Jesper Jespersen
Professor, dr.scient.adm.
Roskilde Universitet

søndag, 22. januar 2017

Kronik i Politiken fredag den 17. februar 2017

Ti spildte år.

’Ulighed sætter dansk økonomi under pres!’ Sådan lød overskriften på et stort opsat interview med professor Torben M. Andersen (22. januar 2017), hvilket blev fremstillet som en afgørende ny erkendelse. Det er det muligvis for Torben Andersen; men en stribe forskere har i årevis advaret mod den stigende ulighed, der om noget har kendetegnet dansk økonomi igennem de sidste 10 år. Gini-koefficienten, der er et mål for uligheden, er steget markant fra 23,7 til 27,4 og måske i denne sammenhæng et endnu vigtigere tal: antallet af personer som lever i fattigdom eller med overhængende risiko for at opleve social eksklusion er vokset med 100.000 siden 2006 og udgør i dag mere end én mio. mennesker i dagens Danmark (kilde: Eurostat). Denne skævtrækning af samfundsøkonomien er om noget et resultat af den stribe af arbejdsmarkeds-, dagpenge-, social- og skattereformer, som ikke mindst en række neoklassiske universitetsøkonomer plæderede for igennem de sidste 10-15 år i en tilsvarende stribe af kommissionsrapporter og redegørelser, der har legitimeret disse indgreb – uanset regeringens farve. Disse reformer har indtil nu kun har haft den eneste påviselige statistiske effekt, at de har øget uligheden.

Starten på denne skæve udvikling, som økonomerne nu – langt om længe er begyndt at advare imod - kan ret præcist stadfæstes til efteråret 2003, hvor den såkaldte velfærdskommission blev nedsat med netop Torben M. Andersen som formand og sekunderet af yderligere 4 neoklassiske økonomer bl.a. Nina Smith Jørgen Elmeskov og Jørgen Søndergaard. Den fik til opgave at foreslå reformer, der under indtryk af befolkningens ændrede alderssammensætning kunne aflaste de offentlige finanser.

Velfærdskommissionen fik stillet mere end 30 mill. kr. til rådighed til sekretariatsarbejdet. En væsentlig del af dette store beløb blev benyttet til at udvikle den neoklassiske makroøkonomiske model med navnet DREAM (Danish Rational Economic Agent Model). Denne model er bl.a. kendetegnet ved, at det på forhånd antages, at ’udbud af arbejdskraft skaber sin egen efterspørgsel’. Det er således på mange måder en ’drømme-model’, hvor der altid er ligevægt på arbejdsmarkedet. Det betyder, at hvis blot man kan presse befolkningen til at blive længere på arbejdsmarkedet, så vil der altid være jobs til dem. Man kunne også kalde det en hokus-pokus model. De gunstige resultater for beskæftigelse og vækst lod i hvert fald

ikke vente på sig i modellen. Hvis f.eks. efterlønnen blev fjernet, så ville mere end 100.000 personer tvinges til at blive længere på arbejdsmarkedet, hvilket kun har ’positive’ effekter i modellen: større bruttonationalprodukt, flere i beskæftigelse, bedre offentlige finanser og lavere lønstigningstakt. Den mulighed, at en sådan højere pensionsalder kunne resultere i højere arbejdsløshed i de yngre aldersgrupper eksisterer ikke; for der er i modellen antaget at være fuld beskæftigelse. Jobbene skal nok komme, hvis bare lønnen bliver presset tilstrækkeligt. Yder lønmodtagerne modstand, så er de – i modellen – selv skyld i en såkaldt tilpasnings-arbejdsløshed.

Det bør dog tilføjes, at denne antagelse om, at udbud af arbejdskraft altid skaber sin egen beskæftigelse, stod Velfærdskommissionen bestemt ikke alene med. Den genfindes i rapporterne fra ’vismændene’, fra Rockwool-fonden og fra OECD; for sådan tænker og underviser neoklassiske økonomer.

Hermed havde økonomerne givet politikerne et tilsyneladende videnskabeligt underbygget fundament (DREAM-modellen) for den stribe af forslag til ’velfærdsreformer’, som Velfærdskommissionen afleverede under stor mediebevågenhed i 2006 og som hurtigt blev fulgt op af arbejdsmarkeds-, skatte- og dagpengekommissionerne, hvor de selv samme økonomer ofte var gengangere.

Disse reformer havde et formål: at øge arbejdsudbuddet; fordi det ’videnskabeligt underbyggede’ argument var, at væksten ville stige, beskæftigelsen øges, og staten efterfølgende spare rigtig mange penge. Det kunne med et hug løse ’ældrebyrden’, som den ændrede demografi så smagfuldt blev omtalt. Ved hjælp af DREAM-modellen havde kommissionen beregnet, at for hver 10.000 personer, som yderligere kunne presses ud på arbejdsmarkedet, ville staten spare 2-3 mia. kr. Tricket var, at styrke den 'individuelle incitamentsstruktur’. En omskrivning af det forhold, at det sociale sikkerhedsnet skulle svækkes, så flere følte sig tvunget ud på arbejdsmarkedet. Og det er i følge økonomerne en rigtig god ting, for job er der nok af. Jo mere der skæres i ydelserne, desto større bliver udbudseffekten og dermed også den øgede beskæftigelse, hvorefter kronerne triller lige ned i finansministerens kasse.

Det er uomtvisteligt, at denne neoklassiske – nogle ville kalde den neoliberale – økonom-logik har været dominerende igennem de seneste ti år. Nogle husker måske, at det var SFs skatteminister Thor Møger Pedersen, der i 2012 stillede et lovforslag, der reducerede overførselsindkomster og samtidig gav skattelettelser overvejende i toppen af skalaen med den argumentation, at ’udbuddet af arbejdskraft ville stige med 14.600 personer og beskæftigelsen tilsvarende’. Derimod blev den uundgåelige forøgelse af uligheden ikke nævnt med ét ord.

Jo lavere sociale ydelser, desto større arbejdsudbud og dermed offentlige besparelser, der så efterfølgende kan bruges til skattelettelser, der så – ifølge økonomerne – øger

arbejdsudbuddet yderligere, der så øger statens indtægter – de såkaldte dynamiske effekter. Det er i følge disse økonomer win-win-win og med lidt modelmæssig fingerfærdighed kan resultatet blive, at skattelettelser ligefrem giver overskud på de offentlige finanser.

Der synes næsten ikke at være grænser for hvilket råderum, som økonomerne kan skabe gennem arbejdsmarkedsreformer, der presser befolkningen ung som gammel til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet gennem sociale nedskæringer.

Problemet er blot, at økonomernes DRØMME-model ikke afspejler virkeligheden. Hvis vi kort skal gøre en samlet status over striben af arbejdsmarkeds-, velfærds- og skattereformer, som har kendetegnet de seneste ti år, så er resultatet nedslående. Arbejdsløsheden er markant højere, idet den ligger på ca. 200.000 personer (OECD-tal), beskæftigelsen er lavere, og bruttonationalproduktet kun vokset marginalt, hvorved det skraber bunden sammen med de sydeuropæiske lande, ligesom indkomstuligheden er steget markant.

Det leder frem til tre vigtige konklusioner.

For det første at udbud ikke skaber sin egen beskæftigelse; for uanset at fjernelse af efterlønnen og forhøjelsen af pensionsalderen vil øge udbuddet (og dermed arbejdsstyrken), så dumper, der jo ikke jobs ned fra himlen – endsige fra udlandet. Rigtigt er det, at der er flere i 60 års alderen, der i dag er i beskæftigelse end for ti år siden. Men det har ikke betydet at flere personer er kommet i beskæftigelse – tværtimod viser tallene det modsatte. Sorteper i form af arbejdsløshed er blot sendt videre ned gennem arbejdsmarkedet, således at de yngre aldersgrupper har fået sværere ved at få et job. Det er kommet til udtryk ved, at beskæftigelsesfrekvensen i alle aldersgrupper op til 40 år er lavere i dag end for ti år siden. Afviklingen af efterlønnen og udsigten til en højere pensionsalder har således medvirket til at øge ungdomsarbejdsløsheden. Og selvom kontanthjælpen er blevet skåret hårdt for de unge under 30 år, så har det været svært at få gjort ungdomsuddannelserne tilstrækkeligt attraktive og inkluderende til at hindre en betydelig stigning i arbejdsløsheden for disse aldersgrupper.

For det andet er der sket en markant ændring i opgørelsen af antallet af ledige i de officielle arbejdsløshedsstatistikker. Den såkaldte netto-ledighed afspejler ikke længere den reelle ledighed, idet opgørelsen udelukkende omfatter personer, der er arbejdsmarkedsparate og som modtager en offentlig indkomsterstattende ydelse. Netto-ledigheden er således faldet siden 2009, hvilket dog primært skyldes, at mange ledige er faldet ud af statistikken snarere end der er tale om et reelt fald i arbejdsløsheden. To store grupper af ledige personer er ikke omfattet af netto-tallet (deraf formentlig navnet). Danmarks Statistik opgør yderligere to tal for ledigheden,

der begge er væsentligt højere. Det er dels brutto-ledighed, hvor antallet af personer, der er i aktivering i form af praktik, job med løntilskud eller efteruddannelse og som samtidig modtager en form for indkomsterstattende ydelse, er medregnet. Denne gruppe svinger en del, men udgør for tiden ca. 40.000 personer. Endelig er der den interviewbaserede opgørelse, såkaldt arbejdskraftundersøgelser (AKU), der gennemføres af Danmarks Statistik hvert kvartal. Her spørges personerne, uanset om de modtager sociale ydelser eller ej, om de rent faktisk ønsker at komme i arbejde og om de kan påtage sig et job, altså om de er reelt arbejdssøgende. Dette tal er langt det største og ligger i dag på ca. 200.000 personer, hvilket skal ses i perspektiv af netto-tallet, der kun opgøres til 90.000 personer. Og i modsætning til netto-tallet, er AKU-ledigheden stort set ikke faldet efter den bratte stigning i 2009.

Den tredje og måske vigtigste konklusion, der kan drages af udviklingen igennem de ti år, der er gået siden krisen satte ind, er, at de job, der forsvandt, kom ikke tilbage per automatik, der mangler stadig godt 100.000 heltidsstillinger (AKU, 2015). Velfærdskommissionens grundlæggende præmis var simpelthen forkert, at 'udbud af arbejdskraft skaber sin egen efterspørgsel'. Jobbene kommer ikke af sig selv, som manna fra himlen. Det kræver en efterspørgselsorienteret økonomisk politik, som har været fraværende ikke kun i Danmark, men i det meste af Europa. Det er den stramme finanspolitik og den svage efterspørgsel, der har holdt europæisk økonomi i en skruestik, siden krisen satte ind. De omfattende arbejdsmarkedsreformer og betydelige sociale nedskæringer har derfor kun kunnet fremvise et indiskutabelt resultat i form af øget indkomstulighed og stigende fattigdom.

Det blev indledningsvist nævnt, at Gini-kofficienten i Danmark er steget med ca. 3½ point igennem disse ti år. Det skyldes ikke kun regeringernes politik. Det er også et resultat af øget indtjening og lavere skatter i erhvervslivet kombineret med øgede lønforskelle. Det kan være nyttigt at omsætte den abstrakte Gini-koefficient til et konkret tal. Det lader sig relativ nemt gøre, idet et Gini-point svarer i runde tal til ca. 15 mia. kr., der flyttes fra bunden af indkomstskalaen til toppen. 3½ Gini-point svarer således til ca. 50 mia. kr., der er flyttet fra den del af befolkningen, som har de mindste indkomster (under medianen) til de grupper, der ligger over medianen. Et beløb på 50 mia. kr. kan også forekomme som en abstrakt størrelse. Divideres tallet med antallet af personer under median-indkomsten vil det beløbe sig til ca. 20.000 kr. pr. person pr. år, der er blevet taget fra små indkomster til fordel for de højere indkomster. En udvikling, der har bidraget til at øge antallet af personer der lever i fattigdom og med risiko for social eksklusion.

Det er naturligvis positivt, at en række af de neoklassiske økonomer langt om længe har erkendt, at de hidtidige "velfærdsreformer" har været frugtesløse. At de ikke har skabt fornyet velstand endsige velfærd. Tværtimod har de bidraget til, at dansk økonomi igennem 10 år har hængt fast i et europæisk slæbespor forårsaget af øget ulighed og velfærdsforringende offentlige besparelser. Der er her tale om en

samfundsøkonomisk udvikling, der vil skabe problemer i fremtiden, hvis ikke der skiftes spor og det skal ske hurtigt. Det må derfor hilses velkommen, at bl.a. Torben Andersen peger på mere fremadrettede reformer – ikke mindst i form af et løft til ungdoms- og efteruddannelserne.

Men det er næppe i sig selv tilstrækkeligt, til at bringe dansk økonomi tilbage på et spor, der målrettet kan bidrage til at sikre en bæredygtig og retfærdig samfundsøkonomisk udvikling. Læren af de *ti spildte år* må være, at regeringen nu påtager sig det ansvar at sikre, at der er job til de mere end 200.000 personer, der både kan og vil. Det er jo næsten trivielt at pege på det utal af opgaver, der ligger og venter på at blive løst for at gøre Danmark fremtidssikret. Det kunne ske gennem massive investeringer i grøn infrastruktur bl.a. inden for energi-, ressource- og affaldshåndtering samt klimatilpasning. Det spørgsmål melder sig, hvorfor er der ikke et krav til alle nybygninger om at være et 'nul-energi' huse? Læg dog solceller ind i tagdækningen. Hvor svært kan det være? Men det kræver fremtidsrettede uddannelser ikke mindst på erhvervsskolen, hvor der bør gives en garanti for, at der er praktikpladser til alle. Tilbyd landmændene gældssanering og et langtidslejemål til jorden, hvis de omlægger til økologisk landbrug. Mulighederne er ubegrænsede!

Dog, hvor skal pengene komme fra, kan der med en betydelig ret spørges? Svaret er enkelt: arbejdsmarkedspensionerne og den udskudte skat hober sig op. Den venter blot på initiativer. Rul dernæst nogle af de seneste års arbejdsmarkeds- og socialreformer og skattelettelser, navnlig på boligområdet tilbage. Det vil øge ligheden, den sociale mobilitet og dermed bidrage til, at arbejdsmarkedet kommer til at fungere som i begyndelsen af 2000'erne, hvor EU's finansministre valfartede til København; for at lære om og af den danske model, dansk miljøpolitik og det danske beskæftigelsesmirakel.

Der er ikke grund til at spilde flere tiår!

Lidt om Gini-koefficienter og fordeling

Gini-koefficienten er et af mange mål for indkomstfordelingen i samfundet. Den kan definitorisk variere mellem 0 og 1, hvor 0 betyder en fuldstændig lige indkomstfordeling og 1 det absolut modsatte. Her er det vigtigt, at gøre sig klart, hvilket indkomstbegreb, der benyttes ved beregningen af Gini-koefficienten, og hvorledes populationen er afgrænset. Det er der skrevet tykke (lære)bøger om, så det springer jeg over her. Det mest almindelige er at benytte den disponible indkomst, dvs. sige erhvervsindkomster (løn og profit) plus overførselsindkomster (folkepension, dagpenge, SU mv.) med fradrag af skat og pensionsindbetalinger. Som population benyttes sædvanligvis ækvivalens-vægtede husstande (dvs. opgjort på husstande, men korrigeret for, hvor mange vokse personer (en ekstra voksen får vægten 0,5) og børn (under 15 år vægtes med 0,3), der indgår i husstanden).

Udformningen af skatteskalaer og sociale velfærdssystemer øver en betydelig indflydelse på Gini-koefficientens størrelse. I de skandinaviske lande, der er nogle af de mest lige lande, lå Gini-

koefficienten i slutningen af 1900-tallet typisk omkring 0,22-0,23. Men som nævnt i kronikken er den i bl.a. Danmark steget til 27,9 (2015) – eller ca. 3½ procent point.
Ændringer i Gini-koefficienten over tiden baserer sig på indkomstfordelingens relative udvikling. Det betyder, at hvis alle indkomster stiger med den samme procent, f.eks. 10 pct., så vil Gini-koefficienten være uændret! Uanset set, at 10 pct. indkomstfremgang udgør vidt forskellige absolutte beløb. Der vil typisk være 4-5 gange forskel i indkomstens størrelse mellem disponibel indkomst i de laveste 10 pct. af husstandene sammenholdt med de 10 pct., der har de højeste indkomster.
Jeg har sammen med min kollega lektor Azhar Hussein forsøgt at sætte en konkret talstørrelse på denne udvikling i Gini-koefficienten i Danmark igennem de seneste 10 år, der som nævnt har udgjort ca. 3½ procent point.