

Økonomisk politik – nødvendighed, konsensus eller ideologi?

Torben M. Andersen

Professor, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet

Den politiske diskussion har de senere år haft stor fokus på den økonomiske politik og reformer. Hovedudfordringen er at fremtidssikre velfærdssamfundets finansielle grundlag primært grundet de demografiske forandringer, men også effekterne af den økonomiske krise. Den økonomiske politik fremstår ved en umiddelbar betragtning som defensiv og alene drevet af nødvendighedens krav. Imidlertid er der skabt et grundlag for at videreføre et veludbygget velfærdssamfund, hvilket i et komparativt perspektiv fremstår som en væsentlig ideologisk prioritering.

I. Introduktion

Under valgkampen forud for valget i 2011 var der en klar profilering mellem en rød og en blå plan for den økonomiske politik. Valget fremstod som et ideologisk valg mellem en rød og en blå strategi for den økonomiske politik. Efter valget og dannelsen af en S-SF-R mindretalsregering er det den almene opfattelse, at den økonomiske politik følger et „mainstream“ spor. De ideologiske spor er ved en umiddelbar betragtning forsvundet eller meget svære at identificere.

Dette kan tilskrives det faktum, at regeringen er en koalitions- og mindretalsregering, hvorfor der ikke er en direkte proportionalitet mellem den ønskede og den realiserede politik. Dette er imidlertid næppe den fulde forklaring, og ses udviklingen i et lidt længere tidsperspektiv, tegner der sig et mønster. Nyrup-regeringen formulerede i 2001 den såkaldte 2010-plan, der lagde pejlemærker for den økonomiske politik til fremtidssikring af velfærdssamfundets finansiering. Kort efter kom den første Fogh-regering til og videreførte i store træk

denne plan. Tilsvarende lancerede Løkke-regeringen en 2020-plan, og Thorning-regeringen har videreført store elementer heraf i dens egen 2020-plan. Der er således ikke tradition for store og markante skift i den økonomiske politik¹. Det bliver således lidt uklart, om „blå“ regeringer fører „rød“ politik, eller om „røde“ regeringer fører „blå“ politik.

Dette kan umiddelbart tilskrives enten en stærk konsensustradition i dansk økonomisk politik, eller at der reelt kun er få frihedsgrader i den økonomiske politik i en lille og åben økonomi. Danmark er et konsensus-samfund. Det kan diskuteres, om en sådan konsensus er en forudsætning for opbygningen af et velfærdssamfund af den nordiske type², eller om velfærdssamfundet via forskellige former for institutioner og politikker i sig selv forstærker en sådan konsensus. Under alle omstændigheder er det en kendsgerning, at store omlægninger i den økonomiske politik (velfærdsforlig, skattereformer osv.) som hovedregel er baseret på brede politiske forlig. Brede politiske forlig er et værn mod en zig-zag kurs med risiko for tilbagerulning af reformer og politikændringer efter et valg. Dermed skabes der sikkerhed og troværdighed omkring den økonomiske politik, hvilket i sig selv kan være befordrende. Desuden afspejler dette tilstedeværelsen af en „politisk kapital“, der sikrer, at reformer som hovedregel gennemføres i tide, og dermed undgås kaotiske politiske forløb, som både skaber usikkerhed og er med til at gøre tilpasningsproblemerne større. Det er således næppe nogen tilfældighed, at de nordiske lande typisk er blandt foregangslandene mht. at få gennemført økonomisk politiske reformer.

Konsensustraditionen betyder også, at der inden for et relativt bredt partipolitisk spektrum er beskedne forskelle i opfattelser af den økonomiske politik, samt at pla-

ceringen af synspunkter langs en traditionel højre-venstre akse kan være vanskelig. Dette illustreres af, at det er svært at forklare forskellene i synspunkterne i den danske debat for udenlandske observatører. Hvorfor kritiserer venstrefløjen en liberal-konservativ regering for i 00erne at have overskredet målet for offentlig udgiftsvækst? Eller hvordan kan det forklares, at en af de afgørende forskelle i den økonomiske politik er knyttet til, hvorvidt den årlige realvækst for offentligt forbrug frem til 2020 skal være 0 % eller 0,8 %?

I en international sammenhæng fremstår de nordiske lande og deres evne til at forene økonomisk velstand med lighedsmål og et veludbygget velfærdssamfund som eksempler til efterfølgelse. En bevarelse eller videreførelse af den danske velfærdsmodel kan fra en intern optik fremstå som en konservativ og visionsløs strategi, mens den fra en ydre optik fremstår som relativt progressiv.

Danmark er en såkaldt lille og åben økonomi, der er stærkt afhængig af international handel og dermed den økonomiske udvikling i omverdenen. Dette grundvilkår er ikke nyt og har altid ligget til grund for den økonomiske politik. Processer sammenfattet under overskriften globalisering har i en årrække været med til at styrke dette, men har ikke afgørende skabt en ny situation. Det centrale hensyn har været at indgå som en del af den internationale økonomi og at sikre en international konkurrencedygtig økonomi. Konkurrencedygtighed forstås her som evnen til at kunne konkurrere med andre lande på en måde, der understøtter en høj levestandard, dvs. høj produktivitet forstået som værdiskabelse som grundlag for at kunne klare sig i den internationale konkurrence³.

De ydre økonomiske forhold påvirker mulighederne i Danmark og afgrænser også nogle handlefriheder i den økonomiske politik. Nogle af disse er selvvalgte, f.eks. frihandelsaftaler og tættere integration via f.eks. EU-medlemskab. Andre er indirekte og skabt af markeds kræfterne. En for høj beskatning i Danmark kan forårsage flytning af produktion til udlandet og på den måde skabe et tilpasningsproblem i skattesystemet. Disse tilpasninger er dog alle relativt små set i det store billede af mulighederne for at opretholde et velfærdssamfund af den nordiske type⁴, da finansieringsgrundlaget hovedsageligt består af den direkte og indirekte beskatning af arbejdsindkomster⁵, jf. Andersen og Sørensen (2012). De nordiske lande er små og åbne økonomier med veludbyggede velfærdssamfund. Der er ikke som følge af globaliseringen sket en konvergens til en minimalistisk velfærdsstat, og der er intet i udviklingen, der afgørende begrænser frihedsgraderne i forhold til indretningen af velfærdssamfundet.

I den danske økonomisk-politiske diskurs er det en central præmis, at det danske velfærdssamfund skal be-

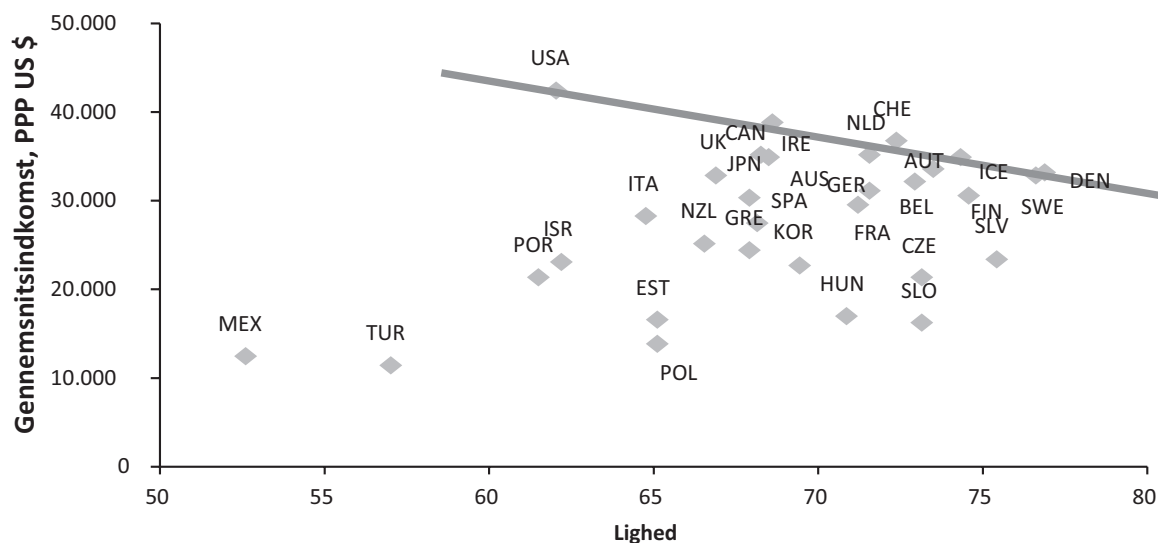
bares. Men hvorledes skal dette defineres? Velfærdssamfundet kan defineres ud fra grundlæggende målsætninger som lige adgang for alle til i) centrale velfærdstjenester (uddannelse, sundhed, pleje m.m.) af tidssvarende kvalitet, ii) et socialt sikkerhedsnet, der giver økonomisk sikkerhed i forhold til mulige sociale hændelser igennem livet, iii) kollektiv finansiering af velfærdsordninger via beskatning, og iv) aktiv tilgang til at forbedre mulighederne for at den enkelte kan være selvforsørgende til en rimelig løn, herunder bekæmpelse af relativ fattigdom og en aktiv tilgang til løsning af sociale problemer.

Velfærdssamfundet kan også defineres meget konkret i forhold til specifikke ordninger og tilbud, herunder tildelingskriterier, beløbsgrænser og satser. I den offentlige debat er der en tendens til en status quo-bias, hvor velfærdssamfundet tolkes ud fra den specifikke definition og opfattes som fastlagt en gang for alle en gang i fortiden. Ifølge denne tolkning bliver alle reduktioner af beløb eller satser eller mere restriktive tildelingsvilkår opfattet som en forringelse eller nedskæring af velfærdssamfundet. Men er det et iboende krav til velfærdssamfundet, at alle ordninger kun kan bevæge sig i en retning med højere ydelser og lempeligere tildelingskriterier? Hvis satser kan være for lave og kriterier for restriktive, så må der logisk også være den mulighed, at de kan være for høje eller for lempelige. Disse betragtninger er af betydning, fordi samfundsforhold og betingelser løbende ændrer sig. Det der var hensigtsmæssigt på et tidspunkt, er det ikke nødvendigvis under nye omstændigheder. Pointen er, at politikændringer i en bestemt retning, f.eks. en reduktion af en beløbssats eller opstramning af et tildelingskriterium, ikke nødvendigvis er ensbetydende med ændrede politiske præferencer, men kan være fremkaldt af en ændret situation. De ændrede vilkår kan være demografien, ændrede internationale konkurrencevilkår, stigende lønspredning i arbejdsmarkedet osv. Såfremt vilkårene har ændret sig, er en tilpasning en nødvendighed, og en ligestilling af ændringer med en bestemt ideologisk opfattelse af velfærdssamfundet er en upræcis definition.

Disse betragtninger er særlig relevante, fordi vi har et „modnet“ velfærdssamfund sammenfattet ved, at den offentlige sektor forvalter ca. 50 % af de samlede økonomiske ressourcer tilvejebragt igennem året. Det er nemmere at opbygge et velfærdssamfund end at administrere et modnet system. I et modnet system er der et skarpere prioriteringsbehov, hvor udvidelser på et område må modsvares af besparelser eller opstramninger på et andet.

Denne artikel ser nærmere på de ideologiske spor i dansk økonomisk politik, i reformer af velfærdssamfundet de seneste 10-20 år samt i håndteringen af finanskrisen. En sådan diskussion forudsætter et internationalt perspektiv. Der indledes i afsnit 2 med en perspektivering

Figur 1: Efficiens og lighed – OECD-lande



Note: Gennemsnitsindkomst er opgjort som BNP per capita i købekraftskorrigeret (PPP) US \$. Lighed er defineret som 100 minus GINI-koefficienten opgjort for ækvivalerede disponible indkomster. Data er for 2005.

Kilde: Beregninger på basis af data fra www.oecdilibrary.org

af den danske velfærdsmodel i et komparativt perspektiv. Et væsentligt punkt på reformdagsordenen har været at sikre det finansielle grundlag for modellen (finanspolitisk holdbarhed) i forhold til særligt de demografiske forandringer, og i afsnit 3 argumenteres der for, at konsensusreformer i stort omfang har fremtidssikret velfærdsmodellen. Et centralt omdrejningspunkt i økonomiske planer og reformer i de senere år har været at styrke arbejdsudbud og beskæftigelse. I afsnit 4 diskuteres det, i hvilket omfang dette fokus afspejler et bestemt ideologisk skifte i forhold til velfærdssamfundets indretning. Spørgsmålet om krisepolitik og mulighederne for at afbøde krisens effekter diskuteres i afsnit 5, mens afsnit 6 diskuterer ideologiske sporskift i den økonomiske politik. Artiklen indeholder ikke en minutøs gennemgang af regeringens forslag sammenholdt med planer i S-SF-planen og i regeringsgrundlaget og dermed heller ikke en diskussion om løftebrud etc. Fokus er på de overordnede linjer i den økonomiske politik og spørgsmålet om disse er fastlagt af nødvendighed, konsensus eller ideologi.

II. Den danske velfærdsmodel

En præcis definition af den danske velfærdsmodel er vanskelig at give, men den efterfølgende diskussion nødvendiggør en stillingtagen til nogle centrale definerende elementer. Det følgende er selvsagt ikke en udtømmende definition eller karakteristik.

Standardtilgangen til at diskutere velfærdssamfund i den økonomiske litteratur er spørgsmålet om efficiens i forhold til lighed, jf. Andersen (2012). Med efficiens forstås markedsmekanismens funktionsmåde⁶, mens lighed knytter sig til fordelingen af markedsresultaterne (indkomst eller forbrug). Selvom markedsresultatet er efficient⁷, er det ikke nødvendigvis politisk rimeligt, og der kan derfor være et politisk ønske om at omfordele. Omfordelingen sker via overførsler og beskatning, og begge forvrider de økonomiske incitament, hvilket mindsker markedsmekanismens efficiens. Prisen for omfordeling og mere lighed er derfor en mindre efficient fungerende markedsøkonomi. Der er et trade-off mellem efficiens og lighed, og afhængig af politisk ideologi kan man placere sig forskelligt på dette trade-off. Endvidere kan økonomisk politisk intervention være begrundet i markedsfejl af forskellige former⁸.

Det er selvsagt forbundet med store data- og tolkningsmæssige problemer præcist at måle efficiens og graden af omfordeling. Simple mål herfor er anvendt nedenfor i en sammenligning af OECD-lande. Efficiens er målt ved gennemsnitsindkomsten og lighed ved mål for ligheden i disponible indkomster og dermed forbrugsmuligheder.

Det fremgår af figur 1, at der er ganske stor spredning på tværs af landene. I figuren er indtegnet en „best practice“-kurve (stiplet linje), der viser højeste gennem-

snitsindkomst for et givet niveau af lighed, eller mest mulig lighed for en given gennemsnitsindkomst. Til venstre på denne „best practice“-kurve befinder USA sig med en høj gennemsnitsindkomst og en relativ ulige indkomstfordeling. I det nordøstre hjørne befinder de nordiske lande sig med en relativ høj indkomst og en relativ lige indkomstfordeling. Kurven viser et trade-off – der er en højere indkomst i USA end i de nordiske lande, der til gengæld har en mere lige indkomstfordeling. I de nordiske lande er skattetrykket omkring 50 % af BNP, mens det i USA er cirka det halve. Om der er et stejlt eller fladt trade-off beror på en tolkning. Det meste interessante er, at de nordiske lande har formået at forene en høj levestandard (blandt de højeste i OECD) med en relativt lige indkomstfordeling og et veludbygget velfærdssamfund og dermed også et højt skattetryk. Det bør også nævnes, at de nordiske lande målt på udenrigshandel er mere åbne og dermed globaliserede end USA.

Ovenstående er stærkt stiliseret, men indrammer centrale forhold ved den danske (nordiske) velfærdsmode. I et fremadrettet perspektiv er den økonomisk politiske udfordring, om denne position kan fastholdes. Dette involverer politiske eller ideologiske valg. Man kan legitimt have som mål, at Danmark skal bevæge sig af „best practice“-kurven mod vest og dermed opnå højere gennemsnitsindkomster på bekostning af mindre lighed i fordelingen af indkomsterne. Set i forhold til andre lande skiller de nordiske lande sig ud ved både at være på eller tæt på „best practice frontier“ og ved at have indrettet et velfærdssamfund, der forener høj materiel levestandard med en relativt lige fordeling af de økonomiske muligheder. I det perspektiv er en fastholdelse af den „nordiske position“ både en ambitiøs og progressiv strategi.

I tolkningen af den danske/nordiske velfærdsmode er det vigtigt at notere, at modellen ikke er „politics against markets“. Den nordiske mode er en blandingsmode („den tredje vej“) med en stor offentlig sektor, men også en meget liberal privat sektor – blandt de mest liberale i OECD, jf. Andersen mfl. (2007). Det er således en væsentlig del af modellen at sikre en velfungerende privat sektor, som er konkurrencedygtig i forhold til omverdenen og dermed kan danne grundlaget for velstand og beskæftigelse (og dermed også indirekte finansieringsgrundlaget for den offentlige sektor).

I diskussioner om indkomstfordelingen betones progressive elementer i skattesystemet og det sociale sikkerhedsnet ofte. Selvom disse elementer er vigtige dele af den nordiske velfærdsmode, så overser denne diskussion, at grundlaget for den lige indkomstfordeling i de nordiske lande er skabt i arbejdsmarkedet. De nordiske lande skiller sig ud ved ikke alene at have en lav ulighed i disponible indkomster, men også i markedsindkomster. Dette er

opnået samtidig med, at beskæftigelsesfrekvenserne for de nordiske lande er blandt de højeste blandt OECD-lande. Uddannelse spiller en helt afgørende rolle for, at det har været muligt at forene et højt beskæftigelsesniveau med en relativt lige fordeling af markedsindkomster. Med et højt og relativt ligeligt fordelt uddannelsesniveau er det muligt at forene de to hensyn. Uddannelse kan således karakteriseres som aktiv fordelingspolitik, der sikrer grundlaget for en mere lige fordeling af beskæftigelse og indkomst. Det sociale sikkerhedsnet er en passiv fordelingspolitik, der forsøger at reparere på problemer og urimeligheder skabt af markedsindkomsterne. En aktiv fordelingspolitik er på sigt en mere perspektivfuld politik end en passiv fordelingspolitik.

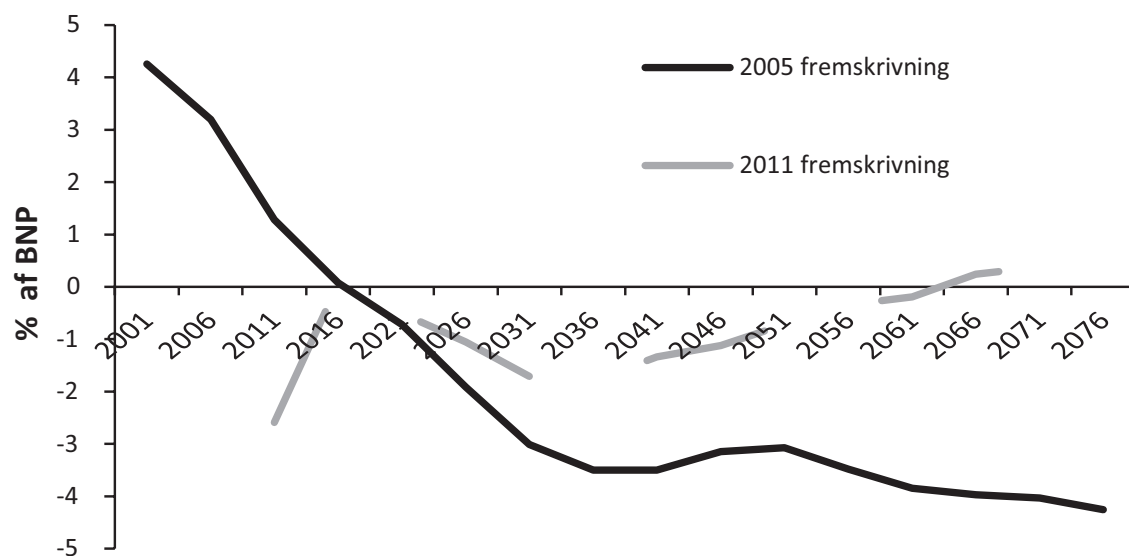
For de nordiske lande er det en central målsætning at sikre en høj beskæftigelse og en lige indkomstfordeling. Særligt er det vigtigt, at såkaldte „working poor“ ikke accepteres. Målet er ikke at „sikre alle et job uanset lønnen“, men derimod „et job med anstændig løn for alle“. Dette afspejler sig blandt andet ved niveauet for de sociale ydelser og mindstelønninger forhandlet af arbejdsmarkedets parter. Det er en konsekvens heraf, at kvalifikationskravene for at få et job er tilsvarende høje – „man skal være lønnen værd“. Uden et højt kvalifikationsniveau vil det ikke være muligt at forene de fordelingspolitiske ambitioner med et højt beskæftigelsesniveau. Endelig bør det bemærkes, at det sociale sikkerhedsnet har en række betingelser, der typisk har et arbejdsmarkedssigte (jobsøgning, deltagelse i aktivering osv.). Det sociale sikkerhedsnet er således ikke passivt i den forstand, at adgang til de sociale ydelser er „betingelsesløs“. Det sociale sikkerhedsnet er ikke en borgerlønsmode, men har et aktivt sigte knyttet til beskæftigelsesfokuseringen af den nordiske mode, jf. nedenfor.

III. Økonomiske planer og finanspolitisk holdbarhed

Et centralt tema i den økonomiske politik i en årrække har været velfærdssamfundets finansielle grundlag. Det konkrete udgangspunkt har været de demografiske forandringer og deres implikationer for de offentlige finanser. En stigende ældrekvote forårsaget både af et fald i fertiliteten (baby-boom-effekten) og en markant stigning i levetiden udfordrer velfærdssamfundets finansielle bæredygtighed – udgifterne vil systematisk overstige indtægterne. Indretningen af velfærdssamfundet er ikke økonomisk holdbar (Velfærdskommissionen 2005).

I den offentlige debat har der været stor fokus på pensioner, og dette er selvklart en af udfordringerne knyttet til demografiske forandringer. Imidlertid er træk på velfærdsservice (sundhed og pleje) en lige så stor udfordring. Dels vil den ændrede alderssammensætning betyde et

Figur 2: Fremskrivning af den primære budgetsaldo (% af BNP) 2005 og 2011



Note: 2005: Grundforløb fra Velfærdskommissionen. Befolkningsudvikling, velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier, teknisk analyserapport. 2011: Grundforløb i DØR E2011. Bemærk at figuren viser den primære saldo. Den samlede budgetsaldo afgiver væsentligt herfra, da systematiske underskud afsætter sig i stigende gæld og dermed renteudgifter.

Kilde: Velfærdskommissionen (2005) og Økonomisk Råd (2011).

øget træk, og dels er der løbende nye krav og behov for at sikre, at den velfærdsservice, der tilbydes, er af tidsvarende kvalitet. Det er netop en præmis for de nordiske velfærdsmønstre, at det offentlige tilbud ikke skal være en andenrangsløsning, men opfylde kravene for de fleste. Det er således væsentligt at notere, at økonomiske politiske planer og initiativer, jf. afsnittet nedenfor, alene adresserer den demografiske udfordring, og der fremadrettet vil være en stor udfordring i at udvikle og finansiere velfærdsservice på et tidssvarende niveau.

De store økonomiske planer sammenfattet i 2010-, 2015- og 2020-planerne har som deres centrale omdrejningspunkt at sikre finanspolitisk holdbarhed. Herudover indeholder de mange andre hensyn og prioriteringer for den økonomiske politik generelt og den offentlige sektor mere specifikt.

Den overvejende del af diskussionen om demografi og velfærdssamfund har anlagt et nedskæringsperspektiv. Udgangspunktet for demografiproblemet er imidlertid det grundlæggende fremskridt, at danskerne lever længere, og for langt de fleste er der tale om flere sunde leveår. Med andre ord klare velfærdsfremskridt. Længere levetid stiller krav til forsørgelse i den længere levetid. Et væsentligt element i velfærdssamfundet er den sociale kontrakt mellem generationer, og den udfordres af demografien. Hvem skal bære den økonomiske byrde af den ændrede demografi? Denne balance kan genskabes på flere må-

der, og med velfærdsforliget og tilbagetrækningsreformen kommer den væsentligste del af tilpasningen til at ske via senere tilbagetrækning i takt med, at levealderen stiger. Demografien er ikke en trussel for velfærdssamfundet i den forstand, at mulighederne for at opretholde et velfærdssamfund af den nordiske type udfordres, men det kræver tilpasning af velfærdssamfundets sociale kontrakt. At tolke en sådan tilpasning som en forringelse eller afmontering af velfærdssamfundet beror på en særligt restriktiv definition.

Udviklingen i vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed har ændret sig markant over årene både som følge af ikke mindst revisioner af de demografiske prognoser (der er gået i retning af at øge stigningen i den demografiske forsørgerbyrde) og i takt med reformer for at løse problemet (primært Velfærdsforliget fra 2006 og Tilbagetrækningsreformen 2011). Figur 2 viser vurderingen af profilen for de offentlige finanser i midt 00'erne og en nylig vurdering der inkluderer reformeffekterne. Det fremgår af figur 2, at de gennemførte reformer bidrager til en markant anderledes profil for de offentlige finanser og dermed til sikring af finanspolitisk holdbarhed. Det bør dog indskydes, at selvom der teknisk set er holdbarhed, så er profilen for de offentlige finanser med en lang periode med systematiske underskud problematisk, og der tilbagestår således nogle problemer (også selvom der sikres balance på de offentlige finanser i 2020, jf. 2020-planen).

Trods dette må det bemærkes, at Danmark er et af de EU-lande, der er længst med at sikre finanspolitisk holdbarhed (kun overgået af Sverige).

Velfærdssamfundet står således over for en stor udfordring, som stiller krav om en stram styring af den offentlige sektor, men som også stiller store krav til fornyelse og effektiviseringer. Dette afspejler sig allerede i initiativer som budgetloven og diskussioner om forskellige dele af den offentlige sektors muligheder for at tilvejebringe bedre resultater uden tildeling af flere ressourcer (f.eks. folkeskoleområdet).

I den økonomisk-politiske debat har der været en tendens til, at venstrefløjen har opfattet diskussioner om finanspolitisk holdbarhed og især behovet for en tættere styring af de offentlige finanser som et udtryk for et politisk ønske om at fremstille velfærdssamfundet som „dyrt“ og ikke til at finansiere og dermed som en indirekte dagsorden for nedskæringer i velfærdsordninger.

Det er ikke klart, hvorfor en bestemt politisk fløj skulle have et ideologisk patent på økonomisk ansvarlighed. Det er heller ikke klart, at velfærdssamfundet er opbygget på grundlag af en løs styring af de offentlige finanser (igennem 1960'erne og frem til oliekrisen i midten af 1970'erne var der budgetbalance eller overskud, og den offentlige gæld var for alle praktiske formål nul inden oliekrisen). Endelig er det heller ikke oplagt, at synspunktet om, at en „ansvarlig økonomisk politik“ er skadelig for velfærdsordninger, men står for en empirisk efterprøvning, se Andersen (2013). Perioder med systematiske offentlige budgetunderskud og stigende gæld er typisk forbundet med kriseløsninger, der leder til nedskæringer. Det var f.eks. tilfældet i Danmark, da vi var tæt på „afgrunden“ i starten af 1980'erne, og da svensk økonomi var i en dyb krise i starten af 1990'erne. Den aktuelle krise understreger også dette. Lande, der ikke har styr på de offentlige finanser, har ikke alene været afskåret fra at føre en mere aktiv økonomisk politik, men har også i mange tilfælde været nødsaget til at gennemføre „sparepakker“. Disse tiltag har en tendens til at berøre centrale velfærdsområder og dermed den sociale balance. Erfaringer viser, at det er meget svært at rette op på de offentlige finanser på kort sigt, uden at det går ud over centrale velfærdsområder. Implikationen af dette er, at krisepakkerne forstærker de sociale ubalancer, som den økonomiske krise er årsag til. OECD (2011) har for nylig beregnet, at de samlede planlagte opstramninger for perioden 2011-13 i gennemsnit er på 2,1 % af bruttonationalproduktet (BNP), jf. figur 3. Omkring 2/3 af disse opstramninger sker ved besparelser og nedskæringer og 1/3 ved skattestigninger. Nedskæringerne rammer sociale ydelser, offentlig beskæftigelse og løn, og dermed centrale velfærdsområder.

Situationen i mange OECD-lande viser konsekvenserne af store ubalancer på de offentlige finanser. Dette har stillet krav om omfattende opstramninger. Hovedårsagen hertil er ikke primært finanskrisen, men at man inden krisen forsøgte både at få konsolideret de offentlige finanser og at planlægge eller gennemføre reformer for at håndtere foranstående demografiske forandringer. En „slap“ finanspolitik har bragt mange lande i en sårbar situation, som finanskrisen har forstærket. Det har fremtvunget hastige og voldsomme ændringer i den økonomiske politik med nedskæringer i velfærdsordninger til følge, jf. Andersen (2013).

De empiriske erfaringer viser, at med stærke præferencer for at bevare velfærdssamfundet er det særligt vigtigt at bekymre sig om den underliggende finanspolitiske holdbarhed og dermed ansvarlighed i den økonomiske politik. Det skaber samtidig et råderum for at håndtere kriser, jf. afsnittet nedenfor. Dette er selvsagt ikke ensbetydende med, at alle former for restriktioner på de offentlige finanser er hensigtsmæssige, og der er en reel diskussion om, i hvilket omfang f.eks. finanspagtens regler er for rigide og gør det for vanskeligt at føre en aktiv konjunkturpolitik i en række europæiske lande. Det skal dog bemærkes, at restriktionerne alene er knyttet til budgetsalden, og dermed ikke lægger nogen begrænsninger på landenes muligheder for selv at tilrettelægge størrelsen af velfærdssamfundet. Begrænsningen er alene, at man ikke systematisk kan finansiere velfærdssamfundet med gæld. Dette har også været hovedprincippet i dansk økonomisk politik i en årrække.

IV. Beskæftigelse og arbejdsudbud

Et centralt omdrejningspunkt i den økonomiske politik de sidste 15-20 år har været arbejdsudbud og beskæftigelse. Målsætninger og reformkrav formuleres ofte som krav til ændringer i arbejdsudbud og beskæftigelse, som også nævnt ovenfor.

Baggrunden herfor er, at den nordiske velfærdsmodel forudsætter et højt beskæftigelsesniveau, dvs. at en tilstrækkelig stor andel af befolkningen er i beskæftigelse. Årsagen er, at det sociale sikkerhedsnet som hovedregel sikrer alle uden arbejde en eller anden form for overførselsindkomst, og samtidig finansieres velfærdssamfundet hovedsageligt på grundlag af beskatningen af arbejdsindkomster (direkte og indirekte beskatning, jf. indledningen). Samtidig er den offentlige sektor selv en stor arbejdsgiver, der har brug for arbejdskraft for at kunne stille velfærdsservice til rådighed for befolkningen.

Et fald i beskæftigelsen vil således for velfærdssamfundet føre til større udgifter og mindre indtægter, og omvendt. Denne følsomhed er meget stor i de nordiske lande, netop fordi velfærdssystemerne er veludbyggede

(omfang og niveau). Når en person går fra at være i beskæftigelse til at modtage dagpenge, vil det umiddelbart påvirke de offentlige finanser med ca. kr. 250.000 på årsbasis. Årsagen er den dobbelte effekt af øgede udgifter til dagpenge og færre skatteindtægter. En ændring i beskæftigelsen på 10.000 personer vil således have en årlig effekt på de offentlige finanser på ca. 2,5 mia. kr. Denne store beskæftigelsesfølsomhed viser sig over konjunkturerne, hvor stigninger i beskæftigelsen under gode konjunkturer forbedrer de offentlige finanser markant, og omvendt under dårlige konjunkturer. Men denne beskæftigelsesafhængighed er samtidig af stor betydning over tid, da et permanent fald i beskæftigelsen vil have drastiske konsekvenser for velfærdsmodellens økonomiske bærekraft. Kort sagt forudsætter den nordiske velfærdsmodel en høj beskæftigelsesfrekvens. Det er således ikke nogen tilfældighed, at de nordiske lande skiller sig ud ved at have en høj beskæftigelsesfrekvens – både for mænd og især for kvinder.

Fremadrettet er målet at opretholde udgiftsambitionerne forstået som et veludbygget velfærdssamfund med et fintmasket socialt sikkerhedsnet og et tidssvarende tilbud af velfærdstjenester. Finansielle udfordringer for velfærdssamfundet kan i princippet løses via i) skatte-stigninger, ii) besparelser eller iii) øget arbejdsudbud og beskæftigelse. Det følger, at et bredt kompromis – konsensusvejen – nemmest kan realiseres ved at forfølge den „tredje vej“. Skattestigninger er ikke acceptable for højrefløjen og besparelser ikke for venstrefløjen, og derfor bliver det nemmest at finde kompromisløsninger ved at gå ad den tredje vej. Dette er sket med velfærdsforliget og tilbagetrækningsreformen. Men også f.eks. skatteaftalen og bestræbelser på at få unge til at påbegynde uddannelser og færdiggøre dem til normeret tid har haft dette sigte.

Et aktivt fokus på arbejdsudbud og beskæftigelse har været en central bestanddel af den økonomiske politik siden arbejdsmarkedsreformerne gennemført af Nyrup-regeringer gennem 1990'erne. De finansielle udfordringer knyttet til demografi har forstærket dette fokus.

I forhold til regeringens planer var der lagt op til at gå videre ad denne vej via tre-partforhandlinger. Målet var en forøgelse af arbejdstiden og dermed en forøgelse af arbejdsudbud og beskæftigelse. Som bekendt lykkedes denne strategi ikke, hvilket har den implikation, at nogle af de ønskede prioriteringer ikke umiddelbart kan realiseres, samtidig med at kravene til reformer på andre områder bliver større.

Hvis strategien med at øge arbejdsudbud og beskæftigelse ikke lykkes på sigt, vil det have fundamentale konsekvenser for finansieringen af et veludbygget velfærdssamfund. Det er svært at se, hvorledes dette problem i

givet fald skulle kunne løses uden meget store besparelser eller skattestigninger.

V. Krisepolitik og kickstart

En økonomisk krise med lav vækst og høj arbejdsløshed påkalder naturligt spørgsmålet, om man økonomisk-politisk kan gøre noget for at vende situationen. Hvad gør man, og kan der gøres mere?

Diskussionen om dette spørgsmål er af mange grunde uklar. For at sætte dette i perspektiv er det nødvendigt med lidt begrebsafklaring. Finanspolitikken (styringen af de offentlige udgifter og indtægter) har to komponenter, nemlig de automatiske budgeteffekter og den diskretionære politik. Den automatiske budgeteffekt henviser til den automatiske ændring, der sker i offentlige indtægter og udgifter i takt med ændringer i konjunkturerne. Øget vækst og lavere arbejdsløshed giver øgede skatteindtægter og lavere udgifter til bl.a. arbejdsløshedsdagpenge, og omvendt i en periode med lav vækst og højere arbejdsløshed. Dette sker automatisk i kraft af indretningen af skattesystemet og det sociale sikkerhedsnet. Styrken af denne automatiske budgeteffekt afhænger af, hvor veludbygget velfærdssamfundet er, og der er en klar sammenhæng mellem den automatiske budgeteffekt og størrelsen af den offentlige sektor, se f.eks. Andersen (2013). I den økonomiske litteratur kaldes den automatiske budgeteffekt ofte for de automatiske stabilisatorer, da det er empirisk velunderbygget, at de medvirker til at stabilisere den makro-økonomiske udvikling, se f.eks. van der Noord (2000). De automatiske stabilisatorer har den fordel, at de virker automatisk – deraf navnet – når konjunkturerne vender. De er ikke afhængige af indsamling og tolkning af data, eller af politiske beslutninger og deres effektivering.

Ved diskretionære politikændringer forstås konkrete politiske beslutninger om at ændre på indtægter (f.eks. skattereform) eller udgifter (f.eks. dagpengereform eller ophævelse af fattigdomsydelser). De diskretionære ændringer er mere synlige og påkalder sig derfor større opmærksomhed. Med diskretionære ændringer i den økonomiske politik kan politikerne også signalere ansvarlighed og handlekraft. De empiriske erfaringer med diskretionær politik som konjunkturstyring er imidlertid mindre gode, da det i praksis er svært at time effekterne af sådanne tiltag til konjunktursituationen (dagpengereformen er et eksempel herpå). Beslutninger og effektivering tager tid, og derfor er det svært at dosere sådanne tiltag i forhold til konjunktursituationen.

Nedenstående figur 3 viser en opgørelse af finanspolitiske tiltag – både de automatiske og de diskretionære – i OECD-lande over perioden 2009-13. Det fremgår af figuren, at en række lande – heriblandt Danmark – har haft stor finanspolitisk aktivitet via de automatiske

stabilisatorer og samtidig ført en ekspansiv diskretionær politik. En række lande – blandt andet sydeuropæiske lande – har haft en ekspansiv effekt fra de automatiske stabilisatorer, men har været tvunget til at føre en kontraktiv diskretionær politik. Vurderet på summen af både de automatiske stabilisatorer og den diskretionære politik er Danmark et af de OECD-lande, der har ført den mest ekspansive finanspolitik under finanskrisen. Dette står i modstrid til opfattelsen i den offentlige debat, der ofte overser de automatiske budgeteffekter og betydningen heraf. Lande, der har været i stand til at føre en ekspansiv diskretionær finanspolitik, har som udgangspunkt haft bedre styr på de offentlige finanser og dermed spillerum for en aktiv stabiliseringspolitik. Hertil kommer, at den økonomiske politik har medvirket til at skabe stor troværdighed omkring finanspolitikken, hvilket har haft stor betydning for rentedannelsen. Danmark har således under finanskrisen haft et markant rentefald, der i sig selv har været med til at understøtte mange husholdninger og haft en stabiliserende effekt på den samlede økonomi.

Kunne regeringen have gjort mere? Debatten synes at forudsætte, at en aktiv finanspolitik vil kunne bringe Danmark ud af den aktuelle krise. Mange af argumenterne i denne debat minder om debatten om den økonomiske politik fra midten af 1970'erne og frem til starten af 1980'erne. I denne periode blev der ført en meget aktiv politik, men det viste sig meget svært at finstyre den økonomiske udvikling via den økonomiske politik. Disse erfaringer synes ofte at blive overset i den offentlige debat om finanspolitik og kickstart. Det er også påfaldende, at mens der på den ene side argumenteres for, at finanskrisen afspejler en række problemer og ubalancer i den private sektor, så er der på den anden side en forventning om, at man økonomisk-politisk relativt nemt kan eliminere konsekvenserne heraf.

Et af de store debattemaer har været mulighederne for at initiere en kickstart af dansk økonomi, dvs. at man med et relativt beskedent men målrettet indgreb kan sætte gang i økonomien. Hvis det lykkes, vil man med andre ord nærmest trække økonomien op ved hårene. En sådan mulighed er selvsagt politisk attraktiv, og regeringen har også benyttet „kickstarts-retorikken“ aktivt. Det er imidlertid klart, at de gennemførte initiativer ikke har kunnet udløse en sådan kickstart-effekt. Argumentationen har af denne årsag haft en boomerang-effekt.

At føre en aktiv stabiliseringspolitik kræver en politisk vilje til at opfylde et symmetrikrav. Hvis man vil lempe i dårlige tider, skal man være tilsvarende villig til at stramme op i gode tider. En sådan symmetri er ikke altid til stede i den politiske diskussion og heller ikke i den faktiske økonomiske politik, jf. at Fogh-regeringen

tilsidesatte flere opfordringer til at stramme finanspolitikken i de gode år inden finanskrisen.

Symmetrikravet sætter også grænser for, hvilke finanspolitiske instrumenter, der er hensigtsmæssige. En meget stor del af det offentlige forbrug vedrører centrale velfærdsopgaver som undervisning, hospitalsvæsen, pleje osv., og det er af velfærdsmæssige grunde ikke hensigtsmæssigt at variere disse med konjunkturerne. Derfor er det reelt vanskeligt at bruge udgiftssiden som del af en aktiv stabiliseringspolitik. Dog er offentlige investeringer velegnede som konjunkturinstrument, da en fremrykning af sådanne aktiviteter i perioder med lav aktivitet er samfundsmæssig hensigtsmæssig. Der er imidlertid grænser for, hvor stort et omfang af investeringer, der kan fremrykkes på kort sigt.

Finanspolitikken kan også forsøge at påvirke den private efterspørgsel (husholdningernes forbrug eller virksomhedernes investeringer) via f.eks. skatteinstrumenter. Dette er også sket via en skattereform samt frigørelse af SP-midler og efterlønsbidrag. Erfaringen har vist, at i en periode med krise og usikkerhed er det svært at „skubbe“ forbruget i gang, og dette understreger den aktive stabiliseringspolitikens begrænsninger.

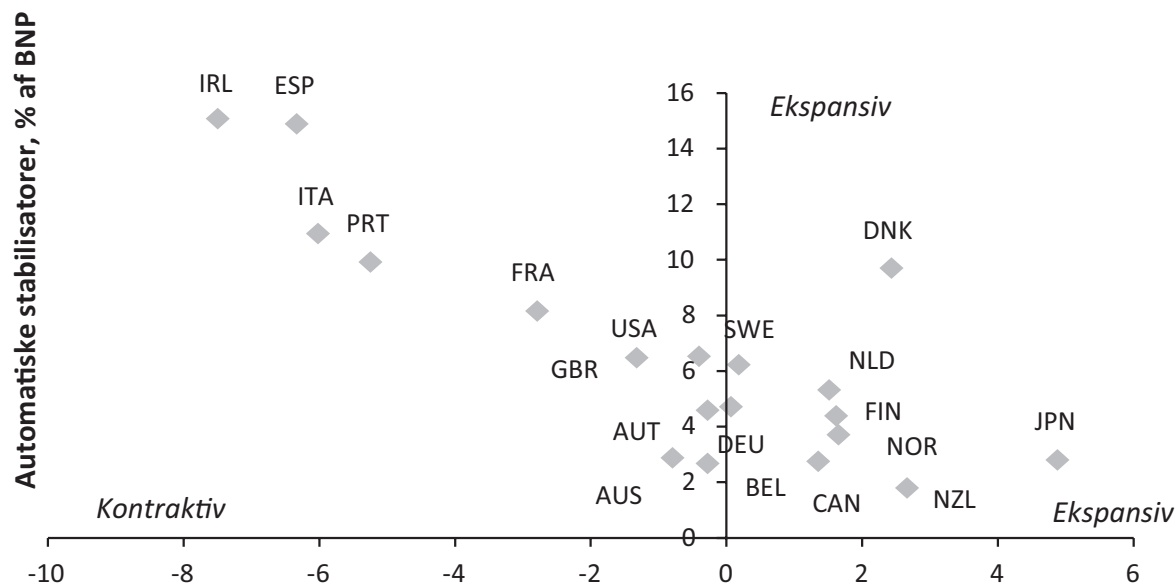
VI. Ideologiske spor i den økonomiske politik

Der er ovenfor argumenteret for et betydeligt konsensusselement i dansk økonomisk politik, der har gjort, at de ideologiske påvirkninger er sket inden for et relativt afgrænset felt. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke er sådanne påvirkninger, og at de potentielt over tid kan have store effekter. For den nuværende regering er der en række eksempler på dette, der både falder inden for den traditionelle ideologiske akse, men også nogle der bryder hermed.

Regeringen har afskaffet de såkaldte fattigdomsydelser, dvs. starthjælp/introduktionsydelse samt timeregler for at oppebære kontanthjælp m.m. Starthjælp implicerede en introduktion af et optjeningsprincip for adgang til det sociale system, og dermed et brud med de universelle principper. Opholdstidskrav er at sammenligne med karenperiode eller andre særlige vilkår kendt fra private forsikringsordninger. Beskæftigelseskrav som grundlag for rettigheder er reelt et optjeningsprincip. Afskaffelsen betyder således en tilbagevenden til mere universelle principper for adgang til de sociale ydelser i det sociale sikkerhedsnet. Samtidig har det betydning for andelen af personer, der lever i relativ fattigdom. Ændringen på dette område er således af stor principiel betydning, men har ikke påkaldt sig megen offentlig opmærksomhed.

I 2002 indførtes et skattefradrag for sundhedsforsikringerne, og dette er afskaffet per 2012. Skattefradraget kan anses som støtte til opbygningen af et parallelt

Figur 3: Aktiv finanspolitik og automatiske stabilisatorer under finanskrisen, 2009-13



Note: Diskretionære finanspolitiske ændringer er beregnet ud fra ændringer i den strukturelle budgetsaldo. Effekten af de automatiske stabilisatorer er fundet ved brug af OECDs vurdering af størrelsen af de automatiske stabilisatorer i de respektive lande og ændringer i output-gap i de pågældende lande.

Kilde: Beregninger på basis af data fra www.OECDilibrary.org

privat sundhedssystem (set i sammenhæng med refusionsordninger og ventetidsgaranti) og en potentiel forskelsbehandling af befolkningen i forhold til adgangen til sundhedsydelse. Der kan argumenteres for, at ordningen betyder, at alle via skatten bidrager til, at en del af befolkningen får en sundhedsforsikring og dermed bedre vilkår, samt at en udvikling af private sundhedsordninger på sigt vil kunne svække opbakningen til det offentlige sundhedssystem. Ændringerne på dette område har således også principiel betydning i forhold til indretningen af velfærdssamfundet.

På et centralt område har regeringen valgt ikke at følge, hvad der kunne anses for en oplagt mulighed givet det ideologiske ståsted, nemlig en opstramning af beskatningen af fast ejendom. Med skattestoppet fra 2001 er der sket en nominal fastfrysning af beskatningsgrundlaget for ejendomsværdiskatten, hvilket har reduceret den reelle beskatning betydeligt. Dette har været forbundet med tab af et betydeligt skatteprovenu og har medvirket til at destabilisere udviklingen på boligmarkedet i perioden før finanskrisen (se f.eks. Det Økonomiske Råd 2011 og Nationalbanken 2011). Denne form for beskatning kan bidrage med et betydeligt provenu, samtidig med at man understøtter en mere hensigtsmæssig ressourceanvendelse. En sådan politik vil også have store fordelingspolitiske implikationer i retning af en mere lige

indkomstfordeling. På den baggrund er det bemærkelsesværdigt, at denne politik er videreført, foreløbig til 2020, selvom der er sket en opblødning og ændring på andre områder oprindeligt omfattet af skattestoppet.

Det har i en årrække været praksis, at alle overførselsindkomster reguleres i forhold til lønudviklingen i den private sektor. Dette har medvirket til at sikre, at alle grupper – erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive – får del i velstandsstigninger og dermed til at sikre, at indkomstfordelingen ikke påvirkes af generelle velstandsstigninger. Som del af skatteaftalen fra 2012 er der aftalt en anden regulering i perioden 2016 til 2023, som i store træk svarer til udviklingen i priserne (dog med modgående kompensationer for folkepensionister). Den reale købekraft sikres således, men i det omfang lønningerne stiger mere end priserne (forskellen er normalt på ca. 1,5-2 % om året), vil overførslerne ikke stige i takt med den generelle velstandsudvikling. Dette vil på den ene side styrke incitamenterne til at være i beskæftigelse men samtidig kunne medvirke til større indkomstulighed. Denne samme problematik gør sig gældende i forhold til ændringer i arbejdsløshedsforsikringen.

VII. Sammenfatning

Er den økonomiske politik visionsløs og blottet for ideologiske spor? I den løbende debat synes det at være et

fremtrædende synspunkt, at svaret er bekræftende. I et komparativt perspektiv er dette mindre klart. Den økonomiske politik de sidste 20-25 år har sikret en videreførelse af velfærdssamfundet og vist, at det er muligt at forene hensynet til en velfungerende økonomi med et veludbygget velfærdssamfund og en relativt lige indkomstfordeling.

Reformer gennemført de senere år er i stort omfang fremtvunget på grund af nødvendighed, især da den eksisterende indretning af velfærdssamfundet ikke var finansielt holdbar pga. demografiske udviklinger. Et væsentligt reformsigte har været at fremtidssikre velfærdsmodellen.

I et komparativt perspektiv har de nordiske lande også været i stand til at komme bedre igennem krisen end de fleste lande, og de har haft frihedsgraderne til at føre en forholdsvis ekspansiv politik. Set fra et internationalt perspektiv er den økonomiske udvikling og den økonomiske politik således et modeleksempel for mulighederne for at forene hensynet til en velfungerende økonomi med social balance.

Referencer

- Andersen, TM, B Holmström, S Honkapohja, S Korkman, HT Söderström og J Vartiainen 2007, *The Nordic Model – Embracing Globalization and Sharing Risks*, ETLA, Helsinki.
- Andersen, TM 2012, *Collective Risk Sharing: The Social Safety Net and Employment*, Working Paper.
- Andersen, TM 2013, 'Velfærdssamfund og finanskriser', under udgivelse i *Tidsskrift for Velfærdsforskning*.
- Andersen, TM og A Sørensen 2012, 'Globalization, tax distortions and public sector retrenchment', *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 114, no. 2, pp. 409-39.
- Baldwin, P 1990, *The Politics of Social Solidarity – Class Bases of the European Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Det økonomiske Råd 2011, *Dansk Økonomi*, København.
- European Commission 2012, *Employment and Social Developments in Europe 2012*, Bruxelles.
- Nationalbanken, 2011, *Kvartalsoversigt 2011*, 1 kvartal, Del 2, København.
- OECD 2011, *Economic Outlook 90*, OECD Publishing, Paris.
- Velfærdskommissionen 2005, *Fremtidens velfærd – Vores valg*, Analyserapport, København.
- Van der Noord, P., 2000, *The Size and Role of Automatic Stabilizers in the 1990s and Beyond*, OECD Working Paper 230, Paris.

Den økonomiske politik er i stor udstrækning et resultat af en „konsensuspolitik“. Der er konsensus om de generelle rammer, og de fleste væsentlige reformer indgås med et bredt politisk flertal. Inden for disse rammer er der imidlertid også ideologiske spor. Den nuværende regering har reetableret et universelt grundlag for det sociale sikkerhedsnet via fjernelse af de såkaldte fattigdomsydelser. Ophør af fradrag for sundhedsforsikring kan også ses i et perspektiv af at understøtte brede løsninger omkring velfærdsservice for alle borgere. Den ændrede indekseringspraksis for de sociale ydelser og „fredningen“ af ejendomsværdibeskatningen er derimod mere overraskende set i forhold til regeringens ideologiske udgangspunkt.

Økonomisk politik og reformer de senere år indeholder således et stort element af nødvendighed og konsensuspolitik. Centrale elementer i velfærdssamfundet er bibeholdt, og derfor fremstår den danske velfærdsmodel stadig i komparativt perspektiv som en måde at kombinere en velfungerende økonomi med en relativt lige indkomstfordeling og et veludbygget velfærdssamfund.

Noter

1. Fastkurspolitikken siden 1982 er et af de centrale omdrejningspunkter for den økonomiske politik, og denne politik har meget bred politisk opslutning.
2. Baldwin (1980) betoner betydningen af et bredt kompromis mellem landbrug og arbejdere som grundlaget for dannelsen af et velfærdssamfund baseret på universelle principper og finansieret via generel beskatning.
3. Et snævret økonomisk mål er enhedslønomskostningerne, dvs. lønninger set i forhold til produktiviteten forstået som værdiskabelse per tidsenhed. Allerede dette simple mål viser, at konkurrenceevne er et relativt begreb, og konkurrenceevne kan sikres ved lavere lønninger for given produktivitet eller højere produktivitet for givne lønninger.
4. Indvandring er en særlig og potentielt mere vigtig udfordring, der ikke tages op her.
5. Det vil sige enten ved direkte beskatning ved erhvervelsen af indkomsten (indkomstbeskatning eller arbejdsmarkedsbidrag), eller beskatning ved forbrug af indkomsten (forbrugsafgifter/moms).
6. Den sædvanlige definition er Pareto-efficiens, dvs. at markedet opnår en situation, hvor der ikke er mulighed for at foreslå en Pareto-forbedrende allokering af ressourcerne. Med Pareto-efficiens forstås, at det ikke er muligt at stille nogle bedre uden samtidig at stille andre i en dårligere position. Er der ikke Pareto-efficiens, er der således nogle ikke-udnyttede muligheder for at stille nogle bedre.
7. Dette stiller i sig selv en række restriktive forudsætninger (fuldkommen konkurrence, perfekt information, fravær af eksternaliteter mm.).
8. Det betyder, at der i konkrete situationer kan være mulighed for at forbedre efficiens og lighed samtidig.