



# **Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark**

**Frank Rasmussen**

**Peder Andersen**

**Magtudredningen**

# **Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark**

## **Magtudredningen**

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby  
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Frank Rasmussen og Peder Andersen**

**Globaliseringens økonomiske konsekvenser  
for Danmark**

**Magtudredningen**

*Globaliseringens økonomiske konsekvenser  
for Danmark*

© Magtudredningen og forfatterne, 2004

ISBN: 87-7934-865-3

Omslag: Svend Siune

Tryk: AKA-PRINT A/S, Århus

Magtudredningen

c/o Institut for Statskundskab

Aarhus Universitet

Universitetsparken

8000 Århus C

Danmark

[Magtudredningen@ps.au.dk](mailto:Magtudredningen@ps.au.dk)

[www.ps.au.dk/magtudredningen](http://www.ps.au.dk/magtudredningen)

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og CopyDan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

## Forord

Dette skrift indgår som en del af den danske magtudredning. Arbejdet er foregået i Det Økonomiske Råds Sekretariat og er blevet beriget af kommentarer fra og diskussioner med kolleger og formandskabet for Det Økonomiske Råd, som i *Dansk Økonomi, efterår 2001* havde et kapitel emnemæssigt forbundet med nærværende arbejde om globaliseringen og det danske arbejdsmarked. Ligeledes har tidligere udgivelser fra formandskabet om blandt andet international handel været til stor inspiration. Endelig takker vi medlemmer af forskningsledelsen for Magtudredningen, Peter Munk Christiansen og Torben Beck Jørgensen, for kommentarer. Synspunkter og vurderinger i skriftet er alene forfatterens ansvar.

København, juni 2002

Frank Rasmussen og Peder Andersen

# Indhold

<b>Kapitel 1. Indledning</b> .....	<b>9</b>
<b>Kapitel 2. International handel</b> .....	<b>13</b>
Internationalisering .....	13
Handelsliberaliseringer .....	16
Handelsblokke .....	19
Udvikling i udenrigshandel .....	20
Samhandelspartnere .....	22
Eksportens sammensætning på varegrupper .....	23
Eksporten fordelt på prisintervaller .....	27
Nye muligheder: e-handel og digitale produkter .....	29
Handel i tilknytning til multinationale selskaber .....	29
Outsourcing og vertikal handel.....	30
Sammenfatning .....	32
<b>Kapitel 3. Direkte investeringer og andre kapitalstrømme</b> .....	<b>34</b>
Motiver bag udenlandske direkte investeringer .....	34
Konsekvenser .....	37
Investeringsmønstre .....	40
Erfaringer med udenlandske direkte investeringer .....	44
Andre kapitalstrømme med speciel vægt på porteføljeinvesteringer .....	47
Sammenfatning .....	49
<b>Kapitel 4. Teknologiske forandringer, specialisering og konkurrence</b> .....	<b>51</b>
Teknologiske forandringer .....	52
Acceleration i produktivitet som følge af IT-investeringer.....	53
Specialisering.....	56
Produktmarkedsintegration.....	59
Dereguleringer.....	60
Er der tegn på skærpet konkurrence?.....	62
Sammenfatning .....	64
<b>Kapitel 5. Globalisering og dens konsekvenser for arbejdsmarked og uddannelse</b> .....	<b>67</b>
Udvikling i beskæftigelsesmuligheder .....	67
Lønudvikling .....	69

Er stigende ledighed i Europa og øget indkomstulighed i USA to sider af samme sag? .....	70
Hvordan påvirker handel arbejdsmarkedet? .....	71
Hvordan påvirker teknologiske forandringer arbejdsmarkedet?.....	73
Andre forklaringer .....	75
Hvad er den mest sandsynlige forklaring på skill-bias?.....	75
Globaliseringens konsekvenser for arbejdsmarkedet i øvrigt .....	78
Uddannelse .....	81
Ledighed som konsekvens af skill-biased efterspørgsel efter arbejdskraft .....	82
Sammenfatning .....	87
<b>Kapitel 6. Globaliseringen og velfærdsstaten.....</b>	<b>89</b>
Velfærdsstatens opgaver .....	89
Instrumenter .....	91
Udbygning af velfærdsstaten .....	91
Hvad betyder globaliseringen for velfærdsstaten? .....	93
Bliver velfærdsstatens opgaver større eller mindre? .....	93
Hvilke instrumenter kan fortsat anvendes? .....	96
Konklusion: Er velfærdsstaten under pres?.....	102
<b>Kapitel 7. Oversigt og sammenfatning.....</b>	<b>103</b>
International handel .....	103
Direkte investeringer og andre kapitalstrømme .....	103
Teknologiske forandringer, specialisering og konkurrence .....	104
Globalisering, arbejdsmarkedet og uddannelse .....	105
Globaliseringen og velfærdsstaten .....	106
Hovedresultater .....	106
<b>Litteratur .....</b>	<b>108</b>
<b>Om forfatterne .....</b>	<b>112</b>



# Kapitel 1

## Indledning

Globaliseringen – den globale økonomiske integration og landenes større gensidige afhængighed af hinanden – har påkaldt sig en enorm opmærksomhed i de seneste år. Specielt er der en stigende bekymring for, at økonomisk integration kan have en negativ side i form af øget ulighed fremkaldt af mere vidtrækkende markeds kræfter. Nogle mener på den baggrund, at globaliseringen er gået for vidt. Over for dette står de betydelige gevinster, der af forskellige grunde kan opnås ved en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne. At bremse globaliseringstendenserne er derfor næppe den bedste måde at løse de fordelingsmæssige konsekvenser af globaliseringen på. Men som enhver anden forandring stiller globaliseringen samfundet over for både nye muligheder og udfordringer.

I dette skrift beskrives forskellige aspekter af globaliseringen, og specielt hvad den betyder for Danmark. Fokus er på ændrede økonomiske strukturer og konsekvenserne heraf. Globaliseringen skal dog anskues som en langt bredere proces, der også har en politisk og kulturel dimension, men som ikke behandles videre her. Med dette udgangspunkt kommer globaliseringen til at dække over en række forhold, der på den ene eller anden måde fører til en mere integreret verdensøkonomi og derved øger den gensidige afhængighed i den økonomiske udvikling mellem lande. På den måde kan globaliseringen betragtes som en proces, der gradvist fører til en mere integreret verdensøkonomi – altså ikke en ny tilstand, der fundamentalt har ændret økonomiske strukturer.

En beskrivelse af globaliseringen kan ske ud fra forskellige tilgange:

- Igangsættende faktorer (for eksempel politiske beslutninger og teknologiske fremskridt).
- Direkte konsekvenser (for eksempel stigning i handel, udenlandske direkte investeringer og outsourcing).
- Indirekte og afledte konsekvenser (blandt andet skærpet konkurrence, nemmere overførsel af teknisk og ledelsesmæssig knowhow, indkomstulighed og mere begrænsede muligheder for offentlig intervention, der kan sætte indretningen af velfærdsstaten under pres).

De igangsættende faktorer har både politisk og teknologisk karakter. De politiske beslutninger er først og fremmest resultatet af internationale forhandlinger, der har ført til afvikling af handelsbarrierer, liberalisering af kapitalbevægelser og harmonisering af regler mv. Dertil kommer nationale beslutninger om dereguleringer og privatiseringer, som delvist er affødt af globaliseringen, der har øget kravet til afkast. De teknologiske forandringer er primært kommet til udtryk ved markante fald i omkostninger på transport, information og kommunikation og har derved blandt andet reduceret omkostninger ved handel. Generelt er konsekvensen af de politiske beslutninger og teknologiske forandringer større mobilitet for varer, kapital og arbejdskraft, og væsentlige kendetegn ved globaliseringen knytter sig til den større mobilitet. For det første har handelsomfanget været stigende, især i 1960'erne og igen i 1990'erne. For det andet er ejerskab af virksomheder på tværs af grænser nærmest eksploderet det seneste årti. For det tredje er de finansielle markeder blevet mere integrerede. Endelig er arbejdskraften blevet en anelse mere mobil.

Afledt af denne udvikling er en række følger, som kan opdeles i gevinster og tab i forbindelse med globaliseringen (eller muligheder og udfordringer). Gevinster omfatter en mere effektiv udnyttelse af ressourcer som følge af komparative fordele, skærpet konkurrence og et bredere udbud på varemærkerne. Skærpet konkurrence er dog ikke givet, da der også er en øget risiko for karteldannelse med negative afledte konsekvenser. Andre tab knytter sig blandt andet til pres på velfærdsstaten, da skattekilder kan forsvinde, og øget ulighed som konsekvens af skift i efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft. Sidstnævnte forhold kan blandt andet henføres til handel med lavtlønslande, der har et stort udbud af billig ufaglært arbejdskraft, og ny teknologi, der gør, at kvalifikationer værdisættes anderledes. Også andre forhold, og ikke nødvendigvis relateret til globaliseringen, har betydning for den relative aflønning af forskellige typer af arbejdskraft, herunder fald i mindsteløn og fald i organisationsgrad. Meget tyder på, at teknologiske forandringer har været mest afgørende for skift i den relative efterspørgsel. Dette er også tilfældet i Danmark, men i modsætning til mange andre lande er uligheden ikke steget i Danmark. Det skyldes, at udbuddet af kvalificeret arbejdskraft er fulgt med skiftet i efterspørgslen. Uddannelse kan nemlig være en vigtig lighedsskabende faktor. Et mere ensartet uddannelsesniveau vil alt andet lige også give en mere lige fordeling af indkomster.

Handel med lavtlønslande har således ikke afgørende konsekvenser for den generelle udvikling på arbejdsmarkedet. Derimod har regional økono-

misk integration blandt lande, der ligner hinanden med hensyn til indkomstniveau og strukturer (for eksempel EU), større betydning. Her sker en indirekte påvirkning af arbejdsmarkedet via 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 via direkte investeringer og outsourcing, uden at arbejdskraften nødvendigvis følger med. Disse forhold betyder, at efterspørgslen efter arbejdskraft bliver mere lønfølsom – altså ikke et egentligt skift i efterspørgslen efter arbejdskraft på samme måde, som handel med lavtlønslande giver anledning til. Denne udvikling kan indebære en svækkelse af arbejdstageres og fagforeningers forhandlingsposition og endvidere indebære en ændret industristruktur med konsekvenser for efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft. Indikationer på, at fagforeninger kan have mistet indflydelse, findes blandt andet i, at organisationsgraden er faldet i 1980'erne og 1990'erne i de fleste industrialiserede lande, mere decentrale overenskomstforhandlinger i en række lande og endelig en tendens til en mindre grad af jobbeskyttelse.

Nogle af skriftets hovedresultater kan sammenfattes i følgende punkter:

- International arbejdsdeling giver væsentlige gevinster, men kan føre til øget ulighed.
- Generelt er der kun en beskedent påvirkning af arbejdsmarkedet via handel, udenlandske direkte investeringer og outsourcing. Lavtlønslande har ikke stor betydning i denne sammenhæng. Dog rammes visse ufaglærte grupper, især tekstilarbejdere.
- Teknologiske fremskridt er i langt højere grad end handel årsag til ulighed på arbejdsmarkedet.
- Økonomisk integration på regionalt plan blandt lande, der ligner hinanden, er af stor betydning, da en overvejende del af handel og direkte investeringer er med lande, der ligger tæt på.
- Øget økonomisk integration kan betyde, at fagforeninger mister indflydelse.
- Politiske beslutninger har betydning for globaliseringsprocessen, direkte via liberaliseringer mv. (blandt andet frihandelsaftaler) og indirekte via offentlig regulering, forsknings- og uddannelsespolitik mv. Men langt hen ad vejen “styres” udviklingen af mere eksterne forhold, specielt den teknologiske udvikling, end af direkte politiske beslutninger.

- Indretningen af velfærdsstaten er under pres, da globaliseringen både påvirker risici og forvridningstab i forbindelse med finansiering af ordninger, der skal afdække risici.

Sidst i skriftet findes en sammenfatning med en mere uddybende gengivelse af vigtige resultater.

## Kapitel 2

### **International handel**

International handel er en vigtig kilde til økonomisk vækst og udvikling. Alligevel er handel i perioder blevet forhindret blandt andet ud fra betragtninger om at beskytte den hjemlige økonomi og opretholde selvforsyning. Denne protektionistiske tendens er i løbet af de fire seneste årtier vendt, således at varemærkederne i de industrialiserede lande er blevet gradvist mere integrerede gennem en proces, der har ført til, at der i dag på mange områder næsten er frihandel. Afgørende for det stigende handelsomfang er også den teknologiske udvikling, der har mindsket omkostninger ved handel og har ført til nye muligheder for handel og produktion. Afvikling af handelsbarrierer er sket i erkendelse af de oplagte gevinster, der for eksempel fremkommer ved en mere effektiv udnyttelse af ressourcer, når lande specialiserer sig i at producere det, som de er bedst udrustet til i kraft af arbejdsstyrkens sammensætning, adgang til råvarer, teknologi, kapitalapparatets størrelse mv.

International handel skærper også konkurrencen, blandt andet 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 mellem de industrialiserede lande. Et andet vigtigt kendetegn er, at halvfabrikata i dag fylder væsentligt mere i den samlede handel end tidligere, hvilket også 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. Handel har ikke kun konsekvenser for den samlede indkomst i samfundet, men også for indkomstfordelingen. Dette forhold er nærmere behandlet i kapitel 6, der beskriver globaliseringens påvirkning af arbejdsmarkedet, mens dette kapitel mere direkte er fokuseret på handelsmønstre.

### **Internationalisering<sup>1</sup>**

Siden 1960 er udenrigshandlen i de industrialiserede lande typisk vokset mere end dobbelt så hurtigt som BNP, jf. tabel 2.1. En sådan forskel i vækstrater bevirker, at omfanget af eksport og import i forhold til BNP fordobles over en 40-års periode, givet at eksportpriser vokser i samme takt

Tabel 2.1. *Udvikling i BNP og varehandel, mængder (procent årlig vækst)*

	BNP				Varehandel			
	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99
Australien	5,1	3,4	3,5	3,6	·	2,5	5,7	6,7
Canada	5,3	4,6	3,1	2,4	9,2	6,5	6,1	8,6
Danmark	4,6	2,5	2,0	2,2	7,8	3,3	3,7	4,5
Frankrig	·	3,5	2,3	1,6	·	7,0	4,7	5,4
Italien	5,8	3,6	2,2	1,4	11,4	5,0	4,1	4,6
Japan	10,1	4,6	3,9	1,3	16,0	7,2	5,4	3,6
Norge	4,4	4,7	2,4	3,4	9,1	5,5	4,0	6,3
Sverige	4,4	2,0	2,1	1,4	7,2	2,9	4,5	6,0
Tyskland	4,4	2,9	1,9	2,6	9,9	5,2	4,3	4,5
UK	3,0	2,4	2,9	2,0	·	4,0	5,1	5,0
USA	4,6	3,6	3,3	3,1	7,3	6,7	5,0	8,7

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

Kilder: OECD, *Economic Outlook* og egne beregninger.

som øvrige priser i samfundet og en BNP-vækstrate på omkring to procent. Dette er netop også, hvad mange industrialiserede lande har oplevet fra 1960 til i dag, jf. tabel 2.2. I den henseende er Danmark en undtagelse, idet varehandlen i hele perioden har udgjort godt en fjerdedel af BNP. For Danmarks vedkommende er der altså tilsyneladende ikke sket en stigning i omfanget af handel i forhold til landets økonomiske størrelse. Det skyldes dog ikke mangel på vækst i eksport og import – selvom Danmark har oplevet mindre stigninger i handlen end øvrige lande – men derimod det for-

Tabel 2.2. *Varehandel (procent af BNP)*

	1890	1913	1960	1970	1980	1990	2000
Australien	15,7	21,0	13,0	11,5	13,6	13,4	17,3
Canada	12,8	17,0	14,5	18,0	24,1	22,0	37,0
Danmark	24,0	30,7	26,9	23,3	26,8	24,3	29,0
Frankrig	14,2	15,5	9,9	11,9	16,7	17,1	23,4
Italien	9,7	14,4	10,0	12,8	19,3	15,9	22,0
Japan	5,1	12,5	8,8	8,3	11,8	8,4	9,3
Norge	21,8	25,5	24,9	27,6	30,8	28,8	28,7
Sverige	23,6	21,2	18,8	19,7	25,0	23,5	33,9
Tyskland	15,9	19,9	14,5	16,5	21,6	24,0	28,0
UK	27,3	29,8	15,3	16,5	20,3	20,6	21,9
USA	5,6	6,1	3,4	4,1	8,8	8,0	10,0
Ekstra-EU-15	·	·	6,8	9,3	7,6	7,6	10,7

Anm.: Handel er opgjort som gennemsnittet af eksport og import. Ekstra-EU-handel er den handel, som EU-lande har med ikke-EU-lande.

Kilder: Feenstra (1998) opdateret på baggrund af OECD, *Economic Outlook*, og OECD, *Monthly Statistics of International Trade*.

hold, at priserne i Danmark generelt er vokset dobbelt så hurtigt som eksportpriserne.<sup>2</sup> Trods dette hører Danmark fortsat til blandt de mest åbne økonomier. Der findes dog lande, der er betydeligt mere åbne. I EU-landene Belgien og Irland (ikke vist i tabellen) udgør eksport og import som andel af BNP mere end 50 procent, se for eksempel Det Økonomiske Råd (1997).

Små lande har naturligt nok et større omfang af udenrigshandel end store lande, da der i store lande foregår handel mellem forskellige regioner, der ikke tæller med som udenrigshandel, hvilket ville have været tilfældet, hvis de udgjorde selvstændige nationer. Derfor er det heller ikke overraskende, at USA og Japan fremstår som relativt lukkede områder med et omfang af handel på under ti procent af BNP. Ekstra-EU-handel (dvs. EU-landes handel med ikke-EU-lande) har heller ikke et større omfang. Derimod er det bemærkelsesværdigt, at USA næsten har tredoblet sin andel (men fra et lavt udgangspunkt), mens Japan er blevet endnu mere lukket.

Størst fremgang i udenrigshandlen oplevede de fleste industrialiserede lande i 1960'erne, en periode kendetegnet ved høj økonomisk vækst. Hertil kommer, at eksporten og importen også voksede betydeligt hurtigere end BNP i sammenligning med efterfølgende perioder. Afmatningen i 1970'erne påvirkede også udenrigshandlen, og vækstraterne i eksport og import, der typisk havde ligget omkring ti procent i 1960'erne, blev halveret. Først i det seneste årti har mange industrialiserede lande igen haft høje vækstrater i udenrigshandlen især i forhold til BNP, og for USA's vedkommende er væksten endog kraftigere end i 1960'erne; Japan er en undtagelse med en meget ringe handelsudvikling. Noget tyder på, at de industrialiserede lande er kommet ud over den stagnation i udviklingen i udenrigshandlen, som indtraf i 1970'erne, og at den økonomiske integration bliver stadig tættere.

Set over en længere årrække er internationaliseringen i dag ikke et nyt fænomen, jf. Krugman (1995). I perioden fra omkring forrige århundredeskifte op til 1. verdenskrig var der også en kraftig vækst i den internationale handel. Faktisk er eksporten og importen i forhold til BNP for nogle lande – herunder Danmark og Storbritannien – endnu ikke nået op på samme niveau som dengang, mens det først er sket for andre lande inden for de seneste år. Udviklingen siden 1960 må i nogen udstrækning derfor betragtes som en tilbagevenden til samme åbenhed, som prægede verdenen før verdenskrigene.

Dette er dog ikke hele historien. Der er en række grunde til, at den økonomiske integration har et større omfang, end den tilsyneladende ser ud til at have, jf. Feenstra (1998). For det første fylder serviceerhverv væsentligt

mere, og serviceydelser handles ikke internationalt i samme omfang som industrivarer. For det andet kan større åbenhed nødvendiggøre en større offentlig sektor, der kan afbøde stød udefra. Måles udenrigshandlen i forhold til værditilvæksten i industrien, fås da også et andet billede af en meget mere integreret verdensøkonomi, jf. tabel 2.3. Især skal det bemærkes, at Danmark – der siden 1960'erne med opbygningen af sin velfærdsstat har fået en stor offentlig sektor – her kommer til at fremstå som en betydeligt mere åben økonomi, hvis integration i den globale økonomi over tid også er steget.

Tabel 2.3. Varehandel (procent af værditilvækst i vareproducerende erhverv)

	1890	1913	1960	1970	1980	1990	1998 <sup>a</sup>
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
Tyskland	22,7	29,2	24,6	31,1	48,5	57,8	82,2
UK	61,5	76,3	33,8	40,7	52,6	62,8	71,9
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.

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

## Handelsliberaliseringer

Verdenshandlen blev efter 1. verdenskrig alvorligt svækket af en række protektionistiske foranstaltninger. Før 1. verdenskrig havde der ikke været nogen kvantitative begrænsninger på handel af betydning, men sådanne kom til at påvirke store dele af verdenshandlen, idet de indførte restriktioner svarede til temmelig høje toldsatsler, jf. tabel 2.4 og Crafts (2000). Told på importvarer, som allerede havde været udpræget og endda stigende frem til 1. verdenskrig, blev yderligere hævet. Som en undtagelse opkrævede Storbritannien ikke told før 1. verdenskrig.

Siden afslutningen på 2. verdenskrig er der løbende gennemført handelsliberaliseringer.<sup>3</sup> Det er ikke muligt præcist at afgøre, hvor betydningsfuldt afvikling af enkelte handelsrestriktioner har været, blandt andet fordi



Tabel 2.4. Handelsbarrierer: Gennemsnitlig told på industrivarer og dækningsgrad for handelskvoter mv. (procent)

	1875	1913	1930'erne	1950	1989	Post UR <sup>a</sup>
<b>Told</b>						
Frankrig	12-15	20	30	18		
Tyskland	4-6	17	21	26		
Italien	8-10	18	46	25		
Spanien	15-20	41	63			
UK	0	0	17	23		
EU					5,7	4,6
USA	40-50	44	48	14	4,6	3,0
<b>Handelskvoter mv.</b>						
Frankrig		0	58			
Tyskland		0	100			
Italien		0	100			
Spanien		0				
UK		0	8			
EU					11,6	3,8
USA		0	5		10,1	2,1

a) Efter Uruguay-runden.

Anm.: Dækningsgrad for handelskvoter indikerer, hvor stor andel af et lands egen import, der er underlagt handelskvoter mv., se for eksempel Daly & Kuwahara (1998).

Kilde: Crafts (2000).

det er svært at kvantificere, hvor snærende begrænsningerne egentlig har været. Men der er næppe tvivl om, at de største fremskridt i retning af fri handel fandt sted i 1960'erne, hvor de fleste industrialiserede lande tiltrådte IMF's artikel VIII, som indebærer, at et land forpligter sig til ikke at lægge begrænsninger på betalinger, der vedrører betalingsbalancens løbende poster. Dertil kommer etableringen af EF i 1960 og de efterfølgende handelsaftaler med andre lande. Det betragtelige fald i handelsbarrierer i efterkrigsperioden betyder, at verdenshandlen i dag givetvis er mere fri end for et århundrede siden, jf. Bordo et al. (1999).

Også i de seneste år er udviklingen gået i retning af mindre told på såvel landbrugsvarer som industrivarer, jf. tabel 2.5. Forskellen på toldsatsene er også blevet mindre. Dette kommer til udtryk i en mindre variation i de anvendte satser målt ved en standardafvigelse (SD). Opgørelsen viser, at landbrugsvarer generelt pålægges mere told end industrivarer. Af de viste lande er Australien en undtagelse. En væsentlig større forskel er dog, at standardafvigelsen på toldsatsene er betydeligt større for landbrugsvarer end for industrivarer. Det peger på, at told på landbrugsvarer anvendes betydeligt mere selektivt, og at tolden på industrivarer er mere ensartet. På samme måde kan det konstateres, at USA har lidt lavere toldsats på land-

Tabel 2.5. Handelsbarrierer (værdisats, procent)

	År	Alle varer		Primære		Industri	
		Gns.	SD	Gns.	SD	Gns.	SD
Australien	1993	9,8	11,9	2,5	4,8	11,7	12,4
	1997	5,7	8,2	1,2	2,2	6,8	8,7
	1998	5,3	7,4	1,2	2,2	6,4	7,8
	1999	5,0	6,7	1,2	2,2	6,0	7,1
Canada	1993	8,7	7,0	4,7	5,8	9,7	6,9
	1995	10,1	24,2	14,2	49,3	8,9	6,6
	1996	9,1	27,2	16,5	55,7	7,0	6,6
	1997	5,9	8,0	4,0	12,2	6,4	6,3
	1998	7,5	26,5	16,1	54,9	5,1	6,1
EU	1999	7,1	25,7	15,6	54,1	4,9	6,0
	1994	7,7	6,3	10,3	10,6	6,9	3,8
	1996	6,7	5,8	10,3	8,8	5,5	3,7
	1998	6,0	5,6	9,4	8,1	4,8	3,9
Japan	1999	5,6	5,9	9,8	8,1	4,1	3,9
	1998	5,7	7,7	8,9	10,5	4,5	8,2
	1999	6,6	9,3	9,8	11,3	5,5	11,7
Norge	1996	6,0	15,2	4,9	30,5	6,2	8,3
	1998	4,1	16,5	5,1	29,9	3,9	11,5
USA	1995	5,9	7,0	5,5	10,9	6,0	5,8
	1997	6,6	14,9	9,2	28,3	5,7	6,2
	1998	5,2	11,8	6,4	25,1	4,9	5,5
	1999	4,8	11,6	6,1	24,7	4,5	5,5

Anm.: Gns. og SD angiver henholdsvis gennemsnittet og standardafvigelsen på satser.

Kilde: Verdensbanken, *World Development Indicators*.

brugsvarer end EU, men til gengæld varierer de betydeligt mere. Det peger på, at USA anvender satserne en del mere selektivt og derfor rammer bestemte produkter, mens EU har mere ensartede satser.

Den stigende økonomiske integration skyldes ikke alene fjernelse af handelsbarrierer og faldende transportomkostninger. Andre forklaringer er nok mere betydningsfulde. Blandt andet er lande blevet mere ens i størrelse i økonomiske henseende, hvilket i sig selv muliggør mere handel. Det er klart, at hvis al indkomst var koncentreret i et enkelt land, ville der ikke være nogen muligheder for handel. Der er endvidere empirisk belæg for, at handel mellem to lande afhænger af produktet af indkomsterne i landene og afstanden i økonomisk forstand mellem dem. En fordobling af indkomsten i to lande vil da ikke blot fordoble handelsomfanget, men faktisk lede til en firdobling, se for eksempel Feenstra (1998). I perioden frem til 1. verdenskrig er det også værd at bemærke, at importvarer generelt blev pålagt mere og mere told, samtidig med at verdenshandlen var i kraftig fremgang.

## Handelsblokke

Handelsliberaliseringer har i nogen udstrækning fundet sted i forbindelse med etablering af regionale handelsblokke, blandt andet med det formål at opmuntre til mere handel, og der findes en række arrangementer, der rækker fra uformelle diskussioner om forhold, der påvirker handelssituationen til frihandelsaftaler, og dannelse af egentlige toldunioner med fælles eksterne todsatser. Praktisk talt alle lande deltager i sådanne arrangementer, men på verdensplan dominerer handelsblokke med deltagelse af industrialiserede lande. De to vigtigste, EU og NAFTA, står bag mere end halvdelen af verdens handel, jf. tabel 2.6. Både EU's og NAFTA's andel af verdens handel er faldet de seneste årtier. Dette er en naturlig følge af, at u-lande og nye markedsøkonomier kan eksportere mere, efterhånden som de vokser og åbner op for handel. Omfangsmæssigt er APEC (oprettet 1989) den største regionale handelsblok med deltagelse af 21 lande, herunder USA, Japan og Kina, omkring Stillehavet.

Tabel 2.6. Blokkens totale eksport (procent af verdens eksport)

	1970	1980	1990	1995	1998
APEC (21)	35,3	33,7	38,9	46,3	45,3
EU (15)	45,6	41,0	44,1	39,8	35,5
NAFTA (3)	21,7	16,6	16,2	16,8	18,4
ASEAN (10)	2,2	3,9	4,3	6,3	6,1
MERCOSUR (4)	1,7	1,6	1,4	1,4	1,5

Anm: Nogle lande deltager i flere handelsblokke. For eksempel er USA medlem af både APEC og NAFTA. Tal i parentes angiver antal medlemmer. De respektive geografiske tilhørsforhold er Stillehavet, Europa, Nord- og Mellemerika, Sydøstasien og Sydamerika.

Kilde: Verdensbanken, *World Development Indicators*.

De store regionale handelsblokke har en overvejende del af deres eksport inden for selve blokken (såkaldt intra-eksport i modsætning til ekstra-handel), jf. tabel 2.7. Det drejer sig om godt halvdelen for både EU og NAFTA. Betragtes udviklingen i eksporten inden for de enkelte blokke, er det ikke oplagt, at handlen skulle være blevet mere rettet mod øvrige deltagerlande. I EU ligger en mindre del af eksporten i dag i forhold til for 10 år siden inden for EU, mens der i den forudgående periode havde været en stigende tendens. For NAFTA har der været en mere jævn stigning i intra-eksport. Opgørelse af intra-handel og ekstra-handel kan i nogen grad være påvirket af forhold som konjunktur og olieprisstigninger. I de seneste år har USA opslugt meget eksport.

Tabel 2.7. Eksport inden for blokken (procent af totale eksport)

	1970	1980	1990	1995	1998
APEC	57,9	57,9	68,5	72,0	69,7
EU	59,5	60,8	65,9	62,4	55,2
NAFTA	36,0	33,6	41,4	46,2	51,7
ASEAN	22,3	17,2	18,9	24,3	20,4
MERCOSUR	9,4	11,6	8,9	20,3	25,1

Kilde: Verdensbanken, *World Development Indicators*.

Dannelse af handelsblokke har ført noget ny handel med sig og ikke blot omdirigeret handel fra lande uden for blokken, se for eksempel Det Økonomiske Råd (1997) for en analyse hvad angår EU. En del ville dog være kommet under alle omstændigheder som resultat af Uruguay-rundens beslutning om at afvikle told på stort set alle industrivarer. Eksistensen af handelsblokke kan dog have været med til at sikre denne udvikling mod frihandel.

## Udvikling i udenrigshandel

Handelsliberaliseringer plus andre forhold som lavere transportomkostninger har ført til, at omfanget af international handel har nået samme høje niveau som omkring forrige århundredeskifte, før protektionistiske foranstaltninger blev iværksat. Men handel har på en række andre måder ændret karakter, således at globaliseringen – den globale økonomiske integration og landenes større gensidige afhængighed af hinanden – kan være blevet mere omfattende, hvorved handel i dag er forbundet med andre velfærdsgvinster og har andre konsekvenser, for eksempel for løndannelsen, end tidligere. I dette afsnit drøftes intra-industriell handel, dvs. handel med ensartede varer og ofte mellem lande, der ligner hinanden.

Forekomsten af handel med ensartede varer begrundes med dels stor-driftsfordele i produktionen, dels præference for en varieret forbrugssammensætning, se Helpman & Krugman (1985). Mulighed for handel betyder, at produktionen af en bestemt vare kan henlægges til et enkelt land, hvorved der kan være en gevinst, der overstiger transportomkostninger. Velfærdsgevinsten kan også bestå i et bredere udbud af varer, som forbrugeren kan vælge fra.

Der har været udvikling i retning af stadig mere intra-industriell handel, og størstedelen af de industrialiserede landes handel må i dag betegnes som intra-industriell, jf. tabel 2.8, der viser graden af intra-industriell handel. Omkring forrige århundredeskifte var handel i langt højere grad baseret på import af råstoffer i den ene retning og eksport af standardiserede industri-

produkter i den anden. Denne form for handel kaldes inter-industriell og er typisk begrundet i, at et land ud fra sin faktorudrustning har specielt gode forudsætninger for at producere en givet vare (en såkaldt komparativ fordel). Således var blandt andet Storbritanniens handel dengang i høj grad rettet mod kolonierne.

Tabel 2.8. Grubel-Lloyd's indeks for intra-industriell handel

	1961	1970	1980	1990	1994
Danmark	32,1	47,8	51,0	60,7	60,9
Frankrig	53,0	65,1	63,0	73,5	76,5
Italien	39,0	45,2	47,8	56,4	56,7
UK	34,2	49,5	73,0	76,2	78,6
Sverige	41,8	50,9	56,2	63,2	61,8
Tyskland	40,0	53,8	56,2	68,6	69,0

Anm.: Grubel-Lloyd-indekset udtrykker graden af intra-industriell handel, således at indekset antager værdien nul, hvis al handel er inter-industriell, og 100, hvis al handel er intra-industriell. En nærmere definition findes i Det Økonomiske Råd (1997: 176).

Kilde: Det Økonomiske Råd (1997).

Selvom en stor del af de industrialiserede landes udenrigshandel omfatter ensartede varer, kan der være en forskel i faktorindholdet, da varer typisk kommer i forskellige kvaliteter, der kræver forskellige inputs i produktionen. Foretages en opdeling af den intra-industrielle handel, viser det sig da også, at en forholdsvis stor andel består af ensartede varer, men i forskellige kvaliteter, og at stigningen i den intra-industrielle handel i høj grad kan tilskrives sådanne varer, jf. tabel 2.9.<sup>4</sup>

Et andet aspekt ved globaliseringens omfang er udenrigshandelens koncentration. Er eksporten fordelt på mange varegrupper og lande, betragtes et land som mere globaliseret (også ved samme eksportmængde), da mulige kanaler til påvirkning via udlandet derved øges. At dømme ud fra de fem

Tabel 2.9. Tredeling af EU-landenes indbyrdes handel

	Fordeling 1992			Ændring 1980-92		
	Inter-industriell	Intra-industriell Forsk.varer	Ens varer	Inter-industriell	Intra-industriell Forsk. varer	Ens varer
Danmark	32,6	52,1	15,3	-11,7	7,9	3,8
Frankrig	14,5	57,1	28,4	-8,7	9,8	-1,1
Italien	28,3	53,0	18,7	-6,4	2,8	3,6
UK	16,8	54,5	28,7	-8,8	8,4	0,4
Sverige	32,1	51,6	16,3	-2,8	-1,0	3,8
Tyskland	15,3	61,6	23,1	-11,0	13,2	-2,2
EU	20,4	55,6	23,9	-9,1	9,3	-0,2

Kilde: Det Økonomiske Råd (1997).

relativt vigtigste varers betydning som andel af den samlede eksport og Hirschman-Herfindahl's koncentrationsindeks i tabel 2.10 er eksporten i en række EU-lande blevet mere spredt på forskellige varegrupper. Udviklingen har mest fundet sted i perioden 1960-80, idet der i de seneste år er sværere at finde klare tendenser til ændringer i eksportkoncentrationen. Det kan heller ikke entydigt forventes, at koncentrationen skulle falde over tid. Den specialisering, der kan følge med et større omfang af intra-industriell handel, kan tænkes at trække i den modsatte retning.

Tabel 2.10. Koncentrationen i EU-landenes eksport

	De 5 relativt vigtigste varers andel af samlet vareeksport			Hirschman-Herfindahl's koncentrationsindeks		
	1961	1980	1994	1961	1980	1994
Danmark	36,5	18,1	15,4	4,2	1,8	1,9
Frankrig	9,0	7,4	9,4	1,6	1,3	1,5
Italien	17,4	11,2	11,3	2,2	1,5	1,4
UK	10,1	19,7	11,3	1,7	2,1	1,5
Sverige	41,3	20,5	20,3	4,9	2,5	2,8
Tyskland	11,9	8,5	9,4	1,8	1,5	2,1

Ann.: Hirschman-Herfindahl-koncentrationsindekset udtrykker koncentration i et lands eksport og antager værdien 100, hvis al eksport findes i en varegruppe. En nærmere definition findes i Det Økonomiske Råd (1997: 176).

Kilde: Det Økonomiske Råd (1997).

Koncentration af eksport hænger i nogen grad sammen med koncentration af produktion, som behandles mere uddybende i kapitel 4. Her skal blot bemærkes, at en stærk koncentration af produktionen kan gøre et land eller sektorer mere udsat over for en dårlig udvikling, der skyldes eksogene forhold, og fastholde et lands indkomstniveau og forhindre indkomstkongvergens.

## Samhandelspartnere

Industrialiserede lande handler i overvejende grad med andre industrialiserede lande. Således går omkring 80 procent af de vesteuropæiske landes eksport til andre vesteuropæiske lande og Nordamerika, jf. tabel 2.11. Der til kommer eksport til andre industrialiserede lande i Asien og Mellemøsten. Tilsvarende går omkring 60 procent af Nordamerikas eksport (USA og Canada) til enten det andet nordamerikanske land eller Vesteuropa. Den lidt mindre andel skal ses i sammenhæng med, at det større antal lande i Vesteuropa i sig selv tillader mere interregional handel. Dette er også baggrunden for, at værdien af Vesteuropas eksport er noget større end Nord-

Tabel 2.11. Regions eksport fordelt på regioner (mia. dollar og procent af regions vareeksport)

Eksport fra:	Værdi 1999	Vest- europa		Nord- amerika		Asien		Øst- europa		Resten af verden	
		1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Vest- europa	2.353	71,4	69,1	7,8	9,9	7,3	7,5	3,8	5,1	7,9	7,3
Nord- amerika	934	24,0	19,4	34,2	39,6	25,5	21,1	1,0	0,7	14,8	19,2
Asien	1.394	20,0	18,1	28,3	26,3	42,1	46,6		0,9	8,1	6,7
Østeuropa	214	55,2	56,0		4,4	10,9	7,4	23,8	26,1		5,0
Resten	579		22,4		38,8		18,3		0,9		16,1

Anm: Resten af verden dækker over Latinamerika, Afrika og Mellemøsten. Rækker summer ikke til 100 som følge af manglende fordeling og afrunding.

Kilde: WTO og egne beregninger.

amerikas. Niveaue for eksporten uden for områderne er således ikke væsentlig anderledes.

Af tabellen fremgår også implicit importandele. Her kan en vis ubalance i Asiens favør konstateres. Vesteuropas eksport til Asien udgør 180 mia. dollar, mens importen er 250 mia. dollar. For Nordamerika er underskuddet større, idet eksporten her er 200 mia. dollar og importen 370 mia. dollar. Vesteuropas underskud opvejes af et overskud over for Nordamerika med en eksport på 230 mia. kr. og import på 180 mia. kr.

Når der ses på konkurrence fra lavtlønslande, er den delvis betinget af geografisk nærhed og kommer således for Vesteuropas vedkommende først og fremmest fra Østeuropa, mens den for Nordamerika kommer fra Latinamerika. Omfangsmæssigt er handlen mellem disse regioner på samme niveau. Men mens Vesteuropas handel med Østeuropa er balanceret, har Nordamerika også underskud over for Latinamerika. I begge tilfælde fylder handlen dog ikke meget i forhold til den samlede handel, kun omkring fem procent. Hertil kommer konkurrence fra u-lande og nye markedsökonomier i Asien. Selvom konkurrence fra lavtlønslande samlet set ikke umiddelbart har et stort omfang, vil den dog kunne ramme visse gruppe hårdere. Endelig viser tabellen, at der ikke er sket de helt store forskydninger i regionernes handel med hinanden i forhold til for ti år siden.

## Eksportens sammensætning på varegrupper

Størstedelen af de industrialiserede landes handel består af industrivarer, dog sådan at eksporten typisk er en smule større end importen. Andelen overstiger for mange lande 80 procent, og for Japan udgjorde eksporten af

industrivarer i 1998 hele 94 procent af den samlede vareeksport, jf. tabel 2.12. Der er dog også lande, hvis eksport af industrivarer udgør en noget mindre andel. Det gælder for eksempel Danmark med en stor eksport af fødevarer og Norge med en stor eksport af olie. De fleste industrialiserede lande er nettoimportører af fødevarer og brændstoffer. Vigtige undtagelser herfra er i første tilfælde Danmark og Frankrig og i andet tilfælde landene omkring Nordsøen.

Tabel 2.12. Varehandlens sammensætning (procent af total)

		Fødevarer		Landbrugsvarer		Brændstoffer		Metaller		Industrivarer	
		1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998
Australien	Eksp.	34	22	11	7	11	20	17	17	22	29
	Imp.	5	5	3	1	14	5	2	1	75	87
Canada	Eksp.	12	8	11	7	14	8	14	5	48	66
	Imp.	7	6	2	1	12	3	5	2	72	85
Danmark	Eksp.	33	23	5	3	3	3	2	1	55	65
	Imp.	11	12	5	3	22	3	3	2	57	77
Frankrig	Eksp.	16	13	2	1	4	2	4	2	73	80
	Imp.	10	10	4	2	27	6	5	3	54	80
Tyskland	Eksp.	5	5	1	1	4	1	3	2	85	86
	Imp.	12	9	4	2	23	6	6	4	52	73
Italien	Eksp.	7	6	1	1	6	1	2	1	84	89
	Imp.	13	11	7	4	28	6	6	4	45	72
Japan	Eksp.	1	1	1	1	0	0	2	1	95	94
	Imp.	12	16	9	4	50	15	10	6	19	57
Norge	Eksp.	7	10	3	1	48	43	10	9	32	30
	Imp.	8	7	3	2	17	3	5	4	67	83
Sverige	Eksp.	2	3	10	5	4	1	5	3	78	82
	Imp.	7	7	2	2	24	5	5	3	62	81
UK	Eksp.	7	6	1	1	13	4	5	2	71	85
	Imp.	13	9	4	2	13	2	7	3	61	82
USA	Eksp.	18	8	5	2	4	2	5	2	66	82
	Imp.	8	5	3	2	33	7	5	2	50	81

Kilde: Verdensbanken, *World Development Indicators*.

Over tid er fødevarer kommet til at fylde betydeligt mindre i eksporten, mens andelen for industrivarer til gengæld er blevet større. Denne tendens er især udpræget for lande, der som udgangspunkt har haft en forholdsvis stor eksport af fødevarer, herunder Danmark. Tilsvarende importeres relativt færre fødevarer i dag i forhold til tidligere. Ved sammenligning over tid er det nødvendigt at være opmærksom på, at store udsving i olieprisen kan påvirke fordelingen noget. I de angivne år i tabellen, 1980 og 1998, var olieprisen henholdsvis meget høj og meget lav, således at olieeksporten og



olieimportens andel var tilsvarende høj og lav. Det rører dog ikke ved den generelle tendens til større betydning for industrivarer.

Forskydninger i eksporten kan betyde, at den relative efterspørgsel efter forskellige typer af arbejdskraft ændrer sig. Hvis der sker et fald i eksporten af produkter, der i produktionen kræver en forholdsvis intensiv brug af ufaglært arbejdskraft i forhold til for eksempel uddannet arbejdskraft og kapital (maskiner mv.), vil det for ufaglærte andet lige føre til en ringere aflønning eller større ledighed. Et sådant fald kan være fremkaldt af øget import fra lande med en forholdsvis stor ufaglært arbejdsstyrke, som i sig selv fører til et lavere lønniveau.

Fordelingen af vareeksporten på råstoffer, fødevarer og industrivarer og udviklingen heri siger ikke nødvendigvis så meget om, hvad faktorindholdet af forskellige typer af arbejdskraft er, og hvordan det har ændret sig over tiden, idet fremstillingen af industrivarer kræver indsats af mange typer af arbejdskraft. Således kan ufaglært arbejdskraft, der tidligere har været beskæftiget i landbrugssektoren, i dag have en ufaglært jobfunktion i industrien. Da det meste af eksporten i forvejen består af industrivarer, er det mere relevant at foretage en opdeling, hvor de enkelte varegrupper kategoriseres efter, hvor intensiv brugen af forskellige faktorer er i produktionen. En anvendt opdeling består af følgende produktgrupper: primære, naturressource-intensive, ufaglært arbejdskraft-intensive (med laveste værditilvækst pr. beskæftiget), teknologi-intensive (med højeste udgifter til forskning og udvikling i forhold til værditilvækst) og humankapital-intensive (med laveste udgifter til forskning og udvikling i forhold til værditilvækst).

Teknologi-intensive og humankapital-intensive produkter udgør den største andel af de fleste industrialiserede landes vareeksport (for Japans vedkommende næsten 90 procent), jf. tabel 2.13. Enkelte lande har en forholdsvis stor eksport af ufaglært arbejdskraft-intensive industrivarer. For Danmarks vedkommende drejer det sig 16 procent af den samlede vareeksport eller godt en fjerdedel af eksporten af industrivarer eller halvdelen af eksporten af teknologi-intensive produkter. Denne andel er væsentlig større end for de øvrige viste lande (med undtagelse af Italien).

Konkurrence fra lavtlønslande må først og fremmest formodes at gælde primære produkter, naturressource-intensive og ufaglært arbejdskraft-intensive produkter. En opgørelse over de ti central- og østeuropæiske EU-ansøgerlande viser da også, at størstedelen af deres eksport består af sådanne (i 1996): 34 procent er naturressource-intensive produkter, 28 procent er ufaglært arbejdskraft-intensive, 18 procent er teknologi-intensive og endelig er 20 procent humankapital-intensive, jf. Economic Commission for Europe

Tabel 2.13. Andel af eksport, 1998 (procent)

	Primære produkter	Natur- ressourcer	Ufaglært ar- bejdskraft	Teknologi	Human- kapital
Australien	57	17	3	10	7
Canada	23	7	6	24	34
Danmark	29	3	16	33	13
Frankrig	16	3	10	42	28
Tyskland	7	3	8	45	30
Italien	8	6	23	35	24
Japan	1	2	6	55	32
Norge	52	10	5	14	7
Sverige	9	3	7	42	31
UK	11	4	8	52	23
USA	13	3	7	56	18

Anm.: De sidste fire kolonner angiver, hvilken faktor der anvendes mest intensiv i den pågældende del af eksporten.

Kilde: International Trade Centre.

(1998). Tallene dækker over forskelle for de enkelte lande, og de lande, der er længst fremme i den økonomiske udvikling, dvs. Ungarn og Tjekkiet, er gruppen af teknologi-intensive produkter vigtigst, men stadig med næsten lige så stor eksport af ufaglært arbejdskraft-intensive produkter.

Mens de industrialiserede landes fordeling af vareeksporten på forskellige grupper varierer noget, er forskellene mindre, når der ses på væksten (1994-98) inden for de enkelte grupper, jf. tabel 2.14. Generelt har væksten i vareeksporten været størst for teknologi-intensive industrivarer (omkring

Tabel 2.14. Eksportvækst (værdi), 1994-98 (procent p.a.)

	Primære produkter	Natur- ressourcer	Ufaglært ar- bejdskraft	Teknologi	Human- kapital
Australien	5	4	10	3	6
Canada	3	6	14	10	5
Danmark	2	2	5	7	6
Frankrig	1	1	4	8	5
Tyskland	-1	3	1	5	5
Italien	3	4	3	6	4
Japan	1	5	-2	-1	-1
Norge	4	3	3	11	8
Sverige	2	3	4	9	3
UK	1	3	7	10	8
USA	1	4	8	10	6

Anm.: De sidste fire kolonner angiver, hvilken faktor der anvendes mest intensiv i den pågældende del af eksporten.

Kilde: International Trade Centre.

syv procent), men eksporten af øvrige industrivarer, herunder ufaglært arbejdskraft-intensive, vokser kun lidt langsommere. Væksten har været mindst for primære produkter (omkring to procent). Der finder altså nogle forskydninger i eksporten sted, men det er ikke helt entydigt, at ufaglærte skulle blive specielt hårdt ramt.

At Danmark ikke har en specielt teknologi-tung eksport i forhold til andre industrialiserede lande, bekræftes af tal i tabel 2.15, idet Danmark kun placerer sig i midten – men dog foran for eksempel Tyskland – med hensyn til eksporten af højteknologiske varer. Hvad angår sådanne produkter, er USA førende med en andel på en tredjedel af eksporten af industrivarer. USA's betydningsfulde eksport af højteknologi kommer også til udtryk ved stort overskud på betalinger af royalties og licenser.

Tabel 2.15. *Teknologi i eksport, 1998*

	Eksport af højteknologiske varer <sup>a</sup>		Royalties og licensafgifter	
		Indtægter (mio. dollar)	Udgifter (mio. dollar)	
Australien	11	275	1.010	
Canada	15	574	2.073	
Danmark	18	.	.	
Frankrig	23	2.336	2.717	
Tyskland	14	3.252	4.893	
Italien	8	477	1.155	
Japan	26	7.388	8.947	
Norge	16	90	341	
Sverige	20	1.114	939	
UK	28	6.724	6.123	
USA	33	36.808	11.292	

a) Procent af samlet eksport af industrivarer.

Anm.: Højteknologiske produkter har høj R&D intensitet. De omfatter produkter inden for rumfart, computere, farmaceutiske produkter, videnskabelige måleinstrumenter og elektriske maskiner.

Kilde: Verdensbanken, *World Development Indicators*.

## Eksporsten fordelt på prisintervaller

Danmark har en forholdsvis stor eksport af varer, der traditionelt kræver en stor indsats af ufaglært arbejdskraft. Det behøver ikke nødvendigvis at forholde sig sådant. Varer produceres nemlig i forskellige kvaliteter, og højere kvalitet må formodes at kræve en større indsats af mere uddannet arbejdskraft til innovation, design og markedsføring. Dansk eksport er da også kendetegnet ved at have en relativt høj andel af kvalitetsprodukter i forhold til gennemsnittet i EU, jf. Industriens Udviklingsgruppe (1999) og tabel 2.16.<sup>5</sup>

Kvalitetsfordeling i eksporten varierer dog en del for de enkelte industrier, og det er ikke alle industrier, der fremstiller produkter af bedre kvali-

Tabel 2.16. EU-landes eksport af varer af forskellig kvalitet, 1996 (procent)

	Kvalitet		
	Høj	Middel	Lav
Irland	60,4	19,3	20,3
Tyskland	55,2	30,8	14,0
Sverige	52,2	32,8	15,0
Danmark	47,1	34,6	18,3
Østrig	46,8	35,1	18,1
EU-15	43,6	37,1	19,3
Frankrig	43,4	39,3	17,3
Storbritannien	43,0	37,0	20,0
Holland	37,5	45,2	17,3
Italien	37,4	34,5	28,1
Finland	37,3	41,9	20,8
Belgien-Lux.	32,1	48,8	19,1
Portugal	26,7	44,0	29,3
Spanien	24,7	43,9	31,4
Grækenland	18,6	41,5	39,9

Kilde: Industriens Udviklingsgruppe (1999).

tet i forhold til andre EU-lande, jf. tabel 2.17. Det gælder for eksempel tekstilindustrien – som i høj grad er udsat for konkurrence fra lavtlønslande. Derimod eksporterer den beslægtede skoindustri produkter af en betragtelig højere kvalitet i forhold til andre EU-lande.

Over tid er både højkvalitetsprodukter og lavkvalitetsprodukter kommet til at fylde mere i EU-landenes eksport, mens andelen af produkter af gennemsnitlig kvalitet tilsvarende er blevet mindre, jf. Det Økonomiske Råd (1997). Denne udvikling vidner om, at priser på varer inden for de enkelte varegrupper varierer mere end tidligere, hvilket også er en naturlig konse-

Tabel 2.17. Kvalitetsfordeling i eksporten for udvalgte industrier (procent)

	Danmark			EU-15		
	Høj	Middel	Lav	Høj	Middel	Lav
Medicin	72,6	16,4	11,0	62,0	15,5	22,5
Kontor- og edb-udstyr	43,6	31,4	25,0	49,7	28,9	22,4
Teleindustri	44,8	32,1	23,1	56,8	18,4	24,8
TV og radio	59,1	21,7	19,2	66,2	19,4	14,4
Maskinindustri	56,2	23,9	18,9	50,4	26,3	23,3
Specialmaskiner	68,4	16,1	15,5	49,8	26,1	24,1
Måleinstrumenter	61,5	21,7	16,4	60,0	19,7	20,3
Tekstil	49,5	29,1	21,4	54,9	22,9	22,2
Skoindustri	86,6	10,6	2,8	40,0	36,4	23,6

Kilde: Industriens Udviklingsgruppe (1999).

kvens af den større udbredelse af differentierede varer. Dette siger ikke nødvendigvis noget om kvalitetsniveauet, idet det kan tænkes at være faldet, samtidig med at priserne varierer mere for produkter af lav kvalitet end tidligere. Den mere sandsynlige udlægning af tallene er dog nok den modsatte. Lande med høje lønomkostninger satser mere på innovation, design mv. for fortsat at kunne afsætte produkter på eksportmarkedet.

## **Nye muligheder: e-handel og digitale produkter**

E-handel bidrager til globaliseringen ved uhindret at gå over grænser. Fraværet af barrierer vil utvivlsomt føre til en stigning i den internationale handel. Udviklingen gælder specielt digitale produkter og forskellige former for tjenesteydelser, som over Internettet kan sælges globalt uden at være underkastet lokal regulering. En sandsynlig konsekvens heraf kan være et pres for ensartede regler, standarder, licenser etc. En udfordring på verdensplan bliver også at sikre, at alle lande kommer med i udviklingen. Omfanget af e-handel er dog stadig ret beskedent, jf. Det Økonomiske Råd (2001). E-handel foretaget af privatpersoner i Danmark udgjorde ifølge en OECD-opgørelse 0,2 procent af detailhandlen i 1999, hvoraf en del tilmed er køb hos danske virksomheder til dansk moms.

## **Handel i tilknytning til multinationale selskaber**

Det større omfang af handel, der er kommet som en følge af en mere opsplittet produktionsproces, har uden tvivl været medvirkende til det stigende antal multinationale selskaber. I stedet for at være afhængige af underleverandører, har nogle selskaber fundet en interesse i at have en mere forpligtende forretningsforbindelse i form af en strategisk alliance eller måske ligefrem opkøb. Den større udbredelse af multinationale selskaber kan føre til, at ikke al handel bliver registreret, blandt andet fordi afregningspriser kan være kunstigt lave.

En stor del af den internationale handel kan tilskrives multinationale selskabers eksport til og import fra datterselskaber i udlandet. Tal for USA fremgår af tabel 2.18. Tilsvarende tal findes ikke for Danmark, men nogenlunde samme billede må forventes. Her er flere interessante ting at bemærke: USA har overskud på denne form for handel, mens der for den samlede handel med udlandet er tale om et underskud. Etablering af datterselskab i udlandet ser altså ikke ud til at erstatte handel, men derimod skabe handel. Dette gælder dog ikke over for lavindkomstlande; men omfanget af handel er her af begrænset omfang. Handel er hovedsageligt med egne datterselskaber (altså intra-virksomhed-handel).

Tabel 2.18. Amerikansk eksport til og import fra amerikansk ejede udenlandske datterselskaber, 1995 (mia. dollar)

	Intra-virksomhed	Inter-virksomhed	I alt
<b>Alle lande</b>			
Eksport	145,5	24,5	170,0
Import	123,9	19,4	143,3
<b>Højindkomstlande</b>			
Eksport	129,0	20,8	149,9
Import	94,0	15,1	109,1
<b>Mellemindkomstlande</b>			
Eksport	28,9	5,4	34,3
Import	31,5	1,9	33,4
<b>Lavindkomstlande</b>			
Eksport	1,6	0,2	1,8
Import	1,8	0,4	2,2

Kilde: Graham (2000).

## Outsourcing og vertikal handel

Varer er i dag typisk betydeligt mere differentierede (dvs. findes i flere varianter) end de standardiserede produkter, der fandtes omkring forrige århundredskifte. Det har ført til en mere kompliceret produktionsproces, idet produktionen ofte foregår i flere led og kræver mere specialiserede input af halvfabrikata. Hverved kan produktionen opsplittes (outsources) på flere lokaliteter, også på tværs af grænser. Outsourcing kan altså forklare en del af den stigende handel.<sup>6</sup> Især lande, der grænser op til andre, har mulighed for at øge udenrigshandlen på denne måde. Dette er givetvis også en del af forklaringen på, hvorfor Belgien og Holland har en betydelig større handel end Island.

Bilindustrien er et tydeligt eksempel på outsourcing. Biler produceres kun i nogle lande, men en række lande har faktisk en omfattende og stigende produktion af bildele, jf. tabel 2.19.

Tabel 2.19. Nettoimport af køretøjer i forhold til import og eksport af køretøjer (procent)

	1970	1980	1990	1998
Danmark	71,5	44,6	34,5	54,7
Finland	84,3	59,9	48,5	32,2
Østrig	66,4	50,3	20,9	6,7
Frankrig	-34,7	-27,5	-9,5	-14,6
Tyskland	-57,4	-55,1	-39,7	-35,1

Anm.: Tallet kan variere mellem -100 (i det tilfælde, hvor landet ikke har nogen import og kun eksporterer køretøjer) og 100 (i det tilfælde, hvor landet kun importerer køretøjer og ikke har nogen eksport).

Kilder: OECD, *Monthly Statistics of International Trade*, og egne beregninger.

Opgørelsen viser nettoimporten af både egentlige køretøjer og bildele i forhold til branchens samlede import og eksport og siger således noget om omfanget af inter-industriell handel. Ikke-bil-producerende lande har fået en omfattende produktion af bildele. Derfor er deres nettoimport faldet, mens nettoeksporten tilsvarende er faldet for bil-producerende lande. Udviklingen er et klart tegn på stigende outsourcing, idet ikke-bil-producerende lande netop ikke har nogen produktion af færdigvaren, men kun af input til produktionen. Danmarks større andel i 1998 kan givetvis tilskrives stor import af biler som følge af den gode konjunktursituation og i mindre grad lavere eksport som følge af afmatning ellers. Bemærk, at der også kan være en effekt fra præferenceskift. Forbrugere i bilproducerende lande kan i højere grad købe biler, der ikke er af national oprindelse. Det forklarer dog ikke væksten i eksporten af bildele fra ikke-bil-producerende lande. Denne vækst overstiger væksten i produktionsværdien i branchen.

At outsourcing kan være en vigtig forklaring, bekræftes af det skift, der har været i de industrialiserede landes handel. Råvarer og landbrugsvarer fylder relativt mindre, og mere forarbejdede varer fylder mere. Tilsvarende udgør importerede input i produktionen en større andel. Yderligere belæg kommer fra en stigende vertikal specialisering, der indebærer, at eksporterede færdigvarer har fået et større importindhold, se Hummels et al. (1999). Faktisk er det sådan, at selvom vertikal handel kun udgør en mindre del af den samlede handel, forklarer den en væsentlig del af stigningen i eksporten, jf. tabel 2.20.

Tabel 2.20. Vertikal handel

	Periode	Vertikal handel (kun eksport) <sup>a</sup>			Bidrag til ændring i eksport som andel af BNP <sup>b</sup>
		i procent af eksport		i procent af output	
		Sidste år	Første år	Sidste år	
Australien	1968-89	7,4	0,8	1,6	13,4
Canada	1971-90	23,2	4,4	8,1	43,7
Danmark	1972-90	25,2	7,7	12,4	27,3
Frankrig	1972-90	18,7	2,3	5,4	28,4
Tyskland	1978-90	16,3	3,0	4,7	19,4
Japan	1970-90	6,6	0,6	0,7	3,2
Holland	1972-86	34,7	12,3	16,8	47,4
UK	1968-90	19,1	2,6	6,9	29,6
USA	1972-90	7,4	0,2	1,0	11,9

a) Tal dækker over eksport i forbindelse med vertikal handel.

b) Vertikal handels forklaring af stigningen i eksporten er beregnet som ændringen i vertikal handel i forhold til ændringen i eksporten.

Kilde: Hummels et al. (1998).

Outsourcing vedrører typisk arbejdsfunktioner, der kræver størst indsats af ufaglært arbejdskraft, og kan sammenlignes med, at arbejdsfunktionen bliver automatiseret ved hjælp af maskiner. Det betyder, at outsourcing får den samme kvalitative effekt som visse typer af tekniske fremskridt. Det kan således være svært at afgøre, om skift i efterspørgslen efter arbejdskraft inden for enkelte sektorer er fremkaldt af fremkomsten af ny teknologi eller handel. Mange empiriske studier er netop baseret på en sådan fremgangsmetode. I øvrigt er øget handel og fremkomsten af ny teknologi nok i nogen grad komplementære. Uden for eksempel nye lagerstyringsmetoder og hurtigere kommunikationsveje ville det være sværere at outsource dele af produktionen.

## **Sammenfatning**

Verdensøkonomien er blevet betydeligt mere integreret siden 1960, idet de industrialiserede landes udenrigshandel typisk er vokset omkring dobbelt så hurtigt som deres BNP. Udviklingen afspejler i nogen udstrækning en tilbagevenden til samme åbenhed, som prægede verdenen før verdenskrigene og protektionistiske foranstaltninger. Den økonomiske integration må dog vurderes at være tættere i dag – især når der tages højde for, at vareproducerende erhverv fylder forholdsmæssigt mindre som følge af væksten i serviceerhverv og den offentlige sektor. Afvikling af handelsbarrierer er derfor ikke hele forklaringen bag den voksende handel, og det er oplagt, at teknologiske fremskridt også er af stor betydning. Ny teknologi har blandt andet ført til nye produktionsprocesser og muliggjort et større omfang af outsourcing (teknologi er nærmere belyst i kapitel 4). Handelsliberaliseringer har i mange tilfælde fundet sted i forbindelse med oprettelse af handelsblokke, der ikke blot har omdirigeret handel fra lande uden for blokkene, men også ført ny handel med sig. Kendetegnende er i øvrigt, at handelspartnere geografisk set ligger tæt på hinanden og ligner hinanden med hensyn til indkomstniveau og strukturer på for eksempel arbejdsmarkedet.

## **Noter**

1. Begrebet internationalisering anvendes af nogle i en mere snæver betydning end begrebet globalisering og dækker da kun over voksende international handel.
2. Dette hænger blandt andet sammen med, at den offentlige sektor og serviceerhverv – som netop er vokset kraftigt i Danmark – ikke har samme produktivitetsudvikling som eksporterhverv i industrien, jf. senere.



3. Der er dog også kommet nye handelsrestriktioner til. For at omgå GATT's frihandelsaftaler indførte nogle lande specielt i 1970'erne og 1980'erne frivillige eksportbegrænsninger.
4. En sådan opdeling er baseret på, at under fri handel må helt identiske varer nødvendigvis handles til samme pris. Afvigende priser kan derfor tages som udtryk for forskellige kvaliteter.
5. En vare betragtes som havende høj kvalitet, hvis dens pris overstiger gennemsnitsprisen med mere end 15 procent. Tilsvarende er den af lav kvalitet, hvis prisen ligger under 15 procent af gennemsnittet.
6. Bemærk, at i det tilfælde, hvor en vare flere gange krydser grænsen i produktionsprocessen, kan den involverede eksport komme til at overgå selve varens værdi. Dette er en oplagt forklaring på, at lande som Singapore og Hongkong har en eksport, der langt overstiger BNP.

## Kapitel 3

### Direkte investeringer og andre kapitalstrømme

Et vigtigt aspekt af globaliseringen er de udenlandske direkte investeringer, der indebærer ejerskab af og kontrol over virksomheder i udlandet. De direkte investeringer er vokset stærkt i det seneste årti, og det større udenlandske ejerskab af virksomheder betyder en markant større udbredelse af multinationale selskaber, hvis tilstedeværelse er blevet et synligt kendetegn ved globaliseringen. Således omsatte de 100 største multinationale selskaber i 1998 for 4.099 mia. dollar (27.467 mia. kr.) og havde 12.741.173 ansatte. Danmark har ingen selskaber på listen, der domineres af amerikanske, japanske, franske, tyske og britiske selskaber. De udenlandske direkte investeringer er i dag en meget vigtig del af den internationale produktion. Udviklingen er en naturlig fortsættelse af den internationalisering, der fulgte med fjernelsen af de fleste handelsbarrierer, idet væksten i de direkte investeringer også er stærkt påvirket af liberaliseringer, privatiseringer og de-reguleringer. De direkte investeringer er kun en del af de kapitalstrømme, der løber på tværs af lande. Liberaliseringer af kapitalbevægelser, blandt andet i forbindelse med etablering af det indre marked i EU, har også ført til en voldsom vækst i andre typer af kapitalstrømme. Blandt andet har porteføljeinvesteringer fået et enormt omfang med den konsekvens, at økonomier er blevet mere sårbare overfor, at sådanne kapitalstrømme, der i modsætning til direkte investeringer ikke er udtryk for en varig interesse i en virksomhed, vender.

#### Motiver bag udenlandske direkte investeringer

Udenlandske direkte investeringer finder sted med henblik på at opnå en varig interesse i en virksomhed.<sup>1</sup> En direkte investering kan bestå i at opkøbe (eventuelt fusionere med) en allerede eksisterende virksomhed eller bygge en ny op fra grunden (såkaldt greenfield-investering). Greenfield-investeringer sker typisk i u-lande, mens de har et begrænset omfang i de industrialiserede lande. De udenlandske direkte investeringer i de industrialiserede lande svarer derfor tilnærmelsesvis til fusioner og virksomhedsovertagelser på tværs af grænser.<sup>2</sup> En analyse af udviklingen i de direkte investeringer kan derfor også foretages med udgangspunkt i de motiver, der driver virksomhedsovertagelser, og hvordan faktorer, der påvirker disse, har ændret sig.

Virksomheders investeringsstrategi i retning af global ekspansion har en række forklaringer, der overordnet knytter sig til muligheder for at reducere omkostninger blandt andet på arbejdskraft, erobre nye markedsandele og endelig overtage forskellige virksomhedsspecifikke ressourcer eller kompetencer. En mere udtømmende liste med motiver findes i boks 3.1.

Der er også en række andre faktorer, der er med til at drive udviklingen. Kendetegnende for mange perioder, hvor der har været en bølge af direkte investeringer, er fremkomsten af ny teknologi, dereguleringer og nye finansieringsmuligheder, se boks 3.2, og en deraf følgende industriel omstrukturering, der har presset virksomheder til at tilpasse deres investeringsstrategi. Med udviklingen er fulgt et ændret ejerskab af virksomheder og mere

### *Boks 3.1. Motiver bag virksomhedsovertagelser og fusioner*

Virksomheders opkøb af virksomheder i udlandet kan skyldes:

Muligheder for at reducere omkostninger:

- opnå statiske og dynamiske efficiensgevinster gennem synergieffekter og stordriftsfordele
- diversifikation (spredning af risiko)
- undgå told og handelsbarrierer
- udnytte finansielle muligheder (for eksempel skattefordele)
- udnytte lave faktoromkostninger og spare transportomkostninger

Markedsrelaterede motiver:

- strategiske overvejelser: first mover advantage (herunder indprente nyt varemærke i forbrugeres bevidsthed og erhverve bygninger relativt billigt)
- erobre nye markedsandele eller konsolidere markedsposition (sværere at overtage, bevare forhandlingsstyrke)
- etablere sig på marked med henblik på lokal afsætning

Adgang til ressourcer/kompetencer:

- adgang til en række virksomhedsspecifikke ressourcer: teknisk knowhow, human resources, patenter, varemærker, lokale tilladelser, licenser, viden om lokale forhold
- overtage eksisterende organisation, leverandører, distributionsnet og marketing, kunder
- gennem ejerskab opnå kontrol (frem for at skulle være afhængig af underleverandør)

Andre:

- makroøkonomisk og politisk stabilitet (herunder valutakursregime), holdbar økonomisk politik (dvs. ikke uholdbare underskud på de offentlige finanser og betalingsbalancen), der ikke fører til valutakriser
- tilstedeværelse af infrastruktur og andre investorer (forskellige former for service, der kan understøtte industrien, kommer op at stå).

intensiv konkurrence på globalt plan. Afgørende for at kunne tiltrække direkte investeringer er også makroøkonomisk og politisk stabilitet. Endelig spiller konjunktursituationen også en rolle for de direkte investeringer. Nuværende bølge af virksomhedsovertagelser er faldet sammen med stærk økonomisk vækst og stigende aktiekurser.

De udenlandske direkte investeringer kan på samme måde som international handel opfattes som international arbejdsdeling. Placering af investe-

### *Boks 3.2. Forhold med betydning for direkte investeringer*

Virksomheders opkøb af virksomheder i udlandet fremmes af:

Ny teknologi:

- kortere produktlevetid
- Internettet og e-handel (især b2b)
- mere videnstung produktion
- lavere transport- og kommunikationsomkostninger
- mere diffuse kunderelationer

Udvikling på de finansielle markeder:

- liberalisering af kapitalbevægelser
- nye finansielle instrumenter
- virksomheders udstedelse af kreditobligationer
- mere likvide markeder
- nye finansieringsmåder (bytte af aktier er blevet en vigtig finansieringskilde)
- tilstedeværelse af risikovillig kapital (venture capital), specielt gavnligt for små og mellemstore virksomheder

Dereguleringer:

- dereguleringer, specielt telekommunikation, luftfart og andre transporterhverv, elektricitet og andre forsyningsvirksomheder, finansielle tjenesteydelser
- styrket konkurrencepolitik (ny konkurrencelovgivning gennemført i de fleste lande i løbet af de seneste år)
- privatiseringsprogrammer (salg af statsejede virksomheder), især i Central- og Øst-europa
- lempelser af reguleringer i forbindelse med direkte investeringer (for eksempel krav til joint venture og begrænsning på udenlandsk ejerskab af egenkapital) samt dobbelt beskatningsaftaler
- handelsliberaliseringer; hvorvidt de direkte investering erstatter eller supplerer handel, afhænger af, om de går til eksportorienterede virksomheder for eksempel på grund af billig arbejdskraft, eller om de går til at placere produktionen tæt på markedet i stedet for at eksportere dertil, hvilket kan være tilfældet ved tilstedeværelse af handelsbarrierer
- dannelse af frihandelsområder (det indre marked i EU, ASEAN, NAFTA og MERCOSUR).

ringer i udlandet svarer til at flytte en del af produktionen dertil, hvorved arbejdspladser mistes. Tilsvarende vindes arbejdspladser i hjemlandet, når udenlandsk kapital tiltrækkes. Direkte investeringer er således forbundet med fordele og ulemper, der rækker ud over finansiering af betalingsbalancens løbende poster.

## **Konsekvenser**

Afhængig af motivet bag en direkte investering kan konsekvensen for beskæftigelsen være vidt forskellig. Greenfield-investeringer, dvs. nyetableringer, øger direkte produktionskapaciteten og skaber dermed nye arbejdspladser i værtslandet. Endvidere gavner greenfield investeringer indirekte blandt andet underleverandører og distributører. Men disse investeringer skaber ofte også mere konkurrence, der kan gå ud over eksisterende arbejdspladser. Ved fusioner og virksomhedsovertagelser sker der i første omgang blot en overførsel af ejerskab og kontrol, hvorfor der ikke direkte skabes nye arbejdspladser. Derimod kan der efter opkøb komme nedskæringer og fyringer i forbindelse med rationaliseringer. Typiske grunde hertil er, at nogle dupliserende jobfunktioner kan varetages i moderselskabet, overkapacitet kan fjernes, ressourcer kan udnyttes mere effektivt, ledelsen kan være mere effektiv, noget af produktionen uden for kerneforretningsområder nedlægges i forbindelse med downsizing, og endelig kan dele af produktionen outsources. På den anden side kan fusioner og virksomhedsovertagelser også forhindre, at arbejdspladser går tabt, hvis den opkøbte virksomhed i forvejen var truet af lukning.

Virkningen på beskæftigelsen afhænger også af, hvad der sker med de indenlandske investeringer i værtslandet. Udenlandske direkte investeringer kan supplere den indenlandske opsparing og dermed bidrage til at finansiere investeringer. Det vil sige, at investeringsomfanget bliver større end ellers, og kapitalapparatet derfor udbygges. Men de udenlandske direkte investeringer kan også erstatte den indenlandske opsparing, således at det samlede investeringsomfang ikke er påvirket. Udenlandske direkte investeringer tilføjer kapital til værtslandet, hvilket naturligt kan slå ud i et betalingsbalanceunderskud. Dette underskud må nødvendigvis afspejle fremtidige overskud, der kommer ved tilbageførsler af profitter.

Også beskæftigelsen i investorlandet påvirkes potentielt. Hvis der er tale om udflytning af produktion, mistes arbejdspladser, men nye kan også opstå, hvis for eksempel nogle arbejdsfunktioner samles i investorlandet i forbindelse med opkøb eller sammenlægninger, eller nye muligheder for eksport af halvfabrikata til datterselskaber i udlandet opstår. Det betyder også,

at direkte investeringer påvirker forskellige grupper på arbejdsmarkedet forskelligt, hvis udflytning gælder andre typer af jobfunktioner end dem, der kan samles i moderselskabet.

Direkte investeringer kan påvirke markedsstrukturer og konkurrenceforhold. Konkurrencen styrkes ved, at udenlandske virksomheder kan trænge ind på markeder, hvor konkurrencen ikke er stor i forvejen. Konkurrencen kan endvidere styrkes ved, at multinationale selskaber presser lokale selskaber til at være mere innovative. Virksomhedsovertagelser, der sker i forbindelse med privatiseringer af tidligere statsejede virksomheder med monopol-lignende status, kan også være med til at skærpe konkurrencen, hvis resultatet blot ikke bliver private monopoler. Det er dog ikke givet, at konkurrencen bliver skærpet, idet selskabers opkøb kan føre til markedsdominans og eventuelt svækket konkurrence. Faren herfor er størst ved såkaldte horisontale investeringer, der dækker over opkøb af virksomheder inden for samme branche, og som netop er den dominerende form for virksomhedsovertagelser med omkring 80 procent i såvel Danmark som i øvrige industrialiserede lande, jf. Konkurrencestyrelsen (2000) og UNCTAD (2000). Multinationale virksomheder kan nemmere misbruge en dominerende markedsposition i lande, hvor konkurrencelovgivningen er svag, for eksempel u-lande. Mere generelt er det heller ikke oplagt, at et større marked i sig selv er en gevinst, hvis antallet af udbydere stiger tilsvarende. Det er netop tilfældet, når udenlandske virksomheder kommer ind på hjemmemarkedet, samtidig med at indenlandske virksomheder udvider på udenlandske markeder. I sådan en situation kommer der heller ikke af sig selv mere konkurrence.

Direkte investeringer spiller også en vigtig rolle i forbindelse med overførsel af teknologi på forskellige niveauer. Direkte overførsel af ny teknologi og teknisk knowhow til værtslandets udenlandske datterselskaber giver anledning til en statisk effekt. Dertil kommer, at multinationale selskaber er ofte mere eksportorienterede og udsatte for international konkurrence. Det betyder, at de naturligt må være teknologiiførende. Overførsel af teknologi kan også tage form af en mere effektiv ledelse og forbedret organisationsstruktur (såkaldte bløde teknologi-områder). Overførsel af teknologi kan gå begge veje; i nogle tilfælde opkøbes virksomheder for at få adgang til virksomhedsspecifik viden, specielt i videnstunge erhverv. Konkurrence med lokale virksomheder stimulerer dem til at indføre ny teknologi. Samarbejde mellem udenlandske datterselskaber og lokale virksomheder, for eksempel underleverandører og distributører, giver naturligt anledning til overførsel af teknologi. Jobskifte fra udenlandske datterselskaber til lokale virksom-

heder indebærer, at specielt højtuddannet arbejdskraft kan tage viden med sig. Geografisk nærhed mellem udenlandske datterselskaber og lokale virksomheder kan være forbundet med positivt afledte effekter gennem personlige kontakter, efterligning, udbygning af forskellige fælles servicefunktioner etc. Styrket forskning og udvikling (FoU) kan medføre nye innovationer (dynamisk effekt). Om FoU placeres i moderselskabets hjemland, afhænger af, hvor godt værtslandet er udrustet til selv at varetage denne funktion (inkl. lønniveauet).

Udenlandske direkte investeringer medvirker til øget specialisering på tværs af lande ud fra teknologisk formåen og arbejdskraftomkostninger, dvs. såkaldte statiske komparative fordele. Endvidere kan der opnås dynamiske komparative fordele i forbindelse med overførsel af teknisk know-how. Udenlandske direkte investeringer kan give adgang til internationale markeder. På den måde står multinationale virksomheder for en stor del af verdenshandlen.

Som skitseret ovenfor kan udenlandske direkte investeringer have indflydelse på den økonomiske udvikling på en række områder. Men selvom indgående direkte investeringer i sig selv måtte have en positiv betydning for eksempelvis oprettelse af nye arbejdspladser, er det ikke givet, at der er en væsentlig nettoeffekt, når både udenlandske direkte investeringer i indlandet og indlandets direkte investeringer i udlandet betragtes under ét. For de fleste industrialiserede lande er der en rimelig balance i de indgående og udgående investeringer. Det betyder, at udenlandske interesser i et lands virksomheder i stort omfang svarer til landets interesser i udenlandske virksomheder. Som konsekvens af denne balance er det ikke givet, at direkte investeringer har nogen umiddelbare effekter på beskæftigelsen, men der vil muligvis være afledte effekter i form af eksempelvis synergi-effekter og overførsel af teknisk know-how. Dette er tydeligt i det tilfælde, hvor en indenlandsk og udenlandsk virksomhed alene bytter aktier, uden at der sker yderligere. Tilsvarende vil opkøb af en udenlandsk underleverandør heller ikke nødvendigvis have nogen betydning for leverancer. Selvom der ikke skulle være nogen samlet virkning på beskæftigelsen, er sådan et skiftende miljø dog ikke nødvendigvis til gavn for alle. Derved får ikke alle samme andel i de gevinster, som opnås gennem en større international arbejdsdeling.

Derimod kan der være en effekt af de direkte investeringer, hvis de udgående direkte investeringer systematisk går til andre sektorer end de indgående, eller går til andre lande med en anden faktorudrustning, end de indgående kommer fra. Dette vil føre til en industriel omstrukturering, som betyder, at bestemte typer af arbejdspladser mistes, uden at de berørte nød-

vendigvis kan besætte de nye typer af arbejdspladser, der skabes. For at sige noget mere konkret om de samlede konsekvenser af de direkte investeringer ses der i det følgende nærmere på deres mønster, dvs. de indgående og udgående investeringers fordeling på sektorer og lande.

## Investeringsmønstre

De direkte investeringer er meget volatile og kan i enkelte år påvirkes noget af enkelte meget store opkøb. Men det er klart, at der i de industrialiserede lande i de seneste år er sket en betragtelig stigning i både indgående og udgående direkte investeringer (henholdsvis udlandets investeringer og investeringer i udlandet), der er vokset hurtigere end andre økonomiske variable, for eksempel udenrigshandlen. I forhold til de faste investeringer udgør de direkte investeringer altså en stadig stigende andel, og udviklingen afspejles også i en stigende beholdning af direkte investeringer i forhold til BNP, jf. tabel 3.1. På den måde er de direkte investeringer i stort omfang

Tabel 3.1. Udenlandske direkte investeringer

	Indgående tilstrømning <sup>a</sup>		Udgående tilstrømning <sup>a</sup>		Indgående beholdning <sup>b</sup>		Udgående beholdning <sup>b</sup>	
	1985-95	1996-98	1985-95	1996-98	1985	1998	1985	1998
Australien	9,3	7,4	5,1	5,4	15,6	28,1	4,2	17,1
Canada	5,6	12,8	6,1	19,5	18,6	23,9	12,4	26,9
Danmark	6,4	9,6	6,9	9,2	6,2	17,4	3,1	19,4
Frankrig	5,7	9,2	8,6	13,8	6,4	11,7	7,1	15,9
Italien	1,8	1,6	2,6	5,2	4,5	8,8	3,9	14,1
Japan	0,1	0,2	2,6	2,1	0,4	0,7	3,3	7,1
Norge	3,2	9,8	5,6	12,9	11,7	16,7	1,7	22,6
Sverige	10,1	36,2	18,5	42,5	5,0	22,5	10,7	41,3
Tyskland	1,2	3,0	5,5	14,0	5,3	9,3	8,6	17,3
UK	10,8	17,8	16,5	31,1	14,0	23,3	21,9	35,9
USA	5,2	9,3	4,8	8,2	4,6	9,5	6,2	11,5
EU	5,5	10,0	8,0	17,2	8,3	17,3	10,3	22,9

a) Årligt gennemsnit i procent af faste bruttoinvesteringer.

b) Procent af BNP.

Kilde: UNCTAD, *World Investment Report 2000*.

med til at sikre den fortsatte udbygning af den internationale produktion. Udviklingen gælder både Danmark og de øvrige industrialiserede lande med undtagelse af Japan, der som det eneste af de industrialiserede lande er forholdsvis lukket. Danmark placerer sig i midten i nærheden af EU-gennemsnittet og er således hverken specielt åben eller lukket i forhold til andre EU-lande. Udgående direkte investeringer er typisk lidt større end



indgående (dette gælder også beholdninger), fordi en del investeringer går til fattigere lande, herunder også Grækenland, Portugal og de central- og østeuropæiske lande, der ikke investerer tilsvarende i udlandet. Danmark har derfor – som de fleste andre industrialiserede lande – større interesser i udlandet end omvendt. Storbritannien er absolut set en af de største investorer og overgik endda USA i 1999.

De udenlandske investeringer i Danmark er primært rettet mod virksomheder inden for forskellige serviceerhverv. Opkøb inden for telekommunikationssektoren har øget de direkte investeringer i denne sektor markant. Industrien er mål for under 15 procent af de udenlandske investeringer, og andelen har været faldende gennem det seneste årti, jf. tabel 3.2. Ligeså går relativt færre udenlandske direkte investeringer til landbruget.

Tabel 3.2. Direkte investeringer (beholdning) fordelt på sektorer, Danmark (procent)

	Indgående direkte investeringer			Udgående direkte investeringer		
	1991	1994	1998	1991	1994	1998
Landbrug mv.	6,7	6,5	3,2	0,2	0,3	0,1
Fremstillingsvirksomhed	17,7	18,4	13,7	24,6	28,6	23,8
- fødevarer	4,0	3,4	1,7	5,6	11,8	8,3
- tekstil	2,5	1,7	0,1	1,5	1,3	0,3
- kemiske produkter	4,9	4,2	3,5	7,7	7,9	7,4
- jern og metal	3,6	5,3	3,7	4,5	4,8	3,7
- elektronik	0,4	0,9	1,3	0,4	0,5	1,4
Energi og vandforsyning	0,7	0,1	1,0	0,0	0,1	0,0
Bygge og anlæg	1,4	1,0	0,2	2,0	1,5	1,0
Handel mv.	33,4	33,3	23,5	26,2	21,6	13,3
Transport og telekom.	8,5	4,7	27,1	9,0	6,7	10,2
Finansieringsvirksomhed	28,4	28,7	27,6	29,6	32,1	46,9
Ikke-fordelte	3,2	7,2	3,8	8,2	9,2	4,6
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Direkte investeringer i procent af BNP	10,2	11,2	16,7	10,8	12,4	18,2

Anm.: Indgående direkte investeringer er udenlandske direkte investeringer i Danmark, og udgående direkte investeringer er danske direkte investeringer i udlandet.

Kilder: Danmarks Nationalbank (2000) og OECD, *International Direct Investment Statistics Yearbook*.

Danske investeringer i udlandet sker først og fremmest inden for branchen finansieringsvirksomhed og forretningsservice. Denne branche aftager knap halvdelen af investeringerne. Heraf var nogle tidligere registreret under handel, men er blevet flyttet efter ændret koncernstruktur for en enkelt virksomhed. Også forholdsvis mange investeringer går til industrien. Det

drejer sig om knap en fjerdedel. Der er i det seneste årti ikke sket de helt store forskydninger i fordelingen af de udenlandske direkte investeringer (ud over nævnte ændring i registrering), selvom der er sket en voldsom stigning i de direkte investeringer.

Når mønstret for de udenlandske direkte investeringer betragtes, er det vigtigt at bemærke, at forholdsvis flere af de udgående investeringer end de indgående er placeret i industrien. Disse investeringer må i en vis udstrækning formodes at være forbundet med flytning af dele af produktionen til udlandet. Investeringer i serviceerhverv kan ikke på samme måde flytte arbejdspladser, da serviceydelser ikke eller kun delvist kan sælges på tværs af grænser; en væsentlig undtagelse er finansielle tjenesteydelser. Her er de direkte investeringer givetvis i højere grad motiveret af fortsat markedseksansion.

De indgående investeringer fordeler sig på brancher, der varierer betydeligt med hensyn til sammensætningen af den beskæftigede arbejdskraft. I branchen handel er der relativt mange ufaglærte, mens der i branchen finansieringsvirksomhed er relativt flere med en faglært eller videregående uddannelse. Også inden for de enkelte brancher kan der være store variationer. Således dækker de relativt mange ufaglærte i branchen transport og telekommunikation over et stort antal ufaglærte i transporterhverv, mens ansatte i virksomheder inden for telekommunikation typisk har en længere uddannelse. Der kan således ikke umiddelbart peges på, at de udenlandske direkte investeringer i Danmark går til bestemte brancher, der traditionelt beskæftiger mange inden for en bestemt uddannelsesgruppe. Det er heller ikke oplagt, hvad direkte investeringer i serviceerhverv betyder for antallet af arbejdspladser, idet formålet ikke direkte kan være at flytte produktionen til udlandet. Deling af specialister kan lige så vel flytte arbejdspladser fra moderselskabet til datterselskabet som omvendt – men der bliver måske ikke skabt mange nye arbejdspladser. Men der må også formodes at være en høj grad af symmetri i de indgående og udgående investeringer, der er rettet mod virksomheder, der har en rimelig videnstung produktion, medmindre for eksempel specielle skattebegunstigende forhold gør, at lokalisering er mest fordelagtig i et bestemt land. I enkelte år kan der være store forskelle på de indgående og udgående investeringer til bestemte erhverv som en konsekvens af, at opkøb ofte foregår som meget store handler. Over en årrække må der dog forventes at komme en vis form for udligning. Det vil sige, at i takt med større udenlandske ejerinteresser her i landet får danske virksomheder større ejerinteresser i udlandet.

Direkte investeringer i virksomheder inden for handelserhverv er givetvis i højere grad motiveret af fortsat markedseksponering, specielt hvis presset på hjemmemarkedet i forvejen er stort, idet ekspansion ikke kan ske ved øget eksport. Et eksempel er amerikanske Wal-Mart, der forsøger at få fodfæste på det europæiske marked. Umiddelbart må det formodes at føre til nye arbejdspladser, og inden for handelserhverv vil det i noget omfang komme ufaglærte til gode. Det vil dog være rimeligt at antage, at der ikke kommer øget efterspørgsel af den grund, og at de udenlandske direkte investeringer i vid udstrækning erstatter indenlandske investeringer. De større udenlandske ejerinteresser i virksomheder i handelserhverv modsvares ikke helt af tilsvarende danske interesser i udlandet. Men betragtes industrien og handelserhverv under ét, har de direkte investeringer samme omfang.

Alt i alt må de udenlandske direkte investeringer formodes mest at have konsekvenser for arbejdspladser i industrien. Hvorvidt det er et problem, afhænger af, om de berørte vil være i stand til at finde beskæftigelse i andre erhverv, idet flytning af produktionen i sig selv indebærer en velfærdsgævinst, da de lavere produktionsomkostninger generelt er med til at øge levestandarden her i landet.

For alle industrialiserede lande er udviklingen generelt gået i retning af færre direkte investeringer i primære erhverv (landbrug og fiskeri) samt industrien og flere direkte investeringer i serviceerhverv. I Danmark fylder serviceerhvervene relativt meget, og serviceerhvervene er generelt også mål for den største andel af de udenlandske direkte investeringer. På den måde er Danmark mindre udsat for at miste mange arbejdspladser i industrien, end andre industrialiserede lande er.

Udenlandske direkte investeringer i Danmark kommer nærmest udelukkende fra andre OECD-lande, jf. tabel 3.3. Over 90 procent af de udenlandske direkte investeringer kommer fra andre EU-lande, USA og Norge. Med hensyn til danske direkte investeringer i udlandet er målet også primært virksomheder i andre OECD-lande, idet to tredjedele af dem går til EU, og knap ti procent går til USA. Men en ikke ubetydelig andel går til lande uden for OECD-området. Fra næsten slet ikke at have været til stede for ti år siden udgør de danske direkte investeringer i Central- og Østeuropa i dag knap fem procent, og andelen af danske direkte investeringer til Asien eksklusivt Japan svinger omkring fem procent med en lille tendens til fald. Derved går omkring ti procent af de danske direkte investeringer i udlandet til lande med andre strukturer på blandt andet arbejdsmarkedet. Formålet med disse investeringer må i en eller anden udstrækning formodes at være muligheden for at udnytte lavere produktionsomkostninger.

Tabel 3.3. Direkte investeringer (beholdning) fordelt på lande, Danmark (procent)

	Indgående direkte investeringer			Udgående direkte investeringer		
	1991	1994	1998	1991	1994	1998
EU	70,8	63,0	52,6	58,3	59,4	64,7
Norge	10,4	13,5	9,5	4,0	4,0	3,4
Schweiz	5,0	6,7	3,6	5,6	7,2	5,2
Østeuropa	0,0	0,0	-0,1	0,3	1,3	4,6
USA	11,8	12,6	31,6	7,7	7,4	8,7
Japan	0,6	0,8	0,3	1,6	1,7	1,3
Øvrige Asien	0,6	0,6	1,1	4,6	6,1	3,5
Øvrige og ikke-fordelte	0,8	2,8	1,3	17,8	13,0	8,7
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Direkte investeringer i procent af BNP	10,2	11,2	16,7	10,8	12,4	18,2

Anm.: Indgående direkte investeringer er udenlandske direkte investeringer i Danmark, og udgående direkte investeringer er danske direkte investeringer i udlandet.

Kilder: Danmarks Nationalbank (2000) og OECD, *International Direct Investment Statistics Yearbook*.

Der er en tendens til, at direkte investeringer både til og fra USA i de seneste år er kommet til at være mere betydningsfulde. Tiltroen til, at det langvarige opsving siden begyndelsen af 1990'erne har kunnet fortsætte i USA, har gjort det attraktivt at opnå ejerinteresser i amerikanske virksomheder, mens den tilsvarende positive holdning til investeringsmuligheder ikke har været gældende for europæiske virksomheder, der i nogen grad har været hæmmet af knap så lyse udsigter, når for eksempel manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedet tages i betragtning. Ikke desto mindre er der flydt en del amerikansk kapital til EU, hvilket kan tilskrives amerikanske virksomheders vokseværk, som også har medført en trang til at ekspandere på udenlandske markeder. Også Danmark har været begunstiget af denne udvikling. Tallet for de direkte investeringer i 1998 er i øvrigt stærkt påvirket af salget af statens aktier i Tele Danmark til et amerikansk selskab. Derved er investeringer fra andre EU-lande kommet til at fylde forholdsvis mindre. Det er i øvrigt svært at påvise en tendens til, at flere direkte investeringer skulle være koncentreret inden for euro-området. Endelig skal det bemærkes, at Japan er meget lidt åben både med hensyn til indgående og udgående direkte investeringer.

## Erfaringer med udenlandske direkte investeringer

Samspillet mellem handel og udenlandske direkte investeringer påvirkes af mange faktorer, og det er ikke ud fra teoretiske overvejelser alene muligt at

sige noget entydigt om, hvorvidt der er en positiv eller negativ sammenhæng. Nedenfor refereres på baggrund af Fontagné (1999) kort, hvad forskellige empiriske undersøgelser når frem til. Disse lider under det problem, at data kun findes i begrænset omfang og kun for enkelte lande. Resultaterne er ikke lige stærke for alle lande. Derfor skal generaliseringer tages med forbehold og passer mindre godt for enkelte lande.

I dag ser det ud som om, at direkte investeringer i højere grad end tidligere samlet set skaber handel, også når der tages højde for, at investorlandet udlægger produktion til udlandet og derved ikke efterfølgende i samme udstrækning vil komme til at eksportere færdigvarer dertil. Substitutionseffekten opvejes nemlig af en række andre forhold. For det første forbedres investorlandets markedsposition i modtagerlande, hvilket også kommer til udtryk ved øget eksport af komplementære varer. For det andet stiger eksporten af halvfabrikata til produktionen typisk. Eksporten vokser på den måde typisk med de direkte investeringer. I modtagerlandet må den modsatte virkning nødvendigvis afspejles i det bilaterale handelsmønster. Men modtagerlandet får gavn af de positive eksternaliteter, som direkte investeringer bibringer. Det drejer sig for det første om overførsel af teknologi og viden og for det andet om en styrket konkurrencedygtighed. Det kan med tiden få eksporten til at stige, specielt over for tredjelande. Der er generelt enighed om, at den gavnlige effekt af direkte investeringer er til stede. Men hvor god modtagerlandet er til at absorbere ny teknologi, afhænger af dets udviklingsniveau. En stigende eksport kan også genfindes i en forbedret beskæftigessituation, i det mindste for nogle grupper.

Selvom det ser ud til, at direkte investeringer og handel er komplementære, behøver det ikke nødvendigvis at være tilfældet. Der kan nemlig være faktorer, der samtidig påvirker både vare- og faktormobilitet i positiv retning, for eksempel markedsstørrelse, indkomst pr. capita og regional integration.

Med hensyn til danske forhold giver *Etableringsundersøgelsen* udført af Dansk Industri i samarbejde med Handelshøjskolen i København et overblik over, hvad der driver danske direkte investeringer i udlandet (se Jespersen m.fl., 1998). Undersøgelsen viser – i overensstemmelse med udviklingen i de direkte investeringer – at udenlandske etableringer er i hastig vækst. Således havde hvert dansk moderselskab gennemsnitligt fire udenlandske salgsselskaber og to udenlandske produktionsselskaber ved udgangen af 1996, en fremgang på mere end én af hver slags siden 1990, jf. tabel 3.4. Beskæftigelsen i de udenlandske datterselskaber er steget tilsvarende, og da der kun har været en svag stigning i beskæftigelsen i Danmark, er den udenlandske beskæftigelse kommet til at udgøre en stadig større andel

af den samlede beskæftigelse i danske multinationale selskaber. I gennemsnit er der omkring 50 ansatte i de udenlandske datterselskaber. Dette antal har ikke ændret sig over perioden. Tallet dækker over, at der er et mindre antal meget store datterselskaber og et stort antal med ganske få ansatte, idet over halvdelen faktisk har færre end 20 ansatte.

*Tabel 3.4. Gennemsnitlige antal udenlandske datterselskaber og beskæftigede*

	1990	1993	1996
Samlet antal datterselskaber	4,4	5,4	6,7
heraf udenlandske salgsselskaber	2,5	3,3	4,0
heraf udenlandske produktionsselskaber	1,1	1,5	2,1
Antal ansatte i udlandet	229	262	362
Samlet antal ansatte i Danmark og udlandet	622	676	806

Kilde: Jespersen m.fl. (1998).

Ifølge *Etableringsundersøgelsen* er der intet, der tyder på, at multinationale selskaber substituerer beskæftigelse i Danmark med beskæftigelse i udlandet. Tværtimod synes aktiviteter i ind- og udland at komplementere hinanden, hvilket hænger naturligt sammen med, at en stor del af etableringerne i udlandet er salgsselskaber. Et vist belæg for dette udsagn findes i tabel 3.5, der viser, at aktiviteten i datterselskaber og moderselskabet i Danmark typisk er gået i samme retning i perioden 1990-96.

*Tabel 3.5. Sammenhængen mellem beskæftigelsesudvikling i ind- og udland 1990 til 1996 (procent)*

	Flere ansatte i Danmark	Færre ansatte i Danmark
Færre ansatte i udlandet	23	77
Flere ansatte i udlandet	82	18

Kilde: Jespersen m.fl. (1998).

At danske virksomheders udenlandske datterselskaber er langt mere afsætnings- end produktionsorienterede, fremgår også af tabel 3.6. Mens 60 procent af de ansatte er beskæftiget med produktion af varer i moderselskabet, er det kun tilfældet for en halvt så stor andel i datterselskaberne, hvor forholdsvis mange derimod er beskæftiget med salg og markedsføring. Denne andel er nok overvurderet, og tilsvarende er andelen af ansatte i produktion af varer undervurderet, da tallene er et gennemsnit af alle besparelser. Forholdsvis små selskaber, der givetvis er mere salgsoverorienteret, kommer derved til at fylde meget.

Tabel 3.6. *Beskæftigelsen i ind- og udland fordelt på funktioner (procent)*

	Danmark	Udland
Ledelse og administration	12,5	14,3
Produktion af varer	60,8	31,1
Produktion af serviceydelser	7,4	9,5
Salg og markedsføring	12,6	43,9
Forskning og udvikling	6,8	1,3
	100,0	100,0

Kilde: Jespersen m.fl. (1998).

En vigtig konklusion i *Etableringsundersøgelsen* er, at danske virksomheder etablerer sig for at betjene markeder. Adspurgt om de to vigtigste fordele, som virksomheden opnår ved at etablere sig i udlandet, nævnes markeds- og kompetencefordele. Tabel 3.7 giver en mere uddybende oversigt over, hvilke forhold der er afgørende for at opkøbe eller nyetablere virksomhed i udlandet.

Tabel 3.7. *De vigtigste fordele ved etablering af datterselskab i udlandet*

	Alle virksomheder	Procent
Lavere produktionsomkostninger	54	5
Forsyningsikkerhed	17	2
Reduktion af handelsbarrierer	57	5
Lavere transportomkostninger	23	2
Omkostningsfordele i alt	151	14
Krav om lokal produktion	60	6
Følge konkurrenter på nye markeder	59	6
Tilbyde "after-sales-services"	128	12
Betjene offentlige kunder	40	4
Vise "commitment" lokalt	205	19
Markedsmæssige fordele i alt	492	47
Samarbejde med kunderne	225	21
Adgang til ny viden	37	4
"Acquisition" af markedsvolumen	152	14
Kompetencefordele i alt	414	39
I alt	1.057	100

Kilde: Jespersen m.fl. (1998).

## Andre kapitalstrømme med speciel vægt på porteføljeinvesteringer

Underskud på betalingsbalancens løbende poster (inklusive kapitaloverførsler) finansieres af kapitalimport og valutaeserverne. Det er således nødvendigt at kunne tiltrække udenlandske investeringer i perioder, hvor

importen og nettorentebetalinger til udlandet overstiger eksporten. Kapitalbevægelserne er i dag betydeligt mere omfattende, end saldoen på betalingsbalancens løbende poster antyder, idet nettostørrelsen på kapitalimporten dækker over, at der både placeres investeringer i udlandet og udlandet investerer i hjemlandet. Ligeledes er kapitalbevægelserne meget forskelligartede, for eksempel med hensyn til risiko og fordringernes løbetid. Overordnet kan kapitalimporten opgøres i direkte investeringer, porteføljeinvesteringer og øvrige investeringer. Øvrige investeringer omfatter primært lån, indskud og handelskreditter. Tabel 3.8 indeholder en opgørelse over kapitalimporten de seneste år for Danmark. For alle poster er der sket en markant stigning på både aktiv- og passivside.

Tabel 3.8. Kapitalimport (mia. kr.)

	Direkte investeringer		Portefølje-investeringer		Øvrige investeringer	
	Danske i udlandet	Udenl. i DK	Udenl. værdip.	Danske værdip.	Danske i udlandet	Udenl. i DK
1995	-16,6	21,5	-17,0	32,3	5,8	-24,7
1997	-27,8	18,5	-41,5	74,5	-58,2	88,4
1999	-66,5	59,6	-69,8	44,8	6,2	82,8

Anm.: Øvrige investeringer dækker over lån og indskud.

Kilde: Danmarks Nationalbank (tilsvarende tal findes i IMF: *International Financial Statistics* for andre lande).

Når de kortfristede kapitalbevægelser nogle gange påkalder sig særlig interesse i forbindelse med globaliseringen, skyldes det nok, at de i modsætning til de direkte investeringer ikke er begrundet i et varigt interesseforhold til bestemte virksomheder, men mere er motiveret i øjeblikkeligt afkast og muligheder for at afdække risici. Derfor kan de også søge væk ved den mindste ændring i økonomiske forhold. Fordi kapitalbevægelserne er blevet mere omfattende i de seneste år, kan enkelte landes økonomier nemmere påvirkes af ændringer i kapitalbevægelser, som måske ikke ligefrem er begrundet i grundlæggende økonomiske forhold. Eksempelvis forplantede den globale krise i 1997-98 sig til lande, der ikke direkte burde være berørte, da kapital søgte til de såkaldte "sikre havne". Danmark oplevede også dette, hvilket kom til udtryk ved en midlertidig stigning i rentespendet over for Tyskland og et fald i valutareserverne.

Kapitalflugt vil dog typisk være fremkaldt af strukturelle problemer, hvorfor restriktioner på kapitalbevægelser ikke nødvendigvis vil forhindre kriser – de vil blot vise sig på en anden måde. Endvidere anses frie kapitalbevægelser for at være afgørende for økonomisk udvikling – jo mere vel-



udviklet et land er, desto mere veludbygget et finansielt system behøves til sikring af kapital og sikring af velfungerende kapitalmarkeder.

For at vurdere, hvor store skift der kan komme i kapitalstrømme, skal der tages udgangspunkt i beholdningen af kapital. Forsvinder hele beholdningen på en gang, vil det svare til den mulige kapitalstrøm. Beholdningen af kapital opgjort på direkte investeringer, porteføljeinvesteringer og øvrige investeringer fremgår af tabel 3.9, der ligeledes viser størrelsen af valuta-reserverne.

Tabel 3.9. Danmarks beholdning af direkte investeringer, portefølje-investeringer, øvrige investeringer og valutareserver (mio. kr.)

	Direkte inv.		Porteføljeinv.		Øvrige inv.		Valuta-reserver
	Aktiver	Passiver	Aktiver	Passiver	Aktiver	Passiver	
1991	99.509	94.098	127.626	377.480	375.311	541.876	53.573
1998	260.226	232.887	474.256	737.314	563.828	649.626	157.881

Anm.: Øvrige investeringer dækker over lån, indskud og handelskreditter.

Kilde: IMF, *International Financial Statistics*.

Porteføljeinvesteringer udgør den største post, og i modsætning til de andre poster er der betydelig forskel på aktiv- og passivside. Danmark skylder altså et langt større beløb til udlandet, end tilgodehavendet er. Sårbarheden over for ændringer i kapitalbevægelser må formodes først og fremmest at være relateret til porteføljeinvesteringer. Valutareserver er for små til at dække eventuel udstrømning af kapital, men forholdsmæssigt ser det ikke ud til, at problemet er blevet større; det vil det dog nok blive, hvis seneste års stigninger fortsætter.

## Sammenfatning

Kapitalstrømme på tværs af grænser har i dag et betydeligt omfang, der går langt ud over finansieringen af underskud på betalingsbalancens løbende underskud. Det øger sårbarheden i forbindelser med kriser, men så længe den økonomiske politik er holdbar, er der ikke grund til at tro, at udsving i kapitalstrømme skulle skabe problemer. De direkte investeringer udgør en vigtig del af kapitalstrømmene, da deres placering i forskellige brancher godt kan have betydning for oprettelse og nedlæggelse af arbejdspladser. Hvis der således er tendens til, at udgående investeringer placeres i brancher, der beskæftiger relativt mange ufaglærte, og indgående i brancher, der beskæftiger relativt mange højtuddannede, vil investeringsmønstret være til gunst for ufaglærte.

Der har været en voldsom vækst i de direkte investeringer i det seneste årti. Udviklingen skyldes til dels liberaliseringer af kapitalbevægelser, dels ny teknologi og dereguleringer, der har ført til nye investeringsmuligheder. Presset af globaliseringen har virksomheder måttet ændre investeringsstrategi og ekspandere globalt. Den voldsomme vækst i de direkte investeringer gælder både de indgående og udgående. Derfor er det ikke oplagt, hvad de beskæftigelsesmæssige konsekvenser er. Langt de fleste direkte investeringer placeres af og i industrialiserede lande, og der er en høj grad af sammenfald i, i hvilke brancher de direkte investeringer placeres. En lille del af de danske og andre industrialiserede landes direkte investeringer går dog til lavtlønslande, der ikke investerer tilsvarende i de industrialiserede lande, og der er også en tendens til, at specielt produktion i industrien flyttes til udlandet. Der er altså nogle tegn på, at udviklingen kan ramme nogle grupper.

## **Noter**

1. Direkte investeringer defineres typisk som en egenkapitalbesiddelse på mindst ti procent i henhold til IMF's betalingsbalancemanual. Er investeringsomfanget mindre, drejer det sig om porteføljeinvesteringer.
2. Der kan dog være visse metodemæssige forskelle. Mens opgørelsen af direkte investeringer følger betalingsbalanceopgørelser, er der ingen fælles definitioner af fusioner og virksomhedsovertagelser. Se UNCTAD (2000: 105).

## Kapitel 4

# Teknologiske forandringer, specialisering og konkurrence

Gevinster ved globaliseringen kommer først og fremmest til udtryk ved øget købekraft og kan blandt andet henføres til teknologiske fremskridt, der har gjort det billigere at gennemføre produktionen, og endvidere sandsynligvis skærpet konkurrence og specialisering, der kan sikre en bedre og mere effektiv udnyttelse af ressourcer. Ny teknologi, ændrede konkurrenceforhold og mere udbredt specialisering er også af stor betydning for udviklingen på arbejdsmarkedet, idet ændringer på disse områder er afgørende for, hvilke kvalifikationer der efterspørges, og således i sidste ende bestemmede for, hvem gevinsterne kommer til gode.

Teknologiske fremskridt er en vigtig drivende faktor bag globaliseringen og er påvirket på samme måde som liberaliseringer og dereguleringer med betydning for international handel og udenlandske direkte investeringer af politiske beslutninger, om end forskning og udvikling i vid udstrækning er markedsbestemt ud fra afkastet til innovativ, privat indsats. Ny teknologi bevirker både, at det bliver billigere at udveksle varer, og at nye typer af varer kan handles, enten fordi de førhen var for dyre at transportere, eller fordi deres udvikling har været betinget af ny teknologi og således slet ikke har været på markedet før. Globaliseringen kan i sig selv virke forstærkende på effekten af teknologiske fremskridt, idet teknologi spredes nemmere, blandt andet gennem handel i det omfang, at teknologi er indeholdt i varer, og gennem investeringer i udlandet, hvis overførsel af teknisk viden er nødvendig for at gennemføre produktionen i udlandet. Dertil kommer, at ny teknologi er medvirkende til, at produktionsprocessen nemmere kan opsplittes på tværs af lande. Endelig kan skærpet konkurrence virke fremmende på innovationsindsatsen, da det kan være en forudsætning for virksomheder for at kunne overleve på længere sigt.

Skærpet konkurrence i forbindelse med globaliseringen er mest et resultat af et bredere vareudbud, der gør varer tættere substitutter (der findes nemlig flere alternativer, hvis en producent prøver at skrue prisen op på sin vare), og af bedre muligheder for at trænge ind på markeder, hvor konkurrencen måske ikke er stor i forvejen. Skærpet konkurrence er dog ikke givet, da specialisering kan tænkes at give visse virksomheder en mere dominerede markedsposition. Mangel på konkurrence frygtes især at kunne op-

stå i takt med, at multinationale selskaber og strategiske alliancer erobrer markedsandele. Antallet af multinationale selskaber er netop vokset eksplosivt i det seneste årti, uden at det nødvendigvis skal tages som udtryk for en forværring af konkurrenceforholdene. En anden forklaring er, at investeringer i eksempelvis ny teknologi i en række tilfælde kræver så meget kapital, at de kun kan gennemføres af store virksomheder.

Kapitlet beskriver teknologiske forandringer og udviklingen i konkurrencesituationen og ser endelig nærmere på, hvilke faktorer der er afgørende for virksomheders valg af beliggenhed, og i hvilken retning graden af specialisering på tværs af grænser udvikler sig.

## Teknologiske forandringer

Den teknologiske udvikling er en vigtig del af globaliseringen. Tekniske fremskridt har både været igang sættende for globaliseringen og har været fremkaldt af globaliseringen. Nye muligheder for handel og produktion er opstået som følge af teknologiske forandringer, og globaliseringen har været med til at sprede disse til andre lande.

De teknologiske fremskridt er først og fremmest kommet til udtryk ved betydelige fald i omkostninger på transport, kommunikation og information. De største prisfald er relateret til IT. Tal fra OECD peger på omkring 10 procent lavere priser på IT-udstyr hvert år siden 1985 (til 1996) efter justering for kvalitet i en række industrialiserede lande, jf. tabel 4.1. Kommunikationsudstyr er også faldet i pris i flere lande, mens andre kun har oplevet

Tabel 4.1. Prisdeflator for IT (årlig procentvis ændring)

	Canada	Frankrig	Tyskland	Italien	Japan	UK	USA
<b>IT-udstyr</b>							
1985-90	-9,4	-10,2	-10,3	-8,1	-12,0	-6,7	-10,4
1990-96	-11,1	-9,2	-10,7	-9,1	-12,5	-9,1	-11,5
<b>Kommunikationsudstyr</b>							
1985-90	1,3	0,5	0,4	2,7	-1,3	4,0	0,3
1990-96	-0,7	1,2	-0,4	1,3	-2,2	1,2	-1,1

Kilde: Schreyer (2000).

beskedne stigninger. Noget kunne tyde på, at prisfald de seneste år har været endnu større. Ifølge U.S. Department of Commerce (2000) accelererede prisfald på computere i USA i begyndelsen af 1995 til 26 procent om året (gældende mindst frem til 1999) fra 12 procent i gennemsnit om året i perioden 1987-94, og mellem 1994 og 1998 faldt prisen på telekommunikationsudstyr med to procent om året. Det skal i øvrigt bemærkes, at de små

forskelle på tværs af lande er et tegn på, at teknologiske fremskridt slår ens igennem i alle lande. En væsentlig grund hertil kan være en hurtig global spredning af ny teknologi.

Hummels (1999) dokumenterer et betydeligt fald i omkostninger på luftfragt over længere distancer på omkring en tredjedel siden 1970, mens noget tilsvarende ikke gælder korte distancer. Her er der nærmest uændrede omkostninger. På andre former for transport er det sværere at påvise fald indtil de seneste år, idet der har været betydelige udsving over årene.

Handel bestemmes af forhold som indkomst, afstand og transportomkostninger. Den fysiske afstand mellem lande ændres ikke over tid, men både en stigning og mere lige fordelt indkomst og faldende transportomkostninger kan have været afgørende for stigningen i verdenshandlen. Førstnævnte forhold er givetvis af størst betydning, jf. ovenstående. Yderligere belæg er, at den stigende handel især har fundet sted inden for handelsblokke, hvor landene indkomstmæssigt typiske er konvergeret over tid.

## **Acceleration i produktivitet som følge af IT-investeringer**

IT kan påvirke den økonomiske vækst ad flere kanaler. For det første påvirkes væksten direkte af produktion i IT-sektorer. For det andet kan IT-investeringer få arbejdskraftproduktiviteten til at stige. Og endelig kan indførelse af IT give anledning til en række afledte opfindelser, bedre udnyttelse af ressourcer etc., som ikke direkte kommer til udtryk ved øget indsats af produktionsfaktorerne.

IT-sektoren har i de seneste årtier oplevet store produktivitetsstigninger, men udgør også kun en begrænset andel af den samlede økonomi og kommer derved kun til at påvirke den samlede vækst beskedent. IT-sektorer fylder mest i den amerikanske økonomi med en andel på omkring 4,5 procent, mens andelen typisk ligger mellem to og fire procent i de øvrige OECD-lande. Danmark placerer sig her i toppen, jf. Elmeskov & Scarpetta (2000).

Prisfald har ført til massive investeringer i IT, der ikke blot har ført til substitution væk fra andre kapitaltyper, men som har hævet det samlede investeringsniveau, dvs. ført til *capital deepening*. Med et større kapitalapparat bliver arbejdskraften mere produktiv, hvilket slår ud i højere vækst. IT-investeringer foretages mere eller mindre i alle sektorer, hvorfor det forekommer mere sandsynligt, at påvirkningen fra IT er større gennem denne kanal – input i produktionen – end direkte gennem IT-produktion. Tabel 4.2 viser omfanget af IT-investeringer i en række OECD-lande.

Tabel 4.2. IT-investeringer, gennemsnitlig årlig vækst (procent)

	Canada	Frankrig	Tyskland	Italien	Japan	UK	USA
<b>IT-udstyr</b>							
1985-90	17,2	16,2	18,8	20,8	23,6	25,5	19,6
1990-96	17,6	11,0	18,6	12,9	14,5	17,6	23,8
<b>Kommunikationsudstyr</b>							
1985-90	20,6	19,0	18,4	25,6	34,7	20,3	16,7
1990-96	4,3	2,1	3,4	9,2	15,0	2,2	5,1

Kilde: Schreyer (2000).

Afgørende for en vedvarende høj vækst er, at IT kan brede sig til hele økonomien og give anledning til en række nye opfindelser på samme måde, som den industrielle revolution med udbredelsen af elektricitet førte til opfindelsen af el-pæren – som gav mulighed for skifteholdsarbejde – telegrafer og en række elektriske apparater. Effekten af IT vil i dette tilfælde vise sig ved en højere vækstrate i den totale faktorproduktivitet (TFP). TFP måler den stigning i produktionen, der ikke direkte kan henføres til en øget indsats – både mængde og kvalitet – af hverken kapital eller arbejdskraft, og kommer derved til at afspejle effektivitetsniveauet for den samlede anvendelse af produktionsfaktorerne. Indsatsen af arbejdskraft påvirkes af forskydninger i arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige sammensætning, men ikke af generelle stigninger i kvalifikationsniveauet for alle typer af arbejdskraft, som derved bliver en del af TFP, hvis der ikke særskilt korrigeres herfor.

Flere analyser finder frem til, at IT tilsyneladende har haft en ganske stor betydning for væksten i USA siden midten af 1990'erne, jf. tabel 4.3. Arbejdskraftens produktivitet er accelereret med mere end et procentpoint.

Tabel 4.3. IT-bidrag til acceleration i produktivitetsvækst i USA

	Capital deepening		Tekniske fremskridt		IT andel af samlet acceleration		IT-andel
	IT	Andre	IT	Andre	IT effekt på vækst	Samlet stigning i vækst	
	(procentpoint)						(procent)
OS	0,45	0,03	0,26	0,41	0,71	1,04	68,3
CBO	0,40		0,20		0,60	1,10	54,5
ERP	0,47		0,23	0,70	0,70	1,47	47,6
JS	0,31	0,18	0,19	0,44	0,50	1,00	50,0
W	0,46		0,27		0,73	0,99	73,7

Anm.: OS: Oliner & Sichel (96-99/91-95), CBO (96-99/74-99), ERP: Economic Report of the President (95-98/90-95), JS: Jorgenson & Stiroh (95-98/90-95), W: Whelan (96-98/74-95).

Kilde: U.S. Department of Commerce (2000).

Heraf kan knap halvdelen tilskrives capital deepening, overvejende som et resultat af investeringer i IT (hardware, software og kommunikation). Den resterende del af accelerationen skyldes en højere TFT-vækst og udviklingen i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau, og bidraget fra IT udgør 0,2-0,3 procentpoint. Således kan i alt halvdelen til to tredjedele af stigningen i produktivitetsvæksten tilskrives IT. Analyserne viser også, at kun en lille del af den ekstra vækst kommer direkte fra produktion af computere mv. Størstedelen kommer derimod fra produktiv brug af IT.

Med hensyn til andre OECD-lande er der knap så klare tegn på, at IT skulle have ført til højere vækst. IT-sektorer udgør en mindre andel af økonomien end i USA, så vækstbidraget fra direkte produktion af IT må forventes at være endnu mindre. IT-investeringer ligger også på et lavere niveau end i USA, hvilket fører til et mindre omfang af capital deepening. Nogle mindre OECD-lande, herunder Danmark, har tilsyneladende oplevet en stigning i TFP-væksten, mens det ikke er tilfældet for de store lande som Tyskland og Frankrig, jf. Elmeskov & Scarpetta (2000). Det er dog uklart, hvor meget af stigningen der for de pågældende lande kan tilskrives IT, da der ikke findes samme detaljerede opgørelser over anvendelse af software mv. som for USA. Ses der alene på TFP-væksten de seneste par år, tyder noget på en lille tendens til en stigning for de fleste OECD-lande, men det er for tidligt at sige noget sikkert. Måske står Europa over for tilsvarende udvikling som USA. Produktivitetsstigninger viste sig først i USA i 1995, men kom efter en årrække med meget lav produktivitetsvækst,<sup>1</sup> også noget under den i Europa, og blev – og bliver – af mange anset for at være spejlbilledet af arbejdsløshedsproblemet i Europa.

Gordon (2000) er skeptisk over for “ny økonomi” med vedvarende højere vækst, selvom også han dokumenterer en IT-relateret stigning i væksten. IT har ikke afgørende ændret levevis, men blot gjort tilværelsen på visse områder lidt mere bekvem. Mange opfindelser er kvalitetsmæssige forbedringer af eksisterende produkter, som ikke har hævet levestandarden på samme måde som eksempelvis kloakering, vand, sanitet og køleskabet omkring forrige århundredeskifte. Dertil kommer en række problemer i forbindelse med opførelse af effekten af IT. Data er begrænset til en kort periode og ikke detaljeret nok. Det er svært at foretage pris/mængde-splittet (altså tage højde for ændringer i kvaliteten). Output er svært at måle i den finansielle sektor, der er en stor bruger af IT.<sup>2</sup> Dette gælder også til dels den offentlige sektor. Endelig varierer TFP betragteligt med konjunkturudviklingen, og det er svært at justere nøjagtigt herfor.

## Specialisering

Færre handelsrestriktioner – såvel politisk bestemte (for eksempel afskaffelse af told) som teknologiske (for eksempel mindre transportomkostninger) – betyder, at lande og regioner nemmere kan specialisere sig i overensstemmelse med deres udrustning af ressourcer og dermed udnytte deres komparative fordele.<sup>3</sup> Selv med samme udrustning af ressourcer kan specialisering på tværs af grænser stadig være en fordel, idet der ofte vil være stordriftsfordele forbundet hermed, eventuelt i form af en mere differentieret produktion, hvilket for eksempel kan føre til et mere varieret forbrug. Sidstnævnte form for specialisering er den drivende kraft bag handel mellem industrialiserede lande, jf. kapitel 2.

Udrustningen af ressourcer kan være naturgivne eller selvskabte. Sidstnævnte type af ressourcer er afgørende for de industrialiserede landes produktion og kommer blandt andet fra opbygning af kapitalapparat (maskiner, bygninger mv.), viden og kompetencer (gennem forskning, uddannelse mv.) samt infrastruktur (herunder forskellige former for service, der kan understøtte industrien, og retsvæsen). Naturressourcer er dog også væsentlige i enkelte industrialiserede landes produktion (et oplagt eksempel er olie for Norges vedkommende), og dyrkning af jord og opdræt af dyr (landbrug) og efterfølgende bearbejdning af fødevarer kan også spille en ganske vigtig rolle.

Specialisering kan opfattes som et resultat af, at bestemte typer af virksomheder har valgt at placere sig i bestemte områder. Virksomheders valg af beliggenhed afhænger blandt andet af adgang til forskellige ressourcer og priser herpå, jf. ovenstående. Andre virksomheders tilstedeværelse i et område indikerer, at arbejdskraft, infrastruktur mv. er til stede, eller – og måske vigtigere – er med til at tiltrække eller frembringe sådanne ressourcer, og kan på den måde blive afgørende for, at nye virksomheder vælger at placere sig i samme område. Teorien om økonomisk geografi peger på klyngedannelse, der består i koncentration af beslægtede virksomheder – som producerer samme typer af varer eller handler med hinanden – i afgrænsede geografiske områder. Tydelige eksempler på klynger er Silicon Valley i Californien (mikroelektronik) og Herning-Ikast-området (tekstiler).<sup>4</sup> Grunden til, at klynger opstår, er, at nærhed til andre har en værdi. Afstanden til underleverandører, aftagere og kunder er typisk lille. Erfaring, viden og idéer spredes hurtigere gennem personlige kontakter. Det er nemmere både at rekruttere ny arbejdskraft og skifte job. Nødvendig infrastruktur er i højere grad til stede. Nærhed virker selvforstærkende, idet etablering af yderligere en virksomhed forstærker de i forvejen eksisterende bindinger i



et område for eksempel gennem efterspørgslen (demand linkages). En virksomhed kan på den måde i nogle tilfælde opnå fordele ved at ligge i en klynge frem for at have en mere perifer placering.

Klyngers geografiske placering kan i mere eller mindre grad være tilfældig, men det er værd at pege på, at forhold som erhvervspolitik, offentlige reguleringer og offentlig efterspørgsel kan have betydning. Eksempler er dansk energipolitik med støtte til opførelse af vindmøller og sundhedspolitik med tilskud til høreapparater, der har sikret dansk industri på de pågældende områder en førerposition på verdensplan. Ofte ses også udvikling af industrier i tilknytning til forskningsmiljøer på universiteter (for eksempel telekommunikation i Nordjylland). Hermed er ikke nødvendigvis sagt, at den slags offentlig indsats giver et tilstrækkeligt samfundsmæssigt afkast.

Klynger består ikke bestandigt, da der også er vigtige kræfter, der kan sætte dem under pres. Eksempelvis vil en del eksisterende klynger måske blive opløst i takt med, at ny teknologi og faldende transportomkostninger – afstand betyder mindre – gør det muligt at splitte produktionsprocessen yderligere op. Specielt – i det omfang, at det ikke allerede er tilfældet i dag – kan det tænkes, at selve produktionsgennemførelsen vil blive udflyttet til udlandet, mens kun produktionsforberedelse og -opfølgning sker hjemme. På den baggrund peger Erhvervsfremmestyrelsen (2001) på, at det for dansk industri er værd at satse på såkaldte kompetenceklynger, i hvilke viden og kompetencer, evnen til at opstille sig og innovere spiller en særlig rolle.

På europæisk plan kan økonomisk integration, specielt etablering af det indre marked og harmonisering af makroøkonomisk politik, tænkes at virke som grobund for specialisering – specielt med den viden, at klynger er mere udbredte i USA. Det klassiske eksempel fra Krugman (1991) er bilindustrien, der i USA er koncentreret i Detroit, mens den er betydelig mere spredt i Europa. Om en udvikling i retning af en større grad af specialisering kan spores, kan analyseres ved hjælp af Krugman's specialiseringsindeks, der siger noget om, hvor meget industristrukturen i et land afviger fra gennemsnittet i et område (se eventuelt Det Økonomiske Råd (2001) for en nærmere diskussion af indekset). Tabel 4.4 peger på konvergens i 1970'erne og divergens fra 1980'erne og op i 1990'erne for langt de fleste EU-lande. Industristrukturen er altså blevet mere afvigende fra hinanden på tværs af grænser i EU.

Irland har i 1994/97 et indeks på 0,779. Det skal fortolkes på den måde, at 39 procent (0,779/2) af den totale produktion skal skifte industri for at komme på linje med gennemsnittet for EU. Endvidere betyder ændringen

Tabel 4.4. *Krugman's specialiseringsindeks (produktionsdata, 4 års gennemsnit)*

	1970/73	1980/83	1988/91	1994/97	94/97 – 80/83
Belgien	0,327	0,353	0,380	0,451	0,099
Danmark	0,562	0,553	0,585	0,586	0,033
Finland	0,598	0,510	0,528	0,592	0,083
Frankrig	0,204	0,188	0,207	0,201	0,013
Grækenland	0,531	0,580	0,661	0,703	0,123
Holland	0,508	0,567	0,547	0,517	-0,050
Irland	0,701	0,623	0,659	0,779	0,156
Italien	0,351	0,353	0,357	0,442	0,089
Portugal	0,536	0,478	0,588	0,566	0,088
Spanien	0,441	0,289	0,333	0,338	0,049
Storbritannien	0,231	0,190	0,221	0,206	0,017
Sverige	0,424	0,393	0,402	0,497	0,103
Tyskland	0,319	0,309	0,354	0,370	0,061
Østrig	0,314	0,275	0,281	0,348	0,073
Gennemsnit	0,432	0,404	0,436	0,471	
Vægtet gennemsnit	0,326	0,302	0,330	0,354	

Anm.: Indeks angiver summen af afvigelser fra gennemsnitlig EU-industristruktur og kan således antage værdier mellem 0 og 2, henholdsvis identisk med gennemsnittet og ingen industrier til fælles. For en nærmere definition af indekset se Det Økonomiske Råd (2001: 207).

Kilde: Midelfart-Knarvik et al. (2000).

fra 1980/83 til 1994/97 på 0,156, at 7,8 procent af Irlands produktion skiftede til ikke at være på linje med resten af Europa.

En bilateral sammenligning viser i øvrigt, at industristrukturen ligner hinanden mest i Frankrig, Storbritannien og Tyskland, og disse landes industristruktur afviger mest fra Grækenland og Irlands, jf. Midelfart-Knarvik et al. (2000).

Mens industristrukturen divergerer i EU, konvergerer den tilsyneladende i USA, jf. tabel 4.5.

Tabel 4.5. *Gini-koefficienter for specialisering: USA og EU*

	1970/73	1980/83	1988/91	1994/97
USA gennemsnit	0,450	0,413	0,391	0,372
EU gennemsnit	0,248	0,234	0,249	0,261

Kilde: Midelfart-Knarvik et al. (2000).

Afslutningsvis skal det påpeges, at selvom specialisering indebærer en gevinst ved, at ressourcer kan udnyttes bedre, eventuelt som følge af størdriftsfordele, er der også en mulig omkostning ved, at produktionen i et område ikke nødvendigvis svarer til dets forbrugsbehov. Falder efterspørgs-

len udefra væk, forsvinder også indkomstgrundlaget, hvilket er et problem, hvis tilpasning ikke kan ske hurtigt.

## **Produktmarkedsintegration**

En vigtig betydning af globaliseringen er mere integrerede varemarkeder og en deraf følgende sandsynlig skærpet konkurrencesituation. Konkurrence har væsentlige fordele, idet den er med til at sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer og modvirke, at markedsposition kan udnyttes til at forlange en pris, der ligger over produktionsomkostningerne inklusive normal aflønning af kapitalapparatet og arbejdskraften. Forbrugere opnår dermed en øget købekraft. Skærpet konkurrence i forbindelse med globaliseringen skyldes blandt andet, at varemarkedsintegration fører til et øget og mere varieret vareudbud. Øget, fordi ressourcer kan udnyttes bedre gennem international arbejdsdeling, og fordi en mindre del af produktionen går tabt ved transporten. Mere varieret, fordi antallet af producenter er større, og fordi det større antal forbrugere betyder, at det bedre kan betale sig at efterkomme efterspørgslen efter forskellige varer. Et større udbud er med til at holde prisen på varer nede, og et mere varieret vareudbud betyder, at der findes substitutter, altså alternative forbrugsmuligheder, hvis en producent sætter prisen på en vare op.

Varemarkedsintegration er sket i takt med afvikling af handelsrestriktioner og faldende handelsomkostninger, herunder transportomkostninger, som følge af fremkomsten af ny teknologi. Ny teknologi har også på anden vis haft betydning, idet den har været afgørende for skabelse af nye og/eller billigere produkter, der kan udveksles mellem lande. På samme måde, som varemarkedsintegration har øget forbrugernes købekraft, har ny teknologi det også.

En forholdsvis stor del af de seneste årtiers stigning i handel mellem lande skal givetvis ikke tilskrives fravær af handelsfriktioner og ny teknologi, men snarere det forhold, at indkomster er steget og blevet mere spredt på tværs af lande. Det åbner i sig selv for nye muligheder for handel, uden at det nødvendigvis skal tages som udtryk for skærpet konkurrence. Der er også en række andre grunde til, at konkurrencen måske ikke skærpes af globaliseringen eller i det mindste i et mindre omfang end almindeligvis antaget. Den helt simple grund er, at nye muligheder for at trænge ind på udenlandske markeder modsvares af tabte markedsandele på hjemmemarkedet, da konkurrenter i udlandet også vil forsøge at erobre nye markedsandele. Skærpet konkurrence kræver altså mere end blot nye afsætningsmuligheder.

Specialisering er allerede blevet omtalt som en gevinst ved globaliseringen, da specialisering tillader en bedre udnyttelse af ressourcer eller giver

mulighed for at opnå stordriftsfordele. Gevinsten kommer dog ikke forbrugere til gode, hvis producenter i kraft af en mere dominerende markedsposition formår at opnå en højere profit. I den situation er der sket en svækkelse af konkurrencesituation. Stordriftsfordele kan vise sig i form af et mere varieret vareudbud. Flere valgmuligheder er i sig selv en gevinst for forbrugeren, men kan også bevirke, at gennemsigtheden på markedet bliver mindre, og dermed fører til en situation med ufuldkommen konkurrence. Mangel på konkurrence kan også opstå i takt med, at multinationale selskaber og strategiske alliancer erobrer markedsandele og efterhånden opnår en mere dominerende markedsposition. En situation med en vis markedsposition kan også være forudsætningen for virksomheders FoU-indsats. Hvis ikke der efterfølgende er mulighed for at anvende en vis markup-prisfastsættelse (dvs. sætte prisen over produktionsomkostningerne), kan virksomheder ikke få dækket deres omkostninger ved at udvikle nye produkter og har dermed ikke noget incitament til nyskabelse. Omvendt gælder det også, at hvis en virksomhed overhovedet vil forblive på markedet på længere sigt, kan det være nødvendigt at omkostningsminimere og udvikle nye produkter. Dette vil især være tilfældet, hvis konkurrencen er stærk. I alle tilfælde er ny teknologi en del af globaliseringen og kræver i nogle tilfælde så betydelige investeringer, at de kun kan foretages af store virksomheder. Endelig er serviceerhverv med tiden kommet til at fylde mere. Serviceerhverv er ikke udsat for international konkurrence i samme grad. Omvendt har globaliseringen også ført til, at nogle varer, der tidligere ikke blevet handlet på tværs af grænser, nu gør det. Dette indsnævrer i sig selv antallet af ikke-handlede varer, da både importen og eksporten er større.

## **Dereguleringer**

Staten kan ved reguleringer påvirke konkurrencesituationen. Indgreb kan være begrundet i manglende konkurrence og andre markedsfejl, som gør, at markedet overladt til sig selv ikke virker fuldkomment, for eksempel ved tilstedeværelse af eksternaliteter, der ikke indgår i prisdannelsen på et ureguleret marked. Andre hensyn som tryghed i ansættelsesforhold, forsynings-sikkerhed, befolkningens helbredstilstand og miljøbeskyttelse er også grunde til offentlig intervention. Varetagelse af sådanne hensyn kan eventuelt føre til en situation med mindre konkurrence, hvor ressourcer ikke udnyttes bedst muligt. Men hensyn til bestemte interesser kan altså veje tungere end den omkostning, der følger af at begrænse konkurrencen. Eksempelvis vil begrænsninger på afskedigelser bevirke, at aflønningen af arbejdskraft ikke nødvendigvis svarer til værdien af arbejdskraftens marginalprodukt, fordi

virksomheder ansætter færre i gode tider ud fra den viden, at de ikke kan afskedige i dårlige tider. Det vil sige, at marginalproduktet overstiger lønnen i gode tider og ligger under i dårlige tider. Uden regulering skulle lønnen i højere grad svare til værdien af arbejdskraftens marginalprodukt.

Som konsekvens af globaliseringen kan omkostningen ved at opretholde forskellige reguleringer blive større. Hvis ressourcer ikke udnyttes optimalt, vil afkastet på investeringer falde, og kapital vil søge andre steder hen, hvad den netop har mulighed for som følge af større kapitalmobilitet. Globaliseringen kan på den måde afføde et pres for at afvikle reguleringer. Dette kan for eksempel være i form af krav til større fleksibilitet på arbejdsmarkedet. I Europa har der i det seneste årti været en generel tendens til mindre grad af jobbeskyttelse, jf. tabel 4.6. Kun på det franske arbejdsmarked er der sket en stigning i graden af jobbeskyttelse, mens de fleste andre lande, herunder Danmark, har oplevet et fald i graden af jobbeskyttelse. Sådanne nationale dereguleringer og harmoniseringer af arbejdsmarkedsregler kan ses i forlængelse af den europæiske økonomiske integration og kan således opfattes som en følge af øget konkurrence og dermed skærpede krav til udnyttelse af ressourcer.

Tabel 4.6. Jobbeskyttelse i europæiske lande

	1990	1998
Belgien	3,0	2,1
Danmark	2,4	1,5
Finland	2,2	2,1
Frankrig	2,7	3,1
Grækenland	3,6	3,5
Holland	3,1	2,4
Irland	1,0	1,0
Italien	4,2	3,3
Norge	3,1	2,9
Portugal	4,2	3,7
Schweiz	1,3	1,3
Spanien	3,7	3,2
Sverige	3,4	2,4
Storbritannien	0,5	0,5
Tyskland	3,6	2,8
Østrig	2,4	2,4

Anm.: Skalaen for graden af jobbeskyttelse er 0-6, hvor 6 angiver størst mulig jobbeskyttelse. Indekset omfatter 15 forskellige indikatorer for arbejdsmarkedsforhold vedrørende afskedigelse af arbejdskraft.

Kilde: Nicoletti et al. (2000).

Globaliseringen kan endvidere forværre problemer med mangel på konkurrence og dermed også konkurrenceevne i sektorer, der er udsat for international konkurrence. Pres udefra kan tænkes at fremtvinge mere konkurrence. Alternativt kan det være nødvendigt med en skærpet konkurrence-lovgivning for ikke at forværre beskæftigelsesproblemer i de berørte sektorer. For at stå godt rustet over for konkurrence udefra – og for nemmere selv at kunne trænge ind på udenlandske markeder – kan virksomheder gennem fusioner og opkøb sikre sig en vis styrke (opbygge stort kapitalapparat), der kan holde udenlandske konkurrenter væk. Konkurrencemyndighederne har også her en opgave i at føre tilsyn med, at virksomheder ikke på den baggrund kommer til at få en dominerende markedsposition på hjemmemarkedet.

Fulldkommen konkurrence på varemarkeder kræver tilstrækkelig gennemsigtighed. Af hensyn hertil er det nødvendigt, at produkter i rimelig grad opfylder samme standarder. Derfor ligger der også en omfattende lovgivning bag etableringen af det indre marked i EU.

Globaliseringen kan være med til at sikre, at tilstrækkelig konkurrence er til stede, sådan at privatiseringer kan gennemføres, uden at det fører til privat monopoldannelse. Privatiseringer kan være en forudsætning for, at store teknologi-tunge investeringer – for eksempel inden for telefoni – kan foretages, idet offentligt ene-ejerskab ikke kan frembringe tilstrækkelig kapital.

Derudover – og ikke direkte relateret til globalisering, men som dog kan være en forstærkende faktor – har visse reguleringer vist sig at være uhenigtsmæssige, idet effekten af dem på længere sigt ikke svarer til deres umiddelbare effekt. Produktionskapaciteten vil med tiden tilpasse sig de begrænsninger, som produktionen er underlagt, og det er ikke nødvendigvis til gavn for dem, som egentligt skulle beskyttes af de forskellige reguleringer. Eksempelvis kan begrænsninger på afskedigelser virke dæmpende på virksomhedernes investeringslyst, og priskontrol kan føre til manglende (eventuelt udskydelse af) vedligeholdelse eller udbygning af kapaciteten i takt med en stigende efterspørgsel.

## **Er der tegn på skærpet konkurrence?**

Der er en række argumenter for, at globaliseringen styrker konkurrencen og dermed fører til en bedre udnyttelse af ressourcer. Men der er også nogle forhold, der peger i den modsatte retning. Derfor er det ultimativt et empirisk spørgsmål, om større åbenhed og ny teknologi i de seneste årtier har bidraget til mere konkurrence. Konkurrence er ikke direkte målbar – i modsætning til for eksempel nedlæggelse af konkrete arbejdspladser. Belæg for

skærpet konkurrence som følge af globaliseringen må derfor bero på en vurdering af udviklingen i en række indikatorer, der kunne tilsige mere konkurrence.<sup>5</sup>

Bruttofaktorindkomsten går til aflønning af produktionsfaktorerne, som kan opdeles på afskrivninger, løn og bruttooverskud af produktionen (avancer eller profit). Styrket konkurrence må forventes at presse virksomhedernes avancer. Det er faktisk ikke sket i Danmark eller andre europæiske lande, jf. Finansministeriet (1997). Tværtimod er der tegn på, at lønkvoten (lønnens andel af virksomhedernes faktorindkomst) gennem de seneste tre årtier er faldet. I USA har lønkvoten været nogenlunde konstant og ligger tilmed på et noget højere niveau, hvilket peger på stærkere konkurrence. Forrentning af egenkapital og markup (pris i forhold til produktionsomkostninger) er andre mål for avancer, der peger i samme retning.

En stigende andel af den indenlandske efterspørgsel opfyldes af import, jf. Hatzichronoglou (1999). Større importgennemtrængning er et tegn på øget konkurrencepres udefra. Importgennemtrængning siger ikke så meget om konkurrencen i serviceerhverv. En anden svaghed ved indekset er, at det ikke tager højde for, at danske producenter i stigende grad afsætter deres produktion i udlandet (stigende eksport i forhold til produktionen). Mindre markedsandel på hjemmemarkedet modvirker på den måde det øgede konkurrencepres udefra.

Gennem de seneste tre årtier har der været en tendens til, at de største virksomheder har fået en endnu større markedsandel. Det er også tilfældet, når der korrigeres for import, som altså kun delvis kompenserer for øget koncentration blandt danske virksomheder. Udviklingen er en naturlig følge af en betydelig stigning i antallet af fusioner og virksomhedsovertagelser. Øget koncentration kan indebære en vis fare for, at en mere dominerede markedsposition kan udnyttes til at hæve priserne. På den anden side kan virksomheder af en vis størrelse være forudsætningen for at gennemføre effektiviseringer og opnå stordriftsfordele, der kan være med til at minimere omkostninger. Endvidere foregår udviklingen af nye produkter og produktionsmetoder typisk i større virksomheder. Faktisk stiger FoU-indsatsen nogenlunde proportionalt med virksomhedsstørrelsen, jf. Finansministeriet (1997).

Med styrket konkurrence og øget prisgennemsigtighed skulle man forvente, at priser (korrigeret for afgifter) på varer af samme kvalitet på tværs af lande med tiden er blevet mere ens. Der er faktisk en lille tendens til, at spredningen i priser er faldet i EU, jf. tabel 4.7.

Tabel 4.7. Prisspredning i EU for varer og tjenesteydelser

	1985	1991	1993	1995	1997	1998	Ekskl. moms 1998
Privat konsum	0,22	0,19	0,16	0,18	0,15	0,14	0,12

Anm.: Tabellen viser prisspredningen i EU for varer og tjenesteydelser inkl. moms (undtagen sidste søjle) målt ved variationskoefficienten (standardafvigelsen i forhold til gennemsnittet). For eksempel betyder en koefficient på 0,18 i 1995, at prisniveauet i de 15 EU-lande varierer med 18 procent i forhold til EU-gennemsnittet.

Kilde: EU-kommissionen (2001).

Konkurrencelovgivningen i de fleste lande er i dag baseret på forbudsprincippet, dvs. konkurrencebegrænsninger kræver tilladelse. I modsætning hertil indebærer kontrolprincippet, at alt er tilladt, indtil forbud gives. Med konkurrenceloven fra 1998 overgik Danmark også til forbudsprincippet. I øvrigt har der været en tendens til mindre regulering, og offentlig intervention er typisk blevet mere markedsbestemt, jf. Finansministeriet (1997).

I det omfang, at konkurrencen på varemarkedet er skærpet, får forbrugere en gevinst i form af øget købekraft. En nok så vigtig gevinst af øget konkurrence er, at den også virker disciplinerende på arbejdstagere (dvs. påvirker løndannelsen), jf. kapitel 5, hvor emnet er behandlet mere uddybende. Mangel på konkurrence betyder, at virksomhedsejere og arbejdstagere kan dele en overnormal profit (dvs. hvad der ligger ud over normal aflønning af kapital og arbejdskraft) mellem sig. Det vil sige, at mangel på konkurrence på varemarkedet også fører til øget lønkrav til skade for beskæftigelsen. Derfor ser man også, at i sektorer med ufuldkommen konkurrence, er aflønningen af arbejdskraft større, end hvad der kan forklares af individualspecifikke faktorer, der normalt er bestemmende for aflønningen. En konsekvens heraf vil være mindre mobilitet på arbejdsmarkedet. Lønmoderation som følge af styrket konkurrence vil føre til fald i den strukturelle ledighed, og en udvikling i denne retning er mulig, idet det ser ud til, at fagforeninger i løbet af de seneste årtier har mistet indflydelse. For det første er organisationsgraden faldet i 1980'erne og 1990'erne i de fleste industrialiserede lande, herunder også Danmark, om end kun begrænset. For det andet er der en tendens til mere decentrale overenskomstforhandlinger i en række lande. Endelig kan en mindre grad af jobbeskyttelse være et tegn på, at fagforeninger har mistet indflydelse, jf. Det Økonomiske Råd (2001).

## Sammenfatning

Gevinsten ved globaliseringen kan være svær direkte at måle, da den typisk kommer i form af øget købekraft. Alle forbrugere vinder på den baggrund, så selv en lille gevinst for den enkelte forbruger kan samlet set have en be-



tydelig størrelse. Styrket konkurrence på varemarkedet kan også have en gevinst i form af et fald i den strukturelle ledighed, da arbejdstagere også mister forhandlingsposition. Gevinsterne skal opvejes mod det mere synlige tab af arbejdspladser på nogle områder og fremkomsten af nye på andre områder. Hertil kommer, at lønstrukturen også kan blive påvirket. Det er heller ikke givet, at konkurrencen skærpes, idet visse virksomheder kan tænkes at få en mere dominerende markedsposition.

Flere indikatorer peger på betydelige fald i omkostninger på transport, information og kommunikation. Som konsekvens har der også været ganske betragtelige investeringer i blandt andet informationsteknologi. Opbygning af kapitalapparat giver selvsagt et positivt bidrag til vækst i produktiviteten. Mere interessant er dog, at IT mere generelt kan bidrage til vækst. Dette har hidtil været svært at påvise, men nye studier peger på, at det kan være tilfældet for USA og måske også for andre OECD-lande. Man kan altså sige, at der er en ny økonomi i den forstand, at der har været en bølge af innovationer knyttet til IT, som har været drivende for ekspansionen i det amerikanske konjunkturopsving gennem 1990'erne. Både nye og gamle virksomheder er påvirket af denne udvikling. Det er ikke det samme som at sige, at kun nye virksomheder kan overleve på langt sigt, og at gamle kompetencer er forældede, og at konjunkturudsving er døde – alle påstande, der ofte høres i forbindelse med karakterisering af begrebet ny økonomi.

## **Noter**

1. IT-revolutionen kan siges at være startet med lanceringen af den personlige computer i 1981 (IBM 5150). En af de opfindelser, der fulgte i kølvandet herpå, var udbredelsen af Internettet. Internetbrowseren Mosaic blev frigivet til offentligheden i 1993, og året efter kom Netscape og Navigator på markedet. Mangel på produktivetsfremskridt i takt med pc'ens udbredelse fik Robert Solow, som er nobelprismodtager og professor i økonomi på MIT, Cambridge, USA, til at formulere produktivetsparadokset: Man ser computere overalt, bare ikke i statistikkerne.
2. De største produktivetsstigninger efter dem i IT-sektoren kommer netop i tjeneste-ydende erhverv som den finansielle sektor og også engros- og detailhandel, jf. Baily & Lawrence (2001).
3. Ifølge klassisk handelsteori vil lande under fri handel specialisere sig i produktionen af de varer, der er mest intensive i brugen (dvs. kræver størst indsats) af de rigelige ressourcer. Som udgangspunkt vil rigelighed af ressourcer afspejle sig i lave faktorpriser. Eksempelvis betyder et stort udbud af ufaglært arbejdskraft en lav ufaglært løn. Handel vil under idealiserede forhold føre til udligning af faktorpriser. Men det ændrer ikke på tilskyndelsen

til specialisering. Uden specialisering vil forskelle i faktorpriser netop kunne bestå.

4. Erhvervsfremmestyrelsen (2001) bringer en oversigt over vigtige klynger i USA og EU og identificerer 29 danske klynger, hvoraf nogle er landsdækkende, mens andre er regionalt eller mere lokalt forankret. Styrelsen peger endvidere på hot spots på verdensplan, hvor højteknologiske virksomheder inden for informationsteknologi og bioteknologi vælger at placere sig.
5. En nærmere beskrivelse af nogle af de anvendte indikatorer og deres begrænsning findes i Det Økonomiske Råd (1995). Her beregnes indikatorerne for enkelte sektorer med henblik på at identificere sektorer med mangelfuld konkurrence. I nærværende afsnit ses kun på aggregerede indeks, som således kan dække over væsentlige forskelle mellem forskellige sektorer. Men i det omfang, at globaliseringen har påvirket konkurrencesituationen, må det også forventes at være afspejlet i aggregerede indeks.

## Kapitel 5

# Globalisering og dens konsekvenser for arbejdsmarked og uddannelse

Globaliseringen – både handel med omverdenen og ny teknologi – bidrager til store forandringer på arbejdsmarkedet. Eksempelvis skaber international handel nye arbejdspladser gennem eksport og fører til nedlæggelse af andre, da det bedre kan betale sig at importere varer frem for selv at producere dem. Og fremkomsten af ny teknologi stiller nye krav til varetagelsen af mange jobfunktioner. De nye muligheder kommer direkte dem med de rette kvalifikationer til gode, mens andre kan stå tilbage med kvalifikationer, som ikke længere er efterspurgt i samme grad som tidligere.

Nærværende kapitel ser nærmere på, hvilke konsekvenser globaliseringen har for udviklingen på arbejdsmarkedet, specielt om den er *skill-biased*, dvs. skæv på den måde, at efterspørgslen efter arbejdskraft i stigende grad rettes mod (højt-)uddannet arbejdskraft. Skill-biased efterspørgsel efter arbejdskraft fører i sig selv til øget lønulighed eller ledighed. Uddannelsesniveauet har imidlertid også ændret sig, og hvis arbejdsudbuddet som konsekvens heraf fortsat matcher de kvalifikationer, der efterspørges på arbejdsmarkedet, stiger uligheden på arbejdsmarkedet ikke nødvendigvis. Tværtimod vil der være en gevinst forbundet med, at flere kan håndtere ny teknologi, hvilket kan være med til at øge produktiviteten og skabe en større indkomst i samfundet. Kapitlet ser derfor også nærmere på betydningen af uddannelse for udviklingen på arbejdsmarkedet, idet skiftet i arbejdskraftefterspørgslen og -udbuddet i nogen grad skal ses i sammenhæng. Forventninger om bedre beskæftigelsesmuligheder og højere aflønning kan have fået flere til at uddanne sig, og løftet i uddannelsesniveaulet har været medvirkende til, at virksomheder har kunnet indføre ny teknologi.

## Udvikling i beskæftigelsesmuligheder

I dag er kun en lille del af befolkningen i de industrialiserede lande beskæftiget i landbruget. Afvandringen fra landbruget er siden anden halvdel af forrige århundrede sket i takt med nye beskæftigelsesmuligheder i industrien og senere i forskellige serviceerhverv. Efterspørgsel efter forskellige tjenesteydelser er steget sammen med indkomsten i samfundet og afspejler blandt andet udbygningen af velfærdsstaten. Størstedelen af befolkningen i de industrialiserede lande er i dag beskæftiget i serviceerhverv, heraf mange

i den offentlige sektor, jf. tabel 5.1. U-lande gennemgår i dag en tilsvarende udvikling med skift i beskæftigelsen fra landbrug til industri og serviceerhverv. Med en stor del af befolkningen stadig beskæftiget i landbruget er der et stort potentiale for oprettelse af mange nye arbejdspladser i industrien i udviklingslandene. Dette er allerede sket i Korea, og samme udvikling er godt på vej i Kina. Siden 1980 er der kommet omkring 2 mio. nye arbejdspladser i industrien i Korea og omkring 15 mio. i Kina. I samme periode er der netto forsvundet omkring 50.000 arbejdspladser i industrien i Danmark.

Tabel 5.1. *Beskæftigelsen fordelt på erhverv (procent)*

		Land- brug	Mi- ne- drift	In- du- stri	B& A	El, gas, vand	Han- del	Trans- port	Off.	Uop- lyst	1.000 pers.
Danmark	1979	7,2	0,1	23,3	8,4	0,7	20,4	6,9	32,9		2.439
	1998	3,6	0,1	19,2	6,6	0,8	27,7	6,8	35,3		2.692
Italien	1980	14,0	0,3	26,3	9,9	0,8	20,9	5,5	22,4		20.674
	1999	5,4	0,3	23,6	7,5	0,8	29,0	5,4	27,8		20.864
Japan	1980	10,4	0,2	24,7	9,9	0,5	28,3	6,3	19,4	0,2	55.360
	1999	5,2	0,1	20,8	10,2	0,6	32,2	6,3	24,0	0,6	64.620
Kina	1987	60,0	1,6	15,8	4,5	0,3	5,3	2,8	2,7	7,1	527.830
	1997	47,4	1,2	13,8	5,0	0,4	7,5	3,0	2,6	19,0	696.000
Korea	1980	34,0	0,9	21,6	6,2	0,3	21,6	4,5	10,9		13.683
	1999	11,6	0,1	19,8	7,3	0,3	37,7	5,9	17,3		22.281
Polen	1994	24,0	3,0	21,2	6,2	1,6	16,5	5,4	22,0	0,1	14.658
	1998	19,2	2,5	20,9	7,0	1,7	20,5	6,2	22,0		15.354
Tyskland	1991	4,2	1,1	31,1	7,0	1,1	21,6	6,2	27,7		37.445
	1999	2,8	0,4	23,4	8,6	0,9	28,6	5,4	29,8		36.402
UK	1980	2,6	1,7	27,7	6,4	1,4	26,3	6,2	26,4	1,3	25.327
	1999	1,5	0,4	17,8	7,0	0,7	35,0	6,6	30,7	0,3	27.442
USA	1980	3,6	1,0	22,1	6,3	1,4	28,7	5,2	31,8		99.303
	1999	2,6	0,4	15,0	6,7	1,1	32,7	6,1	35,4		133.488

Anm.: B&A er bygge- og anlægsvirksomheder.

Kilde: ILO database LABORSTAT.

Ændringer i erhvervsstrukturen siger ikke nødvendigvis meget om *skill-bias*, da ufaglærte job findes i både industrien og serviceerhverv. For at sige noget mere konkret om, hvorvidt udviklingen specielt er kommet uddannede til gode, er det nødvendigt at se på udviklingen i beskæftigelsen for forskellige stillingskategorier. Her er det klart, at (højt-)uddannede har haft stor fremgang, mens arbejdere i landbruget og produktionsarbejdere i industrien har haft stor tilbagegang (dvs. ufaglærte job forsvinder), uafhængigt af, hvordan beskæftigelsen ellers har udviklet sig, jf. tabel 5.2. Visse ufaglærte job er dog blevet skabt. Specielt er det bemærkelsesværdigt, at mange ufaglærte job er blevet skabt i serviceerhverv i USA og Holland.

Tabel 5.2. Gennemsnitlig årlig vækst i beskæftigelsen i procent af den samlede beskæftigelse i 1979

	Topledelse og funkt. på høje-re niveau	Kontor- og salgsarbejdere	Servicearbejdere	Produktionsarbejdere	Alle
Danmark (1980-94)	0,48	0,24	-0,04	-0,31	0,58
Holland (1979-94)	1,14	0,56	0,37	-0,18	2,31
Sverige (1980-94)	0,29	0,28	-0,32	-0,61	-0,52
Tyskland (1979-89)	0,39	0,22	0,06	-0,22	0,48
USA (1979-94)	0,79	0,63	0,27	-0,05	1,85

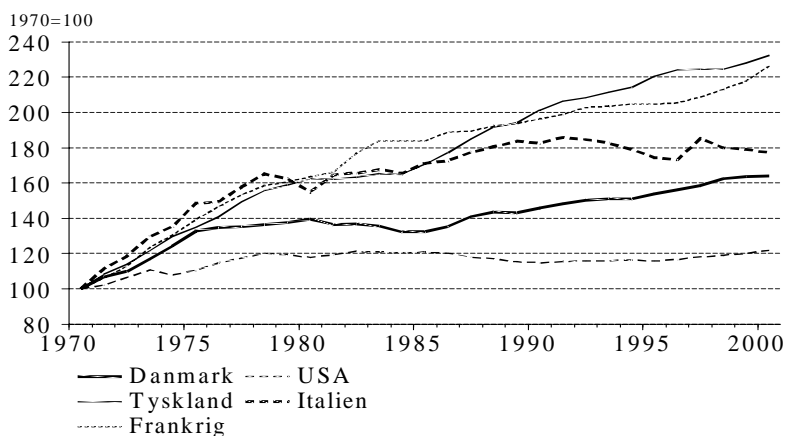
Kilde: Burda & Dluhosch (1999).

En generel stigning i uddannelsesniveautet betyder, at ufaglærte som gruppe ikke nødvendigvis bliver ramt mere af ledighed i dag end tidligere, jf. senere. Men det ændrer ikke ved den kendsgerning, at der er forsvundet ufaglærte jobs, og at personer, som har besat dem, har skullet omstille sig i det omfang, de ikke er trådt ud af arbejdsstyrken.

## Lønudvikling

Gennem de seneste tre årtier er ufaglærte ikke alene kommet til at stå over for ringere beskæftigelsesmuligheder, men har også oplevet en relativt dårligere aflønning i mange industrialiserede lande. Som konsekvens har arbejdere måttet acceptere en stagnation og i enkelte lande i perioder ligefrem fald i realløn, jf. figur 5.1. Specielt iøjnefaldende er den flade lønudvikling for arbejdere i USA.

Figur 5.1. Udvikling i real timeløn for arbejdere i industrien



Den skæve udvikling i løn har ført til en større indkomstulighed i de industrialiserede lande, især i USA og Storbritannien, jf. tabel 5.3. 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. Danmark og Canada er undtagelser, idet uligheden i disse lande tilsyneladende ikke er steget i løbet af det seneste årti.

Tabel 5.3. Udvikling i indkomstfordelingen

	1970'erne	1980'erne	1990'erne
Australien	0	+	+
Belgien	0	+	+
Canada	-	0	0
Danmark	.	.	-
Finland	-	0	+
Frankrig	-	0 (-)	+
Holland	0	+	++
Irland	-	0	+
Italien	--	-	++
Japan	0	+	+
New Zealand	0	· (+)	+++
Norge	0	0	++
Schweiz	.	.	+
Storbritannien	++	+++	++
Sverige	-	+	+
Tyskland	-	+	+
USA	++	++	++
Østrig	0	0	++

Anm.: Tidsperioder gælder tilnærmelsesvis.

·: Data er ikke tilgængelig.

+++ : betydelig stigning i indkomstulighed (mere end 15 procent stigning)

++ : stigning i indkomstulighed (syv til 15 procent stigning)

+: beskedent stigning i indkomstulighed (et til syv procent stigning)

0: ingen ændring (minus en til en procent ændring)

-: beskedent fald i indkomstulighed (en til syv procent fald)

--: fald i indkomstulighed (syv til 15 procent fald)

---: betydeligt fald i indkomstulighed (mere end 15 procent fald)

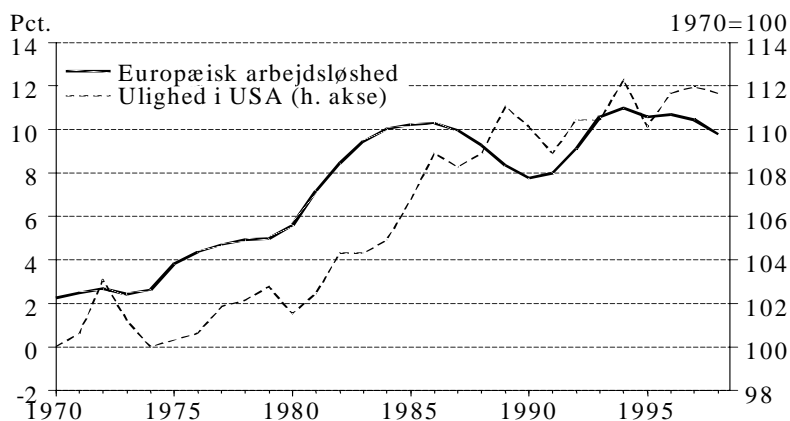
Kilde: Smeeding (2000).

## Er stigende ledighed i Europa og øget indkomstulighed i USA to sider af samme sag?

Udviklingen på arbejdsmarkedet har i de seneste treårtier og især frem til midten af 1980'erne været kendetegnet ved stigende (ufaglært) ledighed i Europa og stigende ulighed i USA, jf. ovenstående og figur 5.2. Disse forskellige kendetegn kan begge være relateret til globaliseringen, der har ført til forskydninger i efterspørgslen efter arbejdskraft til ugunst for især ufag-

lærte. En oplagt forklaring på de forskellige virkninger på arbejdsmarkedet er, at de mere regulerede arbejdsmarkeder i Europa har forhindret lønninger i at tilpasse sig som i USA, og ledigheden derfor er steget. Graden af stivhed på arbejdsmarkedet varierer for de europæiske lande, men tendensen er, at uligheden er steget mest i de lande, der har skabt flest nye job, jf. OECD (1997). I det efterfølgende afsnit ses der nærmere på, hvordan globaliseringen kan have fremkaldt såkaldt skill-biased efterspørgsel efter arbejdskraft, dvs. skift i efterspørgslen mod mere uddannet arbejdskraft.

Figur 5.2. *Udvikling i ulighed i USA og arbejdsløshed i Europa*



## Hvordan påvirker handel arbejdsmarkedet?

International handel kan udligne lønforskelle for samme kategorier af produktionsfaktorer, også når produktionsfaktorer er immobile på tværs af lande (dog kræves mobilitet mellem sektorer inden for landet).<sup>1</sup> Aflønningen af forskellige produktionsfaktorer, herunder forskellige typer af arbejdskraft, vil under fri handel være bestemt af priser på verdensmarkedet (der igen afspejler teknologi og præferencer), mens for eksempel udbuddet af arbejdskraft i de enkelte lande ikke har betydning. Forklaringen er, at et mindre udbud af arbejdskraft vil føre til et skift i produktionen mod varer, der kræver en større indsats af andre faktorer, og dermed reducere efterspørgslen efter arbejdskraft, hvilket vil modvirke en stigning i lønnen. Lande producerer fortrinsvis de varer, som de er bedst udrustet til, og vil udnytte, at disse varer kan afsættes til højere pris i forhold til autarki, dvs. situation uden handel, på verdensmarkedet. Til gengæld kan andre varer købes

billigere i udlandet. På verdensmarkedet kan samme vare kun have én pris, og i ligevægt vil faktor aflønninger afspejle verdensmarkedspriser. Det vil sige, hvis handel får prisen på en vare til at stige, vil aflønningen af den faktor, der anvendes mest intensivt i produktionen af varen, også stige, og modsat vil faktor aflønningen falde, hvis handel fører til en lavere pris.<sup>2</sup> I lande med et forholdsvis stort kapitalapparat vil højtuddannet arbejdskraft, der kan betjene kapitalapparatet, derfor få en bedre aflønning under fri handel, mens ufaglærte risikerer en lavere aflønning, da deres arbejdskraft i højere grad er udsat for konkurrence. Også ufaglærte, der ikke er beskæftiget i sektorer, der producerer handlede varer, vil blive ramt, hvis der er en tilstrækkelig mobilitet mellem sektorer indenlands. Faktorprisudligning holder, så længe der ikke er fuld specialisering. I tilfælde heraf kommer aflønning af produktionsfaktorer til at afhænge af bytteforholdet, og lønninger kan godt være forskellige på tværs af grænser. Også andre forudsætninger skal være opfyldt, blandt andet fuldkommen konkurrence, idet priser og lønninger ellers ikke kan tilpasse sig. Endelig kan transportomkostninger føre til lønforskelle på tværs af grænser.

Netop transportomkostninger og afstand til verdensmarkedet kan være en isolerende faktor, der har betydning for efterspørgslen efter arbejdskraft. For det første står producenter ikke over for faste priser, idet omkostningen ved at afsætte på fjerntliggende markeder vil være større, svarende til, at efterspørgslen har en endelig elasticitet. For det andet kommer eksportafsetningsmuligheder i højere grad til at være afhængige af nabolandenes indkomstniveau. Konsekvensen kan være, at nogle områder kan bevare relativt høje lønninger, mens de tilsvarende vil forblive lave i andre (for eksempel Asien). Af samme grund er konvergens i lønninger inden for handelsblokke mere sandsynlig end på global plan.

Empirisk har den negative sammenhæng mellem handel i forhold til produktet af de handlende landes BNP og afstand ikke ændret sig meget over tid, jf. Leamer (1999). Det kan tolkes som et tegn på, at transportomkostninger ikke er faldet afgørende. At handelsomfanget alligevel har været stigende, er derfor mest en konsekvens af stigende indkomster og mere spredt økonomisk aktivitet, hvilket forøger muligheder for handel. Hvis al indkomst blev skabt på en enkelt lokalitet, ville handel slet ikke finde sted. Der er dog fortsat en betydelig sammenhobning af indkomster på verdensplan og derved også fortsat mulighed for eksistens af lønforskelle mellem for eksempel Asien og Vesten. Australien og New Zealand er undtagelser fra dette mønster, og i de seneste årtier har også Singapore og Taiwan brudt det.



Trods handel eksisterer der stadig betydelige lønforskelle på tværs af lande, jf. tabel 5.4. Udligning af lønninger på verdensplan vil have drastiske konsekvenser. Leamer (1999) peger på et fald i lønninger i industrien i USA fra ni \$ til \$ (1985 dollar) under forudsætning af en uændret global lønsum, der fordeles ligeligt.

Tabel 5.4. Gennemsnitlig timeløn for arbejdere i industrien, 1999 (dollar)

Land	Timeløn
Australien	15,89
Danmark	22,96
Frankrig	17,98
Grækenland	8,91
Irland	13,57
Italien	16,60
Japan	20,89
Korea	6,71
New Zealand	9,41
Portugal	5,48
Singapore	7,18
Spanien	12,11
Sri Lanka	0,47
Storbritannien	16,56
Taiwan	5,62
Tyskland	26,18
USA	19,20

Kilde: BLS, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*.

Nu afspejler lønforskelle nok i nogen grad produktivitetsforskelle betinget af forskellige forudsætninger (herunder uddannelse) og forskelle i kapitalapparat, og ufaglært arbejde i de industrialiserede lande kræver ofte større faglige kvalifikationer end ufaglært arbejde i lavtlønslande i for eksempel Asien. Hertil kommer forskellig beskatning af lønindkomsten. Men under alle omstændigheder kan handel med lavtlønslande være med til at skabe et pres på ufaglærte.

## Hvordan påvirker teknologiske forandringer arbejdsmarkedet?

Ny teknologi både skaber og fører til nedlæggelse af arbejdspladser. Innovation og implementering af ny teknologi fører i sig selv til nye job. Der til kommer nye jobfunktioner knyttet til brugen af ny teknologi i produktionen. Tekniske fremskridt fører også til tab af arbejdspladser, idet nye pro-

duktionsformer afløser utidssvarende arbejdskraftintensive produktionsmetoder. Produktivitetsgevinsten ved indførelse af ny teknologi øger samfundets indkomst. Men denne gevinst bliver ikke nødvendigvis lige fordelt, da tekniske fremskridt ikke altid er neutrale i forhold til forskellige grupper på arbejdsmarkedet.

Af flere grunde må udviklingen vurderes først og fremmest at komme højtuddannede til gode. Disse har ofte nemmest ved at omstille sig til nye arbejdsopgaver og erhverve de krævede kvalifikationer, og i mange tilfælde kan ny teknologi kun håndteres af højtuddannet arbejdskraft. På den måde er teknologi og kvalifikationer ofte komplementære, dvs. supplerer hinanden, mens ny teknologi erstatter ufaglært arbejdskraft. Ny teknologi kan dog også betyde, at specialiserede opgaver kan varetages af en større del af arbejdsstyrken. Et eksempel er samlebandets indførelse omkring forrige århundredeskifte, hvor ufaglærte blev i stand til at udføre arbejde, der tidligere havde været forbeholdt faglærte.

*Skill-biased* teknologiske fremskridt kan komme til udtryk på flere måder og kan derfor også have forskellige konsekvenser for forskydninger i efterspørgslen efter arbejdskraft på tværs af sektorer og aflønningen af arbejdskraft, jf. for eksempel Berman et al. (1998). *Skill-biased* teknologiske fremskridt betyder, at forholdsvis mere uddannet arbejdskraft efterspørges i alle sektorer givet uændret lønniveau, da uddannet arbejdskraft bliver forholdsvis mere produktiv. Men det er uvist, hvad der sker med priser og aflønningen af arbejdskraft. Eksempelvis kan der ske det, at output fra ikke-uddannelses-intensive sektorer stiger mest, og at efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft derfor stiger mest. Som konsekvens må aflønningen af ufaglært arbejdskraft i dette tilfælde stige.

Eksemplet bygger på givne priser, og de teknologiske fremskridt må derfor antages at være lokale. Mere realistisk er at antage teknologiske fremskridt, der finder sted globalt og derfor også kræver tilpasning i relative priser. Sådanne teknologiske fremskridt vil føre til fald i den relative pris på varer fra ikke-uddannelses-intensive sektorer og tilsvarende fald i den relative faktor aflønning, som også ville ske i lukket økonomi. Faldet sikrer, at output fra ikke-intensive sektorer kan stige tilstrækkeligt til, at den samlede efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft er uændret.

Resultatet – både større relativ beskæftigelse af uddannet arbejdskraft inden for alle sektorer og samtidig bedre aflønning – passer med den faktiske udvikling. Denne form for *skill-biased* teknologiske fremskridt er derfor ifølge Berman et al. (1998) den mest oplagte forklaring på den skæve udvikling på arbejdsmarkedet de seneste tre årtier. Forfatterne finder også

på baggrund af en undersøgelse af ti OECD-lande, herunder Danmark, empirisk belæg for dels substitution mod uddannet arbejdskraft inden for alle industrier, dels stigende efterspørgsel efter uddannet arbejdskraft i samme industrier på tværs af lande.

## **Andre forklaringer**

Ændringer i arbejdsmarkedspolitikken har oplagt også haft betydning for udviklingen på arbejdsmarkedet, herunder specielt et fald i mindstelønnen i en række OECD-lande. Generel større usikkerhed kan også have gjort virksomheder mere tilbageholdende med at ansætte visse typer af arbejdskraft. Dertil kommer, at globaliseringen kan have haft en række afledte konsekvenser, der mere indirekte har haft betydning for udviklingen på arbejdsmarkedet, herunder også organisationsgraden, jf. senere.

## **Hvad er den mest sandsynlige forklaring på skill-bias?**

Stigningen i efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft (skill-bias) kan enten skyldes, at uddannelses-intensive sektorer beskæftiger relativt flere, eller at efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft generelt er steget inden for alle sektorer. En del studier viser, at skill-bias overvejende kan henføres til sidstnævnte forhold. Typisk forklarer forskydninger i efterspørgslen inden for sektorer 80-90 procent af skiftet i efterspørgslen, jf. for eksempel Berman et al. (1998), Desjonqueres et al. (1999), Finansministeriet (1997), Det Økonomiske Råd (2000) og Fosgerau et al. (2001) når alle på baggrund af samme metodemæssige tilgang frem til samme resultat. En vigtig implikation af handel er ellers ifølge Heckscher-Ohlin-teorien skift mellem sektorer, mens der inden for de enkelte sektorer må forventes et skift væk fra uddannet arbejdskraft som følge af relativt højere løn. Forklaringen herpå er, at specialisering i produktion af varer kræver en forholdsvis stor indsats af uddannet arbejdskraft, hvilket betyder, at der skal bruges mere uddannet arbejdskraft samlet set, hvis der ikke sker denne substitution.

Det er svært at påvise, at priser specielt skulle være steget for uddannelses-intensive produkter og faldet for ikke-uddannelses-intensive produkter, hvad der ellers er en implikation af handelshypotesen. Det modsatte har snarere været tilfældet. Ifølge Leamer (1999) kan handel måske forklare, hvad der skete i 1970'erne, hvor der var relative prisfald på varer, der kræver stor indsats af ufaglært arbejdskraft i produktionen, for eksempel tekstiler, mens den relative prisudvikling i 1980'erne ikke støtter hypotesen, at handel skulle være årsag til stigende indkomstulighed. Der skal altså andre

forklaringer til end alene Heckscher-Ohlin-teorien for at forklare hele perioden fra 1980.

Samme mønster for udviklingen på arbejdsmarkedet genfindes i en række u-lande. Handelshypotesen forudsiger ellers mindsket lønlighed i u-lande. Endelig er der et problem med timingen: Handel er steget jævnt over tiden.

På baggrund af input-output tabeller har forskellige studier opgjort faktorindholdet i handelsstrømme for at vurdere, hvad der er sket med det effektive udbud af ufaglært arbejdskraft i forhold til uddannet arbejdskraft. Ved hjælp af estimerede lønelasticiteter kan stigningen i lønlighed fremkaldt af handel herefter beregnes. For USA når Borjas et al. (1992) frem til, at handel kun kan tilskrives omkring 15 procent af stigningen i indkomstulighed i perioden 1980-85 og endda mindre derefter.

Mens det er svært at finde empirisk belæg for handelshypotesen, er der derimod flere forhold, der støtter teknologi-hypotesen, jf. Det Økonomiske Råd (1997). Teknologiske forandringer er meget klart kommet til syne ved computere på arbejdspladsen. En række studier viser da også, at der er en klar sammenhæng mellem skift i efterspørgslen efter arbejdskraft inden for de enkelte sektorer og en række indikatorer for anvendelse af ny teknologi (FoU, innovationer, investering i computere og anden højteknologi), jf. Berman et al. (1998). Dertil kommer, at skift i efterspørgslen er koncentreret i samme sektorer på tværs af lande. Specielt har Danmark, Finland, Sverige, UK og USA haft en meget ens udvikling. Det er et tydeligt tegn på teknologiske forandringer, der trænger igennem på tværs af lande. Endelig er nye arbejdspladser især blevet skabt i teknologitunge virksomheder med stor forsknings- og udviklingsaktivitet inden for såvel industri som serviceerhverv, jf. Erhvervsministeriet (1995). Disse virksomheder ansætter en forholdsvis stor andel af (højt-)uddannet arbejdskraft.

Handel kan dog ikke helt afskrives som en medvirkende forklaring på skill-bias, blandt andet fordi virkningen af handel kan være blevet sløret af samtidige teknologiske fremskridt. Dertil kommer, at handel i nogle tilfælde kan komme til udtryk på samme måde som skill-biased teknologiske forandringer. Dette gælder for eksempel outsourcing til udlandet, som ifølge nogle kilder kan være afgørende for en skill-biased udvikling, se for eksempel Feenstra & Hanson (1996) og Burda & Dluhosch (1999). Outsourcing er en naturlig del af en mere vertikal produktionsproces, og specielt ufaglærte arbejdsfunktioner kan tænkes udflyttet til udlandet. Ufaglært arbejdskraft erstattes i den hjemlige produktion af importerede materialer. Grunden til stigningen i forholdet mellem uddannet og ufaglært arbejdskraft er altså, at man ikke direkte kan se, at ufaglært arbejdskraft nu er in-

deholdt i produktionsmaterialer. Outsourcing kan være svært at måle, men Berman et al. (1998) samt Slaughter & Swagel (1997) mener ikke, at omfanget er tilstrækkeligt til at forklare skill-bias, selvom de medgiver, at inden for visse specifikke sektorer kan skiftet væk fra ufaglært arbejdskraft nok skyldes outsourcing, for eksempel inden for produktion af automobiler og halvledere. Slaughter & Swagel (1997) konkluderer, at kun omkring 10-20 procent af ændringer i løn- og indkomstfordelingen kan forklares af handel, idet øget kapitalmobilitet og outsourcing kun synes at have en beskedne virkning på arbejdsmarkedet i industrialiserede lande. I stedet er skill-bias drevet først og fremmest drevet af teknologiske forandringer.

Cline (1997) når i en analyse af lønudviklingen mellem faglærte og ufaglærte i USA siden 1973 frem til samme forhold mellem handel og skill-biased teknologiske forandringers forklaringsgrad med hensyn til den skæve relative lønudvikling, jf. tabel 5.5. Ifølge analysen steg forholdet mellem

Tabel 5.5. Stigning i forholdet mellem faglærte og ufaglærte lønninger i USA, 1973-93 (procent)

<b>Ulighedsskabende faktorer</b>	
Handel	7
- fald i omkostninger på transport og kommunikation	3
- liberaliseringer	3
- outsourcing	1
Immigration	2
Fald i mindsteløn	5
Fald i organisationsgrad	3
Skill-biased teknologiske forandringer	29
Uforklaret	29
<b>I alt</b>	<b>97</b>
<b>Lighedsskabende faktorer</b>	
Uddannelse	<b>-40</b>
<b>Nettoeffekt</b>	<b>18</b>

Anm.: Effekter er procentvise og skal derfor ikke summeres for at få samlet effekt, men derimod kædes. For eksempel  $(1 - 0,40)(1 + 0,97) = (1 + 0,18)$ .

Kilde: Cline (1997).

faglærte og ufaglærte lønninger med 18 procent i perioden mellem 1973 og 1993. Stigningen er resultatet af en række modsatrettede effekter på de relative lønninger. Således har et stigende uddannelsesnivea isoleret set bevirket, at forholdet er faldet med 40 procent (dvs. modvirket udviklingen i retning af større lønforskelle betragteligt), mens ulighedsskabende faktorer i alt har ført til en stigning på 97 procent.<sup>3</sup> Af de ulighedsskabende faktorer er

teknologi langt den vigtigste. Analysen afslører endvidere, at andre forhold på arbejdsmarkedet også er af betydning, for eksempel fald i mindsteløn og fald i organisationsgrad; begge disse forhold kan også være påvirket af globaliseringen, jf. næste afsnit. Stigningen i uddannelsesniveau er behandlet mere indgående senere i kapitlet.

## **Globaliseringens konsekvenser for arbejdsmarkedet i øvrigt**

Påvirkningen fra handel og teknologi som beskrevet i det forudgående kommer via et direkte skift i efterspørgslen, dvs. for givne lønninger efterspørges forholdsvis mere uddannet arbejdskraft. Globalisering kan også påvirke arbejdsmarkedet gennem mere indirekte kanaler relateret til tættere økonomisk integration, der gør efterspørgslen efter arbejdskraft mere eller mindre følsom over for lønændringer. Fokus i dette afsnit er forhold, der kan føre til sådanne ændringer i elasticiteten.<sup>4</sup>

Arbejdskraft er ikke særlig mobil i EU i almindelighed og i særdeleshed ikke på tværs af grænser. Derved vil de europæiske arbejdsmarkeder ikke være upåvirkede af økonomisk integration i øvrigt, blot vil påvirkningen være mere indirekte gennem varemarkedsintegration (skærpet konkurrence) og jobmobilitet (arbejdspladser kan nemt flytte sig, men arbejdskraften følger ikke nødvendigvis med). De europæiske arbejdsmarkeder er generelt meget regulerede og derfor præget af ufuldkommen konkurrence, og en bekymring kan være, at økonomisk integration gør omkostninger ved stivheder på arbejdsmarkedet endnu større.

Under ufuldkommen konkurrence vil der være en vis ledighed, der skyldes, at arbejdstagere eller deres repræsentanter (dvs. fagforeninger) afhængigt af deres forhandlingsstyrke kan presse lønnen op. Jo mindre elastisk efterspørgslen efter arbejdskraft er, jo højere løn kan arbejdstagere kræve, uden at det vil slå voldsomt ud i ledighed. Økonomisk integration kan tænkes at gøre efterspørgslen efter arbejdskraft mere elastisk, hvilket kan føre til fald i aflønningen af arbejdskraft, men til gengæld også en stigning i beskæftigelsen. Begrundelsen er, at efterspørgslen efter arbejdskraft typisk er mere elastisk i sektorer, der er udsat for international konkurrence, idet verdensmarkedet bestemmer priser på varer og derved også sætter grænser for, hvor meget lønnen kan bevæge sig. Økonomisk integration bevirker, at forholdsvis flere vil være beskæftiget i disse sektorer. Hvis man forestiller sig, at økonomisk integration er fremkaldt af et fald i faste omkostninger, for eksempel lavere etableringsomkostninger på eksportmarkedet, ændrer elasticiteten sig ikke i de enkelte sektorer, der producerer hen-

holdsvis handlede og ikke-handlede varer, men alene forskydningen i sammensætningen af beskæftigelsen på sektorer bevirker, at efterspørgslen efter arbejdskraft samlet set bliver mere elastisk, og lønfald derfor må forventes, men også mindre ledighed.

Økonomisk integration leder ikke nødvendigvis i alle tilfælde til større lønfølsomhed. Et fald i variable omkostninger, for eksempel fremkaldt af lavere transportomkostninger, fører til en stigning i beskæftigelse i sektorer, der producerer handlede varer. For en given løn vil virksomheder kunne afsætte mere på eksportmarkedet og vil derfor efterspørge mere arbejdskraft. Dette gør efterspørgslen mindre elastisk, og arbejdstagere kan udnytte situationen til at kræve mere i løn. Dette måske lidt overraskende resultat – at øget integration kan føre til højere løn på arbejdsmarkedet – findes i Naylor (1998).

Jobmobilitet, altså det at produktionen nemt kan flyttes (lave etablerings- og exit omkostninger), alt efter hvor omkostningerne er lavest, peger på en mere elastisk efterspørgsel efter arbejdskraft. Et eksempel fra Lorz (1999) illustrerer dette. Antag, at kapital er mobil, mens arbejdskraft er immobil. I en lukket økonomi er kapitalapparatet givet. Fagforeninger kræver en aflønning af arbejdskraft, der ligger over niveauet for markedsclearing (dvs. den løn, der sikrer fuld beskæftigelse), og accepterer altså en vis ledighed mod højere løn. I en åben økonomi påvirker en mindre beskæftigelse afkastet på kapital i negativ retning, da der med det givne kapitalapparat ikke kan produceres lige så meget. Kapitalflugt sætter derfor ind, indtil afkastet på kapital svarer til renten på verdensmarkedet. Mindre kapital pr. beskæftiget reducerer arbejdskraftens produktivitet og dermed også aflønning. For at få en givet lønstigning må fagforeningen altså acceptere en endnu større nedgang i beskæftigelsen. Omkostningen i form af ledighed ved at kræve en højere løn er således større, hvilket fører til lønmoderation.

Direkte udenlandske investeringer påvirker efterspørgslen efter arbejdskraft. Lavere etableringsomkostninger i udlandet gør generelt efterspørgslen efter arbejdskraft mere elastisk, jf. ovenfor, og må derfor i mange tilfælde forventes at føre til lavere lønninger. Men typen af investering kan være afgørende for, om det rent faktisk sker. For de såkaldte vertikale investeringer, hvor produktionsprocessen splittes op på flere lokaliteter på tværs af lande, kommer lønomkostninger i hjemlandet til at udgøre en mindre andel af de samlede omkostninger. Dette gør efterspørgslen efter arbejdskraft mindre elastisk, og lønnen kan således tænkes at stige, jf. Skaksen & Sørensen (2001). Det samme er ikke tilfældet for horisontale investeringer, der indebærer samme produktion på flere lokaliteter. Her må argumentet om

lavere lønninger i højere grad ventes at holde. Økonomisk integration påvirker også investeringsomfanget og har derigennem en afledt virkning på arbejdsmarkedet, idet investering i nyt produktionsapparat skaber nye arbejdspladser på stedet. Etablering i udlandet er blevet både billigere (lavere etableringsomkostninger) og nemmere (dereguleringer), hvilket peger på et øget investeringsomfang. Dertil kommer, at lavere transportomkostninger styrker motivet for vertikale direkte investeringer (udnyttelse af forskelle i faktorudrustning). Derimod svækker lavere transportomkostninger motivet for horisontale direkte investeringer (nærhed til markedet). Økonomisk integration kan således påvirke investeringsomfanget i positiv og negativ retning. Samlet set er det svært at sige noget entydigt om, hvad direkte udenlandske investeringer og økonomisk integration betyder for lønudviklingen.

Økonomisk integration skærper konkurrencen og bevirker, at både arbejdsgivere og arbejdstagere mister forhandlingsposition. Derfor kan man forvente, at lønforhandlinger bliver mere decentrale i takt med tættere økonomisk integration. Det betyder ikke nødvendigvis, at lønninger vil falde, da forskellige arbejdsmarkedsteorier peger på sammenhængen mellem centralisering og løn (eller strukturel ledighed) ikke er simpel. Argumentet er, at når forhandlingsprocessen er helt centraliseret, må fagforeninger i højere grad tage hensyn til den negative virkning på beskæftigelsen af at kræve højere løn, jf. Calmfors & Driffill (1988). En mindre grad af centralisering kan således føre til højere lønninger i lande med en i forvejen høj grad af centralisering, mens lønninger vil være mere tilbøjelige til at falde i lande med en i forvejen lille grad af centralisering, jf. Danthine & Hunt (1994).

Selvom det er svært på baggrund af økonomisk teori at sige noget præcist om, hvad økonomisk integration betyder for niveauet for lønninger, er der ifølge Andersen et al. (2000) to vigtige implikationer af tættere økonomisk integration, nemlig tendens til konvergens i lønudviklingen – men ikke nødvendigvis i niveauerne – på tværs af lande og større påvirkning fra udenlandske lønninger. Forfattere finder også empirisk belæg for disse implikationer, hvad angår EU-landene, om end tilpasningen kun finder sted gradvist. Lønniveauer er fortsat meget forskellige, og det ser ikke ud til, at forandringer indtræffer hurtigt – det er altså stadig muligt at indrette arbejdsmarkedspolitikken nationalt, men økonomisk integration vil nok med tiden føre til større omkostninger ved stivheder på arbejdsmarkedet.

International integration kan virke som en form for arbejdsmarkedsreform, jf. Andersen (2000c). Tættere økonomisk integration åbner for nye muligheder for handel og kommer derved også til at påvirke løndannelsen. Sektorer kendetegnet ved lav produktivitet vil i endnu højere omfang være



udsat for konkurrence udefra, hvilket presser lønninger ned, hvis den indenlandske produktion i det hele taget opretholdes. Flere sektorer vil nemlig slet ikke kunne konkurrere ved uændret reservationsløn (dvs. den laveste løn, som ledige vil acceptere for at komme i beskæftigelse, blandt andet bestemt af understøttelsessystemet). På den måde forværrer økonomisk integration et arbejdsmarkedsproblem, der kommer til udtryk ved en reservationsløn, der ligger over det niveau, som sikrer markedsclearing. Til gengæld kan flere højproduktivtetssektorer konkurrere med udlandet, og ansatte i disse sektorer kan opnå en bedre aflønning, for eksempel som følge af sparede transportomkostninger i forbindelse med eksporten. Økonomisk integration betyder altså både mere import og mere eksport. Tilbage er et indskrænket antal sektorer, der alene producerer ikke-handlede varer. Da det netop er i disse sektorer, at arbejdstagere kan udnytte deres forhandlingsposition til at presse lønnen op, kan økonomisk integration betragtes som en form for en arbejdsmarkedsreform, der reducerer ledigheden som følge af mindre markedsinefficiens.

## **Uddannelse**

Befolkningens uddannelsesniveau har i alle lande over tiden været stigende og afspejler, at unge, der træder ind på arbejdsmarkedet, typisk har opnået mere uddannelse end ældre, der forlader det.<sup>5</sup> Stigningen har været gradvis, men det store spring kom med den generation, der voksede op lige efter 2. verdenskrig. Tilbøjeligheden til at tage mere uddannelse end ældre generationer er således ikke længere så udpræget, og når de ældste årgange har forladt arbejdsmarkedet, vil den store vækst i befolkningens uddannelsesniveau være ophørt.

Udviklingen gælder især europæiske lande, og i nogle lande har befolkningen opnået betydeligt mere uddannelse, jf. tabel 5.6.<sup>6</sup> I USA har uddannelsesniveaet ikke ændret sig specielt meget, idet kun de ældste årgange generelt har mindre uddannelse. Amerikanerne har også mest uddannelse bag sig, men som følge af tendensen til mere uddannelse i europæiske lande er en del af forspringet blevet indhentet i løbet af de seneste par årtier. Blandt unge er der ikke længere stor forskel på uddannelsesniveaet. Faktisk ligger en række europæiske lande foran med hensyn til uddannelse på universitetsniveau, når der tages i betragtning, at deres andel af personer med en lang videregående uddannelse i forhold til en mellemlang er højere.

I Europa skiller Storbritannien sig ud ved ikke at have opnået samme fremgang som andre lande. Uddannelsesniveaet for befolkningen som helhed svarer til Frankrigs, men unge har mindre uddannelse end franske unge.

Danmark følger mønsteret for de øvrige europæiske lande og har fået betydeligt flere med en lang videregående uddannelse (den forskydning kan ikke aflæses i tabellen).

Tabel 5.6. *Andel af befolkning, som har opnået et givet uddannelsesniveau fordelt på aldersgrupper, 1998 (procent)*

	Mindst ungdomsuddannelse el. lign.					Mindst videregående uddannelse				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Australien	56	64	58	52	44	25	28	28	25	17
Canada	80	87	83	77	65	39	46	39	37	28
Danmark	78	85	80	78	67	25	27	27	27	19
Frankrig	61	75	63	56	41	21	30	20	18	11
Italien	41	55	50	35	19	9	9	11	9	5
Japan	80	93	91	77	57	30	45	40	23	13
Norge	83	93	88	78	65	26	30	28	24	18
Sverige	76	87	80	73	60	28	31	31	29	20
Tyskland	84	88	87	84	76	23	22	26	25	19
UK	60	63	62	58	53	24	26	25	23	17
USA	86	88	88	87	80	35	36	36	37	37

Kilde: OECD, *Education at a Glance*.

Som konsekvens af udviklingen har den stigende efterspørgsel efter kvalifikationer til dels kunnet tilfredsstilles via et øget udbud af kvalificeret arbejdskraft i Europa og har således ikke eller kun i mindre grad ført til større lønforskelle. I USA og måske også i Storbritannien er det nok mere tilfældet, at udbuddet af arbejdskraft ikke har kunnet følge med efterspørgslen, hvilket kan være en del af forklaringen bag markant større lønlighed i disse lande.

Som bemærket ovenfor kan en fortsat stigning i uddannelsesniveaet i de europæiske lande ikke forventes fremover. Hvis efterspørgslen efter arbejdskraft fortsat i stigende grad bliver rettet mod (højt-)uddannede, kan man forestille sig, at samme udvikling som i USA med større lønlighed også indtræffer i Europa.

## Ledighed som konsekvens af skill-biased efterspørgsel efter arbejdskraft

I USA har befolkningens fordeling på uddannelsesniveau som nævnt ikke ændret sig specielt meget i løbet af de seneste årtier. Det relative udbud af kvalifikationer har således ligget fast. Skift i den relative efterspørgsel efter arbejdskraft har derfor ført til større lønforskelle. På baggrund af en stor tilgang til arbejdsstyrken (baby-boomers, kvinder og immigranter) har det

været muligt at skabe mange nye job, både faglærte og ufaglærte, der matcher arbejdsstyrkens kvalifikationer.

I Europa har det relative arbejdsudbud ændret sig som følge af en stigning i uddannelsesniveaet og har derved modvirket tendensen til større lønlighed. Skiftet i den relative efterspørgsel efter arbejdskraft har ført til, at der er kommet flere job til (højt-)uddannede og forsvundet ufaglærte job. Væksten i antallet af job til (højt-)uddannede har dog ikke været lige så udtalt som i USA, men arbejdsstyrken er heller ikke vokset nær lige så meget. Mere uddannelse har ikke i alle lande været nok til at undgå negative konsekvenser af skill-bias, der måske ikke så meget har slået ud i lønlighed, men mere taget form af ledighed, idet stivheder på arbejdsmarkedet har hindret lønnen i at falde nok til, at udbuddet svarer til efterspørgslen. Tabel 5.7 viser da også, at ledigheden er betydeligt højere blandt personer uden uddannelse, og at ledigheden generelt er faldende i uddannelsesniveaet. For tre årtier siden var der lille ledighed i både USA og Europa. Siden da er især personer i Europa blevet ramt af ledighed. Dette kan være en konsekvens af skill-bias, der i USA har taget form af øget lønlighed.

Tabel 5.7. Arbejdsløshedsprocent for 25-64-årige mænd fordelt på uddannelsesniveau, 1998 (procent)

	Folkeskole	Ungdoms uddannelse	KVU	LVU	Alle niveauer
Australien	10,4	5,8	3,5	2,8	6,6
Canada	11,9	7,8	7,1	3,9	7,6
Danmark	4,2	3,3	2,6	3,9	3,4
Frankrig	13,5	7,7	6,5	5,3	9,2
Italien	8,2	6,4	.	4,8	7,1
Japan	5,2	3,4	2,4	2,1	3,3
Norge	4,2	2,9	1,7	1,8	2,8
Sverige	9,8	8,2	6,0	4,2	7,7
Tyskland	17,6	9,7	5,2	4,8	9,2
UK	13,7	5,3	3,5	2,3	5,6
USA	8,0	4,6	3,2	1,7	4,1

Anm.: KVU: Kort videregående uddannelse. LVU: Lang- og mellemlang videregående uddannelse.

Kilde: OECD, *Education at a Glance*.

Da både efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft (som følge af globaliseringen) og udbuddet (som følge af uddannelse) har ændret sig, er det ikke muligt direkte at afgøre, om ændringer i beskæftigelsen skyldes skift i efterspørgslen eller udbuddet. Gøres der nogle enkelte antagelser blandt andet om produktionsteknologien (eller mere konkret om substituonelasticiteten mellem forskellige typer af arbejdskraft), er det muligt indi-

rette at beregne, hvor stort skiftet i efterspørgslen har været på baggrund af udviklingen i den relative løn og lønsummen, se Autor et al. (1998). Fosgerau et al. (2001) har gennemført tilsvarende beregning for Danmark, og resultaterne fremgår af tabel 5.8.

Tabel 5.8. *Relative skift i efterspørgslen efter arbejdskraft (årlig procentvis vækst)*

<b>Danmark</b>	1980-85	1985-90	1990-95	1993-98	1980-98
Løn	0,64	0,33	-0,77	0,63	0,20
Lønsum	4,25	5,02	3,06	4,01	4,16
Udbud	3,77	4,90	3,85	3,48	4,09
Efterspørgsel	4,50	5,16	2,76	4,26	4,24
<b>USA</b>	1980-90		1990-98		
Løn	1,51		0,36		
Lønsum	4,05		2,62		
Udbud	2,53		2,25		
Efterspørgsel	4,65		2,76		

Anm.: Rækker angiver relative ændringer. I Danmark er den relative ændring opgjort for personer med en mellemlang eller lang videregående uddannelse i forhold til resten. I USA er den for colleges graduates i forhold til resten. Den relative ændring i efterspørgslen fremkommer som den relative ændring i lønsummen plus 0,4 (svarende til substitutionselasticiteten minus 1) gange den relative ændring i lønnen.

Kilde: Fosgerau et al. (2001).

Tallene viser, at efterspørgslen efter arbejdskraft har ændret sig på samme måde i USA og Danmark. Specielt oplevede begge lande i 1980'erne en kraftig stigning i efterspørgslen efter arbejdskraft med en videregående uddannelse. Den relative efterspørgsel steg i disse år med omkring fem procent årligt, hvilket både dækker over en stigende efterspørgsel efter kvalifikationer og en faldende efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft. I Danmark ændredes arbejdsstyrkens sammensætning stort set svarende til efterspørgsel i 1980'erne og 1990'erne, mens det relative udbud af højt kvalificeret arbejdskraft i USA ikke kunne følge med efterspørgslen. Således voksede udbuddet kun halvt så hurtigt som efterspørgslen i 1980'erne og lidt mindre hurtigt i 1990'erne. Svarende til udviklingen i det relative arbejdsudbud i forhold til den relative efterspørgsel er lønforskellen mellem personer med en videregående uddannelse i forhold til andre blevet udvidet i USA, mens dette ikke er sket i Danmark.

Hvis globaliseringen har været drivende bag skiftet i efterspørgslen efter arbejdskraft, må virkningen på tværs af lande have været den samme, som tilfældet har været for USA og Danmark. Den forskellige udvikling med hensyn til lønnen kan henføres til, at udbuddet ikke har fulgt samme udvik-

ling. Fosgerau et al. (2001) peger på tre grunde hertil. For det første har Danmark en stor offentlig sektor, hvor personer med en lang videregående uddannelse traditionelt har fundet beskæftigelse (dog ikke personer med en lang videregående teknisk uddannelse). Uddannelsespolitikken har indebåret, at der er blevet uddannet flere, end der umiddelbart har været behov for i den offentlige sektor, og flere har søgt over i den private sektor (de danske tal omfatter kun den private sektor). For det andet har institutionelle forskelle på arbejdsmarkedet i forhold til USA trukket i retning af mere konstante relative lønninger. Endelig kan en mere homogen sammensætning af arbejdsstyrken forklare, hvorfor lønspredning er mindre.

Skiftet i arbejdskraftefterspørgslen og -udbuddet kan i nogen grad hænge sammen. Ufaglærte jobs i Europa forsvinder måske i takt med et stigende uddannelsesniveau, da de, der er tilbage, er de ringest kvalificerede. Og løft i uddannelsesniveauet er medvirkende til, at virksomheder indfører ny teknologi. De forringede jobmuligheder for personer uden uddannelse – færre ufaglærte job – og bedre beskæftigelsesmuligheder og aflønning (som blandt andet kommer af, at ny teknologi øger værdien af deres marginalprodukt) for personer med de rette kvalifikationer kan være en forklarende faktor bag stigningen i uddannelsesniveauet.<sup>7</sup> Hvis alene lønnen var afgørende, kunne man argumentere for, at incitamentet til at tage uddannelse er størst i lande med størst lønulighed. Grunden til, at dette så ikke er sket i for eksempel USA, kan være, fordi uddannelsesniveauet i forvejen er højt. Omkostningen ved at tage mere uddannelse vil da alt andet lige være højere. Restgruppen uden uddannelse vil givetvis også være dem, som vil være sværest at opkvalificere. Hertil kommer, at ikke-økonomiske forhold også kan spille ind.

Ændret uddannelsesmæssig sammensætning af arbejdsstyrken ser altså ud til at have afhjulpet tendenser til øget lønulighed som følge af skill-biased efterspørgsel efter arbejdskraft. Men det, at mange ufaglærte arbejdspladser er forsvundet, har haft konsekvenser for nogle grupper på arbejdsmarkedet. Tabel 5.9 viser arbejdsmarkedsstatus i 1998 i forhold til 1980 for dem, der bliver i arbejdsstyrken. Ifølge opgørelsen rammes ufaglærte mere af ledighed end andre grupper, færre ufaglærte er i slutningen af perioden ansat samme sted, og endelig skifter mange ufaglærte til en helt ny branche. Opgørelsen omfatter kun personer med en fortsat tilknytning til arbejdsstyrken. De forholdsvis mange ufaglærte, der helt forsvinder ud af arbejdsstyrken, er således ikke med i tallene, se Det Økonomiske Råd (2000).

Tabel 5.9. Arbejdsmarkedsstatus i 1998 i forhold til 1980, (procent)

	Fået job	Mistet job	Job ny branche	Job nyt sted	Job samme sted
Offentligt ansatte	4,3	4,2	22,0	53,6	15,9
Metalarbejdere	2,1	6,0	36,1	34,9	21,0
Handel og kontor	2,3	5,7	44,1	32,6	15,3
Fødevareindustri	3,5	6,6	41,6	34,8	13,5
Tekstilarbejdere	4,5	8,7	45,4	32,9	8,5
Alle ufaglærte	7,8	5,1	35,9	34,2	17,1
Alle faglærte	3,9	4,2	33,9	37,1	21,0
KVU	2,7	2,3	18,1	53,4	23,5
MVU	3,0	1,9	15,7	44,7	34,6
LVU	5,6	1,4	19,4	49,7	24,1
Alle	5,6	4,2	31,9	37,9	20,4

Anm.: Opgørelsen omfatter alle med fortsat tilknytning til arbejdsstyrken i hele perioden. Kun udvalgte grupper af ufaglærte er vist. KVU: Kort videregående uddannelse. MVU: Mellemlang videregående uddannelse. LVU: Lang videregående uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Ses der på underopdelingen, fremgår det, at specielt tekstilarbejdere er hårdt ramt. Kun hver 12. er beskæftiget samme sted – det gælder i øvrigt for hver sjette ufaglært og hver femte på landsplan – og under halvdelen af tekstilarbejderne er fortsat i branchen i 1998. Også de fleste arbejdere i fødevareindustrien og inden for handel og kontor har skiftet job i 1998. Ufaglært ansatte i den offentlige sektor klarer sig forholdsvis godt med enten at fastholde job samme sted eller få nyt job i samme branche. Der er dog ikke nogen klar tendens til, at ufaglærte inden for serviceerhverv har klarer sig bedre end ufaglærte inden for industrien – dette gælder også faglærte. Det peger på, at handel ikke generelt har været skyld i nedlæggelse af arbejdspladser, selvom det dog har været tilfældet for enkelte specifikke grupper, for eksempel tekstilarbejdere.

Tabel 5.10 viser aflønning i slutåret i forhold til andre med samme uddannelsesmæssige baggrund (opgjort i udgangsåret) fordelt på arbejdsmarkedsstatus. Metalarbejdere, der er blevet i beskæftigelse samme sted, har derfor opnået en relativ lønfremgang på fem procent i forhold til andre metalarbejdere, der enten er skiftet inden for branchen eller til en ny branche.

Jobskifte kan tolkes som tilstedeværelse af mobilitet, der er afgørende for et velfungerende arbejdsmarked. Mobilitet er dog for den enkelte arbejdstager ikke nødvendigvis ensbetydende med bedre muligheder, idet jobskifte kan være tvunget, fordi kvalifikationer har tabt værdi, måske som følge af konkurrence udefra.

Tabel 5.10. Løn i forhold til andre med samme uddannelsesmæssig baggrund

	Job ny branche	Job nyt sted	Job samme sted
Offentligt ansatte	120,1	96,0	97,2
Metalarbejdere	94,4	101,2	104,6
Handel og kontor	90,2	106,2	99,3
Fødevarerindustri	88,2	106,6	108,0
Tekstilarbejdere	88,7	117,2	98,4
Alle ufaglærte	100,5	100,3	98,8
Alle faglærte	98,2	101,4	99,4
KVU	113,4	98,0	97,6
MVU	125,9	101,8	90,4
LVU	106,7	99,2	96,2

Ann.: Kun fuldtidsbeskæftigede er medtaget. KVU: Kort videregående uddannelse. MVU: Mellem-lang videregående uddannelse. LVU: Lang videregående uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Tabel 5.10 viser, at tekstilarbejdere, der har skiftet job til andre brancher, lønmæssigt klarer sig dårligere end andre med samme uddannelsesmæssige baggrund (opnår kun knap 90 procent af gennemsnittet for alle tekstilarbejdere). Noget tilsvarende gælder for arbejdere inden for fødevarerindustrien og handel og kontor. Mobilitet ser altså ikke ud til at være givtigt for disse grupper af ufaglærte – medmindre alternativet er ledighed. For personer med en videregående uddannelse er jobskifte til andre brancher derimod typisk blevet belønnet med en højere aflønning. Her må skiftet i højere grad formodes at være frivilligt.

## Sammenfatning

Den mest sandsynlige forklaring på skill-biased efterspørgsel efter arbejdskraft gennem de seneste tre årtier er teknologiske forandringer. Handel ser ifølge empiriske studier ikke ud til at være en afgørende forklarende faktor. Det kan heller ikke være meget overraskende, da lande i overvejende grad handler med lande, der ligner dem selv. Ny teknologi behøver ikke nødvendigvis at være skill-biased og tilsiger dermed heller ikke en permanent mere skæv udvikling på arbejdsmarkedet. Globaliseringen har også en mere indirekte virkning på arbejdsmarkedet gennem skærpet konkurrence, der fører til mistet forhandlingsposition.

En stigning i uddannelsesniveaet har givetvis været afgørende for, at en række europæiske lande ikke har oplevet en stigende lønulighed som i USA som følge af en skill-biased efterspørgsel efter arbejdskraft. Europæi-

ske arbejdstagere er dog ikke påvirkede af udviklingen, og skill-bias har i nogle tilfælde blot vist sig i form af øget ledighed blandt personer uden uddannelse. Dertil kommer, at der ikke længere, når ældre årgange med mindre uddannelse bag sig forlader arbejdsmarkedet, er udsigt til en fortsat væsentlig stigning i befolkningens uddannelsesniveau. Det betyder, at hvis efterspørgslen efter arbejdskraft stadig vil blive rettet mod personer med uddannelse, kan mere tydelige tegn på ulighed også vise sig i Europa.

## **Noter**

1. Argumentationen sker med udgangspunkt i Heckscher-Ohlin-modellen i klassisk handelsteori, se for eksempel Leamer (1999).
2. Stolper-Samuelson-teoremet definerer mere præcist, hvordan varepriser afspejles i faktorpriser, nemlig at en stigning i prisen på den eksporterede vare eller et fald i prisen på den importerede vare vil øge afkastet til den rigelige ressource og mindske afkastet til den knappe ressource.
3. Nettoeffekten fremkommer da som  $0,18 = (1 - 0,40)(1 + 0,97) - 1$ .
4. Afsnittet er baseret på Andersen et al. (2000), der indeholder en mere detaljeret gennemgang og kildehenvisninger.
5. Befolkningens uddannelsesniveau bestemmes ikke alene af de unges uddannelsesvalg, men også af den demografiske udvikling. For udbuddet af arbejdskraft er erhvervsfrekvensen også af betydning, især kvinders.
6. Tabellen siger kun noget om formel uddannelse, som ikke alene afgør, hvor kvalificeret arbejdsstyrken er. Færdigheder erhverves også på job og gennem efteruddannelse. Dertil kommer, at uddannelse ikke i alle tilfælde er rettet direkte mod arbejdsmarkedets behov.
7. Støtte til uddannelse spiller givetvis en vigtig rolle. På den anden side begrænser adgangs begrænsninger tilgangen til nogle uddannelser.



## Kapitel 6

# Globaliseringen og velfærdsstaten

Globaliseringen finder i dag sted under en høj grad af social beskyttelse – i det mindste i de fleste industrialiserede lande. På den måde adskiller den igangværende globalisering sig fra udviklingen omkring forrige århundredskifte, der også var præget af stor åbenhed over for omverdenen og store omvæltninger i samfundet, men som skete uden en udbygget velfærdsstat. I 1913 udgjorde de offentlige udgifter typisk 11-13 procent af BNP og dækkede tilmed mest over klassiske offentlige goder som forsvar og infrastruktur, mens andelen i en række industrialiserede lande var vokset til mere end 50 procent i 1990, se for eksempel Tanzi & Schuknecht (1997). Globaliseringen omkring forrige århundredskifte kan således af gode grunde ikke betragtes en trussel mod noget, der nærmest ikke fandtes – nemlig offentlige velfærdsydelser. Ydermere betød fremkomsten af ny teknologi dengang, at tidligere specialiserede arbejdsfunktioner i langt højere grad kunne varetages af en bredere gruppe, og således ikke direkte fremkaldte øget ulighed, jf. Williamson (1996). Derimod kan det tænkes, at globaliseringen i dag kan påvirke indretningen af velfærdsstaten, der i nogen udstrækning blev opbygget i en periode med relativ stor lukkethed og således først i de seneste årtier – og måske først for alvor i fremtiden – er kommet under pres udefra. I dette kapitel ses der nærmere på de udfordringer, som globaliseringen bringer for indretningen af velfærdsstaten.

## Velfærdsstatens opgaver

Ud fra en økonomisk synsvinkel skal velfærdsstaten imødegå økonomisk sikkerhed på individuelt plan og samfundsniveau, udjævne indkomster mellem personer og over livsforløb og afhjælpe markedsfejl.<sup>1</sup> Andre samfundsvidenskabelige tilgange inddrager også andre aspekter end forsikring, indkomstfordeling og markedsfejl, men i det følgende er belysningen af velfærdsstatens opgaver, hvordan de løses/finansieres, og hvordan de påvirkes af globaliseringen, begrænset til de nævnte økonomiske aspekter.

Med hensyn til forsikringsaspektet er velfærdsstatens opgave at afdække forskellige former for risici som sygdom og bortfald af indkomst i forbindelse med ledighed. Da private forsikringsmarkeder overladt til sig selv ikke nødvendigvis sikrer tilstrækkelig dækning eller giver alle lige mulighed for at få forsikring, kan offentlig intervention være påkrævet. Forskelli-

ge velfærdsmodeller er kendetegnet ved statens måde at gribe ind på, rækkende fra frivillige private ordninger (ingen indgriben) til obligatoriske private og kollektive ordninger. Afhængigt af, hvilken rolle markedet har, kan velfærdsstaten således række ud over statens tilvejebringelse af kollektive ordninger for risikodeling, og omfanget af social beskyttelse mod forskellige risici er derfor ikke alene bestemt af størrelsen på den offentlige sektor. Tabel 6.1 viser da også, og når der tages hensyn til private ordninger, er der ikke væsentlig forskel på velfærdsydelse (efter skat) i de industrialiserede lande.

Tabel 6.1. *Indikatorer for sociale overførselsudgifter, 1995 (procent af BFI)*

	Offentlige sociale udgifter, brutto	Offentlige og obligatoriske private sociale udgifter, netto	Sociale udgifter i alt, netto
Australien	20,3	19,0	21,6
Belgien	30,1	26,5	.
Canada	20,8	17,9	21,2
Danmark	37,6	23,9	24,4
Finland	35,7	25,2	25,7
Holland	30,1	21,6	25,0
Irland	21,8	17,4	18,7
Italien	26,5	20,9	22,3
Norge	31,5	22,5	.
Sverige	36,4	25,6	27,0
Tyskland	30,4	26,9	27,7
UK	25,9	22,6	26,0
USA	17,1	18,0	24,5

Anm.: 1. kolonne viser de offentlige udgifter til sikringsordninger før skat. 2. kolonne er korrigeret for skattebetalinger og inkluderer obligatoriske private sikringsordninger, 3. kolonne inkluderer endvidere frivillige private sikringsordninger og viser dermed de samlede betalinger til sikringsordninger.

Kilde: Adema (2000).

På den baggrund kunne det tilsyneladende se ud til, at lande med en stor offentlig sektor som Danmark og de øvrige nordiske lande ikke kommer under større pres end andre lande. Men da markedet spiller en mindre rolle i disse lande, er der andre grunde til, at den skandinaviske velfærdsmodel – den universelle med et stort kollektivt element – måske kan blive sværere at opretholde, efterhånden som globaliseringen slår igennem, jf. nedenfor.

Den anden opgave for velfærdsstaten er at udjævne indkomster mellem personer og over tid. Bag ved denne målsætning ligger en politisk beslutning om ikke at acceptere den markedsbestemte fordeling af indkomster, der blandt andet fremkommer på baggrund af faktorudrustning (udbuddet af forskellige typer af arbejdskraft) og faktorpriser (afledt af efterspørgsel

og således afspejlende præferencer). Fordelingspolitik kræver, at indkomstoverførsler kan finansieres ved at beskatte forskellige kilder. En væsentlig udfordring for velfærdsstaten kan derfor blive, at øget faktormobilitet (dvs. mere bevægelige skattekilder) gør det sværere at omfordele indkomster.

Endelig har velfærdsstaten en rolle i at afhjælpe markedsfejl, for eksempel manglende konkurrence, og beskytte naturressourcer, idet markedet overladt til sig selv i en række tilfælde ikke virker fuldkomment, og der derfor kan være grund til offentlig intervention. Der kan givetvis regnes med skærpet konkurrence som følge af globaliseringen, men der vil fortsat være situationer, hvor der er behov for offentlig indgriben for at regulere markedet.

## **Instrumenter**

Velfærdsstaten kan løse sine opgaver direkte ved hjælp af overførsler og tilskud eller ved at stille ydelser til rådighed for borgerne. Dette fører til offentlige udgifter, der må finansieres gennem opkrævning af skatter og afgifter, opbygning af gæld eller eventuelt ved at tillade mere inflation (skat på at holde penge). De to sidstnævnte muligheder er meget begrænsede under en stabilitetsorienteret makroøkonomisk politik, og staten må derfor primært ty til muligheden for at inddrive skatter og afgifter. Skattesystemet kan i sig selv være et alternativt instrument til at opnå sociale mål – uden at skattetrykket øges – ved at give et incitament til specifikke aktiviteter som uddannelse og opsparing gennem fradrag. Anvendelsen af “tax expenditures” er især udbredt i de angelsaksiske lande, mens europæiske velfærdsmodeller mere er baseret på overførsler. Endelig kan offentlige reguleringer anvendes til at sikre opfyldelse af sociale mål. På arbejdsmarkedet kan sådanne komme til udtryk ved mindstelønninger og begrænsninger på afskedigelser. Reguleringer kan også have form af offentligt (med-)ejerskab af virksomheder ofte med monopolstatus, for eksempel forsyningsvirksomheder, og derigennem sikre en vis offentlig kontrol over priser.

## **Udbygning af velfærdsstaten**

Udbygningen af velfærdsstaten – især i de europæiske lande – fandt først og fremmest sted i perioden 1960-80, jf. tabel 6.2. Siden da er udgifterne mere eller mindre steget i takt med BNP. Nogle poster er dog steget forholdsvis mere og må også formodes at ville gøre det fremover. Det gælder specielt pensioner som følge af den demografiske udvikling. De mindre stigninger i de offentlige udgifter i de seneste år kan tolkes på den måde, at udbygningen af velfærdsstaten har nået et modent niveau. En anden tolk-

ning er, at globaliseringen allerede er begyndt at ligge et vist pres på den offentlige sektors størrelse.

Tabel 6.2. Offentlige udgifter til subsidier og overførsler (i procent af BNP)

	1960	1980	1995
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	23,9	26,6

Kilde: Tanzi (2000a).

I både Europa og USA er udbygningen af velfærdsstaten først og fremmest blevet finansieret ved at beskatte arbejdsindkomst hårdere, jf. tabel 6.3.

Byrden på arbejdskraft er relativt set faldet i EU siden 1980 efter skatteomlægninger med det sigte at afhjælpe arbejdsmarkedsproblemer, mens den stort set har været uændret i USA i samme periode. Til gengæld

Tabel 6.3. Skatteklender (procent af samlet beskatning)

	1965	1980	1995
EU-15			
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).

er selskabsbeskatningen over tiden kommet til at bidrage med mere i EU – hvilket ikke peger på et problem med skatteflugt – mens det modsatte er tilfældet i USA. Ejendomsbeskatning, der giver lidt større skatteindtægter end selskabsbeskatning i USA, er kun en lille kilde til skatteindtægter i EU (halvt så stor som selskabsbeskatningen) til trods for, at det er en beskatning med små forvridninger.

## **Hvad betyder globaliseringen for velfærdsstaten?**

På forskellig vis kan globaliseringen tænkes at påvirke velfærdsstaten. For det første kan globaliseringen fremkalde et øget behov for offentlig intervention, eksempelvis som følge af øget indkomstulighed eller større påvirkning udefra (mere åbenhed, større handelsomfang). Endvidere må staten være beredt på at skulle gribe ind i forbindelse med finansielle kriser, der spreder sig globalt – også til lande, hvor det ikke er selvforskyldt. For det andet kan det blive sværere for velfærdsstaten at løse opgaver. En nok så vigtig udfordring ved globaliseringen er faren for et fald i skatteindtægter, der følger af den øgede mobilitet for især kapital og højtuddannet arbejdskraft; skattekonkurrence gør, at indkomst flytter derhen, hvor den bliver lempeligst beskattet, og dette kan ultimativt føre til, at mindste fællesnævner bliver standard (færre skatteindtægter). Ydermere er det tænkeligt, at muligheder for unddragelser bliver større, idet globaliseringen betyder, at det bliver sværere at følge transaktioner og leverancer; endvidere bliver det sværere at identificere, hvor indkomst bliver skabt og af hvem. Det, at skattegrundlaget forsvinder, er et problem, hvad enten velfærd tilvejebringes direkte eller tilskyndes gennem skattesystemet. I sidstnævnte tilfælde vil lavere skatteprocenter udhule værdien af fradrag.

## **Bliver velfærdsstatens opgaver større eller mindre?**

### *Risici*

Globaliseringens gevinst – billigere og mere varieret vareudbud – er betinget af større international arbejdsdeling og indførelse af ny teknologi og forudsætter således, at ressourcer anvendes på en anden måde. Tilpasningen kan betyde, at produktionen flyttes, at jobfunktioner nedlægges, og at nye kvalifikationer efterspørges. Selvom der oprettes nye arbejdspladser, er der en individuel risiko for, at kvalifikationer mister værdi, og i værste fald at miste beskæftigelse. Globaliseringen må formodes at øge denne form for risiko, og modstand mod globaliseringen kommer nok også i mange tilfælde fra utryghed med hensyn til arbejdssituation og frygt for at blive klemmt under

den skærpede konkurrence, der følger med. Dette skal specielt ses i relation til, at det er meget svært at afdække risici i forbindelse med humankapital.

Risiko kan også hænge sammen med makroøkonomiske forhold, idet lande gensidigt bliver mere udsatte for påvirkninger udefra. Det er dog ikke helt oplagt, om handelsmæssig integration vil virke stabiliserende på konjunkturforløbet, idet globaliseringen på længere sigt kan føre til øget specialisering i takt med, at virksomheder placerer sig i bestemte områder for at udnytte stordriftsfordele. I sidstnævnte tilfælde er der en større sårbarhed over for såkaldte asymmetriske stød, som ikke rammer generelt, men kun specifikke områder, og udsving i makroøkonomiske variable må af den grund formodes at stige.

Makroøkonomisk risiko behøver dog ikke være betinget af mere specialisering. Integration er i sig selv nok til at fremkalde større udsving i for eksempel forbruget, jf. Andersen (1999). Begrundelsen er, at udenlandske varer kommer til at fylde mere, når produktmarkeder integreres, hvorved ændringer i produktionsforhold i udlandet nemmere forplanter sig til forbruget, idet handelsfriktioner i mindre grad opsuger variationer i produktionen. Handelsfriktioner betyder, at udenlandsk produktion til dels går tabt i handlen. Det er ikke længere tilfældet, når produktmarkeder er integrerede. Argumentet er kun baseret på et lille aspekt af integration, men viser, at risiko meget nemt kan øges ved økonomisk integration. I øvrigt er en konsekvens, at stød i mindre grad forplanter sig til forbruget i lande med en stor offentlig sektor. Det kunne pege på, at behovet for offentlig intervention som følge af globaliseringen vil stige mest i lande med en lille offentlig sektor, og at en vis form for konvergens i den offentlige sektors størrelse på tværs af lande derfor kan forventes.

Globalisering kan ses som en fortsættelse af den specialisering af samfundet (større arbejdsdeling), der fulgte med industrialiseringen, og som også nødvendiggjorde en større offentlig sektor. Således er den offentlige sektor i alle industrialiserede lande vokset over tiden, dog mest koncentreret i perioden fra 1960 til slutningen af 1970'erne. Rodrik (1997, 1998) peger på en empirisk positiv sammenhæng mellem åbenhed og størrelsen på den offentlige sektor på baggrund af undersøgelser omfattende henholdsvis 22 OECD-lande og omkring 100 lande som belæg for hypotesen, at åbne økonomier er mere udsatte for påvirkninger udefra og derfor har behov for en større offentlig sektor.<sup>2</sup> Samme sammenhæng genfindes dog ikke, når EU-landene alene betragtes, jf. Andersen (2000a; 2000b), der endvidere peger på en række andre grunde til, at hypotesen måske ikke holder, hvoraf den

vigtigste er, at åbne økonomier tilsyneladende ikke står over for større volatilitet i vigtige makroøkonomiske variable.

### *Indkomstulighed*<sup>3</sup>

I en række industrialiserede lande er forskellen i aflønningen på forskellige typer af arbejdskraft steget i de seneste år. Denne forskel forklares ofte ved følgende to hypoteser, der begge vedrører globaliseringen: Handel med lavtlønslande presser ufaglærtets lønninger, og ny teknologi øger alene højtuddannedes produktivitet og aflønning. Andre forhold kan dog også have betydning, for eksempel øget usikkerhed i kombination med et reguleret arbejdsmarked (vedrører mest ufaglærte). De fleste undersøgelser peger på, at ny teknologi er mest afgørende for øget lønlighed, selvom det kan være svært at dekomponere effekterne fuldstændigt, da handel og teknologi nogen gange hænger sammen. Det er måske heller ikke overraskende i betragtning af, at en overvejende del af al handel foregår blandt lande, der ligner hinanden.

Selvom det i øjeblikket måtte være sådan, at ny teknologi mest kommer højtuddannede til gode, er det ikke givet, at det vedvarende vil være tilfældet. På længere sigt kan ny teknologi lige så godt erstatte arbejdsfunktioner, der i dag varetages af højtuddannede. Tekniske fremskridt omkring forrige århundredeskifte var da også kendetegnet ved at være labor-biased, jf. Williamson (1996).

### *Konkurrencesituationen og eksternaliteter*

Økonomisk integration skaber et større marked, men det behøver ikke at betyde, at konkurrencen derved intensiveres. Producenter kan afsætte på et større marked, men har til gengæld en mindre markedsandel på hvert af de tidligere markeder, da forbrugerne kan vælge mellem et bredere vareudbud. Resultatet kan derfor være, at producenter står over for uændrede afsætningsmuligheder (dvs. bevarer deres markedsposition) og ikke presses til at nedsætte priser (nye producenter har ikke nemmere ved at trænge ind på markedet end før). Resultatet holder dog kun under idealiserede forhold som monopolistisk konkurrence i det tilfælde, hvor substitutionselasticiteten er konstant. Det større vareudbud, som kommer med økonomisk integration, må dog formodes at rumme varer, der er mere ensartede eller tættere substitutter. Den øgede prisfølsomhed svækker producenternes markedsposition, og producenterne kan ikke længere presse priserne op ved at reducere udbuddet af deres varer, da disse nemt kan erstattes af andre lignende varer. En række liberaliseringer og privatiseringer må også – hvis de ellers har virket efter hensigten – formodes at have skærpet konkurrencen.

På den anden side kan manglende konkurrence tænkes at opstå i takt med, at multinationale selskaber og andre strategiske alliancer får en mere dominerende markedsposition. Manglende konkurrence kan også skyldes, at virksomheder i almindelighed i højere grad lægger produktionen an på at udnytte stordriftsfordele og udbyde differentierede varer i stedet for standardiserede produkter.

Forurening og overforbrug af fælles ressourcer (for eksempel fisk) er eksempler på såkaldte eksternaliteter, der ikke indgår i prisfastsættelsen på et ureguleret marked. Økonomisk integration fjerner ikke i sig selv eksternaliteter, men med et tættere samarbejde på tværs af grænser vil det måske blive nemmere at lade overnationalt myndigheder foretage nødvendige reguleringer vedrørende eksternaliteter, der går på tværs af grænser.

## **Hvilke instrumenter kan fortsat anvendes?**

Udfordringer knytter sig i første omgang til skattesystemet. Der er en række forhold, som kan medvirke til, at skattegrundlaget forsvinder. Disse fiskale terminter, jf. terminologien i Tanzi (2000a, 2000b), er nærmere beskrevet i det følgende afsnit. Dernæst kan omkostningerne ved at skattefinansiere velfærdsydelser stige. Endelig kan velfærdsstatens muligheder blive svækket af et pres for at afvikle diverse reguleringer, specielt relateret til arbejdsmarkedet.

### *Faktormobilitet*

Kapital er blevet mere mobil over tiden, selvom der fortsat er udpræget home-bias (dvs. investeringer placeres primært i hjemlandet). Således bliver lidt mindre end halvdelen af yderligere opsparing i hjemlandet, jf. Leibfritz et al. (1997). De betydelige bruttobevægelser og små forskelle i afkast vidner dog om rimeligt integrerede kapitalmarkeder.

Arbejdskraft derimod er ikke specielt mobil. I EU udgør udlændinge typisk omkring fem procent af befolkningen, og en endnu mindre andel, typisk en til tre procent, opnår statsborgerskab, hvilket kan tages som udtryk for mere permanent tilknytning. Også på arbejdsmarkedet overstiger bruttobevægelser nettobevægelser væsentligt, idet de typisk udgør en tredjedel til halvdelen i EU-lande. Således er mobiliteten lidt større, end tallene umiddelbart giver udtryk for.

Bevægelser kan i nogen grad betragtes som tilpasning som følge af forskelle i faktor aflønninger. Det giver også en vis skævhed i vandringsmønstret i mange europæiske lande, idet udvandringen primært udgøres af højtuddannet arbejdskraft (for at undgå skat), mens indvandrere generelt har mindre uddannelse bag sig.



Tilpasningen sker kun meget langsomt som følge af store tilpasningsomkostninger i form af sproglige og kulturelle barrierer og begrænsninger på indvandring. Andre forhold er dog også med til at hæmme mobiliteten, da denne også er begrænset regionalt i mange europæiske lande, blandt andet regulerede boligmarkeder og kvinders høje erhvervsfrekvens.

Fri bevægelighed for ressourcer er ikke en forudsætning for, at faktorprisudligning kan finde sted. Ifølge klassisk handelsteori vil det også ske under forudsætning af frihandel og fuldkommen konkurrence. Under handel specialiserer lande sig i overensstemmelse med deres ressourceudrustning. Lande (u-lande), der har en forholdsvis stor ufaglært arbejdsstyrke, vil således primært eksportere varer, som fremstilles med størst indsats af ufaglært arbejdskraft. Eksporten (som betyder større efterspørgsel) får prisen på disse varer til at stige. Tilsvarende må prisen på samme varer produceret i lande, der importerer disse varer, falde (mindre efterspørgsel). Under frihandel må prisen på varer være ens på tværs af grænser, og der finder en tilsvarende tilpasning sted for faktorpriser (blandt andet lønninger). Handel med lavtlønslande vil på den måde presse ufaglærtes lønninger i de industrialiserede lande. Manglende frihandel på for eksempel landbrugsområdet og imperfektioner på arbejdsmarkedet forhindrer, at faktorprisudligning finder sted i praksis. En tendens til konvergens i lønninger kan dog konstateres i EU.

Derimod kan mobilitet have fordelingsmæssige konsekvenser i forbindelse med beskatning. Skat på en immobil kilde reducerer dennes afkast tilsvarende, og kilden kommer derved alene til at bære byrden ved øget beskatning. Dette vil også være tilfældet, hvis den er udenlandsk ejet. Finansieres velfærdsydelse på denne måde, stilles modtagere altså bedre på bekostning af ejere af de immobile kilder, der beskattes.

Bliver kilden – omtalt som kapital i det følgende – mobil, vil ejere ikke længere bære tabet ved beskatning i form af et reduceret afkast og vil derfor flytte kapital til udlandet i det omfang, at en højere forrentning efter skat kan opnås der. I hjemlandet bliver kapital en mere knap ressource i forhold til andre produktionsfaktorer (arbejdskraft, naturressourcer og offentlig infrastruktur), hvorved aflønningen må stige, idet aftagende udbytte antages, når andre faktorer er til stede i begrænset mængde. I ligevægt må nettoafkastet svare til afkastet i udlandet. Kapital kan altså stadig beskattes – i det mindste så længe efterspørgslen efter kapital er mindre end perfekt elastisk – men kommer ikke længere selv til at bære byrden derved, også i det tilfælde, hvor al kapital er udenlandsk ejet. Derimod betyder udstrømning af kapital, at aflønningen af andre (immobile) faktorer må falde, for eksempel

fordi et mindre kapitalapparat mindsker arbejdskraftens produktivitet. Der til kommer, at beskatning af kapital skaber en forvriddning, idet marginalværdien af kapital ligger over afkastet før skat, hvilket også er med til at reducere indkomsten. Den mindre indkomst fører til et fald i velfærd, med mindre værdien af offentlige ydelser overstiger skatteindtægterne.

For at illustrere konsekvensen af ovenstående betragtninger – nemlig, at der er stor forskel på, hvem der bærer byrden af beskatning – bringes herunder to eksempler fra Wildasin (2000). Antag, at der ud over kapital er to typer af arbejdskraft, faglært og ufaglært. Skat lægges på kapitalindkomst og faglærtes arbejdsindkomst, mens ufaglærte får overført indkomst fra det offentlige. Såfremt kapital og faglært arbejdskraft ikke kan bevæge sig på tværs af grænser, vil der ske en omfordeling af indkomst fra kapitalejere og faglært arbejdskraft til ufaglært arbejdskraft. Men hvis kapital og faglært arbejdskraft derimod er mobile, vil beskatningen reducere mængden af mobile ressourcer, og den omfordelende politik vil faktisk være til ugunst for ufaglærte, der må gå ned i aflønning og trods overførsler mister indkomst.

Antag nu, at beskatning af kapital anvendes til at finansiere faglærtes uddannelse, mens ufaglærte hverken betaler skatter eller modtager overførsler. Hvis kapital og arbejdskraft er immobile, betyder skatte- og udgiftspolitikken, at der omfordeles indkomst fra kapitalejere til faglært arbejdskraft. Ufaglærte er upåvirkede heraf. Er kapital og faglært arbejdskraft derimod mobile, skal deres aflønning svare til, hvad de kan opnå i udlandet, og omfordeling af indkomst vil ikke finde sted. Derimod har skatte- og udgiftspolitikken betydning for fordelingen af ressourcer, idet mindre kapital og mere faglært arbejdskraft vil blive anvendt i produktionen. Begge forhold vil påvirke ufaglærte i negativ retning. For det første bliver kapital en mere knap ressource i forhold til ufaglært arbejdskraft, hvis aflønning derfor må falde. For det andet fører den øgede anvendelse af faglært arbejdskraft til en stigning i uddannelsesudgifterne, der mere end opvejer den indkomst, som bliver skabt ved tilførslen af flere ressourcer. Uddannelse kan betragtes som et tilskud til anvendelse af faglært arbejdskraft; tilskuddet bringer marginalværdien af faglært arbejdskraft ned under den aflønning, som faglært arbejdskraft ellers ville have fået. Resultatet er altså, at ufaglært arbejdskraft bliver ringere stillet, selvom den ikke direkte er berørt af skatte- og udgiftspolitikken.

Eksemplerne illustrerer, at fordelingspolitik kan virke forskelligt, afhængigt af skattekindernes mobilitet. Således kan en fordelingspolitik, der netto omfordeler indkomst fra kapitalejere og faglært arbejdskraft til ufaglærte, når de beskattede kilder er immobile, være til skade for de ufaglærte,

når kilderne er mobile. Som konsekvens kan staten i takt med den øgede mobilitet, som globaliseringen bringer, blive nødt til i stigende grad at basere sin fordelingspolitik på beskatning af immobile kilder, beskatte mobile kilder mere lempeligt og måske omlægge det offentlige forbrug.

At foretage en sådan omlægning er dog ikke helt ligetil, da der også er andre hensyn at tage ud over de fordelingsmæssige. Eksempelvis vil en øget beskatning af arbejdsindkomst frem for kapitalindkomst forvride arbejdsudbuddet, da fritid ikke kan beskattes, og dermed fremkalde nye eller forværre eksisterende problemer på arbejdsmarkedet. Hårdere beskatning af immobile kilder, for eksempel bolig, kan afhængigt af udformningen have en uønsket indlånsningseffekt, der går ud over fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Derudover vil der under alle omstændigheder være brug for at tilvejebringe visse offentlige goder (for eksempel infrastruktur), der i øvrigt også kan være en betingelse for at tiltrække – eller holde på – kapital (skat er nok ikke den mest begrænsende faktor i den sammenhæng).

En stor udbredelse af elektronisk handel – handel over Internettet – kan have provenumæssige konsekvenser for opkrævning af afgifter. Denne fare vil mest være en konsekvens af, at e-handel ikke bare er en afløser til postordresalg – om end forbundet med færre omkostninger – men også omfatter nye produkter med et enormt vækspotentiale: rejser, digitale produkter som musik, film, underholdning, nyheder, software og forskellige former for rådgivning. Sådanne produkter kan i princippet blive solgt fra hvor som helst og således også fra steder, hvor beskatningen er lav. Trods de seneste års acceleration i e-handel, specielt mellem virksomheder, er omfanget fortsat for beskedent til at have provenumæssige konsekvenser, men med den hastige udvikling i e-handel ligger der måske en reel fare for, at beskatningsgrundlaget mindskes mærkbart om nogle år. Lidt i forlængelse heraf er en anden udfordring, at et uensartet afgiftsniveau fører til grænsehandel, især med luksusvarer. Dette problem forværres af globaliseringen, idet rejseomfanget må forventes at stige i takt med faldende transportomkostninger.

Endelig skal det nævnes, at globaliseringen på en række andre områder kan gøre beskatning mere besværlig, også fordi unddragelsesmuligheder i nogle tilfælde bliver større. På den anden side bliver kontrolmuligheder måske også bedre, når kontrollen koordineres internationalt. Der er i de seneste år fremkommet en række nye finansielle instrumenter, de såkaldte derivater, hvis pris på en mere eller mindre eksotisk måde er afledt af prisudviklingen på et underliggende aktiv. Investeringer foregår ofte i fonde (hedge funds), der ofte opererer off-shore, og således ikke er underkastet nationale reguleringer, hvilket i sig selv kan være et problem, jf. ovenstående

de. Dertil kommer besvær med i det hele taget at identificere, hvornår indkomst egentlig bliver skabt og kan beskattes. Udviklingen inden for IT har gjort det nemt at flytte penge off-shore til såkaldte skatteoaser. Problemet består i den manglende indberetning af renter på indestående og anden kapitalafkast til nationale myndigheder. I takt med stigende sikkerhed er det muligt, at elektroniske penge gemt på smart-cards eller Internettet i et omfang vil kunne erstatte almindelige penge og dermed gøre det sværere at registrere forskellige transaktioner. En stigende del af indkomsten kommer fra aktiviteter (arbejds-mæssigt såvel som placering af opsparing) i udlandet. Problemet består i en manglende indberetning. Den stigende betydning af handel har øget det problem, at multinationale selskaber kan unddrage sig skat ved at flytte indkomst til datterselskaber i lande med en lempeligere skat gennem afregning til kunstige transfer prices.

### *Forvriddingstab*

Forvriddingstab i forbindelse med finansiering af ordninger, der skal af-dække risici, afhænger af, hvordan arbejdsmarkeder påvirkes af international integration, da beskattningen primært ligger på arbejdsindkomst, jf. tabel 6.4.<sup>4</sup> Selvom arbejdskraft – i det mindste i de fleste europæiske lande – er meget lidt bevægelig, påvirkes arbejdsmarkedet af international integration, da arbejdspladser er mobile, hvilket påvirker forhandlingsstyrken, idet der forudsættes en vis grad af ufuldkommen konkurrence. Forhandlingsstyrken er bestemt af, hvor stort faldet er i beskæftigelsen ved et højere lønkrav (elasticiteten af efterspørgslen efter arbejdskraft eller lønfølsomheden). Konsekvensen af øget integration på produktmarkeder er mere intens konkurrence med den konsekvens, at virksomheder kun kan afsætte sine varer til en given pris. Det påvirker også efterspørgslen efter arbejdskraft, der bliver mere elastisk. Det vil sige, øges lønkravet, må virksomheder svare igen ved at reducere beskæftigelsen endnu mere for at få lønnen ned, således at varer kan afsættes til prisen på det integrerede produktmarked, idet virksomheder ikke længere har mulighed for at udnytte deres markedsposition og sætte prisen op. På den måde bliver det dyrere at kræve mere i løn i form af et fald i den samlede beskæftigelse, og globaliseringen forventes derfor at føre til en vis lønmoderation og dermed også konvergens i lønninger på tværs af grænser, jf. Andersen et al. (2000), der også præsenterer empirisk be-læg for, at denne udvikling allerede kan spores.

Tabel 6.4. Samlede skatter og afgifter og fordeling på kilder i EU-lande, 1997

	Samlede skatter (procent af BNP)	Fordeling på kilder				
		Person-skatter	Sociale bidrag	Selskabs-skatter	Indirekte skatter	Andre
Belgien	46,0	31,0	29,0	7,5	26,7	5,8
Danmark	49,5	52,4	3,2	5,2	33,0	6,2
Finland	46,5	33,3	24,2	8,1	30,9	3,5
Frankrig	45,1	14,0	37,4	5,8	27,8	15,0
Grækenland	37,2	13,2	31,5	6,4	41,0	7,9
Holland	41,9	15,6	32,7	10,5	28,0	13,2
Irland	32,8	31,4	12,1	10,0	39,7	6,8
Italien	44,4	25,3	30,1	9,5	25,9	9,2
Lux.	46,5	20,4	22,1	18,5	27,0	12,0
Spanien	33,7	21,9	30,2	7,8	28,9	11,2
Sverige	51,9	35,0	28,8	6,1	22,3	7,8
Tyskland	37,2	23,9	39,0	4,0	27,7	5,4
Portugal	34,2	17,7	24,2	10,9	42,0	5,2
UK	35,4	24,8	17,1	12,1	35,0	11,0
Østrig	44,3	22,1	31,0	4,7	28,2	14,0
EU	41,5	25,5	26,1	8,5	30,9	9,0

Kilde: OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*.

Forvriddningstab i forbindelse med finansiering af velfærdsordninger opstår, når der ikke er en klar sammenhæng mellem ydelser og finansiering af disse. Dette kan for eksempel være tilfældet, hvis lønmodtagere ikke – eller kun i begrænset grad – tager hensyn til, at øget lønkrav fører til ledighed, der øger udgifter til understøttelse og dermed fører til højere skat på arbejdsindkomst. Denne eksternalitet giver et forvriddningstab, som kommer til udtryk ved større ledighed, idet lønkravet er større, end det ellers ville have været under hensyntagen til ekstra skat på arbejdsindkomst. Forvriddningstab må formodes at være størst under den universelle velfærdsmodel, som i Danmark, da manglen på sammenhæng mellem velfærdsydelser og skat her er mest udtalt, jf. Andersen (2002). Selvom international integration dæmper lønkravet, er det sandsynligt, at forvriddningstabet bliver større, da omkostningen ved et højere lønkrav bliver endnu større i form af ledighed (mere elastisk efterspørgsel efter arbejdskraft). Sidstnævnte effekt vil normalt være dominerende, jf. Andersen (2000b).

### Reguleringer

Globaliseringen kan afføde et pres for at afvikle diverse reguleringer. Et oplagt eksempel er en udvikling i retning af mere fleksible arbejdsmarkeder

eller mere udtalte negative konsekvenser af regulerede arbejdsmarkeder. Begrundelsen er, at forskellige begrænsninger modvirker, at ressourcer udnyttes optimalt. På arbejdsmarkedet kan arbejdsgivere være tvunget til at holde på arbejdskraft i dårlige tider og i tilgift ansætte færre i gode, fordi dårlige tider forventes at komme på et senere tidspunkt, hvor afskedigelser ikke kan finde sted. Konsekvensen er ringere konkurrencedygtighed – i en situation, hvor konkurrencen udefra måske i forvejen er skærpet – der vil slå ud i et mindre afkast, hvilket vil få kapital til at søge andre steder hen – hvad den nemmere kan i en mere integreret verden. Afvikling af reguleringer kan også bestå i, at staten ikke længere kan bevare eneinteresser i en række foretagender, for eksempel forsyningsevner, da en større ejerkreds er en betingelse for, at tunge investeringer knyttet til ny teknologi kan gennemføres. Det er for eksempel tvivlsomt, at et statsejet telefonselskab alene skulle kunne forestå udviklingen inden for mobiltelefoni. Endelig kan vedtagelse af ens standarder på verdensplan også betragtes som en form for afvikling af reguleringer, der har beskyttet mod konkurrence udefra.

### **Konklusion: Er velfærdsstaten under pres?**

Indretningen af velfærdsstaten er under pres, da globaliseringen både påvirker risici og forvriddningstab i forbindelse med finansiering af ordninger, der skal afdække risici. Der er flere forhold, der peger på øget risiko, da lande bliver mere udsatte for påvirkninger udefra, om end der også kan argumenteres for bedre muligheder for at afdække risici og mere ensartet konjunkturudvikling. Øget risiko er dog i nok så høj grad knyttet til individer, da globaliseringen kræver en anden udnyttelse af ressourcer og således stor tilpasningsevne. Behovet for offentlig intervention vil derfor sandsynligvis stige (dvs. velfærdsstaten får en større rolle), specielt i lande med en lille offentlig sektor i dag. Samme udvikling fulgte også med industrialiseringen. Forvriddningstabet i forbindelse med finansiering af ordninger, der skal afdække risici, er størst under den universelle model, og den vil stige yderligere i takt med globaliseringen. Det kan have som konsekvens, at forskellige ordninger må omlægges, så markedet kommer til at spille en større rolle. Det behøver ikke nødvendigvis føre til ringere velfærd, men fordelene vil bestå i klarere sammenhæng mellem ydelser og finansiering. Det vil med hensyn til udgifter komme til at se ud som en slankere offentlig sektor. Mere alvorligt vil det være, hvis skattekilder helt forsvinder, og der uundgåeligt må skæres i niveauet for velfærdsydelser. Faktormobiliteten synes dog ikke at være så stor i dag, at faren inden for de nærmeste år er stor. Men i takt med, at presset stiger, forøges behovet for prioriteringer.

## Kapitel 7

### Oversigt og sammenfatning

Skriftet beskriver forskellige aspekter af globaliseringen og betydningen for Danmark med fokus på ændrede økonomiske strukturer og konsekvenserne heraf. Herunder følger et sammendrag af resultaterne i de enkelte kapitler, og til sidst er skriftets hovedresultater gengivet.

#### **International handel**

I kapitel 2 beskrives, hvordan varemarkederne i de industrialiserede lande gennem de seneste årtier er blevet gradvist mere integrerede gennem en proces, der har ført til, at der i dag på mange områder næsten er frihandel. Afgørende for det stigende handelsomfang er også den teknologiske udvikling, der har mindsket omkostninger ved handel og har ført til nye muligheder for handel og produktion. Afvikling af handelsbarrierer er sket i erkendelse af de oplagte gevinster, der for eksempel fremkommer ved en mere effektiv udnyttelse af ressourcer, når lande specialiserer sig i at producere det, som de er bedst udrustet til i kraft af arbejdsstyrkens sammensætning, adgang til råvarer, teknologi, kapitalapparatets størrelse mv.

International handel skærper konkurrencen, blandt andet 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 også 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.

#### **Direkte investeringer og andre kapitalstrømme**

Kapitel 3 belyser udviklingen i de direkte investeringer og andre kapitalstrømme. Der har været en voldsom vækst i de direkte investeringer i det seneste årti. Udviklingen skyldes til dels liberaliseringer af kapitalbevægelser, ny teknologi og endelig dereguleringer, der har ført til nye investeringsmuligheder. Presset af globaliseringen har virksomheder måttet ændre investeringsstrategi og ekspandere globalt.

Den voldsomme vækst i de direkte investeringer gælder både de indgående og udgående. Derfor er det ikke oplagt, hvad de beskæftigelsesmæssige konsekvenser er. Langt de fleste direkte investeringer placeres af og i industrialiserede lande, og der er en høj grad af sammenfald i, i hvilke brancher de direkte investeringer placeres. En lille del af de danske og andre industrialiserede landes direkte investeringer går dog til lavtlønslande, der ikke investerer tilsvarende i de industrialiserede lande, og der er også en tendens til, at specielt produktion i industrien flyttes til udlandet. Der er altså nogle tegn på, at udviklingen kan ramme nogle grupper.

De direkte investeringer er kun en del af de kapitalstrømme, der løber på tværs af lande. Liberalisering af kapitalbevægelser, blandt andet i forbindelse med etablering af det indre marked i EU, har også ført til en voldsom vækst i andre typer af kapitalstrømme. Blandt andet har porteføljeinvesteringer fået et enormt omfang med den konsekvens, at økonomier er blevet mere sårbare overfor, at sådanne kapitalstrømme, der i modsætning til direkte investeringer ikke er udtryk for en varig interesse i en virksomhed, vender. Så længe den økonomiske politik er holdbar, er der ikke grund til at tro, at udsving i kapitalstrømme skaber problemer.

## **Teknologiske forandringer, specialisering og konkurrence**

Kapitel 4 beskriver teknologiske forandringer og udviklingen i konkurrencesituationen og ser endelig nærmere på, hvilke faktorer der er afgørende for virksomheders valg af beliggenhed, og i hvilken retning graden af specialisering på tværs af grænser udvikler sig. Teknologiske fremskridt er en vigtig drivende faktor bag globaliseringen. Ny teknologi bevirker både, at det bliver billigere at udveksle varer, og at nye typer af varer kan handles, enten fordi de førhen var for dyre at transportere, eller fordi deres udvikling har været betinget af ny teknologi og således slet ikke har været på markedet før.

Globaliseringen kan i sig selv virke forstærkende på effekten af teknologiske fremskridt, idet teknologi spredes nemmere, blandt andet gennem handel i det omfang, at teknologi er indeholdt i varer, og gennem investeringer i udlandet, hvis overførsel af teknisk viden er nødvendig for at gennemføre produktionen i udlandet. Dertil kommer, at ny teknologi er medvirkende til, at produktionsprocessen nemmere kan opsplittes på tværs af lande. Endelig kan skærpet konkurrence virke fremmende på innovationsindsatsen, da det kan være en forudsætning for at kunne overleve på længere sigt.

Skærpet konkurrence i forbindelse med globaliseringen er mest et resultat af et bredere vareudbud, der gør varer tættere substitutter (der findes flere alternativer, hvis en producent prøver at skruer prisen op på sin vare), og



af bedre muligheder for at trænge ind på markeder, hvor konkurrencen måske ikke er stor i forvejen. Skærpet konkurrence er dog ikke givet, da specialisering kan tænkes at give visse virksomheder en mere dominerede markedsposition.

## **Globalisering, arbejdsmarkedet og uddannelse**

Kapitel 5 ser nærmere på, hvilke konsekvenser globaliseringen har for udviklingen på arbejdsmarkedet, specielt om den er skill-biased, dvs. skæv på den måde, at efterspørgslen efter arbejdskraft i stigende grad rettes mod (højt-)uddannet arbejdskraft. En sådan skill-biased efterspørgsel efter arbejdskraft fører i sig selv til øget lønlighed eller ledighed. Uddannelsesniveauet har imidlertid også ændret sig, og hvis arbejdsudbuddet som konsekvens heraf fortsat matcher de kvalifikationer, der efterspørges på arbejdsmarkedet, stiger uligheden på arbejdsmarkedet ikke nødvendigvis.

Den mest sandsynlige forklaring på skill-biased efterspørgsel efter arbejdskraft gennem de seneste tre årtier er teknologiske forandringer. Handel ser ifølge empiriske studier ikke ud til at være en afgørende forklarende faktor. Det kan heller ikke være meget overraskende, da lande i overvejende grad handler med lande, der ligner dem selv med hensyn til indkomstniveau og strukturer på arbejdsmarkedet. Ny teknologi behøver ikke nødvendigvis at være skill-biased og tilsiger dermed heller ikke en permanent mere skæv udvikling på arbejdsmarkedet.

Globaliseringen har også en mere indirekte virkning på arbejdsmarkedet gennem skærpet konkurrence, der kan føre til ændrede aftaleforhold på arbejdsmarkedet. En udvikling i denne retning ser ud til at være indtruffet i en række industrialiserede lande.

En stigning i uddannelsesniveauet har givetvis været afgørende for, at en række europæiske lande ikke har oplevet en stigende lønlighed som i USA. Danmark er faktisk et af meget få lande, hvor uligheden ligefrem er mindsket det seneste årti. Europæiske arbejdstagere er dog ikke upåvirkede af udviklingen, og skill-bias har i nogle tilfælde blot vist sig i form af øget ledighed blandt personer uden uddannelse. Dertil kommer, at der ikke længere, når ældre årgange med lidt uddannelse bag sig forlader arbejdsmarkedet, er udsigt til en fortsat væsentlig stigning i befolkningens uddannelsesniveau. Det betyder, at hvis efterspørgslen efter arbejdskraft fortsat i stigende grad vil blive rettet mod personer med uddannelse, kan mere tydelige tegn på ulighed også vise sig i Europa.

## **Globaliseringen og velfærdsstaten**

Kapitel 6 ser nærmere på de udfordringer, som globaliseringen bringer for indretningen af velfærdsstaten. Presset på velfærdsstaten er affødt af, at globaliseringen både påvirker risici og forvridningstab i forbindelse med finansiering af ordninger, der skal afdække risici. Der er flere forhold, der peger på øget risiko, da lande bliver mere udsatte for påvirkninger udefra, om end der også kan argumenteres for bedre muligheder for at afdække risici og mere ensartet konjunkturudvikling. Øget risiko er dog i nok så høj grad knyttet til individer, da globaliseringen kræver en anden udnyttelse af ressourcer og således stor tilpasningsevne. Behovet for offentlig intervention vil derfor sandsynligvis stige (dvs. velfærdsstaten får en større rolle), specielt i lande med en lille offentlig sektor i dag.

Forvridningstabet i forbindelse med finansiering af ordninger, der skal afdække risici, er størst under den universelle model, som anvendes i Danmark, og vil stige yderligere i takt med globaliseringen. Det kan have som konsekvens, at forskellige ordninger må omlægges, så markedet kommer til at spille en større rolle. Det behøver ikke nødvendigvis føre til ringere velfærd, men fordelene vil bestå i klarere sammenhæng mellem ydelser og finansiering. Det vil med hensyn til udgifter komme til at se ud som en slankere offentlig sektor. Mere alvorligt vil det være, hvis skattekilder helt forsvinder, og der uundgåeligt må skæres i niveauet for velfærdsydelser. Faktormobiliteten synes dog ikke at være så stor i dag, at faren er overskyggende.

### **Hovedresultater**

- International arbejdsdeling giver væsentlige gevinster, men kan føre til øget ulighed.
- Generelt er der kun en beskedent påvirkning af arbejdsmarkedet via handel, udenlandske direkte investeringer og outsourcing. Lavtlønslande har ikke stor betydning i denne sammenhæng. Dog rammes visse ufaglærte grupper, især tekstilarbejdere.
- Teknologiske fremskridt er i langt højere grad end handel årsag til ulighed på arbejdsmarkedet.
- Økonomisk integration på regionalt plan blandt lande, der ligner hinanden, er af stor betydning, da en overvejende del af handel og direkte investeringer er med lande, der ligger tæt på.
- Øget økonomisk integration kan betyde, at fagforeninger mister indflydelse.

- Politiske beslutninger har betydning for globaliseringsprocessen, direkte via liberaliseringer mv. (blandt andet frihandelsaftaler) og indirekte via offentlig regulering, forsknings- og uddannelsespolitik mv. Men langt hen ad vejen “styres” udviklingen af mere eksterne forhold, specielt den teknologiske udvikling, end af direkte politiske beslutninger.
- Indretningen af velfærdsstaten er under pres, da globaliseringen både påvirker risici og forvriddningstab i forbindelse med finansiering af ordninger, der skal afdække risici.

## Noter

1. En mere uddybende beskrivelse af velfærdsstatens opgaver ud fra økonomers synsvinkel findes for eksempel i Det Økonomiske Råd (1998) og Tanzi (2000a). Sidstnævnte beskriver også udfordringer i forbindelse med globaliseringen.
2. Hertil kan føjes, at åbne økonomier ofte er små lande, der naturligt nok ikke kan have en lige så diversificeret produktionsstruktur som store lande, og som derfor nemmere rammes af asymmetriske stød.
3. I kapitel 5 findes en mere uddybende behandling af skill-biased efterspørgsel efter arbejdskraft, som giver anledning til øget lønlighed.
4. Kun en lille del af finansieringen af velfærdsydelser kommer fra beskatning af selskaber, så flugt af denne kilde truer tilsyneladende ikke i sig selv velfærdsstaten. Dog må der tilføjes, at hvis virksomheder flytter, forsvinder arbejdspladser også, og der bliver ikke skabt arbejdsindkomst.

## Litteratur

- Adema, Willem (2000). "Revisiting Real Social Spending Across Countries: A Brief Note", *OECD Economic Studies*, 30, pp. 191-197.
- Andersen, Torben M. (1999). *International Integration, Risk and the Welfare State*, EPRU Working Paper.
- Andersen, Torben M. (2000a). "Den økonomiske politik i det 21. århundrede", *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 138, pp. 40-53.
- Andersen, Torben M. (2000b). *The Danish Welfare Model and International Integration*, Working Paper.
- Andersen, Torben M. (2000c). *Product Market Integration, Wage Dispersion and Unemployment*, Working Paper.
- Andersen, Torben M. (2002). "Internationalisering og velfærdssamfund", *Politica*, 34, pp. 24-37.
- Andersen, Torben M., Niels Haldrup & Jan R. Sørensen (2000). "Labour Market Implications of EU Product Market Integration", *Economic Policy*, 30, pp. 107-133.
- Autor, David, Lawrence Katz & Alan Krueger (1998). "Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor Market?", *Quarterly Journal of Economics*, 113, pp. 1169-1213.
- Baily, Martin & Robert Lawrence (2001). *Do We Have a New Economy?*, NBER Working Paper No. 8243.
- Berman, Eli, John Bound & Stephen Machin (1998). "Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence", *Quarterly Journal of Economics*, 113, pp. 1245-1280.
- BLS, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*. Washington, D.C.
- Bordo, Michael, Barry Eichengreen & Douglas Irwin (1999). *Is Globalization Today Really Different than Globalization a Hundred Years Ago?*, NBER Working Paper No. W7195.
- Borjas, George, Richard Freeman & Lawrence Katz (1992). "On the Labor Market Effects of Immigration and Trade", in George Borjas & Richard Freeman (eds), *Immigration and the Work Force*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burda, Michael & Barbara Dluhosch (1999). "Globalization and the European Labor Markets", in Horst Siebert (ed.), *Globalization and Labor*. Kiel.
- Calmfors, Lars & John Driffill (1988). "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, 6, pp. 14-61.
- Cline, William (1997). *Trade and Income Distribution*. Washington: Institute for International Economics.
- Crafts, Nicholas (2000). *Globalization and Growth in the Twentieth Century*, IMF Working Paper 00-44.

- Daly, Michael & Hiroaki Kuwahara (1998). "The Impact of the Uruguay Round on Tariff and Non-Tariff Barriers to Trade in the 'Quad'", *The World Economy*, 21, pp. 207-234.
- Danmarks Nationalbank (2000). *Direkte investeringer ultimo 1998. Finansiell statistik, særlige opgørelser*, Nr. 1, København.
- Danthine, Jean-Pierre & Jennifer Hunt (1994). "Wage Bargaining Structure, Employment and Economic Integration", *Economic Journal*, 104, pp. 528-41.
- Desjonqueres, Thibaut, Stephen Machin & John van Reenen (1999). "Another Nail in the Coffin? Or can the Trade Based Explanation of Changing Skill Structures be Resurrected?", *Scandinavian Journal of Economics*, 104 (4), pp. 533-554.
- Det Økonomiske Råd (1995). *Dansk Økonomi, efterår 1995*. København.
- Det Økonomiske Råd (1997). *Dansk Økonomi, forår 1997*. København.
- Det Økonomiske Råd (1998). *Dansk Økonomi, forår 1998*. København.
- Det Økonomiske Råd (2000). *Dansk Økonomi, forår 2000*. København.
- Det Økonomiske Råd (2001a). *Dansk Økonomi, forår 2001*. København.
- Det Økonomiske Råd (2001b). *Dansk Økonomi, efterår 2001*. København.
- Economic Commission for Europe (1998). *Economic Survey of Europe*, No. 3. United Nations, Geneva.
- Elmeskov, Jørgen & Stephano Scarpetta (2000). "New Sources of Economic Growth in Europe?", OECD.
- Erhvervsministeriet (1995). *Erhvervsredøgørelse 1995*. København.
- Erhvervsfremmestyrelsen (2001). *Kompetenceklynger i dansk erhvervsliv: En ny brik i erhvervspolitikken*. København.
- EU-Kommissionen (2001). Report on Product and Capital Markets. [http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/update/economicreform/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/economicreform/index.htm).
- Feenstra, Robert (1998). "Integration of Trade and Disintegration of Production", *Journal of Economic Perspectives*, 12 (3), pp. 31-50.
- Feenstra, Robert & Gordon Hanson (1996). "Globalization, Outsourcing, and Wage Inequality", *American Economic Review*, 86 (2), pp. 240-245.
- Finansministeriet (1997). *Globalisering og dansk økonomi*. København.
- Fontagné, Lionel (1999). *Foreign Direct Investment and International Trade: Complements or Substitutes?*, STI Working Papers 1999/3. OECD.
- Fosgerau, Mogens, Svend E. Hougaard Jensen & Anders Sørensen (2001). *Relative Demand Shifts for Educated Labour*, CEBR Discussion Paper No. 2000-11.
- Gordon, Robert (2000). "Does the "New Economy" Measure Up to the Great Inventions of the Past?", *Journal of Economic Perspectives*, 14 (4), pp. 49-74.
- Graham, Edward (2000). *Fighting the Wrong Enemy*. Washington: Institute for International Economics.
- Hatzichronoglou, Thomas (1999). *The Globalisation of Industry in the OECD Countries*, STI Working Papers 1999/2. OECD.

- Helpman, Elhanan & Paul Krugman (1985). *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Hummels, David (1999). *Have International Transportation Costs Declined?*, Working Paper.
- Hummels, David, Dana Rapoport & Kei-Mu Yi (1998). "Vertical Specialization and the Changing Nature of World Trade", *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 4 (2), pp. 79-99.
- ILO LABORSTA database, <http://laborsta.ilo.org>.
- IMF, International Financial Statistics.
- International Trade Centre, <http://www.intracen.org>.
- Industriens Udviklingsgruppe (1999). *Notat om dansk eksportspecialisering*.
- Jespersen, Anders, Thierry Hoppe, Torben Pedersen & Stine Fangel (1998). *Etableringsundersøgelsen 1999 – Danske virksomheders etablering i udlandet*. København: Dansk Industri.
- Jorgenson, Dale & Kevin Stiroh (2000). "Raising the Speed Limit: U.S. Economic Growth in the Information Age", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2000:1, pp. 125-211.
- Konkurrencestyrelsen (2000). *Konkurrenceredegørelsen 2000*. København.
- Krugman, Paul (1991). *Geography and Trade*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Krugman, Paul (1995). "Growing World Trade. Causes and Consequences", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995:1, pp. 327-377.
- Leamer, Edward (1999). "Competition in Tradables as a Driving Force of Rising Income Inequality", in Horst Siebert (ed.), *Globalization and Labor*. Kiel.
- Leibfritz, Willi, John Thornton & Alexandra Bibbee (1997). *Taxation and economic performance*", OECD Working Paper No. 176.
- Lorz, Oliver (1999). "How to Improve Locational Competitiveness", in Horst Siebert (ed.), *Globalization and Labor*. Kiel.
- Midelfart-Knarvik, Karen Helene, Henry Overman, Stephen Redding & Anthony Venables (2000). *The Location of European Industry*, Report prepared for the Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Commission.
- Naylor, Robin (1998). "International Trade and Economic Integration When Labour Markets Are Generally Unionised", *European Economic Review*, 109, pp. 1251-1267.
- Nicoletti, Giuseppe, Stefano Scarpetta & Olivier Boylaud (2000). *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension of Employment Protection Legislation*, OECD Economic Department Working Papers No. 226.
- OECD (1997). *Jobs Study*. Paris.
- OECD (div. årg.). *Economic Outlook*. Paris.
- OECD (div. årg.). *Education at a Glance*. Paris.
- OECD (div. årg.). *Eurostat Yearbook*. Luxembourg.

- OECD (div. årg.). *International Direct Investment Statistics Yearbook*. Paris.
- OECD (div. årg.). *Monthly Statistics of International Trade*.
- OECD (div. årg.). *Revenue Statistics of OECD Member Countries*. Paris.
- Oliner, Stephen & Daniel Sichel (2000). "The Resurgence of Growth in the late 1990s: Is Information Technology the Story?", *Journal of Economic Perspectives*, 14 (4), pp. 3-22.
- Rodrik, Dani (1997). *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington: Institute for International Economics.
- Rodrik, Dani (1998). "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, 106 (5), pp. 997-1032.
- Schreyer, Paul (2000). *The Contribution of Information and Communication Technology to Output Growth: A Study of the G7 Countries*, STI Working Paper 2000/2. OECD.
- Skaksen, Mette & Jan R. Sørensen (2001). "Should Trade Unions Appreciate Foreign Direct Investments", *Journal of International Economics*, 55, pp. 379-390.
- 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 (2000a). *Globalization and the Future of Social Protection*, IMF Working Paper 00-12.
- Tanzi, Vito (2000b). *Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Terminals*, IMF Working Paper 00-181.
- Tanzi, Vito & Ludger Schuknecht (1997). "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective", *American Economic Review*, 87 (2), pp. 164-168.
- UNCTAD (2000). *World Investment Report 2000*. Geneva.
- U.S. Census Bureau, <http://www.census.gov>.
- U.S. Department of Commerce (2000). *Digital Economy 2000*. Washington D.C. <http://www.esa.doc.gov/de2000.pdf>
- Verdensbanken (div. årg.). *World Development Indicators*. Washington, D.C.
- Wildasin, David (2000). "Factor Mobility and Fiscal Policy in the EU: Policy Issues and Analytical Approaches", *Economic Policy*, 31, pp. 337-368.
- Williamson, Jeffrey (1996). *Globalization and Inequality Then and Now: The Late 19th and 20th Centuries Compared*, NBER Working Paper No. 5491.
- WTO (div. årg.). *International Trade Statistics*. Geneva.

## **Om forfatterne**

Frank Rasmussen, cand.oecon., ph.d., er chefkonsulent i Det Økonomiske Råds Sekretariat og har beskæftiget sig med en række emner i tilknytning til international økonomi og økonomisk politik.

Peder Andersen, cand.oecon., lic.oecon., er sekretariatschef i Det Økonomiske Råds Sekretariat.



## Udgivelser fra Magtudredningen pr. 1. oktober 2002

### Bøger

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkortet, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

### Skrifter

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.

Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.

Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.

Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.

Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.

Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.

Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspertes i medierne. Dagspressens brug af forskere 1969-2001*. Århus: Magtudredningen.

Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.

Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurdere engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.

Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.

Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.

Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.

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