

Globalisering skaber velstand, men øger klemmen på de offentlige finanser

International åbenhed, samarbejde og samhandel er grundlaget for vores velstand. Sådan har det været hidtil. Sådan vil det være fremover. Også selv om teknologien og politiske beslutninger sætter nye rammer, og vi kalder det globalisering.

Globaliseringen rummer mulighed for store gevinster, men også store udfordringer for velfærdssamfundet:

- For at høste gevinsterne skal vi kunne omstille os og målrette vore kompetencer. Høj levestandard kræver generelt et højt kvalifikationsniveau og høj produktivitet.
- Fordelingen af kvalifikationer bliver afgørende for den fremtidige fordeling af velstand. Uddannelsesindsatsen skal derfor både omfatte bredden og de bedst kvalificerede. Ikke alle skal være frontløbere i uddannelseskapløbet for at få et job. Der er stadig serviceopgaver, som skal løses her i landet. Og udviklingen med flere ældre betyder bl.a. flere omsorgsopgaver.
- Globaliseringen skærper den økonomiske klemme på velfærdssamfundet. Efterspørgslen efter velfærdsservice bliver større, og der bliver behov for en øget satsning på uddannelse og forskning. Samtidig presses indtægterne, når skattekloderne bliver mere mobile.
- Vandring over grænserne er en del af globaliseringen. Mønstret for ind- og udvandring til Danmark forstærker presset på de offentlige finanser. Det skyldes den måde, vi har indrettet velfærdssamfundet på.
- Øget velstand er en central målsætning – men løser ikke velfærdssamfundets finansieringsproblem.
- Globaliseringen begrænser mulighederne for at løse det kommende finansieringsproblem ved at spare på velfærdsservice, og væsentligt højere skatter er heller ikke en farbar vej.
- Beskæftigelsesvejen er den mest perspektivrige til at finansiere den fremtidige velfærd. Det kræver en tilpasningsstrategi med reformer.

Globalisering stiller krav til arbejdsmarkedet og om reformer

Globalisering betyder, at mennesker, kapital, teknologi og skattegrundlag lettere kan flytte sig mere på tværs af landegrænser.

Øget international arbejdsdeling og handel er grundlaget for større velstand.

Strukturerne ændrer sig og skaber løbende behov for omstilling.

Det stiller krav til arbejdsstyrkens kvalifikationer og til forskning og udvikling. Fordelingen af arbejdsmarkedsrelevante kompetencer bliver afgørende for den fremtidige fordeling af velstand. Uddannelsesindsatsen skal derfor løfte større krav - både i forhold til bredden og i forhold til de bedst kvalificerede.

Indenfor en række erhverv vil efterspørgslen fortsat gå efter mere velkvalificeret arbejdskraft med specifikke kvalifikationer. Men ikke alle job er udsat for den internationale konkurrence eller kræver høje kvalifikationer. Der er stadig serviceopgaver, som kun kan og skal løses her i landet. Og udviklingen med flere ældre betyder bl.a. flere omsorgsopgaver.

Ændringer i befolkningen betyder også, at der bliver færre til at løse de kommende opgaver. Selv om den internationale konkurrence om jobbene tager til, er det nødvendigt, at flere engageres i arbejdsstyrken. Og dermed bidrager aktivt til velfærdssamfundet.

Trækker globaliseringen i retning af større ulighed?

Gevinsterne ved globalisering og den større konkurrence om jobbene er ikke nødvendigvis ligeligt fordelt. Hverken mellem lande eller mellem forskellige grupper i samfundet.

Allerede i dag har vi en restgruppe i samfundet uden tilstrækkelige kvalifikationer til at klare sig på arbejdsmarkedet.

Efterhånden som indvandrere fra mindre udviklede lande kommer til at udgøre en større del af befolkningen, risikerer denne gruppe at vokse. En større restgruppe vil øge udgifterne til overførselsindkomster og øge uligheden i samfundet.

Mulighederne for at bruge traditionelle omfordelingsredskaber – skatter, overførsler og høje mindstelønninger – begrænses af globaliseringen. Kvalifikationer kommer til at spille en større rolle for fordelingen af indkomst og velstand.

Fremadrettet skal der tages stilling til, om de offentlige ressourcer bedst bruges på opkvalificering eller på overførselsindkomster. Begge dele koster i forhold til de offentlige finanser.

Det gælder om at skabe større sammenhæng mellem de kvalifikationer, der kræves til et bestemt job, og den løn jobbet betaler. Enten ved at øge kvalifikationer. Eller ved at lade lønningerne tilpasse sig kvalifikationer. Mulighederne kan også kombineres. En aktiv indsats er nødvendig for at modvirke den ulighed, der kan blive resultatet, hvis vi ikke gør noget.

Et generelt uddannelsesløft i befolkningen vil medvirke til, at flere får kompetencer, der er relevante på arbejdsmarkedet og svarer til lønniveauet.

Det er ikke uden problemer. Allerede i dag bruger vi relativt mange offentlige ressourcer på uddannelse, indsatsen tager tid, og ikke alle har lige let ved at dygtiggøre sig. Dertil kommer, at et generelt kvalifikationsløft ikke løser den offentlige sektors finansieringsproblem.

Et kompetenceløft af restgruppen vil derimod lette presset på de offentlige finanser. Indsatsen får gruppen af potentielle overførselsmodtagere til at falde.

Ind- og udvandring - en udfordring for velfærdssamfundet

I en globaliseret verden rejser mennesker mere på tværs af lande. Nogle af gevinsterne ved globalisering afhænger faktisk af, at mennesker kan bevæge sig mere frit. Men vandring skaber en særlig risiko for et velfærdssamfund, der er indrettet som det danske og har ydelser på et højt niveau.

Velfærdssamfundet hviler på en social kontrakt. De beskæftigede betaler for børn, ældre og andre, der ikke er på arbejdsmarkedet. Omfordelingen sker på tværs af generationer og på tværs af indkomster. Brydes kontrakten, får velfærdssamfundet problemer.

Vandringer over grænser belaster de offentlige kasser på to måder:

Når højtuddannede forlader Danmark - f.eks. for at slå sig ned, hvor skatten er lavere og lønnen højere - går samfundet glip af deres arbejdsindsats, viden og skattebetaling. Problemet er ikke så stort endnu, men øget udvandring kan få store konsekvenser. I øjeblikket udvandrers omkring 15.000 danske statsborgere årligt fra Danmark og bliver væk i mere end et år.

Indvandring påvirker modsat de offentlige udgifter. Især når det drejer sig om indvandrere uden kvalifikationer til at klare sig på det danske arbejdsmarked.

Udgangspunktet er dårligt. Som tidligere beskrevet af Velfærdskommissionen vil den enkelte i gennemsnit få lidt mere fra det offentlige, end han eller hun kan nå at betale tilbage i skatter over livet. Vi har altså indrettet os, så den gennemsnitlige borger er en "underskudsforretning" for det offentlige.

Grupper, der har en svag tilknytning til arbejdsmarkedet, vil naturligt koste mere for velfærdssamfundet. Det gælder derfor også for mange indvandrere.

En indvandrer fra mindre udviklede lande "koster" i gennemsnit godt tre gange så meget som en person fra den øvrige befolkning og en efterkommer omkring dobbelt så meget. Fordi de har mindre uddannelse, præges af negativ social arv, og sjældnere deltager på arbejdsmarkedet.

Blandt de, der deltager på arbejdsmarkedet, klarer mange indvandrergrupper sig godt – især mændene. Men det varierer meget mellem forskellige etniske grupper. Inddragelsen på arbejdsmarkedet vokser typisk, jo længere man har været i landet. Og siden 1994 er ledigheden faktisk faldet mest for indvandre- re fra mindre udviklede lande.

Det er i sig selv et stort problem, at så mange indvandrere slet ikke er til rådighed for arbejdsmarkedet. Især kvinderne. Der tales ofte om, at man integreres i samfundet ved at have et arbejde. Men mange når slet ikke frem til arbejdsmarkedet.

Indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande kommer til at udgøre en større del af befolkningen i den erhvervsaktive alder – fra knap 5 pct. i dag til 14 pct. i 2040 med det nuværende indvandringsmønster – og kommer derfor også til at udgøre en større del af den danske arbejdsstyrke. Det forstærker problemet med, at en stor del af indvandrerne og deres efterkommere ikke har kvalifikationer, der gør dem i stand til at klare sig på arbejdsmarkedet.

Skal det danske velfærdssamfund kunne finansieres i fremtiden, kræver det, at alle – kvinder som mænd, yngre som ældre, indvandrere som øvrig befolkning – yder deres bidrag som aktive på arbejdsmarkedet.

Globalisering skaber velstand, men øger klemmen på de offentlige finanser

Globaliseringen skaber øget velstand, men sætter velfærdssamfundet i en finansiel klemme.

På den ene side skaber globalisering behov for en større satsning på forskning, uddannelse, efteruddannelse og bedre integration. Det betyder flere offentlige udgifter.

På den anden side vil de offentlige kasser miste indtægter pga. globaliseringen. Større økonomisk integration mellem landene gør det sværere for Danmark at opretholde højere skatter og afgifter end i tilsvarende lande. Skatte- kilderne bliver mere mobile. Indtægterne falder også, hvis højtuddannede f.eks. flytter til udlandet og betaler skat der i stedet.

Det strammer den skrue på de offentlige finanser, som flere ældre og færre erhvervsaktive er med til at skabe.

Selv om vi bliver rigere fremover, løser det ikke problemet for de offentlige finanser. Velstand og vækst er – med den nuværende indretning af velfærds-

samfundet - ikke ensbetydende med større råderum for den offentlige sektor. Lønninger til offentligt ansatte, overførselsindkomster og velfærdsservice vokser mindst lige så hurtigt som økonomien i øvrigt. Når velstanden stiger, vokser de offentlige udgifter derfor lige så hurtigt som indtægterne.

Større beskæftigelse som farbar vej

Den foretrukne løsning på de kommende finansieringsproblemer er at få flere mennesker i arbejde. Lykkes det ikke, bliver det nødvendigt at sætte skatterne op eller gennemføre store offentlige besparelser. Men begge veje begrænses af globaliseringen, der snarere kræver flere udgifter og mindsker skattegrundlaget. Globalisering understreger derfor, at beskæftigelsesvejen er den mest farbare.

Velfærdssamfundets finansiering kan sikres ved en tilpasningsstrategi med reformer, der skaber højere beskæftigelse. At formulere mål for beskæftigelsen er ikke i sig selv nok til at løse problemerne. Det sker først, når reformerne er vedtaget og senere også bliver indført.

Beskæftigelsesvejen kræver, at der kommer flere i arbejde, som før var på offentlig forsørgelse, og at vi arbejder flere år end i dag, når vi har udsigt til at leve længere.

Andre lande diskuterer og laver velfærdsreformer

En række lande er gået i gang med at diskutere, hvordan man sikrer velfærd i fremtiden. Flere har allerede gennemført reformer. Der er ikke noget mønsterland, som Danmark blot kan kopiere. Til gengæld kan vi lade os inspirere af andre landes erfaringer:

På *skattesiden* er tendensen i andre lande, at man lemper skatten på arbejdsindkomst i både top og bund. F.eks. ved et beskæftigelsesfradrag målrettet mod personer med lave indkomster. Det skal bedre kunne betale sig at arbejde. Ikke alle lande har sikret sig fuld finansiering af reformerne. Nogle lande hæver skatten for mellemindkomsterne, og andre supplerer med offentlige besparelser.

På *pensionssiden* er mange lande i gang med at øge tilskyndelsen til at få folk til at blive længere på arbejdsmarkedet. Det er dyrt for samfundet, når man trækker sig tidligt fra arbejdsmarkedet. Og pensionsudgifterne stiger i fremtiden, når andelen af ældre vokser, og vi kan se frem til at leve længere.

Tilbagetrækningsordninger og formelle pensionsalder er med til at sætte normen for, hvornår arbejdslivet forventes at stoppe. Både ansatte og virksomheder tilpasser sig til regler og muligheder. Ledigheden er derfor typisk højere for dem, der er tæt på den forventede pensionsalder.

Merledigheden blandt ældre hænger naturligt sammen med den forventede tilbagetrækningsalder – og ikke med nogle bestemte alderstrin.

Erfaringerne fra flere lande, bl.a. New Zealand, er positive. Her steg beskæftigelsen, da man begrænsede muligheden for at trække sig tidligt tilbage. Alternativet for de ældre var ikke større ledighed, men arbejde. Vi kender det også her fra Danmark, da overgangsydelsen blev stoppet, og beskæftigelsen steg for de omfattede aldersgrupper. Modsat flyttede merledigheden med nedad, da Frankrig introducerede tidligere tilbagetrækning.

Flere lande indretter sig, så pensionssystemerne bliver mere robuste. For eksempel ved at hæve pensionsalderen i takt med, at den gennemsnitlige levetid stiger. Det har bl.a. Sverige og Italien gjort.

Brugerbetaling er et redskab, som flere lande anvender for at skabe større medfinansiering. Eksempelvis på sundhedsområdet – ikke nødvendigvis i større omfang end i Danmark, men for flere ydelser. Mange lande har også gebyrer på de videregående uddannelser. De studerende kan få billige lån til

at betale gebyrerne med. Og først, når de efter endt uddannelse har fået et job, begynder tilbagebetalingen.

Tilpasningsstrategi eller opsparingsstrategi?

Velfærdskommissionen understreger behovet for en tilpasningsstrategi. I forhold til en strategi, hvor man "sparer op" for at kunne imødegå kommende udfordringer, indebærer det flere fordele.

I øjeblikket afdrager vi på den offentlige gæld. Det er nødvendigt og fornuftigt, så længe en stor del af befolkningen er i den erhvervsaktive alder og deltager på arbejdsmarkedet.

Fortsatte offentlige overskud skal ruste os til fremtidige udgifter – via opsparing. Men formueopbygningen må nødvendigvis være stor "for at være på den sikre side". Dels fordi der er usikkerhed om, hvor store de fremtidige udfordringer bliver, og dels for at have reserver til uforudsete begivenheder.

Globalisering er et godt eksempel, der forstærker dilemmaet ved opsparing. Det er svært at sætte tal på, hvor meget globaliseringen betyder for de offentlige finanser. Og derfor også svært at dosere behovet for opsparing, når målet ikke er klart.

En stor formueopbygning betyder, at man i praksis lader de nulevende generationer, der sparer op, betale for fremtidens udgifter til f.eks. flere ældre.

Fortsat overskud på de offentlige finanser kræver en stram udgiftsstyring. Det vil blive meget svært. Med den nuværende indretning vil udgifterne til overførsler presse mulighederne for service, f.eks. skoler, sundhed og ældrepleje. Efterspørgslen efter service vil ikke falde af den grund, og mange vil så søge løsninger uden for den offentlige sektor.

Grundlæggende kan man ikke spare sig til løsning af problemer, som er vedvarende:

Allerede i dag er velfærdssamfundet skruet sådan sammen, at en borger i gennemsnit får lidt mere fra det offentlige, end vedkommende betaler tilbage i skat over livet. Fremover vil arbejdsstyrken falde. Der bliver flere ældre, og vi lever længere. Forsørgeropgaven vokser mere permanent.

Alternativt kan vi supplere gældsnedbringelsen med en tilpasningsstrategi, der sigter på at gøre velfærdsordningerne mere robuste. Og gør finansieringen mindre sårbar over for ændringer i brugen af velfærdsordningerne. F.eks. ved at lade pensionsalderen stige i takt med, at levetiden vokser.

Strategien er baseret på, at flere kommer i beskæftigelse, og at færre står uden for arbejdsmarkedet. Det afgørende er, at flere bidrager til velfærdssamfundets fællesskab, så vi fortsat har mulighed for at sikre de svage. Og at der bliver en bedre balance mellem det, vi i gennemsnit får fra det offentlige, og det vi betaler. Det kræver reformer.