

Torben M. Andersen

Internationalisering og velfærdssamfund

International integration ændrer de økonomiske strukturer, hvilket har potentiel betydning for velfærdssamfundets indretning. De væsentligste implikationer udspringer af øget integration af produktmarkederne i Europa. Mobiliteten af jobs på tværs af lande øges, og dermed påvirkes blandt andet arbejdsmarkedet, også selv om arbejdskraften ikke er særlig mobil på tværs af landegrænser. Dette påvirker mulighederne for at finansiere universelle velfærdssamfund med generel beskatning. Selv om mobilitet af skattebaserne ikke er en væsentlig direkte trussel, vil forvridningsomkostninger øges og dermed sætte finansieringen under pres. Behovet for velfærdssamfundets tiltag kan samtidig blive større som følge af både mere volatile økonomiske forhold og øget heterogenitet i arbejdsmarkedet. Det økonomisk politiske problem er at tilpasse finansieringen samtidig med, at kravene til velfærdssamfundet ikke bliver mindre.

International integration og globalisering påkalder sig stadig større interesse i den økonomisk politiske debat. Der er tale om en proces, som vil give mulighed for øget vækst og velfærd, men som også vil stille krav til omstilling og tilpasning. Et af de centrale spørgsmål i debatten er, om denne udvikling sætter velfærdssamfundet under pres. Især har der været fokuseret meget på mulighederne for at opretholde velfærdsmønstre med stærke universelle elementer, sådan som de findes i Skandinavien.

Debatten spænder over et vidt spektrum af synspunkter. I den ene ende af spektret findes synspunkter om, at den internationale integrationsproces forudsætter mere spillerum for markedsmekanismen, og at dette nødvendigvis sætter mulighederne for at opretholde velfærdssamfundet under pres. Modsat findes synspunkter om, at netop fordi markedsmekanismen forstærkes, er der et øget behov for velfærdssamfundets tiltag for at modvirke markedsmekanismens mangler og problemer.

Udgangspunktet for det efterfølgende er, at internationalisering giver øgede muligheder for at udnytte arbejdsdelingens fordele. Dette gælder i relation til produktion og forbrug af varer og tjenester samt ved risikofordeling via international handel med finansielle fordringer. De politiske beslutninger, som har været en væsentlig årsag til internationaliseringen, har netop været motiveret af et ønske om at høste disse fordele. Med internationaliseringen følger imidlertid også en række strukturelle ændringer, fordi fordele og ulemper af internationaliseringen typisk vil være ulige fordelt både over tid og over forskellige grupper i samfundet, og fordi økonomiens funktionsmåde ændres som følge af internationaliseringen.

Den økonomiske litteratur om internationalisering og velfærdssamfund er funktionalistisk i den forstand, at der fokuseres på, hvorledes fordele og ulemper ved forskellige former for velfærdstiltag påvirkes. Dette anses for at give en retningslinje for, i hvilken retning reformkrav og initiativer vil eller bør gå. Dette er ikke ensbetydende med en negligering af politiske forhold og forskelle i velfærdsmønstre på tværs af lande (se for eksempel Esping-Andersen, 1990; Pierson, 1998), men

en betoning af, at udviklingen ikke kan ses uafhængigt af fundamentale markedsforhold. Det er ikke nogen implikation af den økonomiske litteratur, at udviklingen nødvendigvis vil fremkalde en proces med konvergens mod en bestemt velfærdsmodel (Atkinson, 1999).

Indledningsvis kan der også være grund til at betone, at i den moderne økonomiske litteratur betragtes velfærdssamfundets udstrækning og indretning ikke alene som værende afhængig af et politisk ønske om omfordeling. Den traditionelle litteratur har været baseret på den opfattelse, at der er et *trade-off* mellem omfordeling og efficiens, således at mere ambitiøse omfordelingsmålsætninger nødvendigvis må medføre en mindre efficient økonomi. Nyere økonomisk teori har påvist, at denne tankegang er misvisende. Ses velfærdssamfundets indretning eksplicit i relation til forskellige imperfektioner ved markedsmekanismen, bliver sammenhængen mellem fordeling og efficiens mere kompleks (se for eksempel Barr, 2000; Sinn, 1995; Varian, 1980). Velfærdstiltag kan tolkes som en form for (implicit) forsikring, hvor samfundet træder til med en vifte af tilbud og ydelser afhængig af forskellige hændelser i livet. *Ex post* vil sådanne ordninger altid fremstå som omfordelende – fra de "heldige" til de "uheldige", men *ex ante* vil de fremstå som en forsikringsordning, der mindsker omkostningerne ved "uheld" til gengæld for en reduktion af mulighederne ved "held". Dette gælder også for en forsikringskontrakt tegnet i et privat forsikringsmarked. Private forsikringsmarkeder imidlertid er inkomplette i den forstand, at der dels er mange hændelser, for hvilke der kun er ringe eller ingen muligheder for at indgå private kontrakter, og dels kan private forsikringsmarkeder ikke forventes at fungere problemløst (på grund af *moral hazard* og *adverse selection* problemer). Via omfordelingsmekanismer stiller velfærdssamfundet reelt en forsikring til rådighed, som kan have gavnlige effekter for efficiensen i økonomien. En konsekvens er også, at det i mange situationer er svært at sondre mellem forsikringselementet og omfordelingselementet. Med en tolkning af velfærdssamfundet ud fra et bredt "forsikringsprincip" må en vurdering af effekterne af international integration tage sit udgangspunkt i en vurdering af behov og muligheder for at tilvejebringe sikring i bred forstand.

Diskussionen af disse forhold indledes i det næste afsnit med en kort karakteristik af de væsentligste økonomiske faktorer i integrationsprocessen. Mulighederne for at finansiere et veludbygget velfærdssystem via generel beskatning behandles i det tredje afsnit, mens det følgende afsnit analyserer behovet for velfærdstiltag i en mere internationaliseret verden. Artiklen slutter med en diskussion af behovet og mulighederne for reformer af velfærdssamfundet.

International integration

Det mest synlige tegn på international integration findes på kapitalmarkederne, hvor dereguleringen sammen med teknologiske forandringer i handelsprocessen har betydet en reel globalisering af markederne. Grænserne for finansielle kapitalbevægelser på tværs af valutaer sættes kun af beskedne handels- og informationsomkostninger. Volumen for transaktioner i de finansielle markeder er øget betydeligt i de senere år, og det globale element i kursbevægelserne er markant (se for eksempel IMF, 2000).¹

Væksten i den internationale handel har været meget høj de seneste årtier. I 1970 udgjorde handel ca. 50 pct. af værditilvæksten i fremstillingssektoren for alle nuværende EU-lande (Coppel og Durand, 1999; Midelfart-Knarvik et al., 2000). I 1998 var den steget til 115 pct. Væksten i den internationale handel har således været meget stærkere end den generelle vækst i samfundet. Dette er en proces, som globalt har været i gang i mange år, men den er særligt accelereret de seneste ti år (OECD, 1999).²

Ikke alene har den internationale handel været stigende, men den har også skiftet karakter. Ved starten af det 20. århundrede var to tredjedele af den internationale handel baseret på handel med primære produkter (inter-industriell handel), men ved slutningen af århundredet udgjorde denne form for handel kun ca. en fjerdedel af den samlede handel (Crafts, 2000). Den stigning, der observeres i den internationale handel – absolut og relativt – er primært drevet af intra-industriell handel. Ved intra-industriell handel forstås, at der er handel mellem lande med varer og service inden for samme sektorer. Der er således stigende handel med beslægtede produkter, der ofte er differentieret i kvalitet og pris.³ Dette faktum er af afgørende betydning, da der typisk er tale om handel med produkter, som i princippet kan produceres hvor som helst i Europa – den samme mobilitet gør sig ikke gældende for den inter-industrielle produktion, da den netop i høj grad er knyttet til forskelle i landenes naturressourcer.

Et andet særtæk ved den seneste udvikling er en kraftig vækst i de direkte investeringer (*foreign direct investments*). På globalt plan er den samlede værdi af direkte investeringer øget med en faktor 25 fra 1970 til 1996 (OECD, 1999), størstedelen af disse er investeringer blandt verdens rigeste lande. Denne udvikling skal dog ses i relation til et meget lavt initialt niveau for direkte investeringer. Det er også værd at bemærke, at en stor del af væksten skyldes investeringer inden for service, herunder særlig finansiel virksomhed, ligesom der er mange "horisontale" investeringer, hvor man investerer i lignende virksomheder i udlandet for derigennem måske at øge sin markedsstyrke. Endelig gøres der stigende brug af *outsourcing*, hvor en del af produktionsprocessen flyttes til et andet land, hvor produktionsmulighederne er bedre (mere profitable). Der er ofte tale om *outsourcing* af de dele af produktionsprocessen, som er intensive i ufaglært arbejdskraft.

Selv om det indre marked også implicerer fri mobilitet af arbejdskraften, er den observerede mobilitet på tværs af de europæiske arbejdsmarkeder fortsat meget lav. Kulturelle og sproglige barrierer kan være en årsag hertil. I udgangssituationen er denne mobilitet således ikke en central faktor. Det kan ikke udelukkes, at mobiliteten vil øges – ikke mindst for specialiserede typer af arbejdskraft – jf. nedenfor.

Det er vigtigt at slå fast, at selv om der ofte tales om en globaliseringsproces, så er det for produktmarkederne mere korrekt at tale om en global regionaliseringsproces, idet der trods den stigende handel ikke er nogle væsentlige forskydninger i markedsandele mellem de store globale økonomiske områder. Den gruppe af lande, der aktuelt udgør EU, er således i dag stort set lige så lukket som for 30 år siden. Den internationale handel for EU-lande (eksklusiv inter-EU-handel) har siden 1970 ligget konstant omkring et niveau på godt 10 pct. af bruttonationalproduktet. Der har ganske vist været en absolut stigning i handlen med *Emerging Economies*,

men relativt til den samlede handel er den uændret i forhold til 1960 for de fattigste lande, og for lande med middelindkomster har den direkte været faldende (OECD, 1999). For en diskussion af betydningen af den internationale integration for velfærdssamfundet er det derfor mest relevant at tage udgangspunkt i den europæiske integrationsproces.

Den aktuelle situation kan forsimples opsummeres som værende karakteriseret ved, at Europa er en del af det globale kapitalmarked, der oplever stærkt stigende integration af produktmarkederne, men fortsat har en meget lav arbejdskraftsmobilitet. Selv om arbejdsmarkederne ikke er direkte påvirket i form af øget mobilitet, vil der alligevel være væsentlige indirekte effekter, idet forandringerne på produktmarkederne reelt betyder en større mobilitet af beskæftigelsen. Forenklet kan man således sige, at selv om arbejdsstyrken ikke er særlig mobil, så øges mobiliteten af beskæftigelsen, og dette vil have afgørende effekter på arbejdsmarkedets funktionsmåde.

Finansiering

Et centralt punkt for debatten har været spørgsmålet om finansiering af velfærdssamfundet, dvs. mulighederne for at opkræve et tilstrækkeligt skatteprovenu til finansiering af en stor offentlig sektor, som udgør en væsentlig bestanddel af de skandinaviske velfærdsmodeller.

Skattebasemobilitet

International integration kan påvirke skattesystemet ad flere kanaler. En åbenbar er, at kontrol- og omgåelsesproblemer kan blive forstærket på grund af forskelle i administrationen af skattesystemer i forskellige lande og manglende informationsudveksling. Dette kan være af betydning ikke mindst i relation til beskatning af kapitalindkomst, men også for den indirekte beskatning på grund af øget grænsehandel og *e-commerce*.

Den internationale integration øger også mobiliteten af skattebaserne, hvilket især for lande med et højt skattetryk kan give provenumæssige problemer. Alt andet lige vil mobile økonomiske aktiviteter have en tendens til at søge til de områder, hvor beskatningen er lavest. En sådan mobilitet kan skabe et behov for at flytte beskatningen fra mobile til mere immobile skatteobjekter. Tilpasningen af visse punktafgifter samt virksomhedsbeskatningen kan ses som en reaktion herpå. Den løbende debat om beskatning af fast ejendom har også fået international integration som et argument. Da ejendomme ikke er et mobilt skatteobjekt følger det, at international integration kan være et selvstændigt argument for øget beskatning af fast ejendom.

For europæiske lande udgør kapitalindkomst m.m. ca. 15 pct. af skattegrundlaget. Når der samtidig tages hensyn til det pres, der opstår for visse former for indirekte skatter, er det åbenbart, at udviklingen kan skabe et behov for tilpasning af skattesystemet. Så længe mobiliteten af arbejdskraften ikke er stor, er en oplagt mulighed at flytte skattebyrden mod de immobile skatteobjekter som for eksempel personer eller naturressourcer. I udgangssituationen hviler størstedelen af skattebyrden i forvejen på arbejdsindkomst. Som nævnt i det foregående afsnit har

arbejdskraftsmobilitet historisk ikke været høj, og derfor er skattemobilitet ikke i udgangssituationen en alvorlig trussel for velfærdssamfundets finansiering.

Den helt afgørende faktor for, i hvilket omfang finansieringen sættes under alvorligt pres, bliver derfor arbejdskraftens mobilitet. Såfremt den internationale integration med tiden vil påvirke mobiliteten, kan der ad denne vej komme en alvorlig trussel mod velfærdssamfundets finansiering. Årsagen er, at det vil blive sværere at finansiere omfordelende politikker, idet skattebyrden heraf vil ligge på grupper med høj indkomst, for hvilke migration derfor vil være særligt tillok-kende. Den implicite (forsikrings)kontrakt, som ligger til grund for velfærdssamfundet, at de, der klarer sig godt/er heldige, kommer til at finansiere omfordeling til gunst for dem, der klarer sig mindre godt/er mindre heldige, bliver herved brudt. Problemet er, at migration er muligt på et tidspunkt i livsforløbet, hvor ens placering i indkomstfordelingen kendes med rimelig sikkerhed. Forsøger man i en sådan situation at holde fast i ambitiøse omfordelingshensyn finansieret via et højt skattetryk og høje marginalskatter, vil skattebasen kunne eroderes, idet en stor del af højindkomstgrupperne vil flytte til lande med et for dem mere gunstigt skattetryk. Omvendt kan der også være en risikofaktor i, at indvandringen især sker blandt grupper, som er tiltrukket af det sikkerhedsnet, velfærdssamfundet udspænder.

Et særligt spørgsmål i denne sammenhæng er velfærdssamfundets engagement i finansieringen af uddannelse for den enkelte. I de skandinaviske lande har det offentlige traditionelt haft et stærkt engagement i finansieringen af uddannelse, blandt andet begrundet i et ønske om at skabe lige muligheder og bryde den sociale arv. Med mulighed for betydelig mobilitet, især blandt højt uddannede, bliver situationen en anden. Velfærdssamfundet risikerer at medvirke til finansiering, men ikke at modtage en "tilbagebetaling" i form af skatteprovenu (se Anderson og Konrad, 2001).

Afslutningsvis kan der være grund til at understrege, at mobilitet ikke ubetinget er et problem for velfærdssamfundet. Mobilitet virker også som en stødpude – arbejdskraften flytter efter de bedste vilkår – dermed bidrager det til en implicit forsikring, som også kan være til gavn for den del af arbejdsstyrken, som ikke har de store mobilitetsmuligheder (se for eksempel Wildasin, 1995).

Skattekonkurrence

Skattebasernes mobilitet kan imidlertid også udnyttes strategisk. Såfremt mobiliteten er afhængig af beskatning, kan man med en mindre beskatning end de lande, man konkurrerer med om lokaliseringen af for eksempel en virksomhed, tilskynde virksomheden til at vælge det pågældende land. Selv om skatteprovenuet umiddelbart bliver mindre, kan der være en række afledte effekter i form af øget beskæftigelse, aktivitet, investeringer etc., som kan være ønskværdige, og som også på sigt kan gavne de offentlige finanser. Dette kan skabe en proces med skattekonkurrence mellem lande, hvor det enkelte land er nødt til at tilpasse sig en udvikling med et nedadgående pres på beskatningen.

Skattekonkurrencen mellem lande kan være u hensigtsmæssig. Alle lande handler ud fra en formodning om, at de ved skattereduktioner kan tiltrække en større andel

af den økonomiske aktivitet. Når alle gør det, bliver slutresultatet uændrede markedsandele, men lavere skatter. Det er det, der også diskuteres som en frygt for et *race to the bottom*. Et interessant nyligt studie af Sørensen (2000) vurderer tyngden af denne mekanisme for beskattningen af virksomheder og kapitalindkomst og finder en forskel på 10-15 procent point mellem de optimale skattesatser og de satser, skattekonkurrence mellem lande frembringer. Analysen viser også, at de velfærdsmæssige konsekvenser af denne skattekonkurrence ikke er stor. Dog er der et argument for, at det vil være af en vis betydning i samfund med ambitiøse fordelingsmålsætninger, idet tilpasningen til det lavere skatteprovenu som følge af skattekonkurrence især rammer de dårligst stillede grupper.

Konkurrence mellem lande, som udløser *race-to-the-bottom* mekanismer kan også opstå på andre områder end beskattning. Det enkelte land kan for eksempel ende med at gøre for lidt for at øge beskæftigelsen, fordi man vurderer, at for stor en del af en beskæftigelsesvenlig politik vil komme ens handelspartnere til gavn (se for eksempel Andersen, 2001b). På det socialpolitiske område opstår en mulighed for, at sociale ydelser sættes på et for lavt niveau i forventning om derved at kunne minimere antallet af sociale klienter (se for eksempel Brueckner, 2000).

En *race-to-the-bottom* mekanisme kan reelt kun bremses, såfremt den økonomiske politik koordineres eller harmoniseres på tværs af lande, som har tætte økonomiske relationer.

Forvriddinger

Selv i den situation, hvor arbejdskraftens mobilitet på tværs af landegrænser forbliver beskeden, vil den internationale integrationsproces alligevel have implikationer for beskattningen af arbejdskraft. Årsagen er den simple, at selv om arbejdsstyrken ikke nødvendigvis er særlig mobil på tværs af landegrænserne, så bliver beskæftigelsen mere mobil. Det sidste skal forstås på den måde, at med øget integration af produktmarkederne i Europa bliver det mindre væsentligt, hvor i Europa produktionen er placeret. Med mindre integrerede markeder kan det være hensigtsmæssigt at have en produktion i hvert nationalt marked, men med mere integrerede markeder er dette ikke nødvendigt. Da handelen med især intra-industrielle produkter bliver mere betydningsfuld, og da disse produkter ofte kan produceres under de samme fysiske betingelser overalt i Europa, bliver den reelle mobilitet af beskæftigelsen større. De lande eller områder, der er mest konkurrencedygtige, vil opleve den største jobvækst og omvendt. Denne mobilitet kan vise sig ved handel, *outsourcing* eller direkte udenlandske investeringer (*foreign direct investments*).

Da skattestrukturen er af betydning for løndannelsen, opstår der ad denne vej en relation mellem internationalisering og beskattning af arbejdskraft. Højere beskattning af arbejdskraften vil kunne lede til øgede lønninger og dermed tab af konkurrenceevne (for en empirisk analyse se for eksempel Alesina og Perotti, 1997). Med en reelt øget konkurrence om beskæftigelsen følger det, at beskattningen af arbejdsindkomst indirekte kommer under pres.

Aktuelt er der en meget høj skattebyrde på arbejdskraften. Dette måles bedst ved den såkaldte skattekil eller *tax-wedge*, som måler forskellen mellem det, ar-

bejdskraften reelt koster virksomheden (løn inklusive sociale arbejdsmarkedsbidrag m.m.) og den kompensation, arbejdstageren får efter både direkte og indirekte skatter (løn eksklusiv skatter og afgifter). Alle lande i Europa har en relativ høj skattele på arbejdskraft. Gennemsnittet ligger omkring 50 pct. med Sverige og Danmark i toppen med et niveau omkring 60 pct., mens den i Irland og UK kun er ca. 40 pct. Med øget integration bliver de samfundsmæssige omkostninger ved at opretholde et højt beskatningsniveau på arbejdskraften større, og dette sætter indirekte finansieringen af velfærdssamfundet under pres.

I denne sammenhæng er arbejdsmarkedets organisationsform af potentiel betydning. Med stærkt centraliserede arbejdsmarkeder kan der argumenteres for, at beskatningens forvridende effekter er beskedne – fagforeningsledelsen ved godt, at skatterne bruges til finansiering af velfærdsydelser, der kommer dets medlemmer til gode. I et mere decentralt arbejdsmarked vil beslutningstagerne ikke i samme grad tage højde for denne sammenhæng, da deres egen betydning for helheden er beskedne. Øget beskatning vil derfor tendere at øge lønningerne mere i et decentralt arbejdsmarked (se for eksempel Summer, Gruber og Verdana, 1993). Den internationale integration kan forventes at lede til mere decentrale forhandlingsstrukturer på arbejdsmarkedet, blandt andet af den grund, at det bliver stigende svært at holde en lønstruktur, der ikke afspejler produktivitetforskelle (Flanagan, 1999). Da mere decentrale lønforhandlinger kan forstærke de forvridende effekter af beskatning, følger herved et yderligere pres på finansiering af velfærdssamfundet via generel beskatning. Der er i de seneste år sket en decentralisering af løndannelsen i mange lande, også Danmark, og i et interessant nyligt studie af Pedersen, Rasmussen og Clemmensen (2001) findes der empirisk belæg for, at dette har forårsaget, at skatterne er løndrivende.

Selv om mobiliteten ikke er en direkte trussel for alle former for beskatning, kan effekterne af beskatning blive anderledes grundet de strukturændringer, den internationale integration medfører. Dette kan udtrykkes på den måde, at effekterne for konkurrenceevnen af et højt skattetryk bliver større, desto mere man er integreret i den internationale økonomi. Dette er et selvstændigt argument for at overveje konsekvenserne af international integration for skattesystemet.

Behov og efterspørgsel efter velfærdsydelser

Effekterne af international integration for mulighederne for finansieringen af velfærdssamfundet skal ses i relation til behovet. Såfremt international integration mindsker behovet, vil en tilpasning til et direkte eller indirekte pres mod finansieringen være nemmere at gennemføre, end hvis behovet er stigende. Omvendt opstår der et alvorligt dilemma, såfremt behovet vokser samtidig med, at finansieringen bliver mere vanskelig.

Gevinster ved handel

En ofte overset pointe i debatten er det faktum, at såfremt international integration leder til øget velstand, jf. den traditionelle argumentation for gevinster ved international handel, så kan dette i sig selv være en grund til, at efterspørgslen eller presset for en udbygning af velfærdssamfundet øges. Dette vil ske, såfremt stig-

ningen i mulighederne for øget privat forbrug giver anledning til en tilsvarende eller måske stærkere stigning i efterspørgslen efter velfærdssydelsler. Dette er tilfældet, såfremt indkomstelasticiteten i efterspørgslen efter velfærdssydelsler er tæt på eller højere end én. Historisk argumenteres der ofte for, at dette er tilfældet (Wagners lov).

Også via Baumols lov, der ofte fremføres som en forklaring på væksten i den relative størrelse af den offentlige sektor, kommer der en effekt. Årsagen er, at gevinster ved øget handel for den private sektor blandt andet vil vise sig i form af øget produktivitet, på grund af mere specialisering, bedre arbejdsdeling etc. Såfremt lønudviklingen i den offentlige og private sektor er rimelig ens, og den offentlige sektor har mindre produktivitetstigninger end den private, følger det, at den relative størrelse af den offentlige sektor vil stige.

Såvel Wagner- som Baumol-effekten kan selvfølgelig omgås via politiske tiltag, men de peger på nogle mekanismer, der tenderer at øge den offentlige sektors størrelse, såfremt den økonomiske politik ikke tilpasses.

Risiko

Et centralt spørgsmål i relation til tolkning af velfærdssamfundet som en "forsikringsordning" er, i hvilket omfang international integration fører til mere risiko og dermed et øget behov for forsikringsarrangementer i bred forstand. International integration kan øge den eksponering, samfundet har i forhold til risiko på flere måder. En kanal er større sårbarhed og afhængighed af internationale forhold, for eksempel vil globale kriser ramme mere direkte, og udsving på de globale finansielle markeder kan få en større rolle. En anden kanal er, at gevinster ved øget international integration forudsætter øget specialisering. Specialisering implicerer imidlertid også en større sårbarhed i forhold til en situation med en mindre specialiseret produktionsstruktur. Dette skyldes større følsomhed for variation i efterspørgslen efter det enkelte produkt eller variationer i produktionsmulighederne herfor. Modsat vil tættere international integration forstærke den gensidige afhængighed mellem landene via en større gensidig afhængighed i efterspørgslen.

Teoretisk er der en række argumenter for, at den offentlige sektor kan virke som en shock *absorber* og dermed dæmpe de økonomiske udsving og/eller konsekvenserne af dem. Den mest velkendte mekanisme er de automatiske stabilisatorer indbygget i de offentlige budgetter. Dette er egentlig også en forsikringsmekanisme, men i forhold til stød, der påvirker hele økonomien. Empiri understøtter også, at økonomier med en stor offentlig sektor tenderer at være mindre volatile (se for eksempel Fátas og Mihov, 1999). Det er imidlertid empirisk uklart om øget handel leder til mere eller mindre usikkerhed eller variation i den økonomiske aktivitet (se Frankel og Rose, 1998 og Kalemi-Ozcan et al., 2000).

Ikke desto mindre finder Rodrik (1997, 1998) støtte for, at størrelsen af den offentlige sektor er drevet af et lands åbenhed, selv når der er kontrolleret for en lang række baggrundsvARIABLE. Dette er relateret til en debat initieret af blandt andet Cameron (1978), og oprindeligt baseret på en politologisk forklaring på sammenhængen mellem et lands åbenhed og størrelsen af den offentlige sektor. Rodrik (1997, 1998) giver en funktionel forklaring baseret på øget risiko ved øget åben-

hed, og fremlægger empiri til understøtning af denne tese. Disse resultater er dog blevet udfordret på flere fronter, dels fordi det som nævnt ikke er oplagt, at øget åbenhed nødvendigvis implicerer mere risiko, og dels fordi der er mange andre forklaringer på den offentlige sektors størrelse (Andersen, under udgivelse).

Ulighed

International integration skaber både muligheder og trusler set i et arbejdsmarkeds-perspektiv. Muligheder opstår i form af eksport, mens trussel er relateret til import (eller det fra et arbejdsmarkedsperspektiv ækvivalente – *outsourcing*). Et centralt spørgsmål er, i hvilket omfang muligheder og trusler vil være ulige fordelt på tværs af grupper på arbejdsmarkedet, således at international integration kan øge heterogeniteten på arbejdsmarkedet.

Spørgsmålet om ulighed har været knyttet til den såkaldte globaliseringsdebat, der har sit udspring i, at integration af *Emerging Economies* med en arbejdsstyrke intensiv i ufaglært arbejdskraft vil have afgørende betydning for den relative position for ufaglært arbejdskraft i OECD-lande. Da lønniveauet for ufaglært arbejdskraft er væsentlig lavere for disse lande, vil ufaglært arbejdskraft i OECD-lande blive dårligere stillet enten i form af lavere relative lønninger eller øget arbejdsløshed. Denne mulige sammenhæng har været genstand for mange studier og kontroverser (se for eksempel Slaughter og Swagel, 1977 for en introduktion og oversigt over denne litteratur), men der er i dag konsensus om, at effekten af international handel for den relative position for ufaglært arbejdskraft er moderat, og at den ikke fuldt ud kan forklare de skift, der er sket på arbejdsmarkedene i hverken EU eller USA. Denne konklusion er i overensstemmelse med, at handel med lavindkomstlande ikke har fået en relativ større betydning end tidligere. En væsentlig forklaringsfaktor for den forringede position for ufaglærte på arbejdsmarkedet synes at være teknologiske forandringer.

Selv om effekten af samhandel med lande med lave indkomst- og lønniveauer ikke kan være en væsentlig forklaring på øget ulighed, er der andre kanaler, ad hvilke international integration kan påvirke uligheden. En helt basal mekanisme gør, at der vil være en tendens til, at øget international integration skaber øget heterogenitet (Andersen, 2001c). Betragt integration som en proces, der gradvist reducerer forskellige former for friktioner og barrierer for handel mellem lande. I den eksisterende lønfordeling vil der være grupper, som har høje lønninger, fordi de har en høj produktivitet (komparative fordele), og de derfor er konkurrence-dygtige i forhold til udlandet ("eksport"-gruppen). Andre grupper har lavere lønninger, fordi de har lavere produktivitet (komparative fordele), og de er derfor udsat for et konkurrencepres fra udlandet ("import"-gruppen). Endeligt vil der være grupper, som – relativt til deres produktivitet – vil kunne oppebære relativt høje lønninger, da handelsfriktioner gør, at de ikke direkte er udsat for konkurrence fra udlandet ("*non-tradeables*"-gruppen). Der vil således nødvendigvis i gruppen, der står over for importtruslen, være mange med relative dårlige komparative fordele – det er derfor, de har en relativ lav løn – og omvendt i eksportgruppen. Alt andet lige vil det betyde, at lønninger tenderer at være lavere for importgrupperne og højere for eksportgrupperne, eller sagt på en anden måde,

grupper med initialt relativt lave lønninger må have relativt ringe komparative fordele, og omvendt for grupper med relativt høje lønninger.

Øges integrationen, således at friktionerne i den internationale handel reduceres, vil det betyde, at såvel eksportmuligheden som importtruslen bliver stærkere. Men da eksportmuligheden tenderer at være koncentreret i den øvre del af lønfordelingen og omvendt for importtruslen, vil der være en tendens til, at lønligheden øges. Årsagen er, at denne proces giver basis for øget løn og/eller beskæftigelse for eksportgruppen og modsat for importgruppen. Samtidig bliver gruppen af ikke handlede varer reduceret. International integration har derfor en række effekter ud over de traditionelle aggregerede gevinster ved øget international handel. For det første vil lønligheden kunne øges. For det andet reduceres strukturelle problemer, forårsaget af forskellige gruppers forsøg på at udnytte en markedsstyrke til at fastholde lønninger på et niveau over produktiviteten. Samtidig vil en større gruppe have vanskeligt ved at finde beskæftigelse på normale vilkår, dvs. til lønninger over minimumslønningerne. Implikationerne for arbejdsmarkedets strukturproblemer er derfor generelt uklare – nogle strukturproblemer reduceres, og andre øges. Endelig vil denne proces gøre det vanskeligere at fastholde en lønstruktur, som afviger fra arbejdsstyrkens kvalifikationsstruktur.⁴

Der er to vigtige implikationer heraf. For at opretholde høj beskæftigelse vil betydningen af arbejdskraftens kvalifikationer blive forstærket, dels fordi konkurrencen intensiveres og dels fordi flere grupper påvirkes af et internationalt handelspres ("ikke-handlede" sektorer reduceres). Da forskellene mellem europæiske lande på en række områder reduceres (samme kapitalmarked, samme teknologi, samme *output*markeder), bliver betydningen af arbejdsstyrkens kvalifikationer endnu mere afgørende for at fastholde et højt beskæftigelsesniveau. Endvidere vil mulighederne for at realisere egalitære målsætninger med hensyn til løn og beskæftigelsesvilkår i stigende grad afhænge af, at der er en relativt lige kvalifikationsfordeling i arbejdsstyrken – problemerne med at fastholde en større lighed i løn og beskæftigelse end den, der er betinget af kvalifikationsstrukturen, vil blive større.

Endelig vil mobilitet af jobs frem for mobilitet af arbejdsstyrken have forskellige implikationer for den økonomiske politik. Med betydelig mobilitet af jobs er det vigtigt at have en veluddannet arbejdsstyrke for dermed at tiltrække jobs i vækstvirksomheder. Dette giver et argument for et offentligt engagement på uddannelsesområdet, især for et samfund, der lægger megen vægt på at holde et højt og jævnt fordelt velstandsniveau. Vi har ovenfor set, at mobilitet af arbejdsstyrken derimod giver et argument for det modsatte, da der her er en risiko for, at velfærdssamfundets investering i uddannelse mistes.

Konklusion

International integration er ikke et pludseligt regimeskifte, men en gradvis proces. Der er således ikke et akut behov for "kriseindgreb", men mulighed for at overveje den bedste måde at møde de udfordringer og krav, internationaliseringen sætter velfærdssamfundet overfor. Økonomisk politisk er det mest interessante spørgsmål, om det er muligt at fastholde centrale målsætninger for velfærdssamfundet, selv om instrumenterne måske skal ændres.

Er den universelle model mere eller mindre sårbar i forhold til globalisering end andre velfærdsmodeller? Det har været hævdet, at den universelle model er mere robust i og med, at dens finansiering i større udstrækning er baseret på direkte skatter frem for arbejdsmarkedsbidrag (se for eksempel Scharpf, 2000), og at man tidligere end andre lande har gennemgået strukturelle forandringer, som har en tendens til at øge den offentlige sektor, for eksempel øget erhvervsfrekvens for kvinder (Kautto et al., 2001). Denne argumentation er af en række grunde problematisk.

Det er ikke et generelt træk ved lande med stærke universelle velfærdselementer, at finansieringen primært er baseret på direkte skatter (jf. forskellen i skattestruktur mellem for eksempel Sverige og Danmark) (se European Commission, 2000). Endvidere er der ikke en fundamental forskel i den måde, arbejdsmarkedsbidrag og direkte beskatning påvirker arbejdsmarkedet. Ræsonnementet er tilsyneladende, at arbejdsmarkedsbidrag er mere "skadelige", da de direkte er pålignet arbejde. Den direkte beskatning er imidlertid også en beskatning af arbejdskraft, og den forvridding, skattesystemet påligner arbejdsmarkedet, udgøres af den samlede forskel mellem på den ene side løn inklusive arbejdsmarkedsbidrag betalt af arbejdsgiverne og på den anden side lønnen efter fradrag for arbejdsmarkedsbidrag, direkte skatter og indirekte skatter. Denne forskel betegnes skatteken, idet den sammenfatter den forskel, der er mellem det, virksomhederne reelt betaler for arbejdskraften, og lønmodtagernes kompensation i form af forbrugsmuligheder. For en given skatteken er omlægninger mellem forskellige skatteformer ikke af betydning for den forvridding, skatterne skaber i arbejdsmarkedet, og følgelig er det en fejlslutning at lægge vægt på forskelle i fordelingen mellem forskellige typer skatter som et argument for forskelle i sårbarhed i forhold til globalisering. Da den universelle model tenderer at have en større finansiering via forskellige former for generelle skatter, følger det, at forvriddingseffekterne er potentielt større.⁵ Som argumenteret ovenfor vil den øgede jobmobilitet forstærke dette forvriddingstab, hvorfor det vil blive mere omkostningsfyldt at opretholde en velfærdsmodel baseret på finansiering via generel beskatning.

Tendensen til at finde højere erhvervsfrekvenser i lande med stærke elementer af den universelle model (for eksempel Sverige og Danmark) afspejler, at dette er en forudsætning for at fastholde denne model – mange funktioner varetages af velfærdsstaten, hvilket stiller krav om dels en arbejdsstyrke til at varetage disse funktioner (der ellers delvist vil blive tilvejebragt på ikke-markedsvilkår i den private sektor, dvs. det civile samfund) og dels en finansiering via beskatning. Det kan således kun forventes, at den samme tilpasning vil ske i andre lande, såfremt der sker en tilpasning i retning af den universelle velfærdsmodel. Der er ikke belæg for at forvente en sådan tendens, og det kan derfor ikke nødvendigvis sluttes, at for eksempel Danmark har gennemløbet en tilpasningsproces, de fleste andre lande står overfor at påbegynde.

Endelig er den universelle model mere sårbar over for migration end andre velfærdsmodeller. Årsagen er, at modellen bygger på en solidaritet eller implicit forsikringskontrakt over hele livsforløbet. Et eksempel herpå er uddannelse – det offentlige finansierer uddannelse og den enkelte, som med succes har modtaget en

god uddannelse, betaler reelt tilbage via en beskatning af sin (højere som følge af uddannelse) indkomst. Med øget mobilitet kommer der et såkaldt selektionsproblem, idet personer efter de har modtaget uddannelse og ved, at de vil kunne klare sig godt på arbejdsmarkedet kan have et stærkt økonomisk incitament til at flytte til lande med en anden velfærdsmodel, hvor der er større løndifferentiering (som kompensation for egen finansieret uddannelse) og lavere skatter. Tilsvarende kan den universelle model tiltrække personer (for eksempel ved *return migration*), som ved, at de har et stort behov for de ydelser og tilbud, der stilles til rådighed i et veludbygget velfærdssamfund – et problem, der er specifikt for den universelle models frakobling af sammenhængen mellem rettigheder og deltagelse i finansieringen via skatter.

International integration sætter således den danske velfærdsmodel under pres – det bliver sværere og mere omkostningsfuldt at finansiere universelle velfærdsydelser med generelle skatter. Dette rejser et fundamentalt økonomisk politisk problem. Organiseringen af den offentlige sektor – herunder dens størrelse – må tilpasses i en situation, hvor behovet for sociale forsikringsordninger fortsat er stort og måske stigende. Selv om velfærdssamfundets eksistens ikke er truet, er der behov for en finansieringsreform, der tager sit udgangspunkt i de øgede forvridningsomkostninger, beskatning har i en mere internationaliseret verden. Der kan kun gøres noget reelt ved skattebyrden på arbejdskraft ved at skifte fra det skattefinansierede eller kollektive element i velfærdssamfundet til øget brug af mere individuelle finansieringsordninger. En sådan finansieringsmodel vil have mindre forvridningseffekter end den kollektive af den simple grund, at der vil være en mere tydelig sammenhæng mellem betaling og ydelse for den enkelte. Det bør understreges, at internationalisering ikke kræver en fuldstændig omorganisering af finansieringen, men alene at den relative vægt mellem generel beskatning og andre finansieringsformer forskydes. Endvidere vil der fortsat være centrale områder, hvor finansiering via generel beskatning er den bedste måde at sikre den optimale risiko-fordeling (for eksempel i forhold til sygdom).

Det er vigtigt at understrege, at en finansieringsreform ikke er ensbetydende med, at der ikke kan være et kollektivt hensyn og ansvar med hensyn til etableringen af social forsikring. Det er her vigtigt at sondre mellem på den ene side arrangørrollen og på den anden side producent- og finansieringsrollen. I dag er disse roller for langt de fleste opgaver sammenfaldende for den offentlige sektor. Arrangørrollen kan imidlertid forblive i offentligt regi, selv om producent- og finansieringsrollen i et vist omfang uddelegeres. Arrangørrollen kan for eksempel bestå i at kræve obligatoriske forsikringsordninger (for eksempel for pension), men hvor forsikringsydelsen etableres uden for den offentlige sektor og finansieres ved præmieindbetalinger. Det er afgørende, at ordningerne er obligatoriske for områder, som anses for essentielle i relation til velfærdssamfundets hovedmålsætninger. Dette sikrer både, at det private forsikringsmarked ikke bryder sammen og samtidig en solidaritet (både "gode" og "dårlige" kunder kommer med). For det andet løser det et muligt tidsinkonsistensproblem, når det overlades til den enkelte selv at dække sig ind via en forsikring. Såfremt personer, der *free-rider* eller myopisk vælger at lade være med at tegne en sådan forsikring udsættes for den pågældende

hændelse, vil det være usandsynligt, at velfærdssamfundet ikke griber ind og hjælper dem i et eller andet omfang. Selv om de kunne have tegnet en forsikring, men ikke gjorde det, og derfor i princippet selv må bære konsekvensen, vil der i et velfærdssamfund som det danske være hjælp at hente (eksempel stormskader). En finansieringsreform baseret på frivillige individualiserede ordninger vil således ikke være i overensstemmelse med centrale målsætninger i velfærdssamfundet.

Noter

1. Det diskuteres ofte, om dette er en destabiliserende faktor. Der er imidlertid ingen overbevisende empirisk støtte for, at volatiliteten på de finansielle markeder er blevet større, eller at hyppigheden af kriser er blevet større.
2. En del af stigningen i den internationale handel er en redressering af konsekvenserne af 2. Verdenskrig samt den protektionistiske politik ført i mellemkrigsårene. Målt som andel af BNP når den globale internationale handel først i 1970'erne op på samme niveau som umiddelbart før 1. Verdenskrig, se for eksempel Crafts (2000).
3. For Danmark er ca. 40 pct. af den internationale handel intra-industriell handel, mens det for EU-lande som gennemsnit er 60 pct.
4. Denne mekanisme kan måske skabe et pres for mere decentraliserede løndannelsesformer.
5. Det er her afgørende, at der for den enkelte ikke er nogen direkte sammenhæng mellem beskatning (= betaling) og de ydelser der modtages fra velfærdssamfundet. Det er netop hovedideen i den universelle model, at der ikke skal være nogen sådan sammenhæng for den enkelte. Dette er imidlertid årsag til mulig skatteforvridninger.

Litteratur

- Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1997). "The Welfare State and Competitiveness", *American Economic Review*, Vol. 87, No. 5, pp. 921-939.
- Andersen, Torben M. (forthcoming). "European Integration and the Welfare State", *Journal of Population Economics*.
- Andersen, Torben M. (2001a). "Product Market Integration, Wage Dispersion and Unemployment", *IZA DP No. 279* (www.iza.org).
- Andersen, Torben M. (2001b). "European Integration – A Downward Bias in Employment Policies", *CES-ifo Working Paper No. 574* (www.ces-ifo.org).
- Anderson, Fredrik og Kai Konrad (2001). "Taxation and Education Investment in the Tertiary Sector", *Working Paper*, Lund: University of Lund.
- Atkinson, Anthony B. (1999). *The Economic Consequences of Rolling back the Welfare State*, Munich Lectures in Economics, London: The MIT Press.
- Barr, Nicolas (2000). *The Welfare State as Piggy Bank – Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Brueckner, Jan K. (2000). "Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence", *Southern Economic Journal*, Vol. 66, No. 3, pp. 505-525.
- Cameron, David R. (1978). "The Expansion of the Public Economy", *American Political Science Review*, Vol. 72, No. 4, pp. 1243-1261.
- Coppel, Jonathan and Martine Durand (1999). "Trends in Market Openness", *OECD Working Paper, No. 221*, Paris: OECD.
- Crafts, Nicholas (2000). "Globalization and Growth in the Twentieth Century", *IMF Working Paper 00-44*, Washington: IMF.

- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- European Commission (2000). *Structures of the Taxation Systems in the European Union, 1970-1997*. Bruxelles: EUROSTAT.
- Fátas, Antonio and Ilian Mihov (1999). "Government Size and Automatic Stabilizers, International and Intrnational Evidence", *CEPR Discussion Paper 2259*, London: CEPR.
- Flanagan, Robert J. (1999). "Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, No. 3, pp. 1150-1175.
- Frankel, Jeffrey A. and Andrew K. Rose (1998). "The Endogeneity of the Optimal Currency Area Criteria", *Economic Journal*, Vol. 108, No. 449, pp. 1009-1025.
- IMF (2000). *International Capital Markets: Developments, Prospects and Key Policy Issues*. Washington: IMF.
- Kalemi-Ozcan, Sebnem, Bent Sørensen and Oved Yosha (2000). "Economic Integration, Industrial Specialization, and the Asymmetry of Macroeconomic Fluctuations", *Working paper*, Federal Reserve Bank of Kansas. Kansas: Federal Reserve.
- Kautto, Mikko, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden, Jon Kvist and Hanne Uvsitalo (2001). *Nordic Welfare States in a European Context*. London: Routledge.
- Midelfart-Knarvik, Karen, H.G. Overman, S.J. Redding og Anthony I. Venables (2000). *The Location of European Industry, Report prepared for the Directorate General for Economic and Financial Affairs*. European Commission, Uhlung, Working Paper 142.
- OECD (1999). *Policy Briefs – Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*. October, Paris: OECD.
- Pedersen, Lars H., Jørn H. Rasmussen and K. Clemmensen (2001). "Individual Wage Formation at Minimum Wages: Theoretical and Empirical Effects of Progressive Taxation", *Working Paper*, DREAM, København: Danmarks Statistik.
- Pierson, Christopher (1998). *Beyond the Welfare State – the New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press (2nd ed.).
- Rodrik, Dani (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington: Institute for International Studies.
- Rodrik, Dani (1998). Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, pp. 997-1032.
- Scarpf, Fritz W. (2000). *Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities*, Ch. I in Scarpf, Fitze W. and Vivien A. Schmidt, *Welfare at Work in the Open Economy, Vol. I: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Sinn, Hans-Werner (1995). "A Theory of the Welfare State", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 97, No. 4, pp. 495-526.
- Slaughter, Matthew J. and Phillip Swagel (1997). "The Effects of Globalization on Wages in Advanced Economies", *IMF Working Paper 97-43*, Washington: IMF.
- Summer, Lawrence, Jacob Gruber and Robert Vergana (1993). "Taxation and the Structure of Labor Markets", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CVIII, No. 2, pp. 385-411.
- Sørensen, Peter B. (2000). "The Case for International Tax Co-ordination Reconsidered", *Economic Policy*, Vol. 31, October, pp. 429-472.
- Varian, Hal (1980). "Redistributive Taxation as Social Insurance", *Journal of Public Economics*, Vol. 14, No. 1, pp. 49-68.
- Wildasin, David E. (1995). "Factor Mobility, Risk and Redistribution in the Welfare State", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 97, No. 4, pp. 527-546.