

Globalisering og velfærdsstaten¹

af

Peder Andersen, sekretariatschef, og Frank Rasmussen, chefkonsulent, Det Økonomiske Råds Sekretariat

Færre handelshindringer og teknologisk udvikling giver grundlag for øget international arbejdsdeling og økonomisk integration. Dette vil forøge den samlede velstand, men kan samtidig påvirke arbejdsmarkedet og vil også ændre velfærdsstatens rolle og muligheder, bl.a. på grund af mobile skattekilder og forvridningstab. Globalisering vil lægge pres på velfærdsstatens indretning.

Indledning

Verden bliver mindre, når transport af varer og kommunikation af ideer og forskningsresultater bliver billigere som en konsekvens af færre handelshindringer og teknologiske landvindinger. Disse ændringer kan være en direkte konsekvens af politiske beslutninger som f.eks. EU's aftaler om østudvidelsen eller mere omfattende globale beslutninger i f.eks. WTO eller indirekte via ændringer i offentlig regulering, forsknings- og uddannelsespolitik mv. Ofte er ændringerne dog ikke styret af det politiske system. Uanset årsagen giver ændringerne grundlag for øget international arbejdsdeling og muligheden for øget økonomisk integration. Dertil kommer en lang række politiske og kulturelle ændringer, som der dog ikke ses nærmere på i denne artikel. Men hvilke økonomiske konsekvenser følger af globaliseringen, dvs. af øget global integration og landenes større gensidige afhængighed af hinanden?

Globaliseringen er i disse år i fokus, og ganske mange ser med skepsis på den stigende globalisering, da øget økonomisk integration har både fordele og ulemper. Arbejdspladser kan forsvinde til udlandet, og virksomheder kan ændre sig fra at være danske til helt eller delvist at blive overtaget af udenlandske koncerner. På den anden side vil bl.a. den stigende internationale arbejdsdeling forøge den samlede velstand. Der er samtidig en risiko for, at indkomstfordelingen bliver mere skæv, og at velfærdsstatens indretning i dens nuværende form ikke er holdbar på længere sigt. Det er derfor naturligt at se nærmere på udviklingen i den internationale handel og på betydningen af den stigende internationale arbejdsdeling for arbejdsmarkedet og for, hvordan og i hvilket omfang presset på velfærdsstaten øges i takt med globaliseringen.

Hovedtræk i den internationale handel

Varemarkederne i de industrialiserede lande er gennem de seneste årtier blevet gradvist mere integrerede gennem en proces, der har ført til, at der i dag på mange områder næsten er

frihandel. Set over en længere årrække er den voksende internationale handel ikke et nyt fænomen, jf. Krugman (1995). I perioden fra omkring forrige århundredeskifte op til 1. verdenskrig var der også en kraftig vækst i verdenshandlen. Udviklingen siden 1960 må derfor i nogen udstrækning betragtes som en tilbagevenden til samme åbenhed, som prægede verden før verdenskrigene. Men afvikling af handelsbarrierer er ikke hele forklaringen. Tages der højde for, at serviceerhverv fylder væsentligt mere i nutidens økonomier, og at den offentlige sektor er vokset, fås et billede af en langt mere integreret verdensøkonomi i dag, jf. tabel 1. En afgørende faktor for det stigende handelsomfang er den teknologiske udvikling, der har mindsket omkostninger ved handel og har ført til nye muligheder for handel og produktion.

De industrialiserede lande handler overvejende med andre industrialiserede lande, dvs. lande, der ligner landene selv med hensyn til bl.a. indkomstniveauet, arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige baggrund, industristrukturen og en række institutionelle forhold. For Danmarks vedkommende foregår to tredjedele af handlen med andre EU-lande og næsten 90 pct. med OECD-lande, jf. tabel 2. Kun en beskedent del af handlen er med lande, der har et væsentligt lavere lønniveau end i Danmark, f.eks. de central- og østeuropæiske lande samt de sydøstasiatiske lande.

Tabel 1 Varehandel i forhold til værditilvækst i vareproducerende erhverv

| | 1890 | 1913 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 1998 ^a |
|----------------|-------|------|------|------|-------|------|-------------------|
| | ----- | | | Pct. | ----- | | |
| Australien | 27,2 | 35,6 | 24,4 | 25,6 | 32,4 | 38,7 | 55,8 |
| Canada | 29,7 | 39,4 | 37,6 | 50,5 | 65,5 | 69,8 | • |
| Danmark | 47,4 | 66,2 | 60,2 | 65,9 | 90,0 | 85,9 | 106,3 |
| Frankrig | 18,5 | 23,3 | 16,8 | 25,7 | 44,0 | 53,5 | 73,9 |
| Italien | 14,4 | 21,9 | 19,2 | 26,0 | 43,1 | 43,9 | 59,3 |
| Japan | 10,2 | 23,9 | 15,3 | 15,7 | 25,8 | 18,9 | 21,2 |
| Norge | 46,2 | 55,2 | 60,0 | 73,2 | 70,9 | 74,8 | 80,3 |
| Sverige | 42,5 | 37,5 | 39,7 | 48,8 | 72,9 | 73,1 | 110,4 |
| Storbritannien | 61,5 | 76,3 | 33,8 | 40,7 | 52,6 | 62,8 | 71,9 |
| Tyskland | 22,7 | 29,2 | 24,6 | 31,1 | 48,5 | 57,8 | 82,2 |
| USA | 14,3 | 13,2 | 9,6 | 13,7 | 30,9 | 35,8 | 34,5 |

a) Tal for Danmark, Frankrig, Italien, Storbritannien, Sverige og Tyskland vedrører 1997.

Anm.: Handel er opgjort som gennemsnit af eksport og import. De vareproducerende erhverv omfatter landbrug, fiskeri og råstofudvinding; industri; energi- og vandforsyning samt bygge- og anlægsvirksomhed.

Kilde: Feenstra (1998) opdateret på baggrund af Eurostat og Verdensbanken *World Development Indicators*.

Tabel 2 Danmarks handel med udlandet fordelt på områder

| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
|---------------------|-----------------------------------|------|------|------|------|
| | ----- Pct. af samlet handel ----- | | | | |
| EU-15 | 70,9 | 67,7 | 68,2 | 68,3 | 67,7 |
| OECD | 89,6 | 87,7 | 85,9 | 88,3 | 87,5 |
| CØE-10 ^a | 1,7 | 1,3 | 1,8 | 1,4 | 3,8 |
| ASEAN ^b | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 1,4 | 1,4 |

a) CØE-10 dækker over de central- og østeuropæiske EU-ansøgerlande: Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn. De baltiske lande og Slovenien indgår kun i tallet for 2000. Bidraget er 1,1 pct.point.

b) ASEAN har følgende sydøstasiatiske lande som medlemmer: Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar (Burma), Filippinerne, Singapore, Thailand og Vietnam.

Anm.: Handel er opgjort som gennemsnittet af import og eksport.

Kilde: OECD, *Monthly Statistics of International Trade*, og Rasmussen og Andersen (2002).

Over de seneste årtier har fordelingen af Danmarks handel på lande ikke ændret sig synderligt meget. Dog er der en svag tendens til, at handel med lavtlønslande er kommet til at fylde lidt mere, og især kan der spores en stigning i handlen med de central- og østeuropæiske lande. Dertil kommer, at handel med den sidstnævnte gruppe af lande i dag nok er noget mindre, end deres nære beliggenhed og indkomstniveau egentlig skulle tilsige. Men selv med en vis vækst i handlen med de central- og østeuropæiske lande vil omfanget fortsat være beskedent i forhold til den samlede handel. Generelt tyder udviklingen i handlen med lavtlønslande ikke på, at konkurrencen fra disse lande er alvorlig. Det udelukker dog ikke, at dele af arbejdsmarkedet er påvirket. Det gælder især tekstilindustrien, jf. Det Økonomiske Råd (2001).

International handel skærper konkurrencen, bl.a. fordi udenlandske producenter nemmere kan trænge ind på markeder, hvor konkurrencen i forvejen er utilstrækkelig, og fordi et mere varieret vareudbud gør det nemmere for forbrugere at finde erstatninger til for dyre varer. Netop et stigende omfang af handel med ensartede varer er kendetegnende for udviklingen i handelsmønstret i de industrialiserede lande.

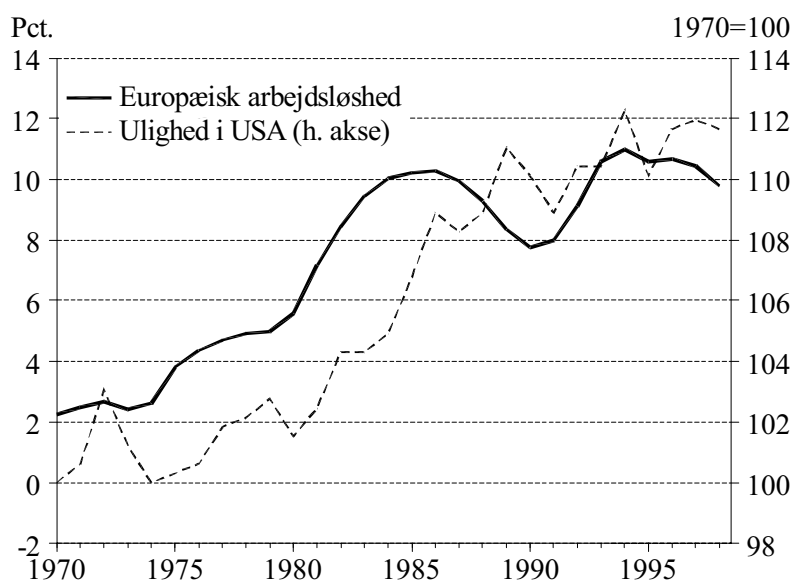
Et andet vigtigt kendetegn er, at halvfabrikata i dag fylder væsentligt mere i den samlede handel end tidligere, hvilket i sig selv er med til at forklare det stigende handelsomfang, da en vare i produktionsprocessen kan krydse landegrænser flere gange, inden den er færdigproduceret.

Arbejdsmarked og globalisering

Den stigende internationale handel har sammen med et øget omfang af udenlandske direkte investeringer og outsourcing gennem de seneste årtier ført til en markant større international

arbejdsdeling. Denne udvikling bringer afgjort gevinster, fordi ressourcer kan anvendes mere effektivt ved at udnytte muligheden for arbejdsdeling og specialisering. Udviklingen betyder også forandringer, og mange lande har i samme periode oplevet en øget ulighed på arbejdsmarkedet enten i form af større lønforskelle eller ledighed, jf. figur 1². Der kan muligvis være en sammenhæng mellem disse ændrede forhold på arbejdsmarkedet og globaliseringen.

Figur 1 Udvikling i ulighed i USA og arbejdsløsheden i Europa



Anm.: Ulighed er målt ved Gini-koefficienten for individuelle indkomster før overførsler og skat (indeks 1970=100).

Kilde: U.S. Census Bureau og OECD, *Economic Outlook*.

Økonomisk integration på et mere regionalt plan og blandt lande, der ligner hinanden med hensyn til indkomstniveau og strukturer, f.eks. EU-landene, kan også påvirke arbejdsmarkedet. Påvirkningen er her mere indirekte og kommer primært fra skærpet konkurrence på varemarkedet, der sætter grænser for, hvor høje lønkrav virksomheder kan honorere, og øget jobmobilitet i form af, at arbejdspladser nemt kan flytte sig, uden at arbejdskraften nødvendigvis følger med. Både skærpet konkurrence og øget jobmobilitet kan svække arbejdstageres og fagforeningers forhandlingsposition. Øget jobmobilitet kan endvidere føre til ændret industristruktur og derved have konsekvenser for efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft.

Endelig påvirkes arbejdsmarkedet af den teknologiske udvikling, som er en vigtig drivende faktor bag globaliseringen. Ny teknologi stiller nye krav til varetagelsen af mange jobfunktioner, og på samme måde som handel kan teknologi føre til forskydninger i efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft.

Handel ser ifølge en række empiriske studier ikke ud til at være en afgørende forklaring på

øget ulighed, som kan opstå som konsekvens af forskydninger i efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft. Dette er ved nærmere eftertanke heller ikke så overraskende, da handel med lavtlønslande er begrænset. Derimod er der tegn på, at højtuddannede i de seneste årtier har opnået de største fordele af de teknologiske fremskridt, jf. Slaughter and Swagel (1997).

Globaliseringens indirekte virkning på arbejdsmarkedet gennem øget konkurrence og større jobmobilitet kommer til udtryk ved, at efterspørgslen efter arbejdskraft tilsyneladende er blevet mere lønfølsom. Dette svækker fagforeningernes forhandlingsposition, hvilket da også har vist sig på flere måder. For det første er organisationsgraden faldet i det sidste par årtier i de fleste industrialiserede lande, herunder også i Danmark og i de andre nordiske lande. For det andet er der en tendens til mere decentrale overenskomstforhandlinger i en række lande. Endelig kan en mindre grad af jobbeskyttelse være tegn på, at fagforeninger har mistet indflydelse.

En relativt stor stigning i uddannelsesniveaet har givetvis været afgørende for, at Danmark i modsætning til de fleste andre industrialiserede lande ikke har oplevet samme tendens til større ulighed som konsekvens af forskydninger i efterspørgslen efter arbejdskraft. Udbuddet af kvalificeret arbejdskraft har således kunnet følge med efterspørgslen. Ses der alene på den relative efterspørgsel efter forskellige typer af arbejdskraft, har skiftet været lige så stort som i USA, hvor uligheden de seneste tre årtier er steget markant, se Fosgerau m.fl. (2001). Der har altså været samme underliggende tendens til en udvikling på arbejdsmarkedet til ugunst for især ufaglært arbejdskraft (såkaldt *skill-bias*). Således ser globaliseringen ud til at påvirke efterspørgslen efter arbejdskraft på samme måde i alle lande.

Velfærdsstatens fremtid under øget globalisering

Globaliseringen kan ud over at påvirke arbejdsmarkedet også ændre velfærdsstatens rolle og muligheder. Velfærdsstatens rolle er flerfoldig. Vurderet med en økonomisk tilgang er en rolle at reducere usikkerheden for det enkelte menneske og på overordnet samfundsniveau, det såkaldte forsikringsaspekt, men en anden vigtig rolle er at udjævne indkomster mellem personer og over livsforløb. Hertil kommer, at det også er vigtigt at gennemføre reguleringer med det formål at afhjælpe markedsfejl for at undgå for megen forurening, ulemper ved monopoler o.lign.

Spørgsmålet er, om den skandinaviske velfærdsmodel, dvs. den universielle med et stort kollektivt element, der jo indebærer en stor offentlig sektor med et relativt højt skattetryk, vil komme under pres, idet mange andre lande i højere grad end Danmark bygger på private ordninger, frivillige eller obligatoriske, hvor markedet spiller en større rolle, og derfor måske vil have lettere ved at tilpasse sig ændringerne, der kommer med stigende globalisering.

Opgaven med at udligne indkomster mellem personer og over tid udspringer af et politisk ønske om en anden fordeling, end ureguleret udbud og efterspørgsel af varer og arbejdskraft vil resultere i. En sådan omfordeling forudsætter beskatning af forskellige kilder til finansiering af indkomstoverførslerne. Her er en væsentlig udfordring for velfærdsstaten at håndtere en situation, hvor de forskellige beskatningskilder bliver mere og mere mobile. F.eks. er kapital allerede nu ganske mobil over landegrænser, og andre faktorer f.eks. veluddannet arbejdskraft kan tænkes at øge mobiliteten i takt med afviklingen af restriktioner og standardisering af regler, uddannelser mv.

Udbygningen af velfærdsstaten – især i de europæiske lande – fandt først og fremmest sted i perioden 1960-80, jf. tabel 3. De mindre stigninger i de offentlige udgifter i de seneste år kan tolkes på den måde, at globaliseringen allerede er begyndt at lægge et vist pres på den offentlige sektors størrelse. Som det fremgår af tabel 4 er beskatning af arbejdskraften (personskatter og sociale bidrag) en vigtig indtægtskilde.

Tabel 3 Offentlige udgifter til subsidier og overførsler

| | 1960 | 1980 | 1995 |
|--------------------|-------------------------|------|------|
| | ----- Pct. af BNP ----- | | |
| Belgien | 12,7 | 30,0 | 28,8 |
| Danmark | • | 21,6 | 25,0 |
| Frankrig | 11,4 | 24,6 | 29,9 |
| Holland | 11,5 | 38,5 | 35,9 |
| Irland | • | 26,9 | 24,8 |
| Italien | 14,1 | 26,0 | 29,3 |
| Norge | 12,1 | 27,0 | 27,0 |
| Schweiz | 6,8 | 12,8 | 16,8 |
| Spanien | 1,0 | 12,9 | 25,7 |
| Sverige | 9,3 | 30,4 | 35,7 |
| Tyskland | 13,5 | 16,8 | 19,4 |
| Østrig | 17,0 | 22,4 | 24,5 |
| UK | 9,2 | 20,2 | 23,6 |
| Simpelt gennemsnit | 10,8 | 24,0 | 26,8 |

Kilde: Tanzi (2000).

Tabel 4 Skattekilder, pct. af samlet beskatning

| EU-15 | 1965 | 1980 | 1995 |
|-----------------|------|------|------|
| Personskat | 23,9 | 29,0 | 26,4 |
| Selskabsskat | 6,7 | 5,9 | 6,9 |
| Sociale bidrag | 22,8 | 29,0 | 29,1 |
| Ejendomsskatter | 6,7 | 4,1 | 4,3 |
| Vareafgifter | 38,2 | 31,0 | 31,2 |
| USA | | | |
| Personskat | 31,7 | 39,1 | 36,3 |
| Selskabsskat | 16,4 | 10,8 | 9,4 |
| Sociale bidrag | 13,3 | 21,9 | 25,1 |
| Ejendomsskatter | 15,9 | 10,7 | 11,3 |
| Vareafgifter | 22,8 | 17,6 | 17,9 |

Kilde: Wildasin (2000).

Med øget faktormobilitet især for kapital og veluddannet arbejdskraft kan skattegrundlaget blive udhulet både direkte og gennem mere ensartede regler på skatteområdet i EU. Dette vil begrænse velfærdsstatens manøvre frihed for at løse sine opgaver.

Som beskrevet fører globaliseringen til ændringer på arbejdsmarkedet, for en uddybning se Rasmussen og Andersen (2002). Nogen vil derved opleve, at deres muligheder på det danske arbejdsmarked forringes, fordi produktionen kan flytte og de nødvendige jobkvalifikationer ændres. Dette kan forøge behovet for indkomstoverførsler og uddannelses tilbud, hvilket kan øge behovet for beskatning.

Det centrale problem for velfærdsstaten i fremtiden er derfor i høj grad knyttet til skattesystemet og delvist til reguleringer, især knyttet til arbejdsmarkedet. De finansielle markeder er blevet mere integrerede på tværs af grænser, og kapital er blevet ret mobil. Arbejdskraften er derimod fortsat langt mindre mobil. Det er der flere forklaringer på, bl.a. tilpasningsomkostninger på grund af sproglige og kulturelle barrierer og egentlig lovgivning, der begrænser indvandring. Men prisudligning mellem aflønning af produktionsfaktorer kan finde sted, selv om mobiliteten er begrænset. Ingen eller få restriktioner på handel og høj grad af konkurrence på færdigvaremarkedet vil reducere forskellen mellem aflønningen inden for samme typer af arbejdskraft mellem landene.

Forskellige grader af mobilitet kommer til at spille en rolle for, hvem der bærer skattebyrden. Her vil det gælde, at forøget mobilitet af kapital vil gøre det vanskeligere at sikre samme provenu ved kapitalbeskatning, idet kapital delvis vil forsvinde. Tilsvarende kan ske med den mest mobile del af arbejdsstyrken. Det kan således være den dårligst uddannede og dårligst stillede del af befolkningen, der vil blive ramt af kapitalmobiliteten, idet der vil blive relativt mindre kapital til rådighed og desuden færre offentlige midler at anvende til indkomstoverførsler. Dette taler for en omlægning af skattepolitikken i retning af større beskatning på

immobile faktorer, mindre beskatning af mobile faktorer og en omlægning af det offentlige forbrug. Øget beskatning af arbejdsindkomst har forvriddningsmæssige konsekvenser, da fritid ikke beskattes, og omlægningen kan derfor forøge problemerne på arbejdsmarkedet. Tilbage er øget beskatning af primært jord og fast ejendom og naturressourcer, men her kan der være indlåsnings effekter, med mindre udformningstager højde for disse. Endelig kan nævnes, at globaliseringen kan vanskeliggøre kontrolmulighederne for beskatning af mobile faktorer, hvilket internationale koordinerede kontrolforanstaltninger kan afbøde på.

Et andet aspekt af globaliseringens betydning for velfærdsstaten er størrelsen af forvriddningstab, der opstår i forbindelse med finansiering af velfærdsordninger. Forvriddningstab er en konsekvens af, at lønmodtagere og fagforeninger ikke fuldt ud tager hensyn til, at for høje lønkrav fører til ledighed, der øger udgifter til understøttelse og dermed fører til højere skat på arbejdsindkomst. Forvriddningstab vil givetvis stige i takt med globaliseringen, da der er flere grunde til, at efterspørgslen efter arbejdskraft bliver mere lønfølsom. Dertil kommer det problem, at sammenhængen mellem ydelser og finansiering af ordninger er mindst klar under den universelle model, som anvendes i Danmark. Det kan have som konsekvens, at forskellige ordninger med tiden må omlægges, så markedet kommer til at spille en større rolle, jf. Andersen (2002). Det vil sikre større klarhed uden nødvendigvis at føre til ringere velfærd.

Afslutning

Den internationale arbejdsdeling og teknologiske fremskridt bidrager til at øge landenes samlede velstand. Men øget frihandel, direkte investeringer, outsourcing og ny teknologi ændrer også på vilkårene på arbejdsmarkedet. I de sidste tre årtier har udviklingen på arbejdsmarkedet i de fleste industrialiserede lande været kendetegnet ved enten større lønforskelle eller ledighed blandt lavtuddannede, og der kan være en forbindelse med globaliseringen. I Danmark er uligheden dog ikke steget, men det skyldes primært stigningen i det generelle uddannelsesniveau, som betyder, at arbejdsstyrkens kvalifikationer fortsat matcher efterspørgslen. Der har nemlig været samme underliggende tendens til en relativt større efterspørgsel efter højtuddannet arbejdskraft.

En udfordring for velfærdsstaten fremover kan blive at modvirke tendenser til større ulighed. Dette bør først og fremmest ske ved at sikre, at alle har et uddannelsesniveau, der modsvarer arbejdsmarkedets krav. Statens muligheder for omfordeling kan nemlig blive begrænset af mere mobile skatteskilder. Dertil kommer, at forvriddningstab i forbindelse med finansiering af velfærdsordninger kan stige i takt med globaliseringen. Selv om presset mod velfærdsstaten ikke er stort, vil tendenserne formentlig gå i retning af stigende vanskeligheder med at opretholde den nuværende struktur.

Noter

1. Synspunkter og vurderinger i artiklen er alene forfatterens ansvar.
2. I Europa har der generelt kun været tendens til stigende ulighed i det seneste årti, og i 1970'erne var udviklingen ligefrem kendetegnet ved faldende eller uændret ulighed (dog ikke Storbritannien), jf. Smeeding (2000). I USA har der været langt mindre udsving i ledigheden end i Europa.

Litteratur

Andersen, Torben M. (2002). "Internationalisering og velfærdssamfund." *Politica*, 34, pp. 24-37.

Det Økonomiske Råd (2001). *Dansk Økonomi, efterår 2001*. København.

Feenstra, Robert (1998). "Integration of Trade and Disintegration of Production." *Journal of Economic Perspectives*, 12 (3), pp. 31-50.

Fosgerau, Mogens, Svend E. Hougaard Jensen & Anders Sørensen (2001). "Relative Demand Shifts for Educated Labour." CEBR Discussion Paper No. 2000-11.

Krugman, Paul (1995). "Growing World Trade. Causes and Consequences." *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995:1, pp. 327-377.

Rasmussen, Frank og Peder Andersen (2002): *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.

Slaughter, Matthew & Phillip Swagel (1997). "The Effect of Globalization on Wages in Advanced Economies." IMF Working Paper 97-43.

Smeeding, Timothy (2000). "Changing Income Inequality in OECD Countries: Updated Results from the Luxembourg Income Study (LIS)." Luxembourg Income Study Working Paper No. 252.

Tanzi, Vito (2000). "Globalization and the Future of Social Protection." IMF Working Paper 00-12.

Wildasin, David (2000). "Factor Mobility and Fiscal Policy in the EU: Policy Issues and Analytical Approaches." *Economic Policy*, 31, pp. 337-68.