

“Med en yderligere forenkling kan det formentlig siges, at økonomisk demokrati tilsigter at gå nye veje i fordelingspolitikken - veje, der i højere grad end de traditionelle skulle gøre det muligt at forene den økonomiske politiks målsætninger om fuld beskæftigelse, økonomisk vækst og ligevægt på betalingsbalancen.”

Fra rapporten om Økonomisk Demokrati afgivet i november 1972



Vækstdagsordenen

Af Jan Rose Skaksen¹

Danmark har i en årrække haft en dårlig velstandsudvikling, og det skyldes især, at der har været lave produktivitetstigninger. Et problem ved dette er, at det giver en dårlig konkurrenceevne – et andet problem er, at det giver et tab af velstand og valgmuligheder i forhold til, hvad der gælder i andre tilsvarende lande. Der er mange forhold, der spiller ind på produktiviteten, såsom fx uddannelse, globalisering og teknologi. Selvom vi således ved meget om, hvad der påvirker produktiviteten, er det ikke oplagt, hvordan det omsættes til politik, der øger produktiviteten.

Siden midten af 90'erne har Danmark ikke været særlig god til at skabe velstandsvækst i forhold til andre tilsvarende lande, og det har betydet, at Danmark er rykket ned ad velstandsranlisten. Det er i sig selv naturligvis bekymrende, men det bliver endnu mere bekymrende, når man ser på, hvordan den velstandstigning, der trods alt har været, er blevet skabt. For de fleste landes vedkommende kommer langt det væsentligste bidrag til væksten fra en forøgelse i arbejdsproduktiviteten (dvs. produktionen per arbejdstime), men det gælder ikke for Danmark. Det er kun ca. halvdelen af produktivitetsvæksten, der kommer fra en øget arbejdsproduktivitet – resten kommer fra flere i beskæftigelse, flere arbejdstimer pr. beskæftiget, og et bedre bytteforhold (se fx Nationalbanken, 2012). Problemet med det er, at det kun er produktivitetsvæksten og måske bytteforholdsforbedringer, der i længden kan bidrage til at øge velstanden. Dvs. hvis Danmark ikke formår fremover at øge produktiviteten mere, end hvad tilfældet har været i de seneste 15 år, så vil Danmark forsætte rutsjeturen ned af velstandsranlisten. Nedenfor vil jeg bl.a. se på, hvorfor en sådan rutsjetur kan være et problem.

Den økonomiske debat har i de sidste 10 år været præget af to langsigtede udfordringer for Danmark. Den ene har været manglende finanspolitisk holdbarhed, og den anden har været den lave vækst i arbejdspro-

¹ Direktør, KORA, medlem af formandskabet for De Økonomiske Råd fra 2003 til 2008.



duktiviteten. Der er ingen tvivl om, at problemerne med finanspolitisk holdbarhed har fået langt større opmærksomhed end den lave produktivitsudvikling. Det fremgår også med al tydelighed, hvis man går igennem de seneste mange års rapporter fra De Økonomiske Råd. Hvor finanspolitisk holdbarhed behandles i mange rapporter, så er det først i 2010, at der er et decideret kapitel om produktivitet. Der har dog været enkelte andre kapitler tilbage i tiden, der har berørt produktivitsproblemet, og den seneste produktivitsdebat startede også før 2010. Den tidligere regering nedsatte således i 2009 et "Vækstforum", der skulle komme med inspiration til at øge væksten og produktiviteten i Danmark, og den nuværende regering nedsatte i år "Produktivitskommissionen". Selvom produktivitsproblemet egentlig har været til stede i dansk økonomi siden midten af 90'erne, så er det således først efter udbruddet af finanskrisen, at der for alvor er kommet opmærksomhed på problemstillingen.

En væsentlig forklaring på, at de to langsigtede problemstillinger ikke har fået lige meget opmærksomhed, er formodentlig, at de er meget forskellige i deres natur. Manglende finanspolitisk holdbarhed er en meget tydelig trussel mod velfærdsstaten, hvilket udviklingen i Sydeuropa er et aktuelt eksempel på. Omvendt, så er konsekvenserne af en manglende vækst i produktiviteten langt mere uklare. En anden væsentlig årsag til, at finanspolitisk holdbarhed har fået mere opmærksomhed, end manglende vækst i produktiviteten, er, at der er oplagte økonomisk politiske håndtag at dreje på til at skabe finanspolitisk holdbarhed, fx begrænsninger i udnyttelse af efterløn. Der har til gengæld været en stor politisk uenighed om, hvilke håndtag, der var nødvendige og bedst at dreje på. I forhold til produktivitsudviklingen er der ikke tilsvarende oplagte økonomisk politiske håndtag at dreje på. Til gengæld er området heller ikke omgærdet af den samme store politiske uenighed, som i tilfældet med finanspolitisk holdbarhed.

Hvorfor er en lav produktivitsudvikling et problem?

Mange vil sikkert mene, at de rent materielt har det udmærket, så hvorfor er det lige så vigtig, at produktiviteten øges yderligere? I debatten om den dårlige produktivitsudvikling er der vel to forskellige tilgange i forhold til at forklare, hvorfor en lav produktivitsudvikling er et pro-

blem. Den ene tilgang er, at problemet er relateret til manglende konkurrenceevne og udflytning af danske arbejdspladser. Den anden tilgang er, at en lav produktivitetsudvikling giver tabte muligheder af velstand i forhold til andre lande, og dermed også tabte valgmuligheder indenfor både privat forbrug, fritid, miljø og offentligt forbrug.

Lav produktivitet giver dårlig konkurrenceevne

Det er en kendsgerning, at hvis man ser på den danske lønkonkurrenceevne i det seneste årti, har den udviklet sig rigtig dårligt. Det skyldes tre forhold: en lønstigningstakt, der har ligget over udlandets; en produktivitetsudvikling, der har ligget under udlandets; og en styrkelse af kronkursen. Kombinationen af disse tre faktorer har forværret konkurrenceevnen i størrelsesordenen 25 procent. Det er oplagt at relatere denne dårlige konkurrenceevne til udflytningen af arbejdspladser, samt den kendsgerning, at fremstillingssektoren fylder mindre og mindre i dansk økonomi. I 1980 var over 20 procent af de beskæftigede ansat indenfor fremstillingssektoren, og i 2000 var det ca. 17 procent, mens det i dag er ca. 13 procent. Der har således i mange år været en tendens til, at fremstillingssektoren udgør en mindre og mindre andel af dansk økonomi, men hastigheden, hvormed fremstillingssektorens betydning falder, synes at være vokset i de seneste år. Det er også en kendsgerning, at siden 2003 er der opstået et underskud i de udenlandske direkte investeringer, forstået på den måde, at danske virksomheder investerer mere i udlandet end udenlandske virksomheder investerer i Danmark (se Pedersen og Skaksen, 2011). Dette problem er igen mest udtalt indenfor fremstillingssektoren.

Udviklingen indenfor fremstillingssektoren er derfor en reel bekymring, som i høj grad fortjener opmærksomhed. Spørgsmålet er naturligvis, hvor alvorligt denne udvikling er for dansk økonomi. Nogle vil argumentere for, at det ikke er et problem, at Danmark bliver et serviceproducerende samfund i stedet for vareproducerende. Andre vil modsat argumentere for, at det er afgørende for Danmark, at der er en fremstillingssektor af en vis størrelse.

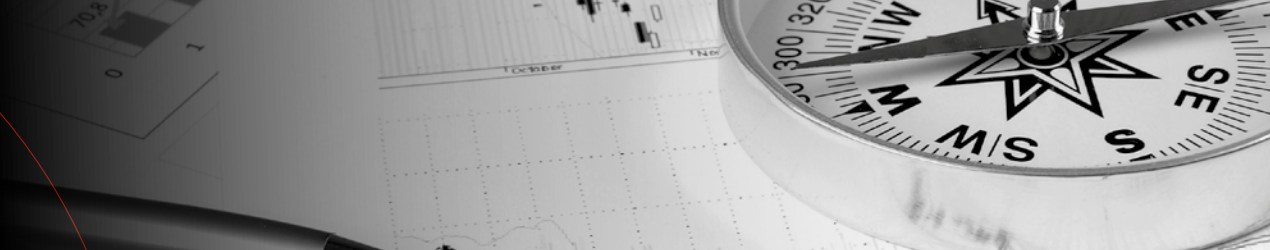
Hvis man se på udviklingen i Danmarks handel med serviceydelser, så ser det på overfladen ud som om, at service i voksende omfang bliver

eksporteret, så serviceproduktion i denne sammenhæng faktisk overtager vareproduktionens betydning. Hvis man går dybere ned i tallene fremgår det dog, at langt den største del af eksporten af serviceydelser består af transportydelser. Tilsammen udgør transport og rejser således mere end 75 procent af eksporten af serviceydelser (se Malchow-Møller m.fl., 2011a). Omvendt kan det dog også konstateres, at Danmark har haft overskud på handelsbalancen hvert år siden 1986 – dvs. der er egentlig ikke noget, der tyder på, at der er akutte problemer i forhold til den eksterne balance. Hvis man går bag om tallene og beregner, hvor stor en del af den danske beskæftigelse, der anvendes til at producere til eksport, når man både medregner den direkte anvendelse i de eksporterende virksomheder, og den indirekte anvendelse hos underleverandører, kan man også konstatere, at denne anvendelse har været voksende (se Malchow-Møller m.fl., 2011a). I 1980 producerede godt 20 procent af de beskæftigede til eksport, men i 2007 er det 25 procent. Dette på trods af, at fremstillingssektoren bliver mindre, og Danmark fortsat i langt overvejende grad eksporterer varer frem for serviceydelser.

Det er i øvrigt interessant, at Danmark helt op i 90'erne indirekte havde en nettoeksport af ufaglært arbejdskraft igennem den internationale handel – på trods af, at Danmark også i 1990 var et højindkomstland, og vi næppe på dette tidspunkt tænkte på os selv, som et land med en komparativ fordel i produktion, der kræver meget ufaglært arbejdskraft. Dette forhold har dog ændret sig, så Danmark i dag igennem den internationale handel har en indirekte nettoimport af ufaglært arbejdskraft. Dvs. vores handel med udlandet har bevæget sig i en retning, der i højere grad svarer til vores egen forestilling om at være et land med en komparativ fordel indenfor produktion, der kræver højtuddannet arbejdskraft. Alt i alt kan det derfor blot konstateres, at fremstillingssektoren er blevet meget mindre, og meget tyder på, at den fortsat flytter ud, men hvor alvorligt et problem det er, er uafklaret.

Lav produktivitet er tabte muligheder

I den første rapport fra produktivitetskommissionen (se Produktivitetskommissionen, 2012) gives der mange eksempler på betydningen af produktivitetsvækst for udviklingen i velstanden. Siden 1960 har den gennemsnitlige årlige stigning i produktiviteten været 2,3 procent om




året, men siden 1996 har den kun været 0,8 procent. Selvom det måske ikke gør den store forskel, om produktivitsudviklingen i enkelte år er 0,8 procent i stedet for 2,3 procent, så gør det en meget stor forskel, når det gælder for en længere årrække. Hvis den lave produktivitsudvikling havde været gældende i hele perioden siden 1960, så ville danskerne velstand i dag kun være halvdelen af det, den faktisk er. Det svarer til den aktuelle velstand i Portugal. Hvis produktivitsstigningen havde været nul, ville den danske velstand i dag svare til den, der gælder i Venezuela. Det er her også vigtigt at understrege, at det jo ikke kun er et spørgsmål om privatforbrug – det er også et spørgsmål om, hvad den offentlige sektor har råd til at levere indenfor fx skoler og sundhedsvæsen. Dvs. selvom man kan argumentere for, at vi velstandsmæssigt har det udmærket, så er spørgsmålet, om vi kan “leve med”, at svenskere, tyskere og hollændere bliver meget rigere end os. De ville derved kunne have et meget højere privatforbrug, men de ville også kunne levere langt mere indenfor fx sundhedsvæsenet, end vi har råd til. Dvs. de vil have langt flere valgmuligheder. Hvis ikke vi kan leve med det, er den dårlige produktivitsudvikling et problem, der kræver en løsning.

Hvordan får vi en højere produktivitet?

Det er i høj grad det spørgsmål, som produktivitskommissionen skal svare på, og jeg skal ikke foregribe produktivitskommissionens konklusioner. Jeg vil dog komme med et par eksempler fra min forskning indenfor området, der viser noget om variationen i de muligheder, der kan være. Udgangspunktet for disse eksempler er, at der er en meget stor spredning i virksomheders produktivitet. De mest produktive virksomheder har således en produktivitet, der er flere gange højere end de mindre produktive virksomheder (se fx Kromann m.fl., 2010). I forhold til at opnå en højere produktivitet er et vigtigt spørgsmål derfor: hvordan får vi flere af de mest produktive virksomheder?

En mulighed er at få flere internationalt orienterede virksomheder. Det er et ret entydigt resultat, at multinationale selskaber er mere produktive end ikke-multinationale selskaber, og eksporterende virksomheder er mere produktive end ikke-eksporterende. De fleste analyser peger dog i retning af, at disse sammenhænge ikke er kausale. Dvs. den eksporterende virksomhed har ikke en højere produktivitet, fordi den



er eksporterende – derimod er den eksporterende, fordi den er mere produktiv end andre virksomheder. Derved har den haft den fornødne konkurrenceevne til at få fodfæste på et eksportmarked. Sammenhænge der ikke er kausale kan umiddelbart virke mindre interessante i forhold til økonomisk politik, end kausale sammenhænge. Det behøver dog langt fra at være tilfældet, men det er klart, at der kan være tale om forskellige politikker afhængig af om en sammenhæng er kausal eller ej. Hvis fx eksportvirksomheder bliver mere produktive af at blive eksporterende, så vil det umiddelbart være et argument for at støtte virksomheder i at blive eksporterende. Hvis det omvendt er de mest produktive virksomheder, der bliver eksporterende, så er der ikke umiddelbart et argument for at hjælpe ikke-eksporterende virksomheder til at blive eksporterende. Til gengæld kunne der være et argument for en politik, der sikrer, at de mest produktive virksomheder får mulighed for at eksportere og dermed vokse i forhold til andre mindre produktive virksomheder.

Det er også forholdsvis oplagt, at en høj produktivitet ofte er tæt knyttet til ny teknologi. Jeg har bl.a. været med til at udarbejde en benchmarking analyse, der viser, at hvis danske virksomheder i de forskellige brancher indenfor fremstillingssektoren var ligeså automatiserede som i det land med den mest automatiserede branche, så ville fremstillingssektoren i Danmark være 15 procent mere produktiv end idag (se Kromann m.fl., 2011). Automation er ikke mindst interessant, fordi det er indførelse af ny teknologi, der meget direkte udskifter arbejdskraft med ny teknologi. I vores analyse viser det sig også, at automation giver en tendens til faldende beskæftigelse på kort sigt, men en voksende beskæftigelse på lang sigt. En forklaring på den gunstige langsigtede effekt på beskæftigelsen er, at den nye teknologi er med til at forbedre virksomhedernes konkurrenceevne. Det er i øvrigt interessant at bemærke, at Danmark indenfor visse brancher er helt i top, hvad angår automation – det gælder ikke mindst i den store metal- og maskinindustri.

Der er også en ret klar sammenhæng mellem uddannelse og produktivitet. Når højtuddannede får en højere løn end lavt uddannede, skyldes det formodentlig, at de er mere produktive. Det viser sig dog også, at de virksomheder, der anvender meget højtuddannet arbejdskraft, har en højere produktivitet (total faktor produktivitet) end andre virksomheder (se Junge og Skaksen, 2010). Ligesom i tilfældet med de eksporterende virksomheder, er der dog ikke nødvendigvis tale om en kausal effekt –

dvs. det kan i ligeså høj grad blot være de højproduktive virksomheder, der ansætter højtuddannet arbejdskraft, som det kan være højtuddannet arbejdskraft, der gør virksomhederne mere produktive. I forhold til politiktiltag, der kan øge produktiviteten, er kausaliteten naturligvis afgørende. Hvis sammenhængen udelukkende skyldes, at højproduktive virksomheder anvender mere højtuddannet arbejdskraft, så er der ikke umiddelbart et argument for at give støtte til, at nye virksomheder ansætter akademikere. Det betyder på den anden side ikke, at resultatet er uanvendeligt i forholdt til politik på området. Hvis det er de højproduktive virksomheder, der ansætter højtuddannet arbejdskraft, så efterspørger højproduktive virksomheder åbenbart i større omfang end andre virksomheder højtuddannet arbejdskraft. Et stort udbud af højtuddannet arbejdskraft kunne derfor være med til at tiltrække flere højproduktive virksomheder.

Relateret til brugen af højt kvalificeret dansk arbejdskraft er også brugen af udenlandske eksperter. Der er således meget, der tyder på, at virksomheder, der anvender udenlandske eksperter, formår at øge deres produktivitet mere end andre virksomheder (se Malchow-Møller m.fl., 2011b). En mulig forklaring på dette er, at brugen af udenlandske eksperter gør det muligt at opnå et bedre match mellem de kompetencer som eksperten har, og de kompetencer, som virksomheden har brug for. En mulig kompetence kunne være kendskab til eksportmarkeder, idet det viser sig, at virksomheder, der anvender udenlandske eksperter, eksporterer mere end andre virksomheder.

Afsluttende kommentarer

Danmark har tilsyneladende et produktivetsproblem. Den dårlige produktivetsudvikling svækker konkurrenceevnen, og det giver et tab af velstand, og dermed færre valgmuligheder i forhold til privat forbrug, fritid, miljø og offentligt forbrug. Ovenfor er der givet eksempler, der viser lidt af variationen i de muligheder, der kan være for at påvirke produktiviteten. Der er dog mange andre muligheder, så som fx investeringer, konkurrence, forskning og udvikling, organisation og ledelse. Det er dog vigtigt at understrege, at selvom man kan konstatere, at der er en sammenhæng mellem fx teknologi og produktivitet, så er det langt fra klart om, og hvordan, denne sammenhæng skal udnyttes i forhold til en

politik, der fremmer produktiviteten. Det bliver således en vigtig opgave for produktivitetskommissionen at finde de små og store håndtag, der politisk kan drejes på for at øge produktiviteten.

I det ovenstående er der også kun fokuseret på virksomheder i den private sektor. Det er naturligvis mindst lige så vigtig at opnå højere produktivitet i den offentlige sektor. At analysere på produktiviteten i den offentlige sektor er dog en endnu større udfordring end i den private sektor. Det er således vanskeligt at få "korrekte" mål for udviklingen i produktiviteten i den private sektor, men det er endnu vanskeligere i forhold til den offentlige sektor. Det skyldes, at det, der produceres i den offentlige sektor, ikke bliver solgt på et marked, og det er derfor vanskeligt at få gode mål for både produceret mængde og kvaliteten af det producerede. Det gør det til en ekstra stor og vigtig udfordring for produktivitetskommissionen at analysere og komme med forslag, der kan styrke produktiviteten i den offentlige sektor.

Denne lille artikel startede med at omtale de to store langsigtede problemer, der har været fokus på i dansk økonomi i de seneste år: finanspolitisk holdbarhed og dårlig produktivitetsudvikling. Der er på mange måder tale om to forholdsvis uafhængige problemer, men produktivitet i den offentlige sektor knytter de to problemstillinger sammen. En højere produktivitet i den offentlige sektor vil, ligesom en højere produktivitet i den private sektor, øge velstand og valgmuligheder – men en højere produktivitet i den offentlige sektor kan også anvendes til at sikre finanspolitisk holdbarhed. Det skyldes, at en højere produktivitet i den offentlige sektor kan frigøre ressourcer på nogle områder, der kan anvendes på andre områder.



Litteratur

Junge, M. og J.R. Skaksen (2010): *Produktivitet og Videregående uddannelse*, DEA.

Kromann, L., N. Malchow-Møller, J.R. Skaksen og A. Sørensen (2010): Derfor er Robotter Vigtige for Produktions- og Udviklingsarbejdspladser i Danmark, AIM arbejdspapir.

Kromann, L., J.R. Skaksen og A. Sørensen (2011): Automation, labor productivity and employment – a cross country comparison, AIM arbejdspapir.

Malchow-Møller, N., J.R. Munch og J.R. Skaksen (2011a): *Danmarks Kvalifikationsbalance*, Rockwool Fondens Forskningsenhed, Gyldendal.

Malchow-Møller, N., J.R. Munch og J.R. Skaksen (2011b): Do Foreign Experts Increase the Productivity of Domestic Firms? *IZA DP* nr. 6001.

Nationalbanken (2012): *Kvartalsoversigt 2012, 1. kvartal, del 2*.

Pedersen, T. og J.R. Skaksen (2011): Multinational Enterprises – How important are they for the Danish Economy? Arbejdspapir, CBS.

Produktivitetskommissionen (2012): *Det handler om Velstand og Velfærd*.