

## Myter og Realiteter:

### Hvad ved vi egentlig om arbejdsmarkedet?

Skrevet af: **Jesper Jespersen** | Offentliggjort: 01. februar 2007

---

#### **Anmeldelse af Rockwool Fondens Forskningsenhed, Torben Tranæs (red.): Skat, arbejde og lighed - en undersøgelse af det danske skatte- og velfærdssystem, Gyldendal, 2006**

Rockwool fonden har nu igennem snart 15 år finansieret en forskningsenhed, der har haft som primært formål at analysere det danske arbejdsmarked. Det er sket med fokus på, hvorledes dette fungerer i samspil med velfærdsstaten. Til at gennemføre denne forskning har fonden ansat en forskningsleder, der har det overordnede ansvar og som kan alliere sig med andre arbejdsmarkeds- og velfærdsstatsforskere. Det er der kommet en stribe publikationer ud af, hvoraf de fleste er holdt i en stil og et sprog, så resultaterne kan komme udover fagøkonomernes snævre kreds. Det er i sig selv prisværdigt, men det forpligtiger samtidig til høj grad af selvkritik, idet den bredere offentlighed jo ikke har mulighed for at kikke forskerne over skulderen: om alle relevante forbehold nu også er taget, inden konklusionerne drages?

Forskningsenheden lægger helt overvejende neoklassisk/markedsøkonomisk teori til grund for sine analyser. Den benytter således udtrykket 'økonomisk teori' synonymt med neoklassisk teori. Det formuleres f.eks. *"Et hovedresultat i økonomisk teori er, at under antagelse af, at markedsmekanismerne kan fungere uhindret på fri og åbne markeder (perfekt fungerende markeder), sikrer markedsøkonomien en effektiv udnyttelse af ressourcerne"*, s.121.

Et voilà, er der mere at sige? Ja, det er der selv for Forskningsenheden, da dansk økonomi på trods af en stor offentlig sektor, betydelige indkomstoverførsler og et højt skattetryk alligevel kan præstere en af de mest velfungerende økonomier. Virkeligheden svarer således ikke til det teoretiske grundlag, hvilket også for forskningsenheden er et problem - *"økonomisk teori synes at forudsige det modsatte"*, s. 129. Det erkendes trods alt, at *"den internationale litteratur har i de senere år fokuseret på de potentielt positive effekter af såkaldt social kapital. Vi tager et kritisk blik på denne debat og argumenterer for, at den ikke giver basis for at afvise eksistensen af en konflikt mellem lighed og efficiens i udformningen af fordelingspolitiske reformer [s. 120] ... Analyser baseret på mikrodata med information på tværs af individer og over tid giver mulighed for langt mere troværdig kortlægning af arbejdsudbudseffekter... den mikrobaserede litteratur underbygger synspunktet, at skatter og overførsler reducerer arbejdsudbud og dermed giver anledning til et trade-off mellem efficiens og lighed"*, s. 130.

Ovenstående citater illustrerer, at Rockwool fondens forskningsenhed således forsat ønsker at betjene sig af den velkendte neoklassisk teori, der har sin styrke på det mikroøkonomiske teoretiske grundlag. Den er upåvirket af den kritik, der er fremført vedr. Betydningen af social kapital end, at mikroøkonomisk teori ikke kan give dækkende svar på de samlede beskæftigelsesmæssige endelige makroøkonomiske effekter af ændringer i velfærdsstaten.

#### **Velfærdsstat og beskæftigelse**

I det indledende kapitel er der en tankevækkende sammenstilling af erhvervsfrekvensen i USA og Danmark, der på trods af afgørende forskelle i udformningen af velfærdssystemer har stort set den samme høje beskæftigelse og lave arbejdsløshed. Det ville have været spændende, hvis forskningsenheden havde taget fat om dette spørgsmål, at tilsyneladende helt forskellige velfærdsstatsmodeller kan - på trods af den konventionelle neoklassiske teori tilsiger det modsatte -

skabe høj beskæftigelse.

Tilsvarende forskelle genfindes, når f.eks. Storbritannien og i de øvrige skandinaviske lande inddrages i sammenligningen. På Kontinentet har Tyskland og Frankrig høj arbejdsløshed, mens Østrig og Holland har lav arbejdsløshed. Så måske spiller udformningen af velfærdsstaten alligevel ikke den helt afgørende rolle for beskæftigelse og arbejdsløshed? Det er i hvert fald åbenbart, at her er der også andre kræfter i spil. Det er således påfaldende, at forskningsenheden slet ikke inddrager den overordnede makroøkonomiske politik i sin arbejdsmarkedsanalyse.

For konjunktursituationen i Danmark var afgørende forskellig fra 1985-95 og 1995-2005, hvilket kan have været medvirkende til, at resultaterne vedrørende beskæftigelsen har været så forskellige. I 1994 havde Danmark et af Europas højeste arbejdsløshedsniveauer. Ti år efter er arbejdsløsheden en af de laveste - uden der har fundet afgørende ændringer sted i velfærdsstats- eller arbejdsmarkedspolitikken. Skattetrykket har (som det fremgår af bogens figur 5.1) ligget stort set uændret på 50 pct. siden slutningen af 1980'erne.

Her er der et oplagt emne, som forskningsenheden kunne tage op i en kommende rapport. Det ville dog kræve, at det økonomiske teorigrundlag gik udover traditionel neoklassisk mikroøkonomi.

## **Bogens indhold**

### **Del 1: omfordeling, beskæftigelse og indkomstmobilitet**

Bogens indhold falder i to dele: en beskrivende del og dernæst en analyserende. I bogens tre første kapitler får vi en ganske oplysende beskrivelse af, hvorledes fordeling og økonomisk mobilitet har udviklet sig igennem de foregående 20 år - opdelt på kategorier.

Forskningsenheden har i de senere år rettet speciel fokus på indvandrergrupper. Det er en væsentlig, men ikke ganske ukompliceret gruppe at analysere. Et afgørende punkt er, at sammensætningen af denne gruppe med hensyn til nationalitet, uddannelse og årsag til immigration formentlig har ændret sig ganske betydeligt igennem de 20 år, der beskrives.

Her er oplysninger vedr. 'danskerne' (et heller ikke helt uproblematisk udtryk) mere pålidelige, idet denne gruppe er både mere homogen og større end indvandregrupperne. Tre forhold vedr. 'danskerne' springer i øjnene, når perioden 1984-2004 anskues:

- Uligheden målt ved Gini-koefficienten er steget. For markedsindkomster satte stigningen ind samtidig med lavkonjunkturen fra 1986 (figur 2.5). På grund af bruttoficeringen af sociale ydelser i begyndelsen af 1990'erne er tallene ikke ganske sammenlignelige for de disponible indkomster, hvor stigningen i uligheden har været mindre udtalt.
- Dette bekræfter, at de velfærdsstatslige ydelser øver en væsentlig indflydelse for fordelingen både blandt de erhvervsaktive (18-66 år) og i endnu højere grad for hele befolkningen (hvor pensionisterne vejer tungt). For de erhvervsaktive reduceres Gini-koefficienten i 2004 fra 0,41 til 0,23 (figur 2.3 og 2.5), hvilket bringer Danmark i top mht. lav ulighed i hele OECD-området (figur 5.3).
- Der har været en markant stigning i kvindernes erhvervstilknytning i denne periode. De er gået fra i høj grad at være deltidsbeskæftigede til helt overvejende at være fuldtidsbeskæftigede i slutningen af 1990'erne (figur 3.2). Denne udvikling har fundet sted, uanset at 40 pct. af de beskæftigede kvinder har en indkomst under niveauet for de maksimale dagpenge (figur 3.5), og en effektiv (dvs. summen af indkomstskat, arbejdsmarkedsbidrag og bortfald af sociale ydelser) deltagelsesskat på 0,9 for enlige forældre i den nedre ende af indkomstskalaen.

Endelig dokumenteres det i kapitel 4, at indkomstmobiliteten i Danmark - på trods af små lønforskelle (figur 5.4), høje skatter og relativt høje indkomsterstøttende ydelser - er ganske

betydelig. Det helt afgørende kriterium for mobilitet ud af fattigdom synes at være en permanent arbejdsmarkedstilknytning i form af regulære jobs.

De første fire kapitler dokumenterer, at der på det danske arbejdsmarked i de analyserede 20 år har været en betydelig dynamik i retning af flere fuldtidsbeskæftigede - på trods af en underliggende svag konjunktur med høj arbejdsløshed i de første 10-15 år. En udvikling, der også afspejler sig i den gennemsnitlige arbejdstid pr. beskæftigede, som nåede et bundpunkt i midten af 1990'erne, hvorefter den begyndte at stige på trods af, at der i perioden 1999-2003 blev indført en 6. ferieuge.

## **Del 2: Forvrider velfærdsstaten arbejdsmarkedet, og kan beskæftigelsen forøges?**

Bogens anden del bærer overskriften "*Velfærden og skatterne*", hvilket er misvisende, idet indholdet er en teoretisk analyse af sammenhænge mellem skat og udbud af arbejdskraft.

Som beskrevet i det indledende afsnit betjener forskningsenheden sig af neoklassisk teori i sin arbejdsmarkedsanalyse. Derfor er det ikke et spørgsmål, der bliver gjort til genstand for empirisk analyse: om skatter (og overførselsindkomst) forvrider det danske arbejdsmarked? Det spørgsmål, der ønskes besvaret, er, hvor meget reducerer velfærdsstaten arbejdsudbudet og dermed beskæftigelsen?

Forskerne vælger således at se bort fra de i bogens del 1 refererede empiriske resultater, der entydigt peger i retning af, at velfærdsstaten ikke i sig selv virker demotiverende med hensyn til at tiltrække arbejdskraft endsige at sikre mobilitet. Ligesom forfatterne stiller sig skeptisk an over for den af dem benævnte "*flexsecurity* (!) model - som årsagen til landets succes", (s. 130).

Med udgangspunkt i neoklassisk mikroteori opstilles en model, der skal beregne effekten af mindre ændringer i indkomstskatteskalaen. Der tages ikke stilling til det overordnede spørgsmål, hvorledes en velfærdsstat med arbejdsmarkedsdeltagelsesskat på 85 pct. for de lavere indkomster og en skat på den sidst tjente krone på mellem 60 og 70 pct. overhovedet kan fungere. At her må der være helt andre og dominerende kræfter i spil; for som allerede nævnt - ifølge den neoklassiske teori - måtte et sådan samfund lide af helt afgørende effektivitetssvigt og demotivation. Det spørgsmål besvares ikke - men alligevel antages det, at for små ændringer i skattesystemet må den neoklassiske teori gælde! Og ikke nok med at den neoklassiske teori har gyldighed for de enkelte individers adfærd - den får også pludselig gyldighed på makroniveau.

Forfatterne arbejder ud fra den implicite antagelse at et øget udbud af arbejdskraft automatisk fører til øget beskæftigelse. Herved begås den metodefejl, der benævnes den *atomistiske fejlslutning*. Denne fejlslutning optræder i situationer, hvor der ukritisk drages konklusioner på makroniveau på baggrund af mikroøkonomiske ræsonnementer. Den atomistiske fejlslutning begås ofte indenfor den neoklassiske teori, når en konklusion baseret på mikrodata ukritisk overføres til makroforhold. F.eks. når det antages, at et øget udbud af arbejdskraft også fører til en øget beskæftigelse. Dette vil kun være tilfældet, hvis der er ubesatte jobs. Det var jo netop begrundelsen for, at der i begyndelsen af 1990'erne blev gjort ihærdige forsøg på at reducere udbudet af arbejdskraft i form af orlovsordninger, efterløn og aktivering. Det fik ikke beskæftigelsen til at falde, men gav de arbejdsløse mulighed for at foretage sig noget mere perspektivrigt end blot at stå i arbejdsløshedskøen, dvs. mulighed for at beskæftige sig med noget andet med et større indhold af 'velfærd' end blot at 'stå til rådighed'.

Omvendt kan det være en relevant problemstilling i en situation som den aktuelle at overveje, om skattesystemet (eller velfærdsstaten i videre forstand) begrænser udbudet af arbejdskraft. Dog må man også stille sig det spørgsmål om denne tilstand med mangel på visse kategorier af arbejdskraft er af en så permanent karakter, at den ligefrem påkalder sig en mere vedvarende ændring af - i dette tilfælde - skattestrukturen.

Uanset at svaret på overstående spørgsmål henstår ubesvaret, så gennemføres der i kapitlerne 5-8 en ganske omfattende *mikro*økonomisk analyse af sammenhæng mellem indkomstskat, arbejdsudbud og skatteprovenu (altså under den implicite forudsætning at der er jobs til det øgede udbud). Det er ikke let læsning, men det svarer sig at gå modellen grundigt igennem. Her sondres der mellem en deltagelseeffekt (at motivere personer på overførselsindkomst til at tage et job), en timeeffekt (at motivere personer i beskæftigelse til at arbejde nogle flere timer) og endelig en koncentrationseffekt, (hvor mange personer bliver berørt af den påtænkte ændring af skatteskalaen).

Der gennemregnes en række tænkte eksempler, og ikke overraskende bliver de gunstige effekter på beskæftigelse og skatteprovenu større, desto større motivationsfaktorerne antages at være. Heri er der intet nyt, og problemet er ligesom i tidligere undersøgelser, at der ikke er noget pålideligt mikro økonomisk, empirisk grundlag at fastsætte størrelsen af disse faktorer ud fra - knap nok fortegnet, (når skatten stiger vil man så arbejde mere, fordi den disponible indkomst er faldet, eller mindre fordi prisen på fritid er faldet?).

Derimod er betydningen af koncentrationseffekten mere interessant. Den har betydning for styrken af timeeffekten, idet forskerne ser på, hvor mange personer, der lige står på vippen til at betale f.eks. topskat.

Til eksempel forestiller man sig, at topskatten først havde virkning for indkomster over 500.000 kr. og yderligere, at ingen personer i udgangssituationen tjente mere end 500.000 kr. (måske fordi topskatten holdt udbudet af arbejdskraft tilbage). I dette tilfælde vil en sænkning af topskatten - ifølge forskernes beregning - kun have positive virkninger, idet der ikke mistes noget skatteprovenu ved at sænke topskattesatsen, men derimod vil det motivere nogle personer til at tjene mere (bryde 500.000 kr.-grænsen), hvorved skatteprovenuet stiger - selvom skattesatsen er blevet sænket! En sådan situation benævnes i den økonomiske litteratur en 'Pareto-forbedring', (hvor nogen får det bedre (større indkomst) og ingen får det værre (mindre indkomst)). Men dog lægges der ikke skjul på, at uligheden øges.

Ovenstående outrerede eksempel kan tilpasses den faktiske indkomstfordeling i Danmark, og det kan vises, at hvis timeeffekten er tilstrækkelig stor (hvilket vi som sagt ikke ved noget om i praksis), så kan der også ved justeringer af den danske indkomstskatteskala gives eksempler på Pareto-forbedringer. Ikke overraskende vil dette resultat lettest opnås - under de valgte forudsætninger - ved en sænkning af topskatten!

Lige så lidt overraskende bærer det afsluttende kapitel derfor titlen "Prisen på lighed". Ja, hvis virkeligheden svarede til forskernes konstruerede eksempel, så ville alle kunne få en større disponibel indkomst (velfærd), hvis befolkningen var villig til at acceptere øget ulighed. Hvis dette eksempel kunne genfindes i virkeligheden baseret på solid empirisk forskning og uden, at den atomistiske fejlslutning blev begået på makroniveau, så ville den såkaldte Pareto-forbedring have været relevant at diskutere. Men her har forskningsenheden endnu en lang vej at gå, før '*prisen på lighed*' er dokumenteret i virkelighedsverden. Indtil da vil Pareto-forbedringen fremstå som et postulat, der ikke umiddelbart kan bekræftes at have relevans for den i international sammenhæng velfungerende danske økonomi.

Set i dette lys ville jeg have været noget mere ydmyg end forskningschefen, Torben Tranæs når han uden tøven konkluderer, "*at de sidste kroner, som staten i dag får i kassen via den marginale beskatning af høje arbejdsindkomster, er samfundsmæssigt set dyrt erhvervet*", s. 206. Denne konklusion er der ikke belæg for i bogen, og fremstår derfor som et postulat.