

17. maj 2005

Danmark i den globale økonomi¹

1. Globaliseringsprocessen

Globalisering er en proces, der indebærer øget samarbejde, samhandel og investeringer på tværs af landegrænser – og dermed øget afhængighed mellem lande. Spredning af nye teknologier og viden, bl.a. via handel og internationale virksomheder, er også en central del af globaliseringen.

Drivkræfterne bag globaliseringen er bl.a. ny kommunikationsteknologi og billigere transport, fortsat liberalisering af handels- og kapitalstrømme (bl.a. i regi af verdenshandelsorganisationen WTO og EU), samt markedsøkonomiske reformer i bl.a. Østeuropa og folkerige lande som Kina og Indien.

Danmark har som en lille åben økonomi haft stor fordel af at deltage i den internationale arbejdsdeling. Danmark er blandt verdens rigeste lande. De fleste videnskabelige og teknologiske fremskridt er kommet udefra. Der er overskud på handelsbalancen, forholdsvis lav ledighed og en relativt lige fordeling af kompetencer og af indkomster – også før skat og overførsler. Samtidig har vi fået gode priser for vores eksport og billigere import, hvilket har styrket købekraften for alle samfundsgrupper.

Globaliseringen ligger i forlængelse af ”internationaliseringen” og er som sådan ikke et nyt fænomen. Men integrationsprocessen har de seneste årtier fået nogle delvist nye eller mere markante fremtrædelsesformer. Inddragelsen af befolkningstunge lande og regioner i bl.a. Asien og Østeuropa har bogstavelig talt gjort processen ”global”. I nogle brancher bliver virksomhedernes værdikæde – produktudvikling, produktion, administration m.v. – i højere grad splittet op på flere lande for at udnytte hvert lands fordele. Betydningen af nærhed til et marked er aftaget. Konkurrencen breder sig til nye sektorer, bl.a. i kraft af nye teknologier og stigende udenlandske investeringer. Mulighederne for vidensudveksling øges.

International handel og nye teknologier vil også fremover være hoveddrivkræfter bag stigende materiel velstand. Det sker gennem gradvise ændringer i produktionsmønstre mellem lande, øget konkurrence, teknologi-overførsel og bedre muligheder for at udnytte stordriftsfordele.

Globaliseringen medfører gevinster for samfundet som helhed, men stiller samtidig krav om tilpasning og omstilling. Omstillingen kan være forbun-

¹ Arbejdsrapporten er udarbejdet af Sekretariatet for ministerudvalget for Danmark i den globale økonomi. Rapporten er sendt til Globaliseringsrådet som faktisk baggrund for Globaliseringsrådets diskussioner. Globaliseringsrådet kan ikke tages til indtægt for arbejdsrapporten.

det med omkostninger for både virksomhedsejere og ansatte. Det gælder eksempelvis for de personer, der ikke umiddelbart kan omstille sig eller finde tilsvarende lønnet arbejde og derfor, oftest i en overgangsperiode, rammes af ledighed eller må acceptere lavere løn. Sådan har det været i mange år, men tempoet i processen kan tage til og omstillingspresset kan brede sig til nye grupper på arbejdsmarkedet. Kravene til arbejdsstyrkens kompetencer vil under alle omstændigheder fortsat vokse, hvis Danmark skal bevare sin position som et af verdens rigeste lande.

Mange virksomheder vil formentlig opleve, at konkurrencen bliver hårdere fremover. Når kapital og produktion bliver mere mobil over landegrænser, skærpes også kravene til at fastholde attraktive rammevilkår for erhvervslivet, bl.a. i kraft af en veluddannet arbejdsstyrke, et fleksibelt arbejdsmarked, god infrastruktur og velfungerende offentlig-privat forskningssamarbejde.

Hvis Danmark skal fastholde og udbygge sin position blandt verdens rigeste lande, stiller det krav til vores indsats og resultater på centrale områder som uddannelse og forskning, konkurrencedygtige rammevilkår og iværksættereri. Udfordringen bliver at styrke værdiskabelse og produktivitet, understøtte omstilling og tilpasning på arbejdsmarkedet, og samtidig fastholde en balanceret indkomstfordeling, bl.a. gennem forholdsvist gode kompetencer for ufaglærte i forhold til andre lande.

I det følgende sammenfattes en række hovedkonklusioner om globaliseringens betydning for dansk økonomi. Fokus er primært rettet mod globaliseringens påvirkning af handelsstrømme, arbejdsmarkedet og velstandsudviklingen. Andre væsentlige aspekter ved globaliseringen, herunder den mulige påvirkning af de offentlige finanser, berøres ikke².

2. Hovedtræk af globaliseringen for Danmark

Handel og udenlandske investeringer er vokset mere end dansk BNP de sidste årtier, *jf. notatet Hovedtræk af globaliseringen for Danmark*:

- Både eksport og import er steget i pct. af BNP. Den andel af den private beskæftigelse, der er trukket af eksport, er steget fra ca. 31½ pct. i 1980 til ca. 35 pct. i de seneste år. For den samlede beskæftigelse er andelen vokset fra 23 til ca. 24½ pct. Størstedelen af handlen (over 80 pct.) foregår med andre OECD-lande.
- Det er fortsat primært industribrancherne, der har store eksport- og importandele. Forholdsvist få servicebrancher har en eksportandel eller importandel på over 10 pct. af deres produktionsværdi. Enkelte brancher, der tidligere var lukkede, er blevet mere åbne, men indtil videre i ret begrænset omfang.

² Globaliseringen har mange dimensioner og kan bl.a. påvirke ind- og udvandring af højtuddannede og gøre skattebaserne mere mobile, *jf. bl.a. Velfærdskommissionen 2005*.

- Vare- og tjenestebalancen er vendt fra underskud i 1970erne til et overskud på 5 pct. af BNP i 2004. Danmark har overskud på vare- og tjenestebalancen på ca. 1 pct. af BNP over for lande i Østeuropa og Asien (ekskl. Japan), som hovedsageligt omfatter såkaldte lavtlønslande. Det dækker over et overskud i tjenestehandlen og nogenlunde balance i varehandlen.
- Danmark har underskud på vare- og tjenestebalancen over for Kina på ca. 0,2 pct. af BNP (0,6 pct. af BNP for varer alene). Danmark har derimod et lille overskud i handlen med varer og tjenester over for Kina og Hong Kong under ét. Hong Kong er gennemløbsland for en del af Kinas handel.
- Vareimporten fra lavtlønslande (inkl. råvarer) har udgjort en relativt konstant andel på under 5 pct. af BNP siden 1960erne. Selv om Kina og andre nye lande er vokset i betydning, har andre tidligere lavtlønslande (Japan, Sydøstasiatiske tigre) i mellemtiden fået højere produktivitets- og lønniveau. De konkurrerer ikke længere hovedsageligt på lav løn.
- Danske eksportpriser har udviklet sig godt set i forhold til importpriserne, dvs. Danmark har fået et bedre bytteforhold. Dermed har fremgangen i dansk købekraft og velstand været på højde med f.eks. Finland, selv om produktivitsvæksten har været lavere end i en række andre lande siden starten af 1990erne, *jf. notatet Velstandsudviklingen i Danmark og Finland*. Det bedre bytteforhold har alene styrket dansk købekraft og velstand med 7-9 pct. siden 1980.
- Den samlede beholdning af danske investeringer i udlandet svarer skønmæssigt til ca. 10 pct. af virksomhedernes hjemlige produktionsapparat. Hovedparten ligger i andre OECD-lande. Investeringerne i Østeuropa og Asien (ekskl. Japan) udgør ca. 15 pct. af de samlede udenlandske investeringer, og dermed ca. 1½ pct. af det hjemlige produktionsapparat.
- Beholdningen af investeringer i Kina kan ved udgangen af 2003 skønnes til knap 0,2 pct. af den private sektors danske produktionsapparat. I 2004 investerede danske virksomheder for yderligere 267 mio. kr. i Kina (brutto), svarende til 0,1 pct. af de private bruttoinvesteringer i Danmark i samme år.
- Udenlandske virksomheder investerer lige så meget i Danmark som omvendt. Omkring hver 7. lønmodtager i den private sektor (ca. 200.000 personer) er ansat på en udenlandsk ejet virksomhed. Gennemsnitslønnen er højere end i danskejede virksomheder. Udenlandske investeringer tilfører viden og know how.

Globaliseringen fremover

- Handel med andre højindkomstlande vil også fremover stå for hovedparten af dansk udenrigshandel. Men handel med nye lande som Kina må fortsat påregnes at vokse hurtigere. Det kan ske i takt med, at disse lande gennemgår en indhentningsproces og der-

med opnår en økonomisk vægt, der i højere grad afspejler deres store befolkning.

- I udgangspunktet kan det lavere lønniveau indebære betydelige omkostningsfordele ved arbejdskraftintensiv produktion i disse lande.
- Lavtlønslande kan imidlertid ikke være mere konkurrencedygtige end høj-indkomstlande over en bred kam. Det lavere lønniveau afspejler et lavere gennemsnitligt produktivitetniveau. Enhedsløn-omkostningerne er lavere på nogle områder, men på andre områder er vestlige landes produktivitetsforspring større end lønforskellen. Erfaringen viser, at den efterspørgsel, der retter sig mod import fra lavtlønslande, vender tilbage i form af øget eksport.
- Den danske værditilvækst inden for industrien kan i stigende grad komme til at ligge i produktudvikling, design, marketing, administration m.v. og i mindre grad i den fysiske produktion. Der vil dog fortsat være jobmuligheder for kortuddannede i industrien, både i den fysiske produktion, der bliver i Danmark, og i en række supportfunktioner.
- Serviceerhvervenes andel af beskæftigelsen vil formentlig fortsat vokse, bl.a. i takt med at husholdningerne anvender en større del af deres forbrugsudgifter på tjenester, når varer bliver relativt billigere og den materielle velstand stiger. Flere ældre i befolkningen kan skabe øget behov for pasning og pleje. Også i serviceerhvervene vil der sandsynligvis blive relativt flere uddannelseskrævende job, bl.a. som følge af den teknologiske udvikling. Men også her vil der fortsat være job til ufaglærte, bl.a. i supportfunktioner og i sektorer som f.eks. transport, handel, hotel og restauration.
- Industriens andel af beskæftigelsen vil formentlig fortsat aftage, bl.a. i kraft af relativt høj produktivitetsvækst, ændret efterspørgsels sammensætning og international arbejdsdeling. Det vil isoleret set trække ned i den andel af beskæftigelsen, der traditionelt er mest konkurrenceudsat.
- Samtidig vil bedre kommunikations- og informationsteknologi muliggøre udflytning af nye, forholdsvist uddannelseskrævende funktioner og øge konkurrencen i hidtil beskyttede sektorer. Øget konkurrence på nye områder kan øge produktivitet og velstand for økonomien som helhed og herunder styrke realindkomsterne for ufaglærte. Men konkurrencen vil samtidig skærpe omstillingskravene og kan lægge pres på lønnen i de nyligt konkurrenceudsatte sektorer.

3. Velstand, vækst og produktivitet

Høj produktivitetsvækst er afgørende, hvis Danmark fortsat skal være blandt de rigeste lande i verden. Høj produktivitetsvækst understøttes primært gennem gode generelle rammevilkår, herunder for uddannelse, ny viden, iværksætteri og konkurrence, *jf. papiret Velstand, vækst og produktivitet*:

- Danmark hører til blandt verdens rigeste lande målt ved BNP pr. indbygger. Det skyldes en høj produktivitet pr. arbejdstime, men også en høj arbejdsmarkedsdeltagelse.
- De seneste år har væksten i produktionen pr. arbejdstime været lavere end i andre sammenlignelige lande. En fortsættelse af denne udvikling kan underminere Danmarks position som et af verdens rigeste lande. Udviklingen i bytteforholdet har dog i Danmark været mere gunstigt end i mange andre lande.
- Danmark har oplevet en markant vækst i produktionen pr. arbejdstime siden 1970. Halvdelen af væksten afspejler, at arbejdskraften er blevet bedre uddannet, og at mængden af kapital pr. arbejdstime er steget.
- Den anden halvdel skyldes bl.a. effektiviseringer, bedre arbejdsgange og organisering samt generelle teknologiforbedringer (benævnt totalfaktorproduktiviteten).
- Ændringer i erhvervsstrukturen, herunder forskydninger i beskæftigelsen fra landbrug og industri over mod serviceerhverv, har i sig selv bidraget til at øge værdiskabelsen med ca. 10 pct. siden 1970.
- Analyser peger på, at graden af konkurrence og åbenhed, investeringer i forskning og udvikling samt antallet af højt uddannede i virksomhederne har positiv betydning for væksten i totalfaktorproduktiviteten. Start af nye virksomheder, som bl.a. afhænger af de øvrige vækstdrivende faktorer, bidrager også positivt.
- En høj produktivitetsvækst i Danmark vil kræve gode innovations-evner. Innovationsevnerne kan øges gennem bl.a. konkurrence, åbenhed over for ny teknologi samt et højt uddannelsesniveau.
- Investeringer i forskning og udvikling øger ligeledes produktiviteten. Den offentlige sektors forskning udgør et vigtigt fundament for vidensproduktionen i samfundet, men det er primært den private forskning og udvikling, der bidrager positivt til produktivitetsvæksten. Nogle studier indikerer, at offentlige investeringer i forskning under de rette betingelser kan give et højt afkast.
- Produktivitetsvækst kan ikke påregnes at styrke de offentlige finanser i Danmark under det gældende regelsæt.

4. Globalisering og det danske arbejdsmarked

For samfundet som helhed er der på sigt ingen sammenhæng mellem det overordnede niveau for beskæftigelse og ledighed og f.eks. produktivitetsvæksten, saldoen på handelsbalancen eller omfanget af udenlandske investeringer, *jf. også papiret Globalisering og det danske arbejdsmarked*:

- På lidt længere sigt bestemmes beskæftigelsen af arbejdsstyrkens størrelse og den strukturelle ledighed – det vil hovedsagelig sige af strukturerne på arbejdsmarkedet. Det drejer sig f.eks. om reglerne for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, dagpenge og kontanthjælp, aktivering, regler for ansættelser og afskedigelser samt skat. Det gælder også uddannelse, som bl.a. kan påvirke eventuelle ”mismatch” mellem udbud og efterspørgsel efter forskellige typer arbejdskraft.
- Globaliseringen påvirker i første omgang efterspørgslen efter arbejdskraft. Teknologiske fremskridt og handel med lavtlønslande forskyder generelt efterspørgslen efter arbejdskraft væk fra ufaglærte over mod bedre uddannet arbejdskraft. Det kan føre til svækkede jobmuligheder for ufaglærte og højere (strukturel) ledighed, hvis uddannelsesniveaet ikke følger med, eller hvis de relative lønninger pga. institutionelle forhold ikke tilpasser sig.
- Omvendt kan globaliseringen også bidrage til at sænke den strukturelle ledighed i kraft af øget konkurrence, som holder inflationspresset nede selv ved en lavere ledighed.

Det danske arbejdsmarked har hidtil håndteret udfordringerne forholdsvis godt:

- Beskæftigelsen steg og ledigheden faldt (også for ufaglærte) op gennem 1990'erne, hvor globaliseringen skred frem i særlig højt tempo målt på udviklingen i handel og udenlandske investeringer.
- Den arbejdskraft, der er blevet berørt af virksomhedslukninger og større indskrænkninger, har for størstedelens vedkommende fundet ny beskæftigelse til samme løn som før. Der er dog også en række personer, der har måttet gå ned i løn, gå ledige i kortere eller længere perioder, eller har forladt arbejdsmarkedet.
- Ny teknologi – og i begrænset omfang handel med lavtlønslande – kan reducere jobmulighederne for ufaglærte og øge efterspørgslen efter bedre uddannet arbejdskraft. Danmark har undgået stigende lønlighed mellem højt- og lavtuddannet arbejdskraft (modsat f.eks. USA) og undgået stigende ledighed blandt ufaglærte (modsat flere EU-lande). Det skyldes især, at fremgangen i befolkningens uddannelsesniveau har holdt trit med den øgede efterspørgsel efter veluddannede medarbejdere, og at det danske arbejdsmarked er relativt fleksibelt.
- Grundskoleuddannedes beskæftigelse er gået relativt set mest tilbage inden for landbrug, råstofudvinding og sociale institutioner m.v. Den relative beskæftigelse er gået mindst tilbage i detailhandel samt inden for renovation og forlystelser m.v. Fremstillingsindustriene har generelt haft gennemsnitligt fald i den relative beskæftigelse af grundskoleuddannede.
- Flexibiliteten på arbejdsmarkedet understøttes bl.a. af fleksible afskedigelsesregler, arbejdsmarkedsreformer siden starten af

1990erne, omskoling af ledige og et i international sammenhæng højt kvalifikationsniveau for voksne uden videregående uddannelse.

- Industrien har mistet jobs, men flere er kommet til i serviceerhvervene. Det er en proces, som ligger i forlængelse af tidligere tiders omstilling fra landbrug til fremstillingserhverv, og som også ville ske i fravær af international handel. Men globaliseringen kan have øget tempoet.

Der er imidlertid ikke garanti for, at arbejdsmarkedet kan håndtere udfordringerne på samme vis i fremtiden:

- Med det nuværende uddannelsesmønster vil uddannelsesniveaue vokse langsommere i de næste årtier end i de seneste årtier.
- Med uændret uddannelsesmønster er der dermed risiko for fremadrettede ubalancer navnlig i form af overudbud af arbejdskraft, der ikke har uddannelse ud over folkeskolen, og overefterspørgsel efter arbejdskraft med videregående uddannelse. Det kan lægge pres på de kortuddannedes (relative) løn eller jobmuligheder, og dermed gøre det sværere at fastholde en balanceret indkomstfordeling.
- Det er et særligt problem, at en relativt stor del af de unge, der forlader folkeskolen, ifølge PISA-undersøgelserne har utilstrækkelige basale kundskaber i f.eks. læsning, skrivning og regning, *jf. OECD 2004*. Indvandrere og efterkommere af indvandrere udgør en væsentlig del af denne gruppe.

Hvis ikke der sker en mærkbar fremgang i uddannelsesniveaue blandt unge, kan faldende efterspørgsel efter kortuddannet arbejdskraft give sig udslag i øget lønspredning, øget ledighed, eller at flere med relativt begrænsede kvalifikationer får vanskeligere ved at opnå fast tilknytning til arbejdsmarkedet.

For at imødegå den udvikling er det centralt at indrette institutioner og uddannelsessystemer, så flere unge vælger at gennemføre en kompetencegivende eller videregående uddannelse og øge effektiviteten i uddannelserne, herunder ved kortere gennemførelsestider. Det vil bl.a. mindske risikoen for øget lønspredning. Styrket forskning og udvikling, der øger værdiskabelsen, vil også komme alle samfundsgrupper til gode. En styrket voksen- og efteruddannelsesindsats kan lette omstillingen for dem, der mister job som følge af øget international arbejdsdeling eller ny teknologi, og generelt bidrage til at opgradere arbejdsstyrkens kvalifikationer.