

Samfundsøkonomen

Juni 2006 nr 3

- Side 3 **Mere velfærd**
Redaktionelt forord. Ole Jess Olsen
- Side 4 **Velfærdskommissionens slutrapport**
Christen Sørensen
- Side 10 **Replik til Christen Sørensen**
Torben M. Andersen & Lars Haagen Pedersen
- Side 13 **Velfærdskommissionen på et neoklassisk vildspor**
Jesper Jespersen
- Side 18 **Replik til Jesper Jespersen**
Lars Haagen Pedersen & Poul Schou
- Side 21 **Velfærdsreformer og tilpasningsstrategi**
Torben M. Andersen & Lars Haagen Pedersen
- Side 27 **Mangel på uddannet arbejdskraft i fremtiden**
Frederik I. Pedersen & Martin Madsen
- Side 32 **Velfærd, arbejde og fritid**
Therkild Therkildsen
- Side 37 **Den porøse storby: sammenhænge i bylandskabet**
Sten Engeltoft, Høgni Kalsø Hansen & Lars Winther
- Side 43 **Euroen, arbejdsmarkedet og den offentlige sektors ekspansion**
Henrik Vinther
- Side 48 **Neokonomi – Bush's indenrigsøkonomiske politik**
Anders Lundkvist
- Side 54 **Anerkendelse er omdrejningspunktet**
Anmeldelse af Axel Honneth: Kamp om anerkendelse
Preben Etwil

Samfundsøkonomen

Juni 2006 nr. 3

Redaktion

Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen
(ansvarshavende), Roskilde Universitetscenter

Lektor, mag.scient.soc. Peter Abrahamson,
Københavns Universitet

Lektor, cand.polit. Nils Enrum,
Danmarks Forvaltningshøjskole

Projektleder, cand.scient. adm. Anders Hede,
Mandag Morgen

Lektor, lic.scient.pol. Lotte Jensen,
Københavns Universitet

Professor, dr. polit. Niels Kærgård,
Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

Forskningschef, cand.polit. Niels Ploug,
Socialforskningsinstituttet

Professor, cand.polit. Steen Thomsen,
Copenhagen Business School

Cand.oecon. Anita Vium,
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Abonnement

Medlemmer af DJØF: 140 kr. inkl. moms pr. år
Studerende: 60 kr. inkl. moms pr. år
Virksomheder og ikke-medlemmer: 495 kr.
inkl. moms pr. år

Oplag 1.000 eksemplarer

Grafisk design [di'zain] grafisk design
Tryk Princo Paritas Kolding A/S

Samfundsøkonomen udgives af DJØF
– Danmarks Jurist- og Økonomforbund –
der er faglig organisation for jurister, økon-
omer og andre samfundsvidenskabelige kandi-
dater.

Artikler i Samfundsøkonomen offentliggøres
i trykt form og i elektronisk form på DJØF
Online. Samfundsøkonomen arbejder på at
indgå samarbejde med andre elektroniske
artikeldatabaser hvorigennem artiklen også
vil kunne søges.

ISSN 0108-3937

Manuskriptvejledning

1. Redaktionen modtager forslag til publice-
ring. Manuskripterne bedømmes af redak-
tøren og evt. redaktionspanelet.
Manuskripterne returneres normalt ikke.
Redaktionen påtager sig intet ansvar for
indsendte manuskripter.
2. Godkendte artikler skal indsendes på papir,
på diskette eller som elektronisk fil
pr. e-mail.
Disketter skal være 3,5", og der kan skrives
i programmer som Word Perfect, Word, o.l.
Dokumenter skrevet på MAC skal konver-
teres til PC.
Artiklen må højst være på 28.000 enheder
inkl. grafik og tabeller, således at en artikel
max. fylder 5 trykte sider.
3. Der vedlægges en kort sammenfatning
(max. 50 ord) til indledning samt for-
fatteroplysninger og et vellignende foto.
4. Noter – så få som muligt – nummereres
fortløbende i artiklen.

Litteraturoversigter anføres med forfatter-
navn, år og sidehenvisning (eks.: P. Olsen,
1980, s.10). I litteraturoversigten anføres
desuden forlag, udgivelsessted og -år, evt.
tidsskriftnavn, - nummer og årgang.
5. Forfatterne modtager et ombrudt aftryk af
artiklen til korrekturlæsning samt 15 fri-
eksemplarer af det nummer, hvori artiklen
er publiceret.
6. Offentliggjorte artikler honoreres.



Danmarks Jurist- og Økonomforbund
Gothersgade 133 . Postboks 2126
1015 København K
Tlf. 33 95 97 00 . Fax 33 95 99 99
djoef@djoef.dk . www.djoef.dk
Ekspeditionstid kl. 9.00-16.00

Mere velfærd

Redaktionelt forord af **Ole Jess Olsen**

Velfærdskommissionen og dens rapport fra december sidste år har udgjort et vigtigt indslag i det sidste års offentlige debat. Forløbet har været et lærestykke i de vidt forskellige rationaler, der gælder for politik og for det sagkyndige udredningsarbejde, der skal udgøre politikens grundlag. Først ville regeringen ikke melde ud om de planlagte reformer af velfærdspolitikken, før kommissionens rapport forelå. Det er i overensstemmelse med et rationelt ideal, der tilsiger, at det saglige grundlag skal være på plads, før politikken kan fastlægges. Det førte samtidig til stigende grader af mediehysteri omkring offentliggørelsen af kommissionens rapport, der dog hurtigt fusede ud, fordi regeringen få timer efter fremlæggelsen demonstrerede det politiske rationale ved at skyde rapporten ned som grundlag for de planlagte reformer.

Måske får *Samfundsøkonomen* i et kommende nummer mulighed for at bringe en grundig analyse af spillet mellem saglighed og politik og om velfærdskommissionens rolle. Indtil videre må vi nøjes med at analysere det teoretiske og metodiske grundlag for de sagkyndige analyser, der ligger til grund for velfærdsreformerne.

Christen Sørensen og *Jesper Jespersen* kritiserer en række forudsætninger for velfærdskommissionens analyse og sætter spørgsmålstegn ved mange af dens anbefalinger. Christen Sørensen diskuterer både den grundlæggende analyse af finanspolitikens holdbarhed og en række af kommissionens forslag om tilbagetrækningsalder, uddannelse og boligbeskatning, som han finder utilstrækkelige eller mangelfuldt begrundede. Jesper Jespersen skyder på den makroøkonomiske teori, der ligger til grund for velfærdskommissionens analyse. Ved kun at se på udbudssiden giver reformforslagene andre virkninger end hvis efterspørgselseffekter i større omfang var medtaget. Her røres ved en mere grundlæggende diskussion om fordele og ulemper ved neoklassisk overfor post-keynesiansk makroteori. Kritikken bliver imødegået af den nu nedlagte velfærdskommissions formand og sekretariatschef.

Tredje akt i slaget om fremtidens velfærd var fremlæggelsen af regeringens forslag til reformer i begyndelsen af april. Centrale ideer fra velfærdskommissionens rapport er her igen kommet til ære og værdighed. *Torben Andersen* og *Lars Haagen Pedersen* diskuterer regeringens forslag om en tilbagetrækningsreform, hvor de ser princippet om at regulere pensionsalderen med levetiden som et vigtigt bidrag til at løse de langsigtede finansieringsproblemer. Der er blot en risiko for, at ændringen er for lille og kommer for sent.

Velfærdsreformerne har mest haft fokus på, hvornår vi gamle må trække os tilbage fra arbejdsmarkedet. Ligeså vigtigt eller vigtigere er kvalifikationerne hos de, der skal afløse os. *Frederik Pedersen* og *Martin Madsen* undersøger forholdet mellem de kvalifikationer, der efterspørges på fremtidens arbejdsmarked, og de kompetencer, som arbejdskraften forventes at komme med. Disse ting skal passe sammen, hvis en opbremsning af den økonomiske udvikling skal undgås. Konklusionen er, at der vil blive mangel på faglærte og personer med videregående uddannelse, medens der vil være for mange ufaglærte og personer med kort uddannelse.

Den politiske debat om velfærdsreformer handler udelukkende om den offentlige sektor, dens ydelser og indkomstoverførsler og om finansieringsgrundlaget. Borgernes velfærd handler som bekendt om meget mere og kan skabes på mange forskellige måder, hvilket tydeligt fremgår, når velfærdsniveauet skal sammenlignes mellem flere lande. *Therkild Therkildsen* kaster sig ud i denne svære opgave og beregner en velfærdsfunktion for Danmark og Tyskland, der både indeholder privat og offentligt forbrug, værdien af fritidsaktiviteter samt et mål for lighed.

I både den økonomiske og i store dele af den politiske velfærdsdiskussion opfattes mennesket udelukkende som nyttemaksimerende. *Preben Etwil* anmelder den tyske sociolog Axel Honneths bog "Kamp om anerkendelse", der

argumenterer for en bredere menneskeopfattelse som nødvendig for den praktiske velfærdspolitik.

Et andet af forårets politiske hovedemner er gennemførelsen af strukturreformen. Den centrale motivering for reformen var at gøre kommunerne store nok til effektivt at kunne varetage en række offentlige opgaver. *Sten Engelstoft*, *Høgni Kalsø Hansen* og *Lars Winther* beskæftiger sig under overskriften, "den porøse storby - sammenhænge i bylandskabet", med et andet vigtigt aspekt, den ændrede rumlige sammenhæng, som i stigende omfang vil karakterisere fremtidens byer. Som eksempel gennemgår de det københavnske bylandskab.

Den offentlige sektors mulige udvikling bestemmes også af forholdet til udlandet. Under debatten op til folkeafstemningen om ØMU'en blev det ofte fremført, at Danmark ved en tilslutning ville blive pålagt begrænsninger i finanspolitikens udfoldelsesmuligheder. *Henrik Vinther* argumenterer, at det stik modsatte synes at være tilfældet, nemlig at udfoldelsesmulighederne bliver større. Den formidende mekanisme er arbejdsmarkedets organisering, hvor fagbevægelsens incitament til at forpligte sig over for den økonomiske politik vil blive mindre i lande med velorganiserede arbejdsmarkeder som det danske.

Bush-administrationen er blevet berømt og berygtet for meget, herunder for at ændre Clinton-administrationens økonomiske politik. Ved en kombination af skattelettelser og stigende offentlige udgifter har den vendt solide budgetoverskud til store underskud. *Anders Lundkvist* hævder, at dette ikke kun skyldes summen af enkeltbegivenheder som krigen i Irak og hensynet til bestemte særinteresser, men i høj grad er udtryk for en bevidst og sammenhængende politik, der har fået betegnelsen "neoeconomy" hæftet på sig. Det centrale er, at det skal kunne betale sig at eje.

Velfærdskommissionens slutrapport*

Velfærdskommissionens slutrapport er helt klart ufærdig både i form og indhold, og det finanspolitiske holdbarhedsproblem er overkomme- ligt. Dette bør dog ikke føre til, at debatten og initiativerne til at befæste det danske velfærdssamfund stoppes eller sættes på vågeblus.



■ **Christen Sørensen**

professor, Syddansk Universitet Odense

Indledning

Velfærdskommissionen har sat mange rekorder: 1) foretaget 1000-årige fremskrivninger, 2) skrevet en afsluttende rapport på næsten 1000 sider, 3) lavet omkring 1000 stave- og sætningsfejl i den endelige rapport, 4) anvendt nationalproduktet flere gange – endda kun til en enkelt udgiftspost: nemlig sundhedsudgifter – uden selv at opdage dette, jf. Sørensen (2006a) og 5) brugt 32 mill. kr.

De mange sider i den afsluttende rapport er garanti for, at det kun er meget få, der vil læse hele rapporten. De mange stave- og sætningsfejl kombineret med gentagelse på gentagelse, idet kapitlerne tilsyneladende heller ikke er blevet ordentligt samredigeret, formindsker eller fjerner givetvis også lysten til at læse hele rapporten, hvis der var intention herom. For tænk, hvis disse fejl er indikation for også det faglige indhold i rapporten. Det udbredte ukendskab til den endelige rapport vil uundgåeligt præge debatten, som det allerede er fremgået af artikler i dagspressen skrevet af såvel journalister som andre. Og det er en skam. For der er flere interessante kapitler blandt de 18, der udgør den endelige rapport. Specielt vil jeg fremhæve kapitel 8: "Modernisering af beskæftigelses- og integrationsindsatsen" og kapitel 9: "Tilpasning af fleksjobordningen". Men der er også nogle kapitler, der ikke burde være trykt i den foreliggende form, bl.a. kapitel 12: "Et frit og dereguleret boligmarked", jf. afsnittet "Boligbeskatning og boligsubsidier".

Formålet med det følgende er ikke at give en sammenfattende oversigt over Velfærdskommissionens endelige rapport eller de heri indeholdte forslag til politikændringer. Det er derimod formålet at diskutere, hvordan den endelige rapport forholder sig til Velfærdskommissionens tidligere udgivelser samt at reflektere over nogle af de særpræg, der karakteriserer den endelige rapport.

Tidshorisonten: før 1000 år, nu kun frem til 2040

I den endelige rapport er den 1000-årige tidshorisont definitivt lagt på hylden. For det første er der kun sporadiske og indirekte henvis-

Table 1.

Eksplicitte tidshorisonter i prognosefigurer og -tabeller i den endelige rapport

Periode	Antal prognosefigurer og -tabeller
Før 2038	12
2038-2040	46
2043-2077	3
2078-2081	38
2100	7
I alt	106

Kilde: Velfærdskommissionen (2005b).

ninger til de 1000-årige holdbarhedsberegninger, der var centrale i Velfærdskommissionens første rapport, og som især dominerede debatten i forlængelse af kommissionens egen fremlæggelse af essensen i denne rapport. For det andet er prognosetabeller og -figurer i hele rapporten maksimalt fremført til år 2100, jf. oversigten i tabel 1.

Den primære tidshorisont i den endelige rapport er endvidere tidsforløbet frem til 2040, jf. også tabel 1. Når der er relativt mange tabeller og figurer, der går frem til 2078-81, hænger det sammen med, at der i kapitel 5: "De fremtidige pensionsindkomster" og i kapitel 13: "Omlægning og målretning – pensionsopsparing til alle" behandles pensionsopspørgsmål. Og ifølge sagens natur må der på dette område anlægges en næsten livslang tidshorisont.

Mit væsentligste kritikpunkt mod Velfærdskommissionens første rapport var netop den 1000-årige tidshorisont i beregningen af finanspolitisk holdbarhed. I sammenfatningen i Sørensen (2005a) blev der således anført: "Det væsentligste kritikpunkt er efter min vurdering, at terminalproblemet helt er ignoreret i det empiriske arbejde." Terminalproblemet i Velfærdskommissionens holdbarhedsberegninger var en følge af valget af en 1000-årig tidshorisont i et forløb, hvor der simuleres en gradvis – og betydelig – stigning i levealderen samtidig med, at tilbagetrækningsalderne, herunder pensionsalderen, holdes uændret, og hvor den finanspolitiske holdbarhed endvidere sikres via et permanent 1000-årigt engangsløft i det politiske instrument, som primært er bundskatteprocenten i Velfærdskommis-

* I artiklen er det Velfærdskommissionens slutrapport som offentliggjort den 7. december 2005, der kommenteres.

sionens beregninger. Dette giver godt nok matematisk korrekte beregninger, men de mangler aldeles relevans i virkelighedens verden. Bl.a. fører kombinationen af disse inkongruente forudsætninger til, at det finanspolitiske holdbarhedsproblem markant blev overvurderet i Velfærdskommissionens første rapport, se også afsnittet "Finanspolitisk holdbarhed".

Det er således med stor tilfredshed, at jeg kan konstatere, at Velfærdskommissionen i den endelige rapport lægger primær vægt på forløbet frem til 2040 og i realiteten ser bort fra forløb efter år 2100. Det var netop dette, der lå til grund for min kritik i Sørensen (2005a).¹

Finanspolitisk holdbarhed

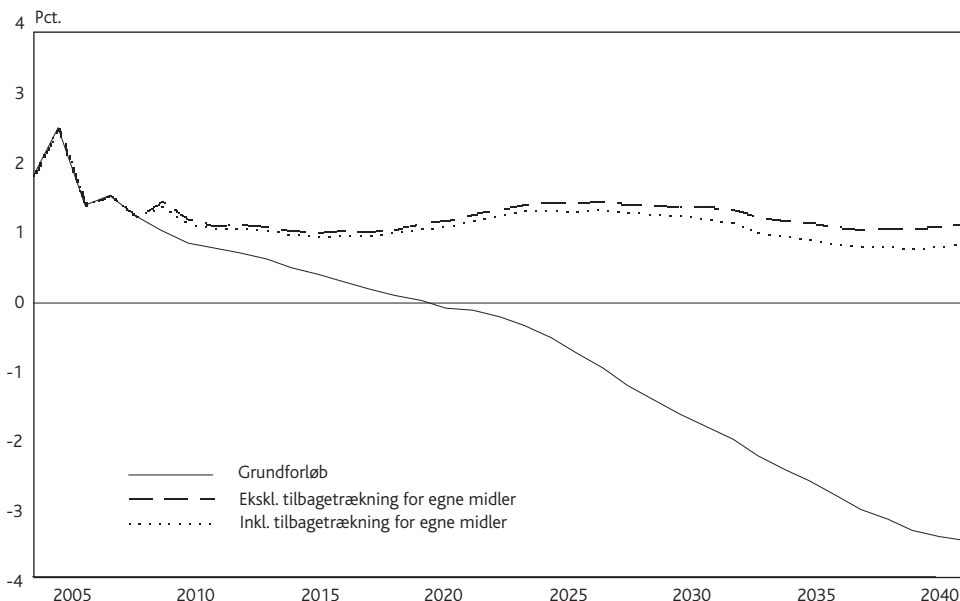
Anvendelsen af den 1000-årige tidshorisont og de hertil knyttede forudsætninger gjorde som allerede anført, at Velfærdskommissionen – efter min mening – helt overvurderede det finanspolitiske holdbarhedsproblem.² I min kritik af Velfærdskommissionen, jf. Sørensen (2005a, 2005b og 2006a), har jeg vedvarende anført, at det ville være tilstrækkeligt til at sikre finanspolitisk holdbarhed at tilpasse tilbagetrækningsaldrene i relation til pension og efterløn til udviklingen i middellevetiden for personer på pensionsgrænsen med supplerende justeringer i efterlønnen (f.eks. længere optjeningsperiode). Noget helt andet er, jf. bl.a. afsnittet "Uddannelse", at dette jo ikke betyder, at der ikke bør foretages andre indgreb.

Selv om det endnu ikke er lykkedes at få fremlagt de beregninger, jeg i denne sammenhæng har efterlyst, er der i den endelige rapport i kapitel 7 vist resultater, der til fulde bekræfter dette. I kapitel 7 redegøres således for de samfundsøkonomiske konsekvenser, bl.a. i relation til de offentlige finanser, af den af Velfærdskommissionen foreslåede udfasning af efterlønnen (sker gradvist fra 2009 ved, at efterlønsaldergrænserne løftes med 4 måneder pr. år. Dette betyder, at tilgangen til efterløn skulle stoppe i 2028)³ og for den foreslåede levetidsindeksering af folkepensionsalderen (med 1 måned pr. år fra 2013).

Disse to indgreb betyder i henhold til Velfærdskommissionens egne beregninger, at der i hele perioden frem til 2040 vil være et overskud på de offentlige budgetter på mindst 1 pct. af BNP hvert år, jf. figur 1.

Det oplyses ikke. Men det følger heraf, at det offentlige i 2040 vil have en betydelig positiv formue ikke blot i form af realaktiver, men

Figur 1.
Offentlig saldo 2004-40 i pct. af BNP



Kilde: Velfærdskommissionen (2005b, kapitel 7).

også i form af finansielle aktiver, netto. Derfor kan det selvfølgelig heller ikke undre, at Velfærdskommissionen selv kommer frem til: "Isoleret set løser de to tilbagetrækningsforslag dermed den offentlige sektors holdbarhedsproblem."

Velfærdskommissionen supplerer i kapitel 7 det ovenfor beskrevne eksperiment med et eksperiment, hvor det alene er aldersgrænserne for såvel efterløn som folkepension, der løftes – og i samme lineære takt. Med andre ord bevares den nuværende efterlønsordning i dette eksperiment alene med den modifikation, at aldersgrænserne på 60 og 62 år justeres i samme lineære takt som folkepensionsalderen på 65 år.

Det er imidlertid uklart, hvad der egentligt styrer den således beregnede stigning i disse aldersgrænser i Velfærdskommissionens beregninger. Der anføres således alene: "Hvor meget skal aldersgrænserne løftes med pr. år, hvis en 5-årig efterlønsperiode skal bevares." Men hvad er kriteriet for, at en 5-årig efterlønsperiode kan bevares? Er kriteriet en offentlig nettoformue på nul i 2040 (et relevant kriterium, når finanspolitisk holdbarhed analyseres), eller en offentlig finansiell nettoformue på nul i 2040, eller overskud på de offentlige finanser i alle årene frem til 2040?

Det fremgår af figur 2, at såfremt aldersgrænserne løftes med 2 1/2 måned pr. år, som der

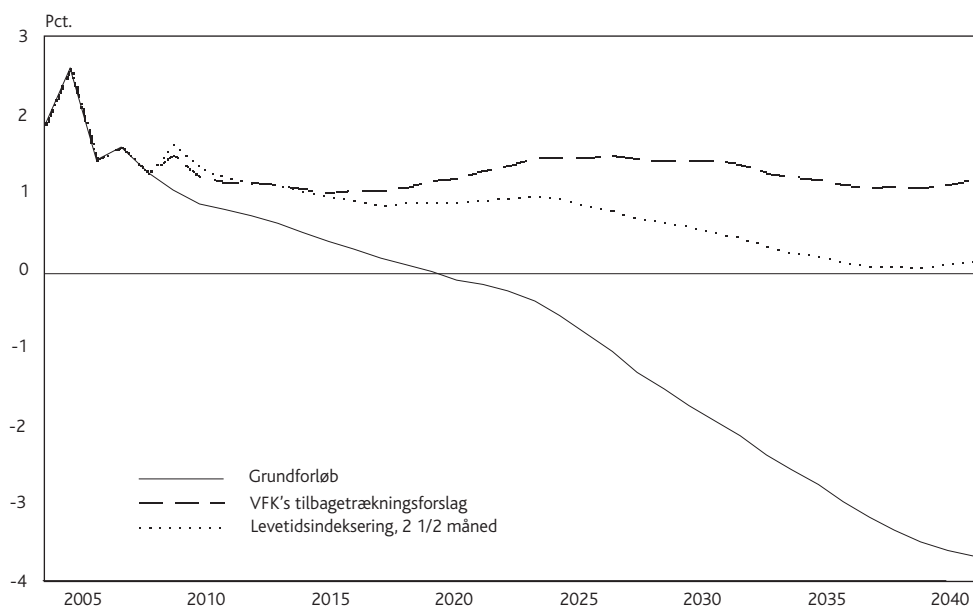
lægges til grund i Velfærdskommissionens beregninger, vil der være overskud på de offentlige finanser i alle årene frem til 2040. Heraf følger, at i hvert fald den offentlige formue vil udgøre en ganske stor (positiv) andel af BNP i 2040. Og bedømt ud fra figur 2 – i kombination med, at den offentlige finansielle nettoformue er ca. -30 pct. af BNP i 2040 i grundforløbet – følger det også, at den finansielle nettoformue er positiv i 2040, når tilbagetrækningsaldrene øges med 2 1/2 måned pr. år fra 2013. Derfor må jeg antage, at der bag udtrykket "Hvor meget skal aldersgrænserne

■■■■
Note 1 På denne baggrund er det endnu vanskeligere at forstå den – i øvrigt forkerte – kritik, som Velfærdskommissionens formand fremkom med i såvel Politiken (15. maj 2005) som Jyllands-Posten (14. juni 2005) om, at jeg kun ville se frem til omkring 2041. Dette var for det første ikke korrekt, idet jeg eksplicit også anførte et tidsforløb helt frem til år 2100, og er for det andet besynderligt, når nu Velfærdskommissionen i den endelige rapport lægger hovedvægten på forløbet frem til 2040, og i hvert fald ikke eksplicit anvender tidshorisonter ud over år 2100.

Note 2 I den første rapport, Velfærdskommissionen (2004), blev det finanspolitiske holdbarhedsproblem anslået til en stigning i bundskatteprocenten på 8,7 procentpoint. I den endelige rapport, Velfærdskommissionen (2005b), er dette tal 7,9 procentpoint. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at der i 2005-rapporten tages udgangspunkt i 2003 og ikke i 2001 som i 2004-rapporten.

Note 3 Dette er dog ikke korrekt, se konklusionsafsnittet. Velfærdskommissionen har således ikke engang været i stand til at redegøre for, hvad der karakteriserer deres eget efterlønsforslag til trods for, at dette vel var det primære fokusområde ved Velfærdskommissionens nedsættelse.

Figur 2.
Offentlig saldo 2004-40 i pct. af BNP



Kilde: Velfærdskommissionen (2005b, kapitel 7).

løftes med pr. år, hvis en 5-årig efterlønsperiode skal bevares” er lagt til grund, at der i alle årene frem til 2040 skal være overskud på de offentlige budgetter. Og det er jo i hvert fald udtryk for finanspolitisk holdbarhed i en dansk sammenhæng!

Det følger for det første heraf, at en stigning i aldersgrænserne med 2 1/2 måned pr. år ikke er nødvendig for at sikre finanspolitisk holdbarhed, som dette begreb ellers defineres. En ekstra stigning på 1 1/2 måned pr. år i forhold til Velfærdskommissionens eget forslag om 1 måned pr. år fra 2013 er derfor overvurderet. I den sammenhæng skal endvidere anføres, at Velfærdskommissionens forslag til stigning i folkepensionsalderen er ganske moderat, idet folkepensionsalderen først bliver 67 år og 4 måneder i 2040 – altså kun 4 måneder mere end folkepensionsalderen på 67 år forud for efterlønsindgrebet i 1998.

Hertil kommer, at det relevante offentlige formuebegreb i fordelingsanalyser mellem generationer inkluderer reale aktiver, jf. også Andersen og Pedersen (2005, 280).

På ovenstående baggrund må jeg derfor konkludere, at det er tilstrækkeligt at øge tilbagetrækningsaldrene og justere noget i efterlønnen (f.eks. længere optjeningsperiode) for at sikre finanspolitisk holdbarhed i hvert fald

frem til 2040. Desværre har Velfærdskommissionen trods opfordringer hertil ikke fremlagt beregninger, der tilstrækkeligt belyser dette. Men det er måske også for meget forlangt, at kommissionen skal offentliggøre beregninger, der ville trække tæppet væk under deres første rapport.

Noget andet er – som allerede anført – om det er finanspolitisk holdbarhed, der i sig selv skal være styrende for den økonomiske politik. Det bør ikke være tilfældet, idet finanspolitisk holdbarhed kun kan være en nødvendig forudsætning, og ikke en tilstrækkelig forudsætning, i en bedømmelse af den førte økonomiske politik.

Velfærdskommissionens forslagsbuket

Velfærdskommissionen er i alt kommet med 108 forslag til politikændringer, jf. Velfærdskommissionen (2005b, kapitel 1). Ved fremlæggelsen af den endelige rapport understregede kommissionens formand – som det også er tilfældet i selve rapporten – at forslagene skulle ses samlet; det var således ikke i orden at botanisere blandt forslagene. Imidlertid er det helt urealistisk at forestille sig, at politikerne vil vælge mellem dette og slet intet at foretage sig – altså at opgive at være politikere. Derfor er sådanne udsagn også først og fremmest udtryk for, at kommissionsmedlemmerne har indgået et kompromis om netop

hele forslagsbuketten, så hver enkelt fik både tidsler og velduftende blomster med i buketten. Men det er vel for meget forlangt, at politikerne uden videre skulle acceptere en buket, der er resultatet af et kompromis i en meget selektiv valgt personkreds, med virkning for hele befolkningen.

Derimod var det overraskende – i hvert fald for mig – at Velfærdskommissionens buket fra flere sider blev betragtet som værende meget vidtgående. I lyset af Velfærdskommissionens tidligere rapporter og udtalelser er der ikke grundlag for en sådan vurdering. Selv efterlønsordningen, der af økonomimedlemmerne af Velfærdskommissionen på forhånd blev betragtet som udtryk for nærmest landsskadelig virksomhed og som derfor med dette udgangspunkt hurtigst muligt burde afskaffes, foreslås i den endelige rapport først udfaset i perioden 2009-2028. At afvise at diskutere Velfærdskommissionens forslag med udgangspunkt i, at de er meget vidtgående, er ubegrundet. Dette fremgår også, hvis der sammenlignes med de indgreb, som svenskerne foretog i begyndelsen af 1990'erne, da de offentlige finanser i Sverige udviste betydelige underskud. I treårsperioden 1992-94 var underskuddet på de offentlige finanser i Sverige mindst 9 pct. af BNP.

I det følgende skal der alene knyttes nogle kommentarer til Velfærdskommissionens forslag i relation til 1) tilbagetrækningsaldre, 2) uddannelse samt 3) boligbeskatning og boligsubsidier.

Som allerede anført er Velfærdskommissionens endelige rapport på næsten 1000 sider. De mange sider er bl.a. en følge af, at det beskrives og analyseres, hvordan en række politikændringer helt ned i detaljen foreslås udformet og gennemført. Dette har også medført, at andre forslag i sammenligning hermed kun summarisk er beskrevet og analyseret eller helt udeladt, idet det er ret tydeligt, at kommissionen har slået et større projekt op, end den magtede at afslutte inden offentliggørelsen af den endelige rapport, jf. også det følgende.

Tilbagetrækningsaldre

Det følger af det foranstående, at det også efter min mening er helt væsentligt at forhøje folkepensionsaldersgrænsen i takt med stigningen i levetiden. Det ville være absurd, hvis vi alene reserverede mulighederne til konsolidering og udbygning af den offentlige velfærd til en længere pensionisttilværelse. Derfor bli-

ver en af de helt afgørende opgaver at få befolkningens tilslutning til, at vi allerede nu bør beslutte at justere folkepensionsalderen i takt med udviklingen i levetiden, så der kan gives et langt varsel, jf. også Sørensen (2005b, 237-38). Velfærdskommissionen foreslag er også i overensstemmelse hermed, idet stigningen i folkepensionsalderen først foreslås indfaset fra 2013. En anden og også kraftigere indfasning bør overvejes, idet pensionsalderen som anført først når op på 67 år og 4 måneder i 2040 i henhold til kommissionens forslag.

Efterlønsordningen bør også justeres. Som alternativ til Velfærdskommissionens forslag vil jeg foreslå følgende:

- alle der nu er på arbejdsmarkedet kan fortsætte under den nuværende efterlønsordning, hvis der sker en tilmelding til ordningen inden for et halvt år,
- kommende generationer på arbejdsmarkedet er automatisk dækket af ny-efterløn. Ny-efterløn er baseret på følgende principper: 1) intet kontingent, da kravet om kontingent givetvis udelukker mange, der netop vil kunne få behov for at gå på efterløn, 2) fraværet af kontingent skal ses i lyset af, at "kontingentet" til samfundet leveres via deltagelse på arbejdsmarkedet i f.eks. 35-38 år. Denne periode reguleres også med udviklingen i middellevetiden og 3) ny-efterløn er også rettighedsbaseret.

Ny-efterløn vil grundet kravet om en forholdsvis lang optjeningsperiode også give tilskyndelse til, at de for lange studietider i Danmark reduceres. Afsluttes en videregående uddannelse som 25-årig, vil den pågældende – inkl. barsel og ledighed – allerede kunne opfylde en 35-årig optjeningsperiode som 60-årig. Og det er svært at se, at dette skulle være skræmmende for et ungt menneske.⁴

Diskussionen om justeringer af folkepensionsalder og efterlønsordningen bør generelt ses i sammenhæng med, at det er ønskeligt, at der bliver langt større fleksibilitet i det aldersinterval, hvor arbejdsmarkedet typisk forlades til fordel for en alderspensionisttilværelse. Nogle magter ikke længere at være på arbejdsmarkedet, andre kan bidrage på deltid fordelt på den ene eller anden måde, og atter andre ønsker fuldt ud at fortsætte. Det er efter min opfattelse vigtigt, at diskussionen om stigende folkepensionsalder og justeringer af efterlønsordningen sker inden for rammerne af en generel model for fleksibel tilbagetrækning grundet

kombinationen af længere levetid, bedre helbred og større krav fra arbejdsmarkedet i årene fremover.⁵

I denne sammenhæng har det for mig været meget skuffende, at Velfærdskommissionen ikke er kommet med forslag til, hvordan beskæftigelsesmulighederne skal forbedres for de, der nærmer sig en tilbagetrækningsalder og samtidig bliver arbejdsløse. Velfærdskommissionen har meget grundigt dokumenteret, at det ikke blot er i Danmark, at denne gruppe har meget svært ved igen at komme ind på arbejdsmarkedet. Stigende pensionsalder og stigende efterlønsalder eller endog afskaffelse af efterlønsordningen fjerner ikke dette problem, men forskyder naturligvis den overnormale langtidsledighed opad i aldersforløbet i takt med stigningen i tilbagetrækningsaldrene.

I tilknytning til ovenstående bør det være en central opgave at udforme rammer, der gør det såvel sjovere som mindre nedslidende at være på arbejdsmarkedet. Alt for ofte udtrykkes det desværre, at livet først igen bliver godt og kan leves fuldt ud, når arbejdsmarkedet er forladt for stedse. Det er måske uundgåeligt for nogle og i visse jobfunktioner, men der bør gøres en målrettet indsats for, at antallet af disse tilfælde minimeres. For vi skal vel helst leve livet – mens vi har det – også i arbejdsmarkedsperioden.

Uddannelse

I et samfund som det danske er det afgørende, at uddannelsessystemet er godt. PISA-analyser og også andre analyser indikerer, at der er gode muligheder for at forbedre uddannelseskvaliteten. Her har Velfærdskommissionen, se kapitel 6, også fremsat en række forslag, som seriøst bør overvejes og gennemtænkes. Netop på dette område er der stor behov for eksterne analyser, da undervisningsministeriet helt klart ikke magter dette. I en efterfølgende rapport til EU-kommissionen af ikke mindst PISA-2003, har Teknologisk Institut (2005) igen slået fast, at obligatoriske nationale test hidtil ikke i sig selv har forbedret skoleelevernes præstationer, hvor sådanne test har været afprøvet i praksis. Heri er der ikke noget nyt.⁶ På trods af dette er der i Velfærdskommissionens endelige rapport følgende udsagn i kapitel 6 om obligatoriske nationale tests: "Obligatoriske, nationale tests i udvalgte fag på en række klassetrin med målrettet opfølgning er en god idé." Dette er blot et eksempel på de udokumenterede udsagn, som der desværre er alt for mange eksempler på i Velfærdskommissionens rapport, se også konklusionsafsnittet.

Så igen: skal alvorlige fejltagelser undgås på grundskoleområdet, må der gennemføres analyser med udgangspunkt i danske forhold, der med nogenlunde sikkerhed viser, hvilken vej der skal følges, hvis de formulerede mål skal opfyldes bedst muligt. Heraf følger naturligvis også, at den amatøragtige – og dermed givetvis også fordomsbefængte – eksperimenteren sig frem, som hidtil alt for ofte har karakteriseret forlag fra undervisningsministeriet eller ministeren må stoppes.

På erhvervsuddannelsesområdet har der i de senere år været en meget negativ udvikling med især stærkt stigende frafald på grunduddannelsesdelen, se nærmere herom i Sørensen (2006b). Hermed er der lagt op til et betydeligt samfundsøkonomisk problem. Mange af de frafaldne vil givetvis ikke få nogen uddannelse, og dermed vil erhvervsfrekvensen få et tryk nedad, idet personer uden erhvervsuafhængig uddannelse har betydelig lavere erhvervsfrekvens end personer med en erhvervsuddannelse. Det er min vurdering, at det er mindst lige så vigtigt at få denne udvikling stoppet og vendt som at få den for store tilgang til efterlønsordningen reduceret. Vi ved jo, at manglende uddannelse indebærer en markant højere risiko for ledighed og udfasning fra arbejdsmarkedet til kontanthjælp eller førtidspension. Og overgangen hertil sker jo ikke nødvendigvis først fra 60-års alderen. Så derfor er det også et helt afgørende samfundsmæssigt problem.

■ ■ ■

Note 4 Ovenstående forslag til ny-efterløn er også motiveret af, at forhistorien gør, at det er meget vanskeligt at opnå en fordomsfri diskussion af denne ordning.

Note 5 I tilknytning hertil kunne det f.eks. overvejes, at de, der var på arbejdsmarkedet, og som endnu ikke havde opnået ret til ny-efterløn via optjeningsperioden, alligevel kunne få ret hertil, hvis der f.eks. kun er tre år til folkepensionsalderen og ledighedsprocenten i den pågældende akasse er over f.eks. det dobbelte af landsgennemsnittet samt et vist niveau.

Note 6 Re-analyseringen af PISA-2003 og de øvrige inddragne undersøgelser af skoleelevers præstationer i rapporten fra Teknologisk Institut bringer ikke meget nyt frem. På to områder har den sobre analyse fra Teknologisk Institut dog fremlagt nye resultater. For det første vises det, at flere timer isoleret set er en højest usikker vej til at øge uddannelseskvaliteten, og for det andet vises, at det formentlig er en god ide, at ikke-indfødte to-sprogede fordeles næsten så tyndt som muligt ud på de enkelte klasser og skoler. Derfor bliver det selvfølgelig interessant at følge, hvad der kommer ud af det netop annoncerede politiske forlig om at øge antallet af undervisningstimer i dansk i 1. til 3. klasse og i historie i 4. og 5. klasse. Det ser jo åbenbart ud til, at når sagkyndige analyser viser, at noget ikke virker, obligatoriske nationale tests i henhold til PISA-2003 og flere timer i henhold til rapporten fra Teknologisk Institut, så gennemføres det med virkning for grundskoleområdet!

Velfærdskommissionen er også opmærksom herpå, jf. følgende fra kapitel 6:

”Restgruppen uden en ungdomsuddannelse er på ca. 20 pct. af en årgang, og der er ikke tegn på, at restgruppen af sig selv bliver mindre i fremtiden. Unge, hvis forældre er ufaglærte eller kommer fra et ikke-vestligt land, er kraftigt overrepræsenteret i restgruppen. Hvis man kunne give unge i restgruppen en erhvervsuddannelse, ville der være betydelige gevinster forbundet dermed.

Hovedparten af de unge i restgruppen er faldet fra en erhvervsuddannelse. Frafaldet skyldes bl.a. dårlige basisfærdigheder, dvs. mangelfuldt udbytte fra grundskolen, og mangel på praktikpladser i virksomhederne. De tidligere forslag om at styrke grundskolen vil mindske restgruppen. Hvis det ikke lykkes at skabe flere praktikpladser, foreslår Velfærdskommissionen, at virksomheder med praktikanter får tilskud. Tilskuddet finansieres af virksomheder med ingen eller få praktikanter.”

Og videre:

”Velfærdskommissionen har ikke gennemarbejdet konkrete modeller for at skabe flere praktikpladser. Men hvis der fortsat er mangel på praktikpladser, anbefaler kommissionen, at AER-bidraget hæves væsentligt, så virksomheder, der ikke opretter praktikpladser, betaler til virksomheder, som gør.”

Selv om manglen på praktikpladser og også andre forhold omkring erhvervsuddannelserne er et af de største samfundsmæssige problemer, i hvert fald efter min mening, glider Velfærdskommissionen – som det fremgår af det citerede – blot af. Dette bliver så meget desto mere grotesk, som kommissionen ikke har holdt sig tilbage fra at komme med konkrete forslag på andre områder, jf. de 108 forslag.⁷

■ ■ ■

Note 7 Der er dog eksempler på, at Velfærdskommissionen også er tilbageholdende på andre områder. Kommissionen kommer f.eks. ikke med konkrete forslag til, hvordan forslaget til nedsættelse af selskabsskatteprocenten fra 28 til 25 fuldt ud konkret skal finansieres. I det hele taget er kommissionen meget diskret, når det drejer sig om krav til erhvervslivet. Denne diskretion når sit absolutte højdepunkt i afsnit 8.11.1 med overskriften: ”Virksomhedernes medansvar for en forbedret integration”. Dette afsnit er simpelthen tomt!!! Det er svært at se bort fra kommissionens sammensætning, når valget af diskretionspunkter betragtes.

Boligbeskatning og boligsubsidier

Boligområdet behandles i kapitel 12 ”Et frit og dereguleret boligmarked”. Den grundlæggende præmis eller begrundelse for det resultat, der forudskrives med overskriften, kan sammenfattes således:

Den nuværende subsidiering og regulering af de forskellige dele af boligmarkedet kan ikke forsvares ud fra fordelingsmæssige hensyn og er samfundsmæssigt uhensigtsmæssig. Der er ingen tungtvejende argumenter for, at alle støtter hinandens forbrug af boliger.

Og den konklusion, Velfærdskommissionen drager på denne baggrund, kan i fortsættelse heraf sammenfattes således:

Derfor bør man afskaffe alle de nuværende subsidier og i stedet målrettet støtte svage gruppers boligbehov. Subsidieringen skal populært sagt omlægges fra mursten til mennesker.

Velfærdskommissionen sigter med sine forslag på sigt mod et boligmarked med kun to dominerende boligformer: ejerboliger og private udlejningsboliger, hvor der er fri prisdannelse og fri huslejeafsættelse, idet der dog skal være grænser for huslejestigninger efter en lejers indflytning. Sammenhængende hermed skal beskatningen af lejeværdien af egen bolig fordobles over en 20-årig periode, ligesom der foreslås en reform af boligsikringen og boligydelsen, så huslejetilskuddene bliver mere målrettede, uden at der dog fremlægges et konkret forslag til, hvordan dette i praksis skal kunne realiseres.

Der er stort set ikke gennemført selvstændige grundlæggende analyser i kapitel 12, som i vidt omfang direkte trækker på den analyse af boligmarkedet, som Formandskabet for Det økonomiske Råd præsenterede i Dansk Økonomi, forår 2001 under overskriften: ”Boligmarkedet – skævt og ineffektivt.” Formandskabets konklusion af analysen blev sammenfattet således:

”Omkostningerne ved den omfattende subsidiering og regulering af de forskellige boligformer er betydelige, og da der ikke kan påvises positive fordelings effekter, må den naturlige konsekvens være, at subsidieringen og reguleringen af boligmarkedet afvikles.”, Dansk Økonomi, forår 2001, side 301.

Det er bemærkelsesværdigt, at Velfærdskommissionen baserer så afgørende konklusioner på en analyse, der vel som ingen andre rap-

porter fra Det økonomiske Råd er blevet tilbagevist, jf. bl.a. Boligselskabernes Landsforening (2001), Vastrup (2002) og Sørensen (2004). Det er bl.a. vist, at Formandskabets konklusioner om, at ”der ikke kan påvises positive fordelings effekter”, hvorfor: ”Det nuværende regelsæt kan derfor ikke forsvares ud fra fordelingsmæssige overvejelser” direkte strider mod de tal, som Formandskabet selv har fremlagt, hvis der ikke benyttes usædvanlige normer.

Velfærdskommissionen forholder sig overhovedet ikke til denne kritik, som de vel har overset, mens de rodede rundt i 1000-årige tidstæger og øvrige fejl. Derfor burde kapitel 12 aldrig være trykt i den foreliggende form. For en nærmere kritik af kapitel 12 kan henvises til høringsvarene fra AE-rådet (2006) og Boligselskabernes Landsforening (2006), der i øvrigt påviser en række yderligere alvorlige fejl og misforståelser i dette kapitel.

Problemet ved Velfærdskommissionens forslag er ikke blot, at de er baseret på et fejlagtigt grundlag, men også at dets indførelse vil kræve et politisk mirakel af nærmest blivende karakter. Velfærdskommissionen foreslår således, at ejerboligbeskatningen i form af den effektive ejendomsværdiskattesats skal fordobles (fra ca. 0,7 pct. til 1,5 pct.) over en 20-årig indfasningsperiode begyndende i 2010. Og ikke nok hermed. Niveaulet skal også holdes herefter. Er der overhovedet et land, hvor ejerboligformen er den dominerende boligform, og hvor ejerboligbeskatningen er økonomisk retvisende? Jeg tvivler. Personligt er jeg derfor kommet til den godt nok kyniske konklusion, at det kun er potentielt muligt med en skærpet ejerboligbeskatning, hvis der tyes til del og hersk princippet. Dette betyder konkret, at alm. boligindehavere fortsat kan drage nytte af en lav boligbeskatning. Meritbetragtninger kan bruges til at argumentere økonomisk herfor, hvis dette synes hensigtsmæssigt eller nødvendigt. Det er derfor efter del og hersk princippet kun boligejere med ejendomsværdier over en sædvanlig grænse, der skal beskattes med en højere ejendomsværdiskat af den del af boligværdierne, der ligger herudover.

Konklusion

Det er vanskeligt at undgå at konkludere, at Velfærdskommissionen har slået et meget større projekt op, end den magtede at afslutte i den endelige rapport. Denne konklusion bør dog ikke føre til, at debatten og initiativerne til at befæste grundlaget for det danske velfærdssamfund stoppes eller sættes på våge-

blus, ligesom de positive bidrag fra Velfærds-kommissionens arbejde ikke bør overses. Derfor ender dette afsluttende afsnit – efter yderligere kritikpunkter og udbygning af nogle af de tidligere anførte kritikpunkter – med fokus på dette mere positive og fremadrettede perspektiv.

Efterlønsreformen

Det er stærkt kritisabelt, at Velfærdskommissionen ikke har magtet at give en korrekt fremstilling af deres eget forslag til efterlønsreform. Det anføres således ikke blot i hovedrapporten på næsten 1000 sider, men også i den sammenfattende korte udgave heraf, at aldersgrænserne på 60 og 62 år i efterlønsordningen foreslås øget med 4 mdr. pr. år fra og med 2009. Det er ikke korrekt. Hvis tilgangen til efterlønsordningen som påstået først stopper i 2028, skal disse aldersgrænser kun øges med 4 mdr. pr. 15 mdr. (1 år og 1 kvartal) fra og med 2009. Hvis det imidlertid lægges til grund, at disse aldersgrænser øges med 4 mdr. pr. år fra og med 2009, stopper tilgangen til efterlønsordningen i henhold til kommissionens eget forslag i 2022. Det er ikke muligt for udenforstående at afgøre, hvad den korrekte udlægning er. Og tilsyneladende har kommissionens egne medlemmer ikke engang vidst, hvad de selv har foreslået eller baseret de hertil knyttede beregninger på.

Ukorrekte påstande, sjusk m.v.

I kapitel 1 anføres eksempelvis: "Da modtagne af efterløn desuden ikke har dårligere helbred end personer, der fortsætter med at arbejde i stedet for at trække sig tilbage, må man komme frem til den konklusion, at andre velfærdsydelse er langt vigtigere at bevare end efterlønsordningen."

Det er stærkt kritisabelt, at en så krænkende og forkert påstand kan anføres i en udredning fra en officiel kommission. Jeg er opmærksom på, at denne påstand senere gennemhulles af kommissionen selv. Men en så krænkende og forkert påstand bør ikke indgå i en officiel udredning – uanset ytringsfrihed. Og det bliver ikke bedre af, at den er anført i udredningens kapitel 1, som mange måske nøjes med at læse.

De mange stave- og sætningsfejl kombineret med gentagelse på gentagelse viser vel yderligere, at der nærmest har været tale om et sammenbrud i kommissionens arbejde grundet manglende ledelse – for det er vel svært at henvise til manglende ressourcer i dette tilfælde.

Udeladte emner og analyser

Når en kommissions arbejde vurderes, må der også tages stilling til, om der er emner og analyser, der burde være medtaget. Disse områder er – efter min vurdering – i dette tilfælde bl.a.:

- voksen- og efteruddannelse. Teknologiske ændringer, globalisering og efterspørgsels-skift betyder, at det næsten for alle vil være et krav, at uddannelse og færdigheder skal opdateres og videreudvikles, såfremt tilknytningen til arbejdsmarkedet skal bevares frem til pensionsalderen. Og da Velfærdskommissionen vælger arbejdsvejen til sikring af velfærdssamfundet burde voksen- og efteruddannelsesområdet også have været et fokusområde i rapporten. Men det indgår overhovedet ikke,
- arbejdsmiljøet. Et godt arbejdsmiljø er en vigtig forudsætning for, at lysten og muligheden for at blive på arbejdsmarkedet oprettholdes, jf. også ovenfor,
- fordelingsanalyser. I lyset af de forslag, som Velfærdskommissionen kommer med, og i betragtning af, at Velfærdskommissionen selv fremhæver, at disse forslag skal ses i sammenhæng, er det stærkt kritisabelt, at kommissionen ikke har gennemført en sammenfattende fordelingsanalyse af deres forslag. Men manglen heraf forklares givetvis også af sammenbruddet.

Der er udført et meget omfattende arbejde af Velfærdskommissionens sekretariat, som det eksempelvis også er kommet til udtryk i kapitel 8 og 9. Og der er også i tilknytning til andre kapitler udført et grundlæggende analysearbejde, som kan danne udgangspunkt for fortsatte analyser, diskussioner og justeringer i centrale mekanismer i vort velfærdssamfunds indretning. Hertil kommer, at der er udført et meget stort arbejde med DREAM-modellen, som det forhåbentligt lykkes at fortsætte i f.eks. finansministeriet. Under mere styrede forhold kan værktøjet, DREAM-modellen, blive et yderst vigtigt element i arbejdet med det beslutningsgrundlag om især langsigtede problemstillinger, som danske politikere bliver tvunget til – eller måske rettere skal tvinges til – at forholde sig til i god tid. Et er, at Velfærdskommissionen ikke magtede at fuldende sin opgave. Noget helt andet og langt, langt alvorligere ville være, hvis det ikke lykkedes at fastholde det overmåde høje kvalitetsniveau og -forspring, som er nået på det økonomiske område i finansministeriet i dette land, og

som det er afgørende vigtigt at bevare og udbygge, såfremt dansk økonomi skal fastholde sin førerposition.

Litteratur

- AE-rådet 2006. Kommentarer til Velfærdskommissionens rapport. København.
- Andersen, T. M. og L. H. Pedersen 2005. Debat om fremtidens velfærd – opsamling og replik. Nationaløkonomisk Tidsskrift 2005:275.
- Boligselskabernes Landsforening 2001. Boligmarkedet – skævt og ineffektivt? En kommentar til Vismandsrapporten. København.
- Boligselskabernes Landsforening 2006. Velfærdskommissionen og boligmarkedet – høringssvar fra Boligselskabernes Landsforening. København.
- Danish Technological Institute 2005. Explaining Student Performance. Evidence from the international PISA, TIMSS and PIRLS surveys. Copenhagen nov. 2005.
- Det økonomiske Råd. Formandskabet 2001. Dansk Økonomi, forår 2001. København.
- Nielsen, G. 2002. Skal de almene boliger sælges, malkes eller udvikles? Samfundsøkonomen 2002:1:43-48.
- Sørensen, C. 2004. Boligmarkedet – skævt og ineffektivt. Nationaløkonomisk Tidsskrift 2004:179-89 og 195-95.
- Sørensen, C. 2005a. Velfærdskommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – er den holdbar? Institut for Regnskab og Finansiering. Working Paper No. 01/2005. Odense. (*)
- Sørensen, C. 2005b. Velfærdskommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – før og nu. Nationaløkonomisk Tidsskrift 2005: 230-242.
- Sørensen, C. 2006a. Velfærdskommissionens tekniske analyserapport – velfærdsdilemmaet og andre dilemmaer. Discussion Papers on Business and Economics No. 01/2006. Odense. (*)
- Sørensen, C. 2006b. Velfærdskommissionens slutrapport – ufærdigt arbejde. Discussion Papers on Business and Economics No. 02/2006. Odense. (*)
- Vastrup, C. 2002. Det skæve boligmarked. Samfundsøkonomen 2002:1:35-42.
- Velfærdskommissionen 2004. Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv. Endelig udgave. København, maj. 2004.
- Velfærdskommissionen 2005a. Befolkningsudvikling, velstands-dilemma og makroøkonomiske strategier. Sammenfatning af teknisk analyserapport. København, september/november 2005.
- Velfærdskommissionen 2005b. Fremtidens velfærd – vores valg. København, dec. 2005.
- Artikler med * findes på adressen: sam.sdu.dk/ansat/chr unde cv.

Replik til Christen Sørensen

■ Torben M. Andersen¹

professor Aarhus Universitet, tandersen@econ.au.dk

■ Lars Haagen Pedersen

forskningsleder DREAM, lhp@dreammodel.dk

Christen Sørensen (CS) fremkommer i en artikel i dette nummer af Samfundsøkonomen med en lang række kritikpunkter af Velfærdskommissionens analyser og forslag. I det følgende vil vi kommentere de vigtigste af disse påstande og henvise til de relevante sider i Velfærdskommissionens endelige rapport, Velfærdskommissionen (2006).

Påstand: 1000 års fremskrivninger

CS beskylder gentagne gange i artiklen Velfærdskommissionen for at have "foretaget 1000-årige fremskrivninger". Det fremgår på side 140-41 i Velfærdskommissionen (2006), at Velfærdskommissionen ikke regner 1000 år, men knap 100 år frem – i lighed med alle tidligere vurderinger af den finanspolitiske holdbarhed, jf. følgende citat fra de nævnte sider:

"Principielt gennemføres analyser af den finanspolitiske holdbarhed med en uendelig tidshorisont. Det spørgsmål, der ønskes besvaret med beregningen, er, om velfærdssystemet er robust over for den forventede udvikling i centrale størrelser som f.eks. middellevetid og velstandsudvikling med stigende relativ efterspørgsel efter offentlig velfærdsservice og fritid. Velfærdskommissionens fremskrivninger er baseret på fremskrivninger af befolkningsudviklingen frem til år 2100. Analyserne af velstandsdilemma i form af mervækst i individuelle offentlige serviceydelser pr. person og årlig procentvis reduktion i arbejdstiden gennemføres ligeledes med en tidshorisont, der rækker frem til år 2100. Efter år 2100 antages, at befolkningen er stationær, at middellevetiden er konstant, og at offentlige ydelser pr. person vokser med samme rate som den generelle vækst i økonomien, samt at arbejdstiden er konstant. Antagelserne betyder, at økonomien efter år 2100 nærmer sig en tilstand, hvor alle økonomiske størrelser vokser med samme rate (dvs. en steady state).²

Det betyder, at analyserne vurderer robustheden givet den forventede udvikling frem til år 2100. Det er således ikke velfærdssituationernes robusthed over for en permanent stigende middellevetid eller en permanent mervækst, der vurderes i analyserne."

■ ■ ■

Note 1 Torben M. Andersen er tidligere formand for Velfærdskommissionen, mens Lars Haagen Pedersen er tidligere sekretariatschef i Velfærdskommissionens sekretariat. Velfærdskommissionen stoppede sit virke ved udgangen af januar 2006; på www.velfaerd.dk kan udgivelser og materiale – politikforslag, analyse-rapporter, dokumentation, foredrag, avindlæg mv. – fra kommissionen findes.

Note 2 En tidshorisont, der rækker frem til år 2100, er standard i beregninger på DREAM.

Note 3 CS ved naturligvis godt, at sundhedsproduktionen er en del af BNP og derfor ikke kan overstige denne størrelse – men skriver alligevel "anvendt nationalproduktet flere gange", og i andre skrifter præciseres dette til 7 gange. Tallet opnås ved at anvende en mervækst på sundhedsudgifterne i 1000 år. Regnestykket er $(1,005)^{1000} = 146,58$. Dvs. CS finder, at sundhedsudgifterne er vokset 146,58 gange mere end den generelle vækst i økonomien i løbet af 1000 år. Dernæst antages, at sundhedsudgifterne i dag udgør 5 pct. af BNP. Herefter ganges de 5 pct. på de 146,58, hvorved der fås 732,9, og det sluttes, at sundhedsudgifterne er 730 pct. af BNP. Regnestykket taler vist for sig selv.

Påstand: Brugt nationalproduktet flere gange til sundhedsudgifter

Citatet ovenfor viser også, at CS's udsagn "anvendt nationalproduktet flere gange – endda kun til en enkelt udgiftspost: nemlig sundhedsudgifter – uden selv at opdage dette" både er forkert og har fået en demagogisk drejning.³ Diskussionen refererer til en følsomhedsberegning vedr. sundhedsudgifter beskrevet side 129-132 med holdbarheds-effekt gengivet på side 145 i Velfærdskommissionen (2006).

Formålet med følsomhedsberegningen er, at analysere den relative betydning af to typer usikkerhed på sundhedsudgifterne. Den ene type usikkerhed vedrører væksten i sundhedsudgifterne som følge af den teknologiske og lægefaglige udvikling, der betyder, at flere og bedre behandlingsformer stilles til rådighed for befolkningen, mens den anden type usikkerhed vedrører sundhedsudviklingens betydning for sundhedsudgifterne. I følsomhedsberegningen antages en mervækst på 0,5 pct. pr. år i sundhedsudgifterne som følge af nye behandlingsformer. Som det fremgår af ovenstående citat antages mervæksten at gælde frem til år 2100. Samtidig antages i eksemplet, at levetidsstigningen medfører "flere raske leveår", således at aldersafhængigheden af sundhedsudgifterne indtræder ved højere aldre, når middellevetiden stiger. Resultatet er, at sundhedsudgifternes andel af BNP i denne beregning vokser fra 6,5 procent af BNP i 2003 til 15,3 pct. i år 2100. Denne udvikling skal sammenholdes med, at sundhedsudgifterne udgør 11,1 pct. af BNP i år 2100 i Velfærdskommissionens grundforløb. Der er altså tale om en ekstra stigning på 4,2 pct. point af BNP over de knap 100 år. Pointen i eksemplet er, at den centrale usikkerhed ikke er sundhedsudgifternes aldersafhængighed, men derimod usikkerheden på udgiftsudviklingen, der følger af muligheden for at behandle flere sygdomme og indføre forbedrede behandlingsmetoder til erstatning af eksisterende behandlinger i takt med den teknologiske udvikling inden for lægevidenskaben. I forhold til den internationale litteratur er der tale om ret beskedne vækstrater i sundhedsudgifterne. Til sammenligning konkluderer Hall & Jones (2006): "Nevertheless, we believe it likely that maximizing social welfare in the United States will require the development of institutions that are consistent with spending 30 percent or more of GDP on health by the middle of the century."

Hall & Jones peger på et centralt element i det, som Velfærdskommissionen har kaldt velstandsdilemmaet. I takt med at vi bliver mere velstående, vil efterspørgslen efter sundhedsydelser vokse hurtigere end indkomsten – og teknologiuudviklingen betyder, at udbuddet af sundhedsydelser vil være til stede. Velfærdskommissionens forslag løser ikke dette velstandsdilemma, men tager hul på den vigtige diskussion af, hvordan vi sikrer, at fremtidens velfærdssamfund kan prioritere ressourcerne i retning af offentlig service, således at velfærdssamfundet i fremtiden kan imødekomme kravene til særligt sundhedsproduktionen. Desværre tager regeringens forslag ikke fat på denne problemstilling.

Påstand: Udokumenteret at nationale test i grundskolen virker

Om Velfærdskommissionens forslag om nationale tests med målrettet opfyldning i grundskolen skriver CS. "Det er blot et eksempel på de udokumenterede udsagn i Velfærdskommissionens rapport."

I Velfærdskommissionens slutrapport står der side 257: "Der er belæg for, at nationale test hæver det faglige niveau i grundskolen, hvis der er klarhed om formålet med undervisningen jf. Fuchs og Woessmann (2004) og diskussionen i Velfærdskommissionen (2005)."

Emnet er mere grundigt behandlet i Velfærdskommissionen (2005), hvor bilag 2.2 (side 65-67) gennemgår den refererede analyse af Fuchs og Woessmann (2004). I selve teksten er resultaterne fra denne analyse og en tilsvarende i OECD (2004) summeret til:

"Der er en række institutionelle forhold relateret til skolen, der har betydning. Skolesystemer med eksterne afgangseksaminer, hvor eleverne vurderes i forhold til en national eller regional norm svarende til folkeskolens afgangsprøver i Danmark, giver bedre testresultater end skolesystemer, hvor vurderingen er intern og udelukkende sker i forhold til klassens gennemsnit.

Hvis skolen har eksterne afgangseksamen, er der positive effekter af interne test og evalueringer, der er positive effekter af skoleautonomi i forhold til at fastlægge lærebogssystemer og undervisningens indhold, lærernes startlønnings og udmøntningen af skolens budget. Hvis der ikke er eksterne afgangseksaminer, så har disse forhold ingen eller negativ indflydelse på elevernes færdigheder, som de måles i PISA-testen. Forklaringen er, at hvis der ikke er klarhed om formålet med undervisningen samt gennemsigtighed og ansvarlighed på skoleniveau (accountability), hvilket er en oplagt risiko i fravær af afgangseksaminer, så er interne test og skoleautonomi nytteløse eller kan være direkte skadelige.

En kvalitativ undersøgelse forsøger at lære af PISA-2000 ved at bygge på de specifikke erfaringer i lande, der har klaret sig godt i test eller gennem længere tid har reformeret grundskolesystemet, jf. OECD (2004c).⁴ Landene er Canada, Storbritannien, Finland, Frankrig, Holland og Sverige.

Den komparative analyse af de seks landes grundskolesystemer, der gennemførtes af nationale eksperter, leder frem til følgende karakteristika ved succesfulde undervisningssystemer:

- Fastlæggelse af nationale standarder bl.a. relateret til centrale læseplaner
- Stor skoleautonomi til at forfølge centralt fastlagte mål
- Fokus på individuel elevorienteret indlæring
- Opbygning af nationale institutter for evaluering af grundskolen
- Centralt fastlagte test af elever og skoler
- Ressourcetilførsel til skoler afhænger af testresultater "

Boligbeskatning

CS forholder sig meget kritisk til Velfærdskommissionens forslag om en gradvis stigning i boligbeskatningen og en gradvis afvikling af reguleringen af boligmarkedet og skriver om forslaget, at "det er baseret på et fejlagtigt grundlag, men at dets indførelse vil kræve et politisk mirakel af nærmest blivende karakter"

Grundlaget for Velfærdskommissionens forslag om en gradvis afvikling af en lang række af subsidier og skattebegunstigelser af boliger er sammenfattet i kapitel 1 på side 42:

"Subsidieringen af boligen leder til, at en uforholdsvis stor andel af samfundets ressourcer investeres i boliger, selvom en anden anvendelse kunne give en større værdi. Subsidierne skal i sidste ende finansieres af skatter og afgifter, som forvrider tilskyndelsen til arbejde, opsparring og uddannelse. Endvidere leder den nuværende favorisering af visse boligformer til indlåsningseffekter på boligmarkedet, fordi man mister sine privilegier, når man flytter. Dermed

udnyttes boligerne ikke bedst muligt, og mobiliteten på arbejdsmarkedet hæmmes. Boligsociale opgaver forslås løst ved tiltag rettet mod de specifikke boligsociale problemer og ikke ved en generel subsidiering af dele af boligmarkedet."

Velfærdskommissionens forslag tager således udgangspunkt i, at det er muligt at opnå efficiensgevinster og en bedre intertemporal fordeling. Endvidere er det Velfærdskommissionens udgangspunkt, at de (intra-generationelle) fordelings effekter af boligpolitikken kan opnås ved en målrettet indsats og uden de efficiensstab, som findes med det nuværende boligmarked. Diskussionen om absolutte kontra relative fordelingsgevinster, som CS har rejst over for Det Økonomiske Råd, er således ikke det centrale omdrejningspunkt for Velfærdskommissionens forslag. I øvrigt er det vores opfattelse, at Kærsgaard og Andersen (2004) giver en udmærket respons på CS's indvending.

Man kan af CS's indlæg få det indtryk, at Arbejderbevægelsens Erhvervsråd er modstander af Velfærdskommissionens forslag. Afsnittet om boligmarked i det fælles høringssvar fra LO, HK, Dansk Metal, 3F og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, gengives derfor i sin helhed, jf. Høringssvar side 174:

"På boligmarkedet finder Kommissionen ingen tungtvejende argumenter for, at alle støtter hinandens forbrug af boliger – især fordi det betyder højere skat på arbejdsindkomst, når alle former for bolig modtager offentlig støtte.

LO er enig i vurderingen og støtter højere skat på både ejer- og andelsboliger. Kommissionen overser dog, at den almene sektor løser vigtige boligsociale opgaver, og at der af den grund er en begrundelse for at fastholde subsidieringen på dette felt.

Et vigtigt kommende element i en sammenhængende boligpolitik er at udrede mulighederne for en mere selvstændig og økonomisk uafhængig almen boligsektor.

Kommissionen foreslår fuldstændig fri huslejedannelse. Det finder LO for vidtgående og peger i stedet på de svenske erfaringer med en form for "forhandlet lejedannelse" baseret på brugsværdi efter objektive kriterier som f.eks. boligform, standard samt beliggenhed."

Vedrørende de "politiske mirakler" vil vi blot notere, at kommissionen har set det som sin opgave at pege på løsninger på et fagligt grundlag og i videst muligt omfang søge at beskrive konsekvenserne af disse forslag til løsninger. Videre noterer vi, at foruden LO m.fl. udtalte følgende organisationer sig positivt om forslaget: Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF), Finansrådet, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Håndværksrådet, Landbrugsrådet og Realkreditrådet.

Arbejdsgiverforeningen for Handel, Transport og Serviceerhvervene (HTS) udtalte sig imod forslaget.

■ ■ ■

Note 4 Undersøgelsen er bestilt og finansieret af et forskningsinstitut under det tyske undervisningsministerium. Baggrunden er den dårlige tyske placering i PISA-2000.

Gentagelser

Endelig har CS et kritikpunkt, som vedrører gentagelser i Velfærdskommissionens rapport. Det er kommissionen helt bevidst om. Velfærdskommissionen peger på 5 indsatsområder, jf. Velfærdskommissionen (2005b):

- Vi skal gøre Danmark mere robust over for stigende levetid ved at skabe en mere holdbar balance mellem den del af livet, vi bruger i uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet og som pensionist.
- Vi skal gøre Danmark mere virksomt ved at skabe bedre muligheder for og tilskyndelser til at deltage på arbejdsmarkedet.
- Vi skal gøre Danmark mere fremsynet ved at gøre det mere attraktivt at uddanne sig, at arbejde, at investere og at drive virksomhed.
- Vi skal gøre Danmark mere solidarisk så de offentlige ydelser i højere grad prioriteres til fordel for borgere med dårligt helbred og ringe økonomisk formåen og i mindre grad til borgere, der kan selv.
- Og vi skal sikre, at den offentlige sektor kan håndtere stigende efterspørgsel efter offentlig velfærdsservice med stramme budgetter.

Såvel Velfærdskommissionens debatoplæg som analyserapport er opdelt i disse 5 indsatsområder. Imidlertid kan et forslag påvirke mere end et indsatsområde, og forslaget er derfor omtalt under alle de indsatsområder, hvor det er relevant.

Hertil kommer, at det på grund af rapportens omfang er søgt at gøre det muligt at læse de enkelte kapitler uden at have kendskab til de øvrige kapitler. Dette er tænkt som en service til de læsere, der kun er interesserede i enkelte af de emner, som rapporten berører.

Kommissionen er opmærksom på, at der vil forekomme overlap for de personer, som læser hele rapporten.

■■■

Litteratur

Fuchs, T. & L. Woessmann (2004): "What Accounts for International Differences in Student Performance? A Reexamination using PISA-data", CESifo Working Paper No. 1235

Hall, R. E. & C. Jones (2006): "The Value of Life and the Rise in Health Spending" fremkommer i *Quarterly Journal of Economics*

Kærgaard, N. & P. Andersen (2004): "Replik", *Nationaløkonomisk Tidsskrift* bd. 142, nr. 2 191-193

OECD (2004): "What Makes School Systems Perform? – Seeing School System through the Prism of PISA", Paris

Sørensen, C. (2006): "Velfærdskommissionens slutrapport", *Samfundsøkonomen*, dette nummer.

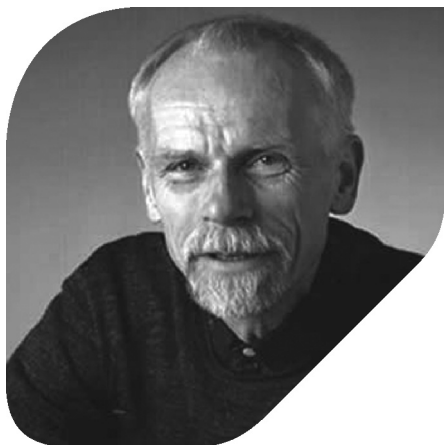
Velfærdskommissionen (2005): "Fremtidens Velfærd – sådan gør andre lande". Analyserapport.

Velfærdskommissionen (2005b): "Fremtidens Velfærd – vores valg". Debatoplæg.

Velfærdskommissionen (2006): "Fremtidens Velfærd – vores valg". Analyserapport og høringssvar.

Velfærdskommissionen på et neoklassisk vildspor¹

Velfærdskommissionens valg af den generelle ligevægtsmodel DREAM som analysemodel har den konsekvens, at efterspørgslens betydning negligeres. Herved overdrives finansieringsbehovet som følge af den ændrede demografiske struktur og dermed behovet for finanspolitiske indgreb.



■ Jesper Jespersen

professor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter

Velfærdskommissionens neoklassiske antagelser – er de realistiske?

Velfærdskommissionen (VK) har som grundlag for sine beregninger benyttet den generelle ligevægtsmodel DREAM. Det teoretiske indhold af denne model, jfr. DREAM (2000), kan kort beskrives som et neoklassisk arbejdsmarked omkranset af en neoklassisk/Solow vækstmodel. En modeltype der er beskrevet i f.eks. Sørensen og Jacobsen, (2005). Beskæftigelsen bestemmes på arbejdsmarkedet af skæring mellem en traditionel mikrobaseret udbuds- og efterspørgselskurve for arbejdskraft og af arbejdsmarkedsstrukturene. Vækstmodellen er i sin grundstruktur ligeså simpel, idet væksten er eksogent bestemt af stigningen i timeproduktivitet i den private sektor.

I velfærdskommissionens grundforløb er produktivitetstigningen per arbejdstime i den private sektor antaget at udgøre 2 pct. p.a.. Da produktionen i DREAM-modellen er udbudsbestemt er det produktiviteten, der for uændret arbejdsstyrke og gns. arbejdstid bestemmer væksten i den private sektor. En årlig vækst på 2 pct. vil indebære, at bl.a. det private forbrug fordobles på 35 år – altså i år 2040. Derimod antages det offentlige forbrug (velfærdsservice) at forblive uforandret, idet kommissionen har forudsat, at der ikke finder produktivitetstigninger sted i den offentlige sektor. Udgifterne i den offentlige sektor vokser dog også med 2 pct. om året, idet kommissionen antager, at reallønnen til offentligt ansatte øges parallelt med lønudviklingen i den private sektor, og at indkomsterstøttende ydelser ligeledes forøges i takt med reallønnen.

Den økonomiske vækst er således i grundforløbet fordelingsneutral på det individuelle niveau. Alle økonomiske enheder kan fordoble deres private forbrug over den betragtede periode, idet personskatterne antages at være uændrede. Derimod vil fremtidige demografiske ændringer føre til en øget belastning af de offentlige budgetter, dels fordi der kommer flere modtagere af folkepension, dels fordi de

ældste medborgere har det relativt største behov for offentlige serviceydelser.

Velfærdskommissionen beregner ved brug af DREAM-modellen de samfundsøkonomiske konsekvenser af disse demografiske forskydninger på hhv. beskæftigelsen og den offentlige sektors budget frem til år 2040, jfr. Velfærdskommission (2004, tabel 12.2 og 12.3). Beskæftigelsen falder med 13 pct. svarende til det demografiske fald i antallet af personer i den erhvervsdygtige alder. Parallelt hermed sker der et omsving på den offentlige sektors primære balance (excl. rentebetaling) på 7,7 pct. af BNP over perioden 2001-2041.

Velfærdskommissionens beregning fører til det paradoksale resultat, at samtidig med at de offentlige budgetter er stærkt ekspansive på grund af den ændrede demografi, så falder beskæftigelsen med mere end 300.000 personer. Der er sket en fuldstændig afkobling mellem finanspolitikken efterspørgselsvirkning og beskæftigelsen – er det realistisk?

Velfærdskommissionen antager således, at den registrerede arbejdsløshed forbliver på 5 pct. helt frem til 2041 uanset den kraftige finanspolitiske ekspansion – er det realistisk?

Velfærdskommissionen antager desuden i grundforløbet, at erhvervsfrekvensen for de enkelte socio-økonomiske aldersgrupper er uafhængig af det generelle efterspørgselsniveau – er det realistisk?

Hvis efterspørgslen blev medregnet.

Hidtidige analyser af dansk økonomi viser en snæver sammenhæng mellem efterspørgsel og beskæftigelse. Udviklingen i perioden fra 1970 til 2005, jfr. figur 1 viser en betydelig variation i beskæftigelsen (i den private sektor), der ikke kan forklares ved ændringer i de velfærdsstatslige ydelser, men derimod ved ændringer i efterspørgslen - delvist bestemt af den økonomiske politik. Der er naturligvis ikke nogen

■ ■ ■

Note 1 Denne artikel bygger på materiale indeholdt i Velfærdsdebat på Vildspor. Den har jeg skrevet sammen med Bent Rold Andersen, som jeg skylder en stor tak for et konstruktivt samarbejde. Jeg har dog ikke haft mulighed for at drøfte denne artikel i detaljer med ham, så den er alene udarbejdet på mit ansvar.

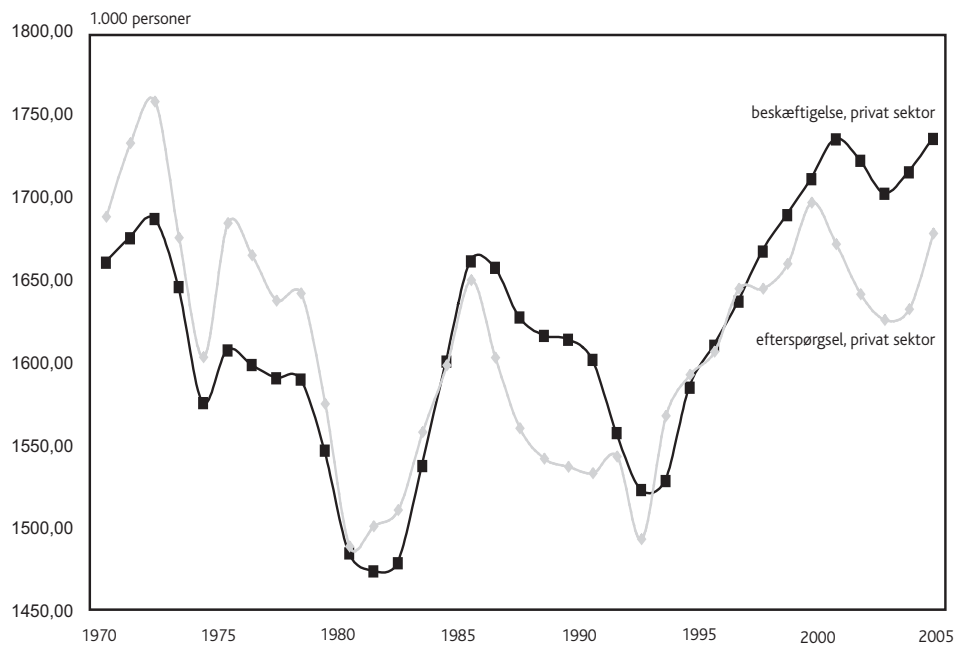
simpel sammenhæng mellem efterspørgsel og beskæftigelse. Det afhænger af hvilke efterspørgselskomponenter, der ekspanderer, ligesom det naturligvis også afhænger af, hvilken arbejdskraft, der står til rådighed og endelig af selve arbejdsmarkedsdynamikken. Alle tre forhold spiller en rolle for, hvor hurtigt og hvor meget beskæftigelsen kan ekspandere på kort og på længere sigt.

En for hurtig ekspansion af efterspørgslen på kort sigt kan resultere i, at knaphed på arbejdskraft fører til en forøget lønstignings-takt, der risikerer at slå over i omkostningsinflation og en forringet betalingsbalance. Det var situationen tilbage i 1960'erne. Men her var balancen på arbejdsmarkedet også en fundamental anden, end den vi kender i dag. Dengang var den åbent registrerede arbejdsløshed ca. 30.000 personer og antallet af ikke-beskæftigede i arbejdsstyrken mindre end 300.000. Det skabte stigende balanceproblemer, da efterspørgslen blev ekspanderet hurtigere end forøgelsen af produktiviteten i sig selv gav anledning til. Desuden indebar den automatiske dyrtidsregulering en inflatorisk egen-dynamik, der var svær at bremse. I dag er balance-problemet på arbejdsmarkedet af en helt anden karakter, idet den åbne arbejdsløshed er ca. 140.000 og antallet af ikke-beskæftigede i de erhvervsdygtige aldersgrupper ligger på ca. 900.000 personer. Det er således en meget betydelig ikke-beskæftigelse, der i dag karakteriserer det danske arbejdsmarked. Hertil bør føjes, at uanset at beskæftigelsen siden starten af 1990'erne er blevet forøget med mere end 200.000 personer, så er antallet af ikke-beskæftigede kun blevet nedbragt med ca. 100.000, fordi arbejdsstyrken er fortsat med at vokse. Det fortæller os, at det ikke kun er arbejdsstyrken, men også efterspørgslen efter arbejdskraft, der bestemmer udviklingen i beskæftigelsen.

Det neoklassiske arbejdsmarked

Arbejdsmarkedet spiller en helt central rolle for udvikling i beskæftigelse og produktion i neoklassisk teori. Nationalproduktets størrelse bliver (i DREAM-modellen) bestemt af en simpel Cobb Douglas produktionsfunktion med konstant skalaafkast. Udbud skaber her sin egen efterspørgsel, således som det er sammenfattet i Say's Lov fra 1800-tallet. Hvis blot reallønnen er fuldt fleksibel, så vil arbejdsmarkedet – som ethvert andet marked – etablere en ligevægt, hvor udbud og efterspørgsel er lige store. Ligger efterspørgsels-funktionen fast – bestemt af arbejdskraftens marginale produktivitet, så er det udbudet,

Figur 1
Beskæftigelse og efterspørgsel i den private sektor



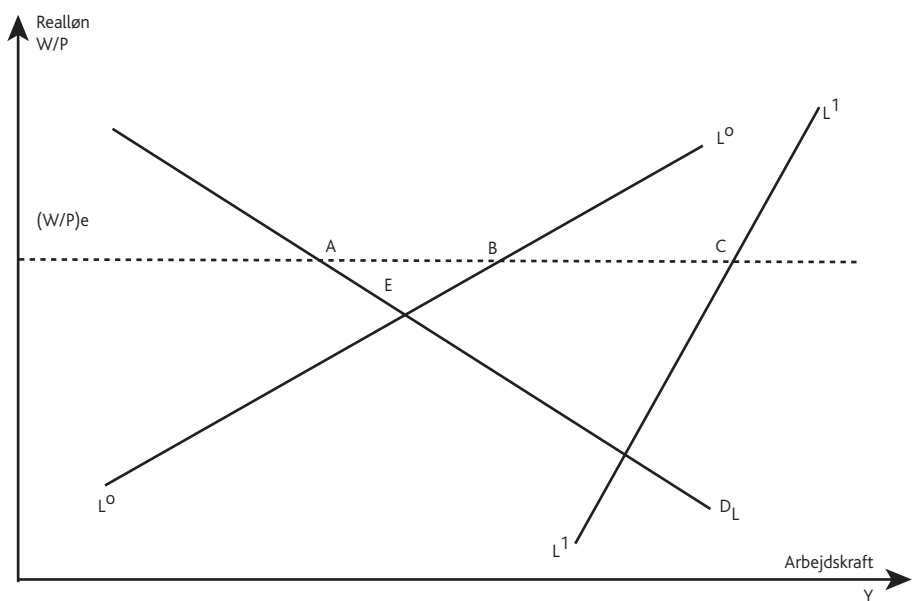
Note 1: Efterspørgselen er korrigeret for produktivetsstigning
Kilde: Danmarks Statistik

der bestemmer størrelsen af beskæftigelsen. I DREAM-modellen antages det, at et øget udbud af arbejdskraft altid kan finde beskæftigelse i eksportsektoren, hvis blot lønnen er tilstrækkelig fleksibel, så den afspejler arbejdsstyrkens marginale produktivitet. I en lille åben økonomi er eksportpriselasticiteten i princippet uendelig.

Traditionel neoklassisk teori (der ligger bag

DREAM-modellen) har to teoretiske svar på, hvorfor der overhovedet eksisterer arbejdsløshed. Det kan enten skyldes, at reallønnen ikke falder tilstrækkeligt til at matche arbejdskraftens marginale produktivitet (ufrivillig arbejdsløshed), linjestykket AB i figur 2, eller også kan det skyldes, at de velfærdsstatslige ydelser i kombination med indkomstskatten ligger på et så 'generøst' niveau, at navnlig persongrupper med lav produktivitet foretrækker et liv på

Figur 2
Neoklassisk arbejdsmarked



Kilde: Snowdon & Vane (2005)

indkomstoverførsel frem for beskæftigelse (såkaldt frivillig arbejdsløshed) angivet ved linjestykket BC i figur 2.

Den teoretiske begrundelse for den uflexible realløn kan være mange, men en ofte fremført neoklassisk argumentation refererer til, at fagbevægelsen har tiltaget sig så stor (markeds)magt, at den kan diktere et (mindste)løn-niveau, der ligger over arbejdskraftens marginale produktivitet (et lønniveau, der eventuelt er understøttet af arbejdsgivernes ønske om at fastholde en virksomhedsspecifik arbejdskraft). Blev fagforeningernes magt brudt, ville den 'ufrivillige' arbejdsløshed om ikke forsvinde, så blive reduceret, jfr. f.eks. Birch Sørensen og Jacobsen, 2005.

Det er dog ikke kun fagbevægelsen, der i neoklassisk teori bærer ansvaret for arbejdsløsheden. Velfærdsstaten må, i form af velfærdsydelsernes 'generøsitet' i kombination med skat på lønindkomst, tage sin del af ansvaret for, at et stort antal personer frivilligt vælger ikke at udbyde deres arbejdskraft – linjestykket BC. Det gør de simpelthen, fordi de foretrækker en tilværelse finansieret af dagpenge, kontanthjælp, efterløn eller folkepension i stedet for at arbejde til den gældende realløn (efter skat).

Hvis blot alle lønmodtagere (og de faglige organisationer) ville acceptere en individuel og markedsbestemt løndannelse, samtidig med at de velfærdsstatslige ydelser blev reduceret i en grad, så de ikke reelt var indkomsterstat-tende, så ville den ufrivillige arbejdsløshed, ifølge neoklassisk mikroteori, forsvinde af sig selv. Svælget mellem kurverne L^0 og L^1 i figur 2 ville blive reduceret ganske betydeligt. Hertil kan lægges den effekt, at mindskede sociale ydelser ville åbne mulighed for en reduktion af det for høje reallønsniveau. Da udbud af arbejdskraft, som nævnt, antages at skabe sin egen efterspørgsel, så vil arbejdsmarkeds- og velfærdsreformer af denne karakter i DREAM-modellen øge beskæftigelsen og dermed være en løsning på fremtidens velfærdsproblemer.

Velfærdskommissionens forslag

Velfærdskommissionen fremlagde i sin slutrapport 43 konkrete forslag gennemregnet på DREAM-modellen, der tilsammen havde den gunstige effekt, at de lukkede hullet på de offentlige finanser. Det var et øget udbud af arbejdskraft, som var krumtappen i de mange forslag. Jørgen Søndergaard fra Velfærds-kommissionen havde i marts-nummeret af Samfundøkonomen en illustrativ figur, der sammenfattede forslagene netop med vægten

lagt på, hvorledes de ifølge neoklassisk teori kunne påvirke udbudet af arbejdskraft.

Beskæftigelsen antages som nævnt i grundforløbet at falde med 320.000 personer frem til 2040. Dette udbudsbestemte fald vil VK imødegå ved at forstærke det økonomiske incitament gennem 'velfærdsreformer' til at vælge beskæftigelse i stedet for fritid. Alt i alt skal beskæftigelsen øges med ca. 225.000 personer for at lukke 'velfærdshullet' på de offentlige budgetter.

Forslagene spænder over en fjernelse af efterlønnen, udskydelse af pensionsalderen, afkortning af dagpengeperioden, indførelse af loft over kontanthjælpen, betaling for lange uddannelser, sænkning af topskatten, indførelse af beskæftigelsesfradrag samt en øget integrationsindsats. Disse forslag har alle den fællesnævner, at de skal gøre det privatøkonomisk mere attraktivt at udbyde sin arbejdskraft og samtidig mindske ydelsesniveauet, så der lægges et markeds-mæssigt tryk nedad på reallønnen, navnlig for persongrupper med lav erhvervsfrekvens.

Den kvantitative effekt af disse forslag er ikke gennemregnet. De er alle baseret på skøn, idet velfærdskommissionen ikke har tilvejebragt et egentligt empirisk grundlag til opgørelse af effekten af de enkelte forslag. Kommissionens vurdering er dog, at fjernelsen af efterlønnen vil af de fremlagte forslag have den største effekt, idet ca. 3/4 af fremtidens potentielle efterlønsmodtagerne antages at ville vælge (og kunne fastholde) beskæftigelse, når de ikke har mulighed for at 'gå på efterløn'. Den resterende 1/4 antages at kunne opnå førtidspensionering (eller vælge selvpensionering!). Det giver en forøgelse af beskæftigelsen på 120.000 personer,² hvilket 'løser' halvdelen af velfærdsproblemet. Dernæst er det forslaget om en forhøjelse af folkepensionsalderen fra 65 til 67 år, der øger beskæftigelsen med ca. 50.000. Den resterende forøgelse af beskæftigelsen på yderligere 50.000 personer fordeler sig nogenlunde jævnt mellem skattereform, uddannelsesreform, arbejdsmarkedsreform og integrationsreform, hvor 'reform' benyttes synonymt med indgreb, der forøger forskellen mellem den disponible realløn, der kan opnås ved beskæftigelse og den indkomsterstattende ydelse.

Velfærdskommissionen gør med sit neoklassiske udgangspunkt intet forsøg på at analysere, hvorledes det øgede udbud bliver beskæftiget. Det er en antagelse, at øget udbud skaber sin

egen efterspørgsel. Af beregningerne i analyse-rapporten (2004) fremgår det dog indirekte, at det er de udlandskonkurrerende erhverv, der vil opsuge (stort set) hele beskæftigelsesfremgangen. Hvorledes konkurrenceevnen vil blive tilstrækkeligt forbedret, så eksporten kan øges med ca. 25 pct. i forhold til grundforløbet, er ikke analyseret. Blot kan man se af tabel 12.9, at udlandsformuen er vokset til 75 pct. af BNP i 2040. Hvilket skal vurderes i forhold til grundforløb, hvor der er en udlandsgæld på 10 pct. af BNP (tabel 12.2). Hele beskæftigelsesstrategien hviler således på den antagelse, at efterløns- og kontanthjælpsmodtagere samt personer i aldersgruppen 65-66 år vil blive beskæftiget i eksporterhvervene, når deres indkomstoverførsel bortfalder eller beskæres!

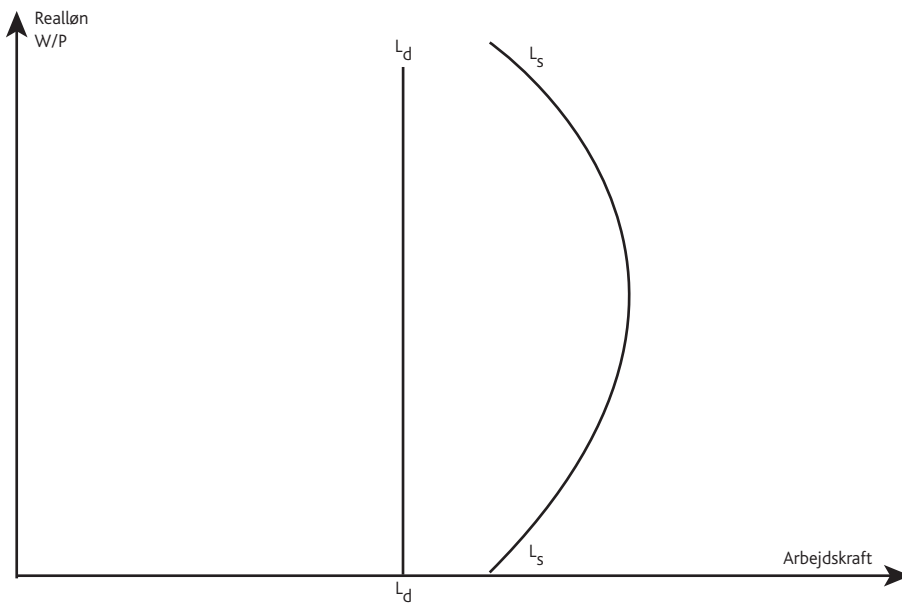
Keynesiansk kritik af neoklassisk arbejdsmarkedsteori

Det teoretiske grundlag som velfærdskommissionen bygger på, og som er indeholdt i DREAM-modellen, kan gøres og er blevet gjort til genstand for en intensiv kritik bl.a. af den alternative velfærdskommission (DAV (2005)). Men kritikken har dybe teori-historiske rødder. Den var hovedindholdet i Keynes' *General Theory of Employment, Interest and Money* fra 1936, som satte en helt ny makroøkonomisk dagsorden. Keynes' væsentligste teoretiske bidrag var påvisningen af det markedsøkonomiske systems manglende evne til ved egen kraft at etablere en fuld beskæftigelses-ligevægt. Et analytisk resultat der har lige stor gyldighed både på kort som på langt sigt.

På baggrund af denne metodologiske indsigt har navnlig post-keynesianske økonomer efterfølgende udviklet en makroøkonomisk analyse af arbejdsmarkedets rolle som en del af 'the economy as a whole', jfr. f.eks. Jespersen (2005). Det er dog bredt accepteret, at et af Keynes' væsentligste analytiske bidrag var udviklingen af begrebet *effective demand*, som afgørende for udviklingen i beskæftigelsen. *Effective demand for goods and services* bestemmer størrelsen af produktionen og er baseret på virksomhedernes afsætningsforventninger. Den ønskede produktion er dernæst bestemmende for makroefterspørgslen efter arbejdskraft (L_d), der i Keynes' oprindelige model ikke havde en entydig sammenhæng med reallønnen. Så længe den effektive efter-

■■■
Note 2 Det er kun omtrentlige angivelser baseret på figur 1 i Søndergaard (2006), s. 8. (Heri sondres der ikke mellem ændring af arbejdsstyrke og beskæftigelse).

Figur 3
Post-keynesiansk arbejdsmarked



spørgsel efter arbejdskraft er mindre end det reelle udbud af arbejdskraft (L_s), er beskæftigelsen efterspørgselsbestemt. Virksomhederne ønsker naturligt nok ikke at beskæftige flere medarbejdere, end der er produktionsmæssig basis for. En forøgelse af udbudet af arbejdskraft vil i denne situation ikke have noget beskæftigelsesmæssig effekt, jfr. figur 3.

■ ■ ■

Note 3 Jeg har i anden sammenhæng belyst den analytiske betydning af, at makroudbudsfunktionen for små indkomster formentlig har en positiv hældning (substitutionseffekten dominerer indkomsteffekten) og for høje indkomster en negativ hældning (indkomsteffekt dominerer substitutionseffekt), jfr. figur 3.

Note 4 Forskellen mellem de to udbudskurver L_0 og L_1 bygger på antagelsen om, at udbudet af arbejdskraft ændres som en konsekvens af de velfærdsstatistiske ydelser og indkomstskat. I det omfang der er tale om en rettighed, der ikke kræver, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet, er der tale om et reelt valg. Det er dog ikke tilfældet for modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp. De skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, og det er mangel på jobs, der berettiger til modtagelse af disse ydelser. Her er ikke noget valg. Ved overgang til efterløn og folkepension er der derimod tale om en aldersbetinget ret og dermed om et valg. For at dæmpe interessen for at benytte denne rettighed, er folkepensionen, men også efterlønnen (navnlig for 60 og 61 årige) mindre end dagpengeniveauet, der aldrig kan udgøre mere end 90 pct. af den tidligere lønindkomst. Dagpengereetten mistes, når folkepensionsalderen nås. (En nogenlunde tilsvarende regel gælder for dagpengemodtagere, der når efterlønsalderen).

Note 5 Et forhold som Keynes gjorde til genstand for en grundig analyse i kap. 19 i *The General Theory*.

Den post-keynesianske analyse udelukker naturligvis ikke, at efterspørgslen kan overstige det (reelle) udbud, navnlig på kort sigt – således som det f.eks. var tilfældet under 2. verdenskrig og formentlig også i en periode i 1960'erne.³

Der er således teori- og modelmæssigt to helt afgørende forskelle mellem den post-keynesianske (PK) og den neoklassiske (NK) arbejdsmarkedsanalyse. For det første efterspørgslen efter arbejdskraft der i PK-analysen er bestemt uden for arbejdsmarkedet, og hvor der ydermere ikke er gjort a priori antagelser om, hvorledes (real)løndannelsen foregår endsiges reallønnens effekt på den effektive efterspørgsel. For det andet er udbudet af arbejdskraft bestemt af aktører med en bredspektret præferencefunktion, hvor optimeringen er begrænset af en række institutionelt bestemte forhold, hvorved der kun i få tilfælde vil være en reel valgmulighed mellem fritid og arbejde. Udbudskurvens (realløns)elasticitet må derfor antages at være begrænset, og en fastlæggelse heraf vil kræve grundige empiriske studier.⁴

Med afsæt i en PK-analyse af arbejdsmarkedet er der således ikke nødvendigvis noget skæringspunkt mellem den effektive efterspørgsel og det reelle udbud af arbejdskraft. Det betyder analytisk at jo mere fleksibel pengelønnen gøres, jo mere ustabil er der en risiko for, at arbejdsmarkedet og dermed the 'economy as a whole' vil udvikle sig.⁵ Omvendt vil en eksogen forøgelse af den effektive efterspørgsel,

som den i indledningen beskrevne - forårsaget af den fremtidige demografiske forskydning - medføre en forøgelse af beskæftigelsen, så længe L_d (den effektive efterspørgsel) er mindre end L_s (det reelle udbud). Er dette tilfældet betyder den ekspansive finanspolitik, at nettobelastningen af de offentlige finanser bliver væsentligt mindre end den af VK beregnede. Det er dog umuligt på det foreliggende grundlag at beregne multiplikatoreffekten af de øgede offentlige udgifter, idet fordelingen på køb af offentlige service- og sundhedsydelser og øget udbetaling af folkepension har en væsentlig forskellig multiplikator-effekt. Jørn Henrik Petersen (2004) har skønnet, at størrelsen af den offentlige besparelse ved overgang fra arbejdsløshed til privat beskæftigelse for en lavtlønnet (årsindkomst på ca. 200.000 kr.) person ligger på ca. 175.000 kr., og omvendt vil en øget beskæftigelse i den offentlige sektor indebære en nettobelastning af de offentlige budgetter på 25.000 kr. pr. person.

Disse simple regnestykker viser, at hvis øget efterspørgsel fører til øget indenlandsk beskæftigelse, så behøver de offentlige budgetter ikke at blive belastet, hvis blot beskæftigelsesfremgangen fordeler sig i forholdet 1:7 mellem den private og den offentlige sektor (på lavtlønnsområdet). Jo højere lønnen personale der beskæftiges, desto mindre gunstigt er omvekslingsforholdet; men en balanceret ekspansion af hhv. den private og den offentlige sektor vil således ikke nødvendigvis indebære en netto belastning af de offentlige budgetter.

I fremtidens velfærdssamfund vil der være både et ekspansivt element fra udbetalingen af private og offentlige pensioner, der øger beskæftigelsen i den private sektor, og et andet ekspansivt element fra behovet for mere offentlig serviceydelser, der øger beskæftigelsen i den offentlige sektor. Begge disse elementer er indeholdt i Velfærdskommissionens grundforløb; men beskæftigelseseffekten bliver som nævnt i DREAM-modellen blokeret af antagelsen om den udbudsbegrænsning, der er indeholdt i den neoklassiske arbejdsmarkedsmodel.

Sammenfatning vedrørende betydningen af valget af neoklassisk teori og en generel ligevægtsmodel

Velfærdskommissionen har ved helt at negligere efterspørgselseffekten af de øgede offentlige udgifter givet et fortegnet billede af de beskæftigelses- og budgetmæssige konsekvenser af den ændrede demografiske struktur i de kommende 35 år. Faldet i beskæftigelsen i

grundforløbet bliver herved overdrevet, hvilket overdriver 'hullet' på de offentlige budgetter. Som en yderligere konsekvens af valget af DREAM-modellen bygger kommissionens løsningsforslag på den antagelse, at beskæftigelsen i Danmark er udbudsbeholdt. Som et resultat heraf sigter de fremlagte forslag stort set alle mod at styrke de individuelle økonomiske incitamentter til at øge udbudet af arbejdskraft. Den makroøkonomiske beskæftigelseseffekt af disse forslag er i høj grad omdiskuteret, idet den ikke kan ses uafhængigt af udviklingen i efterspørgslen. Derimod er der ikke megen tvivl om, at et reduceret niveau for indkomstoverførsler forøger den økonomiske ulighed.

■ ■ ■
Litteratur

Andersen, Bent Rold & Jesper Jespersen (2006) Velfærdsdebat på vildspor, København: Tiderne Skifter

Den alternative Velfærdskommissions rapport nr. 1, Velfærdssamfundets fremtid?, Socialpolitisk Forlag, oktober 2005

DREAM, working paper 2000:1, (Pedersen, Lars Haagen og Martin Rasmussen), Danmarks Statistik

Jespersen, J. (2004), Vækst, fordeling og pensioner i et fremtidsperspektiv i Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen (red.), 13 udfordringer til den danske velfærdsstat

Jespersen, J. (2004), Introduktion til makroøkonomisk teori, København: Jurist- og Økonomforbundet

Jespersen J. (2005), 'Regeringens velfærdskommissions brug af økonomisk teori og beregningsmodel', bidrag til Den alternative Velfærdskommissions rapport nr. 1

Jespersen J. (2006) 'Velfærdsstatens finansiering' bidrag til Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen (red.) 13 løsninger af velfærdsstatens problemer, Syddansk universitets Forlag

Jespersen J. (2006) 'Holdbar velfærd - Hvilken balance mellem privat og offentligt forbrug?' i Bent Graversen og Ole Sohn (red.) Det solidariske Danmark – en holdbar velfærd også for kommende generationer, Forlaget Sohn

Petersen, Jørn Henrik og Klaus Petersen (red.), 13 udfordringer til den danske velfærdsstat, Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2004

Snowdon, B & H. Vane (2005) A Modern Guide to Macroeconomics, Cheltenham: Edward Elgar

Søndergaard, Jørgen (2006) Reformforslag fra den danske velfærdskommission, Samfundskøkonomen, marts, s. 4-8

Sørensen, P.B. & H.J. Whitta-Jacobsen (2005) Introducing Advanced Macroeconomics: Growth and Business Cycles, London: McGraw-Hill Education

Velfærdskommissionens analyserapport (2004) Velfærden kommer ikke af sig selv, maj

Velfærdskommissionens slutrapport (2005) Fremtidens velfærd – vores valg, december

Replik til Jesper Jespersen

■ Lars Haagen Pedersen

forskningsleder, DREAM, lhp@dreammodel.dk

■ Poul Schou

chefkonsulent, DREAM, psu@dreammodel.dk

Jesper Jespersen (JJ) kritiserer i artiklen "Velfærdskommissionen på et neoklassisk vildspor" forskellige forhold, som ikke drejer sig specielt om Velfærdskommissionens fremskrivninger, men er helt generelle for den makroøkonomiske model DREAM (Danish Rational Economic Agents Model). Der er forskellige faktuelle misforståelser i JJs artikel, men derudover er et kernepunkt i JJs kritik, at DREAMs opbygning, ikke mindst af arbejdsmarkedet, overdriver finansieringsbehovet som følge af den demografiske udvikling. Hovedpointen hos JJ er, at et større efterspørgselspres fra den offentlige sektors side i sig selv skulle kunne fremskaffe et permanent større beskæftigelsesniveau.

Arbejdsmarkedet i DREAM

På de enkelte markeder i DREAM bestemmes mængder og priser som et samspil mellem udbuds- og efterspørgselsiden. Det gælder også arbejdsmarkedet, hvor beskæftigelse og løn fastsættes. Efterspørgslen efter arbejdskraft kommer fra private og offentlige virksomheder, som omkostningsminimerer, sådan at deres efterspørgsel efter arbejdskraft – for en given produktion – afhænger af omkostningerne ved arbejdskraften, dvs. lønnen. Udbuddet af arbejdskraft kommer fra de private husholdninger. Arbejdsudbuddet målt i personer, dvs. arbejdsstyrken, er eksogen i DREAMs fremskrivninger og bestemt af demografiske forhold og en fremskrivning af de køns-, alders- og herkomstbestemte erhvervsfrekvenser i udgangsåret for fremskrivningerne. Det antal timer, som hver enkelt person i arbejdsstyrken ønsker at arbejde, bestemmes imidlertid endog og vil afhænge af den reale timeløn efter skat.

I virkelighedens verden oplever man som bekendt aldrig fuld beskæftigelse, og der er klare tendenser til, at lønvæksten bliver større, jo lavere ledighedsprocenten er. Dette reducerer gradvist efterspørgslen efter arbejdskraft, således at der opstår et ledighedsniveau, hvor der ikke er et løninflationspres ud over produktivitetsudviklingen.

I moderne makroøkonomi er der flere forskellige arbejdsmarkedsteorier, der kan forklare det strukturelle ledighedsniveau, hvor inflationen kan holdes konstant. Søgeteori, effektivitetslønmodeller (efficiency wages) og modeller, hvor forhandlinger mellem arbejdsgiverforeninger og fagforeninger påvirker løndannelsen, er de vigtigste. Det er en central pointe i denne forbindelse, at de tre typer af teorier uanset deres forskellige udgangspunkter på mange måder giver resultater, der minder om hinanden.

Organisationsgraden på både arbejdsgiver- og arbejdstagersiden er i et internationalt perspektiv høj i Danmark. Der tales ofte om "den danske model" på arbejdsmarkedet, hvor løndannelsen er bestemt af forhandlinger mellem organisationerne på arbejdsmarkedet.

Udgangspunktet for modelleringen i DREAM er, at denne som en dansk makroøkonomisk model søger at indfange de væsentligste træk, der

præger de overordnede danske nationaløkonomiske sammenhænge på længere sigt. Derfor er arbejdsmarkedet i DREAM modelleret som et marked med ufuldkommen konkurrence og forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter. Fagforeningerne påvirker altså løndannelsen, så den løn, der fremkommer på arbejdsmarkedet, er højere end den markedsclearende løn. Dermed vil en vis del af arbejdsstyrken ikke kunne få arbejde til den pågældende løn og er altså (ufrivilligt) arbejdsløse.

Strukturledighedens størrelse afhænger i høj grad af institutionerne på arbejdsmarkedet. Det danske arbejdsmarked beskrives ofte som velfungerende i et internationalt perspektiv. Det danske system kaldes ofte for "flexicurity". Det skyldes på den ene side, at der er relativt få jobbeskyttelsesregler på det danske arbejdsmarked og på den anden side, at personer, der bliver ledige, modtager en offentligt finansieret kompensation, der målt ved internationale sammenligninger er forholdsvis høj. Det betyder, at der er forholdsvis få omkostninger for virksomhederne ved at skille sig af med arbejdskraften, hvis efterspørgslen falder – og derfor omvendt ikke så stor en risiko ved at ansætte flere, når der er behov for det. Det giver et arbejdsmarked med høj jobomsætning. Ledige har derfor højere sandsynlighed for beskæftigelse. Samtidig har bl.a. 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer, som indførte "ret og pligt"princippet i dagpengesystemet, betydet, at denne jobomsætning kan ske ved et ledighedsniveau, der efter europæisk standard er relativt lavt.

I fremskrivninger med DREAM, hvori der ikke indgår ændringer i arbejdsmarkedets institutioner (som f.eks. dagpengenes størrelse relativt til lønnen, brugen af aktivering eller varigheden af dagpengeudbetalingerne) er der derfor ikke nogle væsentlige ændringer i niveauet for strukturledigheden.

Lønnen i DREAM er dermed fleksibel i den forstand, at den reagerer med det samme, når forholdene på enten efterspørgsels- eller udbuds-siden på arbejdsmarkedet ændrer sig for at kunne genskabe en ligevægt på arbejdsmarkedet. Der er formodentlig blandt de fleste økonomer i dag enighed om, at dette er en rimelig antagelse på længere sigt, mens der på kort sigt typisk er forskellige trægheder i løndannelse mm., der forhindrer en øjeblikkelig tilpasning i priserne ved et givet stød. På kort sigt vil ændringer i efterspørgsels- og udbudsforholdene på arbejdsmarkedet derfor snarere slå ud i beskæftigelsen end i lønnen, og det er netop det fænomen, der skaber konjunkturudsving i arbejdsløsheden. Dette fænomen tager DREAM altså ikke hensyn til, da det netop ikke er modellens opgave at forudsige og beskrive konjunkturbevægelser, men derimod koncentrere sig om økonomiens langsigtede udviklingstræk.

I diskussionen om den langsigtede finansiering af velfærdssamfundet som følge af den demografiske udvikling med flere ældre og færre

erhvervsaktive – samt en fortsat voksende middellevetid er det udviklingen i adskillige årtier fremover, som er relevant. I det tidsrum vil vi formentlig opleve mange høj- og lavkonjunkturer, hvor den faktiske arbejdsløshed ligger henholdsvis over og under den strukturelle. Det afgørende for de offentlige finansers langsigtede tilstand vil imidlertid være den gennemsnitlige arbejdsløshed fremover, og den vil – hvis konjunkturbevægelserne er symmetriske – være lig med den strukturelle ledighed.

Virkningerne af ekspansiv finanspolitik

Laver man i DREAM en finanspolitisk ekspansion ved at øge de offentlige serviceudgifter og lade udgifterne være ufinansierede på kort sigt, stiger efterspørgslen dermed efter arbejdskraft. Da udbudsfunktionen er uændret, fører dette altså til en lønstigning indenfor samme år, som giver de beskæftigede et incitament til at arbejde lidt flere timer. Til gengæld vil de private erhverv alt andet lige beskæftige færre arbejdere når lønudgifterne stiger, og da dagpengene stiger i takt med lønningerne (med 2 års forsinkelse), vil der kun være en meget beskedent effekt på ledigheden. Der er altså (stort set) fuld crowding out i DREAM. Dette må også formodes at være den langsigtede effekt af den finanspolitiske ekspansion som ganske rigtigt kan formodes at komme i de kommende årtier, hvor overskuddet på det primære budget må forventes at falde og blive vendt til i hvert fald lejlighedsvis underskud.

Det centrale i JJs kritik er tilsyneladende, at han ikke mener, at den større efterspørgsel efter arbejdskraft vil slå ud i lønningerne, selv i løbet af en årrække, men derimod mener, at den større efterspørgsel permanent vil resultere i en væsentlig højere beskæftigelse. Empiriske analyser af det danske arbejdsmarked viser imidlertid, at der er klare sammenhænge mellem lønstigninger og ledighed, jf. fx analyserne af det danske arbejdsmarked i Det Økonomiske Råd (2002) og Finansministeriet (2004). Det er på basis af en lang række af sådanne empiriske undersøgelser samt de historiske erfaringer med virkningerne af økonomisk politik, at der i dag er bred enighed om, at der på lang sigt er et strukturelt niveau for arbejdsløsheden, som man ikke permanent kan holde sig over – i hvert fald ikke hvis man også vil fastholde et konstant inflationsniveau.

Det virker i øvrigt noget polemisk, når JJ skriver om Velfærdskommissionens forslag at "Hele beskæftigelsesstrategien hviler således på den antagelse, at efterløns- og kontanthjælpsmodtagere samt personer i aldersgruppen 65-66 år vil blive beskæftiget i eksporterhvervene, når deres indkomstoverførsel bortfalder eller beskæres!" og at det ikke er analyseret, hvorledes konkurrenceevnen kan blive forbedret, sådan at eksporten kan blive forøget tilstrækkeligt i den nye ligevægt. Der er naturligvis ikke tale om, at de konkrete personer, som trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet, alle skal beskæftiges i bestemte erhverv. Mekanismen er imidlertid, at det større udbud medfører et lavere generelt lønniveau, end der ellers ville have været i økonomien – og det medfører større villighed hos arbejdsgiverne generelt til at ansætte flere medarbejdere, herunder også flere ældre. Det lavere lønniveau medfører lavere priser, også i eksporterhvervene, og dermed forøges konkurrenceevnen og nettoeksporten.

Arbejdsudbuddet i DREAM

Ud over diskussionen om en forholdsvis konstant strukturalighed diskuterer JJ DREAMs antagelse om, at arbejdsudbuddet i personer er eksogent og derfor ikke påvirkes af hverken udbuds- eller efterspørgselsforhold.

Arbejdsudbuddet i personer defineres som summen af beskæftigede og ledige personer. Som arbejdsudbuddet defineres i Registerbaseret ArbejdsstyrkeStatistik (RAS), var den gennemsnitlige erhvervsfrekvens for aldersgruppen 15 – 64 år i 2003 på 0,78. Det betyder, at der i disse aldersklasser er knap 800.000 personer, som er uden for arbejdsstyrken. JJ spørger – ganske rimeligt – om det er realistisk, at andelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder er uafhængig af det generelle efterspørgselsniveau efter arbejdskraft.

Empiriske undersøgelser af adfærd for gruppen uden for arbejdsstyrken koncentrerer sig om den såkaldte deltagelseeffekt. Undersøgelserne søger at finde elasticiteten i deltagelsen som følge af forøget forventet gevinst ved deltagelse. En række udenlandske undersøgelser (primært fra lande med et andet velfærdssystem) peger på, at denne deltagelseeffekt kan være betydelig.

De seneste analyser af deltagelseeffekten på nyere danske data, som vi er bekendt med, er le Maire og Scheuer (2006) og Kirk m.fl. (2006), der begge er udført for Velfærdskommissionen. le Maire og Scheuer (2006) undersøger effekten blandt kontanthjælpsmodtagere. Analysen er baseret på en 10 pct. stikprøve af befolkningen for årene 1998-2003 (ubalanceret panel). Der udvælges de kontanthjælpsmodtagere, der i mindst et af årene har kontanthjælp som dominerende indkomstart. Gruppen er kendetegnet ved at være langt fra arbejdsmarkedet.

Gennemsnitsalderen er 34 år for kvinder og 36 år for mænd, og den gennemsnitlige anciennitet på arbejdsmarkedet er 2,5-4,5 år. Knap 70 pct. af mændene og 80 pct. af kvinderne er ufaglærte. Knap 40 pct. af gruppen er indvandrere eller efterkommere. Langt hovedparten af de udvalgte kontanthjælpsmodtagere er tilmeldt AF, dvs. har kun ledighed som problem.

le Maire og Scheuer (2006) finder, at for disse kontanthjælpsmodtagere er deltagelseselasticiteten i intervallet 0,07-0,12, afhængigt af, hvilken estimationsmetode der anvendes. Det er tankevækkende, da dette ikke adskiller sig for niveauet for timeelasticiteten i Danmark. Faktisk er der dermed gode argumenter for, at der er taget højde for hovedparten af kontanthjælpsmodtagerne i DREAM. Det skyldes, at AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere indgår i arbejdsstyrken på linje med de forsikrede ledige. I DREAM antages, at beskæftigelsen og ledigheden er jævnt fordelt over alle i arbejdsstyrken. Dette svarer til en implicit antagelse om, at "beskæftigelses"-elasticiteten for ledige i arbejdsstyrken svarer til timeelasticiteten, som er 0,1.

Den gruppe, hvis deltagelsesbeslutning, der således ikke er taget højde for, er kontanthjælpsmodtagere, som ikke er tilmeldt AF. Denne gruppe har andre problemer end ledighed. Det virker oplagt, at denne gruppes deltagelsesbeslutning er endnu mindre følsom end estimatet på 0,07-0,12 for de AF-tilmeldte.

Kirk m.fl. (2006) undersøger deltagelseselasticiteten for danske kvinder på barselsorlov. Undersøgelsen tager bl.a. højde for de forskellige børnepasningsmuligheder i kommunerne. Elasticiteten er meget lille: 0,03.

Tidligere undersøgelser af bl.a. Finansministeriet (2004) peger dog på, at specielt unge personers arbejdsudbud kan være konjunkturfølsomt. Omvendt kan der også være negative langsigtede indkomsteffekter i arbejdsudbuddet: Det er nemt at forestille sig, at den stigende velstand fremover bl.a. vil føre til, at nogle personer vælger at bruge en del af velstandstigningen til at forøge deres fritid ved at trække sig tidligere

tilbage eller holde flere selvbetalte orlovsperioder undervejs i deres livsforløb. Der er således flere modsatrettede forhold, der kan påvirke erhvervsfrekvenserne fremover.

Alt i alt leder dette frem til en vurdering af, at konsekvenserne af at udelade deltagelseeffekten af DREAM-beregningerne er begrænsede.

Faktuelle fejl

Desværre er der desuden nogle faktuelle fejl i JJs fremstilling af DREAM, der kan forvirre læsere uden et nærmere kendskab til modellen. DREAM har således intet med en Solow-vækstmodel at gøre. Solows vækstmodel er kendetegnet ved, at økonomiens husholdninger har en konstant opsparelseskvote – de vælger og justerer altså ikke selv, hvor stor en del af deres indkomst de vil spare op på de forskellige tidspunkter under hensyn til de udefra givne forhold. I DREAM træffer husholdningerne derimod bevidst i hver periode et valg mht., hvordan de vil fordele deres indkomst på forbrug og op- eller nedsparing. Valget afhænger af forbrugernes præferencer og vil ændre sig, hvis forholdene ændrer sig senere i deres livsforløb. Ligeledes er produktionsfunktionerne i DREAM heller ikke af Cobb-Douglas-typen, men derimod nestede CES-produktionsfunktioner. Dette er dog mindre vigtigt for de problemstillinger, der er centrale her.

Afslutningsvis kan der være grund til at sige, at der dels altid vil være nogen usikkerhed om strukturledighedsens øjeblikkelige niveau, dels at denne – både i DREAM og i virkeligheden – kan blive påvirket også af andre ting end kompensationsgraden. Det er derfor også altid relevant at overveje, hvilke andre tiltag der kan nedbringe den strukturelle ledighed; men generel efterspørgselspolitik er næppe blandt de instrumenter, der kan påvirke beskæftigelsen permanent.

■■■■ **Litteratur**

Det Økonomiske Råd (2002): Dansk Økonomi Efterår 2002. København.

Finansministeriet (2004): Finansredegørelse. København.

Kirk, M., D. le Marie & C. Scheuer (2006): Parental Leave and Economic Incentives, Working Paper, Velfærdskommissionen, København.

le Maire, D. & C. Scheuer (2006): Determinants of Labour Force Participation for Selected Groups With Weak Labour Market Attachment: A Panel Data Analysis For Denmark, Arbejdsrapport 2006:1, Velfærdskommissionen, København.

Velfærdsreformer og tilpasningsstrategi¹

Regeringens forslag til tilbagetrækningsreform er et betydeligt skridt i retning af en langsigtet løsning på finansieringen af fremtidens velfærd. På trods af de positive takter er der risiko for, at ændringen i tilbagetrækningsalderen er for lille, kommer for sent og vil blive udsat yderligere af fremtidige politikere.



■ Torben M. Andersen²

professor Aarhus Universitet, tandersen@econ.au.dk



■ Lars Haagen Pedersen

forskningsleder DREAM, lhp@dreammodel.dk

■ ■ ■

Note 1 Jan V. Hansen, Poul Schou og Benn Vestergaard takkes for bidrag og kommentarer til denne artikel.

Note 2 Torben M. Andersen er tidligere formand for Velfærdskommissionen, mens Lars Haagen Pedersen er tidligere sekretariatschef i Velfærdskommissionens sekretariat. Velfærdskommissionen stoppede sit virke ved udgangen af januar 2006; på www.velfaerd.dk kan udgivelser og materiale – politikforslag, analyserapporter, dokumentation, foredrag, avisindlæg mv. – fra kommissionen findes.

Note 3 Slides til præsentationen på pressemødet er tilgængelige på Velfærdskommissionens hjemmeside, www.velfaerd.dk

Indledning

Regeringen fremlagde den 4. april sit forslag til velfærdsreformer. Vi vil i denne artikel sammenligne nogle af de væsentligste elementer i regeringens oplæg med Velfærdskommissionens oplæg fra december 2005.

Regeringens forslag til velfærdsreformer kan grupperes i tre områder: Forskning og uddannelsesområdet, arbejdsmarkedsområdet (herunder tilbagetrækning) og indvandrings- og integrationsområdet. I Velfærdskommissionens oplæg inddrages herudover skatteområdet, pensionsområdet og velfærdsservice. Det var på forhånd annonceret, at regeringens velfærdsudspil ikke ville inddrage alle områder, som Velfærdskommissionens rapport pegede på. Det betyder imidlertid ikke, at der ikke er behov for reformer på de tre områder, som regeringsudspillet ikke berører. Tværtimod er det svært at forstille sig, at der ikke med tiden kommer en reform, som fokuserer på disse områder.

I dette indlæg vil vi udelukkende behandle forslagene på tilbagetrækningsområdet, da dette område er det mest centrale både i de nuværende velfærdsforhandlinger og mere generelt i løsningen på finansieringen af den fremtidige velfærd. Hvis finansieringen af den fremtidige velfærd skal ske ved øget beskæftigelse, er senere tilbagetrækning det vigtigste element. Det er simpelthen ikke muligt at nå en tilstrækkelig stor beskæftigelsesstigning, hvis ikke bidraget fra tilbagetrækning bliver stort.

Beskæftigelses- og tilpasningsstrategi

Både Velfærdskommissionens og regeringens reformforslag tager udgangspunkt i to strategier: Beskæftigelses- og tilpasningsstrategien, der kan formuleres som følger:

- Beskæftigelsesstrategien: Fremtidssikring af velfærdssamfundet skal ske ved at øge beskæftigelsen
- Tilpasningsstrategien: Reformforslagene skal medføre en gradvist voksende effekt på

beskæftigelsen, således at effekterne af forslagene har tendens til at modvirke det gradvise fald i beskæftigelsen, der følger af befolkningsudviklingen.

Velfærdskommissionens analyse peger på, at det fremtidige finansieringsproblem kommer gradvist. Der er to årsager til dette. For det første er de årgange, der trækker sig ud af arbejdsmarkedet i de kommende mange år, større end de årgange, der kommer ind på arbejdsmarkedet. For det andet forventes midlellelevetiden fortsat at være stigende. Begge ændringer betyder, at der gradvist bliver færre til at finansiere velfærdsydelse og gradvist flere modtagere. Da finansieringsproblemet kommer gradvist, er det en central pointe hos Velfærdskommissionen, at forbedringen af finansieringen også skal komme gradvist. Det er grunden til, at Velfærdskommissionen foreslår en tilpasningsstrategi.

Velfærdskommissionens analyser viste fra starten, at en meget betydelig del af det samlede finansieringsproblem skyldes den fremtidige stigning i midlellelevetiden. Kommissionen præsenterede resultaterne på sit første pressemøde (den 24. maj 2004). Kommissionen anså dette for så centralt, at den allerede ved dette pressemøde fremlagde sine tanker om, at en indeksering af pensionsalderen med udviklingen i levetiden kunne være et betydeligt bidrag til en løsning af den fremtidige finansiering af velfærdssamfundet.³

Årsagen til, at Velfærdskommissionen fokuserede på dette forslag, var (og er fortsat), at det sikrer, at de generationer, der får glæde af den længere levetid, også er dem, der finansierer de offentlige udgifter, der er forbundet med levetidsstigningen. Samtidig indebærer den gradvise stigning i pensionsalderen, at forbedringen af den offentlige finansiering kommer gradvist. Regulering af alderen for tildeling af pension (og efterløn) med udviklingen i levetiden er derfor et centralt led i en tilpasningsstrategi. Øget uddannelsesindsats, en gradvist

udfasning af efterlønnen og en omlægning af skattestrukturen med mindre vægt på beskatning af arbejdsindkomst og gradvist mere vægt på boligbeskatning er andre elementer i tilpasningsstrategien, som den blev formuleret af Velfærdskommissionen i den endelige rapport.

Formuleringen af tilpasningsstrategien ledte til en betydelig debat, da den blev lanceret (og igennem sommeren 2004). Den primære årsag til dette var, at tilpasningsstrategien kan betragtes som et opgør med det eksisterende grundlag for finanspolitikken – 2010-planen – som både regering og opposition havde tilsluttet sig. 2010-planen forudsætter, at der gennemføres reformer frem til 2010, således at finanspolitikken vil være holdbar med uændrede velfærdsordninger fra 2010 (herunder uændrede tilbagetrækningsaldrer). Tilpasningsstrategien udskyder finansieringen, så den kommer gradvist, og hovedparten af den samlede finansiering ligger efter 2010. Dermed reduceres den byrde, som sikring af den finansielle holdbarhed gennem 2010-planen ville pålægge de generationer, som er i arbejdsstyrken i disse år.⁴

I regeringens nuværende forslag indgår en regulering af pensionsalderen med udviklingen i restlevetiden for en 60-årig, som et af forslagene, der er med til at skabe den langsigtede finansiering. Det betyder, at også regeringens udspil flytter en del af finansieringen frem til de fremtidige generationer (som har glæden af middelevetidsstigningen). Behovet for stramninger frem til 2010 er derfor betydeligt mindre end uden dette udspil. Vi opfatter det som positivt, at der således er et væsentligt element af tilpasningsstrategien i regeringens forslag – selvom elementet er mindre udtalt end i Velfærdskommissionens forslag, jf. nedenfor.

Tilpasningsstrategi og finanspolitik holdbarhed

Det danske velfærdssystem er baseret på en social kontrakt, hvor rettighederne til de sociale ydelser og overførsler er adskilt fra finansie-

■ ■ ■

Note 4 Det holdbarhedsproblem, som 2010-planen tager udgangspunkt i, er mindre end det, som Velfærdskommissionens analyse leder frem til. Det skyldes primært kombinationen af en længere middelevetid og en lavere rente i Velfærdskommissionens analyse end i Finansministeriets.

Note 5 Denne diskussion findes i kapitel 3, side 135-47 i Velfærdskommissionen (2006).

ringen af disse. Der er en stærk aldersafhængighed i både trækket på velfærdsordningerne og finansieringen af disse. Børn/unge og ældre er nettomodtagere, mens de erhvervsaktive årgange er nettobidragsydere.

Grundideen i tilpasningsstrategien er, at hver generation af erhvervsaktive som hovedregel skal finansiere de offentlige udgifter til de børn og unge samt ældre, der lever på samme tidspunkt. Det betyder, at den offentlige sektor ikke systematisk sparer op til fremtidige generationer, og samtidig at nuværende generationer selv skal finansiere de offentlige udgifter, de afholder, og derfor ikke systematisk kan optage offentlig gæld til finansieringen.

Hvis både det samlede skattetryk og befolkningens sammensætning er uændret over tid, betyder tilpasningsstrategien, at kommende generationer kan forvente et højere reelt offentligt udgiftsniveau og højere reale overførselsindkomster end nuværende generationer, fordi offentlige udgifter med en tilpasningsstrategi følger den generelle vækst i økonomien. Hvis de beskæftigedes andel af den samlede befolkning er uændret, betyder dette, at det private og det offentlige forbrug vokser med samme rate.

Befolkningssammensætningen er i disse år historisk gunstig for de offentlige finanser, fordi de erhvervsaktive årgange er store, relativt til både ungdomsårgangene og de ældre årgange. Både Velfærdskommissionens og regeringens forslag indebærer, at denne "demografiske medvind" anvendes til at afvikle den offentlige gæld, inden de store årgange har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, og "medvinden" er forsvundet.

Fra et makroøkonomisk synspunkt indebærer Velfærdskommissionens samlede tilpasningsstrategi, at der er overskud på de offentlige finanser, så længe der er offentlig gæld, og herefter føres en økonomisk politik, der sigter mod budgetbalance over f.eks. en 10-årig periode. Der kan således være perioder med underskud, hvis blot de efterfølges af andre perioder med et tilsvarende overskud. Tilpasningsstrategien giver således mulighed for, at finanspolitikken kan anvendes til at føre konjunkturpolitik. Dvs. i perioder med lavkonjunktur kan de offentlige udgifter forøges relativt til indtægterne for at stimulere aktiviteten i økonomien. Det modsatte er naturligvis tilfældet i højkonjunkturer. Derimod giver tilpasningsstrategien kun i et begrænset omfang

mulighed for at kompensere små generationer af erhvervsaktive gennem udjævning mellem generationer. Se Andersen og Pedersen (2005) for en diskussion af egenskaberne ved forskellige strategier.

Da tilpasningsstrategien indebærer, at der ikke er offentlig gæld på mellemlangt sigt, og at den offentlige sektor har balance på budgettet, følger det, at en tilpasningsstrategi betyder, at finanspolitikken er holdbar, dvs. den annoncerede økonomiske politik kan fastholdes, uden at den offentlige gæld løber løbsk.

Da Velfærdskommissionen foreslår en tilpasningsstrategi, følger det også, at der ikke er behov for yderligere at diskutere finanspolitisk holdbarhed. Dette er den simple årsag til, at der kun i begrænset omfang diskuteres finanspolitisk holdbarhed i Velfærdskommissionens endelige rapport. Holdbarhedsdiskussionen i rapporten er koncentreret om størrelsen og robustheden af det finansieringsproblem, der opstår uden reformer.⁵

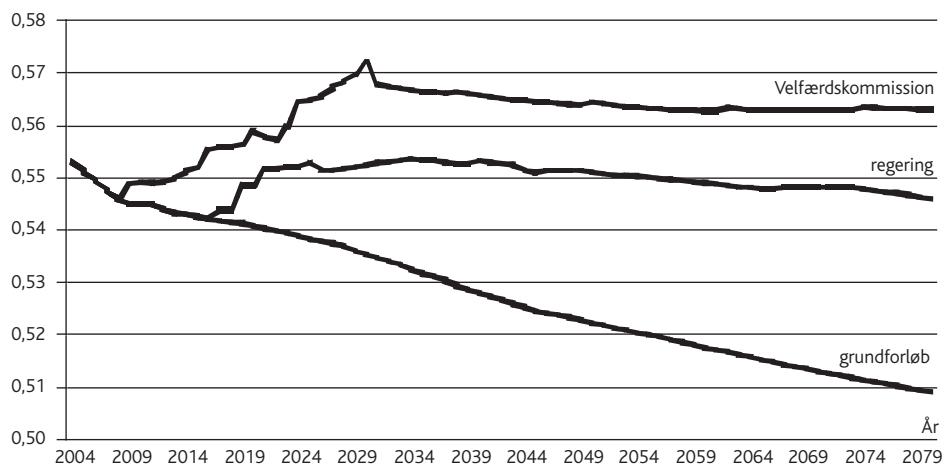
Tilpasningsstrategi og tilbagetrækning

Den sociale kontrakt mellem generationerne i det danske velfærdssystem kommer under pres, når middelevetiden stiger. Det skyldes, at levetidsvæksten betyder, at antallet af modtagere i den sociale kontrakt vokser relativt til antallet af bidragsydere, hvis ikke tilbagetrækningsalderen stiger i takt med levetiden. Den relative stigning i antallet af modtagere hænger sammen med, at den forøgede levetid implicerer, at flere opnår pensionsalderen, men især at den forventede levetid som pensionist stiger.

Kombinationen af beskæftigelses- og tilpasningsstrategien går ud på at sikre et konstant forhold mellem modtagere og bidragsydere i den sociale kontrakt. Dette opnås ved, at væksten i de årgange, som er erhvervsaktive (og derfor bidragsydere), er tilstrækkelig stor til, at det kan finansiere de ekstra modtagere (pensionister), der følger af den ekstra levetid. Velfærdskommissionens udgangspunkt er, at strategien tilrettelægges, så den andel af livet, hvor den gennemsnitlige person er beskæftiget, er konstant. I såvel regeringens som Velfærdskommissionens forslag er ændringer af tilbagetrækningsreglerne det enkeltelement, der har størst kvantitativ betydning for beskæftigelsesvirkningerne.

Aldersgrænserne for de sociale pensioner i Danmark er ikke blevet reguleret i opadgående retning siden 1957. Derimod er efterlønsord-

Figur 1
Gennemsnitlig andel af livet i arbejdsstyrken med og uden forslag



Kilde: DREAM

ningen indført i 1979, og pensionsalderen er nedsat til 65 år med virkning fra 2004 i forbindelse med efterlønnsreformen. Til sammenligning var middellevetiden for mænd 70 år i 1957, mens den i 2003 var 75 år. Der er således sket betydelig udvidelse af den periode, som gennemsnitspersonen kan forvente at være tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet og modtage en offentligt finansieret efterlønns- eller pensionsydelse.

Figur 1 viser den fremtidige udvikling i den andel af livet, som en gennemsnitlig person er i arbejdsstyrken uden forslag om ændringer efterlønns- og pensionsalder (kaldet grundforløb). Samtidig viser figuren den andel af livet, en gennemsnitlig person er i arbejdsstyrken med henholdsvis Velfærdskommissionens og regeringens tilbagetrækningsforlag. Beregningen er foretaget ved for hvert år at beregne den gennemsnitlige alder for en person, der indtræder i arbejdsstyrken og tilsvarende at beregne den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra arbejdsstyrken. Differensen mellem disse to aldre definerer det antal år, som gennemsnitspersonen er i arbejdsstyrken. Dette tal sættes i forhold til middellevetiden i det pågældende år.⁶

Uden ændringer i aldersgrænserne for efterløn og folkepension vil en gennemsnitsperson have en faldende andel af livet i arbejdsstyrken, jf. Figur 1. En beregning af det historiske forløb ville lede til et fald svarende til det fremtidige fald eller stejlere, fordi middellevetiden også i den historiske periode har været

voksende, samtidig med at efterlønnen er introduceret, og folkepensionsalderen er sænket.

Denne udvikling med faldende andel af livet på arbejdsmarkedet presser de offentlige finanser og er hovedforklaringen på, at stignende middellevetid giver anledning til et finanspolitisk holdbarhedsproblem.

I Velfærdskommissionens forslag udfases efterlønsalderen gradvist i perioden fra 2009 til 2029. Udfasningen sker ved, at startalderen for efterlønnen hæves med 4 måneder pr. år, mens slutalderen følger den foreslåede stigning i folkepensionsalderen og hæves med en måned om året fra 2013.⁷ Dette forslag betyder, at tendensen til, at gennemsnitspersonen har en faldende andel af livet på arbejdsmarkedet, bliver vendt til en stigning, så længe udfasningen af efterlønnen varer.

Når efterlønsordningen er udfaset, forsætter folkepensionsalderen med at stige med ca. en måned om året. Umiddelbart skulle man tro, at det ville betyde, at det ville få den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder til at vokse tilsvarende og således betyde, at gennemsnitspersonen fik en stigende andel af livet på arbejdsmarkedet. Imidlertid stiger den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder kun med omkring 1/3 af stigningen i folkepensionsalderen – dvs. mellem 0,3 og 0,4 måneder pr. år. Det betyder, at indekseringen af folkepensionsalderen med middellevetiden stort set vil være tilstrækkelig til at sikre, at gennemsnits-

personens andel af livet på arbejdsmarkedet er konstant over tid. Der er dog en svagt faldende tendens, jf. Figur 1.

Årsagen til, at den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder ikke stiger i samme takt som folkepensionsalderen, er, at en del personer forlader arbejdsstyrken inden folkepensionsalderen primært ved overgang til førtidspension.⁸

I dag er der kun få personer, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet inden pensionsalderen finansieret for egne midler. Der vil formentlig være en tendens til, at denne andel øges i takt med, at de personer, der nærmer sig tilbagetrækningsalderen, får en stigende pensionsformue fra f.eks. arbejdsmarkedspensioner. Det gælder særligt, hvis aldersgrænserne i de offentlige tilbagetrækningsordninger forøges. I de her viste beregninger er der ikke taget højde for denne effekt.

Også regeringens forslag indebærer både en tilpasning af de nuværende aldersgrænser for såvel efterløn som folkepension og en efterfølgende regulering af aldersgrænserne som følge af den stigende levetid. Hertil kommer en øget egenfinansiering af efterlønnsordningen.

Regeringen (2006) foreslår, at personer, der ved udgangen af 2006 er 50 år eller derover, helt friholdes fra ændringer i pensionssystemet. Personer, der er 49 år ved udgangen af dette år, vil kunne gå på efterløn som 61-årige og få folkepension som 65-årige. Personer, der er 48 år, vil kunne gå på efterløn som 62-årige og få folkepension som 66-årige, mens personer, der er 47 år eller derunder, vil kunne gå på efterløn som 63-årige og få folkepension som 67-årige.

■■■
Note 6 Bemærk, at antal år i arbejdsstyrken følger konventionen fra beregningen af middellevetiden og således måles over et tværsnit af aldersgrupper på et givet tidspunkt.

Note 7 Derved bliver nettoreduktionen i efterlønnsperioden pr. år på 3 måneder. Det svarer til, at efterlønnsperioden reduceres med 1 år pr. 4 år. En præcis tabel for start og sluttidspunkter findes side 362 i Velfærdskommissionen (2006)

Note 8 I Velfærdskommissionens beregninger antages, at 20 pct. af de, der ville have modtaget efterløn, i stedet modtager førtidspension, hvis det ikke længere er muligt at modtage efterløn.

Det betyder, at efterlønsalderen i alt stiger fra 60 til 63 år, mens folkepensionsalderen stiger fra 65 til 67 år. Disse tilpasninger i aldersgrænserne er fuldt indført i 2025. Det fremgår af Figur 1, at regeringens forslag indebærer en mindre stigning i den andel af livet, som en gennemsnitsperson er på arbejdsmarkedet end Velfærdskommissionens forslag. Det skyldes naturligvis, at efterlønnen bevares i regeringens forslag.

I tillæg til reguleringen af aldersgrænserne foreslår regeringen, at bidragsperioden til efterlønsordningen forlænges til 30 år. Endvidere foreslås, at indbetalingerne skal påbegyndes senest, når man fylder 30 år. Disse regler gælder for personer, der er 28 år eller yngre ved udgangen af 2006. Dvs. for de generationer, der går på efterløn som 63-årige i 2041 eller senere. For generationer, der er ældre foreslås overgangsordninger. Personer, der i 2006 er i alderen 29-31 år, skal indbetale i 30 år. Indbetalingerne skal påbegyndes senest ved det 33. år. Personer i alderen 32-49 år skal indbetale frem til efterlønsalderen – dog maksimalt 30 år. Personer, der er over 49 år ved udgangen af 2006 bevarer de nuværende regler. Endvidere foreslås efterlønsbidraget hævet med 667 kr. pr. år og A-kassebidraget sænket tilsvarende.

Den forlængede indbetalingsperiode, det øgede årlige efterlønsbidrag og reduktionen af efterlønsperioden fra 5 til 4 år trækker alt sammen i retning af, at øge egenfinansieringen af ordningen – og således reducere de offentlige udgifter ved ordningen. Det betyder naturligvis også, at efterlønsordningen bliver mindre attraktiv end den nuværende, og der må forventes en reduktion i den andel af en årgang, der indbetaler efterlønsbidraget. Omvendt må der forventes en højere udnyt-

telsesprocent blandt de, der har indbetalt til ordningen. Finansministeriet vurderer, at nettoeffekten gradvist fører til en reduktion i antallet af efterlønsmodtagere, der når op på 20.000 personer. Denne vurdering er også lagt til grund for beregningerne i dette papir. Den stigende andel af en årgang som fravælger efterlønsordningen fører sammen med reguleringen med levetiden (jf. nedenfor) til, at den andel af livet, som en gennemsnitsperson er på arbejdsmarkedet, er svagt voksende indtil omkring 2030, jf. Figur 1.

Endelig foreslår regeringen, at aldersgrænserne reguleres med udviklingen i restlevetiden for en 60-årig. Restlevetiden for en 60-årig vokser med mellem 0,7 og 0,8 måneder pr. år ifølge Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning. Dvs. regeringens forslag regulerer pensionsalderen lidt langsommere end Velfærdskommissionens forslag efter år 2025. Det foreslås dog, at denne beslutning udskydes til 2015. Hvis reguleringen gennemføres som angivet, betyder det, at tendensen til, at en gennemsnitsperson over tid får en faldende andel af livet på arbejdsmarkedet, bliver mere udtalt end i Velfærdskommissionens forslag, jf. Figur 1.

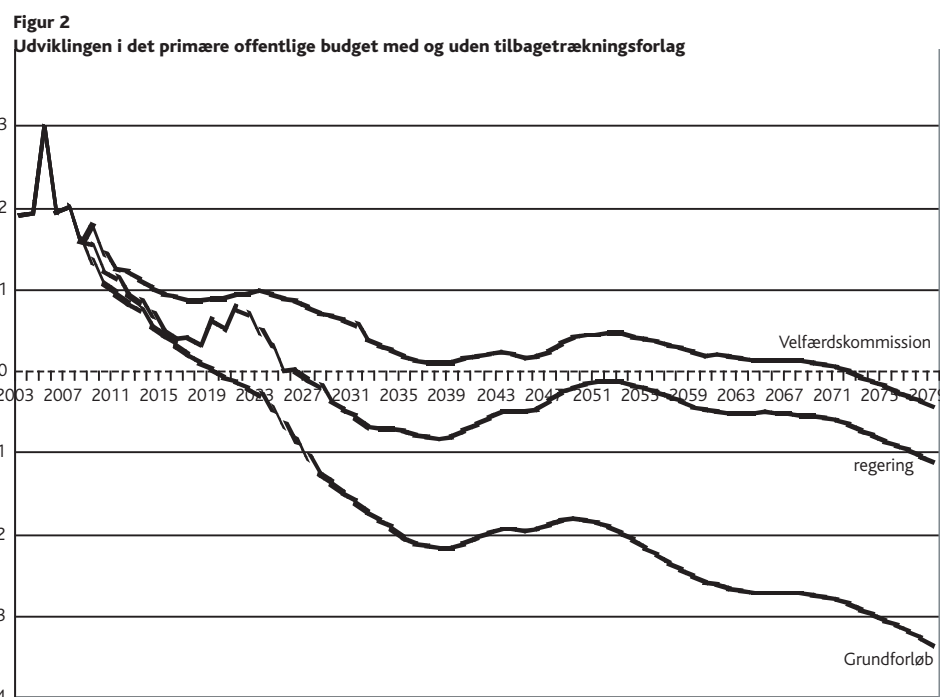
Tilpasningsstrategi og offentlig saldo

Hvis aldersgrænserne for efterløn og folkepension fastholdes, er der en systematisk tendens til forværring af det primære offentlige budget, jf. Figur 2. Der er overskud på det primære

budget frem til 2020 i dette grundforløb, mens der i 2040 er et underskud på det primære budget på 2,1 procent af BNP. I 2080 er underskuddet vokset til 3,4 pct. af BNP. Frem til omkring 2040 skyldes forværringen af det primære offentlige budget først og fremmest, at store årgange kommer på pension, mens mindre årgange kommer ind på arbejdsmarkedet. Fra 2040 bliver disse generationseffekter mindre udtalte, og tendensen til gradvis forværring af det primære budget skyldes i højere grad væksten i midlertidigheden.

Selvom Velfærdskommissionens forslag til tilbagetrækningsreform sikrer, at en gennemsnitsperson har en konstant andel af livet i arbejdsstyrken, er denne i sig selv ikke tilstrækkelig til at forhindre en tendens til gradvis forværring af den offentlige sektors primære saldo, jf. Figur 2.⁹

Velfærdskommissionens tilbagetrækningsforlag indebærer, at der frem til 2029 sker en stigning i den andel af livet, som en gennemsnitsperson er på arbejdsmarkedet. Det fremgår af Figur 2, at denne stigning ikke er tilstrækkelig til at forhindre en gradvis forværring af den offentlige sektors primære saldo i perioden frem til 2029. Det skyldes, at stigningen i tilbagetrækningsalderen ikke er tilstrækkelig til fuldt ud at modvirke det fald i arbejdsstyrken (og den stigning i antallet af pensionister), som skyldes, at de store årgange erstattes med mindre årgange i den erhvervsaktive alder. Fra 2030 til 2040 er faldet i over-



Anmærkning: Det er i beregningerne antaget, at skattestoppet ophører i 2010. En forlængelse af perioden med skattestop vil mærkbart forøge tendensen til faldende primært budget.

■ ■ ■
Note 9 Såvel Velfærdskommissionens som regeringens forslag indebærer, at særreglerne for ældre i dagpengesystemet afvikles. Betydningen af dette er medtaget i beregningen af begge forslag.

skudtet på den offentlige sektors primære saldo betydeligt større, fordi der fortsat er en tendens til, at store årgange forlader arbejdsstyrken, mens mindre årgange kommer ind. Dette påvirker ikke reguleringen af tilbagetrækningsalderen, som kun reguleres med middellevetidstigningen. Velfærdskommissionens tilbagetrækningsforslag er dog tilstrækkeligt til at sikre, at det offentlige budget forbliver positivt frem til 2040, hvor det er meget tæt på balance.

I perioden efter 2040 er der en underliggende tendens til forværring af budgettet selv i forløbet med VFKs forslag.¹⁰ Det sker, selvom forslaget indebærer, at en gennemsnitsperson har en (næsten) konstant andel af livet på arbejdsmarkedet.

Konklusionen på budgetudviklingen med Velfærdskommissionens forslag er, at en tilpasningsstrategi, der udelukkende baserer sig på øget beskæftigelse, kræver, at den gennemsnitlige person har en svagt voksende andel af livet på arbejdsmarkedet, når middellevetiden stiger. Hvis gennemsnitspersonens andel af livet på arbejdsmarkedet er konstant, bliver beskæftigelseseffekten gradvist for lille til at sikre finansieringen af udgifterne. I dette tilfælde vil der derfor være behov for gradvise offentlige besparelser eller stigninger i skatetrykket for at fastholde tilpasningsstrategien.

Årsagen til, at der opstår et sådant finansieringsbehov, er, at den stigende middellevetid fører til det, der i international litteratur omtales "dobbeltaldningsfænomenet". Det dækker over, at den stigende middellevetid både fører til, at der bliver flere pensionister, og til at gennemsnitsalderen blandt pensionisterne vokser. Da nettoudgifterne for ældre pensionister er højere end for yngre pensionister, fører denne ændring til en udgiftsstigning, som ikke dækkes ved at fastholde den del af livet, som en gennemsnitsperson er på arbejdsmarkedet.

Regeringens forslag har en mindre tilpasning af de nuværende aldersgrænser og en langsomme indeksering af de fremtidige aldersgrænser end Velfærdskommissionens forslag. Derfor er den økonomiske virkning mindre, også selv om regeringens forslag indebærer en højere egenfinansiering af efterlønnen. Regeringens tilbagetrækningsforslag udskyder tidspunktet, hvor der kommer underskud på det primære offentlige budget med 7 år fra 2020 til 2027. Forslaget stabiliserer det primære offentlige underskud til et niveau på

mindre end 1 procent af BNP frem til 2040. Herefter forbedres budgettet og underskuddet holder sig på omkring 1/2 pct. af BNP frem til 2070. Til sammenligning indebærer Velfærdskommissionens tilbagetrækningsforslag, at der er et lille overskud på det primære offentlige budget frem til 2070.

I 2040 forbedrer regeringens forslag det primære offentlige budget med 1,4 pct.point af BNP i forhold til grundforløbet, mens Velfærdskommissionens forslag forbedrer budgettet med 2,3 pct.point af BNP.¹¹

Velfærdskommissionens tilbagetrækningsforslag løser 87 procent af det finanspolitiske holdbarhedsproblem. Den primære årsag til, at forslaget løser så stor en del af holdbarhedsproblemet, er, at kombinationen af tilbagetrækningsforslaget og befolkningsudviklingen betyder, at der opnås balance på det primære budget i perioden fra 2040 til 2070, og at det først er efter dette tidspunkt, at den underliggende tendens til gradvis forværring af den primære offentlige saldo slår igennem.

Med regeringens forslag hæves den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder mindre, hvilket som nævnt betyder underskud på det primære offentlige budget fra 2027. Den længere periode med underskud på den primære offentlige saldo fører til, at effekten på den finanspolitiske holdbarhed også bliver mærkbart lavere. Regeringens forslag til tilbagetrækningsreform finansierer 66 pct. af det samlede holdbarhedsproblem, som det vurderes af Velfærdskommissionen. Regeringens tilbagetrækningsforslag efterlader således en manglende finansiering på (87-66 =) 21 pct. af det samlede holdbarhedsproblem, når man sammenligner med Velfærdskommissionens forslag. Dette beløb skal findes ved andre former for finansiering, f.eks. ved en strammere udgiftsstyring – og dermed en lavere vækst i det offentlige forbrug.

Den samlede effekt på finansieringen af regeringens tilbagetrækningsforslag kommer dels fra forslagene om at regulere de nuværende aldersgrænser, således at aldersgrænsen for efterløn bliver 63 år, og aldersgrænsen for folkepension bliver 67 år, dels fra forslaget om øget efterlønsbidrag samt længere indbetalingsperiode og endelig fra den fremtidige regulering af aldersgrænserne for efterløn og folkepension, så den følger restlevetiden for en 60-årig. Denne regulering skal først besluttes i 2015.

Opdeles effekten på den finanspolitiske holdbarhed i bidrag fra hvert af de tre elementer, fås, at reguleringen af de nuværende grænser til henholdsvis 63 og 67 år reducerer holdbarhedsproblemet med 25 pct. i forhold til grundforløbet. Længere indbetalingsperiode og højere bidrag reducerer holdbarhedsproblemet med yderligere 4 pct. af det oprindelige problem, mens reguleringen med restlevetiden fra år 2025 reducerer det oprindelige holdbarhedsproblem med 37 pct. Heraf følger, at det forslag, som giver det største bidrag til den samlede langsigtede finansiering i regeringens forslag, ikke indgår direkte i de nuværende forhandlinger, men er udskudt til år 2015.

Tidsinkonsistens – tilpasningsstrategiens hovedproblem

Både hvad angår reguleringen af de nuværende aldersgrænser for efterløn og folkepension, og hvad angår reguleringen af de fremtidige aldersgrænser, indeholder regeringens forslag en betydelig risiko for, at der opstår et tidsinkonsistensproblem, som i sidste instans kan betyde, at de nødvendige ændringer vedvarende udskydes til en fremtidig periode.

Med det fremlagte forslag har de nuværende politikere besluttet, at de nuværende ældre generationer friholdes fra ændringer i pensionsrettighederne. Forslaget indebærer, at den ændring, der vedtages af det nuværende folketing, først træder i kraft efter mindst 2 folketingsvalg.

Fremtidens politikere vil (ligesom de nuværende) være fristet til at sikre, at deres samtidige friholdes fra stigningen i pensionsalderen, og de vil således være fristet til at foreslå, at den nødvendige stigning udskydes til et (endnu) senere tidspunkt. Specielt hvis økonomien rammes af et konjunkturtilbageslag i perioden op til reguleringen (dvs. omkring 2015), er det let at forestille sig denne reaktion.

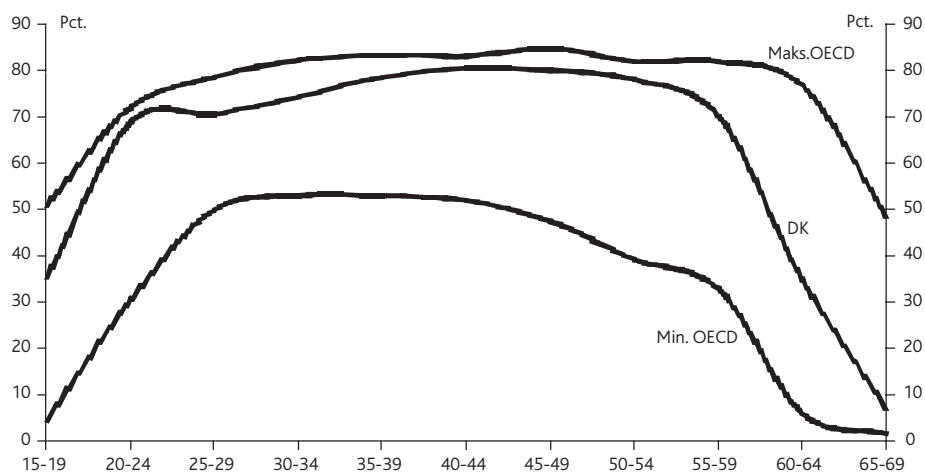
Risikoen for udskydelse af tilpasningstidspunktet er en generel problemstilling, som det kan

■■■

Note 10 Når budgettet ikke forværres mellem 2040 og 2060, skyldes det, at der i denne periode er forholdsvis store generationer i arbejdsstyrken (ekko-virkninger af de nuværende store årgange på arbejdsmarkedet).

Note 11 Beskæftigelsesvirkningerne af regeringens tilbagetrækningsforslag vurderes i Regeringen (2006) at være på 85.000 personer i 2025 og 105.000 personer i 2040. Vurderingen af de tilsvarende beskæftigelsesvirkninger i denne analyse er 73.000 personer i 2025 og 102.000 personer i 2040.

Figur 3
Erhvervsfrekvensen fordelt på aldersgrupper, 2002



Kilde: Velfærdskommissionen (2006).

være svært at modvirke. Velfærdskommissionens forslag er et forsøg på at tage højde for denne problemstilling. For det første foreslår kommissionen, at reguleringen af aldersgrænsen starter umiddelbart efter næste valg. Det betyder, at det signaleres, at det ikke alene overlades til fremtidige generationer af efterlønsmodtagere og pensionister at tage tilpasningen. For det andet foreslås, at ændringer kommer mere gradvist, således at det har mindre betydning for den enkelte at udskyde reguleringen med f.eks. et år – og politikerne derfor har et mindre incitament for at søge at udskyde reguleringen.

Tidinkonsistensproblemet er endnu mere udtalt, hvad angår reguleringen af de fremtidige aldersgrænser, så disse følger med den stigende levetid. Denne regulering sættes ifølge forslaget i gang fra 2025, og størrelsen af reguleringen skal besluttes i 2015. Der er en betydelig risiko for, at også denne beslutning kan skubbes yderligere ud i fremtiden, når reguleringen skal besluttes. Også her er løsningen at starte reguleringen så tæt på vedtagelsen som muligt.

Afrunding

Løsningen på disse tidskonsistensproblemer ligger som sagt lige for: Foretag en fremrykning af tidspunktet for de første ændringer i tilbagetrækningsaldrerne, så de sker i næste valgperiode. Det øger både troværdigheden og effektiviteten af indgrebet i en situation, hvor også det kortsigtede hensyn til arbejdsmarkedet trækker i retning af ikke at vente for længe, inden reformerne får effekt.

Hvis de af regeringen foreslåede ændringer gennemføres, betyder det, at der kommer en betydelig forbedring i den finanspolitiske holdbarhed. Det er et betydeligt skridt i retning af at gøre velfærdssamfundet robust over for de ændringer i befolkningens sammensætning, som vi med ganske stor sikkerhed kan forudsæ vil komme i løbet af de næste 30-40 år. Men det er også klart, at denne ændring i sig selv ikke er nok til at løse det finanspolitiske holdbarhedsproblem. Der mangler godt 30 pct.

Hvis der ikke gennemføres yderligere reformer, vil der derfor blive behov for enten at føre en strammere udgiftspolitik end den, der ligger til grund for Velfærdskommissionens fremskrivning, selvom denne i sig selv indebærer en opbremsning i forhold til den historiske udvikling. Alternativt vil det blive nødvendigt at gennemføre stigninger i skattetrykket, selvom Velfærdskommissionens fremskrivning i udgangspunktet indebærer en forudsætning om, at skattestoppet ophæves fra 2010, således at afgiftsprovener og provener fra ejendomsværdibeskatning fuldt følger med væksten i økonomien.

Der er altså ikke med de foreslåede ændringer plads til "forbedringer i velfærden" – ud over det, der følger af den generelle vækst i økonomien. Ønskes øget velfærd og/eller lavere skattetryk, er det nødvendigt at gå videre i retning af beskæftigelsesstrategien.

Internationale sammenligninger peger i retning af, at øget beskæftigelse især er muligt for personer over 60 år. Det skyldes, at Danmark for de øvrige aldersgrupper ligger

tæt på det højeste observerede niveau i OECD, jf. Figur 3, der viser erhvervsdeltagelsen i Danmark målt i forhold til det højeste og det laveste niveau blandt OECD-landene. Det er derfor vanskeligt at forestille sig, at der ikke bliver behov for yderligere tilbagetrækningsreformer. Hvorfor ikke tage hul på denne diskussion allerede i denne omgang?

■ ■ ■ Litteratur

Andersen, T. M. & L. H. Pedersen (2005): "Demografi, velstandsdilemma og ma-kroøkonomiske strategier", Nationaløkonomisk Tidsskrift bd. 143, nr. 2

Regeringen (2006): "Fremtidens velstand og velfærd. Velfærdsreformer og investeringer i fremtiden"

Velfærdskommissionen (2006): "Fremtidens Velfærd – vores valg". Analyserapport og høringsvar.

Mangel på uddannet arbejdskraft i fremtiden

De næste ti år vil der opstå mangel på arbejdskraft med en faglært eller videregående uddannelse, mens der vil være et overudbud af ufaglært og kortuddannet arbejdskraft, hvis de historiske tendenser fortsætter. Der er derfor akut behov for at øge arbejdsstyrkens uddannelsesniveau.



■ **Frederik I. Pedersen**
økonom i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd



■ **Martin Madsen**
økonom i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Lange fremskrivninger er forbundet med stor usikkerhed, men de er dog nyttige til at afdække strukturelle forhold og udviklingstendenser i økonomien, som på kort sigt kan være skjult af konjunkturbevægelserne.

På arbejdsmarkedet ser vi tre centrale udviklingstendenser frem mod 2015:

- Befolkningssammensætningen trækker i retning af færre personer i den erhvervsaktive alder. De små årgange fra slutningen af 1960'erne og frem vil mindske arbejdsstyrken, hvis erhvervsdeltagelsen (fordelt på alder, køn, herkomst og uddannelse) fremover er uændret.
- Det historiske skifte i erhvervsammensætningen over mod servicesamfundet og tendenserne i efterspørgslen efter mere uddannet arbejdskraft i de enkelte erhverv må forventes at fortsætte fremover. Begge forhold trækker i retning af øget efterspørgsel efter højere uddannet arbejdskraft.
- Arbejdsstyrkens uddannelsesniveau øges generelt i takt med, at ældre generationer erstattes af nye generationer med et højere uddannelsesniveau. Tendensen bliver dog stadig mindre, når de nuværende generationer trækker sig tilbage og erstattes af kommende generationer med samme uddannelsesniveau. Det øgede uddannelsesniveau vil delvist modvirke det nedadgående pres, der er på arbejdsstyrken fra befolkningsudviklingen. Øges uddannelsesniveauet ikke yderligere, vil det bl.a. resultere i lavere økonomisk vækst og større ulighed.

I det følgende foretages en fremskrivning af udbuddet og efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft for 6 hoveduddannelsesgrupper. Fremskrivningen er funderet i en fremskrivning af dansk økonomi til 2015. Bilag 1 giver en nærmere beskrivelse af Arbejderbevægelsens Erhvervsråds (AERådets) 2015-fremskrivning.

Lavere vækstpotentiale fremover

Den samlede beskæftigelse stiger i 2015-fremskrivningen med i alt 18.000 personer fra 2005 til 2015. Udviklingen dækker over et fald i ledigheden på 33.000 personer, men også et

fald i arbejdsstyrken på 14.000 personer (der trækker den anden vej).

Faldet i ledigheden sker i høj grad i konjunkturårene (2005-2008), om end der forudsættes et yderligere begrænset fald på ca. 5.000 personer til knap 125.000 personer i 2015. Det er vanskeligt at forestille sig et lavere ledighedsniveau uden yderligere struktur-tiltag.

Faldet i arbejdsstyrken følger af et befolkningsmæssigt nedadgående pres på ca. 33.000 personer fra 2008-2015 og et modgående bidrag fra et højere uddannelsesniveau på ca. 16.000 personer. Dertil kommer et positivt bidrag i konjunkturårene på ca. 3.000 personer.

Med det forudsatte forløb fra arbejdsmarkedet og en forudsætning om relativ høj produktivtetsvækst (BNP pr. beskæftiget) for hele økonomien på 1 3/4 pct. om året i gennemsnit kan BNP vokse med 2 pct. i perioden 2005-2010 og 1,7 pct. i perioden 2011-2015. Det viser tabel 1.

Udviklingen på arbejdsmarkedet betyder, at den økonomiske vækst i de kommende ti år i gennemsnit bliver lavere, end hvad vi har set de foregående 10-15 år, bl.a. fordi faldet i ledigheden fra 1990 til 2005 ikke kan gentages, og fordi befolkningssammensætningen er begyndt at trække arbejdsstyrken i nedadgående retning modsat tidligere års medvind.

Fortsat skifte mod servicesamfundet

Den erhvervsfordelte beskæftigelse frem mod 2015 er beregnet ud fra dels det efterspørgselstræk, der ligger i fremskrivningen (se bilag 1), og dels de historiske tendenser, hvad angår beskæftigelse og produktivtetsudvikling i de enkelte erhverv. Det viser tabel 2 og 3.

Som det fremgår af tabel 2, indeholder 2015-fremskrivningen i høj grad en fortsættelse af de historiske tendenser for beskæftigelsesudviklingen. Således oplever landbrug mv. og industri fortsat fald i beskæftigelsen, mens de private serviceerhverv og offentlige tjenester har fremgang i beskæftigelsen.

Tabel 1.
Opgørelse af BNP-væksten set fra udbudssiden

	1991-1999	2000-2004	2005-2010	2011-2015
BNP-vækst i pct.	2,1	1,4	2,0	1,7
Gennemsnitlig årlig vækstbidrag, procent				
heraf øget beskæftigelse	0,4	0,0	0,3	-0,1
heraf lavere ledighed	0,5	0,0	0,3	0,0
øget arbejdsstyrke	-0,1	0,1	0,0	-0,1
heraf øget erhvervsfrekvens	-0,4	0,0	0,0	0,1
øget befolkning	0,3	0,1	0,0	-0,2
øget produktivitet (BNP per beskæftiget)	1,8	1,4	1,7	1,7

Anm.: Bidraget fra befolkningen modsvarer i perioden 2005-2015 den demografiske udvikling. Beskæftigelsen og produktiviteten opgøres pr. beskæftiget. Afrunding gør, at summen ikke nødvendigvis passer med totalen.

Kilde: ADAMs databank og AErådet.

Tabel 2.
Beskæftigelsen fordelt på hovederhverv, 1995-2015

	1995-2005	2005	2005-2015
	Ændring	Niveau	Ændring
		1.000 personer	
Landbrug mv.	-27	105	-30
Bygge- og anlægsvirksomhed	25	170	0
Industri	-81	406	-36
Private serviceerhverv	194	1.251	67
Offentlige tjenester	61	799	18
I alt	173	2.730	18

Kilde: ADAMs databank og AErådet.

Beskæftigelsesudviklingen fremadrettet er imidlertid dæmpet sammenlignet med de foregående ti år. Det hænger for det første sammen med konjunkturudviklingen i de enkelte erhverv, f.eks. inden for industrien, der har været særdeles hårdt ramt de seneste fire år, mens der omvendt har været stor konjunkturmæssig fremgang i bygge- og anlægssektoren og serviceerhvervene. Der regnes ikke med større konjunkturbevægelser efter 2008. For det andet ligger der, som nævnt ovenfor, fremadrettet en begrænsning på beskæftigelsesudviklingen fra arbejdsstyrken og ledigheden. Denne begrænsning betyder, at hvis beskæftigelsen inden for fremgangserhvervene

(privat service og offentlige tjenester) skal øges mere, må det ske på bekostning af en større tilbagegang i tilbagegangserhvervene (industri og landbrug mv.).

Tabel 3 sammenholder den gennemsnitlige årlige produktivitetsvækst (bruttoværditilvæksten pr. beskæftiget) i perioden 2005-2015 med den historiske udvikling. Landbrug mv. og industri fortsætter således med at have en høj produktivitetsvækst i fremskrivningsperioden, mens bygge- og anlægssektoren og serviceerhvervene under et I- og tjeneste har en mere begrænset produktivitetsvækst.

Tabel 3.
Gennemsnitlig produktivitetsvækst (BVT per beskæftiget)

	1991-1999	1995-2004	2005-2015
	Årlig gennemsnitlig vækst i procent		
Landbrug, energi udvinding mv.	5,6	4,8	4,1
Bygge- og anlægsvirksomhed	0,9	0,6	1,0
Industri	3,0	2,2	2,4
Private serviceerhverv	1,2	1,0	2,0
Offentlige tjenester	1,1	0,6	0,2
Private byerhverv ¹⁾	1,5	0,9	1,8

¹⁾ Private byerhverv dækker industri, bygge- og anlæg samt private serviceerhverv eksklusive søtransport. Det er endnu ikke muligt på det hovedreviderede nationalregnskab at komme længere tilbage end 1990.

Kilde: ADAMs databank og AErådet.

Udover udviklingen på arbejdsmarkedet er produktivitetsvæksten den anden faktor, der sætter grænsen for, hvor meget dansk økonomi kan vokse de næste ti år. Som det fremgår af tabel 3, er vi i 2015-fremskrivningen optimistiske, hvad angår den gennemsnitlige produktivitetsvækst til 2015 sammenlignet med de foregående 10-15 år.

Efterspørgslen efter højere uddannet arbejdskraft stiger uformindsket

Givet at forskydningerne fra ufaglært til faglært/højere uddannet arbejdskraft fortsætter i de enkelte erhverv, og givet de branchemæssige forskydninger, vi så i forrige afsnit, viser tabel 4, hvordan efterspørgslen vil udvikle sig fordelt på uddannelsesgrupper i perioden 2005-2015. Her fremgår det, at efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft falder meget markant i fremskrivningen. Omvendt stiger efterspørgslen efter personer med en ungdomsuddannelse, med en faglært uddannelse og især med en videregående uddannelse.

Det store fald i efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft er både en følge af, at beskæftigelsen falder i de erhverv, hvor der er mange ufaglærte ansat, men også, at andelen af ufaglærte i de enkelte brancher falder i henhold til de historiske tendenser. Det omvendte er tilfældet for efterspørgslen efter personer med en videregående uddannelse.

Sammenlignet med perioden 1995-2005 stiger efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft således med uformindsket styrke i fremskrivningen set i forhold til den samlede beskæftigelsesudvikling. Bilag 1 giver en nærmere beskrivelse af efterspørgselsfremskrivningen.

Tabel 4.
Efterspørgslen fordelt på uddannelsesgrupper

	1995	2005	2015	1995-2005	2005-15
	Niveau			Ændring	
1.000 personer					
Ufaglært	897	730	514	-166	-216
Ungdomsudd./gymnasial.	207	249	284	42	35
Erhvervsudd.	925	1021	1050	95	30
Videregående udd.	528	730	900	202	170
I alt	2558	2730	2749	173	18

Kilde: Danmarks Statistik og AErådet.

Svagere stigning i udbuddet af uddannede

Tabel 5 viser en fremskrivning af arbejdsstyrken fordelt på uddannelsesgrupper for perioden 2005-2015 sammenlignet med udviklingen i perioden 1995-2005. Som det fremgår af tabellen, bliver der fremover færre i arbejdsstyrken, som kun har grundskolen (ufaglært) som højest afsluttede uddannelse. Der bliver også færre med en erhvervsfaglig uddannelse. Til gengæld bliver der flere, der har en ungdoms-/gymnasial uddannelse og videregående uddannelse.

De fremtidige tendenser afviger fra det, vi har set i perioden 1995-2005 på flere områder. For det første falder arbejdsstyrken frem til 2015, hvor den steg i perioden 1995-2005. For det andet stiger uddannelsesniveautet ikke nær så meget i fremskrivningen, som det vi så fra 1995-2005. Udbuddet af ufaglært arbejdskraft

falder således ikke nær så meget som tidligere, mens udbuddet af faglært arbejdskraft falder ret markant, hvor det tidligere steg. Endelig vil stigningen i antallet af personer med en videregående uddannelse stige væsentligt mindre de kommende ti år, end det vi så i perioden 1995-2005. Bilag 1 giver en kort beskrivelse af fremskrivningen af udbuddet af uddannet arbejdskraft.

Uddannelsesmæssige ubalancer på fremtidens arbejdsmarked

Som det fremgår af tabel 6 er der i fremskrivningen til 2015 ikke overensstemmelse mellem udbuddet af uddannet arbejdskraft og efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft. Efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft falder mere end dobbelt så meget som udbuddet i fremskrivningsperioden. Efterspørgslen efter arbejdskraft med en ungdoms-/gymnasial

uddannelse og en faglært uddannelse stiger næsten lige meget. Men mens udbuddet af arbejdskraft med en ungdoms-/gymnasial uddannelse stiger mere end efterspørgslen, så trækker udbuddet af faglært arbejdskraft den anden retning med et stort fald. Ser man på de videregående uddannelser, kan udbuddet heller ikke følge med efterspørgslen, på trods af en pæn stigning i udbuddet.

Beregningerne peger altså alt i alt på, at der de kommende ti år – med en fortsættelse af historiske tendenser og det nuværende uddannelsesmønster – vil være et stort overskud af ufaglært arbejdskraft, mens der omvendt vil være et stort underskud af faglært arbejdskraft og arbejdskraft med en videregående uddannelse.

Konsekvenser af mangel på uddannet arbejdskraft i fremtiden

Fremskrivningerne af udbuddet og efterspørgslen efter arbejdskraft for forskellige uddannelsesgrupper frem til 2015 er selvfølgelig rent fiktive i den forstand, at der aldrig vil kunne realiseres et økonomisk forløb med så store ubalancer – et kæmpe overudbud af ufaglærte og en kæmpe overefterspørgsel efter arbejdskraft med en faglært og en videregående uddannelse. Det understreger imidlertid, hvor vigtig en rolle et øget uddannelsesniveau spiller for den fremtidige udvikling.

Man kan selvfølgelig håbe på, at personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse – trods deres manglende formelle kompetencer – i et eller andet omfang kan fylde hullet ud for en faglært eller en person med en videregående uddannelse. Det er en mulighed, men langt fra sandsynligt.

Det er derfor afgørende, at der gøres en aktiv indsats for dels at sikre, at hver ny ungdomsårgang får et højere uddannelsesniveau end den forrige. I regeringens velfærdsudspil er der lagt op til, at uddannelsesniveautet skal løftes. De positive virkninger på arbejdsstyrken ses imidlertid først om mange år. Derfor er der også behov for, at efteruddannelsesindsatsen intensiveres, således at ufaglærte opkvalificeres svarende til faglærte, og at faglærte opkvalificeres svarende til videregående uddannelse.

Hvis ikke der sker noget, er konsekvenserne til at få øje på:

For det første vil virksomhederne ikke kunne fortsætte den udvikling, vi historisk har set i

Tabel 5.
Arbejdsstyrken fordelt på uddannelse

	1995-2005	2005-2015
	Ændring 1.000 personer	
Ufaglært	-224	-81
Ungdomsudd./gymnasial	35	68
Erhvervsudd.	33	-106
Videregående udd.	198	104
I alt	42	-14

Kilde: Danmarks Statistik og AErådet.

Tabel 6.
Udbud af og efterspørgsel efter uddannet arbejdskraft 2005-2015

	Efterspørgsel	Udbud	Ubalance
	1.000 personer		
Ufaglært	-216	-81	135
Ungdomsudd./gymnasial udd.	35	68	33
Erhvervsudd.	30	-106	-136
Videregående udd.	170	104	-66
I alt	18	-14	-

Kilde: AErådet.

forhold til at anvende mere og højere uddannet arbejdskraft. Det vil lægge begrænsninger på vækstmulighederne, fordi der ikke vil være nok faglærte og videregående uddannede til at skabe de fremtidige ændringer i erhvervsstrukturen, som en succesfuld tackling af udfordringerne fra den stigende globalisering og teknologiske udvikling vil fordre. Det kan betyde, at virksomhederne derfor enten vil importere uddannet arbejdskraft fra udlandet, eller direkte flytter hele eller dele af virksomheden ud af landet. Det vil fra et samfundsmæssigt synspunkt ikke være optimalt, fordi de ressourcer, der er i landet, da ikke vil finde udnyttelse. Og samtidig vil det forstærke de økonomiske udfordringer, vi står over for med den aldrende befolkning. Dermed ikke sagt, at det ikke vil være rentabelt med import af udenlandsk arbejdskraft på specialiserede områder.

For det andet, vil så store uddannelsesmæssige ubalancer øge ulighederne mellem de ufaglærte og de længere uddannede. Det være sig

i form af øgede lønforskelle og/eller øgede forskelle i ledigheden. I tilfælde af det sidste bliver det samtidig endnu sværere at realisere det lave generelle ledighedsniveau, der forudsættes i fremskrivningen.

Paradoksalt nok vil flere af de tiltag og reformer, der skal gennemføres for at sikre fremtidens velfærdssamfund, forstærke de uddannelsesmæssige ubalancer. Det gælder specifikt tiltag, der skal løfte svage grupper ind på arbejdsmarkedet, herunder indvandrere og efterkommere. Disse grupper er typisk ufaglærte og vil derfor træde ind på et arbejdsmarked, der i forvejen er overbefolket, fordi efterspørgslen efter ufaglærte, som vist ovenfor, må ventes at falde markant. Det understreger blot, hvor vigtig en rolle et øget uddannelsesniveau får for den fremtidige udvikling, herunder er initiativer rettet mod at øge uddannelsesniveaet for indvandrere og efterkommere yderst påkrævede.

■ ■ ■ Referencer

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2005). Økonomiske Tendenser 2005.

Amternes og kommunernes forskningsinstitut (2000). "Regnestykker og ønsketænkning – Finansministeriets fremskrivninger for Arbejdsmarkedet".

Regeringen (2006) "Fremtidens velstand og velfærd – Velfærdsreformer og investeringer i fremtiden".

Frem til 2008 svarer fremskrivningen til AErådets konjunkturvurdering fra februar 2006. Efter 2008 er fremskrivningen baseret på et demografisk forløb med et delvist modgående bidrag fra et højere uddannelsesniveau, således at det er befolkningsudviklingens nedadgående pres på arbejdsstyrken, der dominerer den økonomiske udvikling.

Tabel a1 viser nøgletal i fremskrivningen, sammenholdt med den historiske udvikling siden 1990.

Tabel a1. Nøgletal for dansk økonomi, 1990-2015

	1990-2005	2006-2008	2009-2015
Gennemsnitlig årlig realvækst i procent			
Privat forbrug	1,6	2,3	1,7
Offentligt forbrug	1,9	0,7	0,8
Faste investeringer	2,8	2,6	2,5
Eksport	4,8	4,3	3,7
Import	5,0	4,4	4,0
BNP	2,0	2,0	1,7
1.000 personer i slutår			
Beskæftigelse	2.730	2.761	2.749
Ledighed	157	130	125
Arbejdsstyrke	2.888	2.891	2.873
Gennemsnitlig årlig stigning, procent			
Lønudvikling	3,7	3,3	3,7
Forbrugerpris	2,3	1,9	1,8
Pct. af BNP, slutår			
Betalingsbalance	3,3	4,0	5,6
Offentlig saldo	3,4	1,8	1,8

Anm.: Opgørelsen af betalingsbalancens løbende poster er forbundet med stor usikkerhed som følge af en omlægning af statistikken.

Kilde: ADAMs databank (Danmarks Statistik) og AErådet.

Internationale forudsætninger

- Fortsat stigende import- og eksportkvoter (import og eksport som andel af BNP) og fortsat stigende bytteforhold afspejlende en fortsat stigende globalisering.
- Det historisk lave renteniveau i 2005 på 3,8 procent (sammenvejet obligations- og realkreditrente) ventes at stige til 5 procent i 2009, hvorefter renteniveauet forudsættes konstant.
- Olieprisen forudsættes gradvist at falde fra det ekstraordinære høje niveau på knap 56\$ (2006-priser) pr. tønde i 2005 til 40\$ (2006-priser) pr. tønde i 2015, hvilket er på linje med det Internationale Energi Agenturs forudsatte oliepris.

Arbejdsmarked

- Velfærdskommissionens befolkningsprognose og RAS-tal fra 2003 er indarbejdet.
- Erhvervsfrekvenser og andelen af personer på de enkelte overførsler opdelt på alder, køn, herkomst og uddannelsesgrupper antages konstante. Højere uddannelsesniveau bidrager isoleret set til at øge arbejdsstyrken med ca. 16.000 personer fra 2008 til 2015, i forhold til et forløb uden indregning af højere uddannelsesniveau.
- Den samlede ledighedsprocent er omtrent uændret fra 2009 på 4 1/2 pct. af arbejdsstyrken.

Produktivitet, løn og priser mv.

- Der forudsættes en produktivitetsvækst i hovederhvervene på linje med de historiske tendenser.
- Lav og stabil inflations- og lønudvikling.
- Nogenlunde konstante investerings- og forbrugskvoter.

Offentlige finanser

- Overskuddet på de offentlige finanser i det sidste konjunkturår (2008) vurderes i nogen grad at være strukturelt baseret. Overskuddet i 2008 får derfor lov til at slå igennem på niveauet på den offentlige saldo i gennem fremskrivningen.
- Det offentlige (reale) forbrug vokser med de i regeringens 2010-fremskrivning angivne 1/2 pct. om året frem til og med 2010. Fra 2011-15 forudsættes realvæksten i det offentlige forbrug at være 1 pct. om året, hvilket omtrent sikrer, at det offentlige forbrug udgør en uændret andel af BNP.
- Offentlige investeringer, subsidier mv. udgør en konstant andel af BNP.
- Skattestoppet går frem til og med 2010, hvorefter punktafgifter og ejendomsværdiskatten følger prisudviklingen fra 2011-15 og skattesatser fastholdes. Det bevirker et omtrent uændret skattetryk fra 2011.
- SP-bidraget er suspenderet frem til 2007 og forudsættes genindført i 2008.

Fremskrivningen af efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft

Fremskrivningen af den uddannelsesmæssige sammensætning på efterspørgselsiden er fundet ved at kombinere den erhvervsfordelte beskæftigelse fra fremskrivningen (jf. tabel 2) med en fremskrivning af uddannelsessammensætningen i de enkelte erhverv. Der opereres i fremskrivningen med de 19 erhverv, der indgår i ADAM-modellen. Uddannelsessammensætningen (seks uddannelseskategorier) er i fremskrivningen fundet ved at forudsætte, at uddannelsesandelene i de enkelte erhverv de kommende ti år vil udvikle sig, som de har gjort de foregående knap ti år. Når f.eks. beskæftigelsesandelen af ufaglært arbejdskraft indenfor landbruget de foregående knap ti år er faldet med ca. 15 pct.enheder, så forventes denne andel at falde yderligere med ca. 15 pct.enheder de kommende ti år. Derudover kommer, at beskæftigelsen generelt inden for landbruget forventes at falde i fremskrivningen iht. de branchemæssige forskydninger. Det er selvfølgelig højest usikkert om den brancheudvikling og de tendenser, vi har set i uddannelsessammensætningen i de enkelte erhverv de sidste ca. ti år, vil fortsætte i fremtiden. Fremskrivningen af beskæftigelsen fordelt på uddannelse skal derfor ikke opfattes som en egentlig prognose for beskæftigelsen, men som et sandsynligt scenario for beskæftigelsen, hvor de tendenser, vi har set historisk, fortsætter de kommende ti år. Der er i fremskrivningen af efterspørgslen således ingen hensyntagen til udviklingen i arbejdsudbuddet fordelt på uddannelser generelt.

Fremskrivning af uddannelsesudbuddet

AErådet har udviklet en detaljeret model til fremskrivning af befolkningens fremtidige uddannelsesniveau under den grundantagelse, at uddannelsesindsatsen i fremtiden fastholdes på niveauet i dag. Mere præcist antages det, at overgangssandsynlighederne i uddannelsessystemet fastholdes på niveauet for det seneste historiske år (overgangene fra primo 2003 til 2004). For given køn, alder og herkomst er overgangssandsynlighederne defineret ud fra kombinationen den højeste fuldførte uddannelse, igangværende uddannelse samt tilbagelagt studietid på den igangværende uddannelse. Det indebærer f.eks., at hvis en 20-årig mand af dansk oprindelse med en afsluttet ungdomsuddannelse i dag har 5 procent chance for at starte på en lang videregående uddannelse indenfor samfundsvidenskabene, så antages alle fremtidige 20-årige mænd af dansk oprindelse at have samme tilbøjelighed til at starte på en lang samfundsvidenskabelig uddannelse. Denne model indebærer, at befolkningens uddannelsesfordeling på langt sigt nærmer sig en konstant fordeling, svarende til det uddannelsesniveau en ungdomsgeneration i dag vil opnå. Undervisningsministeriet beregner efter nogenlunde samme principper en såkaldt uddannelsesprofil, der netop belyser det langsigtede uddannelsesniveau, en ungdomsgeneration vil få ved uændret "adfærd". For at sikre, at AErådets model giver samme uddannelsesprofil som Undervisningsministeriets, foretages en skalering af overgangssandsynligheder. På baggrund af uddannelsesfremskrivningen beregnes udviklingen i arbejdsstyrken ved at antage, at erhvervsfrekvenserne i fremtiden er de samme som i dag – opdelt på køn, alder, herkomst og uddannelse. Der er således ikke taget højde for, at eventuelle ændringer i tilgangsfrekvenser til efterløn, førtidspension mv. vil påvirke overførselsfrekvenserne – og dermed erhvervsfrekvenserne – på længere sigt. Fremskrivningen af arbejdsstyrkens uddannelsesniveau spiller tilbage i den overordnede 2015-fremskrivning på den måde, at det trods alt generelt højere uddannelsesniveau forventes at lægge en dæmper på det befolkningsmæssige nedadgående pres, der er på arbejdsstyrken. Dvs. at arbejdsstyrken i fremskrivningen falder noget mindre, end hvad den rene befolkningsmæssige udvikling tilsiger. Fremskrivningen tager udgangspunkt i de hovedreviderede nationalregnskabsdata frem til 2004 samt den seneste konjunkturprognose fra AErådet i perioden 2005-2008. Fremskrivningen er foretaget på den makroøkonomiske model ADAM.

Velfærd, arbejde og fritid

Nogle problemer i forbindelse med måling af velfærd belyses med udgangspunkt i en sammenligning af velfærdsniveauet i Danmark og Tyskland på grundlag af en social velfærdsfunktion, der sætter et lands velfærdsniveau lig med produktet af det gennemsnitlige forbrug og et mål for ligheden i fordelingen af forbruget.



■ Therkild Therkildsen

Fuldmægtig, Danmarks Statistik –
Nationalregnskabet

Velfærd og velfærdsstater

I debatten om velfærdsstater defineres det ikke altid præcist, hvad der skal forstås ved en velfærdsstat, men ofte ses omfanget af offentlige velfærdsydelser som det centrale træk. Den betragtning fører til en fokusering på spørgsmål i forbindelse med finansieringen af velfærdsydelserne, som det f.eks. ses i velfærdskommissionens første rapport.¹ I denne artikel er valgt en bredere indfaldsvinkel, hvor en velfærdsstat karakteriseres dels ved at alle dens indbyggere har en levestandard, der overstiger eksistensminimum, og dels ved at befolkning og regering deler den opfattelse, at samfundet har et fælles ansvar for alle borgeres velfærd. For sådanne stater giver det mening, at opgøre den samlede velfærd på grundlag af en social velfærdsfunktion. Omfanget af offentlige ydelser spiller under denne synsvinkel ikke i sig selv nogen rolle i forbindelse med vurderingen af velfærden, selv om de offentlige velfærdsydelser i praksis altid vil have et betydeligt omfang i en velfærdsstat, bl.a. fordi regeringen vil anvende velfærdsydelserne som et vigtigt middel i bestræbelserne på at fremme den samlede velfærd.

Artiklens hovedformål er at påpege nogle af de problemer, der opstår i forbindelse med sammenligning af velfærdsstater. Det sker med udgangspunkt i en sammenligning af den samlede velfærd i Danmark og Tyskland på grundlag af data fra EU's statistikbank.² Anvendelsen af en statistikbank, der kun indeholder aggregerede tabeller – og som bestemt ikke er skræddersyet til denne type analyse – betyder, at der har måttet suppleres med mange og til tider ret drastiske forudsætninger.³ De numeriske opgørelser bliver på den måde en mellemting mellem et usikkert skøn og et regneeksempel, men som redskab til støtte for artiklens hovedformål er fremgangsmåden forhåbentlig frugtbar.

Måling af velfærd

Velfærd er i denne sammenhæng er altid menneskers velfærd. Det er naturligvis en meget kompleks størrelse, der ikke uden videre lader sig måle, men det forekommer trods alt

intuitivt muligt at sammenligne velfærdsniveauet i forskellige lande på grundlag af en form for gennemsnit af en række velfærdsindikatorer. Adskillige sammenligninger af denne type har da også været forsøgt lige fra simple opgørelser af gennemsnitlig nationalindkomst til ret sofistikerede sammenvejninger af mål for delaspekter af den samlede velfærd som indkomst, ulighed og tryghed.⁴

Her er valgt at tage udgangspunkt i en simpel social velfærdsfunktion, der oprindeligt blev foreslået af Anthony B. Atkinson⁵ til brug for vurdering af indkomstfordelinger. Funktionen gør en nations samlede velfærd (W) til et produkt af det samlede gennemsnitlige forbrug (C) og et mål for ligheden i fordelingen af forbruget (E):

$$W = C E$$

E antager værdien én, hvis forbruget er helt ligeligt fordelt og falder i værdi med stigende ulighed. Højere gennemsnitsforbrug giver altså ikke nødvendigvis højere velfærd, hvis prisen er større ulighed og omvendt. Den præcise udformning af den sociale velfærdsfunktion afhænger af hvilken funktion, der vælges for lighedsmålet E. Valget af funktion vil bl.a. afspejle vægtningen mellem størrelsen af forbruget og graden af lighed. Sammenligning af Tyskland og Danmark på grundlag af samme velfærdsfunktion afspejler derfor den antagelse, at befolkningerne i de to lande har samme aversion mod ulighed.

Traditionelt vælger man at opstille ulighedsmål i stedet for lighedsmål, dvs. mål hvis værdi vokser med stigende ulighed. Lighedsmålet kan så udtrykkes som 1 minus ulighedsmålet. Det oftest anvendte – men langt fra enerådende – ulighedsmål er Ginikoefficienten. I denne analyse vil variationskoefficienten blive anvendt som ulighedsmål. Det skyldes ikke, at den nødvendigvis er det bedste mål – alle målene har deres fordele og ulemper⁶ – men at den er beregningsmæssigt bekvemt.

■ ■ ■

Note 1 Velfærdskommissionen, 2004.

Note 2 epp.eurostat.cec.eu.int.

Note 3 I artiklen er hovedvægten lagt på præsentation af resultater. Et notat med en mere detaljeret beskrivelse af forudsætninger og metoder kan fås ved henvendelse til forfatteren, therkild@image.dk.

Note 4 F.eks. Osberg, 2002.

Note 5 Atkinson, 1970.

Note 6 Se f.eks. Aage, 2000.

Kilder

Stort set alle data, der er anvendt i denne artikel, er hentet fra EU's statistikbank. De vigtigste kilder er nationalregnskaber, forbrugsundersøgelser, arbejdsstyrkeundersøgelser og opgørelser af købekraftpariteter.

Rammen for sammenligningen er nationalregnskabet, der er det statistikområde, hvor den internationale sammenlignelighed er størst. Reglerne for opgørelsen af nationalregnskabet i EU-landene er ret nøje fastlagt i forordningen om det europæiske nationalregnskabssystem (ENS).⁷

Nationalregnskabet er kun anvendeligt ved opgørelsen af totalstørrelser - det samlede forbrug, den samlede beskæftigelse osv. - men indeholder ikke data til beskrivelse af fordelingen af disse størrelser. Her er den centrale kilde de europæiske forbrugsundersøgelser,⁸ hvor der ikke - som på nationalregnskabsområdet - findes bindende EU-regler. Til gengæld er der en ad frivillig vej gjort en betydelig indsats i retning af harmonisering. Noget tilsvarende gælder de øvrige anvendte kilder.

Det seneste år, for hvilket der er opgjort harmoniserede forbrugsundersøgelser, er 1999, der derfor er valgt som analyseår.

Forbrugsdefinition

Nationalregnskabets forbrugsbegreb er ikke umiddelbart velegnet i forbindelse med velfærdsanalyser. I store træk omfatter forbruget i nationalregnskabet kun husholdningernes og det offentlige afholdte udgifter til forbrug, og kun i meget begrænset omfang værdien af husholdningernes forbrug af tjenester de selv producerer, f.eks. rengøring i eget hjem og pasning af egne børn. Hertil kommer at en opgørelse af det samlede velfærdsskabende forbrug også må inkludere værdien af fritiden og den tid der anvendes til uddannelse. I det følgende anvendes betegnelsen FUH-tid for den tid husholdningerne anvender på fritid, uddannelse og ikke erhvervmæssig produktion. Specielt ved internationale sammenligninger er denne udvidelse vigtig, fordi de sammenlignede lande kan have organiseret deres produktion meget forskelligt, og sådanne forskelle kan vise sig i nationalregnskabets forbrugsopgørelse, selv om forskellene ikke afspejler forskelle i velfærd.

Det mest kendte danske forsøg med en udvidet forbrugsdefinition udgøres af den velfærdsindikator for Danmark for perioden 1970-1990, der blev offentliggjort i 1995.⁹

Den tog udgangspunkt i nationalregnskabets opgørelse af det samlede private og offentlige forbrug, udvidet med en opgørelse af værdien af fritid og husholdningsproduktion. Herudover blev der foretaget en række yderligere korrektioner bl.a. for defensive udgifter og afkast af den offentlige kapital. Derimod blev ikke gjort noget forsøg på at inddrage graden af ulighed i velfærds målet. I forhold til velfærdsindikatorens forbrugsdefinition er den definition, der anvendes i denne artikel noget simplere, som det vil fremgå af de følgende afsnit.

Analyseenhed

Da det er menneskers velfærd, der er emnet for denne artikel, står det klart, at den grundlæggende analyseenhed er det enkelte samfundsmedlem. Det er gennemsnitsforbruget for samtlige indbyggere og fordelingen af forbruget blandt de enkelte indbyggere, der er argumenterne i den valgte sociale velfærdsfunktion. For den del af forbruget der er helt individuelt - f. eks. fødevarer, beklædning og fodtøj - skaber det ingen principielle vanskeligheder, men i praksis er de fleste mennesker medlemmer af en flerpersoners husholdning, hvor en del af forbruget sker i fællesskab. Et eksempel på fællesforbrug er et fjernsynsapparat, som står til rådighed for alle husholdningens medlemmer, uden at et medlems brug forhindrer et andet medlems samtidige brug. Værdien af fjernsynsapparatet indgår derfor i alle husholdningsmedlemmernes forbrug med en værdi der ligger under anskaffelsesværdien, fordi det trods alt giver visse indskrænkninger i rådigheden at skulle dele det med andre, men som dog ligger væsentligt over anskaffelsesværdien divideret med antallet af husholdningsmedlemmer. Det vigtigste eksempel på fællesforbrug er boligforbruget.

Bl.a. på grund af fællesforbrugets store rolle i det samlede forbrug er forbrugsundersøgelserne opgjort med husholdningen som opgørelsesenhed. Der er derfor behov for en metode til at komme fra en husholdnings samlede forbrug til de enkelte husholdningsmedlemmers forbrug. Den ideelle metode ville være særlige undersøgelser af den interne fordeling inden for husholdningerne, men i praksis vælger man normalt at forudsætte, at husholdningerne fordeler de samlede ressourcer på en sådan måde, at alle husstandsmedlemmerne opnår samme velfærd. Man opstiller en såkaldt ekvivalensskala, der til hver husstand knytter et antal forbrugsenheder (ekvivalente enheder), afhængig af husstandens størrelse og sammensætning. Alle medlemmer af husstanden tildeles samme forbrug, der beregnes ved at

Tabel 1:
Gennemsnitligt privat forbrug i Tyskland og Danmark (kr., købekraftparitet) 1999

	Tyskland	Danmark
Husholdningernes forbrugsudgift	175.264	159.220
Forbrug i NPISH'er	3.470	1.807
Privat forbrug i alt	178.734	161.027

Kilder: Eurostats databank tabel a_fcs_c, aux_pem, pppsna95 og t313

dividere det samlede husstandsforbrug med antallet af forbrugsenheder.

Ved den konkrete opstilling af ekvivalensskalaer tages der typisk hensyn til variable som køn og alder. I de europæiske husholdningsundersøgelser anvendes en simpel skala der betegnes den modificerede OECD-skala. Her tildeles en husholdning bestående af en voksen en forbrugsenhed. I flerpersoners husstande indgår den første voksne med vægten en, øvrige personer med alderen 14 år og derover med vægten 0,5 og børn under 14 år med vægten 0,3.

Privat forbrugsudgift

I tabel 1 er vist den samlede private forbrugsudgift, således som den opgøres i nationalregnskabet. Forbruget i nonprofit institutioner rettet mod husholdningerne (NPISH'er), der bl.a. omfatter fagforeninger og kulturelle og selskabelige foreninger, medregnes i den private forbrugsudgift.

Ved beregningen af husholdningernes forbrugsudgift pr. ekvivalent enhed er den modificerede OECD-skala anvendt. Forbruget i NPISH'er antages derimod ikke at skulle korrigeres for husstandssammensætning og er derfor en simpel pr. capitaopgørelse

EU's statistikbank indeholder ikke en opgørelse af den private forbrugsudgifts fordeling på personer, men anvender indkomst som grundlag for beskrivelse af levevilkårsfordelinger, selvom indkomstfordelinger normalt vil overvurdere uligheden i levevilkårsfordelingen, med mindre der anvendes et indkomstbegreb, der knytter sig til livsindkomsten.¹⁰ Det skyldes dels at indkomsten for et givet år kan være påvirket af midlertidige og tilfældige påvirkninger, og dels at opsparring viser at forløb

■ ■ ■

Note 7 Eurostat, 1996.

Note 8 Eurostat, 2003.

Note 9 Rørhøj Jensen 1995.

Note 10 Johnson m.fl., 2005.

Tabel 2:
Gennemsnitlig forbrugsudgift i husholdningerne efter indkomstkventilgruppe 1999 (kr., købekraftparitet).

Kvintilgruppe	Tyskland	Danmark
Første	100.587	109.376
Anden	135.217	129.393
Tredje	160.169	150.280
Fjerde	192.185	176.404
Femte	278.904	217.974
Alle husstande	175.264	159.220

Kilder: Tabel 2 og Eurostats databank tabel t133

over livet, hvor der lånes i forbindelse med etablering og uddannelse i de unge år, tilbagebetales og opspares til alderdommen i de modne år og endelig anvendes de modne års opsparring i livets sidste år, hvor erhvervsaktiviteten og dermed indtjeningen normalt er ophørt. Selv om forbruget også har et vist forløb over livet, så er dog langt mindre svingende end indkomsten.

I et forsøg på at danne et skøn over forbrugets fordeling tager vi udgangspunkt i forbrugsundersøgelsernes opgørelse af det gennemsnitlige private forbrug i kvintilgrupper efter ekvivalent disponibel indkomst. Opgørelsen – skaleret til nationalregnskabets forbrugsopgørelse er gengivet i tabel 2.

Hvis forbrugsudgiften er rangordnet på samme måde som indkomsten, dvs. at enheden med den største indkomst også har den største forbrugsudgift osv., og hvis den gennemsnitlige husstandsstørrelse er den samme i alle kvintilgrupperne, kan der ud fra tabel 2 skønnes en variationskoefficient til beskrivelse af fordelingen af den private forbrugsudgift på personer. Ingen af disse betingelser er naturligvis opfyldt, men til brug for vores illustrative eksempel vil vi antage, at afvigelsen fra de to betingelser ikke er større, end at en beregning af variationskoefficienter ud fra disse forudsætninger giver mening. Resultatet bliver en koefficient på 0,34 for Tyskland og en koefficient på 0,24 for Danmark, dvs. en ganske markant forskel på uligheden i de to lande.

Ved omregningen af det private forbrug i Tyskland til dansk prisniveau er anvendt prisniveauindeks baseret på forbrugssammensætningen for den samlede økonomi, svarende til en forudsætning om at eventuelle forskelle i prisstrukturen mellem de to lande ikke påvirker opgørelsen af lighedsmålet. Da forbrugssammensætningen kan være meget forskellig i de forskellige kvintilgrupper vil denne forudsætning være problematisk, hvis der er forbrugsgrupper, hvor forskellen mellem det dan-

Tabel 3:
Gennemsnitligt offentligt forbrug i Tyskland og Danmark (kr., købekraftparitet) 1999

	Tyskland	Danmark
Individuelt offentligt forbrug	19.940	40.026
Kollektivt offentligt forbrug	15.882	18.633
Offentlig forbrugsudgift i alt	35.822	58.660

Kilder: Eurostats statistikbank tabel a_fcs_c, aux_pem og pppsna95

ske og det tyske prisniveau er stor og hvor der samtidig er stor forskel på budgetandelen for gruppen i den øvre og den nedre ende af forbrugsfordelingen. Hvis f.eks. det tyske prisniveau ligger særligt højt i en forbrugsgruppe, der udgør en væsentlig større andel af forbruget i den nedre ende af fordelingen end i den øvre, vil anvendelsen af et fælles indeks tendere imod at undervurdere forskellen i lighed mellem de to lande.

Offentlig forbrugsudgift

I en velfærdsstat er formålet med det offentlige aktiviteter at bidrage mest muligt til den samlede velfærd. Det sker dels ved at forestå levering og eventuelt produktion af kollektive ydelser, dvs. ydelser der ikke kan forbruges individuelt som forsvar og gadebelysning (kollektivt offentligt forbrug), dels ved at producere eller købe ydelser, der stilles til rådighed for borgerne gratis eller til priser, der ligger lavere end produktionsprisen, f.eks. lægebehandling (individuelt offentligt forbrug), og dels ved at omfordele indkomsterne gennem skatter og overførsler. Virkningen af omfordelingen gennem skatter og overførsler giver sig udslag i fordelingen af den private forbrugsudgift, som er beskrevet i foregående afsnit. I dette afsnit

Tabel 4:
Opgørelse af værdien af FUHtiden pr. ekvivalent enhed 1999

	Antal 1000	Arbejdstid t/år	FUHtid	Ekv. enh/ capita	Værdi af FUHtid pr. cap.	Værdi af FUHtid pr. ee
Tyskland						
Fuldtidsbeskæftigede	31.055	1.673	3.437	0,65	240.608	371.370
Deltidsbeskæftigede	7.284	708	4.402	0,65	308.118	475.570
Arbejdsløse	3.119	0	4.610	0,72	333.700	450.387
Voksne u.f. arbejdsstyrken	27.693	0	5.110	0,82	357.700	435.149
Børn	12.936	0	5.110	1,00	357.700	357.700
I alt	82.087	696	4.414		309.003	402.981
Variationskoefficient						0,10
Danmark						
Fuldtidsbeskæftigede	2.179	1.681	3.429	0,65	240.031	370.480
Deltidsbeskæftigede	600	824	4.286	0,65	300.042	463.105
Arbejdsløse	160	0	4.610	0,72	322.700	450.387
Voksne u.f. arbejdsstyrken	1.407	0	5.110	0,82	357.700	435.149
Børn	975	0	5.110	1,00	357.700	357.700
I alt	5.321	781	4.329		301.015	398.101
Variationskoefficient						0,10

Kilder: EU's statistikbank tabel aux_pem (befolkning), tabel b_A06_e (arbejdstimer), tabel ppavg (antal u. 14 år), tabel indic_y(deltidsbeskæftigelse), tabel ewhuna (gns. arbejdstid), t311

ser vi på den velfærds-mæssige betydning af de to førstnævnte punkter, som vi tilsammen betegner den offentlige forbrugsudgift.

Den offentlige forbrugsudgift i Tyskland og Danmark, som den opgøres i nationalregnskab, er vist i tabel 3. Ideelt set indrettes det offentlige forbrug således, at personer med lavt privat forbrug delvis kompenseres gennem en højere andel af det offentlige forbrug, men vi gør her den forenkede antagelse, at den offentlige forbrugsudgift i praksis er ligeligt fordelt mellem alle samfundets medlemmer. Med den valgte velfærdsfunktion betyder det, at den gennemsnitlige offentlige forbrugsudgift indgår med fuld vægt i det samlede velfærdsskabende forbrug (lighedsmålet er lig med 1), i modsætning til den private forbrugsudgift, hvor lighedsmålet er mindre en 1. En større offentlig andel i den samlede forbrugsudgift virker således alt andet lige velfærdsfremmende.

Værdien af fritid, uddannelsestid og husholdningsproduktion

I princippet indgår værdien af varer fremstillet i husholdningerne til eget forbrug i nationalregnskabets. Det gælder derimod ikke tjenester, bortset fra de boligydelse, der flyder fra husholdningernes besiddelse af egne boliger. Tjenesteydelser som rengøring og børnepasning indgår kun i nationalregnskabets opgørelse, hvis de produceres uden for husholdningerne, f. eks. af rengøringsfirmaer og børneinstitutioner.

Der skal altså beregnes en værdi af de tjenesteydelser, der produceres i husholdningerne, bortset fra lejeværdien af ejerboligerne, og af den tid, der anvendes til fritid og studier. Det gøres her ved at danne et skøn over det sam-

lede antal timer, der anvendes til disse formål – FUH-tiden – og derefter gange timetallet med en timesats, der forudsættes at afspejle værdien af FUH-tiden. Opgørelsen er vist i tabel 4, der også indeholder et skøn for variationskoefficienten.

Det er antaget, at der skal bruges gennemsnitlig 10 timer om dagen på søvn, spisning, nødvendig personlig pleje o. lign.. Den tid, der er til rådighed til erhvervs-mæssig beskæftigelse eller FUHtid udgør derfor 14 timer om dagen eller 5110 timer om året. Trækkes herfra det gennemsnitlige antal årlige arbejdstimer, som de er opgjort i nationalregnskabet – 716 t./år for Tyskland og 796 t./år for Danmark i 1999 når man frem til den gennemsnitlige FUH-tid. For voksne uden for arbejdsstyrken og for børn er alle 5110 timer FUH-tid. For hel og deltidsansatte er deres andel af de samlede arbejdstimer beregnet på grundlag af den gennemsnitlige faktiske arbejdstid for hhv. fuld og deltidsansatte i de to lande ifølge arbejdsstyrkeundersøgelserne. Det er problematisk, om den del af fritiden, der skyldes ufrivillig arbejdsløshed, skal indgå i velfærdsopgørelsen. Her er valgt at lade arbejdsløses FUH-tid indgå med et fradrag på 500 timer pr. år.

Det er ikke umiddelbart indlysende, hvilken timesats, der skal anvendes, ved beregningen af værdien af FUH-tiden. Der kan f.eks. argumenteres for, at der skal anvendes en timeløn efter skat svarende til, hvad husholdningens medlemmer kunne opnå ved alternativ beskæftigelse, eller der kunne anvendes en timeløn – før skat svarende til, hvad det ville koste at betale andre for at udføre arbejde i husholdningen, og derved betale sig til mere FUHtid.¹¹ Her vælges den antagelse, at køb af almindelige husholdningstjenester som rengøring og børnepasning i praksis sker på det sorte arbejdsmarked og at prisen på dette marked er timelønnen efter skat i branchen rengøring, renovation og budtjeneste mv.. Timelønnen før skat var i 1999 137,29 kr.¹² og gennemsnitsskatten inkl. mellemskat og bruttoskat udgjorde 49,8 pct.¹³ Det svarer til en timeløn efter skat på ca. 70 kr. Samme sats er anvendt for Tyskland, dvs. at det er forudsat at satsen i Tyskland er således, at den svarer til 70 kr., når der omregnes med købekraftpariteter.

Ved beregningen af værdien af FUHtiden pr. ekvivalent enhed skal der ikke nødvendigvis anvendes samme ekvivalensskala som ved beregningen af den private forbrugsudgift, bl.a. fordi vægtningen mellem individuelt forbrug

og fælles forbrug kan være en anden. Den rene fritid kan siges kun at komme den enkelte person til gode, uden af resten af husstanden har glæde af det, hvorimod den tid, der anvendes på produktion – f.eks. rengøring, madlavning og børnepasning – kommer hele husstanden til gode. I denne opgørelse er det antaget, at børns fritid er helt individuel, og derfor ikke skal korrigeres, men at øvrige grupper skal korrigeres ved anvendelse af den modificerede OECD-skala.

Af tabel 4 fremgår det, at værdien af FUH-tiden er langt større end værdien af den private og offentlige forbrugsudgift tilsammen, og at den er væsentligt mere ligeligt fordelt end den private forbrugsudgift. Kombinationen af høj samlet værdi og høj grad af lighed betyder at FUH-tiden bliver det dominerende element i opgørelsen af den samlede velfærd.

Samlet velfærdsskabende forbrug

Før resultaterne af opgørelserne i de tre foregående afsnit af gennemsnit for og lighed i fordelingen af privat forbrugsudgift, offentlig forbrugsudgift og værdien af FUHtiden kan aggregeres til et samlet velfærdsmål, må samvariationen mellem de tre komponenter afklares.¹⁴ Da det er antaget, at den offentlige forbrugsudgift er helt lige fordelt og derfor ikke udviser nogen variation, kan indsatsen koncentreret om samvariationen mellem den private forbrugsudgift og værdien af FUH-tiden.

Samvariationens omfang er søgt belyst i tabel 5, der viser en beregnet fordeling af beskæftigelsesstatusgrupperne på kvintilgrupper. Bag denne beregning ligger en lang række antagelser, og der knytter sig derfor betydelig usikkerhed til opgørelsen, men det skønnes, at de belyste strukturer er tilstrækkelig robuste til at tabellen giver mening.

Tabel 5: Befolkning i Tyskland og Danmark fordelt efter tilknytning til arbejdsmarkedet og privat forbrugsudgift (kvintilgrupper). 1999.

pct.		Kvintilgruppe, privat forbrugsudgift				
		1.	2.	3.	4.	5.
Tyskland	Beskæftigede	39	44	47	52	51
	Arbejdsløse	6	5	4	3	2
	Uden for arbejdsstyrken	36	33	32	30	37
	Børn	20	18	16	15	10
	I alt	100	100	100	100	100
Danmark	Beskæftigede	36	50	57	59	59
	Arbejdsløse	3	3	3	3	2
	Uden for arbejdsstyrken	48	26	15	19	24
	Børn	13	21	24	19	15
	I alt	100	100	100	100	100

Kilder: Eurostat 1999, table C1.0 D og E,

Tabellen viser - som forventet - en positiv samvariation mellem omfanget af erhvervsarbejde og privat forbrugsudgift (dvs. negativ samvariation mellem FUHtid og privat forbrugsudgift). Før børnenes vedkommende afviger mønstret i Danmark dog lidt fra den generelle tendens.

Ud fra tabel 5 kan der beregnes et skøn for covariansen der sammen med variansskønne for privat forbrugsudgift og værdi af FUHtiden kan anvendes til at danne et skøn for variationskoefficienten for det samlede velfærdsskabende forbrug. I tabel 6 er resultaterne samlet.

Det fremgår, at langt det største bidrag til den samlede gennemsnitlige velfærdsskabende forbrug i begge lande kommer fra FUH-tiden. Opgørelsen viser et samlet dansk velfærdsniveau, der er en smule højere end det tyske, hvilket især kan tilskrives en større lighed i fordelingen af forbruget. Ser man udelukkende på gennemsnitskomponenten er der ikke den store forskel mellem de to lande, men fordelingen på de tre delelementer i forbruget er meget forskellig. Den gennemsnitlige private forbrugsudgift er højest i Tyskland, men det mere end opvejes af en højere gennemsnitlig offentlig forbrugsudgift i Danmark. Resultatet

■ ■ ■

Note 11 En nærmere gennemgang og diskussion af valget af timesats findes i Rørnøse Jensen, 1996, s. 201-216 og 290-297.

Note 12 Danmarks Statistiks statistikbank (www.statistikbanken.dk) tabel AKU6.

Note 13 Danmarks Statistik 2004, tabel 5.3

Note 14 Formlen for variansen på en sum af tre variable x , y og z er: $V(x+y+z) = V(x) + V(y) + V(z) + 2[Cov(x,y) + Cov(x,z) + Cov(y,z)]$

Tabel 6:
Samlet velfærdsskabende forbrug i Tyskland og Danmark 1999

Komponent	Mål	Tyskland	Danmark
Privat forbrugsudgift	Gennemsnit	175.264	159.220
	Variationskoefficient	0,35	0,24
	Velfærd	113.922	120.741
Offentlig forbrugsudgift	Gennemsnit	35.822	58.660
	Variationskoefficient	0	0
	Velfærd	35.822	58.660
FUHtid	Gennemsnit	402.981	398.101
	Variationskoefficient	0,10	0,10
	Velfærd	361.082	356.607
Samlet velfærd	Gennemsnit	614.068	615.981
	Variationskoefficient	0,12	0,09
	Velfærd	539.975	561.865

Kilder: Eurostat 1999, table C1.0 D og E,

taterne er dog stærkt afhængige af de valgte forudsætninger – det gælder især værdien af FUH-tiden.

Konklusion

Anvendes et samfunds samlede forbrug som grundlag for en vurdering af dets samlede velfærd må værdien af FUH-tiden inddrages i forbrugsopgørelsen for at få et samlet billede af velfærden, og der må tages hensyn til forbrugets fordeling. Yderligere udvidelser f.eks. i form af korrektion for defensive udgifter, eventuel manglende bæredygtighed, sundhed og tryghed er ønskelige, men er ikke forsøgt i denne artikel.

Der er mange problemer ved en sådan opgørelse, men det største er nok værdifastsættelsen af FUH-tiden, fordi værdien af FUH-tiden udgør en dominerende andel af det samlede velfærdsskabende forbrug. FUH-tidens dominerende rolle slår igennem både i gennemsnitskomponenten og i lighedskomponenten i velfærdsfunktionen fordi en forskydning fra privat forbrug til FUH-tid trækker i retning af større lighed i fordelingen. Medmindre FUH-tiden vurderes meget lavt, fører dette ræsonnement altså tilsyneladende til konklusioner, der er i strid med det i den danske velfærdsdebat ofte fremførte synspunkt, at det nuværende velfærdsniveau kun kan opretholdes, hvis arbejdsindsatsen forøges. Der kan dog være gode grunde til at antage, at den samlede velfærd kan øges ved at øge arbejdsindsatsen (nedsætte FUH-tiden), f.eks. hvis produktiviteten af en arbejdstime er væsentlig højere end produktiviteten af en FUH-time.

Det er ikke en enkelt sag at afgøre hvordan samfundets samlede velfærd påvirkes af fordelingen af befolkningens tid på lønnet arbejdstid og FUH-tid, men at undervurdere FUH-tidens betydning vil være lige så forkert som at overvurdere den. Det afspejler sig

tydeligt nok i det seneste års arbejdsmarkeds-overenskomster – feriefridage, orlovsordninger og omsorgsdage – og i debatten om efterløn og pensionsalder, at FUH-tiden vurderes højt af befolkningen.

■ ■ ■ Litteratur

Atkinson, Anthony B, "On the Measurement of Inequality", Journal of Economic Theory (1970) s. 244-263.

Danmarks Statistik, "Skatter og Afgifter Oversigt 2004", 2004.

Deaton, Angus og John Muellbauer, "Economics and Consumer Behaviour", Cambridge 1989.

Eurostat, "Det Europæiske Nationalregnskabssystem. (ENS 1995), Luxembourg 1996.

Eurostat, "European Community Household Panel (ECHP): Selected Indicators from the 1995 Wave", Luxembourg 1999.

Eurostat, "Household Budget Surveys in the EU", Luxembourg 2003.

Eurostat, "Final Draft Methodological Manual on PPP's", 2005 (epp.eurostat.cec.eu.int).

Johnson, David S, Timothy M Smeeding og Barbara Boyle Torrey, "Economic Inequality through the Prisms of Income and Consumption", Monthly Labor Review (april 2005) s. 11-24.

Osberg, Lars og Andrew Sharpe, "An Index of Economic WellBeing for selected OECD countries", Review of Income and Wealth (2002 nr. 3) s. 291-216.

Rørmose Jensen, Peter, "En velfærdsindikator for Danmark 1970-1990", København 1995.

Velfærdskommissionen, "Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv", 2004.

Aage, Hans, "Fordelingsteori", Kap 10 i Chr. Hjort Andersen (red): Udviklingslinier i økonomisk teori, København 2000.

Den porøse storby: sammenhænge i bylandskabet

Et nyt og anderledes grundlag for byerne og deres udvikling er fremkommet i de senere år, hvor velkendte grænser overskrides og skaber nye samfundsmæssige relationer og bevægelser i landskabet. Det udfordrer kendte tanker om byen og ikke mindst strukturreformen.



■ **Sten Engelstoft**

lektor, ph.d., Geografisk Institut, Københavns Universitet



■ **Høgni Kalsø Hansen**

ph.d.-studerende, Institutionen för Kulturgeografi och Ekonomisk Geografi, Lunds Universitet



■ **Lars Winther**

lektor, ph.d., Geografisk Institut, Københavns Universitet

Danmarkskortet forandrer sig i disse år. Især globaliseringsprocesserne danner et nyt og anderledes grundlag for byerne og deres udvikling. På den ene side sker den økonomiske vækst hovedsageligt i storbyregionerne, men på den anden side er der samtidig en række processer, som gør, at storbyerne vokser ud over deres gamle, velkendte grænser. Dette skaber nye sammenhænge i byen, og de bynære landskaber må i dag i højere grad end tidligere forstås i relation til et helt, sammenhængende bylandskab. De bynære miljøer er blevet inddraget i storbyregionen bl.a. som følge af de stigende huspriser i bylandskabets mere centrale dele. Denne udvikling er med til at udfordre vores forståelse af byer og regioner og dermed også de politisk-administrative systemer, der regulerer og påvirker samfundsudviklingen. Man kan derfor spørge, om den strukturreform, som med udgangen af 2006 forventes fuldt ud implementeret, vil være i stand til at leve op til de ny krav til eksempelvis en koordineret erhvervsudvikling, boligforsyning og planlægning. Allerede de diskussioner, der har rejst sig i forbindelse med ny kommunale udligningsordninger, antyder, at dette ikke bliver helt enkelt.

Forandringerne i bylandskabet, som er udgangspunktet for denne artikel, udfordrer på mange måder den traditionelle forståelse af byen som en velafgrænset og entydig territorial størrelse, en "boks" hvori udviklingen kan finde sted, og hvor lokale politiske kontrolsystemer kan udøve magt og påvirke udviklingen. Denne boksforståelse eller faste sammenknytning til én bestemt territorial enhed er længe blevet diskuteret i samfundsvidenskabernes som problematisk; store dele af samfundsudviklingen er jo netop grænseoverskridende og forskellige samfundsmæssige processer har forskellig geografisk udbredelse. Der er imidlertid her ikke kun tale om globaliserings indflydelse på f.eks. økonomi og kultur. Det omhandler også mere lokale og regionale grænseoverskridelser som eksempelvis forurensningsproblemer eller offentlig service, som kan overskride flere administrative enheder eller det kan være en kommunes ønske om at være mere synlig i håbet om at tiltrække investeringer

eller særligt attraktive befolkningsgrupper. Problematikken er senest blevet aktuell i forbindelse med strukturreformen, hvor kommunerne har været anset som den territoriale enhed, hvori udviklingen finder sted, skal kontrolleres og reguleres. Dette stiller imidlertid ny krav til kommunernes evne til at tænke strategisk, men også til at kunne samarbejde på tværs af administrative grænser. Problemet er, at et sted - i dette tilfælde kommunerne - ikke kun kan forstås ud fra deres egen indre logik, men i større og større grad må ses i relation til omverden og ikke mindst de netværk, som de lokale aktører indgår i. Disse kan påvirke de lokale ressourcer f.eks. i form af arbejdspladser, men også i høj grad potentialerne for fremtidig udvikling.

Med denne artikel skal problemstillingen illustreres gennem en analyse af centrale faktorer og med det moderne københavnske storbylandskab som eksempel. Vi analyserer storbylandskabets alders-, uddannelses- og indkomststruktur som tre eksempler på det moderne storbylandskabs geografi. Disse faktorer viser de markante grundlæggende forskelle på kommunernes ressourcer og potentialer og den klare funktions- og arbejdsdeling, som storbylandskabet besidder.

Det grænseoverskridende bylandskab

Storbylandskabet er en svævende størrelse, hvis udbredelse ikke umiddelbart lader sig afgrænse. Det afhænger af det fokus, man har. I det københavnske tilfælde rækker landskabet langt ud over Sjælland og inddrager dele af Møn, Lolland og Falster som en del af pendlingsregionen og i fremtiden må man forestille sig at Malmø, Lund og Helsingborg i højere grad end nu kommer til at fungere som en del af ét arbejdsmarked lige som der allerede kan ses tendenser på en sammensmeltning af boligmarkederne. Vidensøkonomien skaber et andet bylandskab, som er mere koncentreret omkring de centrale dele af byen med deres uddannelses og forskningsinstitutioner, men som ikke er uden sammenhæng til pendlingslandskabet. Endelig er det oplagt, at storbyernes nærrekrative fritidslandskaber i dag i højere grad er en del af storbyens funktionalitet

end de er traditionelle produktionslandskaber domineret af landbrug. Storbylandskabet bliver således efterhånden en mere udflydende størrelse, som består af en lang række forskellige landskaber – økonomiske, sociale og politiske – som tilsammen udgør et porøst storbylandskab.

Knyttet til den traditionelle opfattelse af byen som en velafgrænset størrelse er den almene opfattelse, at byer kan forstås som territoriale enheder. De opfattes som lokale forbrugssystemer, et sted vi kalder hjem eller et afgrænset arbejdsmarked. Denne forståelse betyder også, at man politisk har magt over dette geografiske område og på den måde kan styre udviklingen. Denne forståelse af byen og regioner har senest været tydelig i diskussionerne omkring strukturreformen. De nye og større kommuner kan ved hjælp af politiske redskaber, forvaltning og endda strategisk planlægning løse lokale problemer inden for deres (vel)afgrænsede territorium. Denne forståelse af byen bliver ifølge Amin (2004) i dag udfordret af det, som vi betegner som globalisering, hvor beslutninger truffet andre steder i verden har indflydelse på vores dagligdag. Det sker gennem netværk og strømme af ideer, information, penge, mennesker og varer; gennem det Amin betegner som translokale organisatoriske netværk bl.a. multinationale selskaber og globale finansinstitutioner eller traditionelle produktionskæder. Det vil sige, at betydning af fjerne relationer og forbindelser også har indflydelse på de enkelte steders udvikling og aktørers handlen, og derfor i høj grad må medtages i analysen af byudviklingen og ikke mindst planlægningen.

Det er for eksempel udbredelse af telekommunikation og øget effektivitet i transportnetværkene, som skaber denne tids-ruelige kompression – verden bliver mindre og dermed større (Harvey, 1989). Men det rækker videre. Amin peger således på, at kultur-, tros- og interessefællesskaber skærer gennem velkendte opdelinger af verden, hvor oprindelsesstedet

bliver udflydende bl.a. i cyberspace, men også politiske og sociale bevægelser overskrider i dag kendte grænser. Hertil kommer f.eks. komplekse migrationsstrømme, herunder asylsøgere og arbejdskraftmobilitet, turisme og forretningsrejser, som konfigurerer nye rumlige processer og strukturer.

En central proces i denne reskalering af samfundsmæssige aktiviteter er, at storbyerne i dag spreder sig ud i det åbne land (Winther & Hansen, in press). Forskellene mellem by og land er gradvist blevet udvisket omkring storbyerne. Det gælder både for så vidt angår den måde, vi indretter vores boliger og næromgivelser på, men også hvad angår, økonomi, levevilkår og livsstil. Med tidligere by- og boligminister Jytte Andersens ord kan man i dag snarere tale om 'byforbrugere' end om 'byboer'. Mennesker der på en gang ønsker det bedste fra begge verdner (MetroXpress, 25. maj 2001)

Hvor man tidligere mere klart skelnede mellem by og land som en dikotomi, er det i dag sværere at opretholde denne modsætning (Andersen et al., 2005). I de mest urbaniserede områder kan individuelle byer ikke længere forstås som selvstændige enheder i et byhierarki, hvor byen er omgivet af landbrugsland eller opland, der har fundamentalt anderledes karaktertræk og livsformer, end det man finder i byerne. Selv om det stadig er muligt at identificere rene by- respektive landbrugsområder, foregår en meget stor del af de moderne aktiviteter i dag i et stort sammenhængende bylandskab af varierende tæthed. I dette porøse bylandskab må de enkelte dele ses relationelt snarere end selvstændigt. Det er således sammenhængene og konteksten og derved de fysiske, økonomiske, sociale og politiske relationer, som er omdrejningspunktet. Det vil sige, at den enkelte lokalitets karakteristika ikke kan forstås individuelt, men altid i den sammenhæng den indgår med andre lokaliteter i bylandskabet og ikke mindst i relation til, hvad der foregår andre steder i verden.

Dette kan tydeliggøres ved, at kommuner i dette bylandskab – in casu det storkøbenhavn - ikke blot er individuelle principielt ligestillede enheder med deres egen interne, funktionelle organisering. De indgår derimod i en arbejds- og funktionsdeling, hvor de er gensidigt afhængige, men hvor de samtidigt med den eksisterende administrative struktur kastes ud i en konkurrence, hvor de søger at maksimere ressourcer og minimere omkostninger. De enkelte kommuner med deres

direkte valg, selvstændighed og ret til selvforvaltning inden for egne grænser kan således blive rammen om en konkurrence om at tiltrække de mest attraktive befolkningssegmenter: dem der er de bedste skattebetalere og som giver den mindste forsørgelsesbyrde.

I det følgende skal det illustreres, hvordan det københavnske bylandskab udviser sammenhæng og forskellighed. At der er betydelige kommunale forskelle inden for regionen er i sig selv ikke noget nyt. Det ny er, at det bliver en stadig vigtigere forudsætning for at et moderne sammenhængende storbylandskab kan fungere, at disse forskelle udnyttes i et supplerende samarbejde, snarere end i en interkommunal konkurrence om at kunne tilbyde de laveste skatteprocenter.

Tre eksempler fra København

De følgende tre eksempler anvender metaforen porøs for derigennem at pege på det uensartede. På det faktum at bylandskabet er hullet og ujævnt. F.eks. er den globale vidensøkonomi ikke synlig alle steder i storbylandskabet. Den er koncentreret på bestemte lokaliteter f.eks. IT og lign. ved havnefronten og reklamebranchen i city. Vi ønsker med metaforen også at pege på både strukturerne – det enkelte steds position og rolle i storbylandskabet – men også skrøbeligheden og foranderligheden af disse strukturer. Analysen af det porøse kræver således en forståelse af både struktur og foranderlighed i de processer og relationer, som skaber strømmene, der bevæger sig i storbylandskabet, og giver det nye former, og derved ændrer porøsiteten.

Figurerne 1–3 giver tre eksempler på befolkningsstrukturelle landskaber, der tydeligt illustrerer forskelle i det moderne storbylandskab, men de tre kort illustrerer også, hvor forskellige udgangspunkter de individuelle kommuner har i det københavnske bylandskab. Da Københavns kommune alene pga. sin størrelse adskiller sig fra de øvrige kommuner i regionen, er denne i analysen delt op i de 15 bydele København oftest opdeles i.¹ Det er statuskort, vi anvender. I denne sammenhæng vil det være for omfattende at inddrage ændringer over tid.

Regionens aldersstruktur

Et områdes aldersstruktur er en indikator for dets potentielle forsørgelsesansvar og -byrde og dermed for kommunale udgifter til f.eks. børneinstitutioner og skolevæsen eller for de ældes vedkommende udgifter til ældrepleje. Samtidig antyder fordelingen noget om kom-

■ ■ ■

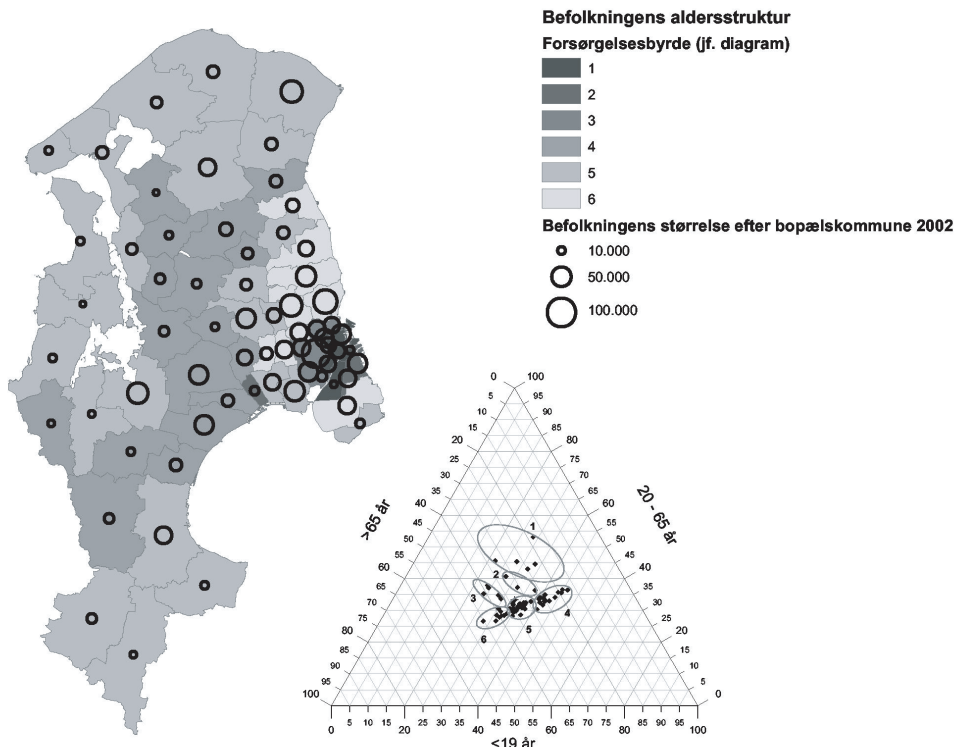
Note 1 Data stammer fra Danmarks Statistik og Københavns Kommune, hvor Peter Krygll har været til meget stor hjælp. De er tilvejebragt i forbindelse med det EU-finansierede COMET-projekt. Kommuner, som er medtaget i denne artikel, er ligeledes udvalgt på baggrund af projektets afgrænsning af København. I den sammenhæng blev København inddelt i den bebyggede by samt en transitionszone omkring den bebyggede by. Derfor indgår Haslev og Rønnede i analysen, hvor vi ligeledes har valgt at inddrage Hundested og Jægerspris, således at alle kommuner i Hovedstadsregionen er medtaget.

mende udviklings-tendenser. Ved udarbejdelsen af figur 1 er de enkelte kommuners befolkning (2002) opdelt i tre alderssegmenter: den unge del omfatter personer på 19 år eller yngre, de erhvervsaktive omfatter personer mellem 20 og 64 år, mens ældresegmentet er defineret som personer på mere end 64 år.

De forskellige kommuner er herefter klassificeret på grundlag af de enkelte aldersgruppers procentuelle andel af den samlede befolkning i de enkelte kommuner sat i relation til regionsgennemsnittet. Herefter er værdierne indekset og plottet i et trekantdiagram og nedestående kommunegrupper fremkommer (jf. figuren). I det følgende vil karakteristika for grupperne 1 til 6 gennemgås endvidere vil gruppernes geografi diskuteres.

Gruppe 1 er karakteriseret ved en høj andel af erhvervsaktive mellem 20 og 64, mens andelen af personer under 20 år og ældre end 64 er underrepræsenteret. Det giver et billede af en befolknings sammensætning, som er præget af enlige eller par uden børn. Geografisk er gruppe 1 lokaliseret på brokvarterne i Københavns Kommune. Disse er for en betydelig del beboet af studerende ved de højere læreanstalter og af unge barnløse par eller enlige, der er aktive på arbejdsmarkedet. Gruppe 2 er ligesom gruppe 1 domineret af personer i den erhvervsaktive alder. Men her er andelen af personer ældre end 64 en anelse højere end i gruppe 1 på bekostning af de erhvervsaktive. Denne gruppe er lokaliseret i bydelene Sundbyøster og Sundbyvester tilhørende Københavns Kommune samt i Vallensbæk vest for København. Sundbyøster og Sundbyvester er begge områder der foruden socialt boligbyggeri for en stor del er bebygget med villaer eller villalejligheder. Gruppe 3 er karakteriseret ved en højere andel af ældre end af henholdsvis erhvervsaktive og unge. Gruppen er lokaliseret dels i de ydre dele af Københavns Kommune dels Frederiksberg. Aldersstrukturen i denne gruppe indikerer, at den typisk består af husstande uden eller med fraflyttede børn. Gruppe 4 er karakteriseret ved en overvægt af unge og erhvervsaktive i forhold til ældresegmentet. Gruppen omfatter især forstadskommunerne lige uden for de traditionelt opfattede Københavnske forstadskommuner, dvs. kommuner der grænser op til Brøndby, Herlev etc. Kommuner som er præget af villakvarterer og blev udbygget siden 1970'erne, men stadig en del af den kontinuerligt bebyggede by.

Figur 1



Gruppe 5 er kendetegnet ved en nogenlunde ligelig fordeling mellem de tre aldersgrupper. Det er kommuner i den yderste del af Hovedstadsregionen samt nogle mellemkommuner lokaliseret mellem de traditionelle forstæder og sovebyskommunerne i gruppe 4. Gruppen kan opfattes som primært omfattende de gamle købstæder, Roskilde, Køge, Helsingør og Frederiksværk og deres naturlige opland. Kommunerne inden for denne gruppe er således bosteder, der på den ene side er knyttet til den gamle købstadsgeografi f.eks. gennem handelsmønstre, og på den anden side er en koblet op på den overordnede økonomiske struktur i Hovedstadsregionen f.eks. gennem arbejdsmarkedet.

Gruppe 6 tæller de traditionelt velstillede kommuner de nordlige forstæder, dvs. Lyngby-Taarbæk, Gentofte, Søllerød og Hørsholm. Aldersstrukturen i disse kommuner er skæv - der er en overvægt af indbyggere i gruppen over 64 år. Isoleret set vil denne gruppe således påføre de erhvervsaktive i kommunerne en stor forsørgerbyrde. Aldersstrukturen skal dog ses i sammenhæng med uddannelsesstrukturen og ikke mindst indkomststrukturen, som begge gennemgås i det følgende. Gruppe 6 indeholder dog også Rødovre, Tårnby, Glostrup og Gladsaxe og selv om huspriserne stiger i

disse kommuner skal aldersstrukturen også ses som en konsekvens af at få børnefamilier vælger at bosætte sig i disse kommuner.

Sammenfattes figur 1 ses det klart, at med de store geografiske forskelle i aldersstruktur, der findes inden for regionen, kan et fuldstændigt udbud af forskellige typer af offentlig service af høj kvalitet til alle aldersgrupper, kun med rimelighed sikres gennem et samarbejde på tværs af eksisterende kommunegrænser.

Regionens uddannelsesstruktur

Ved siden af aldersstrukturen er befolkningens uddannelsesstruktur en af de væsentligste indikatorer for, hvor attraktivt et befolkningssegment er set med kommunaløkonomiske øjne. Uddannelsesniveau korrelerer således både med social status, indkomst, arbejdsmarkedsduelighed og mobilitet og har ikke mindst betydning for regionens udviklingspotentiale.

Ved udarbejdelsen af figur 2 er den erhvervsaktive del af befolkningen opdelt i tre uddannelsessegmenter. Således er alle, der ikke har uddannelse ud over folkeskoleniveauet, grupperet for sig, mens personer med en mellem-lang uddannelse udgør en gruppe. Endelig er personer med en lang videregående uddannelse grupperet for sig.

Ved klassifikationen er de enkelte uddannelsessegmenters procentuelle andel af den samlede erhvervsaktive befolkning i hver kommune set i relation til regionsgennemsnittet og herefter indekseret. Værdierne er dernæst plottet i et trekantdiagram og klassificeret til nedenstående kommunegrupper jf. figur 2.

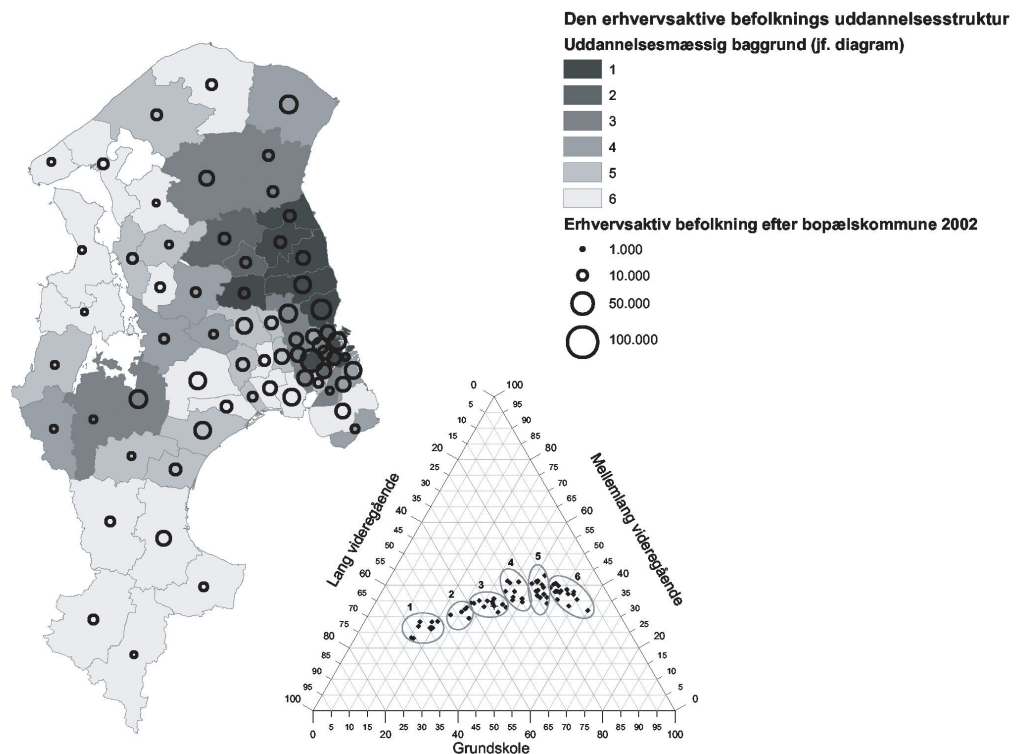
Denne opdeling og indeksering skaber som med aldersstrukturen et broget, porøst billede af det storkøbenhavnske uddannelseslandskab, hvor store forskelle i uddannelsesstrukturen kan observeres og hvor især forholdet mellem grundskole og lang videregående uddannelse varierer markant, mens udsvingene omkring mellemlang videregående uddannelse er væsentlig mindre. Således er der kommuner i København, som har en usædvanlig høj andel af erhvervsaktive med en lang videregående uddannelse og lav andel af erhvervsaktive med grundskole, mens der er kommuner, hvor andelen af erhvervsaktive med grundskole er meget dominerende, hvorimod andelen af befolkningen med lang videregående uddannelse er endog meget lav.

Grupperne 1 og 2 er den del af befolkningen, der har de længste uddannelser stærkt overrepræsenterede i forhold til regionen som helhed, enkelte steder er der op mod 60-65 procent og generelt er niveauet over 40 procent. Geografisk er der en markant lokalisering af de to grupper, som strækker sig fra Københavns centrale bydele og Frederiksberg i et næsten ubrudt bånd mod nord til Hørsholm. Det er i høj grad her den veluddannede, erhvervsaktive del af den københavnske befolkning bor. I modsætning hertil står grupperne 5 og 6, der er præget af en befolkning, som uddannelsesmæssigt aldrig har fået en uddannelse ud over folkeskoleniveauet. Geografisk drejer det sig om især et bånd som strækker sig fra Hvidovre og mod sydvest og dels omfatter de mest perifere kommuner i bylandskabets udkant – et velkendt mønster (Andersen, 2005).

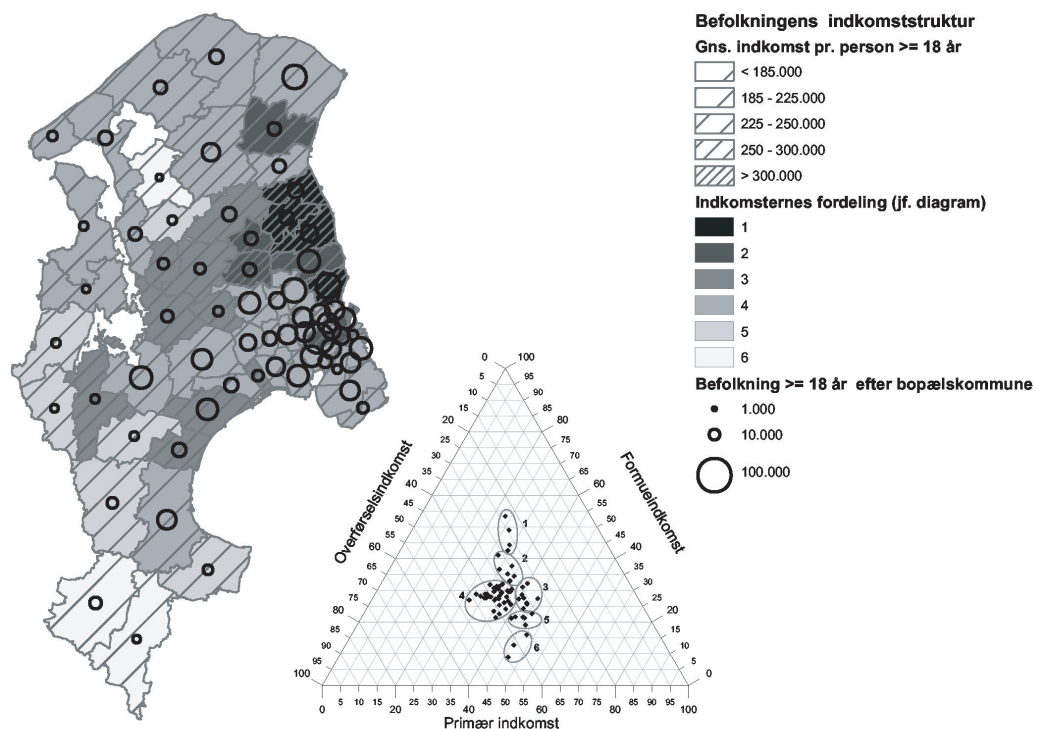
Grupperne 3 og 4, som omfatter de gamle købstæder og de omkringliggende kommuner, har en mere jævn fordelt uddannelsesstruktur, hvor andelen af befolkningen med lang videregående uddannelse ligger omkring 30 procent, hvilket skal ses i forhold til disse kommuners funktioner bl.a. administration og sundhedssektoren.

Sammenfattes figur 2 ses det meget tydeligt at der er store geografiske uligheder i befolkningens uddannelsesstruktur. Uddannelses-

Figur 2



Figur 3



strukturens geografi viser således, at det Københavnske arbejdsmarked skal betragtes ud fra hele regionens struktur såfremt man ønsker at sikre et komplekst kompetenceudbud.

Regionens indkomststruktur

Set ud fra den individuelle kommunes synspunkt er det alt andet lige et væsentligt aktiv, at det tilstrækkelige skatteprovenu kan opnås gennem en lille udskrivningsprocent, dvs. at befolkningen har en høj indkomst. Den samlede indkomst er naturligvis et udtryk for dette og er i figur 3 afbilledet ved en skravering, som angiver fem forskellige niveauer af gennemsnitlig bruttoindkomst pr. indbygger på 18 år eller mere.

Ser man på den samlede bruttoindkomst, er det tydeligt, at de absolut laveste gennemsnitsindkomster findes i de perifere områder i visse dele af Københavns Kommune, således ligger både indre og ydre Nørrebro, Kgs. Enghave, Bispebjerg og Sundbyvester under 185.000 kr. årligt, men også kommuner i den ydre del af regionen, som f.eks. Haslev, Jægerspris og Rønnede, som først i de senere år i højere grad er blevet inddraget i bylandskabet, ligger i den lave ende af indkomstskaalen. I den modsatte ende af skalaen med gennemsnitsindkomster på over 250.000 kr. årligt finder vi kommunerne nordvest for København som f.eks. Allerød og Birkerød samt de rige, gamle nordlige forstadskommuner Gentofte, Hørsholm og Søllerød, der alle har en gennemsnitsindkomst på mere end 300.000 kr. årligt.

Det er imidlertid vigtigt at gøre sig klart, at den samlede indkomst består af op til tre forskellige komponenter: lønindkomst, formueindkomst og overførselsindkomst. Dels beskattes disse forskellige indkomsttyper forskelligt, dels er overførselsindkomster i betydeligt omfang en egentlig kommunaløkonomisk udgift. Størrelsen af det samlede indkomstniveau er dermed ikke i tilstrækkelig grad et udtryk for den kommunaløkonomiske situation.

Ved udarbejdelsen af figur 3 er den samlede indkomst derfor opdelt i tre forskellige indkomstsegmenter. Således er lønindkomst-, kapitalindkomst- og overførselsindkomstsegmentet klassificeret hver for sig.

Ved klassifikationen er de enkelte indkomstsegmenters procentuelle andel af den samlede indkomst i hver kommune sat i relation til regionsgennemsnittet og herefter indekseret.

Værdierne er dernæst plottet i et trekantdiagram og klassificeret til nedenstående kommunegrupper jf. figur 3.

Kommunerne i gruppe 1 og 2 som f.eks. Gentofte og Søllerød er karakteriseret af at en relativt stor andel af indkomsten kommer fra formueindkomster og samtidigt af at kun en lille andel af indkomsterne stammer fra overførselsindkomster. Omvendt har kommunerne i gruppe 6 en meget lille del af indkomsten, der stammer fra formueindkomster, mens en stor del kommer fra løn og overførselsindkomster. Især kommunerne i gruppe 4 og 6 f.eks. Jægerspris, Hundested, Haslev og Rønnede har relativt store indkomstandele, der stammer fra overførselsindkomster, mens kommunerne i gruppe 3 har en større andel, som stammer fra lønindkomster. Dette gælder f.eks. kommuner som Ølstykke, Gundsø og Lejre.

Sammenfattende må man sige, at kommunaløkonomisk er det en optimal situation, hvis befolkningen på en gang tilhører højindkomstgruppen med over 300.000 og hvis samtidigt andelen af overførselsindkomstsegmentet er lavt. Denne kommunaløkonomisk optimale situation findes i kommuner som f.eks. Gentofte, Søllerød, Birkerød og Hørsholm – igen et velkendt socialgeografisk mønster (Andersen, 2005).

Figur 3 som sammenhængende kort viser som figur 1 og figur 2, at der er store geografiske uligheder mellem de kommuner, som udgør det her analyserede bylandskab. De perifere kommuner har ikke de samme økonomiske muligheder som det bælte af kommuner, der ligger op langs kysten fra København op mod Helsingør.

Konklusion: sammenhænge i bylandskabet

Danmarkskortet forandrer sig i disse år, ikke blot administrativt som det afspejles i strukturreformen, men også funktionelt. Her er det især storbyerne, der ændrer sig. Eksemplet fra København viser en funktionelt sammenhængende region, der går på tværs af kendte administrative grænser, også efter strukturreformens implementering. Men funktionelt må storbylandskabet opfattes som grænseløst, hvor kommuner, de ny regioner og erhvervsfora må indgå i en tæt funktions- og arbejdsdeling, som kan skabe gensidighed og samarbejde mellem de lokale aktører. Det betyder, at handlinger et sted påvirker og medfører forandringer andre steder i storbylandskabet gennem sociale og økonomiske relationer som

eksempelvis bolig-arbejdsstedsrelationen, kulturforbruget eller virksomheders brug af underleverancer herunder serviceydelser.

De tre eksempler, der er præsenteret ovenfor, er udvalgt, fordi de hver især og tilsammen viser centrale sociale og økonomiske aspekter af storbylandskabets geografi. Aldersstrukturen giver en indikation på befolkningens behov herunder især for offentlige udbud som daginstitutioner, skoler, plejehjem eller byggemodne grunde og attraktive erhvervsområder. Uddannelsesstrukturen viser noget om arbejdskraftens potentiale i videnssamfundet bl.a. om det segmenterede arbejdsmarked i storbyen, mens indkomst og som følge deraf skattegrundlaget er vigtigt for kommunernes finansiering af de offentlige udbud samt den økonomiske og sociale segregation.

De tre kort illustrerer således det porøse storbylandskab og belyser forskelligheder i dette, men det er vigtigt at understrege de sammenhænge, kortene også viser. Byen som økonomisk og socialt geografisk rum må analyseres i kraft af de sociale, økonomiske og politiske relationer og forskelligheder. Økonomisk dynamik opnås kun gennem samspil mellem de forskellige kommuner bylandskabet udgøres af. Eksempelvis vil kommuner med en skæv aldersstruktur, uddannelsesstruktur eller indkomststruktur have svært ved at opbære et konkurrencedygtigt og måske lovpligtigt serviceniveau, hvis kommunens arbejdsmarked, offentlige udbud eller indtægtsgrundlag ses isoleret. Behovet for at kunne trække både på højt- og lavtuddannede samt på unge, midaldrende og ældre generationer er blevet essentielt for generel økonomisk dynamik og aktivitet.

Den grænseløse by og globaliseringen udfordrer også planlægningen – både den fysiske og strategiske – og den netop gennemførte strukturreform alene synes ikke at være løsningen på dette, især når det i fremtiden bliver vigtigere at tænke integreret planlægning. Eksemplerne, der er præsenteret ovenfor, viser, at regionen består af mange, ulige stillede administrative enheder, som isoleret set ikke alene vil kunne bidrage til en økonomisk dynamik og som ikke nødvendigvis har den nødvendige kapacitet til at reagere på udefra kommende udfordringer eller de nødvendige incitamenter til at samarbejde. Sammen repræsenterer kommunerne til gengæld et bylandskab, der i sin helhed kan tilbyde et eksemplvis diversificeret arbejdsmarked, hvor arbejdsstyrken er i stand til at løse opgaver på alle niveauer.

By- og regionaludviklingens rammebetingelser er blevet afgørende forandret som følge af fremvæksten af bl.a. de vidensbaserede erhverv, globaliseringen og den europæiske integration. Samtidig har mange forskellige organisationer, virksomheder og personer i dag økonomiske, politiske, sociale og kulturelle interesser i og indflydelse på planlægningen og udviklingen af byerne. Konsekvensen af forandringsprocesserne er, at planlægning og udvikling af især storbyer er blevet mere kompleks. Planlægning er ikke længere alene et teknisk og kreativt felt, men også i stigende omfang et strategisk og politisk proces – i fagtermer beskrives dette ofte som et skift til en 'netværks'- eller 'forhandlings' planlægning. Skiftet til netværks- og forhandlingsplanlægning betyder, at mange forskellige vidensfelter skal integreres i den konkrete og daglige planlægningspraksis og at forskellige geografiske niveauer skal medtænkes. Vil virkeligheden meget hurtigt vise at dele af strukturreformen har været et fejlskud og at der skal tænkes i helt ny baner med mere fleksible rammebetingelser? Dagens komplicerede samfundsopbygning og udfordringer kunne give anledning til at overveje om der er behov for en nytænkning af de administrative strukturer, løsrevet fra det begrænsede antal faste territorielle afgrænsninger som de hidtil har været knyttet til.

■■■
Litteratur

- Andersen, H. T. (2005) Storbyens ændrede socialgeografi. Storkøbenhavn i et nordvesteuropæisk perspektiv, Kulturgeografiske skrifter, bind 15.
- Hans Thor Andersen, Sten Engelstoft og Lasse Møller-Jensen (2005) Danmarks nyere byudvikling. Notat udarbejdet for Skov- og Naturstyrelsen, http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/2B9E6323-3E2C-464E-B7FC-478E11D218FA/15357/tekst_ver2_.pdf.
- Amin, A. (2004) Regions Unbound: Towards a New Politics of Place, *Geografiska Annaler*, 86B(1): 33-44.
- Harvey, David (1989) *The condition of postmodernity - an enquiry into the origins of cultural change*. Basil Blackwell, Oxford.
- Winther, L. & Hansen, H.K. (in press) The economic geographies of the outer city - industrial dynamics and imaginary spaces of location in Copenhagen, *European Planning Studies*.

Euroen, arbejdsmarkedet og den offentlige sektors ekspansion¹

Euroens indførelse i Danmark kan modsat det almindeligt hævdede medføre større muligheder for offentlig ekspansion. Det skyldes sammenhængen mellem den monetære politik i EU og arbejdsmarkedets indretning i de enkelte medlemslande, hvilket begrundes teoretisk og empirisk.



■ **Henrik Vinther**

Cand. scient. pol., forskningsassistent ved Socialforskningsinstituttet

Indledning

Debatten i Danmark på tidspunktet omkring euroens indførelse havde som et hovedtema, hvorvidt ØMU-samarbejdet ville sætte snævre grænser for den offentlige sektors ekspansion. Blandt andet blev det fremhævet blandt kritikerne af euroen, at vækst- og stabilitetspagtens regler ville have umuliggjort fx den ekspansive finanspolitik i de første år i Nyrup-regeringens levetid.

Der vil i denne artikel blive opstillet en forklaringsramme, der tværtimod sandsynliggør, at euroens indførelse vil medføre større muligheder for offentlig ekspansion. Herunder potentielt også i Danmark, hvis landet tilslutter sig euroen. Artiklen viser desuden, at mulighederne for offentlig ekspansion ved euroens indførelse skal ses i sammenhæng med, at der vil komme et institutionelt pres for en centralisering af arbejdsmarkedet, hvor tendensen de sidste mange år har været mod større decentralisering. Artiklen vil således se på sammenhængen mellem den monetære politik i EU, arbejdsmarkedernes indretning og mulighederne for offentlig ekspansion. Disse resultater af euroens indførelse vil blive sandsynliggjort via en politiskøkonomisk forklaringsramme, der benytter sig af de nyeste indslag fra den amerikanske nykorporatismelitteratur.² Det teoretiske bidrag perspektiveres af en regressionsanalyse. Regressionsanalysen sammenligner en gruppe af lande, der har arbejdsmarkedssystemer, der ligner Danmarks og en række lignende lande før euroens indførelse, med en gruppe af lande, der har arbejdsmarkedssystemer, der ligner arbejdsmarkedssystemet i de lande, der har indført euroen. Regressionsanalysen fokuserer på de økonomiske og institutionelle forhold, der har betydning for den offentlige sektors ekspansionsmuligheder. Ved at se på forskellene mellem de to grupper af lande kan nogle af de sandsynlige konsekvenser af en eventuel dansk tilslutning til euroen udrages.

Første del af artiklen indeholder en teoretisk sammenkædning af pengepolitik og løndannelse på det private arbejdsmarked. I afsnittet vil forskelle på arbejdsmarkeder under et

system med faste men justerbare kurser (ERM-samarbejdet) og arbejdsmarkeder under et system med permanent fastlåste kurser (euro-samarbejdet) på det private arbejdsmarked blive udredet. Efterfølgende vil disse forskelle blive brugt til at forklare hvilke incitamenter fagforeningerne på det private arbejdsmarked og andre institutionelle aktører har til at inddæmme den offentlige sektors ekspansionspres hhv. under et system med justerbare kurser og et system med permanent fastlåste kurser. I anden del vil der blive præsenteret en kvantitativ analyse på basis af den teoretiske gennemgang. I tredje del vil der blive udredt et scenario for en grundlæggende revision af vækst- og stabilitetspagten, samt hvilken rolle og forhandlingsposition de offentlige sektorer kan få under en sådan revision.

Pengepolitik, løndannelse og euroen

For at belyse hvilken forskel som euroens indførelse betyder for løndannelsen, og dermed også for fagforeningernes og andre aktørs incitamenter i relation til den offentlige sektors ekspansion, er det nødvendigt at klarlægge sammenhængen mellem arbejdsmarkedets centraliseringsgrad, løndannelsen og pengepolitikken. Den følgende gennemgang forklarer hvilket skift i fagforeningernes strategi i lønforhandlinger som euroen giver anledning til. Dette sker via en sammenkædning af koordinationen af lønforhandlinger på decentraliserede og semicentraliserede arbejdsmarkeder og hvilken betydning pengepolitikken har i de to typer arbejdsmarkeder. Gennemgangen bygger på Calmfors & Driffill (1988) samt Torben Iversens og David Soskices modificering af Calmfors & Driffills model (Iversen 1999; Soskice & Iversen 1998; Iversen & Soskice 1999; Soskice & Iversen 2000). Gennemgangen bliver uddybet af den kvantitative analyse i den anden del af artiklen.

I Calmfors & Driffills model er de decentraliserede arbejdsmarkeder kendetegnet ved lønforhandlinger i de enkelte virksomheder, evt. med elementer af forhandlinger på industriniveau.

■ ■ ■

Note 1 Tak til Thomas Vinther, Jens Blom-Hansen, Lars Pico Geerdsen og Mads Meier Jæger for gennemlæsning og nyttige råd. Endvidere tak til Torben Iversen og Christopher Way for at stille datamaterialet til rådighed.

Note 2 Der også undertiden går under betegnelsen 'Varieties of Capitalism' litteraturen.

Fagforeninger på decentraliserede arbejdsmarkeder er ikke i stand til at presse lønkrav igenem, der er uforenelige med de enkelte virksomheders konkurrenceevne. Den enkelte virksomhed er underlagt konkurrence på markedet, og dets produkter er underlagt en høj efterspørgselspriselasticitet. Den enkelte virksomhed er pristager på markedet, hvilket skaber et skarpt trade-off mellem højere løn og beskæftigelse inden for hver lønforhandlingsenhed (Iversen 1999 : 23ff).

Iversen supplerer Calmfors og Driffill's analyse i tilfælde hvor arbejdsløsheden er lav. Alt andet lige gælder det, at det i sådanne tilfælde kan være fordelagtigt for fagforeningerne at bytte beskæftigelsesgevinster for højere løn, givet at deres medlemmer hurtigt kan finde arbejde igen. Hvis et tilstrækkeligt stort antal fagforeninger gør dette, opstår der et kollektivt aktør problem. Hvis mange decentraliserede forhandlingsenheder alle kræver højere løn bliver det umuligt at koordinere lønkravene indbyrdes for at sikre gennemsnitlige lønstigninger, der er forenelige med fuld beskæftigelse. Ifølge Iversen vil der derfor i decentraliserede forhandlingssystemer være tendens til at fagforeningerne har lønkrav, der umuliggør en vedvarende fuld beskæftigelse (Ibid.).

På de semicentraliserede arbejdsmarkeder, som fx Danmarks og en række lignende lande, foregår de fleste lønforhandlinger på industriplan eller inden for hver sektor på arbejdsmarkedet.

Fagforeninger, der fungerer på sektorniveau skal indregne mindre priselasticitet i lønforhandlinger, da en sektor ikke er udsat for en høj grad af konkurrence. En sektorfagforening, især hvis den fungerer på et beskyttet hjemmemarked, kan derfor kræve lønstigninger uden at det går udover arbejdsløsheden i dens egen sektor. Hvis sektorfagforeningen gør dette, vil den imidlertid eksternalisere omkostningerne ved lønstigninger til andre sektorer på arbejdsmarkedet. Hvis alle sektorer eksternaliserer omkostningerne ved høje lønkrav som følge af det kollektive aktør problem, vil det føre til vedvarende arbejdsløshed, iflg. Calmfors og Driffill's model (Calmfors & Driffill 1988 : 37ff; Iversen 1999. : 26ff).

Iversen kvalificerer denne analyse, idet han påpeger, at Calmfors og Driffill's logik kun gælder hvis den pengepolitiske myndighed følger en akkommoderende pengepolitik. Ved en akkommoderende pengepolitik ekspanderer

den pengepolitiske myndighed pengemængden i takt med lønstigningerne, og sektorfagforeningen, hvis den fungerer på et beskyttet hjemmemarked, kan da forvente, at afsætningen på dens sektormarkeder forbliver den samme, da det reale sektorpengeudbud forbliver uændret. Hvis det reale sektorpengeudbud forbliver uændret ved højere lønkrav, forbliver priselasticiteten, og dermed også afsætningen på sektorens varer og tjenesteydelser, uændret. I en sådan situation vil sektorfagforeningerne derfor ikke moderere deres lønkrav i lønforhandlinger, hvilket så kollektivt for alle sektorer på arbejdsmarkedet fører til højere inflation og arbejdsløshed på grund af det kollektive aktør problem.

Hvis den pengepolitiske myndighed derimod følger en ikke-akkommoderende pengepolitik, forhøjes priselasticiteten, da det reale pengeudbud i sektoren formindskes (Ibid.). Højere lønkrav vil da betyde mindre afsætning for sektorens varer og tjenesteydelser. I en sådan situation har den enkelte sektorfagforening en egeninteresse i at moderere sit lønkrav, da det ellers vil gå ud over beskæftigelsen i sektorfagforeningen. Tilsvarende vil arbejdsgivere have et større incitament til at stå imod militante lønkrav, for at forhindre nedgang i efterspørgsel og profit. Følgelig vil lønstigninger, inflation og arbejdsløshed på semicentraliserede arbejdsmarkeder være mindre, jo mere ikke-akkommoderende pengepolitikken er (Ibid. : 27; Soskice & Iversen 2000).

Det er på de semicentraliserede arbejdsmarkeder at euroens indførelse vil medføre den største ændring af fagforeningernes incitamenter i lønforhandlinger ifht. det tidligere ERM-samarbejde. Euroen medfører en "defacto decentralisering af løndannelsen" (Iversen 1999 : 82). Incitamentsstrukturen for hver lønforhandlingsenhed vil gå fra at være i en situation med et lille antal nationale forhandlingsenheder til en situation med et stort antal europæiske enheder ifht. den pengepolitiske myndighed (Soskice & Iversen 1998 : 112; Iversen & Soskice 1999 : 23f). Overgangen fra et fast-kursregime til en fælles mønt vil således medføre, at forskellen med hensyn til det pengepolitiske aspekt af lønforhandlinger vil blive udvisket mellem lande med semicentraliserede og decentraliserede arbejdsmarkeder. Hvor de nationale lønforhandlingsenheder på de semicentraliserede arbejdsmarkeder i ERM-samarbejdet havde en markant indflydelse på det nationale renteniveau vil de samme lønforhandlingsenheder under euroen have en marginal, og ikke mar-

kant indflydelse på det samlede renteniveau i Euroland. Årsagen er udvidelsen af det samlede pengeudbud, set i relation til hver lønforhandlingsenhed, som indførelsen af euroen medfører. I ERM-samarbejdet skulle hver enkelt fagforening eller forbund tage højde for det nationale udbud af penge, mens hver enkelt fagforening eller forbund under euroen skal tage højde for det samlede udbud af penge i hele Euro-området. Højere lønkrav fra fagforeninger eller fagforeningsforbund i de forskellige lande vil således ikke længere kunne påvirke det reale sektorpengeudbud i fagforeningernes egen sektor markant eller mærkbart i Euroland. Lønforhandlingsenhederne vil derfor ikke skulle indregne en højere pris-elasticitet ved deres egne højere lønkrav, som de ellers skulle på et semicentraliseret arbejdsmarked med en ikke-akkommoderende pengepolitik. Konsekvensen kan blive en større grad af eksternalisering af lønkrav på linie med situationen på de decentraliserede arbejdsmarkeder (Iversen 1999 : 82; Franzese & Hall 2000 : 193ff).

Euroen og den offentlige sektor

Selvom den offentlige sektor ikke afsætter sine tjenesteydelser på et marked, og således tilsyneladende er unddraget effekterne af det pengepolitiske regime, vil der være en institutionel og partipolitisk effekt af det pengepolitiske regime på den offentlige sektors ekspansionsmuligheder i lande med semicentraliserede arbejdsmarkeder. Der kan peges på tre disciplinerings effekter af en ikke-akkommoderende pengepolitik, som bliver lempet med euroens indførelse:

For det første ligger der en disciplinerings i, at i en situation med en ekspanderende offentlig sektor, der vil en ikke-akkommoderende pengepolitik neutralisere effekten af en ekspansiv finanspolitik med en øget arbejdsløshed til følge. Ligeledes kan regeringen ikke finansiere ekspansiv finanspolitik via en inflationsskat med en ikke-akkommoderende pengepolitik (Iversen 1999 : 179 n.12; Scharpf 1991 : 128ff).

Denne disciplinerings er lempet med euroens indførelse. Således vil den europæiske centralbank (ECB), i modsætning til nationale centralbanker, ikke kunne straffe ekspansiv finanspolitik i et bestemt land, eller straffe individuelle offentligsektor fagforeninger eller forbund for lønpres (Ibid.). ECB vil kun kunne adressere den økonomiske udvikling i det samlede Euroområde ved at hæve eller sænke renten som svar på prisudviklingen i hele området.

Ydermere vil finanspolitikken ikke længere skulle medvirke til en stabilisering af valutakursen, og vil derfor være i stand til at akkommodere en større offentlig ekspansion, end det der før var muligt (Iversen & Soskice 1999 : 25ff).

For det andet ligger der en institutionel disciplinering ved en ikke-akkommoderende pengepolitik i, at hvis den offentlige sektors ekspansion resulterer i højere skatter eller økonomisk recession, vil det ikke være populært i de private sektorer af arbejdsmarkedet. Da der stadig er en koordination mellem sektorer under semicentraliserede forhandlinger, vil der være et pres fra det øvrige arbejdsmarked for at moderere den offentlige sektors ekspansion og lønkrav (Swenson 1991 : 379ff; Iversen 1999 : 27, 134f).

Med euroens indførelse vil den institutionelle disciplinering lempes, da aktørerne på det øvrige arbejdsmarked får sværere ved at genkende og forudsige hvorvidt en ugunstig økonomisk udvikling skyldes ekspansion fra den nationale offentlige sektor, eller om det skyldes ekspansion fra offentlige sektorer i andre medlemslande. Hvis ECB fører en ikke-akkommoderende politik som et modsvar på en uhensigtsmæssig fiskal ekspansion i Euroområdet vil det være svært for de forskellige nationale offentlige sektorer at koordinere deres adfærd således, at en sådan rentestigning bliver afværget. Det skyldes det kollektivtveaktør problem, der opstår, i forsøget på at koordinere adfærden hos de forskellige nationale offentlige sektorer, der opererer under euroen, hvor hver især kan se en fordel i ekspansion, men kollektivt bliver straffet, når alle ekspanderer.

For det tredje er der en politisk disciplinering af en ikke-akkommoderende pengepolitik på den offentlige sektors ekspansionsmuligheder i lande med semicentraliserede arbejdsmarkeder, ved at det ovenstående beskrevne institutionelle og økonomiske pres ved offentlig ekspansion kan sænke genvalgschancerne for en regering, der derfor vil have et forøget incitament til at stå imod den offentlige sektors ekspansionspres, jf. Schlüter-regeringens politik i starten af 1980'erne (Iversen 1999 : 140f.).

Euroens indførelse mindsker den politiske disciplinering. De nationale regeringer vil lettere kunne akkommodere offentlig ekspansion, idet forbindelsen mellem ekspansiv finanspolitik og det nationale renteniveau er blevet kraftigt sløret. En given regering vil ikke blive

gjort ansvarlig i samme grad af vælgerne for de økonomiske balanceproblemer ved en ekspansiv national finanspolitik, som den blev under ERM-samarbejdet. I manglen på en bindende og forpligtende finanspolitik på EU-niveau vil de forskellige EU-regeringer derfor lettere kunne akkommodere en ekspansiv finanspolitik, da afskaffelsen af den nationale valuta har gjort truslen fra finansmarkederne om kapitalflugt næsten fraværende for de enkelte nationale regeringer.

Vækst- og stabilitetspagtens muligheder som afløser for de ovenstående økonomisk institutionelle disciplineringsmekanismer vil blive diskuteret i slutningen af artiklen.

Forskellen mellem lande med decentraliserede og semicentraliserede arbejdsmarkeder kan betegnes som en skelnen mellem hhv. liberale markedsøkonomier og organiserede markedsøkonomier. Forskellen er, at aktørerne på arbejdsmarkedet i organiserede markedsøkonomier besidder strategisk kapacitet (Iversen 1999 : 28, 74, 94). Med strategisk kapacitet menes, at aktørerne på arbejdsmarkedet, herunder både fagforeninger, arbejdsgivere, regeringen og den pengepolitiske myndighed, overvejer deres handlingers konsekvenser for andre aktører før de handler. Da aktørerne på arbejdsmarkedet i organiserede markedsøkonomier er relativt store ifht. det samlede arbejdsmarked, og deres handlinger dermed har en forudsigelig og genkendelig effekt på hele samfundsøkonomien og dermed også på andre aktører på arbejdsmarkedet, må deres samarbejde antage en form for gensidigt samspil for at maksimere aktørernes gensidige velfærd (Ibid.). I de liberale markedsøkonomier er aktørerne så små ifht. det samlede arbejdsmarked, at deres indbyrdes adfærd er umulig at koordinere.

Faktorerne bag den offentlige sektors ekspansion i organiserede og liberale markedsøkonomier

På baggrund af den ovenstående diskussion vil en regressionsanalyse påvise forskelle i faktorerne bag den offentlige sektors ekspansion, henholdsvis hvor aktørerne har og mangler strategisk kapacitet på arbejdsmarkedet. Set i forhold til euro-samarbejdet er det væsentligt at belyse, hvilken effekt pengepolitikken vil have på den offentlige sektors ekspansionsmuligheder. Som argumenteret for ovenstående er den vigtigste effekt af tabet af strategisk kapacitet ved indførelsen af euroen, at de offentlige sektorer ikke længere vil kunne blive

disciplineret af en ikke-akkommoderende pengepolitik. Sandsynlige ændringer af de rammer, der bestemmer ekspansionsmulighederne for den offentlige sektor i fx Danmark, hvis landet tilslutter sig euroen, vil derfor kunne uddrages, ved at sammenligne lande som Danmark med lande, hvor aktørerne på arbejdsmarkedet ikke tager hensyn til det pengepolitiske regime i deres strategiske overvejelser.

De organiserede markedsøkonomier, der er udvalgt til at undersøge den offentlige sektors ekspansion med forskellige grader af centralisering af lønforhandlinger er Østrig, Danmark, Finland, Tyskland, Holland, Norge, Sverige, og Schweiz i perioden fra 1973 til 1989. De liberale markedsøkonomier der er udvalgt til at påvise offentlig sektor ekspansion ved decentraliserede lønforhandlinger er USA, Storbritannien, Canada, Frankrig og Italien i samme periode (jf. Iversen 1999 : 84f).

Regressionsanalyse

Regressionsanalysen er en OLS tidsserie tværsektorsanalyse (panel analyse) med panelrobuste standardfejl (jf. Beck og Katz 1995). Den afhængige variabel er et prisindeks for det offentlige forbrug i de otte organiserede markedsøkonomier og i de fem liberale markedsøkonomier. Prisindekset viser den procentvise stigning i det offentlige forbrug i årene fra 1973 til 1989. De uafhængige variable afspejler de politiske og økonomiske faktorer, der forventes at have sammenhæng med den offentlige sektors ekspansion i de to landegrupper. Den afhængige variabel er sammen med de uafhængige variable blevet delt op i tre fireårige tidsserier i perioden fra 1973 til 1989, og en femårig periode fra 1973 til 1977. De uafhængige variable er følgende:

CBU

Er et sammensat indeks af tre kendte mål for centralbankens uafhængighed. Indekset måler det pengepolitiske regime, dvs. hvor akkommoderende eller ikke-akkommoderende pengepolitikken er. Indekset varierer mellem 0 og 1, hvor en højere værdi betegner en mere uafhængig centralbank. En uafhængig centralbank vil have som målsætning at sikre prisstabilitet, og derved føre en ikke-akkommoderende pengepolitik. Dette er også ECB's formelle formål. Kilderne er Cukierman (1992), Bade & Parkin (1982) og Grilli, Masciandaro & Tabellini (1991).

LMCBU: Det samme indeks for de liberale markedsøkonomier.

Offentlig: Angiver andelen af personer, der er medlem af en offentligsektor fagforening i for-

hold til den samlede civile beskæftigelse i et givet land. Variablen måler den offentlige sektors styrkeposition på arbejdsmarkedet. Kilden er Garret & Way (2000) og Visser (1991).

LMOffentlig: Det samme indeks for de liberale markedsøkonomier

Eksport: Viser den procentvise årlige vækst i det pågældende lands vigtigste eksportmarkeder. Ifølge Cameron (1978) er den stigende internationalisering af de vesteuropæiske økonomier en kilde til de offentlige sektors vækst. Kilden er OECD, International Financial Statistics Yearbook (forskellige år).

LMEksport: Det samme indeks for de liberale markedsøkonomier.

VH: Et indeks over et partipolitisk venstre-højre "tyngdepunkt" for de enkelte lande. Indekset består af partiernes selvplacering på en venstre-højre skala. Derefter er det vægtet efter andelen af stemmer, mandater og regeringsindflydelse. Indekset kan variere fra 1 (ekstremt til venstre) til 4 (ekstremt til højre). Kilden er Cusack (1997).

LMVH: Det samme indeks for de liberale markedsøkonomier.

Arbejdsløshed: Viser den årlige standardiserede arbejdsløshedsprocent. Kilden er OECD Economic Outlook (forskellige år).

Resultater:

Tabel 1 viser resultatet af regressionsanalysen for de tretten organiserede og liberale markedsøkonomier i fire perioder mellem 1973 og 1989

Regressionsanalysen viser, at CBU, LMVCBU, Offentlig, LMOffentlig, Eksport, Arbejdsløshed samt LMVH er signifikante forklaringsfaktorer for den offentlige sektors ekspansion i de undersøgte lande.

Den kvantitative analyse viser, at pengepolitikken kan forklare den offentlige sektors ekspansion i organiserede markedsøkonomier. En ikke-akkomoderende pengepolitik er således forbundet med mindre ekspansion af den offentlige sektor i organiserede markedsøkonomier, hvilket den negative og stærkt signifikante koefficient ved CBU indikerer. Årsagen er den strategiske kapacitet blandt aktørerne på arbejdsmarkedet i organiserede markedsøkonomier, hvor aktørerne kan istemme et institutionelt pres for at inddæmme den offentlige sektors ekspansion via de institutionelle disciplinerings effekter af en ikke-akkomoderende pengepolitik, jf. ovenstående.

■ ■ ■

Note 3 Når CBU tages ud, bliver LMVCBU insignifikant.

Table 1.
Sammenhængen mellem offentlig ekspansion og forklaringsfaktorer for organiserede og liberale markedsøkonomier

CBU	-0,81*** (0,16)
LMVCBU	0,55* (0,29)
Offentlig	-2,41*** (0,57)
LMOffentlig	4,01*** (1,35)
Eksport	0,017* (0,01)
LMeksport	0,007 (0,02)
Arbejdsløshed	-0,05*** (0,01)
VH	-0,044 (0,08)
LMVH	-0,18** (0,078)
Justeret R-kvadrat	0,72
N	52

Note. Tallene i parentes er panelkorrigerede standard fejl.

**Signifikant ved $p < 0,05$

***Signifikant ved $p < 0,01$

Pengepolitikken har derimod ikke den samme effekt på den offentlige sektors ekspansion i liberale markedsøkonomier, hvor aktørerne mangler strategisk kapacitet, hvilket bliver indikeret ved LMVCBU positive koefficient, når der kontrolleres for CBU.³ Den offentlige sektors styrkeposition på arbejdsmarkedet, målt via andelen på arbejdsmarkedet, der er medlem af en offentlig sektor fagforening, viser også en forskel på organiserede og liberale markedsøkonomier. I organiserede markedsøkonomier er der en negativ sammenhæng mellem den offentlige sektors organisatoriske styrke på arbejdsmarkedet og den offentlige sektors ekspansion, når der kontrolleres for de andre faktorer, der påvirker den offentlige sektors ekspansion. Den strategiske kapacitet hos aktørerne på arbejdsmarkedet i organiserede markedsøkonomier formår således også at inddæmme en velorganiseret del af arbejdsmarkedet, der har interesse i at sikre offentlig sektor ekspansion. Den negative sammenhæng bliver imidlertid mere end opvejet i liberale markedsøkonomier. Det er manglen på strategisk kapacitet i liberale markedsøkonomier, der gør det svært for de øvrige aktører på arbejdsmarkedet at inddæmme ekspansionstrangen hos den organiserede del af den offentlige sektor. Analysen peger således på, at den offentlige sektors ekspansion i liberale markedsøkonomier i høj grad kan tilskrives velorganiserede sektorinteresser.

Blandt de øvrige faktorer, der påvirker den offentlige sektors ekspansion, er der en sam-

menhæng med væksten på de vigtigste eksportmarkeder, i både organiserede og liberale markedsøkonomier, hvilket underbygger Camerons (1978) forklaring. Ligeledes ser stigende arbejdsløshed ser ud at have en dæmpende effekt på den offentlige sektors ekspansion.

Partipolitiske faktorer ser ud til at have en forskellig indvirkning i organiserede og liberale markedsøkonomier. Der er ikke nogen partipolitisk effekt på den offentlige sektors ekspansion i organiserede markedsøkonomier. Det skyldes sammenhængen med pengepolitikken i disse lande. Analysen indikerer, at den partipolitiske indflydelse på mulighederne for offentlig sektor ekspansion går gennem kontrollen med pengepolitikken. Et eksempel herpå er Schlüter-regeringens fastkurspolitik i starten af 1980'erne, der blev akkompagneret af en kraftig opbremsning af den offentlige sektors vækst. I liberale markedsøkonomier har partipolitiske faktorer derimod en selvstændig forklaringskraft, når pengepolitikken ikke har betydning for den offentlige sektors ekspansion. Analysen viser, at højredrejede regeringer er forbundet med en inddæmning af den offentlige sektors vækst, mens venstredrejede regeringer er forbundet med en ekspansion af den offentlige sektor i liberale markedsøkonomier.

Analysen har anskueliggjort, at der er afgørende forskelle mellem lande, hvor fagforeninger eller forbund kan koordinere deres adfærd i forhold til pengepolitiske signaler og lande hvor fagforeninger eller forbund er så fragmenterede, at de ikke kan koordinere deres adfærd i forhold til pengepolitiske signaler. Med euroens indførelse bliver det pengepolitiske aspekt af fagforeningers og forbunds adfærd mellem organiserede og liberale markedsøkonomier udvisket. Fagforeninger eller forbund i de organiserede markedsøkonomier, som fx Danmark, hvis landet tilslutter sig euroen, kan således komme til at udvise en adfærd svarende til adfærd i de liberale markedsøkonomier. Den kvantitative analyse peger på, at bl.a. (parti)politik kan komme til at spille en vigtigere rolle for den offentlige sektors vækst, når pengepolitikken ikke påvirker den offentlige sektors ekspansion. Dette åbner op for muligheden for en øget politisk polarisering af den økonomiske politik i euroområdet. Vækst- og stabilitetspagten som ramme for bl.a. at inddæmme de offentlige sektors ekspansion kan blive genstand for denne øgede politiske polarisering.

Et scenario for vækst- og stabilitetspagten og den offentlige sektor

Vækst- og stabilitetspagtens oprettelse var intenderet til at imødegå nogle af de mekanismer, der tillader øget mulighed for fiskal ekspansion, der er beskrevet i denne artikel. Imidlertid har pagten vist sig uden af stand at sikre en effektiv disciplinering af de offentlige sektors ekspansion i medlemslandene, som bl.a. den seneste revision af pagtens vedtægter indikerer. De afgørende svagheder ved vækst- og stabilitetspagten er for det første terminologiske tvetydigheder vedrørende de centrale begreber om fiskal balance og langsigtet konjunkturcyklus (Dafflon & Rossi 1999 : 75f). For det andet, og vigtigere har det vist sig, er det op til landene selv, via afstemninger, at bestemme, hvornår et land skal idømmes sanktioner for brud på pagtens vedtægter. Dette giver mulighed for koalitionsdannelser, politisk pres og politiske studehandlinger for at omgå de formelle vedtægter (Ibid. : 76). Samlet set medfører det, at de hovedsagelig politiske mekanismer i vækst- og stabilitetspagten ikke er så stærke som de tidligere markedsbaserede og institutionelle kræfter i ERM-samarbejdet mht. at inddæmme den offentlige sektors ekspansionsstrang, som beskrevet i afsnit 2.

Effekterne af euroens decentraliseringseffekt mht. mulighederne for offentlig ekspansion vil formentlig føre til yderligere revisioner af pagtens vedtægter. En genforhandling af pagten kan således også tage højde for den mistede evne for aktørerne på de private arbejdsmarkeder til at udvise lønmoderation. Da faren for kapitalflugt er blevet væsentlig mindre med euroen, kan fiskal aktivisme blive et led i en byttehandel med fagforeninger, der sikrer lønmoderation på de private arbejdsmarkeder. En byttehandel, der vil skulle forhandles på EU-niveau. Et sådan genforhandling vil være et muligt kompromis mellem medlemslande, der har divergerende interesser i euro-samarbejdet (Iversen & Soskice 1999; Soskice & Iversen 1998). Muligvis skal den voksende interesse for sociale pagter i flere medlemslande ses som en konsekvens af behovet for at genoprette koordinationsmekanismer på arbejdsmarkedet, der er blevet tabt med euroens indførelse (Ibid. : 122; Hancké & Rhodes 2005).

Sociale pagter kan ses som en form for decentralisering af arbejdsmarkedet, hvor tendensen de sidste 20 år har været mod større decentralisering. Andre konsekvenser af euro-samarbejdet kan blive, at forhandlingsrelationerne mellem regeringer, arbejdstagere og arbejdsge-

vere vil ændre sig i fremtiden. For eksempel kan regeringens forhandlingsposition over for fagforeningerne i den offentlige sektor blive styrket i organiserede markedsøkonomier, for at imødegå opblødningen af de hidtidige institutionelle begrænsninger på aktørerne i den offentlige sektor. I mange af de nuværende liberale markedsøkonomier er der således ofte tale om statslige unilateralt fastsatte lønrammer og forhandlingsvilkår for den offentlige sektor i modsætning til kollektive forhandlinger i den private sektor (OECD 1994; Cullen 1987 : 317). På den måde kan det kollektive aftalesystem i den offentlige sektor i Danmark komme under pres, hvis Danmark tilslutter sig euro-samarbejdet.

5. Konklusion

Artiklen har vist, hvordan euroens decentraliseringseffekt på arbejdsmarkedet vil slå i hvert fald noget af grundlaget væk for den hidtidige økonomiske politik i EU's medlemslande mht. den offentlige sektor. Dette vil få betydning i organiserede markedsøkonomier, potentielt også i Danmark. Euroen har denne effekt, fordi den skaber et kollektivt aktør problem på både det private og offentlige arbejdsmarked, der lemper den økonomiske/monetære og institutionelle inddæmning af den offentlige sektors ekspansionsmuligheder.

Disse mekanismer tilsiger, at ændringerne på Eurolandene arbejdsmarkeder vil lægge et stort pres på vækst- og stabilitetspagten. En genforhandling af pagten kan således tage højde for den mistede evne for aktørerne på arbejdsmarkedet til at udvise lønmoderation. Da faren for kapitalflugt er blevet væsentlig mindre med euroen, kan fiskal aktivisme blive et led i en byttehandel med fagforeninger, der sikrer lønmoderation hos fagforeningerne på medlemslandenes arbejdsmarkeder. Fremkomsten af sociale pagter i flere medlemslande kan ses som et resultat af de ændrede politiskøkonomiske spilleregler, der er fulgt med euro-samarbejdet.



Referencer

- Bade, Robin & Michael Parkin. 1982. "Central Bank Laws and Inflation - A Comparative Analysis." Mimeo. University of Western Ontario.
- Beck, Nathaniel & Jonathan N. Katz. 1995. "What to do (and not to do) with time-series cross-sectional data", *American Political Science Review*, vol. 89, 3, pp. 634-647.
- Calmfors, Lars & John Driffil. 1988. "Centralization of Wage bargaining". *Economic Policy*, 6. pp. 14-61.
- Cameron, David. 1978. "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis". *American Political Science Review* 72, 4, pp. 1243-61.

Cukierman, Alex. 1992. *Central bank strategy, credibility, and independence*. MIT Press. Cambridge.

Cullen, Donald E. 1987. "United States" i John P. Windmuller (red.). *Collective Bargaining in Industrialised Market Economies: A Reappraisal*. International Labour Office. Geneva.

Cusack, Thomas R. 1997. "Partisan Politics and Public Finance: Changes in Public Spending in the Industrialized Democracies, 1955-1989". *Public Choice* 91, pp.375-395.

Dafflon, Bernard & Sergio Rossi. 1999. "Public accounting fudges towards EMU: A first empirical survey and some public choice considerations". *Public Choice*, 101, pp. 59-84.

Franzese, Robert J. & Peter A. Hall. 2000. "Institutional Dimensions of Coordinating Wage Bargaining and Monetary Policy", i Torben Iversen, Jonas Pontusson & David Soskice (red.). *Unions, Employers, and Central Banks. - Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies*. Cambridge University Press. Cambridge.

Garrett, Geoffrey & Christopher Way. 2000. "Public-Sector Unions, Corporatism and Wage Determination", i Torben Iversen, Jonas Pontusson & David Soskice (red.). *Unions, Employers, and Central Banks - Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies*. Cambridge University Press. Cambridge.

Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro & Guido Tanbellini. 1991. "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries". *Economic Policy* 13, pp. 342-392.

Hancké, Bob & Martin Rhodes. 2005. "EMU and Labor Market Institutions in Europe: The Rise and Fall of National Social Pacts". *Work and Occupations*, vol. 32, 2, pp.196-228.

Iversen, Torben. 1999. *Contested Economic Institutions. - The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*. Cambridge University Press. Cambridge.

Iversen, Torben & David Soskice. 1999. *Monetary Integration, Partisanship, and Macroeconomic Policy*. Paper prepared for presentation at the 95th American Political Association Meeting at the Atlanta Hilton and the Marriott Marguis, September 2-5. 1999.

IMF. forskellige år. *International Financial Statistics Yearbook*.

OECD. forskellige år. *OECD Economic Outlook*. Paris.

OECD. forskellige år. *Economic Outlook forskellige år*. Paris.

OECD. 1994. *PUMA: Occasional Papers Series nr. 2. Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries*. Paris.

Scharpft, Fritz W. 1991. *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Cornell University Press. Ithaca.

Soskice, David & Torben Iversen. 1998. "Multiple Wagebargaining Systems in the Single European Currency Area". *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, 3, pp. 110-124.

Soskice, David & Torben Iversen. 2000. "The Non-Neutrality of Monetary Policy with Large Price or Wage Setters". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, 1, pp. 265-84.

Soskice, David. 1999. *The Political Economy of EMU*. DP FS 1 99-303. Wissenschaftszentrum Berlin.

Swenson, Peter. 1991. "Labour and the Limits of the Welfare State". *Comparative Politics*, 23, 4. pp. 379-99.

Visser, Jelle. 1991. "Trends in Trade Unions Membership". *OECD Employment Outlook*. Paris.

Neokonomi - Bush's indenrigsøkonomiske politik

Bush-regeringen har en sammenhængende indenrigsøkonomisk vision, der er blevet overset i Europa. Visionen, der er en variant af nyliberalisme, går under betegnelsen Neoeconomy. Den har som grundprincip at fremme ejerskab, medens balancerede offentlige budgetter er mindre vigtige.



■ Anders Lundkvist

cand.scient.pol., ekstern lektor i politisk økonomi ved Aalborg Universitet

■ ■ ■

Artiklen er baseret på et kapitel i min bog 'Bush, Neokonomien og Dollaren. En bog om USA's politiske økonomi', der udkommer på forlaget Frydenlund, sommeren 2006.

Note 1 Martin S. Feldstein, økonomi-professor fra Harvard, anses for at være Neokonomiens væsentligste teoretiker; han har en fortid som rådgiver for Reagan. Hans elever, Lawrence B. Lindsey og R. Glenn Hubbard, blev hhv. den centrale økonomiske rådgiver for Bush og formand for Council of Economic Advisers i Bush's første præsidentperiode; finansministeren, Paul O'Neill, var stort set uden indflydelse. Efter to år blev dette hold udskiftet. John W. Snow, en overbevist Neokon, blev finansminister, og Stephen Friedman fra Goldman Sachs overtog Lindsay's job (Altman, 2004).

"President Bush is a reckless economist, leading a reckless crew of subordinates. Spending on a hopeless imperialist caper in Iraq, plus Bush's giving away to the rich much of America's tax base, will eventually depreciate the American dollar." Paul A. Samuelson, 26/12 2005, interview i den kinesiske People's Daily Online (http://english.people.com.cn/200512/26/eng20051226_230852.html)

Bush-regeringen har en sammenhængende indenrigsøkonomisk vision, som den ihærdigt har arbejdet for at realisere fra Dag 1, dvs. siden januar 2001 da administrationen trådte til.

Reagans økonomiske politik kaldtes 'Reaganomics', Clintons 'Clintonomics' og Daniel Altman har døbt Bush's politik 'Neoeconomy' i en bog af samme navn. Smart navn, der udnytter at 'con' indgår i både 'neoc-conservative' og 'economy', så det bliver nok hængende.

Det kan diskuteres hvor dyb den indre sammenhæng mellem denne Neokonomi og så neokonservativ udenrigspolitik er, fx synes der ikke at være overlapning mellem talsmændene for de to politikker.¹ Men i det mindste har vi Bush og – som vi skal se – prioriteringen af militæret som fællesnævner.

Neokonomi diskuteres meget i USA, men er stort set blevet overset i udlandet, hvor man nok har noteret sig Bush's skattelettelser for de rige og hans forsøg på at privatisere Social Security, men ikke har set det store mønster.

Det mønster vil jeg forsøge at analysere. På den baggrund vil jeg diskutere, i hvilken udstrækning neokonservatismen adskiller sig fra nyliberalismen.

Visionen

Nøglebegrebet er Ejerskabssamfundet (Ownership Society):

"...if you own something, you have a vital stake in the future of our country. The more ownership there is in America, the more vitality there is in America, and the more people

have a vital stake in the future of this country." Præsident George W. Bush, 17. Juni, 2004 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/08/20040809-9.html>).

Som fremhævet af Cato Institutet – en neokonservativ tænketank – giver eje kontrol. Først når individet ejer noget, har det den reelle mulighed for selv at bestemme og vælge frit:

"An ownership society values responsibility, liberty, and property. Individuals are empowered by freeing them from dependence on government handouts and making them owners instead, in control of their own lives and destinies. In the ownership society, patients control their own health care, parents control their own children's education, and workers control their retirement savings." (http://www.cato.org/special/ownership_society/)

Dette er den principielle, rettighedsbaserede begrundelse.

Jo mere privatejendom (det er ikke fællesjendom, vi snakker om), jo mere frigøres vi fra staten og bliver selvstændige, ansvarlige mennesker. Dette er naturligvis klassisk liberal politik. Det er i modstrid med klassisk konservatisme, der er mere statsvenlig, men opfattelsen adopteres altså af neokonservatismen.

Det særegne ved Ejerskabssamfundet ligger imidlertid i den konsekvente måde, hvorpå normen om eje som et gode appliceres økonomisk. Som vi vil se vil Neokonomien sænke skatterne generelt, men især for kapitalindkomster. Tidligere har man ofte beskattet netop kapitalindkomster, fordi de qua arbejdsfrie har været betragtet som lidt suspekter, men når eje som sådan er et gode, bør det fritages for skat, og derefter er der kun arbejdet til at bære skattebyrden.

Hertil kommer den utilitaristiske begrundelse. Når den økonomiske politik gør ejerskab tillokkende, vil vi få en dynamisk økonomi med høj vækst.

Politikken

Bush-administrationen har først og fremmest søgt at virkeliggøre dette Ejerskabssamfund gennem skattepolitikken, hvor man har sat ind på fire fronter (Altman, 2005; Krugman, 2004; og Pollin, 2005).

1) Skattefrie opsparingskonti

Den første store skattereform fra juni 2001 ('The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act') søgte at fremme kapitaldannelsen ved at øge de beløb, der skattefrit kunne opspares til bl.a. uddannelse og arbejds-markedspension (den såkaldte 401 (k) ordning).

2) Afvikling eller nedsættelse af skat på kapitalindtægter

- i Det Hvide Hus' egen præsentation af Ejerskabssamfundet lægges der naturligt nok vægt på værdien af at eje sit eget hus. Før Bush var der et loft over, hvor meget man kunne trække fra på selvangivelsen af renter på realkreditlån; det loft blev nu gradvist afviklet, hvilket var til fordel for ejere af de dyre huse,

- afskaffelse af arveafgift (af Bush-tilhængere kaldet 'døds-skat'); i forvejen var det kun de allerstørste formuer, der blev beskattet på denne måde, så en afskaffelse ville kun gavne de meget rige. Dette forslag indgik i loven fra 2001 og er en logisk konsekvens af ønsket om at beskytte opsparing/ejerskab/kapital,

- efter 9/11 2001 blev der vedtaget en hjælpepakke til New York. Det blev ikke til så meget, men det interessante er at regeringen ved samme lejlighed fik reduceret skatten på selskabernes profit med \$114 milliarder (arbejdsløse fik \$14mia), jf. Pollin, 2005, s. 98. Samtidig søgte man at få sænket skatten på kapitalgevinster, med det lykkedes ikke ved denne lejlighed,

- forslag i begyndelsen af 2003 om at afskaffe skat på dividender (dividender af aktier udgør 12% af kapitalindkomsterne); forslaget var kombineret med lettelser for mindrebemidlede, men nettoeffekten ville blive en gevinst for de 'fattigste' 60% på \$131 hver, mens det heldige medlem af gruppen af de 10% rigeste ville få \$5.578 (Pollin, 2005, s. 100). Det afviste Kongressen, men i stedet blev det vedtaget at sænke skatten betydeligt ikke blot på dividender, men også på kapitalgevinster.

3) Delvis privatisering af Social Security
Social Security er den offentlige pension i USA; systemet suppleres af rent private og individuelle pensionsordninger og af overenskomstaftalte systemer.

Social Security fungerer i grundtræk på den måde at lønarbejderne årligt indbetaler 6,2% af deres løn, mens virksomhederne indbetaler et tilsvarende beløb. Pengene finansierer de årlige pensionsudbetalinger, og hvis der er overskud – og det er der – placeres pengene i en fond. Fonden administreres af Finansministeriet, men er i princippet båndlagt til formålet (pensionsudbetalinger); staten kan låne fra fonden ved at sælge statsobligationer til den, men ikke tage fra den. Indbetalingerne er tvungne skatter, der går til aktuelle pensionister, dvs. der er tale om en indkomstoverførsel mellem generationerne, som den danske folkepension.

Allerede under valgkampen i år 2000 kritiserede Bush systemet og foreslog en delvis privatisering og individualisering, men det var først efter sit genvalg at han virkelig satte sagen på sin politiske dagsorden; grundet Bush's stigende politiske problemer i efteråret 2005 (Irak og Katrina), synes reformen dog død i denne omgang.

Regeringen hævder at Social Security er dødsdømt, fordi systemet ikke kan finansiere pensioner til fremtidens store ældreårsgange ('baby boomers'). Denne kritik synes fejlagtig. De årlige indbetalinger vil kun overstige udbetalingerne få år endnu, men derefter kan den akkumulerede fond – fra mange års overskud – finansiere pensionsudbetalingerne frem til 2052, ifølge Kongressens Budgetkontor. Heroverfor hævder reformtilhængere, at fondens aktiver ret beset er fiktive, blot papir, men dette kan kritiseres for at være en selvopfyldende profeti for så vidt som regeringen kan beskyldes for at gøre fonden fiktiv ved at bruge den til andre formål, såsom skattenedsættelser og militærudgifter.²

Regeringen ønsker at den enkelte amerikaner skal eje og dermed opnå personlig kontrol med sin pension. Derfor har den foreslået, at lønmodtagere i stedet for at betale til Social Security kan oprette individuelle, skattebegunstigede opsparingskonti, så man i stedet for at betale til dem, der i dag er gamle, betaler til sig selv som gammel. Disse konti skulle ikke investeres i statsobligationer, altså hjælpe med til at finansiere offentlige udgifter, men i aktier og obligationer; trillioner af dollars vil

dermed blive stillet til rådighed for finanskapitalen, så det kan ikke undre at Wall Street var begejstret.

4) Skattenedsættelser

Den store reformpakke fra juni 2001 indeholdt betydelige generelle skattenedsættelser.

Lavere skat, dermed mindre offentlig sektor, er naturligvis traditionel liberal politik. Det særlige i Bush's reform lå i at skattelettelserne først og fremmest kom de rige til gode.

For det første blev den skat, som er vigtigst for langt de fleste almindelige mennesker, nemlig lønskatten ('payroll tax'), ikke sænket.

For det andet blev satserne for indkomstskatten nok sænket mest for de fattige – og derfor hævdede regeringen at loven var til fordel for dem – men ser man på den absolutte størrelse af sparede skattekrone er billedet noget anderledes. For de mindste indkomster faldt skattesatsen fra 15 til 10%, hvilket typisk gav en besparelse på \$300; for de større indkomster sænkedes raten med 3%, hvilket gav \$989 for en indkomst på \$50.000, og \$5.489 hvis indkomsten var \$200.000; for de meget rige (\$500.000) sænkedes raten med 4,6%, svarende til en besparelse på \$17.731. Der er altså tale om en massiv omfordeling fra fattige til rige. Robert Pollin (2005, s. 95) refererer en undersøgelse, der tilsvarende beregner at de fattigste 20% umiddelbart (i 2001) ville få 2,5% af skattelettelsen, mens de rigeste 20% vil få 42,2%; på længere sigt vil de fattigste få 0,2% af lettelserne, de rigeste 84,1% (heraf 52,2% til den rigeste ene procent); effekten af at afskaffe arveafgiften er indregnet.

Det er klart at fremme af opsparing og reduktion af skatten på kapitalindkomster direkte fremmer Ejerskabssamfundet. De generelle skattelettelser vil have samme effekt, fordi de

■■■
Note 2 Det er blevet beregnet at Bush's privatiseringsforslag vil øge underskuddet i Social Security med \$1,4 trillioner i perioden 2019-28, Pollin, 2005, s. 211. – Gode kilder til Social Security er http://en.wikipedia.org/wiki/Social_Security_%28United_States%29, (politisk neutral), http://www.taemag.com/issues/articleID.18420/article_detail.asp (tilhænger af reformen, der udtrykkeligt knyttes sammen med ønsket om et Ejerskabssamfund), og <http://www.cepr.net/> (kritisk, - generelt en glimrende hjemmeside om USA's indenrigsøkonomi).

gavner de rige, som netop er dem der opsparer.³

Økonomisk filosofi

Økonomi har som bekendt to sider, efterspørgsel og udbud, bag hvilke der ligger henholdsvis nytte og produktion. De to sider inkarnerer to sæt af interesser, som dels kan være i modstrid med hinanden, dels i overensstemmelse med hinanden.

Tag markedet for kredit, hvor prisen er renten. Udbydere er opsparerne, efterspørgerne især investorerne. Finanskapitalen ønsker en høj rente, selskaberne en lav, men de har en fælles interesse i at renten er på et sådant niveau at kapitalismen ikke destabiliseres, for økonomisk krise, endsige sammenbrud, er til skade for begge typer kapitalejere.

Økonomi er kort sagt interesser, modsatte interesser og fællesinteresser.

På makroplan er efterspørgselsøkonomi først og fremmest knyttet til Keynes, der – i en lavkonjunktur – fremstiller lønarbejdernes umiddelbare interesse i højere løn som samfundets interesse; teorien harmonerer derfor både praktisk og ideologisk med lønarbejdernes interesser.

■ ■ ■

Note 3 Men faktisk faldt de amerikanske husholdningers opsparing til nul. Hvorfor falder opsparingen, når skatterformerne skulle fremme den? Fordi prisernes himmelflugt på ejendomsmarkedet – af de fleste betegnet som en spekulationsboble – har gjort det muligt at optage store lån i de dyre huse, og lån modregnes opsparing, når nettoopsparingen skal bestemmes.

Note 4 Historisk støttede Keynesianismen først – i 1970'erne – på modstand fra Monetarismen. Set i bakspejlet var/er dette en detailuighed. Den virkelige modsætning er til den udbudsøkonomiske teori, der først senere opstod. – Sjovt nok vendes den politiske affinitet på hovedet, hvis vi vender os fra makroøkonomisk teori til økonomisk grundteori ('værditeori'), for her er udbuds- og dermed produktions synspunktet knyttet til en venstreorienteret politik (Marx's arbejdsværdilære, Sraffa's focus på produktionsvilkårene), mens efterspørgsels- og dermed nyttesynspunktet (marginalnytteteorien) ligger længere til højre.

Note 5 Stiglitz, 2003, s. 330, gør opmærksom på et andet aspekt ved Bush's udbudsøkonomi: Skattelettelse giver et stort budgetunderskud; derfor må staten ud at låne (sælg statsobligationer), og denne øgede efterspørgsel efter kredit vil presse renten op, til skade for erhvervslivet. Dette er standard økonomi, men hvis man er udbudsøkonom siger man at skattelettelsen også vil stimulere opsparing og dermed udbudet af kredit, hvilket vil neutralisere rentestigningen. Sidstnævnte mekanisme har imidlertid ikke fungeret. Normalt falder den lange rente (og det er den, der påvirkes af statslån) nogenlunde parallelt med den korte, men da Fed i 2001 og 02 sænkede den korte rente fra 6,4% til 1,25%, faldt den lange rente kun marginalt (fra 8,9% til 7,5%), jf. Pollin, 2005, ss. 91 og 110.

Udbudsøkonomerne siger derimod at politikken skal tage vare på virksomhederne ved at reducere deres omkostninger til løn, skat og miljø; det heraf følgende større overskud giver incitament til at producere mere, hvorved der kommer gang i den økonomiske vækst. Efterspørgselsiden skal nok følge med.

Samtidig benægtes den modsætning mellem mikro og makro, mellem virksomhedens synsvinkel og samfundets synsvinkel, som Keynes hævdede (den atomistiske fejlslutning).⁴

Udbudsøkonomien fremstiller altså virksomhedernes umiddelbare interesser som samfundets interesser; teorien harmonerer derfor både praktisk og ideologisk med virksomhedernes synspunkter. 'Hvad der er godt for General Motors, er godt for USA', som det kort er blevet udtrykt. Tendensen i de sidste 25 år været, at udbydernes/producenternes/virksomhedernes interesser har sejret og derfor har kunnet præsentere sig som identisk med den almene interesse.

Og så til den forhåndenværende sag: Den økonomiske filosofi i Neokonomi.

Bush's økonomiske politik er klart udbudsøkonomisk orienteret.

Der satses på at fremme opsparingen, som forventes automatisk at blive investeret; og lettelse af indkomstskatten for de rige og af skatten på kapitalindtægter (også de rige) tilgodeser økonomiens kaptajner, altså dem der har mulighed for at sætte gang i investeringer og produktion, snarere end vandbærerne (forbrugerne).

Dette er typisk udbudsøkonomi. Forventningen er at økonomien vitaliseres og BNP vokser robust. Denne fremgang vil så – siger filosofien – 'trickle down', dvs. komme almindelige mennesker til gavn. Vi ser senere på om disse forventninger er blevet indfriet.⁵

Imidlertid kan man spørge om der ikke også er et betydeligt element af efterspørgselsøkonomi i administrationens politik?

Anden halvdel af 90'erne havde oplevet en solid økonomisk fremgang, en decideret højkonjunktur. Noget var reelt, således en stigning i produktiviteten, en beskeden fremgang i reallønnen og et fald i arbejdsløsheden; andet var en spekulativ boble, især indenfor telekommunikation, muliggjort af Clinton's deregulering af finanssektoren. Allerede i foråret 2000 var det IT-tunge NASDAQ index begyndt

at falde, men den egentlige recession satte først ind efter Bush's tiltræden i januar 2001. Den økonomiske nedtur var altså Clinton's morgengave til Bush, og spørgsmålet var nu hvordan den nye administration ville tackle dette problem.

Umiddelbart vil man sige at medicinen var klassisk Keynesiansk efterspørgselsstimulering. Skatterne blev jo sat ned i juni 2001, og efter terrorangrebet i september samme år øgedes de offentlige udgifter til militær og indre sikkerhed betydeligt ('Krigskeynesianisme'). Traditionelt kommer en Keynesiansk finanspolitik i to varianter. Liberale kritikere af den offentlige sektor vil foretrække skattenedsættelser, mens socialdemokrater/venstreorienterede snarere vil øge de offentlige udgifter, dermed den offentlige sektor. Teknisk set er det sidste det mest effektive, fordi de udpumpede beløb er umiddelbar købekraft, hvorimod kun en del af de sparede skatte kroner går til forbrug (andet opsøres). Bush anvendte altså begge metoder, men de øgede offentlige udgifter gik ikke til sociale udgifter, tværtimod blev der her skåret ned (nærmere herom nedenfor).

En krise forværrer i sig selv det offentlige budget, fordi skatteprovenuet falder og de sociale udgifter stiger, men Bush's finanspolitik – lavere skattesatser, øgede militærudgifter – forværrede situationen. Det store overskud på de offentlige budgetter, som Clinton havde oparbejdet, blev hurtigt vendt til et underskud. Enkelte traditionelle konservative var rystede, men et balanceret budget er åbenbart ikke en del af Neokonomien. Her er denne filosofi mere i samklang med Keynesianismen, der netop anbefaler at se stort på budgetunderskuddet i en lavkonjunktur; det kan altid betales tilbage senere, når der kommer gang i økonomien og skattebetalingerne.

Så Bush er altså alligevel efterspørgselsøkonom? Er skattenedsættelserne i virkeligheden pleje af den effektive efterspørgsel, snarere end pleje af de rige?

Der er imidlertid problemer med en sådan udlægning.

For det første gik nedsættelserne altså overvejende til de rige og til kapitalejerne. Men de opsparer meget og forbruger lidt. Efterspørgelseffekten havde været langt større, hvis det havde været mere almindelige mennesker, der havde nyt godt af skattegevinsten, for de forbruger det meste af deres ind-

komst. Indretningen af skatteloven fra juni 2001 skaber dermed tvivl om dens egentlige formål (Stiglitz, 2003, s. 322).

For det andet skulle skattelettelse gælde i flere år og mange skulle ikke træde i kraft umiddelbart; og senere reform-forslag fra regeringen indeholdt som et fast element forslag om at gøre skattemæssighederne permanente. Men hvis formålet er at bekæmpe en lavkonjunktur skal den finanspolitiske lempelse være øjeblikkelig og begrænset til kriseperioden (som i USA siden 1945 normalt har været ét, højst to år).

For det tredje var der noget ejendommeligt ved administrationens Keynesianske begrundelse for skattelettelse. Den var nemlig ny. Under valgkampen i efteråret 2000, da alt stadig så nogenlunde lyst ud, var Bush's argument at det med det store budgetoverskud var muligt og rimeligt at levere alle disse penge tilbage til deres virkelige ejermænd, nemlig borgerne. Tynd mave eller hård mave: Mindre skat synes at være den universalmedicin, der virker i enhver konjunktursituation. Det har givet anledning til mistanken om at politikens egentlige formål er at virkeliggøre visionen om et andet samfund, hvor den offentlige sektor er begrænset til militær og sikkerhed, og den private sektor omlagt til fordel for Ejerskab, dvs. til fordel for kapital- og husejere.

Resultater

Bush's 1. periode, dvs. januar 2001 – januar 2005, havde positive og negative tendenser. Produktiviteten voksede betydeligt og arbejdsløsheden faldt, men til gengæld var væksten i realløn beskeden, fattigdommen steg og antal beskæftigede faldt endog, om end marginalt.⁶

BNP voksede årligt med i gennemsnit 2,5%, hvilket er det dårligste præsidentielle resultat siden krigen; under Clinton var den årlige vækst 3,7%. I 2005 var væksten 3,5%, hvilket er et fald i forhold til 2004, hvor den var 4,2%.

I 1. periode lå arbejdsløsheden lidt over det normale grundet krisen, men i 2005 er den faldet betydeligt og ligger nu under 5%. Pollin argumenterer imidlertid at de gode tal for arbejdsløshed beror på, at mange har opgivet at lede efter job; arbejdsstyrken synes at stagnerer eller skrumpet, hvilket var baggrunden for at man talte om 'jobless growth'.

Der har været en meget betydelig vækst i produktiviteten siden Bush blev præsident, nemlig

ca. 4% årligt. Hvordan er værdien af dette ekstraproduct blevet fordelt? Selskabernes værdiskabelse ('value added') fordeles på kapitalindtægter (profit og rente) og arbejdsindtægter (løn plus diverse 'benefits' såsom overenskomstbaseret sygesikring). Siden begyndelsen af 2001 er kapitalindtægternes andel øget med 5,6 procentpoints, mens arbejdsindtægternes andel er faldet tilsvarende. Dette harmonerer med at profittens andel af nationalindkomsten i samme periode er øget fra 6% til 10% – hvilket er den højeste andel i 37 år – mens reallønnen kun er steget lidt. U.S. Census Bureau har endog fundet at lønindkomsten for fuldtidsarbejdere faldt fra 2003 til 2004 (med 2,3% for mænd og 1,0% for kvinder), trods de bedre konjunkturer. Medianindkomsten – dvs. indkomsten for den typiske husholdning – er ikke steget siden 2001. I 2005 har den økonomiske vækst dog presset arbejdsmarkedet så meget, at reallønnen er begyndt at stige.

Fattigdomsraten er steget støt under Bush, fra 11,3% i 2000 til 12,7% i 2004.

Uligheden i det amerikanske samfund er vokset konstant siden begyndelsen af 80'erne. Gini-kvotienten steg fra 0,425 i 1986 til 0,466 i 2004, og mens de rigeste 5% i 1982 modtog godt 15% af indkomsten fik de omkring 2001 22-23% (samtidig faldt de fattigste 40%'s andel fra knap 15% til 12,5%). Under Bush er uligheden før skat også steget, om end marginalt; efter skat må den være steget betydeligt.

Så har Neokonomien virket?

Generelt har den amerikanske økonomi klaret sig godt, efter at krisen var blevet overvundet i begyndelsen af 2003, ikke mindst sammenlignet med EU og Japan. For så vidt har politikken virket. De rige forbrugere samt husejerne er blevet tilgodeset, hvilket har givet et vældigt opsving i forbruget, og det er det, der har drevet den økonomiske fremgang. Derimod har de gunstigere skattevilkår for kapitalejerne ikke i nævneværdigt omfang fremmet investeringerne (2004 undtaget), så den del af filosofien har ikke fungeret; gevinsterne er i højere grad gået til forbrug og spekulation.

Vi skal også have med i billedet at en pæn del af den amerikanske vækst er blevet finansieret af udlandet, men kan det fortsætte? Samtidig har skattelettelse (plus oprustningen) givet et enormt underskud på statsbudgettet, og spørgsmålet er også her om det er holdbart?

Vender vi os fra den amerikanske økonomi til den amerikanske befolkning er billedet endnu mørkere. Der har ikke været megen 'trickle down'. Som planlagt er profitterne skudt i vejret, men lønarbejderne og de udstødte har ikke fået meget ud af opsvinget siden 2003. Reallønnen er steget minimalt, ja, den er faldet for fuldtidslønarbejdere, og indkomsten for den typiske husholdning er ikke steget. Samtidig er andelen af fattige vokset. Løspunktet er at arbejdsløsheden er faldet.

Neokonomi og nyliberalisme

Neokonomien er nyliberal, fordi skattemæssighederne søger at styrke den private sektor, og forslaget om delvis privatisering af Social Security vil – hvis det gennemføres – overføre trillioner af dollars fra offentlige kasser til finanskapitalen.

Nyliberalismen er også associeret med en stagnation i den offentlige sektor, således at denne får mindre vægt i økonomien, jf. Fogh Rasmussen-regeringens strategi, hvor den offentlige sektor kun skal vokse med ca. 0,5% overfor en almen vækst i BNP på omkring 2,5%, altså på sigt en marginalisering af den sektor der er under demokratisk kontrol.⁷ Er Neokonomien også nyliberal i denne henseende? Ser man på Bush regeringens projekterede budget for 2008 er svaret tilsyneladende 'nej', idet de føderale udgifter forventes at stige fra 18,1% af BNP i 2001 til 19,7% i 2008 (tallet var 22% i 1991 - under Bush's fader - så staten blev trængt meget tilbage under Clinton). Ser vi på den faktiske udvikling var disse udgifter allerede i 2004 steget til 19,8%. Konklusionen synes klar: Mens den nyliberale Clinton reducerer de offentlige udgifter, øger den neokonservative Bush statens rolle.

■■■
Note 6 De flg. oplysninger fra: Pollin, 2005, ss, 195ff; Bureau of Economic Analysis: www.bea.doc.gov; Bureau of Labour Statistics: www.bls.gov; US Census Bureau: www.census.gov/hhes/www/poverty/poverty; Weisbrot: www.cepr.net/columns/weisbrot/2005_09_05.htm; Economic Policy Institute, Economic Snapshots, 30/3 – 06: www.epi.org; Yates, 2005 (Sidstnævnte nævner at arbejdsstyrkens andel af befolkningen faldt 1% fra marts 2001 til december 2004; hvis de, der er 'faldet ud', regnes som arbejdsløse der har opgivet at finde arbejde, bliver arbejdsløshedsprocenten 7,5, dvs. 50% højere end den registrerede (i 2005 er arbejdsstyrken imidlertid vokset pænt)).

Note 7 Jvf. Økonomisk Redegørelse fra Finansministeriet, august 2005. Tabel 1.1. (<http://www.fm.dk/1024/visPublikation.asp?artikelID=7631>)

Procentuel vækst i reelt BNP og i den offentlige sektors udgifter under Bush-administrationen

	2001	2002	2003	2004	2005
BNP	0,8	1,6	2,7	4,2	3,5
Offentlige udgifter	3,4	4,4	2,8	2,2	1,8
Føderale	3,9	7,0	6,9	5,2	2,3
Militær	3,9	7,4	8,8	7,0	2,6
Ikke-militær	3,9	6,3	3,4	1,8	1,8
Stater og lokalt	3,2	3,1	0,6	0,4	1,5

Kilde: BEA News Release 30/6 – 06 (www.bea.gov), Table 7.

Men tabellen ovenfor viser at billedet er mere kompliceret end som så.

I kriseårene 2001 og 2002 ekspanderede de offentlige udgifter kraftigt på alle niveauer, men det giver sig selv i en lavkonjunktur, hvor de sociale udgifter automatisk øges. For at tegne en politisk profil af Neokonomien må vi se bort herfra og fokusere på 2004 og 2005, der var normale år (altså heller ikke højkonjunktur). 2003 indtager en mellemposition.

Fire ting kan nu konkluderes:

1) Neokonomien satser på en styrkelse af den private sektor, på bekostning af den offentlige, jf. tallene for BNP og offentlige udgifter siden 2003. Men omprioriteringen er langt mindre markant end under Clinton, hvor de succesfulde bestræbelserne på at reducere budgetunderskuddet indebar negativ offentlig vækst i de første år og kun små stigningerne senere i 90'erne (under Clinton's nyliberale kollega i Danmark er forholdet som nævnt ca. 5:1 mellem vækst i privat og offentlig sektor).

2) Neokonomien indebærer en centralisering af den offentlige sektor, idet offentlig vækst overvejende foregår på det føderale niveau. Under Clinton var det tværtimod de føderale myndigheder, der skar ned, mens enkeltstaternes udgifter fulgte den almindelige økonomiske fremgang, med en vækst på omkring 3% om året. I 2003 og 2004 var enkeltstater og lokalsamfund praktisk taget nulstillet, og stigningen i 2005 skyldes især engangsudgifter i forbindelse med Katrina-katastrofen; da de ikke-føderale udgifter udgør hele 63% af de samlede offentlige udgifter (2004), har vi her hovedforklaringen på at disse er steget mindre end BNP. Ligesom kommunerne i Danmark står enkeltstaterne i USA for en betydelig andel af de sociale udgifter, – og en betydelig del af de sociale nedskæringer: De fleste stater skal balancere budgettet, så da indtægterne fra skat faldt i forbindelse med recessionen måtte de skære i udgifterne (Pollin, 2005, s.107). De bad om støtte fra regeringen, men stort set uden held. De bedre konjunkturer efter 2003 har åbenbart ikke hjulpet.

3) Neokonomien satser på en offentlig sektor, der koncentrerer sig om militær og sikkerhed. Alt efter politisk temperament kan dette ses som udgifterne til at drive et imperium eller som forsvarsudgifter. Af de føderale udgifter bliver der under alle omstændigheder meget lidt til sundhed, uddannelse og indkomstoversførsler (alene Irak-krigen har indtil nu slugt over \$230 milliarder i direkte udgifter), og de beskedne føderale tilskud til enkeltstaterne er overvejende gået til indre sikkerhed. Den lille stigning i militærudgifter for 2005 er overraskende, men Bush's budget for finansåret 2007 (der begynder 1/10 2006) harmonerer med det generelle billede: Udgifterne til forsvar og sikkerhed skal vokse med hhv 7 og 8 %, mens en lang række sociale programmer, herunder Medicare, beskæres.⁸

4) Mens Clinton var så bekymret over det offentlige budgetunderskud, at han indrettede

sin økonomiske politik på at få det afskaffet, har Neokonomien tilsyneladende ikke tilsvarende bekymringer. Bush er uansvarlig, lyder kritikken, og i betragtning af Irak-krigen tror de færreste på regeringens optimistiske balance-rede fremtidsbudgetter. I kriseåret 2002 var underskuddet forståeligt og uundgåeligt, men når det voksede i 2003, 2004 og 2005 – til hhv. \$378 mia, \$412 mia og \$427 mia, svarende til ca. 3,5% af BNP i alle tre år – skyldes det overvejende den økonomiske politik, nemlig skattenedsættelser plus øgede militærudgifter; hullet i regnskabet modsvares kun i begrænset omfang af de færre sociale udgifter. Under Clinton voksede de offentlige udgifter som sagt mindre end under Bush, men dette modsvarede af betydelige fald i militærudgifterne. Neokonomien er altså mindre 'konservativ' i regnskabsmæssig forstand end nyliberalismen. Onde tunger hævder at denne økonomiske politik er en bevidst politik, kaldet 'Starve the Beast', dvs. udsult staten. Når militæret er friholdt af patriotiske grunde, må en ansvarlig politik begrænse de sociale udgifter, for ellers kan det offentlige underskud ikke reduceres:

"The President Is Acting To Restrain Spending.

America is at war, and the government will spend what it takes to support the troops. That means the government must show discipline in other areas of the Federal budget.

Each year the President has been in office, the growth rate for non-security discretionary spending has been reduced."

Det Hvide Hus' hjemmeside (<http://www.whitehouse.gov/infocus/economy/>)

Det ses at nyliberalismens traditionelle politik med en nedprioritering af den offentlige sektor videreføres, om end i modereret udgave. Desuden fortsatte Bush Clinton's linie med at deregulere økonomien, således at erhvervslivet fik friere udfoldelsesmuligheder. Miljølovgivningen er blevet liberaliseret, ligesom arbejdsmarkedet er blevet gjort om muligt endnu mere fleksibelt; ved forskellige lejligheder har regeringen angrebet fagbevægelsen, fx ved at nægte ansatte i det nyetablerede Department of Homeland Security retten til at være medlem af en fagforening. Et typisk nyliberalt instrument som udlicitering er også blevet flittigt anvendt af Bush, fx med brug af private selskaber til varetagelse af sikkerhedsopgaver i Irak.

Konklusion

Det særlige ved Neokonomien er centraliseringen af det offentlige og sammenhængende hermed omprioriteringen af udgifterne fra civile til militære formål. Her har vi en klar forbindelse med den udenrigspolitiske neokon-

■ ■ ■
Note 8 International Herald Tribune, 7/1 – 2006. I øvrigt er de faktiske forsvarsudgifter formentlig knap 50% højere end de officielle tal indikerer, bl.a. er der kun afsat \$50 mia til Irak for 2006, skønt udgifterne i 2005 var \$100 mia, jf. W. T. Wheeler 22/1-2006 i ZNet (www.zmag.org).

servatisme, mens nyliberalismen i Clinton's tid i højere grad var associeret med fredelig multilateralisme og nedprioritering af den hårde statsfremfærd.⁹

Neokonomiens Ejerskabssamfund begunstiger kapital- og husejere. Amerikanere der overvejende lever af lønindtægter stilles relativt ringere, med mindre denne indtægt er meget høj. Mens slagordet i Danmark er at det skal kunne betale sig at arbejde, skal det i USA snarere kunne betale sig at spare op, dermed eje noget.

Positivt udtrykt skal alle lokkes til at blive kapitalister:

"Idéen om et Ejerskabssamfund er politisk og økonomisk revolutionerende, fordi det er en metode til at skabe en nation af 'stakeholders'. Enhver amerikaner kunne eje en andel af hele den amerikanske økonomi, – og få en chance for at få del i velstanden. Det ville især gavne lavindkomstgrupper, hvor mange i dag ikke har aktiver /assets/, men kun deres timelønninger. Dette ville blive deres første mulighed for at eje noget håndgribeligt og varigt."

S. Moore: Our Current System is Old and Broke, American Enterprise Online (http://www.taemag.com/issues/articleID.18420/article_detail.asp)

Negativt udtrykt er der ikke meget at hente i Neokonomin for almindelige lønarbejdere og udstødte. Nyliberale vil blot trænge den offentlige sektor, dermed den offentlige rigdom, tilbage ved at forhindre skattestigninger eller ved direkte at sænke skatterne. Neokonservative interesserer sig i højere grad for at flytte skatten fra kapital til arbejde. Kapitalismen, snarere end lønmodtagersamfundet, skal fremmes. Mens nyliberalismen mest taler om markedet, appellerer Neokonomin udtrykkeligt til kapitalismen.

■■■ Litteratur

Altman, D. 2004: Neocomomy, George Bush's Revolutionary Gamble with America's Future, Public Affairs.

Krugman, P. 2004 (2. udgave): The Great Unravelling, Penguin Books.

Pollin, R. 2005 (2. udgave): Contours of Descent, U.S. Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity, Verso.

Shaft, J. 2005: Poverty, Homelessness and Hunger in the US Today, i B. Hamm (ed.): Devastating Society, Pluto Press.

Stiglitz, J. 2003: The Roaring Nineties, - Seeds of Destruction, Allen Lane.

Yates, M. D. 2005: A Statistical Portrait of the U.S. Working Class, i Monthly Review, april 2005 (<http://www.monthlyreview.org/0405yates.htm#Volume>).

■■■

Note 9 Men man skal være sig for at gøre for meget ud af modsætningen mellem Clinton og Bush. Under den Østasiatiske finanskrisen i 1997-98 varetog USA's daværende finansminister, Rubin, den amerikanske kapitalers interesse i en åbning af Asien (via IMF); det var unilateralisme, om end ikke af den militære variant.

Anerkendelse er omdrejningspunktet

Anmeldelse af

■ **Axel Honneth**

Kamp om anerkendelse, Hans Reitzels Forlag, 2006

I hovedparten af den videnskabelige økonomiske litteratur bliver mennesket betragtet som et nyttemaksimerende, kalkulerende og ego-centrisk væsen, der stort set kun er drevet af såkaldte økonomiske incitamenter. Ufatteligt mange økonomer har kun et træk på skulderen, over for begreber som det gode liv og individets selvrealisering. Det hører efter hardcoreøkonomernes opfattelse til følelselivets overdrev, langt væk fra det økonomisk rationelle. Det er i hvert tilfælde begreber, der ikke kan sættes på matematiske formler og indgå i økonometriske modeller. Det der ikke kan ses, vejes, måles eller lugtes eksisterer tilsyneladende ikke i denne verden.

De økonomer, der har den indstilling, og som ikke har til hensigt at flytte sig fagligt og/eller mentalt, skal ikke læse Axel Honneths bog *Kamp om Anerkendelse*. For dem vil det være en vederstyggelig plage at læse om etik og moral, om de filosofiske overvejelser som fx Kant, Hegel og Mead har gjort sig om, hvad det er, der grundlæggende driver mennesket, om hvad det er, der giver mennesker værdi som enkeltindivider, og som en del af et socialt og kulturelt fællesskab. Jo, det ligger langt fra fx Velfærdskommissionens velfærdsbegreb – om de overhovedet havde et.

Det skal medgives, at man som økonom, der tør udfordre egne statements, skal være i god lune og have god tid, inden at man kaster sig over denne bog. Den kræver nemlig både vilje til indsigt i mange af filosofiens kringelkroge, og overbærenhed med forfatterens hang til et krøllet filosofisk ordforråd. Almindeligheder bliver ofte pakket ind i en sociologisk tågesnak af værste skuffe. Til gengæld vil man, hvis man bekæmper sin egen dovenskab og indgroede modvilje mod andres fagdiscipliner, blive belønnet for sin indsats. Bogen giver en skarp-sindig analyse af menneskers behov for indbyrdes at anerkende hinanden og fremhæver de sociale relationers betydning for udviklingen af den enkelte borgers identitet. Anerkendelse er et universelt menneskeligt behov og en grundbetingelse for en vellykket identitetsdannelse. Det påvises, hvordan manglende anerkendelse slår igennem i form

af en række sygdomsfremkaldende bevidstheds-forstyrrelser, der udstiller det moderne velfærdssamfunds skrøbelighed og peger på den ubalance, der opstår mellem individuel frihed og social anerkendelse.

Bogen har en udmærket encyklopædisk indledning skrevet af Rasmus Willing, der tager læseren ved hånden igennem Honneths til tider svært gennemtrængelige filosofiske universer. For den travle økonom, der bredt ønsker at orientere sig i anerkendelsesteorien, kan såmænd bare slutte læsningen her, og vil alligevel føle sig ordentligt klædt på. For andre med bedre tid giver indledningen en god guidance til mesteren selv. Fra forlaget får vi at vide, at Axel Honneth (f. 1949) er Jürgen Habermas' efterfølger på Johann Wolfgang Goethe Universitat i Frankfurt, og at han i dag regnes for den ledende tredjegerationsteoretiker fra den sakaldte kritiske Frankfurter-skole. Vi far ogsa at vide, at *Kamp om anerkendelse* forste gang udkom pa tysk i 1992 og i dag har status som et uomgaengeligt social-filosofisk hovedvark.

Honneths analyse tager teoretisk afsat i et af den tyske filosof Hegels ungdomsverker (*Jenaer Realphilosophie*), hvor han skriver, at mennesket grundlæggende er socialt anlagt, dvs. rettet mod andre, men pa grund af begar forer socialiteten til en kamp mellem mennesker, hvilket betyder, at uden anerkendelse gar mennesket i sta, da det i bund og grund er anerkendelsen der gor det til hele mennesker. Det er ogsa det, der dybest set driver os til at hævde os selv over for andre. Det menneskelige samvars indbyggede konflikter kan kun afdampes og samordnes, hvis der findes nogle socialt og moralsk set acceptable spilleregler – sakaldte sadelighedstilstande. Det er sa at sige ikke tilstrekkeligt kun at lave en samfunds- eller forfatningskontrakt: "Det, der afslutter den farlige tilstand, hvor alle kæmper mod alle for at overleve, er altsa ikke en mellemmenneskelig kontrakt; tværtimod er kampen et moralsk medium, der forer fra en underudviklet sadelighedstilstand til en mere modent stadium af sadelige forhold [...] Et individ er kun i stand til helt at identificere sig

med sig selv i den udstrækning dets egenskaber og særegenheder møder opmuntring og støtte fra dets sociale interaktionspartnere [...] Udgangspunktet for Hegels model er den spekulative tese, at dannelsen af det praktiske jeg forudsætter en gensidig anerkendelse mellem subjekterne. Først når begge individer gensidigt har bekræftet hinandens selvstændighed, kan de hver især opnå en forståelse af deres autonomt handlende og individualiserende jeger". Det er jo ikke ligefrem en tekst for pigespejdere, men det der ligger i det, er, at det ikke er tilstrækkeligt, at en person er erkendt af omgivelserne, men at det er anerkendt for sin individuelle anderledeshed. Det er det, der giver det enkelte menneske så stor en selvagtelse og selvværd, at det kan spille positivt sammen med sine omgivelser. For økonomer er dette særdeles interessant, for det er ofte det, der først bliver krænkelse med menneskers kontakt med det offentlige system. Her bliver medmenneskelig hjælp til social klientgørelse, pga. at systemets økonomiske rationaler koloniserer livsverdenens opfattelse af det gode liv. Det hele menneske bliver omdannet til normtal, resultatkontrakter og bundlinietænkning i stedet for indføling og anerkendelse. Det gælder inden for ældreplejen, undervisning og arbejdsløshed – ja, inden for alle offentlige aktiviteter. Man bliver et nummer – uden selvstændig identitet, og mennesket bliver betragtet og behandlet derefter. Honneth kalder det krænkelse.

Det er Honneths påstand, at mennesket ikke som mange økonomer og økonomiske teorier lægger op til, er et isoleret individ. Mennesket forudsætter faktisk andres anerkendelse for at kunne realisere sig selv. Uden anerkendelse intet selvværd. Kampen for anerkendelse bliver derfor det centrale for alle mennesker. Uden anerkendelse ingen velfærd, og det uanset hvilken økonomisk velstand samfundet frembringer. Honneth når med udgangspunkt i Hegels teoretiske konstruktioner frem et samtidig krav til tre fundamentale anerkendelseskrav:

1. Anerkendelse i venskabet, familien og kærligheden. Kærligheden skaber det mål af individuel selvtilid, som er en uomgængelig basis for en selvstændig deltagelse i det offentlige liv. Lige gyldig deltagelse i det offentlige liv må ikke forveksles med ligegyldighed over for borgeren.
2. Anerkendelse af individets og gruppens juridiske rettigheder. Denne form for anerkendelse baserer sig på almene politisk accepterede normer. Disse kan bl.a. opdeles i politiske del-

tagerrettigheder, i kulturelle og religiøse rettigheder og i sociale velfærdsrettigheder. Denne form for anerkendelse kan imidlertid lettest eftervises i sin negative form, dvs. når disse rettigheder ikke respekteres eller ligefrem krænktes. Dette kan i værste tilfælde føre til at personers og minoritetsgruppers selvværd og selvagtelse nedbrydes og forsvinder. Dette har især været synligt i den danske indvandrerpolitik, hvor man har udelukket visse indvandrere fra bestemte rettigheder, hvorved man indirekte siger, at man ikke regner med personens eller gruppens moralske troværdighed eller evne til at indgå i det offentlige liv.

3. Anerkendelse af egne egenskaber og præstationer. Her er der tale om en samfundsmæssig anerkendelse af de værdier og egenskaber, den enkelte borger tilskriver sig selv. En anerkendelsesform der ikke kun er begrænset til vores "egne", men drejer sig om værdsættelse af den anden, også når den anden adskiller sig fra os. Det er det, der i moderne form kaldes for solidaritet, og som udtrykker alle menneskers ret til at forfølge deres egen vision om det gode liv for herigennem at realisere sig selv.

Der har faktisk været mange kulturelle og historiske forandringer i anerkendelsesbegrebet hen over tiden. Således kan man fx se, at kvindernes retsstilling har forandret sig drastisk gennem forrige århundrede. På samme måde kan man se at mænds retsstilling ikke har været uforandret i forbindelse med skilsmisser. Ligeledes har man set store ændringer i de homoseksuelles retsstilling.

Kampen for anerkendelse er den motor, siger Honneth, der giver samfundets udvikling dynamik såvel som i folks mulighed for selvrealisering. Anerkendelsen udgør så at sige det basale moralske grundlag for samfundsudvikling og -kritik. Fravær af anerkendelse, dvs. krænkelse, kan efter Honneths opfattelse føre til både personlighedstab, lidelser og personlige skader.

Honneth er selv overbevist om, at en manglende indsigt i og erkendelse af menneskers fundamentale anerkendelsesbehov formuler: "en moralsk logik for sociale konflikter". Et forhold økonomer nok bør skrive sig bag ørerne inden at de bidrager med at opstille rationelle samfundsmodeller, der dybest set ikke værdsætter/anerkender folk, der på forskellig måde ligger samfundet til byrde. Arbejdsløse der bliver betragtet som dovne, da de alene spekulerer i for høje dagpengesatser. Indvandrere der er for religiøse til at finde ud på arbejdsmarke-

det. Unge der er for sløve til at stryge igenem uddannelsessystemet. Ældre der ikke viser tilstrækkeligt samfundssind fordi de ikke blive på arbejdsmarkedet til de segner. Jo, man italesætter krænkelse, som i det moderne samfund findes i mange former og varianter.

"Bogen slutter af med en opfordring til at omsætte teorien om anerkendelse til en kamp for forandringer: For så vidt disse indholdsbestemte værdier peger i retning af politisk republikanisme, en økologisk begrundet askese eller en kollektiv eksistentialisme, samt hvorvidt de forudsætter forandringer i de økonomiske og sociale omstændigheder eller forbliver forenelige med et kapitalistisk samfunds betingelser – dette er ikke længere en sag for teorien, men for de sociale kampes fremtid".

Med disse ord skal bogen varmt anbefales til alle Samfundsøkonomens læsere. Den vil med garanti give stof til eftertanke.

Preben Etwil

Adresseoplysninger er baseret på oplysninger fra det Centrale Personregister (CPR). Udlandsadresser, midlertidige adresser m.v. bedes meddelt Medlemsadministrationen i DJØF.

Danmarks Jurist- og Økonomforbund
Gothersgade 133 . Postboks 2126
1015 København K



DJØF Sommeruniversitet 2006

_kort vej til de vise sten

læring_netværk_frirum 2006

DJØF Sommeruniversitet er et undervisningsforløb, der giver dig de nyeste tanker inden for områder som forvaltning, strategi, virksomhedsledelse og kommunikation. Du får mulighed for at udvide dit faglige og personlige netværk med mennesker, der måske allerede har erfaringer med din næste udfordring, og som har brug for dine erfaringer.

Sidst men ikke mindst er DJØF Sommeruniversitet et frirum, hvor du får plads til at udforske nye ideer og bliver udfordret personligt og fagligt langt ud over de fire dage, forløbet varer.

I år sætter vi fokus på strategi og strategiske udfordringer - både for organisationen men også på det personlige plan.

- Spor 1_Forvaltning og strategi
- Spor 2_Strategi_Kriser, nytænkning og kommunikation
- Spor 3_Virksomhedsledelse_Strategier der forandrer
- Spor 4_Personligt lederskab og nye logikker

DJØF Sommeruniversitet finder sted fra den 21. - 24. august 2006 på Hotel Koldingfjord, Kolding.

Pris (ekskl. moms): Medlemmer 16.950 kr. Andre 19.325 kr.

Se det spændende program og tilmeld dig på www.sommeruni.dk.

www.sommeruni.dk



Danmarks Jurist-
og Økonomforbund
Gothersgade 133 . Postboks 2126
1015 København K
Tlf. 33 95 97 00 . Fax 33 95 99 99
djoef@djoef.dk . www.djoef.dk