

Euro'ens betydning for strukturpolitikken*

Jan Kæraa Rasmussen, afdelingsleder i LO

1. Indledning

Ved at deltage i euro'en opgives muligheden for at føre en selvstændig rente- og valutakurspolitik.

Dermed flyttes fokus over på andre områder for at sikre en stabil økonomisk udvikling omkring et højt beskæftigelsesniveau. Her står strukturpolitikken centralt. Strukturpolitik dækker over en række forskellige tiltag, der hver især kan forbedre økonomiens funktionsmåde. På dette sted skal fremhæves arbejdsmarkeds-, skatte- og konkurrencepolitik, men velfærdspolitikens områder som socialpolitik, sundhedspolitik og den offentlige sektors indretning påvirker også de økonomiske strukturer i samfundet.

Det er umuligt at foretage en tilbundsående vurdering af de potentielle ændringer, der kan ske inden for struktur- og velfærdspolitikken som følge af den fælles valuta. Alligevel falder det nemt at komme med et overordnet bud på betydningen for Danmark ved at deltage i euro-samarbejdet:

Euro'en vil formentlig ikke få nogen markant indvirkning for dansk økonomisk politik og herunder strukturpolitikken, fordi Danmark allerede i 18 år har ført en politik, som om man deltog i den fælles valuta. Den økono-

miske politik herhjemme har da også været præget af strukturreformer, der bl.a. har forbedret skattesystemet, kapitalformidlingen og arbejdsmarkedet.

Den vigtigste effekt ved euro'en kan komme ved, at det lykkes at forbedre strukturerne i de store EU-økonomier, særligt Tyskland og Italien. Derved vil Europa være rustet til at udnytte de overordentligt gunstige vækstudsigter til at opnå fuld beskæftigelse i løbet af en årrække. En sådan udvikling vil også smitte positivt af på Danmark.

De seneste år har EU-samarbejdet i stigende grad fokuseret på at udvikle markedsstrukturer samtidig med, at man har sat beskæftigelsen øverst som mål for landenes indsats. I den forbindelse er Danmarks anseelse ikke ringe, men der findes stadig områder, hvor Danmark kan lære af de andre. Dansk deltagelse i euro'en vil derfor formentlig trods alt give mulighed for at styrke struktur- og velfærdspolitikken herhjemme, i det omfang det indre marked bliver mere velfungerende med en fælles valuta.

De rammer, som EU-samarbejdet lægger omkring Danmark, vil blive ændret de kommende år uafhængig af udviklingen af det fælles valutaområde og foregå, uanset om

Danmark vælger at tilslutte sig euro'en eller ej. Det skyldes, at EU er ved at gøre sig klar til østudvidelsen og reformere institutionerne, så der kan træffes beslutninger, når der inden for en årrække bliver op til 25 medlemslande i samarbejdet.

I forbindelse med den igangværende regeringskonference, som afsluttes på topmødet i Nice til december, skal der ske forandringer af samarbejdet på områder, hvor Danmark allerede i dag deltager på lige fod med de andre lande. Disse forandringer vedrører bl.a. øget koordinering af den sociale sikring for vandrede arbejdstagere og udvidet adgang til flertalsafgørelser på en række områder.

En del af disse ændringer, bl.a. vedrørende social sikring samt samarbejdet omkring arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, vil også få betydning for EØS-landene, selv om de ikke har indflydelse på forløbet af regeringskonferencen.

De beslutninger, som måtte blive truffet på Regeringskonferencen vedrørende disse områder, kan vise sig at få mere vidtgående betydning for indretningen af dansk arbejdsmarkeds- og socialpolitik end tilslutning til den fælles valuta. Den afgørende udformning af velfærdspolitikken vil imidlertid fortsat være et nationalt anliggende – også efter Regeringskonferencen.

2. Den fælles valutas betydning for strukturpolitikken i euro-landene

Ifølge traktatens artikel 2 har EU til formål

»at fremme økonomiske og sociale fremskridt og et højt beskæftigelsesniveau og opnå en afbalanceret og bæredygtig udvikling, navnlig gennem etableringen af et område uden indre grænser, styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed og oprettelsen af en Økonomisk og Monetær Union, der i sin endelige udformning skal omfatte en fælles valuta...«

Den fælles valuta gør det lettere at høste de gevinster, der opstår, når de deltagende landes markeder kan opfattes som ét stort hjemmemarked. Hermed øges priskonkurrencen for varer og tjenester, og det betyder på sin side lavere priser, højere velstand og bedre realløn, når de mest effektive producenter erobrer markedsandele. I den forstand er den fælles valuta et middel snarere end et mål i sig selv.

Foruden den fælles valuta eksisterer der allerede i dag et omfattende – og ofte bindende – samarbejde på andre områder, f.eks. vedrørende dele af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken samt skattepolitikken. Formålet er som med valutaunionen ikke mindst at sikre det indre markeds funktionsmåde. Samarbejdet om disse spørgsmål er altså ikke primært knyttet til euro-deltagelsen, og derfor omfattes Danmark allerede i dag af samtlige beslutninger EU-landene måtte vedtage på disse områder.

Den fælles valuta påvirker den økonomiske politik via to kanaler.

Eftersom den fælles valuta indebærer, at de mikroøkonomiske fordele ved det indre marked forøges, vil euro'en skabe pres for mere fri konkurrence på markederne for varer og tjenester, bl.a. gennem stramninger i konkurrencelovgivningen, jf. OECD (2000).

For det andet medfører den manglende mulighed for at ændre de styrbare renter og herunder påvirke valutakursen, at tilpasninger til landespecifikke chok skal ske ad andre kanaler.¹

Inden for rammerne af stabilitets- og vækstpaktens (SVP's) krav til budgetunderskuddet, bliver det enkelte lands muligheder for at påvirke økonomien via finanspolitikken forbedret af den fælles valuta, fordi man undgår – eller i det mindste kun oplever begrænsede – modreaktioner på finanspolitiske ændringer,

der påvirker finansmarkedernes opfattelse af den fremtidige gældsætning. Med andre ord er der ingen – eller kun begrænset – crowding out forbundet med finanspolitikken i den fælles valuta.

Den fælles valuta kan imidlertid vise sig at få størst betydning ved, at landenes fokus fremover rettes mod anvendelse af strukturpolitikken. Det er sådan set positivt, fordi:

- Landenes evne til generelt at håndtere stød forbedres
- Permanente stød imødegås væsentligt mere effektivt ved strukturpolitik end gennem makropolitik.

Det første vedrører såvel den hastighed, hvormed økonomien bringes tilbage i ligevægt, som størrelsen af de udsving i ledighed og produktion, der følger i kølvandet på et stød. Desto kortere – og mindre – udsving, jo mindre tab af velfærd er der forbundet med et negativt chok.

Som eksempel på et voldsomt permanent »stød« til økonomien kan nævnes den tyske genforening. Den tyske regering søgte at smidiggøre genforeningen ved en massiv finanspolitisk lempelse, der primært bestod af meget store indkomstoverførsler til de ny länder i øst, og som ikke blev modsvaret af skatteforhøjelser. Et særligt problem var den politisk valgte kurs mellem D-mark og Ostmark på 1:1. Det førte til en overophedning af den vesttyske økonomi, hvilket fik centralbanken til at hæve renteniveauet i en periode, hvor den internationale økonomi lå underdrevet. Renteforhøjelsen smittede som bekendt af på de øvrige deltagere i EMS-samarbejdet, og dermed forstærkede det høje renteniveau afsætningsproblemerne for tysk industri.

Set fra et økonomisk standpunkt er det oplagt, at en mere koncentreret strukturpolitisk indsats med vægt på opbygning af infrastruktur, teknologioverførsel og opkvalificering af

den østtyske arbejdsstyrke var det rigtige svar på genforeningen af Tyskland frem for generelle indkomstoverførsler.²

Euro'ens konsekvenser for den nationale økonomisk politik

Muligheden for selvstændig rente- og valutakurspolitik afskaffes.

Inden for rammerne af SVP styrkes effekten af finanspolitikken, fordi der ikke sker* modgående ændringer i rente og valutakurs.

Øget fokus på (og effekt af) strukturpolitik.

Note: * Eller for store lande: kun i begrænset omfang.

I debatten om euro-landene udgør et optimalt valutaområde er muligheden for at håndtere landespecifikke chok et af de centrale temaer, jf. OECD (1999), LO (1999) samt Økonomi- og Finansministeriet (2000). Landespecifikke chok dækker i den forbindelse også over den situation, hvor et land reagerer anderledes (asymmetrisk) end resten af valutaområdet på det samme (symmetriske) chok.

Det er hensigtsmæssigt at foretage en opdeling af de forskellige typer af chok med henblik på at identificere de typer af økonomisk politik, der vil kunne modvirke stødenes negative effekter. Den væsentligste opdeling er fra et samfundsøkonomisk synspunkt, om der er tale om midlertidige eller permanente stød til hele eller dele af økonomien.

Opdelingen er på den anden side meget rigid. F.eks. kan midlertidige chok få langvarige konsekvenser (og dermed længerevarende karakter) i form af langtidsledighed og understødning fra arbejdsmarkedet, hvis politikerne eller de pengepolitiske myndigheder ikke hurtigt iværksætter modgående foranstaltninger.

Politikmuligheder i relation til landespecifikke chok

	Midlertidigt		Permanent	
	Land	Sektor	Land	Sektor
Pengepolitik	Medvirker til at stabilisere efterspørgslen	Ingen rolle	Begrænset rolle	Ingen rolle
Finanspolitik	Medvirker til at stabilisere output	Afhjælper de midlertidige indkomstab	Begrænset rolle	Ingen rolle
Strukturpolitik	Begrænset rolle	Begrænset rolle	Understøtter ny og bedre ressourceallokering	Understøtter ny og bedre ressourceallokering
Eksempel	Fald i eksport-efterspørgslen	Naturkatastrofer	Den tyske genforening	Preferenceskift eller teknologisk udvikling

Kilde: Egen bearbejdning af LO (1999)

ger. På samme måde kan chok, som kun er rettet mod en eller et begrænset antal sektorer sprede sig til hele økonomien, hvis der ikke sættes ind med strukturpolitiske tiltag.

Den makroøkonomiske politik – og her også pengepolitikken – er et effektivt instrument, når chok er midlertidige og påvirker inflationsudsigterne.

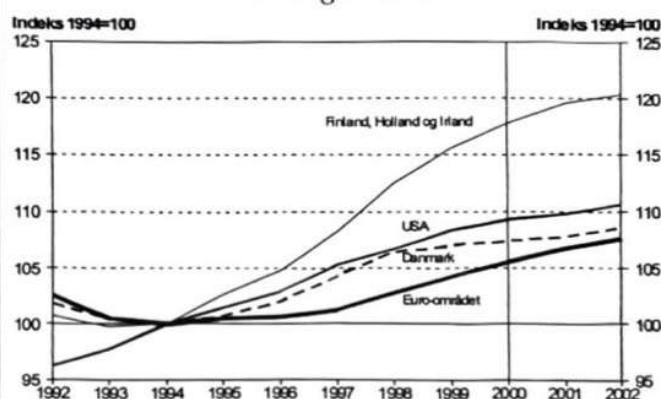
Den makroøkonomiske politik er derimod generelt uegnet til at modgå effekterne af permanente chok. En begrænset finanspolitisk lempelse eller en nedsættelse af den korte rente kan dog i nogle tilfælde fremme strukturtilpasningsprocessen ved at forbedre den generelle økonomiske situation og (for pengepolitikens vedkommende) stimulere til investeringer i fremtidsorienterede produktioner. Dertil kommer, som nævnt, at gode strukturer i det hele taget hjælper økonomien til at håndtere tilpasningerne og omfordelingen af ressourcer i tilfælde af landespecifikke chok.

Der har nok været en tendens til, at de små euro-lande har ført en mere strukturfremmen-

de politik end de store. I bl.a. Finland, Irland, Holland, Belgien og Portugal har der været et stiliseret samarbejde mellem regering og arbejdsmarkedets parter omkring centrale dele af den økonomiske politik. Trepårtssamarbejdet har bl.a. ført til reformer af skattesystemerne og arbejdsmarkedspolitikken.

Netop de små lande i euro-området har da også haft en ganske imponerende jobvækst siden 1994, jf. figur 1.

Figur 1. Beskæftigelsesudviklingen i udvalgte lande



Kilde: OECD samt LO (2000)

I Danmark har trepartsaftaler også spillet en rolle i strukturforandringerne af økonomien siden 1994. Således vedtog man i efteråret 1998 trepartsaftalen om arbejdsmarkedsreformens 3. fase, og året efter indgik man på samme facon aftale om voksen- og efteruddannelsessystemets indretning.

De små landes fokus på at fastbinde valutakursen og dermed satse på strukturpolitik kan forklares ved, at penge- og valutakurspolitikken hverken er særlig potent for disse lande eller har nogen nævneværdig træfsikkerhed efter liberaliseringen af de internationale kapitalbevægelser.³

Med den fælles valuta er de store lande nu i samme situation, og bl.a. derfor er den seneste udvikling i EU-samarbejdet præget af stigende orientering mod strukturpolitik med iværksættelsen af de tre processer, som blev vedtaget på topmøderne i Luxembourg (1997), Cardiff (1998) og Köln (1999).

Luxembourg-processen er en udmøntning af traktatens beskæftigelsesafsnit, artikel 125-130, med vægt på at udforme retningslinier for landenes beskæftigelsespolitik, især arbejdsmarkedspolitikken, og evaluere resultaterne med henblik på at finde frem til foregangseksempler. Kommissionen overvåger udviklingen og afgiver på baggrund heraf forslag, om der i givet fald skal rettes henstilling til landene, hvis de ikke gør nok for at nå beskæftigelsesmålsætningerne.

Såvel henstillinger som retningslinier er ikke juridisk bindende, men kan til gengæld vedtages med kvalificeret flertal. Dermed kan samarbejdet om beskæftigelsespolitikken alligevel spille en rolle for de enkelte stater, der gerne vil undgå »en reprimande« fra de øvrige lande i tilfælde af for høj ledighed eller for ringe arbejdsmarkedspolitik.

I sin landevurdering har man bl.a. kommet med kritiske bemærkninger til Tyskland og

Italien. Tyskland blev især kritiseret for, at man satte for sent ind med aktiveringstilbud for at forebygge langtidsledighed, mens henstillingen til Italien handlede om at styrke indsatsen over for ungdomsledigheden.

Kritikken fremkom i forbindelse med Kommissionens første evaluering af landenes indsats på beskæftigelsesområdet efter vedtagelsen af Beskæftigelseskapitlet i Amsterdam, 1997.

Kritikken blev efterfølgende ved behandlingen i Rådet afdæmpet, idet man ikke mindst fra tysk side fandt, at Kommissionen gik for vidt. Man hævdede, at Kommissionen ikke havde tilstrækkeligt kendskab til interne tyske forhold, særligt betydningen af genforeningen, til konkret at vurdere tysk arbejdsmarkedspolitik.

Kommissionens kritik var imidlertid kendt i Tyskland, bl.a. af den daværende opposition (SPD og De Grønne), og fik en central placering i den kampagne, der fandt sted frem til forbundsdagsvalget i efteråret 1998, der som bekendt førte til et regeringsskifte.

På det seneste beskæftigelsestopmøde i Lisbon vedtog landene at vurdere perspektiverne for en udvidelse af retningsliniernes anvendelsesområde, så de fremover også tager højde for samspillet mellem arbejdsmarkedspolitikken og den aktive del af socialpolitikken (det rummelige arbejdsmarked).

Cardiff-processen har til hovedformål at effektivisere det indre marked og på denne måde bidrage til en varig høj beskæftigelse. Det skal ske gennem strukturelle reformer, som forbedrer markederne for varer, tjenester og kapital. De initiativer, der vedtages som led i Cardiff-processen, kan være mere forpligtende, end det er tilfældet på det beskæftigelsespolitiske område, idet målene kan søges opnået ad direktivvejen.

Et særlig interessant emne for Cardiff-processen vedrører bestræbelserne for at undgå konkurrenceforvridning gennem skattebe-
gunstigelser eller »skattedumping« blandt landene i det indre marked. Skattekonkurren-
ce medvirker til at udhule finansierings-
grundlaget for velfærdsstaten og skaber over-
belastning af de mere immobile skatteklender, ikke mindst arbejdskraft.

I henhold til traktaten skal landene dog være enige, før der kan udstedes direktiver på dette område. Det er årsagen til, at det endnu ikke er lykkedes for Kommissionen at komme igennem med den såkaldte skattepakke, der indeholder forslag om en mindstesats på 20 pct. for beskatning af renter mv., fordi Storbritannien og Luxembourg hidtil har kunnet blokere.

Skattebegunstigelserne (og bankhemmeligheden) er profitable for disse to lande, men for EU-landene som helhed er der formentlig tale om et tab af indtægter. Således er selskabsskatten f.eks. højere i USA og Japan, end det er tilfældet i EU, jf. Økonomi- og Fi-

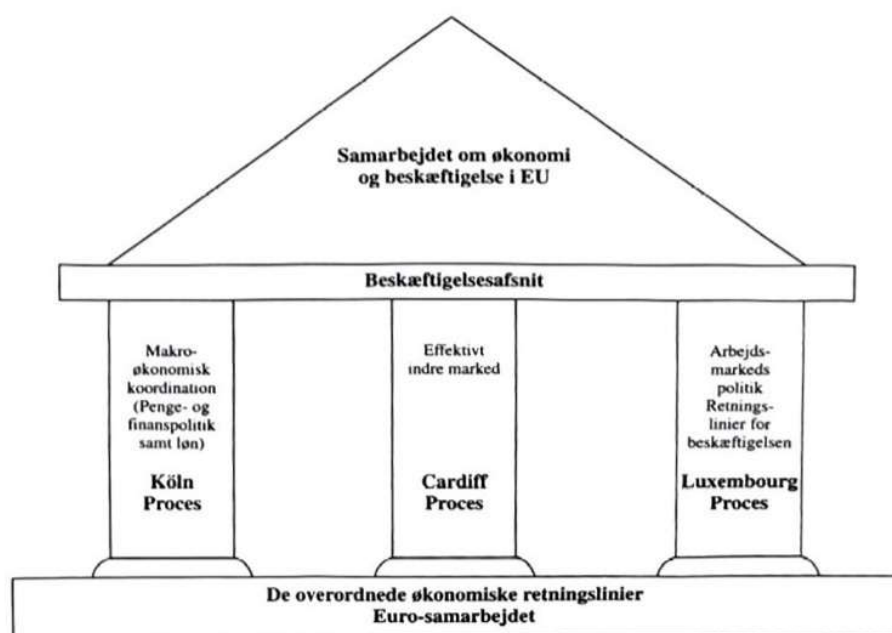
nansministeriet (2000). Det nedadgående pres på selskabsskatten kommer altså fra EU-landene selv.

Med indførelsen af den fælles valuta styrkes den igangværende integration af EU's kapitalmarkeder, og derved bliver det stadig vanskeligere at opkræve skat på renter mv., fordi flere lande har bankhemmelighed. Behovet for fælles mindsteregler på dele af skatteområdet er derfor vokset med euro'ens indførelse.

Kommissionen har også fremlagt forslag om at indføre en fælles minsteafgift på CO₂-emissioner, der, som det er tilfældet med skattepakken, ikke har kunnet opnå enstemmig opbakning i Rådet.

Som oplæg til den igangværende regeringskonference har Kommissionen stillet forslag om at udvide adgangen til at træffe afgørelser med *kvalificeret flertal* inden for skatteområdet. Den udvidede adgang skal omfatte kapitalafkastbeskatning, minimumsregler for momsbeskatningen samt energiafgifter. På

Figur 2. Samarbejdet om økonomi og beskæftigelse



den baggrund støtter Danmark Kommissionens forslag.

Köln-processen betegner initiativet omkring den makroøkonomiske dialog, som har deltagelse af repræsentanter for ECOFIN-Rådet, rådet for arbejds- og socialministre, Kommissionen, Den Europæiske Centralbank og arbejdsmarkedets parter. Formålet med dialogen er, at samspillet mellem penge- og finanspolitik samt løndannelse understøtter en fortsat vækst i beskæftigelsen.

Der har hidtil været afholdt to møder som led i den makroøkonomiske dialog, ét i efteråret 1999 og ét i foråret 2000. Møderne har i såvel den tekniske og den politiske komité hidtil fokuseret på konjunkturudsigter, pengepolitik og løndannelse.

Alle tre processer koordineres af ECOFIN-Rådet. I den forbindelse må det ventes, at euro-landene vil få særlig stor indflydelse på udviklingen i samarbejdet omkring beskæftigelses- og strukturpolitik i EU, fordi man har mulighed for at koordinere synspunkter i euro-11-gruppen, som mødes forud for hvert rådsmøde.⁴

Det større fokus på strukturpolitikken i EU-samarbejdet må generelt anses for positivt, jf. de danske erfaringer. En fælles indsats for et højt uddannelsesniveau, som man blev enige om på topmødet i Lissabon, vil generelt øge produktivitet og velstand, skabe større social

samhørighed i de enkelte lande og for øvrigt styrke arbejdsmarkedets omstillingsevne, fordi arbejdskraften bliver mere mobil mellem sektorerne og mere tilpasningsdygtig over for den teknologiske udvikling.

På andre områder er det nok vigtigt med en strukturpolitisk indsats, men forholdsreglerne kan godt variere mellem i landene. Således er der ikke grund til, at indretningen af arbejdsløshedssystemet og de ansættelsesretlige forhold skal være ens. Det afhænger bl.a. af, hvordan arbejdsmarkedet er organiseret og indholdet af overenskomsterne. I EU varierer forholdene for arbejdstagerne en del, jf. *tabel 1*.

Bortset fra Italien har seks af de syv undersøgte lande oplevet en pæn fremgang i beskæftigelsen. Det har særlig været tilfældet for Irland, Holland og Danmark, selv om arbejdsmarkedsmodellernes egenskaber er forskellige.

Flere steder diskuteres den fælles valutas krav til den europæiske løndannelse, jf. f.eks. DIW (1997), LO (1999) og OECD (2000).

Der er gennemgående enighed om, at det ikke vil være hensigtsmæssigt med en ensartet løndannelse i euro-området, fordi løndannelsen både skal afspejle forskellige niveauer for produktiviteten og variationer i konjunktursituationen. Hvad angår det første, er der tegn på, at de mindst velstående EU-lande,

Tabel 1. Ansættelsestryghed og sikring ved ledighed i udvalgte EU-lande

	Høj ansættelsestryghed	Lav ansættelsestryghed
Høj sikring ved ledighed	Sverige, Holland	Danmark, Belgien
Lav sikring ved ledighed	Italien	Storbritannien, Irland

Kilde: Egen bearbejdning af materiale fra OECD (1999)

Portugal og Grækenland, har særlig høje stigninger i lønomkostningerne grundet indhentningseffekter.

Dermed indsnævres lønforskellene i EU, men der vil formentlig stadig være mulighed for betydelige variationer i såvel lønningernes niveau som stigningstakt. For fastlandsstaterne i USA er forskellene mellem de højeste lønninger (Michigan) og de laveste (South Dakota) opgjort til 75 pct. inden for fremstillingsvirksomhed. I et relativt lille valutaområde som Danmark udgør lønforskellen inden for fremstillingsvirksomhed mellem Københavns og Frederiksbergs kommuner i toppen og Bornholm i bunden over 40 pct., jf. LO (2000).

I november 1997 vedtog arbejdsmarkedets parter i Finland en bufferfondsordning, som angiveligt havde til formål at forberede løndannelsen til en situation med fælles valuta. Konstruktionen har givet genlyd i andre lande, særlig i Sverige, hvor bl.a. Calmfors (2000) samt Carling m.fl. (2000) diskuterer fordele og ulemper ved en lignende ordning.

Det finske sociale sikringsystem er finansieret afgørende forskelligt fra det danske. Udgifterne til pension og arbejdsløshedsunderstøttelse er f.eks. delvist dækket gennem øremærkede *lønsudbidrag* til særlige fondsordninger, der i princippet skal modsvare de forventede udgifter (ex ante).

Før man vedtog at oprette bufferfonde, var man således i den situation, at når beskæftigelsen faldt, steg udgifterne til ledighed, samtidig med at lønsumgrundlaget voksede langsommere – eller endda faldt – hvorfor lønskatterne måtte stige. Systemet kunne altså medføre, at man øgede lønomkostningerne automatisk i perioder med stigende arbejdsløshed.

Bufferfondene kommer til fungere ved, at der kan akkumuleres overskud i perioder med

høj beskæftigelse, som i givet fald kan anvendes til at finansiere de sociale udgifter under en lavkonjunktur, uden at lønsumsbidragene forhøjes. Der er endvidere adgang til at optage lån på kapitalmarkedet.

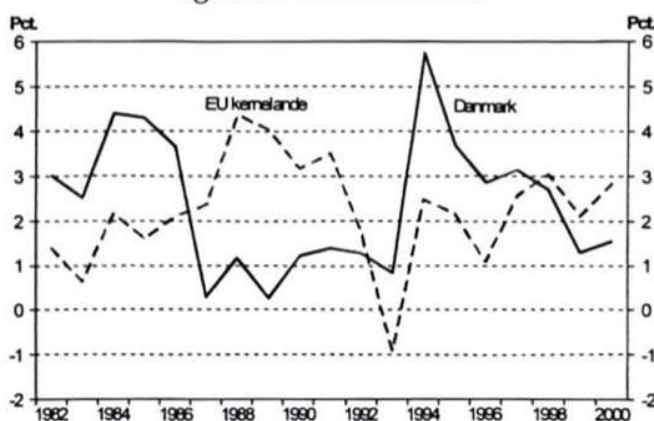
Mens det var oplagt at reformere socialforsikringssystemet i Finland, er behovet for bufferfonde mindre i Danmark, hvor de sociale udgifter overvejende er skattefinansieret.⁵

3. Dansk velfærds- og strukturpolitik med euro

Udgangspunktet for dansk velfærds- og strukturpolitik vil ikke blive forandret, hvis forbeholdet mod deltagelse i den 3. fase ophæves.

Det skyldes, at Danmark reelt opgav muligheden for at føre en selvstændig rente- og valutakurspolitik med den daværende firkløverregerings tiltrædelse i 1982. I den forløbne periode har Danmark ofte haft en økonomisk udvikling, der afveg fra euro'ens kernelande (Tyskland, BeNeLux og Frankrig), jf. figur 3.

Figur 3. BNP-vækst i Danmark og euro-kernelandene



Kilde: OECD

Den kraftige danske højkonjunktur i perioden fra 1982 til 1986 var ikke mindst igangsat af det markante rentefald, der fulgte i køl-

vandet på fastkurspolitikken. Der skete samtidig en voldsom stigning i den private sektors opsparingsunderskud, og det gav anledning til et rekordstort underskud på betalingsbalancen. Derfor gennemførtes først *Kartoffelkuren* i 1986 og derefter skattereformen med virkning fra 1987. Det lykkedes i løbet af få år at opnå et overskud på betalingsbalancen i 1990, men prisen var stigende arbejdsløshed i en periode, hvor Kontinentaleuropa oplevede en stærk vækst, der kulminerede omkring den tyske genforening.

I 1993 kick-startede den ny socialdemokratisk-ledede regering økonomien med *Ny Kurs*, der indeholdt en finanspolitisk lempelse, en skattereform og en omlægning af arbejdsmarkedspolitikken i mere aktiv retning. Medicinen virkede, og indtil 1998 var den danske vækst højere end i gennemsnittet af euro-landene. Med begyndende tegn på over-

ophedning af økonomien gennemførtes *Pinsepakken*, som i lighed med de to tidligere skattereformer, beskar værdien af rentefradraget, men *Pinsepakken* var herudover – især det første år – overfinansieret og inddrog dermed købekraft fra den private sektor. Endelig gennemførtes i efteråret 1998 den 3. fase af arbejdsmarkedsreformen. For øjeblikket er væksten i euro-området højere end i Danmark.⁶

Som gennemgangen viser, har dansk økonomisk politik igennem snart 20 år – og ikke mindst siden 1993 – været fokuseret på at forbedre og tilpasse strukturerne til de løbende økonomiske udfordringer.⁷

Resultatet har været en økonomi præget af høj omstillingsevne, hvor arbejdsmarkedet i stigende grad har kunnet fastholde et højt beskæftigelsesniveau under midlertidige ned-

Tabel 2. Indikatorer for jobmobiliteten, 1995

	Gennemsnitlig anciennitet (år)	Median anciennitet (år)	Omsætning af korttids- beskæftigede, pct. ¹
Storbritannien	7,8	5,0	41,2
Danmark	7,9	4,4	51,2
Irland	8,7	5,3	30,4
Holland	8,7	5,5	26,1
Spanien	8,9	4,6	85,1
Tyskland	9,7	10,7	31,4
Grækenland	9,9	7,5	30,7
Østrig	10,0	6,9	29,5
Frankrig	10,5	7,7	41,6
Sverige	10,5	7,8	50,1
Finland	10,5	7,8	58,0
Portugal	11,0	7,7	36,4
Belgien	11,2	8,4	28,4
Italien	11,6	8,9	45,9

Note 1) Defineret som separationsraten mellem 1 og 2 års beskæftigelse, der udregnes som antallet af beskæftigede med en anciennitet på mindre end ét år i 1994 fratrukket antallet af beskæftigede med mellem ét og to års anciennitet i 1995 i forhold til udgangspopulationen.

Kilde: OECD (1997)

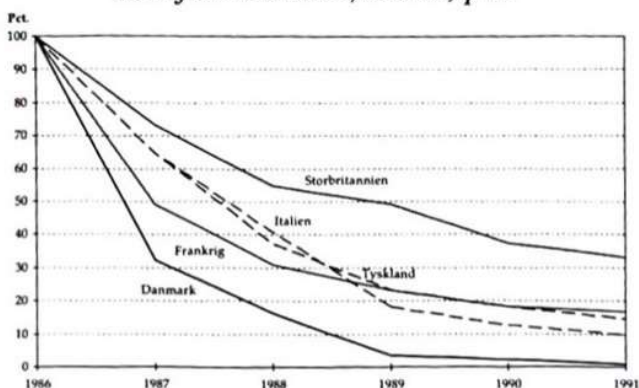
gange i efterspørgslen. Det så man både under »vækstpausen« i 1995 og i kølvandet på den asiatiske krise i 1998 og det russiske sammenbrud, der gav efterdønninger ind i begyndelsen af 1999.

Forskellige undersøgelser tyder på, at det især er på arbejdsmarkedet, at dansk økonomi er relativt velfungerende.

Således er *jobmobiliteten* i Danmark den højeste i EU sammen med Storbritannien, jf. tabel 2.

Lønmobiliteten er ligeledes høj i international sammenhæng, jf. figur 4, der viser, hvor mange lavtlønnede (defineret som fuldtidsbeskæftigede, der tjener mindre end 65 pct. af medianlønnen) som forblev lavtlønnede over en fem-årig periode.

Figur 4. Andel fuldtidsbeskæftigede som forblev lavtlønnede, pct.¹⁾



Note: 1) Lavtlønnede er her defineret som personer, der har en indkomst på mindre end 65 pct. af medianlønnen. Der er kun medtaget beskæftigede personer.

Kilde: OECD (1997).

Økonomiens omstillingsevne vedrører også adgangen til billig og risikovillig kapital, virksomhedernes organisationsformer, innovationsomfanget samt markederne for varer og tjenesters funktionsmåde.

Med hensyn til spørgsmålet om billig kapital, så er det umiddelbart indlysende, at virksomhederne i euro-området i dag har en fordel relativt til de danske som følge af rentespændet. Med deltagelse i den fælles valuta opnår danske virksomheder lige vilkår.

Samtidig går udviklingen henimod, at EU overtager en stadig stigende del af kontrollen med de store virksomheder, som på tværs af landegrænserne kan opnå dominerende positioner i det indre marked. Således har de danske fusioner i andelssektoren været vurderet af Kommissionen, og EU har også demonstreret en relativ nidkær håndhævelse af konkurrencereglerne i forbindelse med overtrædelser. I den forbindelse er det positivt, at EU ikke er moderland for multinationale selskaber og derfor er vanskeligere at påvirke end de nationale regeringer.

Hvis Danmark tilslutter sig den fælles valuta må det ventes, at priskonkurrencen på markedet for varer og tjenester bliver forøget. I den forbindelse er det værd at bemærke, at sammenligninger med andre EU-lande tyder på, at konkurrencen på markederne for varer og tjenester er forholdsvis mindre intens herhjemme, jf. bl.a. OECD (2000) samt Økonomi- og Finansministeriet (2000).

Det vil sige, at indførelse af euro i Danmark vil kunne forstærke de gevinster, der kan opnås ved en stramning af konkurrencereglerne.

Det sidste element, som skal fremhæves i diskussionen om de strukturpolitiske konsekvenser for Danmark, er den fælles valutas betydning for den offentlige sektor.⁸

Mens stabilitets- og vækstpagtens bestemmelser omkring budgetunderskuddet alene kan få betydning for et lands løbende finanspolitiske råderum, er der *intet* regelsæt vedrørende den økonomiske og monetære union eller de øvrige dele af EU-samarbejdet, der

Tabel 3. Nøgletal for den offentlige sektor i EU-landene

	Off. beskæftigelse i pct. af samlet be- skæftigelse (1997)	Budgetsaldo i pct af BNP (1999)	Ændring i off. gæld i pct. af BNP for 1994-1999, pct.point
Sverige	30,7	1,9	-13,5
Danmark	30,5	3,0	-23,9
Finland	25,1	2,3	-12,5
Frankrig	25,1	-1,8	10,1
Østrig	22,8	-2,0	-0,5
Belgien	18,7	-0,9	-18,9
Portugal	16,7 ²⁾	-2,0	-7,0
Italien	15,8	-1,9	-10,0
Tyskland	15,3	-1,2	10,9
Spanien	15,3	-1,1	0,9
Storbritannien	14,1 ¹⁾	1,2	-4,3
Holland	13,5	0,5	-14,1
Irland	12,6 ¹⁾	2,0	-35,8

Noter: 1) 1996

2) 1995

Kilde: LO (2000)

stiller særlige krav til den offentlige sektors størrelse eller niveauet for de samlede indtægter og udgifter.

I den forbindelse er det for øvrigt tankevækkende, at de tre nordiske lande i EU – Danmark, Sverige og Finland – har størst offentlig sektor, men samtidig de bedste offentlige finanser, jf. tabel 3.

I den udstrækning, der er økonomiske gevinster forbundet med deltagelse i den fælles valuta, vil det imidlertid smitte positivt af på finansieringsgrundlaget for den offentlige sektor. Lavere renter vil samtidig gøre det billigere at servicere gælden og således skabe rum for andre offentlige udgifter. Men hovedkonklusionen er fortsat, at den offentlige sektors størrelse – og niveauet for de offentlige udgifter og indtægter – i sidste ende afgøres af de enkelte lande, og de politikere, som borgerne vælger.

4. Indflydelse

og »det indre arbejdsmarked«

Hvis forbeholdet mod deltagelse i den 3. fase bliver ophævet, vil Danmark på en række områder få større indflydelse end i dag.

Det drejer sig selvfølgelig om penge- og valutakurspolitikken i euro-området, men hertil kommer, at Danmark i dag som nævnt kun har begrænset indflydelse på den del af samarbejdet, som koordineres i ECOFIN-Rådet, fordi euro-landene har skabt deres egen gruppe, der forud for hvert møde gennemgår ECOFIN's dagsorden for at identificere spørgsmål af interesse for samarbejdet om den fælles valuta.

ECOFIN-Rådet har i dag det overordnede ansvar for landenes samarbejde om at øge beskæftigelsen og stabilisere den økonomiske udvikling. I den forbindelse drøftes beskæftigelsesretningslinier, de økonomiske konver-

gensprogrammer og skattepolitiske spørgsmål.

På de øvrige områder har Danmark principielt samme indflydelse, som de andre medlemslande. Af særlig betydning er her bestemmelserne omkring det indre marked, som har til formål at sikre den fri bevægelighed for varer, tjenester, kapital og arbejdskraft i de 15 EU-lande samt de tre EØS-lande.⁹ Som led i denne målsætning træffes bestemmelser om social sikring af vandrende arbejdstagere (samt selvstændige) og deres ydelsesberettigede pårørende i medfør af artikel 42.

Reglerne er udformet således, at de vandrende arbejdstagere principielt opnår samme rettigheder som værtslandets statsborgere. Det betyder, at EU *ikke* stiller krav om indretningen af det sociale system, blot man ikke diskriminerer andre EU-borgere.

I Danmark er det ensbetydende med, at lønmodtagere fra andre EU-lande f.eks. kan optjene folkepension og modtage dagpenge i forbindelse med ledighed, sygdom og barsel. Omvendt vil danskere med arbejde i andre EU-lande opnå de tilsvarende ydelser i disse lande.

Herudover koordineres den sociale sikring af vandrende arbejdstagere ud fra »sammenlægningsprincippet« og »eksportabilitetsprincippet«. Det første indebærer, at anciennitetsoptjening til sociale ydelser følger arbejdstageren på tværs af landegrænserne, mens sidstnævnte vedrører retten til at få ydelserne udbetalt ved ophold i andre EU-lande.

Ved opgørelsen af udenlandske statsborgeres optjente rettigheder til dansk folkepension anvendes »pro-rata-princippet«, hvorefter man opnår 1/40 folkepension for hvert år, personen opholder sig i Danmark. Dermed er risikoen for »social turisme« begrænset. De

optjente rettigheder skal for øvrigt ses i lyset af, at udlændinge betaler almindelig skat i Danmark.

Koordineringen af den sociale sikring mellem landene har hidtil spillet en begrænset rolle for Danmark, hvor den især har haft betydning i den sydlige grænseregion. Med etableringen af Øresundsbroen må der imidlertid forudses et nyt stort grænseoverskridende arbejdsmarked mellem Sverige og Danmark. Også her vil EU-bestemmelserne omkring koordinering af social sikring være det bærende element i reguleringen af arbejdstagernes rettigheder.

Som led i Regeringskonferencen drøftes på baggrund af forslag fra Kommissionen en udvidelse af bestemmelserne således, at samtlige personer med opholdsret i et EU-land, inkl. tredielandes statsborgere, bliver omfattet.¹⁰ Herudover foreslås en udvidelse af anvendelsesområdet, så f.eks. udenlandske arbejdstagere også kan optjene efterløn i Danmark.

Formålet er at sikre en mere reel ligestilling mellem rettigheder og pligter for vandrende arbejdstagere, end det er tilfældet i dag, hvor dele af regelsættets grundlag stammer fra 1971. Mere reel ligestilling vil kunne øge mobiliteten på tværs af landene i det indre marked.

Kommissionen har endelig foreslået, at koordineringen omkring social sikring fremover kan vedtages med kvalificeret flertal frem for enstemmighed, som er kravet i dag. Det er dog tvivlsomt, om der bliver adgang til flertalsafgørelser, for så vidt angår forholdene for tredielandes borgere.

Samarbejdet omkring social- og arbejdsmarkedspolitikken er traktatfæstet i artiklerne 136-150, og her fremgår de sociale bestemmelser af artiklerne 136-145. Bestemmelserne vedrører begrænsede områder af landenes

samlede social- og arbejdsmarkedspolitik, og er i hovedsagen udformet som minimumsforskrifter. Dermed er landenes fordelingspolitik, og herunder muligheden for at fastsætte højere sociale standarder, overvejende et nationalt anliggende.

Der er ifølge artikel 137, stk. 1 mulighed for på visse begrænsede områder at træffe beslutninger med *kvalificeret flertal*:

- Arbejdsmiljø
- Arbejdsvilkårene
- Information og høring af arbejdstagerne
- Integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet
- Lige muligheder og lige behandling af mænd og kvinder

De nævnte områder kan alene have karakter af minimumsforskrifter. De enkelte lande kan således vedtage bedre – eller mere vidtgående – bestemmelser.

Det er ikke mindst direktiverne vedrørende arbejdsmiljøet, som har fået størst opmærksomhed på det danske arbejdsmarked. Således har rammedirektivet om arbejdspladsvurdering (APV) samt forskellige direktiver om skadelige stoffer, ventilation og tunge løft på arbejdspladsen skabt højere beskyttelsesstandarder herhjemme.

I artiklens stk. 3. opridses de områder, hvor EU-landene kan træffe bindende afgørelser *enstemmigt*:

- Arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse
- Beskyttelse ved ophævelse af arbejdskontrakt
- Repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse
- Beskæftigelsesvilkår for tredielandsborgere, der lovligt opholder sig på Fællesskabets område

- Finansielle bidrag til beskæftigelsesfremme og jobskabelse

De enkelte medlemslande kan dog have strengere beskyttelsesforanstaltninger, hvis de i øvrigt er forenelige med traktaten, herunder bestemmelserne om det indre marked. Det bemærkes, at f.eks. den aktive arbejdsmarkedspolitik ikke er omfattet af disse bestemmelser, men er et rent nationalt anliggende, der koordineres i henhold til beskæftigelsesretningslinierne.

For tiden drøftes et forslag om medarbejderindflydelse i aktieselskaber, som blokeres af Spanien, der ikke har regler om medbestemmelse. I forbindelse med Regeringskonferencen ventes medbestemmelse at blive overflyttet til stk. 1, så beslutninger fremover kan vedtages med kvalificeret flertal.

Ifølge Den Sociale Protokol, som blev indskrevet i Amsterdamtraktaten, kan arbejdsmarkedets parter på europæisk plan overtage Kommissionens rolle i det lovforberedende arbejde vedrørende direktivforslag på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område. Det foregår ved aftaler mellem arbejdstagere og arbejdsgivere i Den Sociale Dialog. Indtil videre har parterne indgået aftaler om forældreorlov, deltidsarbejde og tidsbegrænset ansættelse i regi af Den Sociale Dialog.

De igangværende drøftelser omkring udvidet koordinering vedrørende social sikring og lettere adgang til flertalsafgørelser inden for dele af social- og arbejdsmarkedspolitikken skal ses i lyset den forestående udvidelse af EU's medlemskreds. Således vil der måske om nogle år være op til 25 lande med i EU-samarbejdet.

For så vidt angår bestemmelserne omkring det indre marked samt social- og arbejdsmarkedspolitikken er EØS-landene også omfattet af de beslutninger, som EU-landene måtte nå til enighed om, selv om man ikke har stem-

Indflydelse på beslutningerne/Omfattes af beslutningerne

Samarbejde om:	Euro	EU	EØS
Pengepolitik og rentefastsættelse	ja/ja	nej/(ja) ¹⁾	nej/(ja) ¹⁾
Social sikring af vandrede arbejdstagere	ja/ja	ja/ja	nej/ja
Skattekordinering	ja/ja	(ja) ²⁾ /ja	nej/(ja) ³⁾
Arbejdsmiljø	ja/ja	ja/ja	nej/ja
Miljøbeskyttelse	ja/ja	ja/ja	nej/ja
Statsstøtte og konkurrenceregler	ja/ja	ja/ja	nej/ja
Arbejdsret	ja/ja	ja/ja	nej/ja
Koordinering af beskæftigelsespolitikken	ja/ja	(ja) ²⁾ /ja	nej/nej

Noter: 1) Lande uden for euro-samarbejdet påvirkes i det omfang, der tilstræbes fast valutakurs med euro-området.

2) EU-lande uden for euro-gruppen mister indflydelse i ECOFIN.

3) EØS-lande berøres kun af skattepolitiske foranstaltninger, der har hjemmel i bestemmelserne omkring det indre marked.

meret i EU's styrende organer. Det er prisen for at opnå toldfri og uhindret adgang til det indre marked.¹¹

EØS-aftalen indeholder i dag ca. 2.000 direktiver og retsakter. På andre områder, som f.eks. miljøbeskyttelse og statsstøtte omfattes Norge også af EU's beslutninger på samme måde som Danmark, jf. LO-Norge (2000).

Man kan derfor hævde, at EØS-aftalen på mange måder minder om et økonomisk medlemskab af EU, men uden den politiske indflydelse på beslutningerne. EØS-lande har således økonomisk adgang, men ikke politisk adgang til EU.

Det specielle for Norge er, at i det omfang Den Sociale Dialog anvendes til at fremlægge direktiver for arbejdsmarkedet, er parterne faktisk tættere på at udforme retningslinierne for norsk lovgivning end den norske regering, fordi de gennem deres medlemskab af de europæiske hovedorganisationer er med i forhandlingsdelegationerne på henholdsvis arbejdstager- og arbejdsgiversiden.¹²

5. Afrunding

Euro'en giver anledning til større fokus på strukturpolitik i EU-samarbejdet, men betydningen for Danmark vil være begrænset, fordi de politiske beslutningstagere har haft dette fokus i 18 år. Før den tid førte skiftende regeringer indkomstpolitik med indgreb i overenskomstforhandlingerne og foretog løbende devalueringer. Resultaterne var ringe og kan ikke leve op til det, som siden er opnået ved hjælp af strukturpolitikken.

På europæisk plan må man vente, at aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik – mere eller mindre efter dansk forbillede – vil spille en stor rolle i politikudviklingen. Derudover vil euro'en efter alt at dømme skabe større pres for koordinering af skattepolitikken og stramninger i konkurrencereglerne, og på disse områder kan Danmark høste gevinster ved at bakke op om initiativerne.

Som det fremgår, samarbejder de europæiske lande i dag på en række områder vedrørende strukturpolitik og koordinerer borgernes adgang til velfærdsydelser.

Danmark er allerede omfattet af dette samarbejde gennem medlemskabet i EU. Det er derfor vanskeligt at udpege nogen direkte påvirkning fra afstemningsresultatet den 28. september. Ovenikøbet er det således, at store dele af det europæiske samarbejde er hjemlet i bestemmelserne omkring det indre marked, og dermed omfattes også lande uden for EU. Gennem EØS-medlemskabet er Norge f.eks. påvirket i samme omfang som Danmark vedrørende social sikring samt arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Forskellen er blot, at Norge ikke har repræsentanter i de beslutende organer.

Embedsmænd fra Norge kan dog deltage på forskellige niveauer i forberedelsen af de direktiver, som vedrører EØS-samarbejdet. På samme måde er arbejdsmarkedets parter fra Norge repræsenteret i Bruxelles på linie med de danske. Ved forhandlinger i den sociale dialog omkring arbejdsmarkeds- og socialpolitik inddrages norsk LO formelt set i samme omfang som dansk LO på lønmodtagersiden.

Med forbeholdet over for 3. fase i det monetære samarbejde indtager Danmark en lignende paradoks position som Norge, men indflydelsestabet vedrører her pengepolitik og samarbejdet om dele af den økonomiske politik, herunder indsatsen for at undgå negativ skattekonkurrence samt beskæftigelsespolitikken.

Noter

* Jeg takker for kommentarer fra Preben Karlsen, Per Klok og Jens-Christian Stougaard, alle fra LO. Pia Møller Jensen, LO, har hjulpet med at opstille manuskriptet. De udsagn, som anføres i artiklen, er ikke nødvendigvis sammenfaldende med LO's synspunkter om euro'ens virkning på strukturpolitikken.

1. Det må generelt vurderes, at landespecifikke chok vil spille en mindre rolle i fremtiden. Dels vil den fælles valuta binde økonomierne tættere sammen. Dels vil den generelle udvikling i handel og produktionsteknologi (globaliseringen) medvirke til at begrænse risikoen. Således er be-

tydningen af landbrug og tungere industri, hvor klimaforhold og lagerændringer kan give store produktionsudsving, aftagende, mens serviceproduktionens vægt er voksende. Dertil kommer, at handelen med industrivarer i stigende grad foregår inden for de enkelte sektorer, hvilket også medvirker til at begrænse landespecifikke chok, fordi landenes erhvervsstruktur nærmer sig hinanden, jf. LO (1999).

2. Spørgsmålet er så, om det ville have været muligt at erobre regeringsmagten ved det tyske »genfor- eningsvalg« på en politik, der sagde nej til markante forhøjelser af indkomstoverførslerne i øst eller krævede dem finansieret ved skatteforhøjelser i vest.
3. Med euro'en er de traditionelle, justerbare valuta- kursarrangementer i Europa – og dermed devalu- eringsmuligheden – endegyldigt forsvundet, også for ude-landene. De enkelte lande kan foretage ændringer i de styrbare (korte) rentesatser for at signalere til de finansielle markeder, at valutaen bør depreciere eller appreciere, men der er ingen garanti for, at det vil ske. Et spekulativt angreb kan også resultere i en depreciering, men det er ikke sammenligneligt med de politisk besluttede devalueringer. Danmark foretog i slangesamar- bejdet og EMS'en indtil 1982. En væsentlig for- skel er, at Nationalbanken ikke vil være i stand til at styre, hvor meget kronen skal nedskrives på de finansielle markeder.
4. Det er blevet hævdet, at betydningen af det dan- ske forbehold er overdrevet, fordi Marianne Jel- ved i lighed med hendes svenske, britiske og græske kollega må vente uden for døren, når euro-landenes økonomi- og finansministre mø- des. Det hører imidlertid med til billedet, at em- bedsmændene i euro-landene på samme måde danner netværk – og for øvrigt også med ECB. Derved bliver hele forberedelsen af EU-samar- bejdet omkring den økonomiske politik og be- skæftigelsespolitikken også berørt af forbeholdet.
5. I Danmark har regeringen i øvrigt været opmærk- som på de potentielle problemer ved at fondsfi- nansiere udgifter på arbejdsmarkedet gennem lønsumsbidrag. I forbindelse med *Pinsepakken* blev de tre daværende arbejdsmarkedsfonde slået sammen til een, Arbejdsmarkedsfonden. Denne fond har samme indtægtsgrundlag som de tre tid- ligere fonde, men den skal tillige finansiere ud- gifterne til førtidspension. Dermed er det sikret, at fonden ikke kommer i en overskudssituation i meget lang tid.

6. Man kan vente et tættere forløb mellem Danmarks og euro-områdets udvikling de kommende år. Euro-landene er midt i det største opsving siden slutningen af 1980'erne. Da var Danmark i »modfase« med faldende beskæftigelse, men i dag har økonomien herhjemme foretaget »en blød landing«, og derfor er der udsigt til en periode med moderat fremgang i beskæftigelsen ovenpå halvfemsernes højkonjunktur.
7. Foruden de her nævnte tiltag kan fremhæves AM-BI-omlægningen i 1988, Finansloven for 1996 (bl.a. stramninger i arbejdsmarkedspolitikken og afskaffelse af overgangsydelsen) samt efterløn reformen fra finanslovaftalen for 1999.
8. Den offentlige sektor kan rent økonomisk begrundes med stordriftsfordele i f.eks. uddannelses-, sundheds- og socialvæsen. Herudover spiller den offentlige sektor i forening med de offentlige udgifter og indtægter en stabiliserende rolle i den økonomiske udvikling – ikke mindst for små åbne økonomier. Dermed reduceres de velfærdstab, der er forbundet med tilpasninger efter negative chok.
9. Norge, Island og Lichtenstein. Schweiz stemte ved en folkeafstemning i 1992 imod deltagelse i EØS-samarbejdet. Siden har Schweiz i 1998 lavet syv aftaler med EU, som dækker dele af EØS-aftalen.
10. Danmark bestemmer selv, hvem der skal have opholdsret og arbejdstilladelse i Danmark.
11. *Samtlige* lande i Norden koordinerer således i dag den sociale sikring for vandrende arbejdstagere efter de af EU udstukne retningslinier. I den forbindelse er det interessant, at der i dag bor flere EU-borgere i Norge, end der bor udenlandske

EU-borgere samt Nordmænd i Danmark, jf. Hofman (2000).

12. De norske lønmodtagerorganisationer har dog generelt nedsat indflydelse i den Europæiske Faglige Sammenslutning. Det gælder bl.a., når der diskuteres overenskomstkoordinering og indspil til den makroøkonomiske dialog. Dansk og svensk LO har for øvrigt heller ikke samme indflydelse som euro-landenes organisationer.

Litteratur

- Calmfors, Lars (2000), »EMU och arbetslösheten«, s. 117-132, Ekonomisk Debatt 2, Stockholm.
- Carling, Alf, Olle Djerf, Eugenia Kazamaki Ottersten og Henry Olsson (2000), »EMU-medlemsskabets betydning för svensk lönebildning«, s. 133-142, Ekonomisk Debatt 2, Stockholm.
- Hofman, Henrik (2000), »Euro og sociale sikringsordninger«, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- DIW (1997), »Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion«, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 234, 1/1997.
- LO (1999), »Beskæftigelse og fælles mønt«, København.
- LO (2000), »Danmark og den fælles valuta«, København.
- LO-Norge (2000), »Brussel Rapport – Nummer 2«.
- OECD (1997), »Employment Outlook 1997«, Paris.
- OECD (1999), »EMU: Facts, Challenges and Policies«, Paris.
- OECD (2000), »EMU – One year on«, Paris.
- Økonomi- & Finansministeriet (2000), »Danmark og euroen«, København.