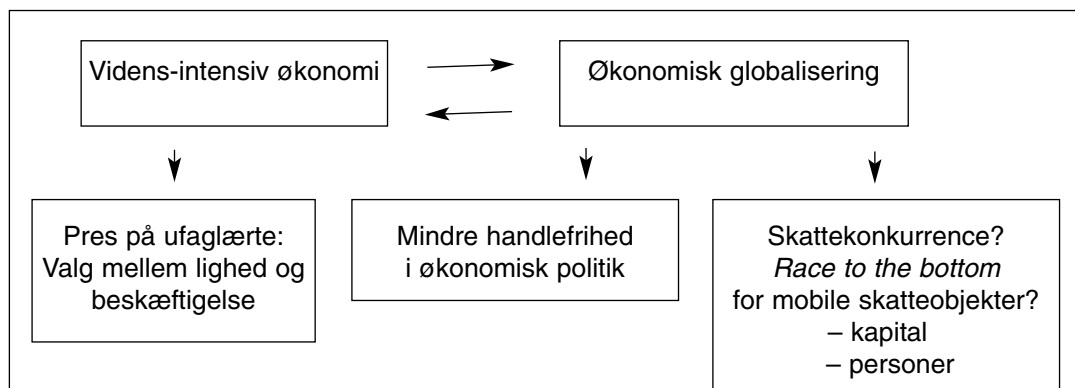
Figur 1. Arbejdsløshed og beskæftigelse i USA og EU-15, 1960-2000.
Anm.: Beskæftigelse i pct. af 15-64-årige samt arbejdsløshed i pct. af arbejdsstyrken.

iske velfærdsstaters indretning. Og sådanne fejl var der nye økonomiske teorier med vægt på økonomiens udbudsside, der så rigeligt kunne identificere og forklare.

Fra tid til anden har globalisering eller ny teknologi også i Danmark været set som trussel mod beskæftigelsen, navnlig i situationer med stigende ledighed, f.eks. i begyndelsen af 1980'erne, begyndelsen af 1990'erne og i begyndelsen af 2000-årene. Men diskussionen døde hver gang bort under de efterfølgende højkonjunkturer. Den interne danske udvikling maner også til besindelse: I 1939 lå halv-

delen af Danmarks industri i Hovedstadsområdet – i dag er næsten det hele væk. Outsourcing af arbejdspladser gik først til Jylland og senere til fjernere egne, men Hovedstadsområdet klarer sig ikke dårligere af den grund.

I faglitteraturen er der stort set enighed om, at af-industrialisering ikke truer den samlede beskæftigelse – men som vi skal se, har landene forskellige muligheder for at kompensere med nye servicejobs (OECD, 2005a). Diffuse henvisninger til, at globaliseringen truer velfærdsstaten, er også stort set forladt i forskningslitteraturen. I den nyere diskussion



Figur 2. Globaliseringens effekter for velfærdsstaten: 3 mulige mekanismer

kan man til gengæld udestillere tre hovedargumenter, skitseret i figur 2. Det første argument er, at globaliseringen (og europæiseringen) gør det sværere at føre traditionel økonomisk stabiliseringspolitik med henblik på at sikre fuld beskæftigelse – i hvert fald for mindre lande. I Danmark er det populært sagt blevet lettere at være nationalbankdirektør og sværere at være finansminister. Med faste valutakurser er markedsrenten bestemt udefra, og med kreditmarkedernes liberalisering er selv kreditpolitikken muligheder begrænsede. Finansministre har omvendt fået det sværere, fordi de ikke kan bruge de traditionelle stabiliseringsinstrumenter – i hvert fald ikke i et omfang som i 1982, hvor det danske statsunderskud nåede 11.5 pct. af BNP.

Det ville man tidligere have anset som et grundskud mod velfærdsstaten, og det er der nogle, der stadig gør (Mishra, 1999; Korpi, 2002). Men den almindelige opfattelse er i dag, at det ikke er en altafgørende restriktion – og at stabiliseringspolitikken frem til 1982 reelt var destabiliserende. I mere moderat form kan staten stadig påvirke efterspørgslen, men staten må i højere grad føre beskæftigelsespolitik via tiltag, der retter sig mod udbudssiden, herunder også aktiv arbejdsmarkedspolitik. Vi skal derfor koncentrere os om de to øvrige udfordringer: Det er for det

første det potentielle pres mod lønningerne, de sociale sikringer og beskæftigelsen for den lavtuddannede del af arbejdsstyrken, der udløses af den internationale varekonkurrence og outsourcing. Og for det andet skattekonkurrencen for mobile skatteobjekter – undertiden beskrevet som »race to the bottom« – der kunne tænkes at presse velfærdsstatens finansiering eller i hvert fald kræve skatteomlægninger.

4. Valg mellem lighed og beskæftigelse?

Når det gælder presset på den lavtuddannede arbejdskraft, er der to mekanismer. For det første reduceres efterspørgslen hastigt pga. den teknologiske udvikling, importen af billige forbrugsgoder fra lavtlønslande og outsourcing af arbejdspladser. Man kan diskutere, om den afgørende drivkraft er den teknologiske udvikling eller globaliseringen – mange økonomer betoner i højere grad teknologien (Rasmussen & Andersen, 2002), men den diskussion behøver ikke at optage os her. Og for det andet mindskes muligheden for at overvælde høje lønninger i priserne pga. den globale konkurrence.

Derfor kan der opstå en ufaglært »overskuds-befolkning«, som der ikke er arbejde til. Der er behov for arbejdspladser inden for service-sektoren, som kan opsuge den overflødige ar-

	P90/P10				Gini koefficient (x 100)			
	2000	mid-1990s	mid-1980s	mid-1970s	2000	mid-1990s	mid-1980s	mid-1970s
Danmark	2.7	2.6	2.8	...	22.5	21.3	22.9	...
Sverige	2.8	2.5	2.4	2.6	24.3	21.2	19.8	21.4
Norge	2.8	3.0	2.9	...	26.1	25.6	23.4	...
Finland	3.1	2.8	2.7	3.2	26.1	22.8	20.7	23.5
Nordisk gns.	2.8	2.7	2.7	(2.9)	24.8	22.7	21.7	(22.8)
Holland	3.0	3.1	2.7	2.6	25.1	25.5	23.4	22.7
Belgien	3.2	...	...	...	27.2	...	...	...
Østrig	3.3	3.0	2.9	...	30.5	30.5	31.2	...
Tyskland	3.5	3.4	3.2	...	27.5	27.7	26.3	...
Frankrig	3.4	3.4	3.3	...	27.3	27.8	27.5	...
Gns. af disse	3.3	3.2	3.1	...	27.5	27.7	27.1	...
Italien	4.6	4.8	3.9	...	34.7	34.8	30.6	...
Japan	4.9	4.4	3.9	...	31.4	29.7	27.7	...
Australien	4.1	4.3	3.9	...	30.5	30.5	31.2	...
Canada	3.8	4.0	3.8	...	30.1	28.3	28.7	29.5
UK	4.2	4.1	3.6	3.1	32.6	31.4	30.1	26.3
USA	5.4	5.5	5.5	4.8	35.7	36.2	33.8	31.7

Kilde: Beregnet ud fra Förster & d'Ercole (2005)

*Tabel 1. Økonomisk ulighed:
P90/P10 ratios og Gini koefficienter, 2000 og tidligere*

bejdskraft. Men pga. høje mindstelønninger opstår der for få nye jobs, og mindstelønnen holdes oppe af høje sociale sikringer, der betyder, at de lediges reservationsløn – den mindste løn, de er villige til at arbejde for – vil være høj. Derfor står de europæiske velfærdsstater angiveligt over for et dilemma – et valg mellem lighed og beskæftigelse. Vælger de ligheden, er prisen en strukturel ledighed, hvor mange ufaglærte bliver »unemployable«. Slækker man på ligheden, kan der til gengæld opstå mange nye lavproduktive servicejobs, der kan opsuge de overflødig-

gjorte. Dette dilemma kan også formuleres som et trilemma, hvis man medregner den offentlige sektors mulighed for at kompensere: Så er prisen et strukturelt underskud på de offentlige budgetter (Iversen & Wren, 1998). Da langtidsledighed alligevel fører til fattigdom på langt sigt, er det fristende at sænke mindstelønnen for at få folk i arbejde – også fordi indkomstmobiliteten kan bringe mange op i indkomsthierarkiet (Esping-Andersen et al., 2002). Lavere mindsteløn var OECD's hovedanbefaling i den berømte OECD Jobs Strategy (1994, 1997) – sammen med det, der

nærmest blev et mantra for OECD: *Make work pay*: Styrkelse af de økonomiske incitamenter til at arbejde.

»Make work pay« har fænget overalt. De sociale sikringsordninger for de ledige er strammet betydeligt op (Clasen et al., 2001) – dog også som simpel »cost containment«. Og velfærdsstaterne er blevet scannet for incitamentsproblemer. Rådet om lavere mindstelønninger har politiske ledere og fagforeninger i de europæiske OECD lande derimod ikke været tilbøjelige til at tage til sig (OECD, 1997).

Danmark er et af de lande, der forsynder sig mest mod sådanne anbefalinger. Den økonomiske ulighed er bevaret på et lavt niveau, og fordi uligheden har været stigende i andre lande, blev Danmark i 1990'erne det EU-land, der havde den højeste grad af økonomisk lighed, jf. tabel 1, uanset om vi måler med gini-koefficienter eller P90/P10 ratio.¹

Selv i Danmark har der dog været svagt sti-

gende ulighed siden midten af 1990'erne. Skyldes det så globaliseringen? Svaret synes at være nej. Som det fremgår af tabel 2, er uligheden i personlig indkomst ikke ændret – der synes altså ikke at være tale om, at den markedsskabte ulighed er vokset.² Skattelettelserne frem til 2000 er heller ikke »synderen« – her er omfordelingen uændret, trods den gradvise sænkning af marginalsatten i de tre skattereformer 1985, 1993 og 1998.³ Det er alene kapitalindkomst (kursgevinster, lejeværdi, lavere rentefradrag), der har givet stigende ulighed. Dvs. forklaringen er bl.a. aktiekursstigninger, rentefald og stigende ejendomspriser (kombineret med, at danske økonomer har for vane at indregne lejeværdi af egen bolig i opgørelser over indkomstulighed – og dét med en høj procentsats).

Det er dog omfordelingen over skatte-/velfærdssystemet, der giver den særligt høje lighed i Danmark. Selv om lønstrukturen er »sammenpresset«, er uligheden før skat og offentlige ydelser ikke markant afvigende (Förster & d'Ercole, 2005). Hovedproblemer-

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994-2000
Gini personlig indkomst	38.6	38.7	38.1	38.2	38.6	38.9	38.7	+0.1
- skat heraf	-19.6	-19.4	-19.1	-19.1	-18.6	-19.6	-19.3	+0.3
Pers.indkomst efter skat	19.0	19.2	19.1	19.1	19.9	19.3	19.4	+0.4
kapitalindkomst	0.6	1.1	1.5	2.3	2.6	3.2	3.9	+3.3
– skat heraf	0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.5	-0.7	-1.1	-1.2
Kapitalindk. efter skat	0.7	0.9	1.3	2.0	2.1	2.4	2.8	+2.1
– pens.indbetaling	-1.5	-1.4	-1.5	-1.6	-1.9	-1.3	-1.3	+0.2
Gini disp.indkomst	18.2	18.7	18.9	19.5	20.1	20.5	20.9	+2.7

Kilde: Finansministeriet (2002: 48).

Tabel 2. Bidrag fra personlig indkomst og kapitalindkomst til forskelle i disponibel indkomst for 25-29-årige, 1994-2000. Gini koefficienter/ændringer i gini koefficienter.

ne, set fra en økonomisk synsvinkel, er høje mindstelønninger og svage incitamenter for ledige. Ganske vist er der sket meget siden 1980'erne. Varigheden af dagpenge er afkortet, der er indført særregler for unge, rådighedskravene og sanktioner er skærpet, og dagpengenes kompensationsgrad falder år for år i kraft af satsreguleringens underkompensation for lønstigninger. Men kompensationsgraden for de lavestlønnede er fortsat i særklasse med en dækning op til 90 pct. (til gengæld har Danmark en ekstremt lav kompensationsgrad for de højtlønnede, jf. Hansen, 2001). Hertil kommer den lange varighed af dagpenge (4 år) og den forholdsvis lette adgang til genoptjening af ret til dagpenge – i princippet kan man bevare adgang til dagpenge i det uendelige ved at være beskæftiget ½ år hvert 4. år.

Den danske mix af høje mindstelønninger, lang varighed og høje dagpenge for de

lavtlønnede burde give store strukturelle ledighedsproblemer for de ufaglærte. Men det er ikke tilfældet. Kun én indikator bekræfter delvist den konventionelle visdom. Det er den lave langtidslighed i USA, jf. tabel 3. De langtidslediges andel af ledigheden er kun 12.7 pct. i USA mod 42.4 pct. i EU-15. Men der er stor forskel inden for EU. I de kontinentaleuropæiske lande på nær Holland ligger andelen typisk mellem 40 og 50 pct. I UK er andelen kun 21.4 pct. Men de nordiske lande, der har den mest generøse sociale sikring (Goul Andersen, 2006b), ligger på linje med UK – med Norge markant lavere og Finland væsentligt højere. Og disse forskelle er stabile over tid (Goul Andersen & Bendix Jensen, 2002).

En mindst lige så nærliggende indikator er imidlertid arbejdsløsheden blandt lavtuddannede. Her burde USA jo være en succes. For at få et mindre konjunkturfølsomt mål sam-

	ledighed, opdelt efter uddannelse, 2003 (age groups: 25-64) ¹⁾				besk.frekv. blandt lavtudd. mænd	langtidsledige (>12 md.) i pct. af alle ledige 2004
	(1) Kun folkeskole	(2) Ungdoms- uddannelse	(3) Videre- gående	(1) : (3)		
USA	9.9	6.1	3.4	2.9	68.9	12.7
EU-15	10.9	7.3	4.9	2.2	70.9	42.4
UK	6.9	3.9	2.4	2.9	61.9	21.4
Italien	.	.	.		.	49.7
Frankrig	12.1	7.5	6.1	2.0	68.3	41.6
Belgien	10.7	6.7	3.5	3.1	61.9	49.6
Holland	.	.	.		.	32.5
Tyskland	18.0	10.2	5.2	3.5	61.2	51.8
Danmark	7.2	4.4	4.7	1.5	71.6	22.6
Sverige	6.1	5.2	3.9	1.6	73.3	18.9
Norge	3.9	3.6	2.5	1.6	71.7	9.2
Finland	11.1	9.2	4.3	2.6	60.4	23.4

1) OECD-kategorierne er: Less than upper secondary, upper secondary, tertiary.

Kilde: OECD (2005a) Employment Outlook.

Tabel 3. Ledighed, opdelt efter uddannelse, beskæftigelsesfrekvens blandt lavtuddannede mænd, samt langtidslighed. 2003. Pct.

menlignes også forholdet mellem lavt- og højtuddannedes ledighed. Det har tidligere ligget helt oppe omkring 3.5-4.0 for USA og UK, men er i 2003 nogenlunde på niveau med de kontinentaleuropæiske lande, jf. tabel 3. Men Danmark, Norge og Sverige har klart lavere ledighed blandt de lavtuddannede end i USA, og de har også et mere jævnt forhold mellem de lavt- og højtuddannedes ledighed end USA. Det gælder også i forhold til UK.

Nu kunne det skyldes, at mange lavtuddannede i Danmark er helt uden for arbejdsmarkedet og derfor ikke tæller med i ledighedsstatistikken. Men beskæftigelsesfrekvensen for lavtuddannede mænd viser et helt andet billede. Her ligger både USA og UK under EU-15 og under Danmark, Norge og Sverige, jf. tabel 3. De nordiske lande har altså både en usædvanlig lav ledighed og en usædvanlig høj beskæftigelse blandt lavtuddannede, sammenlignet med USA og UK, selv om mindstelønninger og dagpenge skulle tale for det modsatte.

Vi har ikke skudsikre forklaringer på, hvorfor de nordiske lande klarer sig så godt. Men fsv. angår de svage incitamenter, tyder de to danske panelundersøgelser på mikro-niveau (Albrekt Larsen, 2003; Smith et.al, 2003) sammenfaldende på, at kortsigtede økonomiske incitamenter ikke har betydning for overgangen til beskæftigelse for de længerevarende ledige (over 6 måneder) – hvilket indebærer, at f.eks. forslag om gradvis aftrapning af dagpenge næppe kan forventes at være effektive. Forklaringen kan måske være, at incitamentseffekter og ressourceeffekter ophæver hinanden: Færre økonomiske ressourcer kan give større tilskyndelse til at finde arbejde, men det er også veldokumenteret, at forringede økonomiske ressourcer giver større afmagt, handlingslammelse, passivitet eller ligefrem udstødning fra samfundet. »Passiv understøttelse« er i høj grad aktiverende – og det er næppe tilfældigt, at det netop er i USA, man taler om »dependency culture« (Murray,

1984). Andre forklaringer er den høje »employment commitment« – også blandt ledige – i de skandinaviske lande (Svallfors et al, 2001). Hvilket ikke blot skyldes normer og værdier, men også, at arbejdet dækker sociale behov og behov for selvrealisering. Også ufaglærte følger ret stort engagement i arbejdet og ret høj indflydelse på arbejdspladsen (Goul Andersen, 2003).

Men jobbene skal også være der. Er den gode beskæftigelse blandt lavtuddannede så udtryk for, at langvarig højkonjunktur ligesom i gamle dage har genskabt beskæftigelsesmulighederne for de ufaglærte, der ryger først ud og sidst ind? Det spiller ind, men er ikke hovedforklaringen. Hovedforklaringen er, at de ufaglærte er gået kraftigt tilbage i antal (jf. også Velfærdskommissionen, 2005b: kapitel 3). Mao. betyder den generelle opkvalificering af arbejdsstyrken, at man har kunnet undgå en høj ledighed blandt de lavtuddannede. De klarer sig ikke så godt på arbejdsmarkedet som de højtuddannede, men bedre end lavtuddannede i mange lande, hvor uligheden er større. Hvis der er tilstrækkelig få ufaglærte, er det langt lettere at finde arbejde til dem uden at skulle ty til lavere mindsteløn eller subsidieret beskæftigelse som f.eks. hjemmeservice – der er trods alt store dele af det danske arbejdsmarked, der ikke er udsat for international konkurrence.

Prisen for denne strategi er dyre serviceydelser. Høje lønninger betyder, at f.eks. en McDonalds burger bliver meget dyr. Det reducerer forbruget – og dermed antallet af jobs i denne sektor. Men det sidste er jo ikke noget problem, hvis arbejdskraften er knap. Og det første vil ernæringseksperter nok se som en gevinst. Ovenstående udelukker dog ikke, at indslusningsordninger med subsidier eller lavere løn (afhængig af, hvem der skal bære byrden) kan være relevante for nærmere afgrænsede grupper af særligt svage ledige, men heri er der ikke noget nyt.

5. Skatterne

Den anden potentielle udfordring er skatterne. Her kan velfærdsstaten blive klempt på finansieringsgrundlaget, hvis skatteobjekterne er mobile og skatterne i omgivelserne er lave. Her talte man i 1990'erne ofte om skattekonkurrence (Steinmo, 1993), måske ligefrem »a race to the bottom« (Carey, 1974), men det sidste synspunkt ses sjældent i faglitteraturen i dag. I den danske policy-diskussion er det vareskatterne, selskabsskatten og indkomstskatten, der tales om – mens ejendomsskatter ofte ses som et alternativ. Er vareskatterne for høje, risikerer man stor grænsehandel, er selskabsskatten for høj, risikerer man kapitalflugt, og er personskatterne (eller – som vi skal se: de samlede skatter) for høje, risikerer man udvandring af attraktiv arbejdskraft. Spørgsmålet er, om det sætter de danske skatter under pres.

I forhold til andre lande udmærker Danmark sig først og fremmest ved høje vareskatter (moms og afgifter), både som andel af det samlede skatteprovenu og som andel af BNP. Forskellen er dog stærkt aftagende (OECD, 2005c). Beskatningen af fast ejendom er omkring det europæiske gennemsnit, men lavere end i de angelsaksiske lande, der traditionelt prioriterer denne form for beskatning. Til gengæld har disse lande lave personskatter, hvor Danmark ligger omkring det europæiske gennemsnit, undtagen når det gælder marginals-katten for høje indkomster, jf. nedenfor.

Vareskatterne

I årene efter vedtagelsen af den Europæiske Fælles Akt i 1986 var det en udbredt opfattelse på Christiansborg, at Danmark ville miste et betydeligt skatteprovenu pga. behovet for at tilpasse vareskatterne. Det sås bl.a. i de store »planer«, der var til forhandling i 1989 (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004). Men en kombination af få, målrettede afgiftslettelser i Danmark og forhøjede afgifter i nabolandene har fjernet det meste af pres-

set. Momsforskellen mellem Danmark og Tyskland på 9 pct. ligger lige under smertegrænsen, og med udsigten til højere moms i Tyskland synes det kun at være ændrede EU-regler, f.eks. omkring registreringsafgift på biler, der kan bringe de danske vareskatter under pres.

Selskabsskatten

Med en selskabsskat, der er blevet sænket fra 40 pct. (en kort overgang i 1980'erne 50 pct.) til 28 pct. fra 2006, har Danmark deltaget i et længerevarende europæisk »race to the bottom« fsv. angår selskabsskatten. Danmark ligger i dag lidt under EU-gennemsnittet (Velfærdskommissionen, 2005b: kapitel 11). Skattesænkningen skal dog tages med et gran salt. Det er især sket ved at sanere fradrag, og såvel i Danmark som i andre EU-lande har provenuet fra selskabsskatten udgjort en stigende andel af BNP (OECD, 2005c: 73).

Der er dog mange andre industrilokaliserende faktorer (nærhed til markeder, infrastruktur, arbejdskraft, offentlig administration osv.), som hver for sig kan være mindst lige så vigtige (Rasmussen & Andersen, 2002). Der er også usikkerhed om effekten: Eksemplet Irland, der over to årtier med lav selskabsbeskatning er gået fra at være et af de fattigste lande i EU til at være det næstrigeste efter Luxembourg, ægger til efterlignelse. Men kvantitative landesammenligninger finder ingen systematisk effekt på direkte udenlandske investeringer, hverken ind- eller udgående (Garrett & Mitchell, 2001). Garrett & Mitchell foreslår, at det ikke er globaliseringen, men diskursen om globaliseringen, der har skabt skattekonkurrencen. Resultaterne er dog omdiskuterede, og andre typer af undersøgelser når ofte frem til, at der trods alt er en vis effekt. Under alle omstændigheder indbringer selskabsskatten i Danmark kun ca. 6 pct. af det samlede skatteprovenu og har ikke hidtil været under pres. Der er heller ingen tegn på, at den kommer det.

Skat på arbejde og andre skatter

I modsætning til varer og kapital regnes personer normalt som et immobilt skatteobjekt. I EU havde man store forhåbninger til arbejdskraftens fri bevægelighed, men den europæiske arbejdskraft er fortsat uhyre immobil, både på tværs af og sågar inden for landets grænser.

Der hersker på dette felt mange misforståelser. For det første er det stadig en ret udbredt

fejlopfattelse i offentligheden, at indkomstskatten er høj i Danmark. Men skatten for en gennemsnitsindkomst ligger i dag lidt under EU-gennemsnit (EU-15), jf. tabel 4. Belgien, Tyskland og Sverige ligger markant højere. Skatten i de kontinentaleuropæiske velfærdsstater er blot i høj grad finansieret ved obligatoriske sociale bidrag, der fungerer som en proportional indkomstskat (uden bundfradrag, men ofte med loft) til finansiering af de fleste velfærdsudgifter. Da halvdelen af disse

	single			progression	gift, 2 børn, 100+67 % APW
	67 % APW	100 % APW	167 % APW		
Belgien	46.9	54.2	60.3	13.4	46.0
Tyskland	45.4	50.7	55.7	10.3	42.7
Sverige	46.2	48.0	52.4	6.2	43.2
Frankrig	32.5	47.4	50.6	18.1	37.6
Ungarn	41.5	45.8	55.6	14.1	35.4
Italien	41.7	45.7	50.5	8.8	41.5
Østrig	38.6	44.9	50.4	11.8	33.9
Finland	38.6	43.8	49.7	11.1	37.5
Tjekkiet	41.9	43.6	46.0	4.1	39.4
Holland	38.1	43.6	40.5	2.4	37.3
Polen	41.9	43.1	44.1	2.2	42.6
Tyrkiet	41.8	42.7	44.4	2.6	42.2
Danmark	39.4	41.5	49.9	10.5	36.3
Spanien	33.6	38.0	41.9	8.3	34.6
Norge	33.8	36.9	43.4	9.6	31.8
Grækenland	34.4	34.9	41.0	6.6	34.7
UK	26.4	31.2	34.2	7.8	24.1
USA	27.3	29.6	34.8	7.5	23.6
Irland	15.6	23.8	35.0	19.4	14.4

Kilde: OECD (2005b) Taxing Wages. 2003-2004, p. 47.

*Tabel 4. Kombinerede indkomstskatter
som pct. af bruttolønudgiften, opdelt på forskellige familietyper. 2004.*

bidrag typisk pålignes arbejdsgiverne og ikke står på lønsedlen, er det blot en mindre »synlig« indkomstskat end den danske.

Det er på baggrund af de høje sociale bidrag ikke mærkeligt, at man i Tyskland ofte refererer til den danske velfærdsstat som en »employment-friendly welfare state« (Scharpf, 2000). Det er dog en sandhed med modifikationer. Hvis vi ser på efterspørgselssiden, så er det afgørende for arbejdsgiverne den samlede udgift pr. arbejdstime, og den er ikke længere lavere i Danmark, fordi lønnen er steget mere end i Tyskland. Og hvis vi ser på spørgsmålet om *arbejdsudbud*, bør man også tage marginals-katten i betragtning. Det er trods alt den, der i givet fald har betydning for ønsket om at arbejde ekstra. Om lavere skat så får folk til at arbejde mere eller mindre, er til gengæld et klassisk (og uafklaret) tema. Der er på den ene side en substitutions-effekt, som kan få folk til at påtage sig mere arbejde pga. incitamentet, men der er også en *indkomsteffekt*, som kan få folk til at arbejde mindre, fordi lavere skat gør det muligt at tjene til de nødvendige fornødenheder på kortere tid.

Under alle omstændigheder er marginals-katten vigtigst, når man diskuterer *arbejdsudbud*. Derimod er marginals-katten irrelevant, når man diskuterer, om personer har en *økonomisk tilskyndelse til at flytte udenlands*. Det er en temmelig udbredt misforståelse, som man ofte støder på i den danske økonomisk-politiske debat. Men det afgørende for flyttebeslutningen er den *samlede indkomst efter skat*. Og her er Danmark et ganske attraktivt land, hvad indkomstskat angår. Selv for indkomster 2/3 over en gennemsnitsindkomst ligger Danmark pænt – og seks procentpoint under Tyskland. For de højeste indkomster er forholdet et andet, men f.eks. skal man dog som enlig i Tyskland tjene op mod en million kroner årligt, før man slipper billigere i samlet indkomstskat i Tyskland end i Danmark.

Skatten på arbejde stiller således Danmark ret gunstigt i forhold til de fleste europæiske lande på nær UK og Irland. Men faktisk er det heller ikke disse skatter, der er den relevante faktor, når vi taler om udvandring. En familie kan sådan set være ligeglad med, om den sparer på moms eller på indkomstskatten – det afgørende er, hvad der er tilbage af forbrugsmuligheder, og her er moms og afgifter lige så vigtige som indkomstskatten. Dermed ryger Danmark alligevel et hak ned af listen over skatteattraktive lande, for moms og afgifter er fortsat højere i Danmark end i de fleste andre lande.

Men argumentet rækker videre endnu. For så vidt som ejendomsskatter er en udgift, den enkelte familie må betale oven i de øvrige boligudgifter, så er det en lige så vigtig faktor for flyttebeslutningen som personskatten. Derfor er det *som udgangspunkt* fejlagtigt at hævde, som både Velfærdskommissionen og Det økonomiske Råd undertiden gør, at en omlægning fra skat på arbejde til skat på mursten ville påvirke *migrationer*. Det kan tænkes at påvirke *arbejdsudbuddet* og f.eks. være en pisk, der kunne tvinge ældre mennesker til at arbejde længere for at have råd til at kunne blive boende i sit hus. Men om skatten betales på den ene eller den anden måde, er irrelevant for *flyttebeslutningen*. Der er kun én mekanisme, der kan indebære, at ejendomsskatter er mindre skadelige for tilbøjeligheden til at udvandre end personskatterne: Det er den mekanisme, der får priserne på fast ejendom til at falde, hvis ejendomsskatterne sættes i vejret. På *langt sigt* vil prisen dog afhænge af bygge- og renovationsomkostninger, såfremt der i øvrigt hersker fri konkurrence, og der er ubegrænset tilgang til nybyggeri. Det sidste er bl.a. ikke tilfældet i de større byer. Men ellers giver ejendomsskatter og personskatter i princippet nøjagtigt samme tilskyndelse til at flytte eller blive boende.

Derfor er det *principielt forkert* at forbinde

	Offentlig Bruttoudgift	Total netto sociale udg. (incl.privat)	Rang nettoudg.
Sverige	35.1	30.6	3
Danmark	34.2	26.4	5
Frankrig	33.0	31.2	1
Tyskland	30.6	30.8	2
Norge	27.0	23.6	8
Holland	24.3	25.0	6
UK	25.4	27.1	4
USA	15.7	24.5	7

Tabel 5. Netto velfærdsudgifter 2001, i pct. af BNP i faktorpriser

globalisering med skatteomlægninger, mens det er principielt korrekt at forbinde arbejdsudbud med skatteomlægninger. Argumentet om globaliseringen er kun korrekt, hvis det kan vises, at ejendomsskatter ikke påvirker den samlede boligudgift, hverken på kort eller langt sigt, fordi grund- og ejendomspriserne falder permanent i takt med, at skatten hæves.

Men stadig under forudsætning af, at de økonomiske incitamenter er afgørende, kan vi ikke stoppe her. Folk vil fortsat have behov for social sikring, og i en række lavskattelande er det i vid udstrækning en privat opgave. Her har OECD-økonomen Willem Adema lavet en serie interessante beregninger af »net social expenditures« på makroniveau, jf. tabel 5. De viser, at hvis man modregner for den skat, der betales af sociale overførsler og indregner den samfundsmæssige nettoudgift af private velfærdsudgifter, så er de sociale ud-

gifter forbløffende ens fra land til land – og Danmark ligger ingenlunde i top.⁴ I 1995 lå Danmark endda en anelse under USA. Nu mangler vi at få disse analyser oversat til mikro-niveau for forskellige typer af husstande. Men i kraft af de større udgifter til privat velfærd – hvor et helt eller delvist privatiseret sundhedsvæsen som i USA kan være ekstremt fordyrende for borgerne – er incitamenterne til at flytte til et andet land altså ikke specielt indlysende, selv for personer med relativt høje indkomster.

Men hertil kommer endelig, at man også må se på, *hvilke aldersgrupper*, der er mobile. Det er først og fremmest de yngre aldersgrupper op til ca. 35 år – pensionisterne kunne i princippet blive det, men er det indtil videre i meget begrænset omfang.

Her spiller velfærdsstaten nøje sammen med incitamenterne til at flytte. Den danske vel-

færdsmodel giver ualmindelig høj prioritet til børn og unge – og dermed til børnefamilierne – mens ældre er forholdsvis »billige«. Mens tommelfingerreglen i mange lande har været, at én ældre koster cirka lige så meget som fire børn (OECD, 1988), er forholdet i Danmark næsten lige, hvis vi ser bort fra de ældste over 85 år (Velfærdskommissionen, 2005c, kapitel 3). Sagt på en anden måde: Hvis man ønsker høj-kvalitetsbørnepasning for børn mellem 0 og 10 år – og det gør ikke mindst de højtuddannede – er det svært at finde lande, det er økonomisk mere attraktivt at bo i end de nordiske. OECD har på det seneste rettet stor opmærksomhed mod dette forhold – ud fra interessen for arbejdsincitamenter (Immerwoll & Barber, 2005) – og har dokumenteret, hvor radikalt de nordiske lande adskiller sig fra resten af Europa på dette punkt.

Ikke-økonomiske motiver

Nu er hele den ovenstående diskussion måske baseret på forkerte præmisser, for vi har ingen som helst evidens for, at det er *økonomiske* incitamenter, der får folk til at flytte. Eksempelvis er det i modstrid med al økonomisk fornuft, at danske uddannelsessøgende søger til de to største byer, når de kunne få væsentligt lavere leveomkostninger andetsteds. Men oplevelsen af at bo i en storby vejer tungere. Formentlig er det også primært ikke-økonomiske motiver, der kan få højtuddannede til at flytte fra Danmark.

Det interessante er imidlertid, at selv om vi antager, at folk flytter *udelukkende ud fra økonomiske motiver*, så er det antagelig kun få mennesker i de relevante aldersgrupper, der har noget klart incitament til at forlade Danmark, såfremt de stifter familie og får børn. I den situation vil mange – antagelig de fleste – snarere have et økonomisk incitament til at flytte hjem (og så har vi i øvrigt slet ikke berørt spørgsmålet om boligudgiften i London, New York og andre storbyer, som det er mest almindeligt at flytte til).

Netop ud fra en økonomisk betragtning er der således ikke grund til at tro, at der kan opstå et fraflytningsproblem. Hvis der sker, er det snarere fordi Danmark af kulturelle, politiske, klimatiske eller andre ikke-økonomiske grunde opleves som et mindre attraktivt land at bo i – eller fordi der ikke er beskæftigelsesmuligheder.

En sådan fortolkning er i modsætning til Velfærdskommissionens fortolkning konsistent med data. Siden Personskatteudvalget i 1992 har man gang på gang talt om, at udvandring kunne blive et problem. Problemet er bare aldrig opstået. Hvis der var tendenser i den retning, skulle man i det mindste forvente, at kurverne krummede lidt opad, og det var der i øvrigt også mange ikke-økonomiske grunde til at forvente. Men tre successive undersøgelser har inden for de seneste år klart påvist, at det ikke er tilfældet (Det Økonomiske Råd, 2001; Pedersen et al., 2003; Velfærdskommissionen, 2005a). Inden for de enkelte uddannelsesgrupper er udvandringen fuldstændig konstant, og nu som tidligere vender 80 pct. hjem igen. Vi kan nøjes med at citere Velfærdskommissionens egen – let forundrede – konklusion: *»Der er ikke tegn på, at udvandringstilbøjeligheden for danske statsborgere har ændret sig systematisk i perioden 1989-2002. Dette er tankevækkende – især i lyset af den stigende internationalisering af de videregående uddannelser«* (Velfærdskommissionen, 2005a: 162). Og videre »det skal understreges, at det hidtidige udvandringsniveau ikke udgør noget problem for velfærdssamfundet« (til gengæld er der stigende udvandring blandt højtuddannede indvandrere). Hvis Velfærdskommissionen havde stillet sig spørgsmålet, hvorfor danskerne ikke fristes af udvandring, var man måske kommet på sporet af, at det ikke behøver hvile alene på hjemstavnsbundethed og høj livskvalitet, men også kan begrundes med kølige økonomiske overvejelser.

Velfærdskommissionen fortjener ros for, at

den i analyserapporten (2005a) klart har lokaliseret, hvor der er problemer (højtuddannede indvandrere), og hvor der ikke er problemer (højtuddannede danskere). Men analyserapporten er der næppe mange, der læser. I pjecen, der sammenfatter rapporten, får man akkurat nævnt forbeholdet. Men herefter hedder det igen og igen, at »Velfærdssamfundets finansieringsgrundlag kan udhules af øget udvandring«, »udvandring kan blive dyrt, fordi det offentlige betaler for uddannelse i Danmark«, »det kan være fristende (at) .. flytte til for eksempel England« osv. I den endelige rapport hedder det kort og godt – endda i analyserapporten – »Uden tilpasninger vil øget migration have meget store konsekvenser for den danske velfærdsmodel« (2005c, kapitel 1: 21) og »Samtidig sætter udviklingen skattesystemet under pres. Nogle skatteobjekter bliver mere mobile og dermed sværere at bringe til beskatning« (2005c, kapitel 2:6). Først i kapitel 10 får en en passant en bemærkning om, at der ikke

har været problemer indtil nu. Det er kritisk, at dokumenteret viden på denne måde har måttet vige for rent hypotetiske betragtninger – betragtninger, der som ovenfor omtalt næppe er realistiske.

Til gengæld kan der muligvis være reelle skatteproblemer, som Velfærdskommissionen imidlertid ikke behandler. F.eks. klager erhvervslivet ofte over, at skatten gør det svært at trække udenlandske eksperter til Danmark. Det er muligvis rigtigt, også fordi sådanne personers arbejdsdeling i familien kan være en anden. Men det ville formentlig kunne løses ved en justering af de skatteregler, der gælder for udstationerede udenlandske eksperter i dag. Sat på spidsen har Velfærdskommissionens rapport prioriteret løsningsforslag på ikke-eksisterende problemer, mens der både mangler analyser og forslag ift. de muligvis reelle problemer, globaliseringen skaber.

	danske statsborgere			udenlandske statsborgere		
	antal	akk. genindvandring 6 år	akk. genindvandring 10 år	antal	akk. genindvandring 6 år	akk. genindvandring 10 år
1973	16960	66.8	77.6	13711	21.6	24.7
1978	15727	67.7	81.0	10852	23.0	26.8
1983	16628	70.5	81.6	9011	21.2	25.0
1988	23532	72.1	80.9	10527	20.1	23.2
1993	22278	75.9	81.0	9921	17.8	20.8
1998	24580	70.0		15475	15.9	
2003	25163			18037		

Kilde: Velfærdskommissionen, 2005a: 154-154

Tabel 6. Udvandring af danske og udenlandske statsborgere

Alt i alt synes der således hverken at være teoretiske eller empiriske grunde til at frygte skattekonkurrence i forbindelse med globaliseringen, men der kan muligvis være grund til at justere skatteregler for udstationerede eksperter. Det drejer sig dog netop om småjusteringer.

6. Økonomisk performance

Som nævnt scorer de nordiske lande højt på næsten alle økonomiske indikatorer, selv om de iflg. dominerende økonomiske forestillinger egentlig ikke burde gøre det ud fra den velfærds- og skattepolitik, de har fulgt. Tilmed outperformer de tilsyneladende i stigende grad de øvrige europæiske lande i takt med, at globaliseringen skrider frem. Den økonomiske vækst er pæn, arbejdsløsheden er lav, balancen på de offentlige budgetter og betalingsbalancen er i orden. Navnlig under den intensiverede globalisering efter 1995 har de nordiske landes økonomiske præstationer været imponerende.

Nu skal man naturligvis ikke være blind for, at konjunkturerne svinger op og ned. Billedet af de nordiske lande var et ganske andet i begyndelsen af 1990'erne, hvor massearbejdsløsheden toppede. Men den flotte performance omfatter også en lang række mere strukturelle parametre. Arbejdsstyrken i pct. af 15-64 årige er i top; de nordiske lande (bortset fra Finland) har sammen med Schweiz den højeste tilbagetrækningsalder i Europa, i modsætning til andre europæiske lande er en stigende andel af arbejdsstyrken fuldtidsbeskæftigede, osv.

Særligt er der måske grund til at hæfte sig ved produktivitetsudviklingen i den private sektor, der jo er afgørende for konkurrenceevnen på længere sigt, jf. tabel 7. Her ligger de nordiske lande i top i Europa over de sidste 25 år, hvis man ser perioden under ét. Og tallene bliver bedre og bedre. Både i 1990'erne og i perioden efter 2000 har alle de nordiske lande en produktivitetstigning på over 2

pct. årligt, mens Euro-landene går tilbage fra 1.6 til 0.7 pct. i gennemsnit. Selv lande med lav arbejdsløshed som Østrig og Holland kan ikke følge den nordiske produktivitetsudvikling. Kun UK og USA kan nogenlunde følge med. Billedet svarer helt til de vurderinger af landenes konkurrenceevne, man finder i eksempelvis World Economic Forum (2005). Her er de fem nordiske lande alle på top-10 listen i 2004-2005 rapporten, jf. figur 3. På del-indekset om »public institutions« indtager Norden fem ud af de seks første pladser, men ellers har hovedparten af de indgående indikatorer ikke umiddelbart nogen relation til (velfærds-)staten.

At få kortlagt denne relation – hvis der er nogen – er måske en af de mest påtrængende opgaver. Der er inden for de senere år udviklet en række teorier om institutionel konkurrenceevne, der bl.a. peger på sammenhængen mellem landenes uddannelsessystem, velfærdssystem (beskyttelse af ledige mv.) og landenes komparative fordele. Blandt andet tilskrives de angelsaksiske lande stor evne til radikal innovation pga. det store udbud af højtuddannede, mens kontinentaleuropæiske lande tilskrives større evne til »besser machen«-strategier (Iversen, 2005). I sådanne analyser grupperes de nordiske lande ofte sammen med de kontinentaleuropæiske. Men Danmark adskiller sig ved sin tradition for hastig omstilling mhp. at udnytte nichestrategier. Og det spiller fint sammen med nogle af de punkter, hvor den danske velfærdsstat lægger markant større vægt på fleksibilitet end de øvrige nordiske lande, først og fremmest den mangelfulde beskyttelse mod afskedigelser.

Pladsen tillader desværre ikke en længere diskussion, hvor der bl.a. savnes en større sammenkobling mellem velfærdsstatsteori og teorierne om institutionel konkurrenceevne. Vi skal kort forfølge én hovedlinje i denne debat, som netop vedrører velfærdsstaten, først og fremmest omkring flexicurity-dis-

	1978-2005	1978-1989	1990-1999	2000-2005
Danmark	1.8	1.1	2.4	2.1
Sverige	2.5	2.2	3.1	2.1
Norge	2.2	1.4	2.8	2.7
Finland	3.0	3.6	2.8	2.3
Gns. nordiske lande	2.4	2.1	2.8	2.3
Holland	0.9	0.8	1.1	0.9
Belgien	1.9	2.4	1.6	1.2
Østrig	2.1	2.3	2.4	1.2
Tyskland	1.4	1.3	1.8	0.8
Frankrig	1.9	2.6	1.5	1.2
Italien	1.6	2.3	1.7	0.2
Euro-landene	1.7	2.3	1.6	0.7
Japan	2.0	2.9	1.1	1.7
Australien	1.7	1.5	2.3	1.0
Canada	1.2	0.9	1.5	1.3
UK	2.1	2.1	2.1	2.1
USA	1.6	1.1	1.7	2.6

Tabel 7. Produktivitetsudviklingen i det private erhvervsliv. Pct.

kussionen (for sammenhængen mellem velfærdsstat og innovation, se i øvrigt Goul Andersen & Lundvall, 2006).

7. Globaliseringen og den danske velfærdsmodel i komparativt perspektiv

Der må være ét eller andet, vi gør rigtigt i den danske velfærdsstat, som ikke er indfanget i de dominerende økonomiske policy-diskussioner. Man savner i dansk økonomisk teori en større erkendelse af, at globaliseringen påvirker velfærdsstaterne forskelligt, fordi de har forskellig indretning. Vi skal blot dvæle ved et enkelt aspekt: Fleksibilitet og social tryghed.

I den overvejende *liberale velfærdsmodel* i den angelsaksiske verden har tilpasningen til globaliseringen væsentligst bestået i at gøre velfærdsstaten endnu mere liberal og markedsorienteret. Man kan sige, at nøgleordet er *flexibility*. Nogle af de vigtigste elementer er:

- stort udbud af højtuddannet arbejdskraft, der giver høj innovation
- mange lavtlønnede servicejobs (og stærke incitamerter), der giver høj beskæftigelse
- men også stor hyppighed af working poor
- som kompenseres gennem »in-work benefits« (beskæftigelsesfradrag el.lign., målrettet lavindkomstgruppen)

- | | |
|-----|------------|
| 1. | Finland |
| 2. | USA |
| 3. | Sverige |
| 4. | Danmark |
| 5. | Taiwan |
| 6. | Singapore |
| 7. | Island |
| 8. | Schweiz |
| 9. | Norge |
| 10. | Australien |
| 11. | Holland |
| 12. | Japan |
| 13. | UK |
| 14. | Canada |
| 15. | Tyskland |

Figur 3. Global konkurrenceevne, rangorden 2005 iflg. World Economic Forum

Det sidste har dog ikke kunnet forhindre fattigdomsproblemer, og samtidig kan der let opstå samspilsproblemer. Som vi har set, har disse lande heller ikke imponerende præstationer, når det gælder bekæmpelse af arbejdsløshed blandt lavtuddannede. De har desuden uløste problemer vedr. offentlig service på omsorgsområdet, både i forhold til børn og ældre.

I den *kontinentaleuropæiske velfærdsmodel* har vægten traditionelt været lagt på tryghed – *security*. De kendetegnes bl.a. ved

- stor vægt på de faglige uddannelser
- sociale rettigheder knyttet til beskæftigelse
- høj beskyttelse mod afskedigelse
- lav mobilitet

Denne velfærdsmodel har sine styrker, og man skal ikke undervurdere f.eks. den tyske industris konkurrenceevne. Men selv med de typer af produkter, disse landes erhvervsliv specialiserer sig i, kan manglende markeds-konformitet og fleksibilitet være et problem.

Der er udprægede insider/outsider problemer – både i økonomisk og sociologisk forstand. Fordi rettigheder er knyttet til fast ansættelse, har der været en stigende dualisering af arbejdsmarkedet, hvor en stigende andel arbejder uden fast arbejdskontrakt. Beskæftigelsesmæssigt er disse lande kendetegnet ved underskud af servicejobs, fordi disse lande traditionelt har været familie-orienterede («male breadwinner» modellen) og derfor ikke har udbygget den offentlige servicesektor. Samtidig har de ret høje mindstelønninger, der begrænser antallet af servicejobs i den private sektor. De efterlades således med underskud af såvel private som offentlige servicejobs. Samtidig har næsten alle disse lande problemer med børnepasning og utilstrækkelig fertilitet (Esping-Andersen et al., 2002).

De *nordiske velfærdsstater* universalisme giver en mere markedskonform social sikring. Danmark afviger inden for den nordiske model med en meget lav jobbeskyttelse, der synes at spille positivt sammen med landets erhvervsstruktur og tradition for nichepro-

duktion. Man har valgt løsninger, der belaster erhvervslivet mindst muligt: Danske arbejdsgivere er næsten fri for sociale bidrag og sociale forpligtelser i øvrigt, herunder beskyttelse mod afskedigelser. Til gengæld har de ansatte en god basistryghed. Den danske model skyldes, at danske virksomheder traditionelt var små og skulle aflastes for socialt ansvar – den var ikke tilsigtet. Men den danske *flexicurity-model* – kombinationen af ringe beskyttelse mod ledighed og relativt god beskyttelse under ledighed (samt efterløn), plus aktiv arbejdsmarkedspolitik – beskrives ofte som en »gylden trekant«, der fremmer evnen til innovation og nicheproduktion (Bredgaard et al., 2005). I hvert fald indebærer modellen en ualmindelig høj mobilitet på niveau med de angelsaksiske lande. Den indebærer også, at virksomheder tør hyre, når de kan fyre, og den indebærer for lønmodtagerne en større villighed til at løbe en risiko ved at skifte job.

Hvad beskæftigelse angår, giver de høje mindstelønninger et underskud af lavproduktive servicejobs i den private sektor. Men det opvejes af de mange servicejobs i den offentlige omsorgssektor – jobs, der nok er lavtlønnede, men ofte er semi-professionelle og tildels prestigefyldte. Det aflaster arbejdskraften for omsorgsarbejde og er hovedforklaringen på, at »double-earner families« er blevet det typiske, hvor man i det øvrige Europa fortsat har en ringe udnyttelse af kvinders arbejdskraft. En yderligere sideeffekt er en relativt høj fertilitet. Ikke helt høj nok til at reproducere befolkningen, men markant højere end i de fleste europæiske lande.

Endelig har Danmark indtil nu haft europarekord i at undgå social marginalisering blandt ledige (Goul Andersen, 2003). Her skiller de nordiske lande sig ud, men Danmark skiller sig også ud inden for Norden. Det er sandsynligt, at dette har betydning for den store sociale sammenhængskraft i de nordiske samfund – herunder en social tillid, der er blandt de allerhøjeste i Europa – og det fore-

kommer sandsynligt, at dette også er en vigtig drivkraft i økonomien.

Alt i alt kan man ikke se velfærdsordningerne isoleret. Velfærdsordninger, uddannelsessystemet, arbejdsmarkedet, erhvervslivets specialisering, og hele den sociale struktur spiller sammen. I forhold hertil kan navnlig 1990'ernes økonomiske mainstream-teorier være mere vildledende end vejledende, fordi de ser velfærdsordningerne isoleret og ser dem i forhold til en endimensional opfattelse af, hvad der skaber konkurrenceevne.

8. Velfærdsstaten som konkurrenceparameter – og andre faktorer

Nu skal man være varsom med at give velfærdsordningerne hele æren for Danmarks øjeblikkelige økonomiske succes. Trods alt var nogle af de nævnte faktorer også til stede, dengang dansk økonomi var ved »afgrundens rand«. Blandt de alternative forklaringer er bl.a. (jf. også Schwartz, 2001; Goul Andersen, 2002b):

- omslaget til en »sund økonomisk politik« i 1980'erne
- en heldig timing af den makroøkonomiske politik siden »kick-starten« i 1993 (og gunstige forhold i omgivelserne, bl.a. den tyske genforening, i årene op til dette)
- saltvandsindsprøjtningen fra olie- og gasseressourcerne i Nordsøen, der alene til staten giver indtægter på 25-30 mia. kr. i 2005 og 2006.

Men der er mange andre faktorer:

En vigtig faktor er formentlig den *sociale kapital*, hvis oprindelse er usikker. Traditionelt har man peget på foreningslivet som en hovedkilde (hvilket mikro-niveau data dog gennemgående taler imod, jf. Goul Andersen, 2004). Men formentlig har den sociale kapital også forbindelse med velfærdsstatens evne til at opretholde social sammenhængskraft. Under alle omstændigheder ligger Danmark i top (Goul Andersen, 2004), og det

er notorisk et problem knyttet til de angelsaksiske lande, at den sociale tillid falder (Albrekt Larsen, 2006).

Kulturelle faktorer spiller formentlig også en rolle. Danmark har haft en heldig produkt-sammensætning, bl.a. med vægt på miljøteknologi, der igen har forbindelse tilbage til den store *miljøpolitiske mobilisering*, der i omfang var unik for Danmark i 1970'erne (Goul Andersen, 1990). Ikke mindre vigtig er den antiatoritære kultur, der betyder, at danske lønmodtagere dels er de mest tilbøjelige af alle til at søge forhold rettet på en virksomhed, hvis de er utilfredse, dels føler størst indflydelse på jobbet. Hertil kommer, at blot fra 1985 til 2000 voksede andelen, der selv gennemfører egne ideer og planlægger vigtige arbejdsopgaver, fra 1/3 til 2/3 (Goul Andersen, 1990; 2003: 104-134; 2004: 163-192).

Endelig kan man heller ikke udelukke, at *tilpasningen til nogle af de (mainstream) økonomiske råd* har spillet ind. Det gælder f.eks. lavere marginalsatter (for de højeste indkomster betød sænkningen fra 73 til 63 pct. næsten 40 pct. øgning i det, der er tilbage efter skat). Og det gælder stramninger på arbejdsmarkedet, vægt på arbejdslinjen osv. Men det ændrer ikke ved den forsigtige hovedkonklusion, at den danske velfærdsstat snarere skal ses som et aktiv end som et passiv i forbindelse med globaliseringen. Indtil man har forstået de nærmere mekanismer i dette, skal man være forsigtig med at ændre på den. Man kunne nemt komme til at hælde barnet ud med badevandet.

Noter

1. Gini-koefficienten måler afvigelsen fra en fuldstændig lige indkomstfordeling. Gini er 0, hvis alle har præcis samme indkomst og 100, hvis én person i samfundet har al indkomst. P90/P10 ratioen angiver forholdet mellem den 90. og den 10. percentil i en rangordning fra den laveste til den

højeste indkomst. Det anvendte indkomstmål er »ækvivaleret disponibel indkomst«, dvs. indkomst efter skat og justeret for husstandsstørrelse og -sammensætning (der er stordriftsfordele – at være fire i en husstand koster rundt regnet kun det dobbelte af at være én single). Der er udviklet talrige forskellige ækvivalensskalaer. Den simpleste dividerer ganske enkelt den disponible husstandsindkomst med kvadratroden af antal personer i husstanden.

2. Dog har topledernes lønninger været hastigt stigende, og der ses en særlig fremgang for den procent, der har de højeste indkomster. Men generelt er det politiske faktorer, nemlig omfordelingen over skatte- og velfærdssystemet, der er afgørende for indkomstuligheden – ikke globaliseringen eller andre anonyme kræfter »ude i samfundet«. I forhold til diskussioner om målretning af sociale ydelser er det også vigtigt at understrege, at ingen velfærdsstater i verden er mere omfordelende end den danske, jf. Goul Andersen (2003). Forestillingen om, at omfordelingen kan øges ved at målrette ydelser yderligere, må generelt betegnes som illusorisk.
3. Forklaringen er, at skattelettelserne i toppen overvejende blev finansieret med fradragssaneringer, som også ramte hårdt i toppen. Denne mulighed er dog (næsten) udtømt fremover: Evt. stigende lejeværdibeskatning kan ikke matche indkomstskatten mht. omfordeling (Goul Andersen, 2003).
4. Den største private velfærdsudgift i Danmark er pensioner, da Danmark har et af de mest privatiserede pensionssystemer blandt de rige lande.

Referencer

- Adema, Willem & Maxime Ladaïque (2005). *Net Social Expenditure, 2005 Edition. More comprehensive measures of social support*. OECD Social, Employment and Migration Papers # 29.
- Albrekt Larsen, Christian (2006). *The Three Worlds of Deservingness*. London: Ashgate
- Albrekt Larsen, Christian & Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på borgen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Borchorst, Anette & Jørgen Goul Andersen (2006). »Er kvinder en underskudsforretning? Om Velfærdskommissionens kønsperspektiv og mangel på samme«, i Anette Borchorst og Ann-Dorte Christensen (red.) *Kønsrefleksioner – Om magt*

- og mangfoldighed. Aalborg: Aalborg Universitets forlag.
- Carey, William L. (1974). »Federalism and Corporate Law: Reflections upon Delaware«. Yale Law Journal, 83, 4, 663-705.
- Clasen, Jochen, Kvist, Jon & vanOorschot, Wim (2001) »On condition of work: Increasing work requirements in unemployment compensation schemes«, pp. 198-231 i Mikko Kauto, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden, Jon Kvist & Hannu Uusitalo, eds., *Nordic Welfare States in the European Context*. London: Routledge.
- Danmarks Nationalbank (2002). *Danmarks udlandsgæld, 2. kvartal 2002*. København: Danmarks Nationalbank.
- Det Økonomiske Råd (2001). *Dansk Økonomi. Efterår 2001*. København: Det Økonomiske Råd.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Estwez-Abe, Margarita, Torben Iversen & David Soskice (2001). »Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State«, pp. 145-183 i Peter A. Hall & David Soskice, eds., *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Finansministeriet (2002). *Fordeling og incitamenter 2002*. København: Finansministeriet.
- Förster, Michael F. (2000) *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers # 42. Paris: OECD.
- Förster, Michael F. & Pearson, Mark (2002). *Income Distribution and Poverty in the OECD Area. Trends and Driving Forces*. OECD Economic Studies 34. 2002/1. Paris: OECD.
- Förster, Michael & Marco Mira d'Ercole (2005). *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers # 22. Paris: OECD.
- Gallie, Duncan, Jacobs, Sheila & Paugam, Serge (2000). »Poverty and Financial Hardship among the Unemployed«, pp. 47-68 in Duncan Gallie & Serge Paugam, eds., *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Garrett, Geoffrey & Deborah Mitchell (2001). »Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD«. *European Journal of Political Research* 39, 3, 145-177.
- Goul Andersen, Jørgen (1991) »Dansk identitet og dansk økonomi« pp. 17-30 in *Dansk Kultur og Identitet som Økonomisk og Politisk Kraft*. Copenhagen: Det danske Kulturinstitut.
- Goul Andersen, Jørgen (2002) »Denmark: From the edge of the abyss to a sustainable welfare state«, pp. 143-62 in Goul Andersen, Jørgen, Clasen, Jochen, van Oorschot, Wim & Halvorsen, Knut (2002) *Europe's New State of Welfare. Unemployment, Employment Policies and Citizenship*. Bristol: Policy Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2003). *Over-Danmark og Under-Danmark?* Aarhus: Aarhus University Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2004a). »Velfærd som problem eller velfærdsproblemer?«, *Social Kritik*, 94, pp. 46-55.
- Goul Andersen, Jørgen (2004b). »Pensionsbomber og pensionsreformer. Danmark som rollemodel«. *Social Kritik*, 94, pp. 24-45.
- Goul Andersen, Jørgen (2005). *Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State*. Paper prepared for NOPSA Conference, Reykjavik, Aug.10-12, 2005.
- Goul Andersen, Jørgen (2006a). »Splinten og bjælken«. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* (in press.)
- Goul Andersen, Jørgen (2006b). *forthcoming kapitel i bog om marginalisering i Norden*. Liber Förlag.
- Goul Andersen, Jørgen & Jan Bendix Jensen (2002) »Different Routes to Improved Employment in Europe«, pp. 59-90 i Hedva Sarfati & Giuliano Bonoli, eds., *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or Converging Tracks?* London. Ashgate.
- Goul Andersen & Lundvall (2006). *forthcoming paper*, ISA Conference, Durban July 2006.
- Hall, Peter A. & David Soskice (2001). »An introduction to varieties of capitalism«, pp. 1-68 i Peter A. Hall & David Soskice, eds., *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, Hans (2001) *Elements of Social Security. A Comparison Covering Denmark, Sweden, Finland, Austria, Germany, the Netherlands, Great Britain, Canada*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Immervoll, Herwig & David Barber (2005). *Can Parents Afford to Work? Childcare Costs, Tax-Benefit Policies and Work Incentives*. OECD Social,

- Employment and Migration Working Papers # 31.
- Iversen, Torben & Anne Wren (1998). »Equality, Employment and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy«, *World Politics*, 50, 4, 507-546
- Iversen, Torben (2005). *Capitalism, Democracy and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, Walter (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Mishra, Ramesh (1999). *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Murray, Charles (1984). *Losing ground. American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- OECD (1988). *Ageing Populations*. Paris: OECD
- OECD (1997). *The OECD Jobs Strategy. Implementing the OECD Jobs Strategy: Member Countries' Experiences*. Paris: OECD.
- OECD (2005a). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2005b). *Taxing Wages. 2003-2004*. Paris: OECD.
- OECD (2005c). *Revenue Statistics 1965-2004*. Paris: OECD.
- Pedersen, Peder J., Marianne Røed & Lena Schröder (2003). »Emigration from the Scandinavian Welfare States«, pp.76-104 i Torben M. Andersen & Per Molander, eds., *Alternatives for welfare policy. Coping with internationalisation and demographic change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2001). »Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies«. pp. 410-456 i Paul Pierson, ed., *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasmussen, Frank & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Scharpf, Fritz W. (2000) »Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities«, in F.W. Scharpf and V.A. Schmidt (eds) *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press, pp125-228.
- Schwartz, Herman (2001). »The Danish Miracle: Luck, pluck or stuck'. *Comparative Political Studies*, 34, 2, 131-55.
- Smith, Nina, Peder J. Pedersen, Søren Pedersen & Marie Louise Schultz-Nielsen (2003). *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft. Arbejdsliv i Danmark i det nye årtusind*. København: Spektrum.
- Steinmo, Sven (1993). *Taxation and Democracy. Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Swank, Douane (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Velfærdskommissionen (2005a). *Fremtidens velfærd og globaliseringen*. Analyserapport, marts 2005.
- Velfærdskommissionen (2005b). *Slutrapport*. December 2005. Cit. fra foreløbig version lagt på Internettet 7.12.2005.
- World Economic Forum (2005). *Global Competitiveness Report 2005-2006*. Geneva: WEF.

Hermed indkaldes til generalforsamling i

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

den 30. maj 2006, kl. 16.30 i
DJØF Forlags mødelokale
Lyngbyvej 17 – 4. sal, 2100 København Ø
Dagsordenen er fastsat i henhold til vedtægterne