

BNP-vækst

hvorfor/hvorfor ikke?

Jespersen, Jesper

Published in:
Samfundsoekonomen

Publication date:
2014

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Jespersen, J. (2014). BNP-vækst: hvorfor/hvorfor ikke? *Samfundsoekonomen*, 2014(1), 5-11.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Samfundsøkonomen

Marts 2014 – nr. 1

TEMA Vækst?

INDHOLD

BNP-vækst: Hvorfor / hvorfor ikke?

Vækst på kort og langt sigt

Den danske langsigtede vækstproces

Grøn vækst: baggrund, perspektiver
og udfordringer

Økonomisk vækst og livskvalitet

UDEN FOR TEMA

Det specialiserede socialområde på
modificerede markedsvilkår

INDHOLD

Redaktionelt forord <i>af Jesper Jespersen</i>	3
BNP-vækst: Hvorfor / hvorfor ikke? <i>af Jesper Jespersen</i>	5
Vækst på kort og langt sigt <i>af Jesper Gregers Linaa og John Smidt</i>	12
Den danske langsigtede vækstproces <i>af Carl-Johan Dalgaard</i>	21
Grøn vækst: baggrund, perspektiver og udfordringer <i>af Mikael Skou Andersen</i>	29
Økonomisk vækst og livskvalitet <i>af Niels Ploug</i>	35

UDEN FOR TEMA

Det specialiserede socialområde på modificerede markedsvilkår <i>af Mogens Ove Madsen</i>	40
---	----

DJØF Forlag

Gothersgade 137
1123 København K

Tlf.: 39 13 55 00

Fax: 39 13 55 55

E-mail: forlag@djof.dk

www.djof-forlag.dk

Redaktion

- Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen (ansvarshavende), Roskilde Universitetscenter
- Professor (mso), dr.scient.soc. Christian Borch, Copenhagen Business School
- Privatøkonom, cand.polit. Mie Dalskov Pihl, AE Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
- Forskningschef, cand.scient.adm. Anders Hede, TrygFonden
- Professor, dr.polit. Niels Kærgård, Københavns Universitet
- Afdelingsleder, cand.polit. Lisbeth Pedersen, SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd
- Afdelingsdirektør, cand.polit. Niels Ploug, Danmarks Statistik
- Områdechef, cand.techn.soc. Tue Vinther-Jørgensen, Danmarks Evalueringsinstitut
- Lektor, cand.scient.pol. Anders Wivel, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Abonnement

Medlemmer af DJØF: 215 kr. inkl. moms pr. år.
DJØF-studerende: 100 kr. inkl. moms pr. år.
Virksomheder og ikke-medlemmer: 600 kr. inkl. moms pr. år.
BEMÆRK: Priserne er eksklusive forsendelse.
Online med arkiver fra 1997 til nu: 900 kr. inkl. moms pr. år.

Tryk Toptryk Grafisk, Gråsten **Oplag** 1.000 eksemplarer. ISSN 0108-3937

Samfundøkonomen udgives i 4 numre årligt på DJØF Forlag i samarbejde med Danmarks Jurist- og Økonomforbund. Artikler i Samfundøkonomen offentliggøres i både trykt og digital form.

Redaktionelt forord

Standardsvaret i det brede politiske midterfelt på de udfordringer, som den langtrukne økonomiske recession har trukket og stadig trækker med sig, er 'vækst'. Næsten uanset hvilket samfundsøkonomisk spørgsmål der er sat på den politiske dagsorden, dukker ordet 'vækst' op som i hvert fald en del af løsningen. Ordet fremsiges næsten som en trylleformular, der vil kunne løse de fleste af finansministerens og dermed også andre ministres aktuelle problemer i disse erklærede sparetider. Det lyder enkelt, men det er det ikke i praksis af flere grunde, som dette temanummer skal belyse.

Den første artikel skrevet af *Jesper Jespersen* sigter mod at belyse den dobbelthed, der knytter sig til begrebet vækst. For uanset at det politiske establishment vurderer vækst positivt, så er både den faglige og samfundsmæssige forståelse af de mulige konsekvenser af 'vækst' navnlig i de rige vestlige lande langt mere nuanceret end den finansministerielle fortolkning og vurdering. Fagøkonomer knytter 'vækst' til den mængdemæssige udvikling af bruttonationalproduktet (realt BNP). Når udviklingen i den fysiske produktion, der består af varer og tjenesteydelser, påkalder sig specielt interesse skyldes det ikke mindst det definatoriske sammenfald med den registrerede bruttofaktoring, hvorved det bliver en rigtig god indikator for udviklingen i skattebasen og i beskæftigelsen. Det vil sige, at en højere vækst vil forbedre de offentlige finanser og samtidig reducere arbejdsløsheden, hvilket anses for at være to helt centrale makroøkonomiske ubalancer. Når vækst alligevel vækker både skepsis og i nogle kredse direkte modstand skyldes det, at der ved opgørelsen af BNP-vækst mangler en række samfundsøkonomiske forhold, der bør inddrages ved en vurdering af udviklingen i befolkningens levevilkår – her er et enkelt mål for den fysiske produktion ikke tilstrækkeligt. I artiklen peges der på, at de mere langsigtede konsekvenser af BNP-vækst tilsyneladende ikke har kunnet løse hverken beskæftigelses-, endsige bæredygtighedsproblemerne. Det simple mål for BNP udelader således velfærdseffekten af bl.a. ændret fordeling og af miljøpåvirkningen. Disse spørgsmål diskuteres og nuanceres i de efterfølgende artikler.

Jesper Gregers Linaa og John Smidt tager afsæt i udviklingen i dansk økonomi i periode fra 1990'erne og frem mod 2020. I artiklen sondres der skarpt mellem vækst på kort sigt og den mere langsigtede vækst. Væksten på 1-3 års sigt er overvejende drevet af efterspørgslen og dermed også af den økonomiske politik, ikke mindst finanspolitikken. På længere sigt konvergerer vækstprocessen mod den af udbudsfaktorerne bestemte produktion. Det påvises, at der er en betydelig usikkerhed og

derfor divergerende vurderinger af størrelsen af 'output gap' i dansk økonomi både historisk og fremadrettet, hvilket naturligt nok må lede til forskellige anbefalinger vedr. den aktuelle økonomiske politik. I artiklen gennemføres desuden en dekomponering af de langsigtede vækstgenererende faktorer i et historisk perspektiv. Her vises det, at den væsentligste vækstdriver er produktiviteten, som det traditionelt er vanskeligt at forklare, endsige fremskrive.

Det er netop den langsigtede udvikling i først og fremmest timemproduktiviteten, der står i centrum for *Carl-Johan Dalgaard's* artikel, der delvist bygger på materiale fra Produktivitetskommissionen. Artiklen giver et historisk rids over væksten i dansk økonomi igennem hundrede år, men med hovedvægten på efterkrigstiden. Her er det indiskutabelt produktiviteten, der har drevet væksten. Det billede, der tegnes af dansk økonomi i hvert fald frem til midten af 1990'erne, er ganske positivt med hensyn til at ligge i front rent produktivitetsmæssigt. Hovedforklaringen synes at være det internationalt set høje uddannelsesniveau i kombination med en betydelig international åbenhed. De seneste 20 år har produktivitetsudviklingen dog haltet noget bagefter en række sammenlignelige konkurrentlande. Det forklares med, at en relativt høj andel af personer med en videregående uddannelse traditionelt er blevet beskæftiget i den offentlige sektor. Sædvanligvis måles der ikke produktivitetsstigning i den offentlige sektors produktion, hvilket – alt andet lige – vil betyde, at den relativt store danske offentlige sektor vil trække gennemsnittet for produktivitetsudviklingen i det samlede BNP ned sammenlignet med lande med en mindre offentlig sektor eller færre offentligt ansatte med høj uddannelse. Der gives i artiklen en række forslag til, hvorledes 'produktivitets-bias' kan reduceres.

De to efterfølgende artikler belyser og begrundes, hvorfor det traditionelle vækstbegreb, som knytter sig til opgørelsen af bruttonationalproduktet, ved besvarelsen af en række samfundsøkonomiske spørgsmål er misvisende. *Mikael Skou Andersen* beskriver, hvorledes begrebet 'grøn vækst' i kølvandet på finanskrisen er ved at vinde fodfæste i vækstdebatten. Det er de økonomiske konsekvenser af miljø-, ressource- og klimapåvirkningen, der i stigende grad fylder i den politiske debat sideløbende med den traditionelle BNP-vækst. Ikke blot har FN's Miljøprogram, UNEP, sat fokus på perspektiverne ved begrebet *grøn økonomi*, som pejlemærke for den økonomiske politik; men toneangivende økonomiske samarbejdsorganisationer som bl.a. OECD og Verdensbanken har også sat begrebet *grøn vækst* som et højt prioriteret succeskriterium. Artiklen gennemgår

også den stribe af udfordringer og kritik, der knytter sig til en mere officiel opgørelse af grøn vækst til forskel fra traditionel vækst. Det teoretiske såvel som det statistiske grundlag er endnu ikke tilstrækkeligt udviklet, så der kan skabes enighed på internationalt plan om beregningen af et 'grøn BNP'; men det er et område, der i stigende grad forskningsmæssig og politisk bevågenhed.

Den afsluttende artikel skrevet af *Niels Ploug* handler om livskvalitet og måling af livskvalitet. Den er relevant i et tema-nummer om økonomisk vækst fordi spørgsmålet om, hvorvidt økonomisk vækst, er lig med øget livskvalitet, med jævne mellemrum dukker op i debatten om, hvad der bør være de overordnede politiske mål. På den ene side vil nogle hævde, at økonomisk vækst er en forudsætning for øget livskvalitet. Kun gennem økonomisk vækst, ved at gøre 'kagen', større er der mulighed for øget velfærd. På den anden side vil andre hævde, at fokus på økonomisk vækst er misforstået. Livskvalitet afhænger ikke, navnlig i de rige lande, om fortsat økonomisk vækst men af en lang række faktorer, der har meget lidt at gøre med økonomi og økonomisk vækst. Kommissionen om måling af økonomisk vækst og sociale fremskridt, den såkaldte

Stiglitz-Sen-Fitoussi-kommission satte med sin rapport fra 2009 fornyet gang i diskussionen af sammenhængen mellem – eller modsætningen mellem – økonomisk vækst og livskvalitet. Denne artikel ser på såvel debatten som de konkrete tiltag til måling af livskvalitet, der er udviklet som opfølgning på rapportens anbefalinger.

Uden for nummerets tema drøftes de konsekvenser, som kommunalreformen fra 2007 fik for det specialiserede socialområde. En række institutioner med tilbud til personer med meget svære handicaps, der kræver livslang omsorg og behandling, blev overført til regionerne. Her køber kommunerne pladser på markedslignende vilkår, hvilket siden har ført til megen kritik. *Mogens Ove Madsen* ser på udviklingen på det specialiserede socialområde siden kommunalreformen og på evalueringen af reformen i 2013, der ikke mindst på dette område blev imødeset med stor spænding.

Jesper Jespersen
Professor ved Roskilde Universitet
Gæsteredaktør

BNP-vækst: hvorfor/hvorfor ikke?¹

Denne artikel giver i første del en oversigt over de økonomiske argumenter, der kan fremføres til fordel for BNP-vækst som løsningen på den aktuelle økonomiske krise.

I anden halvdel problematiseres denne løsning set i dels et historisk og dels i et perspektiv af en socioøkonomisk og miljømæssig bæredygtig udvikling.



JESPER JESPERSEN

Professor ved Institut for Samfund og Globalisering
Roskilde Universitet

Indledning

Begrebet 'Vækst' har fået sin egen politiske dynamik. Det hører i dag til standard-fraserne i den politiske og økonomiske debat, at 'vækst er en nødvendighed'.²

Det er ikke kun statsministeren, men i realiteten det meste af Christiansborg-eliten, der sukker efter fornyet vækst. 'Vækst' efterlyses, som om det er en samfundsøkonomisk mirakelmedicin, der nærmest omkostningsfrit kan løse en række af de mest presserende makroøkonomiske ubalancer. Det fremstilles, som om politikerne blot skal (gen)finde en trylleformular, der vil bringe væksten tilbage, hvorefter den økonomiske krise hurtigt vil kunne overføres til historiebøgerne.

Sigtet med denne indledende artikel er at give en noget mere bredspektret fremstilling af 'vækst-problematikken'. I et mere overordnet samfundsmæssigt perspektiv er det en forfladigelse at fremstille 'vækst i BNP' som omkostningsfri. Alene det forhold, at økonomi og økonomisk teori ofte benyttes som grundlag for at vælge mellem gensidigt udelukkende alternativer, burde mane til forsigtighed. Vælges 'A', så afskærer man sig fra at vælge fra B..... til Å, og måske endog andre løsninger, som knap nok er med i 'alfabetet'.

Hvad er vækst?

Når 'vækst' alligevel fremstilles som mirakelmidlet, skyldes det bl.a., at det anvendte vækstbegreb er afgrænset af den definition på økonomisk aktivitet, der benyttes i nationalregnskabet. Det er i princippet alle de transaktioner, der skaber pengeindkomst og som prissættes gennem markedsbaseret omsætning. De fleste økonomer og politikere benytter derfor ordet 'vækst' i betydningen en stigning i den reale nationalregnskabsmæssige produktion (BNP). Ikke fordi vækst i BNP i fysisk forstand er veldefineret; men fordi det definitorisk er ensbetydende med en stigning i de reale pengeindkomster: løn og profit. Vækst kommer herved til at fremstå som en tilsyneladende omkostningsfri løsning på krisen, der samtidig mindsker hullet i statsfinanserne.

Vækst i BNP vil ikke mindst gøre arbejdet med at få velfærdsstaten finansieret lettere for finansministeren. Stigende faktorerindkomster øger det finanspolitiske råderum. Ligesom det er næsten en 'gratis omgang' at skabe politisk tilslutning til en politik, der på papiret øger befolkningens forbrugsmuligheder både privat og offentligt, (hvilket i økonom-jargonen ofte sammenfattes under betegnelsen 'velfærd'). For hver krone, BNP stiger, triller der automatisk ca. 40 øre ned i statskassen. Den konkrete størrelse afhænger naturligvis af de specifikke omstændigheder, men effekten på det offentlige budget er entydigt

NOTE 1 Ole Jess Olsen takkes for mange konstruktive forslag til afklaring af argumenterne.

NOTE 2 Dette skrives få dage inden statsministerens nytårstale, og hvis begrebet ikke benyttes mindst 3 gange med en positiv konnotation, så vil der have fundet noget, der vil kunne karakteriseres som et paradigmeskifte sted i dansk politik.

positiv, næsten som manna fra himlen. Hertil kommer, at øget vækst reducerer arbejdsløsheden, hvilket yderligere aflaster det offentlige budget. Vækst er således enhver finansministers drøm, da den mindsker hullet på statsbudgettet, uden at vælgerne bliver generet af en stigning i skattesatserne.

Men i en velfungerende markedsøkonomi er det dog ikke tilstrækkeligt, at BNP-væksten er positiv. For at opnå alle de gunstige makroøkonomiske effekter skal væksten overstige den underliggende stigning i produktiviteten. Er væksten svagere end stigningen i produktiviteten, bliver væksten tilsyneladende 'jobløs'. Øget produktivitet er således et tveægget sværd. Det øger samfundsøkonomiens produktions*potentiale*; men reducerer ikke nødvendigvis de makroøkonomiske ubalancer.

Det er den moderne og i stigende grad globaliserede markedsøkonomis paradoks, at der skal produceres mere og mere for blot at hindre, at de makroøkonomiske ubalancer øges. Vækst er blevet en nødvendighed i en markedsdomineret samfundsøkonomi. Ikke underligt efterlader denne udvikling en følelse af magtesløshed over for 'vækst-mantraet', der kan bringe mindelser om musen i karrusellen. Den skal løbe hurtigere og hurtigere for ikke at blive kastet af, men kommer alligevel ingen vegne. Lønmodtagerne ved, at de som en konsekvens af den øgede globale konkurrence skal øge produktiviteten år for år for at beholde jobbet. Det har den konsekvens, at BNP skal vokse hvert år, hvis det skal undgås, at arbejdsløsheden øges, og finansministeren skal undgå at hæve skatterne eller skære i det offentlige forbrug.

Spørgsmålet er, hvorledes – om overhovedet – en øget BNP-vækst kan opnås, og dernæst i hvilken grad denne vækst nu også samfundsmæssigt vurderet er omkostningsfri?

Et blik på OECD-området

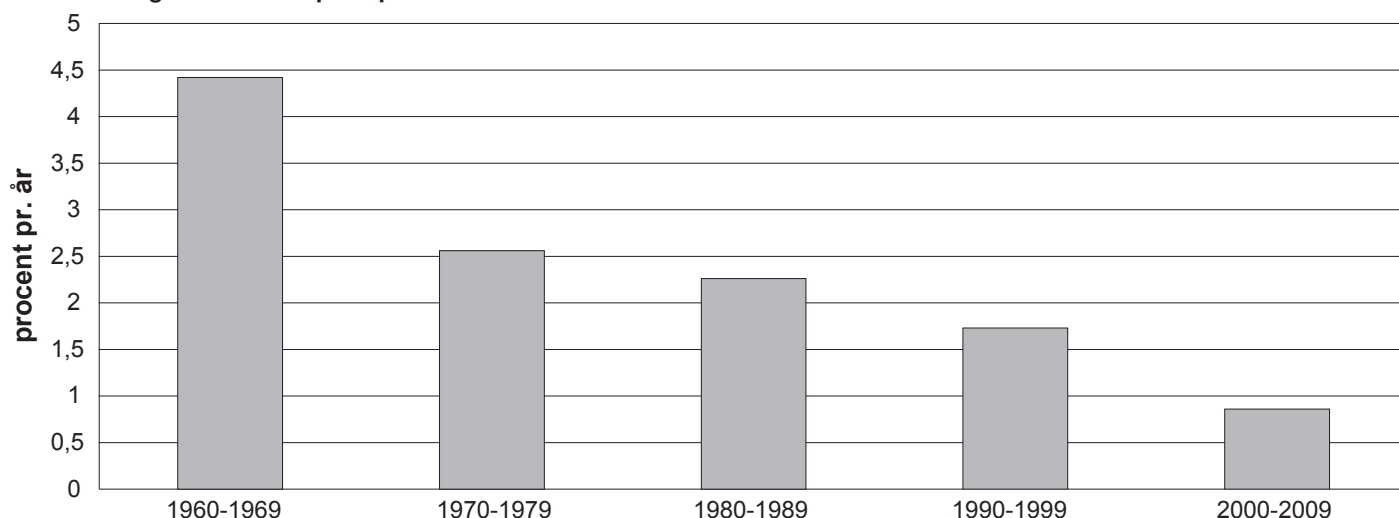
Kaster vi et blik ud over OECD-området, så er det et karakteristisk træk, at vækstraten i BNP opgjort pr. capita igennem de seneste 50 år har været aftagende, se figur 1. Hertil skal så lægges, at arbejdsløsheden i de 15 'gamle' EU-lande er vokset fra at udgøre ca. 2 mill. personer i slutningen af 1960'erne til i dag at ligge på det højeste niveau i efterkrigstiden på ca. 20 mill. Ligesom statsgælden har bevæget sig næsten konstant opad; for i dag at ligge på et gennemsnit for disse lande på ca. 80 pct. af BNP.

Væksten har med andre ord ikke kunnet holde trit med stigning i produktivitet og i arbejdsstyrke. Denne skæve udvikling har givet næring til en – ikke mindst i de rige lande – spirende vækstskepsis. Hvis væksten ikke i dette historiske perspektiv har kunnet løse to så væsentlige samfundsøkonomiske udfordringer, hvorfor så fortsat forfølge en politik, der er så ensidigt orienteret mod at sætte fornyet gang i væksten?

Hertil kommer, at den økonomiske teori ofte giver tvetydige og sjældent empirisk overbevisende anvisninger på, hvad der i praksis bestemmer vækstens styrke; for kunne der gives en sådan præcis anvisning på vækstens determinanter og var de kausale sammenhænge entydige, ville arbejdsløsheden næppe være fortsat med at stige igennem snart 50 år i Europa.

Den traditionelle vækstteori, repræsenteret ved f.eks. Solow's vækstmodel, benyttes ofte som rammen for udarbejdelse af et ex post-'vækst-regnskab'. Hvor væksten fordeles ud på de anvendte produktionsfaktorer: arbejdskraft og realkapital. Denne opgørelse efterlader som oftest en betydelig uforklaret vækstkomponent – der benævnes 'total faktorproduktivitet'. Denne søges forklaret ved skift i teknologien, dvs. den samfundsmæssige organisering i bred forstand, herunder konkurrencetryk-

Gennemsnitlig vækst i BNP pr. capita i OECD-området



Kilde: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>

ket, jfr. f.eks. Mankiw, 2010. Dette vækstregnskab giver dog ikke noget svar på, i hvilken grad vækstprocessen primært er efterspørgsels- eller udbudsbestemt. Der mangler endnu mange brikker i forståelsen af den samfundsøkonomiske dynamik, herunder bl.a. om efterspørgslen er løn- eller profitdrevet, jf. Bhadury, 2008. Hertil kommer den finansielle sektors rolle, betydningen af ressourceforbrug og miljøpåvirkning, af fordeling og befolkningens oplevelse af velfærd.

Uanset disse manglende forklaringslementer i forståelsen af vækstprocessens determinanter, så er der en vedholdende 'vækst-optimisme' i de fleste traditionelle økonomilmiljøer. OECD har således i sin seneste *Economic Outlook*, december 2013 gennemført en beregning af 'long term projections' for en række specifikke lande, såvel som for 'verdensøkonomien' under et. Som det ses af tabellen, er resultatet en form for 'business as usual'-beregning, dog præsenteret med en næsten skræmmende nøjagtighed og uden mange eksplicitte forbehold. Man skal være en trænet modelbruger for at kunne gennemskue, hvor restriktive forudsætninger disse 'projections' hviler på. For Euro-området bliver resultatet af modeløvelsen, at BNP-væksten vil stabilisere sig på et omtrentligt 1990'erniveau. I tabellens søjle 4 ses det, at OECD's modelberegning leder frem til en gennemsnitlig årlig vækst på ca. 1½ pct. Derimod regner OECD med, at væksttempoet reduceres noget i bl.a. Kina, så det i gennemsnit over den betragtede periode 'kun' vil være 3,76 pct. p.a. pr. indbygger.

Endnu mere 'tankevækkende' er beregningen af niveauet for den gennemsnitlige realindkomst i dette 50-års-perspektiv. I søjle 1-3 er angivet den reale udvikling i BNP/indbygger, hvilket i denne fremskrivning også illustrerer stigningen i det private forbrug. Søjle 5 viser, at for Euro-området vil dette vækst-scenarie indebære en *fordobling af BNP pr. capita*, globalt set en tredobling og i Kina en 5½-dobling. Umiddelbart kan disse tal virke næsten absurd store. Man tager sig til hovedet: en fordobling af det private forbrug? Dobbelt så meget af alting giver ikke umiddelbart mening. Fantasien rækker ikke umiddelbart; men det skal den nok komme til at gøre, når stigningen kommer snigende med blot 1½ pct. om året. Der vil altid være en lidt større bil, lidt dybere lænestol, lidt længere

udlandsrejse, som frister, når budgettet øges i små skridt. Skidelsky & Skidelsky (2012) diskuterer dog med en betydelig inspiration fra Keynes' essay '*Economic possibilities for our grand-children*' om en form for mætning af det private forbrug skulle være ved at indtræde i de rige lande. Orker vi, endsige ønsker vi at have et forsat stigende privat forbrug som det højest prioriterede økonomiske mål?

Spørges der mere specifikt til danske beregninger af basis-scenarier for BNP/capita i et nogenlunde tilsvarende tidsmæssigt perspektiv fremlagt af bl.a. Velfærdskommission (2006), Klimakommission (2010) og finansministeriet, så er der ingen afgørende forskel. De har alle et grundforløb, der indebærer en fordobling af BNP inden for den planlægningshorisont, som benyttes i disse kommissionsrapporter:

Økonomisk vækst:

Klimakommissionen har anvendt Finansministeriets langsigtede økonomiske fremskrivning, som fra 2008 til 2050 har en gennemsnitlig årlig vækst i BNP på 1,72 pct., således at BNP frem til 2050 mere end fordobles. Den anvendte forudsætning om økonomisk vækst er relativt optimistisk og indebærer dermed relativt stærk vækst i efterspørgslen efter energitjenester i både referenceforløb og fremtidsforløb.

Klimakommissionen: Grøn Energi, s. 81

Den spirende vækstskepsis³

Ovenstående fremskrivninger af 'væksten' gennemført af de traditionelle økonomilmiljøer har naturligvis fremkaldt reaktioner fra mindre traditionelle økonomer og mindre 'business as usual'-orienterede politikere. I disse miljøer sættes der bl.a. på baggrund af den historiske udvikling i væksten, som den er gengivet i figur 1, et spørgsmålstegn ved antagelsen, om en forsat stigning i den traditionelle BNP-produktivitet på niveau med 1990'erne er mulig, endsige sandsynlig? Forlænges tiårstrenden i figuren, så rammer man om ikke i dette tiår, så i det næste tiår 1.-aksen – som udtryk for, at BNP-væksten i de rige

Fremskrivning af BNP/capita	1	2	3	4	5
	2013	2050	2060	2013-60	2013-60
	\$,2005-priser	\$,2005-priser	\$,2005-priser	Gnst. pct. stigning.	Forøgelse af BNP-niveau
Danmark	32437,9	59674,4	70984,4	1,68	2,19
Euro-området (15 lande)	29689,1	52348,6	60050,5	1,51	2,02
Verden	13526,1	36635,7	44050,9	2,54	3,26
Kina	8525,2	40980,9	48402,9	3,76	5,68

Kilde: OECD, Long-term baseline projections, No. 93, December 2013

lande vil gå i stå. I betragtning af, hvor lidt konkret der vides om de produktivitetsgenererende faktorer, er det en mulighed, der ikke på et fagøkonomisk grundlag kan afvises, specielt ikke når de miljøafhængige (råstoffer, fersk vand og energi) og miljø- og klimapåvirkende faktorer (forurening, vandstand og temperatur) indregnes.

Det andet spørgsmål, som stilles ikke mindst i mere alternative økonomiske miljøer, er, om øget traditionelt privat forbrug overhovedet er ønskeligt? Skulle den øgede produktivitet, hvis den overhovedet manifesterer sig, ikke snarere benyttes til at skabe rammerne for det 'gode liv', kendetegnet ved mindre ulighed (nationalt og globalt), kortere arbejdsdag og større hensyntagen til naturen?

Set i lyset af det lange historiske vækstforløb, der ikke har løst de makroøkonomiske ubalancer, og som samtidig har indebåret en notorisk miljøbelastning og forøgelse af uligheden, er det vanskeligt at argumentere for, at der i fremtiden nødvendigvis vil være en positiv korrelation mellem stigning i traditionel BNP-vækst og befolkningens oplevelse af velfærd. Tre af disse forbehold skal diskuteres nedenfor:

1. I et markedssystem med mindsket regulering, der forstærkes af globaliseringen, er der iboende modsætninger, der ikke kan analyseres inden for rammen af de traditionelle vækstmodeller;
2. Øget ulighed medfører sociale omkostninger
3. Øget miljø- og klimabelastning indebærer uforudsigelige omkostninger

1. Det ustabile, globale markedssystem

Efter 'murens' og det sovjetiske økonomiske systems fald i 1990 fik den markedsøkonomiske tænkning dominans. Der blev ikke længere sat spørgsmålstejn ved den analytiske relevans af bl.a. den generelle ligevægtsmodel, således som den var blevet udviklet inden for rammen af neoklassisk teori. Her er det antaget, at hvis de enkelte markeder under forudsætning af fuldkommen konkurrence blev overladt til sig selv, ville der etablere sig en såkaldt Pareto-optimal tilstand med fuld beskæftigelse og fuld kapacitetsudnyttelse. Denne analytiske vækstmodel gik sin sejrsgang igennem de forskningsmæssige miljøer i en grad, så makroøkonomiske problemstillinger stort set kun blev analyseret inden for rammen af generelle ligevægtsmodeller. De mere langsigtede tendenser i det økonomiske system bestemt af de underliggende samfundsmæssige strukturer og institutioner blev herved analyseret, som om det markedsøkonomiske system fungerede perfekt på langt sigt, jf. OECD's projections.

De mere kortsigtede afvigelser fra den generelle ligevægt og fuld beskæftigelse bliver her tilskrevet 'markeds-imperfektioner'. Lærebogsforklaringen på arbejdsløshed er således manglende lønfleksibilitet og en for omfattende velfærdsstat (i form af for høj indkomstskat og sociale ydelser), der fratager lønmodtagerne incitament til at gå ned i løn, når der er arbejdsløshed. Den finansielle krise tilskrives asymmetrisk information,

mangel på gennemsigthed, statslig indskydergaranti og en for lav rente fastsat af centralbanken. Hvis markedsøkonomien var mindre reguleret, så ville markedskræfterne bedre sikre, at de finansielle og økonomiske kriser i fremtiden ville blive mindre i omfang og i tid.

Den generelle gyldighed af disse konklusioner har den langstrakte økonomiske krise efter 2007/08 sat spørgsmålstejn ved. Det markedsøkonomiske systems funktion med hensyn til at skabe vækst og velfærd er blevet udfordret af en udvikling, der er kendetegnet ved øget ustabilitet med hensyn til produktion, beskæftigelse, fordeling, råvarepriser, finansielle institutioner, offentlig økonomi og miljøpåvirkning mm., sammenfattet i begrebet en ikke-bæredygtig udvikling. De økonomiske beslutningstagere oplever en stigende usikkerhed med hensyn til, hvad fremtiden vil bringe, som de eksisterende økonomiske teorier har svært ved at bidrage konstruktivt til forståelsen af. Samfundsøkonomi kan derfor ikke (længere) analyseres isoleret fra den øvrige samfundsudvikling. Økonomi, sociale forhold, politik og miljø bør i stigende grad anskues som en helhed. Analyser af den økonomiske vækst kan ikke gennemføres isoleret fra øvrige samfundsmæssige forhold, som det hidtil har været en udbredt praksis inden for makroøkonomisk teori. Det er et for snævert perspektiv, der har blokeret for, at andre væsentlige samfundsmæssige tendenser inddrages til en mere overordnet og sammenhængende forståelse af den samfundsmæssige dynamik.

2. Stigende ulighed

Uligheden opgjort på basis af indkomst og formue har været stigende i stort set alle de vestlige lande siden begyndelsen af 1980'erne. Mest udtalt i de angelsaksiske lande. Hvad skyldes denne ændring i fordelingen? Og hvorledes kan denne udvikling forklares i lyset af samfundsøkonomisk teori? Den stigende ulighed har fundet sted, samtidig med at BNP pr. capita opgjort som et simpelt gennemsnit er vokset tiår efter tiår, om end i et nedsat tempo. Stiglitz (2012) påviser, at stort set hele indkomststigningen i USA er tilfaldet de i forvejen rigeste 20 pct. af befolkningen. For median-amerikaneren har der igennem de seneste 30 år ikke været nogen nævneværdig fremgang i realindkomsten, og for de fattigste 20 pct. har der været et direkte fald i disponibel realindkomst, idet de offentlige overførsler og de laveste lønninger ikke har kunnet følge med stigningen i priser (navnlig på fødevarer og energi).

Fordeling af indkomster og formuer indgår sjældent med større vægt i den neoklassiske teori, der beskriver den ideale markedsøkonomi. Her er argumentet, at løn og profit er bestemt af værdien af produktionsfaktorerne (arbejdskraft, real kapital og jord) *grænseproduktivet*. I denne model opnår produktionsfaktorerne således en aflønning, der er bestemt af den marginale værdiskabelse. Lønforskelle forklares ved forskelle i produktivitet, 'you earn, what you deserve'. Det perfekte marked – i det omfang det eksisterer – tilsikrer inden for denne teoriramme en form for objektiv retfærdighed, idet aflønningen er bestemt af, hvad arbejdsindsatsen er værd for virksomheden. Statslige indgreb, der ændrer lønnens værdi, f.eks. gennem beskatning,

har i denne model en forvridende effekt, idet den adskiller faktoraflønning og værdien af arbejdsindsatsen. Fordelingspolitik mindsker produktionen og dermed velstand opgjort i form af BNP. Hertil kommer, at indkomstforskelle skal sikre, at arbejdskraften søger derhen, hvor aflønningen netop svarer til produktiviteten, eller sagt på anden måde hvor kvalifikationer og job matcher hinanden. Det skulle sikre, at arbejdstageren får en løn, der er afpasset hans/hendes produktivitet, og samtidig sikre, at bidraget til den samfundsøkonomiske effektivitet er størst muligt. Denne match omtales i den neoklassiske litteratur som en Pareto-optimal tilstand. De regulerende myndigheders primære opgave bliver inden for denne analytiske ramme af en ideal markedsøkonomi at sikre, at konkurrencen og markedskræfterne har en dominerende indflydelse på pris- og løndannelsen, og at forvridninger i form af skatter og arbejdsmarkedsrelaterede ydelser begrænses.

Så enkle er sammenhængene i den virkelige amerikanske økonomi dog ikke, hævder Stiglitz. Det er der en række årsager til. For det første fungerer samfundsøkonomien ikke tilnærmelsesvist som den perfekte konkurrencemodel. I takt med at de regulerende myndigheder mindsker deres overvågning af markedsøkonomien bl.a. ved at lempe på arbejdsmarkedslovgivningen, f.eks. gennem en begrænsning af fagbevægelsens mulighed for at danne modvægt til større virksomheder eller ved at reducere de sociale ydelser, herunder mindstelønnen, ændres magtforholdet mellem lønmodtagere og arbejdsgiver – navnlig for ufaglært arbejdskraft. Noget tilsvarende har fundet sted i den finansielle sektor, hvor afreguleringen gav de finansielle institutioner mulighed for at blive endnu større og ledelsen nærmest ubegrænset indflydelse dels på egen aflønning, dels på prisfastsættelsen af finansielle produkter.

Den samfundsøkonomiske struktur har således igennem de seneste 30 år snarere bevæget sig væk fra end i retning af den Pareto-model, der danner grundlaget for generel ligevægts-teori.

Stiglitz er dog også optaget af det empiriske forhold, at det i praksis kun i beskedent omfang er forholdet mellem løn (efter skat) og sociale ydelser, der er motiverende for lønmodtagerne. Her er det ikke et spørgsmål, om 'det kan betale sig at arbejde', der er sat på dagsordenen; men derimod om lidt højere eller lavere sociale ydelser eller skat har nogen afgørende indflydelse på f.eks. arbejdsudbuddet. Et relativt lønniveau, der opleves som retfærdigt (ibid, p. 114), er i mange sammenhænge en i sig selv tilstrækkeligt motiverende faktor for at yde en effektiv arbejdsindsats, hvilket bl.a. betyder, at cheflønninger såvel som de øvrige lønninger bør have et indbyrdes forhold, der opleves som retfærdigt i top og bund for ikke at virke direkte demotiverende. Der synes at være på mange arbejdspladser et bredt accepteret forhold mellem ansvar, risiko og lønniveau; respekteres det, så vil de ansatte være parate til at yde en 'optimal'

indsats. Indkomstforskelle er i dette perspektiv således mindst lige så meget et spørgsmål om tradition og psykologi som et økonomisk forhold, der kun bliver opgjort i kroner og ører, jf. Kahneman (2003).

Fordelingen mellem høj og lav løn og mellem lønsum og profit har ydermere indflydelse på den økonomiske vækst bestemt af efterspørgslen. Det er lønmodtagerne, der udgør hovedparten af forbrugerne. Stagnerer lønmodtagernes disponible indkomst, vil det i sig selv lægge en dæmper på det private forbrug. Det amerikanske forbrug blev dog i en periode holdt oppe af den øgede kreditgivning, der navnlig kendetegnede starten på indeværende århundrede. Disse forbrugslån var bl.a. baseret på sikkerhed i fast ejendom. En udvikling som beskrevet ovenfor standsede brat, da boligboblen brast. Forbrugsefterspørgslen er efterfølgende blevet holdt tilbage af de mange nødlidende forbrugslån, af den stigende arbejdsløshed og den øgede usikkerhed med hensyn til, hvad fremtiden vil bringe. Igennem de seneste 20 år har der etableret sig en teoridannelse, som forsøger at analysere, i hvilken grad indkomstfordelingen øver indflydelse på efterspørgslen og dermed på den økonomiske vækst. En væsentlig konklusion herfra er, at i store forholdsvis lukkede økonomier som f.eks. USA eller EU (set under ét) er efterspørgseffekten dominerende, og som nævnt benyttes udtrykket 'wage-led' (løndrevet) vækst. I disse lande/regioner er udviklingen i reallønnen positivt korreleret med væksten. I modsætning hertil spiller lønnen i små åbne økonomier en større rolle som omkostningsparameter i de udlands-konkurrerende sektorer, end som determinant for det private forbrug. Den forbedrede internationale konkurrenceevne kan i disse lande yderligere øve en positiv effekt på omfanget af de private investeringer. Disse faktorer fører i fællesskab til en positiv sammenhæng mellem profitandelen af bruttofaktorindkomsten og den økonomiske vækst, hvilket betegnes 'profit-led' (profitdrevet) vækst, jf. Bhaduri, (2008).

Fordelingens samfundsmæssige implikationer i de rige lande er af Wilkinson & Pickett (2010) sat ind i et bredere socioøkonomisk perspektiv. De har rangordnet landene efter størrelsen af den Gini-koefficient, der kan opgøres for fordelingen af husholdningernes disponible indkomst. Forfatterne finder en empirisk underbygget signifikant sammenhæng mellem størrelsen af Gini-koefficienten og en række socioøkonomiske faktorer som f.eks. levealder, kriminalitet, sundhedstilstand, miljø-hensyn mm. Derimod finder forfatterne ikke nogen empirisk sammenhæng mellem landene gennemsnitlige BNP/capita og disse samfundsmæssige forhold, hvilket får dem til at konkludere, at når lande har passeret et indkomstniveau, der svarer til en indkomst på ca. \$10.000 pr. indbygger pr. år, så er det ikke længere vækst i det samlede BNP, men derimod indkomstens fordeling, der er medbestemmende, hvis det er vækst i befolkningens velfærd frem for velstand, der er i fokus.

3. Øget miljø- og klimabelastning

Samlet set vurderes de langsigtede ekstraomkostninger – målt som velfærdstab – ved realisering af et mål om uafhængighed af fossile brændsler at være i en størrelsesorden, der svarer til en halv pct. af Danmarks bruttonationalprodukt i 2050, når de afledte effekter på Danmarks økonomi medregnes.

Klimakommissionen, Grøn Energi, s. 80

Tilbage i 1988 blev begrebet 'bæredygtig udvikling' defineret i Brundtland-rapporten med titlen 'Vores fælles fremtid' udarbejdet i FN-regi. Den foregreb det 21. århundredes miljødilemmaer, idet den påviste en uholdbar sammenhæng mellem ønsket om fortsat økonomisk vækst opgjort pr. capita, en voksende befolkning og jordklodens begrænsede fysiske kapacitet. Alene den forventede stigning i jordens befolkning og dennes ønske om at opnå en levestandard, der matcher de vestlige landes, ville med den eksisterende produktionsteknologi være en fysisk umulighed.

Denne problemstilling er for så vidt ikke ny, idet Robert Malthus tilbage i slutningen af 1700-tallet havde påpeget en mulig disproportionalitet mellem befolkningstilvækst og forøgelse af fødevarerproduktionen. At der skulle gå et par hundrede år, før problemstillingen atter blev aktuel, kan tilskrives 1800-tallets udvandring til de tyndt befolkede områder i Nord- og Sydamerika og Australien samt den stærkt forbedrede teknologi i fødevarerproduktion og i sø- og landtransport. Det var først i 1970 med Romklubbens rapport *Grænser for Vækst*, at udtømming af naturens ressourcer og global forurening blev sat på den geopolitiske dagsorden. Denne problemstilling blev i Brundtland-rapporten udvidet til også at omfatte kommende generationer ikke mindst i udviklingslandene: hvordan skulle deres velfærd sikres?

Som en konsekvens af afbrændingen af de fossile energiforekomster meldte problemet med den stigende koncentration af drivhusgasser i atmosfæren sig. I dag er der ikke megen videnskabelig tvivl om, at den globale temperaturstigning bl.a. er forårsaget af drivhuseffekten. Det, der derimod fortsat er uenighed om, er, hvilke konsekvenser det vil kunne få for det globale klima og dermed levevilkårene for befolkningerne navnlig i de tropiske egne. Herom kan der kun gisnes, idet det i høj grad afhænger af, med hvilken hastighed temperaturen og dermed klimaet vil ændre sig. Adskillige økologiske økonomer (bl.a. Jackson, 2010 og Victor, 2008) har udviklet analytiske modeller, der kan beskrive mulige samfundsmæssige konsekvenser af at bremse den økonomiske vækst helt ned.

En markant lavere vækst (altså ikke produktionsniveauet, men hastigheden hvormed produktionen øges) i de rige lande behøver ikke at betyde en nedgang i velfærd – måske tværtimod. Nyere socioøkonomiske undersøgelser har som nævnt ovenfor konkluderet, at der ikke i de rige lande er nogen entydig sammenhæng mellem en stigning i det gennemsnitlige BNP og befolkningens tilfredshed med levevilkårene. Hertil kommer, at en omstilling til fossilfri produktion, allerede med den i dag kendte teknologi, er en realistisk mulighed, som ikke nødvendigvis behøver at reducere befolkningens materielle levestandard i dag eller i fremtiden, jf. Klimakommissionen, 2010.

Afgørende for udviklingen i velfærd og velstand i fremtiden er størrelsen af væksten i arbejdsproduktiviteten. Fortsætter den med at stige med 2 pct. pr. år, så fordobles som nævnt den *potentielle* produktion i løbet af 35 år. Hvorledes en sådan øget produktionskapacitet anvendes i fremtiden, burde derfor gøres til genstand for en grundpolitisk diskussion, idet adskillige muligheder står åbne for bl.a. at etablere en bæredygtig udvikling, se f.eks. Victor, 2008.

Vækst/ikke-vækst i det 21. århundrede

Indgangen til det 21. århundrede har stået i den økonomiske krises tegn. Det er umuligt at afgøre, om den aktuelle stilstand i den økonomiske vækst er midlertidig eller vil trække i langdrag på grund af et i fremtiden mere fundamentalt skifte i den økonomiske adfærd kombineret med et stærkere politisk ønske om at ændre den samfundsmæssige udvikling med større vægt på bæredygtighed. Hertil kommer, at den finansielle sektor endnu ikke er blevet restitueret efter finanskrisen. Det vil muligvis først ske, når/hvis et nyt sæt af reguleringer bliver implementeret, der sikrer, at de finansielle aktører i tilstrækkeligt omfang også varetager samfundsmæssige hensyn.

De teoretiske implikationer af en sådan mulig ændret adfærd og politisk prioritering har endnu ikke sat sig nævneværdige spor i form af væsentlige tilføjelser i de økonomiske lærebøger. Spørgsmålet, om fortsat økonomisk vækst overhovedet kan løse de udfordringer, som de vestlige samfund står over for i det 21. århundrede, bliver ikke seriøst diskuteret i den mainstream økonomiske litteratur. 'Vækst' fremhæves fortsat i de toneangivende politiske og fagøkonomiske miljøer som svaret på den aktuelle økonomiske krise. Men set dels i et historisk og dels i et fremadrettet perspektiv kan der være grund til at sætte et spørgsmålstejn ved, om 'vækst' i traditionel forstand er et varigt svar på de samfundsmæssige ubalancer, som de rige vestlige økonomier står overfor i indenværende århundrede. Fortsat økonomisk vækst er således ikke nødvendigvis den eneste løsning på den aktuelle samfundsøkonomiske krise, og næppe en permanent, endsige bæredygtig løsning set i perspektiv af det 21. århundredes udfordringer.

LITTERATUR

Bhaduri, A. (2008), On the dynamics of profit-led and wage-led growth, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 32 (1): 147-160.

Estrup, H., J. Jespersen og P. Nielsen (2013) *Den økonomiske teoris historie – en kort introduktion*, 2.udg. København: Djøfs Forlag

Jackson, T. (2010) *Prosperity without Growth*, London: Earthscan

Jespersen, J. (2005) *Makroøkonomisk analyse, finanspolitisk holdbarhed og DREAM-modellen: en umage cocktail*, Nationaløkonomisk Tidsskrift 2005/3

Kahneman, D. (2003) *Maps of bounded rationality: psychology for behavioural economics*, American Economic Review, vol. 93, issue 5

Klimakommissionen (2010) *Grøn Energi - vejen mod et dansk energisystem uden fossile brændsler*, Energi- og klimaministeriet

Mankiw, N. G. (2010) *Macroeconomics*, 7th ed. New York: Worth Publishers

Skidelsky, Robert & Edward Skidelsky (2012) *How much is enough?* London: Allen Lane

Stiglitz, Joseph E. (2012) *The Price of Inequality*, New York: Allen Lane

Victor, Peter (2008) *Managing without growth*, think-piece for the SDC workshop 'Confronting Structure' April, London: Sustainable Development Committee

Wilkinson, Richard & Jane Pickett (2010) *The Spirit Level – why Equality is better for everyone*, London: Penguin Books

Vækst på kort og langt sigt

Efter tre års stilstand i dansk økonomi er det naturligt, at interessen for at skabe økonomisk vækst er betydelig. Artiklen gennemgår det herskende synspunkt, at den kortsigtede vækst bestemmes på økonomiens efterspørgselsside, mens det er udbuddet, der er afgørende for væksten på langt sigt. Pointen illustreres, og det diskuteres, hvilke håndtag politikerne kan dreje på for at skabe vækst.



JESPER GREGERS LINAA
De Økonomiske Råds Sekretariat



JOHN SMIDT
De Økonomiske Råds Sekretariat¹

Danmark er blevet hårdt ramt af den finansielle krise. Fra 2007 til 2009 faldt den samlede produktion med 6½ pct., og beskæftigelsen faldt med 170.000 fuldtidsbeskæftigede frem mod 2010. Efter en kortvarig og kun delvis genoprejsning af produktionen frem mod midten af 2010 har der stort set ikke været vækst siden. Det markante produktionsfald, den svage genopretning og tre års stilstand betyder, at BNP nu befinder sig markant under det »normale« niveau. Siden 2009 udgør det akkumulerede produktionstab mere end 325 mia. kr., og det må realistisk set forventes, at der går adskillige år, før konjunktursituationen er normaliseret. Den samlede makroøkonomiske regning for krisen vil derfor med stor sikkerhed blive større.

Krisen, der ramte Danmark, kom i høj grad fra udlandet, men med til historien hører, at dansk økonomi før krisen kørte i et meget højt gear. Godt hjulpet på vej af en lempelig finanspolitik og et skattestop, der gav boligejerne skattelettelse i milliard-klassen, voksede huspriserne uholdbart, og ledigheden faldt til et niveau, som ingen havde forestillet sig. Mængden af ledige ressourcer svandt hastigt ind, hvilket betød, at produktiviteten faldt, og manglen på arbejdskraft førte til stigende lønninger og en markant svækkelse af konkurrenceevnen. Situationen var ikke langtidsholdbar, og det lå derfor allerede før krisen i kortene, at der ville komme en periode med lav eller endog negativ vækst. Omfanget af nedturen er dog alligevel kommet bag på de fleste.²

Den svage økonomiske situation, som nu har stået på i godt fem år, har naturligt nok ført til, at mange har stillet spørgsmålet om, hvad der skal til for at bringe væksten tilbage. Debatten er imidlertid ofte ganske diffus og uklar omkring, hvilken form for vækst der reelt tænkes på. Formålet med denne artikel er at illustrere sondringen mellem den efterspørgselsbestemte, kortsigtede vækst og den strukturelle, mere langsigtede vækst, der skabes fra økonomiens udbudsside. Sondringen er væsentlig, for den medicin, der skaber vækst på den korte bane, gør ikke meget gavn på den lange bane. Og det, der skaber vækst på langt sigt, bidrager sjældent nævneværdigt til den kortsigtede vækst.

I afsnit 1 lægges der ud med en kort præsentation af baggrunden for de seneste års svage vækst. I afsnit 2 gives der en mere formel sondring mellem vækst på det korte og det lange sigt. I afsnit 3 foretages en dekomponering af den vækst, der kan ventes frem mod 2020, og der ses på, hvad der har drevet væksten de seneste 20 år. I afsnit 4 diskuteres den betydelige usikkerhed, der omgiver beregningerne. Endelig diskuteres i afsnit 5, hvad der kan gøres for at styrke væksten i Danmark fremadrettet.

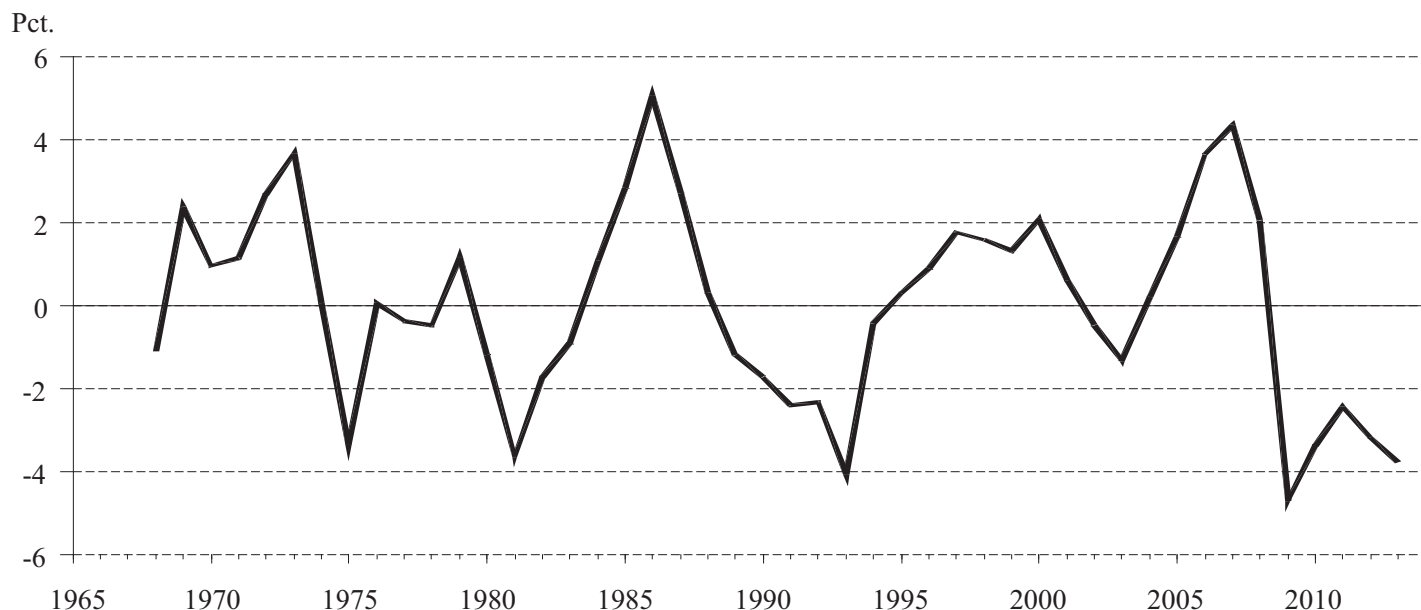
1. Baggrunden for de seneste års lave vækst

Blandt langt størsteparten af nutidens økonomer, udenlandske såvel som danske, er der en grundlæggende forståelse af, at den

NOTE 1 Synspunkter fremsat i artiklen deles ikke nødvendigvis af De Økonomiske Råds formandskab.

NOTE 2 Se f.eks. Brandt & Dam (2013, figur 2) for en understøttelse af denne pointe.

Figur 1. Output gap



Anm. Output gap er et mål for den relative forskel mellem faktisk og strukturelt BNP. Strukturelt BNP er en ikke-observerbar størrelse og er anslået af De Økonomiske Råd (2013).

kortsigtede vækst skabes på økonomiens efterspørgselsside, mens det er udbudssiden, der er afgørende for væksten på det længere sigt. Det skinner også igennem i størstedelen af lærebøgerne, herunder eksempelvis Mankiw (2013) og Blanchard & Johnson (2013), der anvendes på introducerende makrokurser på danske universiteter. De danske makroøkonomiske modeller, der har været anvendt ved tilrettelæggelsen af den økonomiske politik gennem mange år, bygger også på denne opdeling af kort og langt sigt, jf. Nationalbanken (2003), Danmarks Statistik (2012) samt Grinderslev og Smidt (2007).

På kort sigt bestemmes produktionen af efterspørgslen. In- og udenlandske husholdninger og virksomheder efterspørger varer, tjenester og investeringsgoder. Samtidig bidrager det offentlige direkte til efterspørgslen via offentligt forbrug og offentlige investeringer, men det offentlige spiller også indirekte en rolle gennem opkrævning af skatter og udbetaling af offentlige ydelser. Den offentlige sektor påvirker både væksten gennem aktive finanspolitiske beslutninger og gennem de automatiske stabilisatorer.

På kort sigt er lønninger og priser relativt stive. Det betyder, at hvis virksomhederne oplever et fald i efterspørgslen, vil den umiddelbare reaktion være at indskrænke produktionen. Et fald i efterspørgslen vil derfor føre til lavere beskæftigelse og højere arbejdsløshed. Omvendt vil større efterspørgsel som udgangspunkt føre til en periode med forøget vækst. På længere sigt vil økonomiens aktører tilpasse priser og lønninger til efterspørgs-

len. En længere periode med lav efterspørgsel og høj ledighed vil derfor trække i retning af lavere lønstigninger og en deraf følgende forbedring af konkurrenceevnen, som i sidste ende vil sørge for, at efterspørgsel og beskæftigelse normaliseres.

På langt sigt er det udbuddet af arbejdskraft og kapital, der sammen med produktiviteten bestemmer den samlede produktion og dermed væksten. Lønninger og priser vil over tid tilpasse sig, så der finder en naturlig udnyttelse af kapital og arbejdskraft sted. Er udbuddet af arbejdskraft og andre produktionsfaktorer større end efterspørgslen, vil der være en tendens til, at priser og lønninger vil falde, hvilket vil bidrage til at øge efterspørgslen igen, primært gennem højere eksport og lavere import. Prismekanismen vil således på sigt føre til, at efterspørgslen tilpasser sig udbuddet. Hvor lang tid tilpasningen tager, afhænger blandt andet af, hvor fleksibelt arbejdsmarkedet fungerer. Stive lønninger og priser betyder alt andet lige, at et givet konjunkturtilbageslag varer længere.

Den aktuelle krise er en efterspørgselskrise

BNP skønnes aktuelt at ligge omkring knap 4 pct. under det normale niveau, jf. figur 1. Baggrunden er primært svigtende efterspørgsel.³ Havde efterspørgslen været kraftigere, ville virksomhederne have kunnet producere mere med det givne kapitalapparat, og de ville med stor sandsynlighed have øget beskæftigelsen.

NOTE 3 De seneste års svage vækst skyldes dog ikke udelukkende en svag efterspørgselsudvikling. Væksten i den underliggende, strukturelle produktion har også været relativt svag de senere år. Den altovervejende årsag til lavvæksten vurderes dog at være efterspørgslen.

Der er med andre ord ledige ressourcer i betydeligt omfang. Omfanget af de ledige ressourcer udtrykkes ofte ved output gap, der netop opgøres som den relative forskel mellem faktisk og strukturelt (»normalt») BNP. Et output gap på minus 4 pct. er udtryk for en kraftig lavkonjunktur, men noget tilsvarende er set tidligere. Både i begyndelsen af 1990'erne og efter såvel første som anden oliekrise lå BNP tilsvarende langt under det strukturelle niveau. Det, der gør den nuværende situation usædvanlig, er *kombinationen* af styrken og varigheden af tilbageslaget.

Umiddelbart kan det virke overraskende, at krisen i begyndelsen af 1990'erne ikke kommer dårligere ud af beregningerne end vist i figuren. Ledigheden var i begyndelsen af 1990'erne således langt højere end i dag, men det afspejler netop væsentligheden af at sondre mellem den underliggende udvikling i økonomien og det kortsigtede aktivitetsniveau. I begyndelsen af 1990'erne var arbejdsmarkedet markant dårligere fungerende end i dag, og det betød, at ledigheden selv i en neutral konjunktursituation ville ligge over det aktuelle niveau i dag. Gennemgribende reformer i arbejdsmarkedspolitikken gennem de seneste 25 år har bidraget til at nedbringe strukturledigheden fra skønsmæssigt omkring 8½ pct. i 1993 til et niveau på omtrent 3½ pct. i dag.

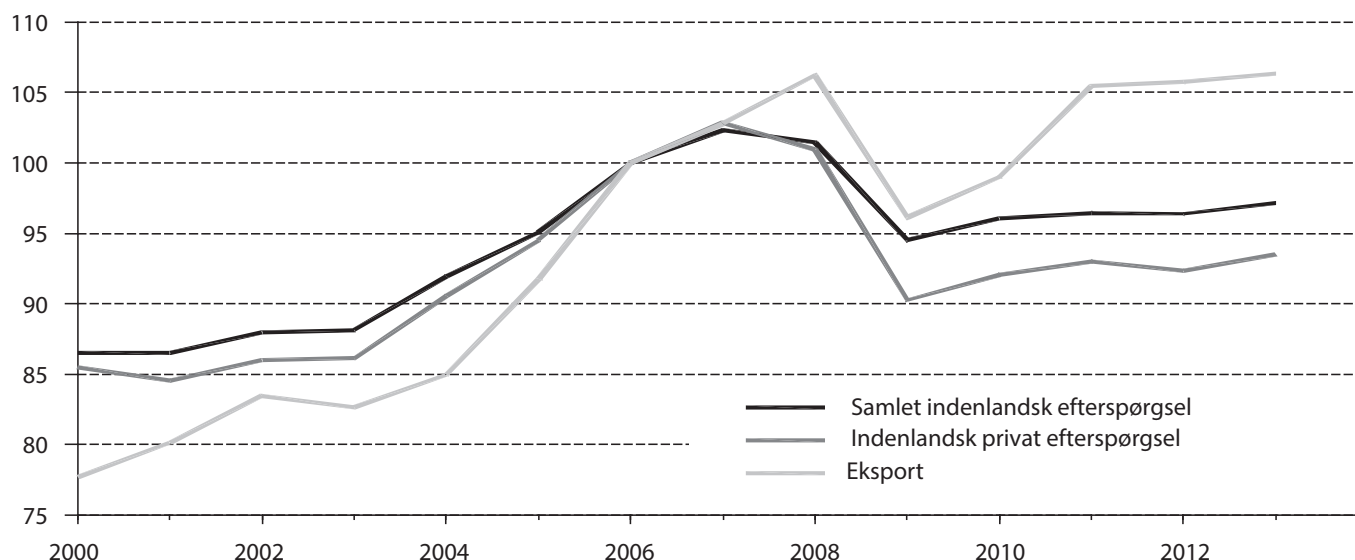
Den svage efterspørgsel er en konsekvens af den økonomiske og finansielle krise, der ramte såvel Danmark som resten af verden i 2008. Ser man nærmere på efterspørgslen og sonderer mellem den del, der stammer fra indlandet, og den del, der kommer fra udlandet, fås billedet i figur 2. Herfra kan udtrækkes i hvert fald fire pointer.

For det første var faldet i den indenlandske efterspørgsel og i eksporten af omtrent samme størrelsesorden. Dette er tegn på, at et globalt stød ramte økonomierne i Danmark og vores handelspartnere relativt symmetrisk. Helt symmetrisk var udviklingen dog ikke, for point nummer to er, at den danske efterspørgsel begyndte at falde før den udenlandske. Krisen var altså ikke bare noget, der kom til os udefra. Tredje pointe er, at mens den indenlandske efterspørgsel i dag fortsat befinder sig på et niveau, der er væsentligt lavere end ved toppen af højkonjunktoren, så har eksporten fundet tilbage til et niveau, der ligger en anelse over niveauet før krisen, men dog stadig markant under et niveau, der ville følge af en trendmæssig fremskrivning af situationen før krisen. Fjerde pointe vedrører den indenlandske efterspørgsel, hvor det fremgår, at faldet i den samlede indenlandske efterspørgsel har været mindre end faldet i den private efterspørgsel. Det hænger selvfølgelig sammen med, at den offentlige efterspørgsel i modsætning til den private ikke blev ramt af krisen. Den markante finanspolitiske lempelse, der fandt sted i 2009 og 2010, bidrog endda til, at den offentlige forbrug steg væsentligt mere end oprindeligt planlagt, hvilket bidrog til at holde den samlede efterspørgsel oppe. Finanspolitikken har set over hele perioden 2008-13 bidraget positivt til væksten, jf. De Økonomiske Råd (2013).

Den svage udvikling i den indenlandske efterspørgsel er i høj grad drevet af investeringerne, der er faldet mere end 20 pct. i forhold til niveauet i 2007. Investeringerne udgør aktuelt omkring 17 pct. af BNP, hvilket er et pænt stykke under det historiske gennemsnit, som over perioden 1993-2013 var på 20 pct. Imidlertid er der ikke overordnede tegn på en egentlig investeringskrise. Den svage investeringsvækst kan i høj grad tages som udtryk for den svage udvikling i beskæftigelsen, da

Figur 2. Indenlandsk og udenlandsk efterspørgsel

Indeks 2006 = 100



Anm. Privat indenlandsk efterspørgsel er summen af privat forbrug og private investeringer. Samlet indenlandsk efterspørgsel omfatter endvidere det offentlige forbrug og investeringer.

forholdet mellem kapitalmængden og beskæftigelsen i dag ligger på et trendmæssigt naturligt niveau, jf. Det Økonomiske Råd (2013).

2. En mere formel sondring mellem det korte og det lange sigt

Lucas (1977) beskrev konjunktursvingninger som »[...] repeated fluctuations about trend [...]« i makroøkonomiske variabler. Denne karakteristik er i dag helt grundlæggende for forståelsen af den økonomiske udvikling på såvel det korte som det lange sigt og meget nyttig, når man skal foretage vurderinger af økonomiens kort-, mellem- og langfristede vækstpotentiale.

Historisk set er den samlede produktion og indkomst vokset over tid. Det skyldes først og fremmest produktivitsfremskridt, herunder de produktivitsfremskridt, der opstår som følge af intensivering af K/L -forholdet, men stigninger i den samlede produktion kan også dække over en voksende arbejdsstyrke eller en højere arbejdstid. Det er med andre ord et øget *effektivt* udbud af produktionsressourcerne, der skaber den langsigtede vækst. Imidlertid rammes økonomien løbende af forskellige typer af stød, der forårsager, at økonomien nogle gange vokser hurtigere og andre gange langsommere end den underliggende produktion. Derfor udvikler økonomien sig ikke jævnt over tid – der opstår fluktuationer omkring trenden. Perioder, hvor efterspørgsel og produktion ligger over produktionens trendmæssige niveau, kaldes højkonjunkturer, mens perioder, hvor efterspørgsel og produktion ligger under, kaldes lavkonjunkturer.

Når vækstraten på det mellemfristede sigt skal vurderes, er der to bidrag at forholde sig til. Det ene stammer fra den underliggende vækst i produktiviteten samt fra ændringer i den strukturelle beskæftigelse. Det andet bidrag kommer af, at økonomien i udgangspunktet kan befinde sig i en høj- eller lavkonjunktur, hvilket indebærer, at en forventet normalisering af konjunktursituationen i en periode vil bidrage til højere eller lavere vækstrate. Hvis økonomien, som nu, er i lavkonjunktur, vil konjunkturnormaliseringen bidrage positivt til væksten i de kommende år. Dette vil blive illustreret nedenfor, men inden da er det nyttigt med nogle mere formelle betragtninger.

Betragt BNP, der kan skrives på følgende form

$$BNP_t = \frac{BNP_t}{H_t} \times \frac{H_t}{Q_t} \times Q_t, \quad (1)$$

hvor H angiver det samlede antal erlagte arbejdstimer i økonomien, og Q er antallet af beskæftigede. Timeproduktiviteten, opgjort som BNP pr. arbejdstime, er dermed givet som BNP/H , mens det gennemsnitlige antal arbejdstimer pr. beskæftiget er givet ved H/Q .

Udnyttes, at arbejdsstyrken, L , pr. definition er lig summen af antallet af beskæftigede og (netto)ledige, U , kan (1) skrives som

$$BNP_t = A_t \times H_g \times L_t \times \left(1 - \frac{U_t}{L_t}\right), \quad (2)$$

hvor timeproduktiviteten (BNP pr. arbejdstime) er angivet ved A og den gennemsnitlige arbejdstid (H/Q) ved H_g .

Hvis der endvidere tages logaritmedifferenser til udtrykket i (2), og hver enkelt variabel, fx L , antages at bestå af en underliggende strukturel komponent, L_s , og en cyklisk komponent, L_c , kan (2) skrives som

$$(3) \quad \Delta \ln p_t = (\Delta a_t^s + \Delta a_t^c) + (\Delta h_{gt}^s + \Delta h_{gt}^c) + (\Delta l_t^s + \Delta l_t^c) - (\Delta \ln(1 - U^s / L^s) + \Delta \ln(1 - U^c / L^c)),$$

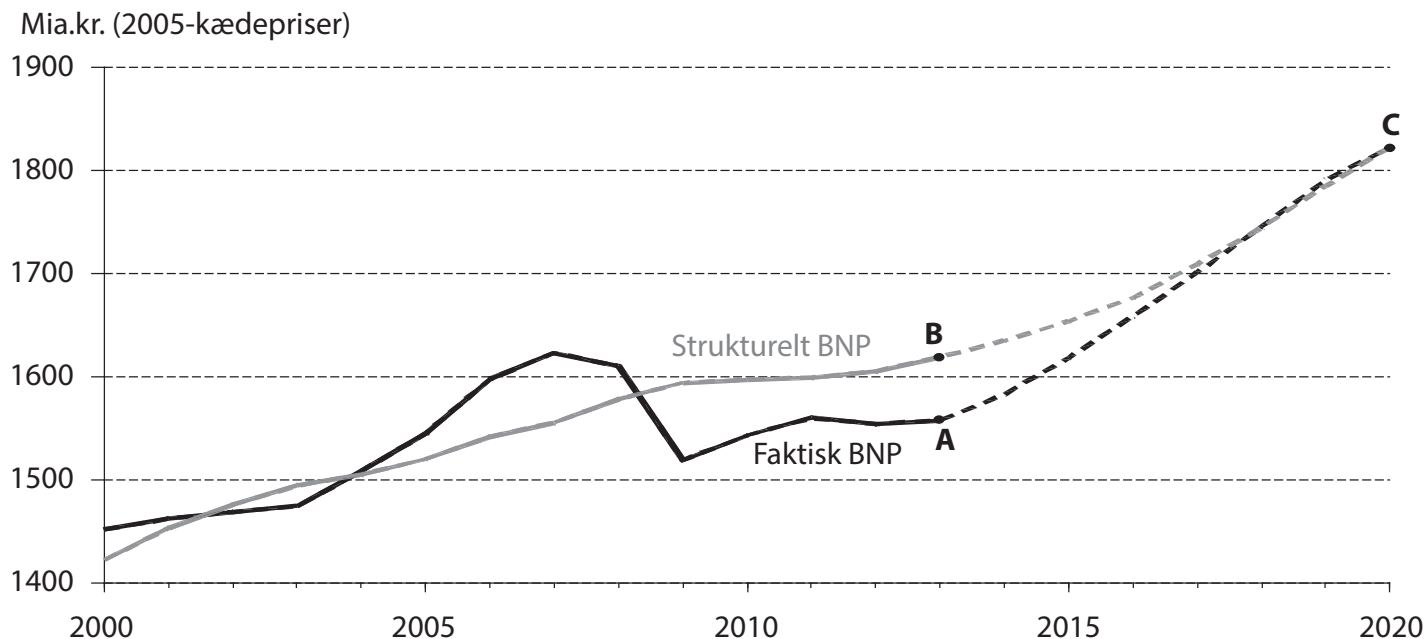
hvor små bogstaver angiver logaritmer. Udtrykket (3) viser, at væksten i BNP kan komme via vækst i produktiviteten (Δa), øget gennemsnitlig arbejdstid (Δh_g) og flere beskæftigede, hvor sidstnævnte kan komme fra et øget arbejdsudbud (Δl) eller et fald i ledighed ($\Delta(1 - U/L)$). Hvert af disse elementer kan opdeles i en underliggende udvikling, jf. toptegn s , og i et bidrag, der stammer fra en konjunkturnormalisering, jf. toptegn c .⁴

Fokuseres på arbejdsstyrken, L , kan væksten opstå via en strukturel stigning ($\Delta L^s > 0$), eller den kan være et resultat af en konjunkturgenopretning ($\Delta L^c > 0$). Den strukturelle eller trendmæssig udvikling i arbejdsstyrken bestemmes af den demografiske udvikling og af de ændringer i arbejdsstyrken, der skyldes reformer. Dansk økonomi befinder sig aktuelt i en lavkonjunktur, og der er sket et væsentligt fald i arbejdsstyrken. En del af faldet vurderes at være af midlertidig karakter, og derfor er arbejdsstyrken i disse år mindre end sit naturlige niveau. Det betyder, at det aktuelle arbejdsstyrkegap er negativt, $L^c < 0$. I takt med, at konjunktursituationen normaliseres, vil forskellen mellem den faktiske og den strukturelle arbejdsstyrke blive mindre, hvilket vil bidrage positivt til væksten i de kommende år, svarende til $\Delta L^c > 0$.

3. Vækstudsigterne frem mod 2020

I De Økonomiske Råd (2013) anslås det, at BNP vil vokse omtrent 2,2 pct. årligt i perioden 2013–2020. Sammensætningen af væksten i et midlertidigt bidrag, der skyldes konjunkturnormalisering, og en underliggende trendmæssig vækst er illustreret i figur 3. Aktuelt er det danske output gap negativt (punkt A ligger under punkt B). Den gradvise lukning af output gap frem mod 2018–19 leverer et gennemsnitligt årligt vækstbidrag på 0,5 pct.point frem mod 2020. De resterende 1,7 pct.point skyldes den underliggende vækst, dvs. bevægelsen fra det aktuelle niveau for strukturelt BNP (punkt B) til det forventede niveau i 2020 (punkt C).

NOTE 4 For en dokumentation af beregningen bag strukturel arbejdsstyrke og strukturel produktivitet, se Det Økonomiske Råds Sekretariat (2013a, 2013b).

Figur 3. Forventet vækst i BNP i perioden 2013-2020

Såvel den strukturelle som den faktiske vækst kan opdeles på de i ligning 3 nævnte komponenter. Dette er gjort i tabel 1, der også viser, hvordan væksten i perioden 1993-2012, hhv. 2000-2012 blev påvirket af udviklingen i arbejdsstyrke, ledighed, arbejdstid og produktivitet.

Det er tydeligt, at det primært er produktiviteten, der driver væksten uanset delperiode. Sammenlignes perioden 1993-2012 med den kortere periode 2000-2012, fremgår det endvidere, at den lavere vækst i strukturelt BNP i sidstnævnte periode helt overvejende kan tilskrives en svagere underliggende produktivitetsudvikling. Tabellen afslører også, at væksten i perioden 1993-2012 blev positivt påvirket af det fald i den strukturelle ledighed, der var et resultat af den lange række af arbejdsmarkedsreformer, der så dagens lys i 1990'erne og nulleterne.

For perioden frem mod 2020 anslås den årlige gennemsnitlige vækst at blive 2,2 pct., hvilket er $\frac{3}{4}$ pct.point højere end væksten i de foregående 20 år. Den relativt høje vækst kan grundlæggende tilskrives to forhold. For det første vurderes den strukturelle vækst i de kommende år at blive positivt påvirket af de reformer, der er vedtaget, og som forventes at bidrage til at øge arbejdsstyrken med omkring 100.000 personer frem mod 2020. For det andet indebærer det svage udgangspunkt, at den forventede konjunktturnormalisering frem mod 2020 vil bidrage positivt til væksten i de kommende år.⁵

4. Usikkerhed

Fremskrivninger er i sigens natur forbundet med usikkerhed. Forudsætninger om fx renteudvikling og oliepris kan vise sig at

være forkerte. Den økonomiske politik kan også blive anderledes end forudsat. Dette kan have direkte konsekvenser for efterspørgslen og dermed væksten på den korte bane, men ændringer i den økonomiske politik kan også have konsekvenser for den strukturelle udvikling i fx arbejdsstyrke eller ledighed. Ligeledes er forbrugeres og virksomheders tro på fremtiden helt afgørende for, hvornår normaliseringen af efterspørgslen vil indtræffe. Psykologi spiller en afgørende rolle.

Hvis den kortsigtede efterspørgselsudvikling bliver svagere end ventet, vil normaliseringen af konjunktursituationen bidrage mindre til væksten. En svagere vækst på den korte bane kan indebære en risiko for, at der opstår længerevarende effekter på arbejdsmarkedet, hvor personer fastholdes på mere eller mindre permanent offentlig forsørgelse. Lavere vækst på kort sigt kan dermed have konsekvenser for velstandsniveauet – om ikke permanent, så langvarigt.

En anden årsag til, at væksten kan blive anderledes end ventet, kan være, at de strukturelle niveauer i udgangspunktet er fejlvurderet. Hvis niveauet for strukturelt BNP er lavere end antaget, vil det betyde, at konjunktturnormaliseringen ikke vil bidrage så positivt til væksten som anført. Konkret skønnes strukturelt BNP, som nævnt, aktuelt at ligge omkring 4 pct. over det faktiske. Den forventede konjunktturnormalisering bidrager dermed, jf. tabel 1, til væksten frem imod 2020 på 0,5 pct.point årligt. Hvis output gap i udgangspunktet alternativt kun er eksempelvis -2 pct., vil det konjunkturbetingede vækstbidrag frem mod 2020 rundt regnet blive halveret.

NOTE 5 Når bidraget fra konjunktturnormaliseringen er omkring nul for perioden 1993-2012, skyldes det, at både start- og slutår i den periode er karakteriseret ved en lavkonjunktur (negativt output gap) af nogenlunde samme størrelsesorden.

Tabel 1. Vækstdekomponering

	Arbejdsstyrke	+ Ledighed	+ Arbejdstid	+ Produktivitet	= BNP
1993-2012					
Strukturelt	0,1	0,3	-0,1	1,2	1,5
Konjunkturbidrag	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Samlet	0,0	0,4	-0,1	1,2	1,5
2000-2012					
Strukturelt	0,2	0,2	-0,1	0,8	1,0
Konjunkturbidrag	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,4
Samlet	0,0	0,1	-0,2	0,8	0,6
2013-2020					
Strukturelt	0,5	0,0	0,0	1,2	1,7
Konjunkturbidrag	0,3	0,1	0,1	0,0	0,5
Samlet	0,8	0,1	0,1	1,1	2,2

Anm. Tabellen viser det gennemsnitlige årlige vækstbidrag til BNP opgjort i procentpoint for de angivne perioder. Produktivitet dækker over bidraget fra ændringer BNP pr. arbejdstime.

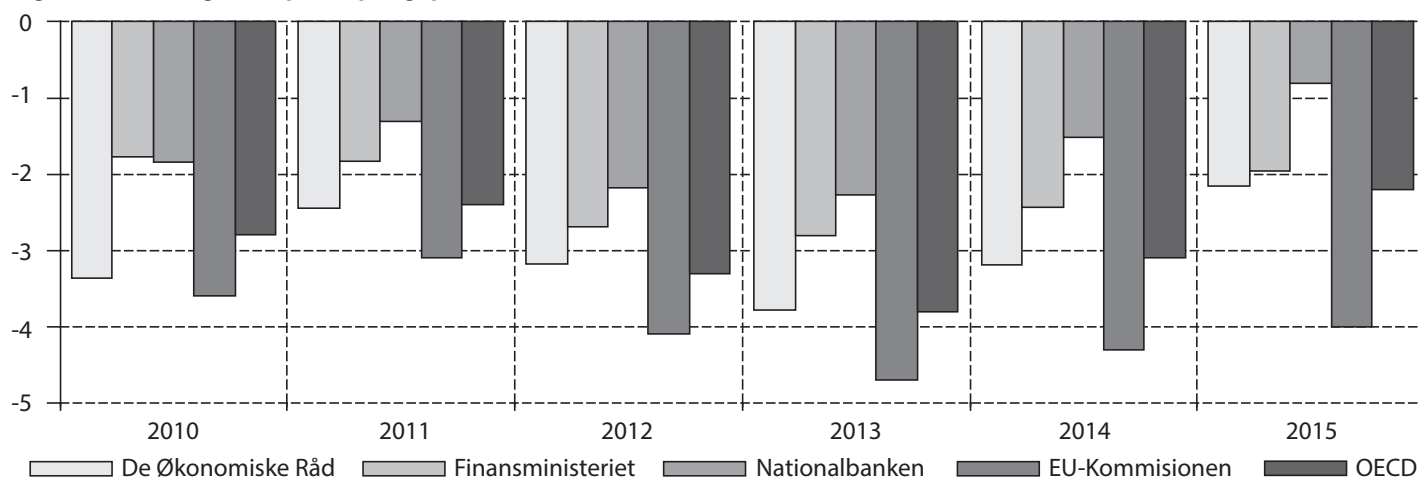
De Økonomiske Råd er blot en blandt flere institutioner, der offentliggør skøn for output gap og dermed – direkte eller indirekte – for strukturelt BNP. I figur 4 er vist output gap for perioden 2010-2015 for Danmark opgjort af OECD, EU, Finansministeriet, Nationalbanken og De Økonomiske Råd.

Figuren afslører væsentlige forskelle. I de historiske år afspejler forskelle i vurderingen af output gap en tilsvarende forskel i vurderingen af strukturelt BNP, mens forskellene i fremskrivningssårene (2013-15) både afspejler forskellige vurderinger af strukturelt BNP og forskellige prognoser. De betydelige

forskelle illustrerer, at opdelingen i konjunkturelle og strukturelle bidrag til den økonomiske aktivitet er alt andet end trivial. Selvom der er betydelige forskelle, er alle institutionerne dog enige om, at output gap i hele den betragtede periode er negativt og af en betydelig størrelsesorden – afspejlende den dybe og langvarige lavkonjunktur, Danmark befinder sig i.

Som det fremgår, er Nationalbanken aktuelt den institution, der vurderer, at der er mindst forskel mellem faktisk og strukturelt BNP. Nationalbanken forventer, at output gap i 2015 numerisk vil være under -1 pct., hvilket reelt er at betragte som

Figur 4. Forskellige bud på output gap 2010-2015



Anm. Opgørelsen er fra de seneste fremskrivninger fra de respektive institutioner – alle fra efteråret/vinteren 2013. Tallene for 2013-15 er dermed forudsigelser.

en (næsten) neutral konjunktursituation. I den modsatte ende af spektret findes EU-Kommissionen, som vurderer, at BNP i 2015 fortsat vil ligge omkring 4 pct. under det strukturelle niveau. Mellem disse yderpunkter befinder sig OECD, Finansministeriet og DØR, der forventer, at output gap i 2015 vil være numerisk klart mindre end nu, men stadig af en betydelig størrelsesorden.

En tredje årsag til, at væksten kan blive anderledes end anført, er, at de forudsætninger, der lægges til grund for den fremadrettede strukturelle udvikling, ikke opfyldes. Produktiviteten er, som nævnt, den helt centrale determinant for væksten på længere sigt. I praksis kan man i relation til denne vigtige størrelse ikke gøre meget andet end at videreføre den historiske trend, hvilket oplagt giver anledning til betydelig usikkerhed i fremskrivningen. En anden central størrelse er beskæftigelsen. Udviklingen kan også på dette område let vise sig at blive anderledes end forudsat. Det kan eksempelvis skyldes, at befolkningens afvejning mellem fritid og arbejde ændres på en måde, der ikke er taget højde for. En særlig kilde til usikkerhed i relation til udviklingen i den effektive arbejdsstyrke er vurderingen af reformer. Hvis effekten af de reformer, der er vedtaget igennem de senere år, er overvurderet, vil det betyde, at den underliggende vækst er overvurderet.

5. Hvordan vækst?

Dansk økonomi har stået stille i nu tre år, og der er bred politisk og folkelig enighed om, at der er behov for at øge væksten. Imidlertid er debatten ofte diffus, og til tider er oplevelsen, at der hersker uklarhed i sondringen mellem ønsket om at skabe vækst ved at øge efterspørgslen i dansk økonomi og ønsket om at gennemføre reformer, der øger økonomiens kapacitet ved at styrke udbudssiden af økonomien.

Der behøver ikke være en modsætning mellem disse synspunkter, men det er centralt at skelne mellem kortsigtet, efterspørgselsbestemt, vækst og langsigtet, udbudsbestemt, vækst. Dansk økonomi er i disse år ramt af en svag efterspørgsel. Den svage efterspørgsel og den betydelige mængde ledige kapacitet giver et argument for, at den økonomiske politik bør understøtte efterspørgslen på det korte sigt. På det længere sigt kan efterspørgselsstimulerende økonomisk politik imidlertid ikke holde produktionen oppe, og derfor skal væksten over den mellem- og langfristede horisont skabes fra økonomiens udbudsside. Dette kan komme via strukturreformer og ændringer i den demografiske udvikling.

Nogle kortsigtede væksthåndtag ...

På kort sigt er finanspolitikken det vigtigste værktøj til at påvirke væksten. En efterspørgselsstimulerende finanspolitik kan eksempelvis tilrettelægges via en midlertidig forøgelse af det offentlige forbrug eller via et løft i de offentlige investeringer. Finanspolitikken kan ikke vedvarende holde den samlede produktion oppe. En stigning i de offentlige udgifter bør derfor ledsages af en plan for en efterfølgende stramning. Hvis der føres ekspansiv finanspolitik i lavkonjunkturer, uden at finanspolitik-

ken strammes i højkonjunkturer, vil den offentlige sektor vokse over tid, og de offentlige finanser systematisk blive forværret.

En principiel indvending imod at benytte det offentlige forbrug i den aktive finanspolitik er, at det i vid udstrækning består af sundhedsydelser, pleje, uddannelse og militær, som ikke bør afhænge af konjunktursituationen. I det lys er fremrykning af offentlige investeringer et mere hensigtsmæssigt redskab, blandt andet fordi fremrykningsselementet sikrer, at stimulansen bliver midlertidig. Ulempen ved at benytte offentlige investeringer er imidlertid, at de samlet set har relativt begrænset volumen, samtidig med at det kan være vanskeligt at *time* de offentlige investeringer i forhold til konjunktursituationen, jf. De Økonomiske Råd (2013). I en dyb lavkonjunktur som den aktuelle er det imidlertid vores vurdering, at det er hensigtsmæssigt med et betydeligt fremrykningsselement.

Det er imidlertid ikke kun de offentlige udgifter, der kan anvendes aktivt til at stabilisere økonomien. Eksempelvis vil ned sættelser af indkomstskatten kunne stimulere det private forbrug og dermed skabe vækst i en lavkonjunktur. Imidlertid er det et veletableret økonomisk resultat, at det er forbundet med velfærdstab at øge og sænke skattesatserne alt efter konjunktursituationen, jf. bl.a. Barro (1979). Det er dog ingenlunde et argument imod fuldt finansierede skattereformer, der gradvist indføres, og som kan være underfinansierede i en startfase.

... og nogle langsigtede

På længere sigt er det strukturpolitikken, der vil kunne skabe vækst. Strukturpolitikken vedrører reelt indretningen af velfærdsstaten og spænder vidt. Fra hvor store de sociale ydelser skal være, og hvem der er berettiget til at modtage dem, over skattesystemet, arbejdsmarkeds-, uddannelses- og miljøpolitikken til regler og love, der eksempelvis påvirker graden af konkurrence på vare- og arbejdsmarkedet.

Den væsentligste faktor bag væksten er imidlertid, som allerede nævnt, produktivitetsvæksten. Grundlæggende skabes de bedste vilkår for en høj produktivitetsvækst ved at lade virksomheder agere så frit som muligt (under passende hensyn til blandt andet miljøet) og ved at sikre dem adgang til velfungerende faktormarkeder. Generelt har danske virksomheder gode rammevilkår, når der sammenlignes internationalt, jf. bl.a. De Økonomiske Råd (2010, kapitel II). Det er derfor ikke nogen nem opgave at pege på tiltag, der kan øge produktiviteten.

Sandsynligvis kan produktiviteten i den offentlige sektor øges, og en af de specifikke opgaver, Produktivitetskommissionen har fået, er at komme med anvisninger hertil. Et andet element, der sandsynligvis vil kunne bidrage til en højere produktivitet, er en skærpet grad af konkurrence på vare- og tjenestemarkedet. Der er, jf. Produktivitetskommissionen (2013), flere indikationer af, at graden af konkurrencen, særligt i servicesektoren, ikke er tilstrækkelig.

Velstandsniveauet i Danmark kan også øges ved at øge den strukturelle beskæftigelse, fx gennem ændringer i skatte- og

overførselssystemet. Selvom der er gennemført mange reformer gennem de senere år, er det store antal danskere i den arbejdsdygtige alder, der er på offentlig forsørgelse, udtryk for, at der er et betydeligt potentiale for at udvide arbejdsstyrken. En højere strukturel beskæftigelse vil øge den strukturelle produktion, og væksten vil derfor i en periode kunne være højere end uden reformer. Reformen, der reducerer antallet af personer på offentlig forsørgelse og øger den strukturelle arbejdsstyrke eller reducerer den strukturelle ledighed, vil samtidig styrke de offentlige finanser.

6. Afslutning

Økonomisk vækst er afgørende for, at vi kan opnå fortsat fremgang i vores levestandard. Det involverer alt fra muligheden for at kunne købe flere varer og tjenester over bedre behandlings-

muligheder, over varetagelse af samfundets svage til muligheden for at omsætte produktivitetens fremgang til mere fritid.

Det er derfor naturligt, at mulighederne for at skabe vækst, efter tre års stilstand, står centralt på den politiske dagsorden uanset set hvilken side, der kigges til i Folketinget.

Der er imidlertid stor forskel mellem de virkemidler, der kan bringe Danmark ud af den aktuelle krise og dermed levere et kortsigtet vækstbidrag, og de virkemidler, der kan give længerevarende vækst. Dette har været omdrejningspunktet for denne artikel. Budskabet er det relativt banale og bredt accepterede, at efterspørgslen er afgørende for væksten på kort sigt, og at den langsigtede vækst sikres gennem økonomiens udbudsside.

LITTERATUR

Barro, Robert. 1979. »On the Determination of the Public Debt.« *Journal of Political Economy* 87 (6), p. 940-971.

Blanchard, Olivier & David R. Johnson (2013). »Macroeconomics«. Pearson.

Brandt, Kirstine Eibye & Niels Arne Dam (2013). »Nationalbankens prognoser for dansk økonomi 2008-12«, *Kvartalsoversigt*, 4. kvartal, Del 1, s. 53-74, Nationalbanken.

Danmarks Statistik (2012). »ADAM – en model af dansk økonomi«. Danmarks Statistik.

Danmarks Nationalbank (2003). »MONA – en kvartalsmodel af dansk økonomi«.

Det Økonomiske Råd (2010). »Dansk Økonomi, efterår 2010«.

Det Økonomiske Råd (2013). »Dansk Økonomi, efterår 2013«.

De Økonomiske Råds Sekretariat (2013a). »Dokumentationsnotat vedr. strukturel arbejdsstyrke«, www.dors.dk

De Økonomiske Råds Sekretariat (2013b). »Dokumentationsnotat vedr. strukturel produktivitet«, www.dors.dk

Grinderslev og Smidt (2007). »SMEC – modelbeskrivelse og modelegenskaber, 2006«. De Økonomiske Råds Sekretariat.

Lucas, Robert E. (1977). »Understanding business Cycles«, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 5 (1), 1977.

Mankiw, N. Gregory (2013). »Macroeconomics«, Eight Edition, Macmillan.

Produktivitetskommissionen (2013). »Analyserapport 1: Danmarks produktivitet – hvor er problemerne?«

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013). »Økonomisk Redegørelse, december 2013«.

Den danske langsigtede vækstproces^{*}

Over de sidste 100 år er den danske levestandard blevet forøget markant, overvejende som konsekvens af en evne til at tilegne sig ideer udefra. Det har ikke alene gjort Danmark absolut rigere, men også relativt til de fleste andre lande. Siden 1990'erne er udviklingen imidlertid »slået bak«. Artiklen diskuterer mulige årsager hertil samt potentielle politikanbefalinger.



CARL-JOHAN DALGAARD
Professor ved Økonomisk Institut
Københavns Universitet

1. Indledning

Denne artikel beskriver den danske langsigtede vækstproces, med særlig fokus på det såkaldte »produktivtetsproblem«, der er genstand for Produktivitetskommissionens arbejde.¹

I næste afsnit beskrives kortfattet den historiske vækstproces, fra slutningen af det 19. århundrede og frem til i dag. Dernæst dokumenterer afsnit 3, at der siden midten af 1990'erne har åbnet sig et »produktivtetsgab« mellem Danmark og USA, der globalt set udgør »produktivtetsfronten«. Heri består »problemet«. Afsnit 4 blotlægger mulige årsager hertil, mens afsnit 5 redegør for potentielle politikanbefalinger. Afsnit 6 konkluderer.

2. Den danske historiske vækstproces

De sidste godt 100 år har været en »guldalder« for den danske samfundsøkonomi (jf. Figur 1). Ingen anden periode i landets historie kan fremvise et tilsvarende vækstforløb i BNP per indbygger. Hvad mere er, vækstprocessen har overordnet set været overraskende stabil.

Mellem 1890 og frem til udbruddet af »Den Store Depression« voksede BNP per indbygger med 2,03 pct p.a., hvilket nærmest præcis svarer til den gennemsnitlige vækstrate fra 1929 og frem til udbruddet af »Den Store Recession« i 2007: 2,05 pct p.a. Eller udtrykt på en anden måde: Hvis man med afsæt i 1929 fremfører BNP per indbygger med gennemsnitsvæksten for perioden 1890-1929, da opnås et BNP per indbygger-niveau, der er mindre end 2 procent større end det faktiske niveau i 2010. Det er forbløffende, når man betænker, at vi har med en proces at gøre, der udviser eksponentiel vækst. Selvom proces-

sen tydeligvis er blevet påvirket af markante »stød« (særligt de to verdenskrige er til at få øje på i Figur 1), har dette altså ikke varigt ændret den trendmæssige udvikling for det danske BNP per indbygger.²

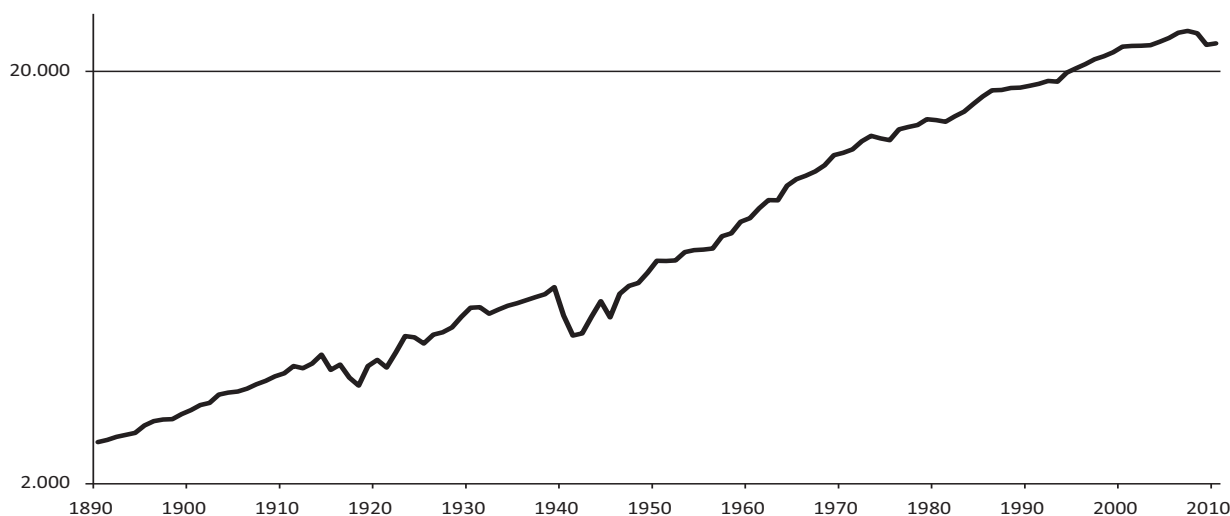
Det er værd at hæfte sig ved, at det danske BNP per capita-niveau ikke blot er gået op i absolut forstand, mellem 1890 og i dag, men også er steget *relativt* til de nationer, der ved det 20. århundredes begyndelse var mere velstående end Danmark. Den årlige værdiskabelse per indbygger har altså »konvergeret« mod det niveau der kan opleves i klodes mest velstående stater, herunder i USA (fx Dalgaard og Hansen, 2010a,b).

Når BNP per indbygger historisk er gået op, i det omfang vi kan observere, er det i al overvejende grad, fordi BNP per arbejdstime, eller *timeproduktiviteten*, er gået op. Hvad er forklaringen på den stigende evne til at skabe stadig mere værdi per time, som Figur 1 dermed antyder?

Den direkte årsag til den historiske konvergens i timeproduktiviteten mellem Danmark og USA er tilsyneladende, at særligt den danske private service-sektor er blevet stadigt bedre til at frembringe værdi per time. Sektorens betydning skal ses i lyset af dens størrelse. Allerede omkring år 1900 udgjorde privat service ca. 40 pct. af BNP (Krantz, 1994); i dag er tallet nærmere 50 pct. Derfor har den private service sektor uvilkårligt spillet en stor rolle for udviklingen i aggregeret BNP.³

Men disse betragtninger *forklarer* selvfølgelig ikke udviklingen. Spørgsmålet vi står tilbage med, er, hvad der underliggende

Figur 1. Udviklingen i dansk BNP per indbygger, faste priser 1870-2010.



Kilde: Angus Maddison (2003), Penn World Tables version 8.0, og egne beregninger.

Anm: (i) Logaritmisk ordinatakse; (ii) BNP per målt i købekraft justerede US\$, faste priser. (ii) Fra 2003 er Maddison's serie ført frem med den årlige vækst i BNP per indbygger i faste priser.

har trukket timeproduktiviteten op – og altså ikke mindst i den private service sektor?

Set fra fugleperspektiv har den observerede udvikling været særligt (omend ikke udelukkende) muliggjort af to faktorer, og af deres gensidige interaktion.⁴ Den ene faktor er den gradvise ekspansion af »humankapitalbeholdningen«; stigende uddannelsesniveau og -kvalitet. Den anden faktor er stigning i den makroøkonomiske effektivitet, eller hvad man i den fagøkonomiske jargon kalder »totalfaktorproduktiviteten«. Sidstnævnte er i det væsentligste drevet af innovationer, der danner baggrunden for, at nye og/eller eksisterende produktive virksomheder gradvist erstatter stagnerende virksomheder i økonomien. Derved øges den gennemsnitlige produktivitet målt ved BNP per arbejdstime. Det er værd at notere sig, at set fra det makroøkonomiske udsigtspunkt er »innovation« en meget uensartet størrelse, der ikke blot indbefatter højteknologiske forandringer af produktionsprocessen. Det omfatter også skift i måden, virksomheden organiserer sig på, opgraderinger af kvaliteten af de relevante vare- og tjenesteydelser, såvel som måden virksomheden fører sine varer og tjenesteydelser til markedet på m.v.

De to nævnte aggregerede vækstdrivkræfter er snævert forbundne: Stigninger i humankapitalbeholdningen er med til at drive innovation, mens øget innovation stimulerer efterspørgslen efter (i al fald nogle typer) uddannet personale. Historisk har de fleste »gode ideer« selv sagt set dagens lys uden for Danmarks grænser. Fundamentalt set kan den danske vækstproces dermed bedst anskues som udkomme af en betydelig evne til hastigt at tage gode ideer til sig, hvilket en veluddannet arbejdsstyrke (og international udadvendthed) har muliggjort. Videre har strukturelle skift i beskæftigelsesstrukturen, frem-

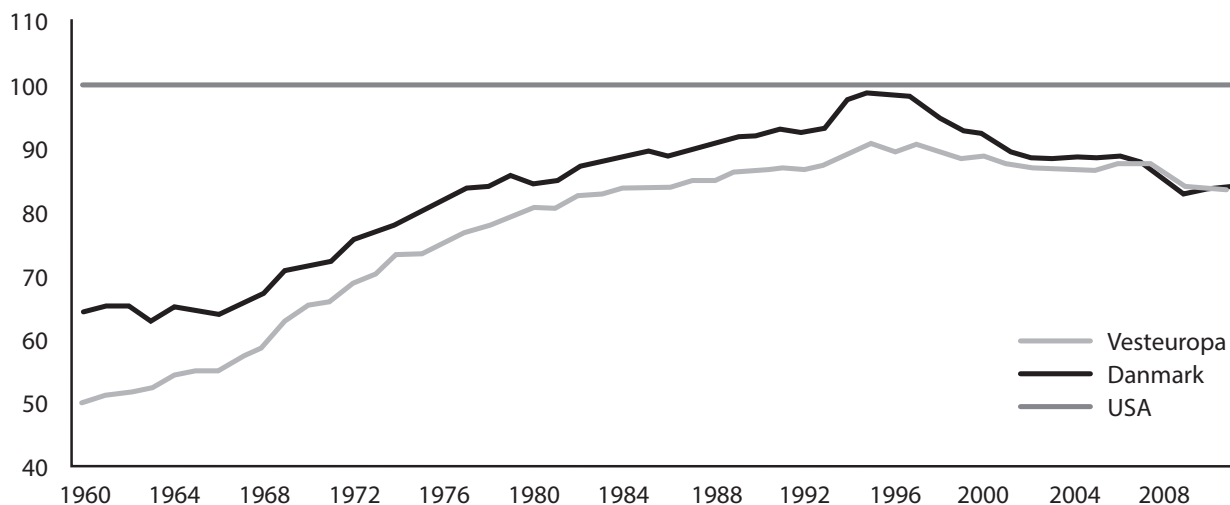
bragt af innovation og afledte skift i sektorsammensætningen, krævet forandringer i arbejdsstyrkens kompetencestruktur.

Med den (meget) brede pensel kan man således se udviklingen i det danske BNP per indbygger som resultatet af en dynamisk tovejsrelation mellem uddannelse og innovation der har drevet produktiviteten i (også) servicesektoren op. Derved er det danske velstandsniveau steget. Absolut, men også relativt til de mest produktive nationer på kloden.

3. Nutiden: »det danske produktivetsproblem«

I lyset af ovenstående betragtninger er der al mulig grund til at interessere sig for udviklingen i den danske produktivitet. Måske specielt *relativt* til de mest produktive nationer på kloden. Ifald timeproduktiviteten i Danmark daler i forhold til produktivetsfronten, kan det nemlig være en indikation af, at den proces, der har drevet velstanden frem gennem det 20. århundrede, er ved at miste momentum: evnen til hastigt at adoptere nye »produktive ideer« udefra. Der er desværre noget, der tyder på, at dette har fundet sted inden for de seneste par årtier.

Figur 2 viser udviklingen i den danske timeproduktivitet siden 1960, relativt til timeproduktiviteten i USA. Frem til midt i 1990'erne ses en udvikling, hvor det danske timeproduktivetsniveau gradvist øges relativt til USA's, der for alle praktiske formål udgør »produktivetsfronten« i verdensøkonomien. Denne »konvergensproces« mellem lande, der deler en række økonomiske fællestræk, er, hvad man teoretisk ville forvente på basis af økonomisk teori (jf. fx Dalgaard og Kreiner, 1999). Faktisk er konvergensprocessen nærmest fuldført i midten af 1990'erne. Herefter vender udviklingen imidlertid; timeproduktiviteten i Danmark daler relativt til USA's niveau. Det skal siges, at det ikke er overraskende, at den danske produktivitet ikke vedvarende har kunnet *forøges* relativt til USA, når først

Figur 2. Timeproduktiviteten i Danmark og Vesteuropa relativt til USA, 1960-2011.

Kilde: Produktivitetskommissionen (2012).

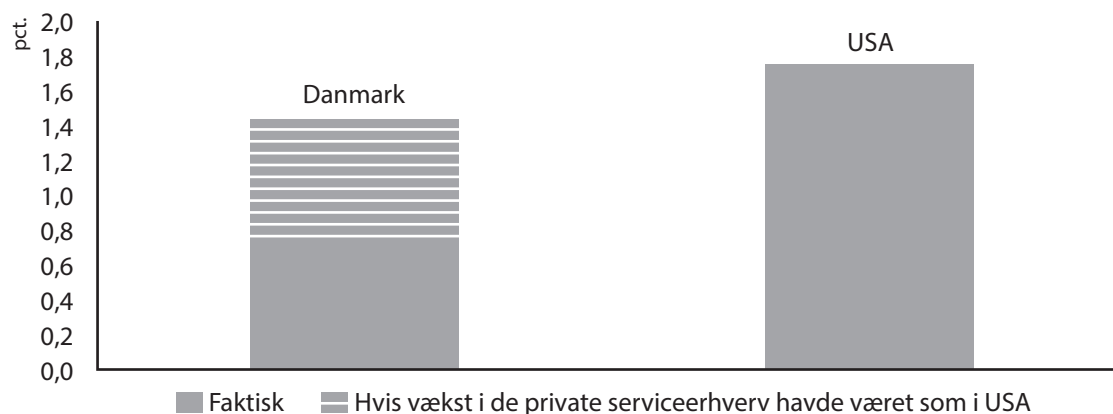
Anm: (i) Figuren viser udviklingen i BNP per arbejdstime i Danmark hhv. i Vesteuropa, relativt til USA, 1960-2011. (ii) Vesteuropa dækker her over Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland; Holland, Irland, Italien, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Tyskland og Østrig

konvergens til USA's niveau var opnået. Det overraskende er, at timeproduktiviteten *aftager* i hastigt tempo, relativt til USA niveau. Hvad mere er, som det fremgår af Figur 2, er Danmark ikke alene. Siden midten af 1990'erne har vi været vidne til en »transatlantisk divergens«, hvorved USA er trukket fra Vesteuropa i produktivitetøjemed. Dog måske lidt mere markant i forhold til Danmark.

Kilden til denne divergens er ikke, i tilfældet Danmark i al fald, at den danske produktivitetstvekstproces forandres i midten af 1990'erne (Dalgaard og Hansen, 2010a). Det, der gør sig gældende, er, at den amerikanske produktivitetstvekst *accele- rerer* i 1990'erne, hvorved forholdet mellem den danske og

USA's timeproduktivitet aftager. Figur 2 fortæller os dermed ikke, at den danske vækstproces isoleret set er »brudt sammen«. Den fortæller noget andet, der imidlertid er potentielt lige så bekymrende.

Som beskrevet i sidste afsnit har den historiske vækstproces i Danmark været karakteriseret ved en evne til hastigt at tage nye ideer til sig udefra, hvilket har bidraget til øget produktivitet på samfundsplan. I fravær af dette ville den historiske vækst ikke kunne have ladet sig gøre. Figur 2 antyder, at Danmark siden midten af 1990'erne i mindre grad end tidligere formår at adoptere nye innovationer i samme tempo som i tiden, der gik forud. Manifestationen er en – relativt – faldende timepro-

Figur 3. Faktisk og kontrafaktisk årlig vækst i den danske timeproduktivitet, 1995-2011.

Kilde: Produktivitetskommissionen (2012)

Anm: Figuren viser hhv den faktiske vækst i Danmark og USA i timeproduktiviteten samt den »ekstra vækst« i timeproduktiviteten, den danske økonomi havde oplevet, hvis den danske private servicesektor havde udvist samme timeproduktivitetstvekst som den amerikanske; det ekstra vækstbidrag er afbilledet som det skraverede område i søjlen »Danmark«.

duktivitet vis-à-vis USA. Hvis denne tingenes tilstand fortsætter så vil det med stor sandsynlighed sætte sig i lavere vækst i BNP per indbygger, og dermed i udviklingen i indkomsten per indbygger. Der er derfor god grund til, at tage budskabet fra Figur 2 alvorligt.⁵

Som Figur 3 viser, er hovedforklaringen på den observerede divergens, at timeproduktiviteten i den private servicesektor aftager i forhold til den amerikanske modpart; hvis den danske vækst i denne sektor havde været på linje med den amerikanske, ville stort set hele divergensen være undgået. Denne konklusion står til troende, selv når man tager højde for, at sammensætningen af den danske servicesektor adskiller sig fra den amerikanske. Man kan således ikke »bortforklare« udviklingen med henvisning til, at der fx er en række brancher inden for den private service-sektor i USA, der i Danmark er offentligt drevne (fx uddannelses- eller sundhedssektoren), hvor produktiviteten notorisk er vanskelig at måle (Produktivitetskommissionen, 2013a). Divergensen optræder nemlig også markant inden for brancher, der i begge lande er privat ejede, herunder inden for detailhandel, landtransport, hoteller og restaurationer, IT-service m.v.⁶ Igen deler Danmark skæbne med resten af Europa; den transatlantiske divergens udspringer generelt fra udviklingen i den private servicesektor, om end divergensen kan synes lidt mere markant i det danske tilfælde. Det er selvsagt bekymrende, at netop den sektor, der historisk har været central i forhold til at sikre konvergens mod produktivitsfronten, nu trækker modsat.⁷

4. Forklaringer på produktivitsdivergensen

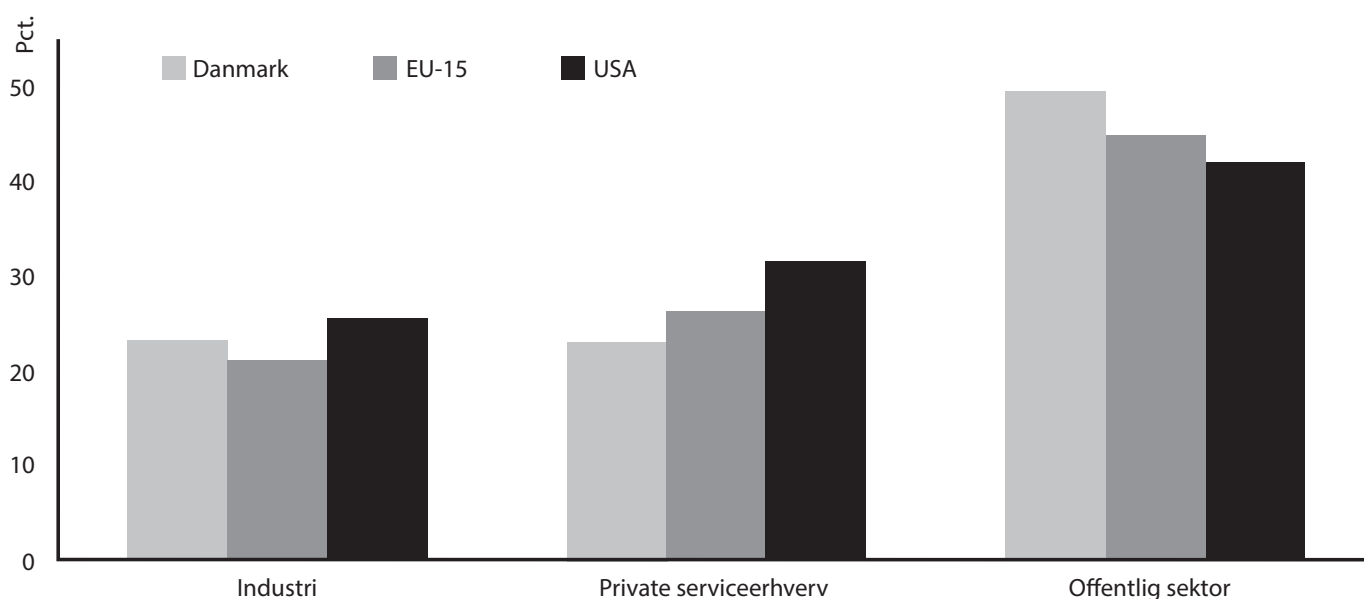
Hvad kan være medvirkende til, at den danske private service-sektor synes at have svært ved at »holde hjul«, rent produkti-

vitetsmæssigt, siden midten af 1990'erne? I det forudgående historiske forløb var uddannelse centralt i forhold til at sikre konvergens via adoption af produktive ideer udefra. Er der grund til at tro, at den seneste divergens også har en humankapital forklaring? Figur 4 giver et fingerpeg.

Som det fremgår af figuren, er den danske private service-sektor karakteriseret ved, at være betydeligt mindre humankapitalintensiv, end hvad der er tilfældet i USA. Da overførelse af ny viden erfaringsmæssigt er meget afhængig af netop uddannet personale, kan dette sektorspecifikke uddannelsesgab potentielt være en vigtig forklaring på, at netop samme sektor ikke har formået at holde produktivitsmæssigt »tempo« med USA. Bemærk i øvrigt, at uddannelsesgab til USA i service-sektoren ikke alene gælder for Danmark, men mere generelt for Vesteuropa, ganske som det forholder sig med produktivitsdivergensen. Dog er forskellen til USA lidt større i tilfældet Danmark, ligesom produktivitsdivergensen. Samlet set peger disse observationer, såvel som eksisterende økonomisk forskning, på, at forskelligheden i allokeringen af uddannelse inden for økonomierne i Europa, hhv. USA kan være en afgørende faktor i den observerede produktivitsdivergens (jf. Produktivitetskommissionen, 2012; 2013c).⁸

Det er dog værd at understrege, at det danske (europæiske) »uddannelsesunderskud« inden for den private service sektor ikke er af nyere dato; denne tingens tilstand finder man også i årtierne, der går forud (jf. fx Inklaar et al., 2008). Dette kunne synes at indgyde en vis tvivl, om uddannelsesunderskuddet er helt så væsentligt som antydnet ovenfor. For hvordan kan et historisk uddannelsesunderskud både være med til at drive

Figur 4. Andelen af højtuddannede indenfor industri, privat service og offentlig sektor: EU-15, Danmark og USA.



Kilde: Produktivitetskommissionen (2012)

Anm: I opgørelsen er den offentlige sektor afgrænset på samme måde i USA og EU-15 som i Danmark. Således falder fx sundhedsvæsen og uddannelse indenfor offentlig sektor, også selvom disse ikke helt og fuldt er offentligt drevne i USA.

konvergens i timeproduktiviteten, tiden op til ca. 1995, såvel som divergens efter 1995?

Efter en lang periode, hvor man (med Robert Solow's ord, sådan cirka:) »så computere alle vegne, bortset fra i produktivitetstatistikken«, så skete der tilsyneladende et markant skift i 1990'erne i USA; »IT revolutionen« forekommer at slå igennem. Denne udvikling er med stor sandsynlighed også drevet af internettet og etableringen af »the World Wide Web«. Det er i al fald et relativt veletableret faktum, at væksten i USA stimuleres markant af IT (Stiroh, 2002; Andersen m.fl, 2012), og særligt sætter sig igennem i servicesektoren (Triplett og Bosworth, 2003). I situationer med sådanne »tektoniske skift« af teknologisk karakter bliver konsekvenserne af et eksisterende uddannelses-»underskud« forstørret. Hvis den relevante humankapitalforsyning ikke er til stede på det relevante sted (læs: den private servicesektor), vil de nye ideer, der hastigt udklækkes globalt, ikke blive overført i tilstrækkeligt højt tempo til, at den relative timeproduktivitet kan fastholdes i sektoren og dermed i økonomien som en helhed. Problemet er omvendt mindre, ifald det teknologiske miljø er mere stabilt, som det nok har været tilfældet før midten af 1990'erne; hvis der er mindre ny viden at adoptere, vil de produktivitmæssige omkostninger af et relativt langsommere overførselstempo være mere beskedne. I det perspektiv er det næppe et mysterium, at et historisk uddannelsesgab først »sætter sig igennem« i forhold til produktiviteten i en periode, der var præget af en voldsom innovativ aktivitet globalt; fra midten af 90'erne og frem (jf. Produktivitetskommissionen, 2012).

5. Politik overvejelser

Hvis den lidt »skæve« udnyttelse af den uddannede arbejdskraft i Danmark således er en vigtig årsag til produktivitsdivergensen til USA siden midten af 1990'erne, efterlades vi med spørgsmålet om årsagen til, at den private service-sektor i relativt beskedent omfang anvender uddannet arbejdskraft.

Her er svaret nok af mere sammensat af karakter. Dels kan der være manglende muligheder, inden for servicesektoren, i retning af at øge uddannelsesintensiteten, og dels kan der være problemer med tilskyndelsen. Selvom tilskyndelse og muligheder er gensidigt forbundet, er det nyttigt at se de to aspekter hver for sig.

Hvis vi starter med »tilskyndelsen« til innovation, så samler interessen sig nok særligt omkring utilstrækkelig konkurrenceudsættelse af de serviceproducerende erhverv. Når konkurrenceaspektet er velanbragt i nærværende sammenhæng, skal det ses i lyset af det faktum, at produktivitsproblemerne synes størst i den hjemmemarkedsorienterede del af servicesektoren (Produktivitskommissionen, 2012, 2013b). Fra teoretisk hold kan man gøre gældende, at i fravær af effektiv konkurrence er der kun beskedent incitament til at innovere på virksomhedsniveau. Årsagen er, at innovation ofte er omkostningsfyldt. Dette er mest oplagt i forhold til virksomheder, der investerer i forskning og udvikling. Men det gælder også andre virksomheder, hvor nye arbejdsgange eller produkter er forbundet

med reorganiseringssomkostninger. Disse omkostninger vil virksomhederne være mindre tilbøjelige til at bære i fravær af et ydre konkurrencepres. Hertil kommer, at den danske økonomi er forholdsvis lille. Ifald offentlig regulering er med til at begrænse mulighederne for udenlandsk indtræden i dele af servicesektoren, kan konsekvenserne for konkurrenceudsættelsen potentielt være noget større, end hvad er tilfældet for større økonomier. Denne mekanisme kan i øvrigt bidrage til at forklare, at produktivitsdivergensen mellem Danmark og USA synes lidt kraftigere, end hvad der er tilfældet for EU som helhed.

Når det gælder økonomisk politik, vil en bedre implementering af Servicedirektivet på EU-plan, således at også tjenesteydelser bliver mere »bevægelige« hen over landegrænserne, være af stor betydning for at styrke konkurrence inden for sektoren.⁹ Fra dansk hold er der imidlertid også en række branchespecifikke reguleringer, der er med til at begrænse konkurrencen. Herunder kan opregnes ejerskabsrestriktioner på serviceerhverv, planloven samt anden form for regulering, der mindsker mulighederne for at udnytte stordriftsfordele.¹⁰ Produktivitskommissionen (2013b) har fremlagt en stribe anbefalinger til afregulering på disse felter, der sigter mod at styrke konkurrencen i den danske servicesektor.

I forhold til »mulighedssiden« falder fokus på udbuddet af uddannet arbejdskraft. Hvis det danske uddannelsessystem ikke i tilstrækkelig grad producerer den type arbejdskraft, der særligt efterspurgtes i den private service-sektor, kan dette være en forklaring på, at sektoren i beskedent omfang anvender uddannet arbejdskraft. En del af problemet kan således være, at virksomhederne i den private servicesektor slet og ret er rationeret; at de ikke kan få fat på den type uddannet arbejdskraft, de reelt har brug for. Som dokumenteret i Produktivitskommissionen (2013c) er der indikationer på, at noget sådan kan være udtryk for tingenes tilstand.

Særligt tre forhold er værd at trække frem. For det første har det danske videregående uddannelsessystem siden 1990 systematisk øget optaget inden for studieretninger, hvor beskæftigelsesmulighederne og lønnen er lavest inden for den private sektor. For det andet kan man også observere, at mere end halvdelen af dimittenderne fra de danske videregående uddannelser retter sig mod den offentlige sektor, frem for mod privat ansættelse. Begge observationer kan bidrage til en forklaring på den relativt beskedne udnyttelse af uddannet arbejdskraft i den private sektor; herunder i den private service sektor. For det tredje synes kvaliteten af uddannelserne, målt på testscorer, også at være middelmådig. Dette til trods for ganske massive investeringer i uddannelsessektoren. Det er værd at hæfte sig ved, at de middelmådige resultater ikke begrænser sig til folkeskoleelever. De nyeste »voksen-Pisa«-resultater, hvor individer, der har forladt undervisningssystemet, testes, viser resultater for Danmark, der ligeledes bør vække til eftertænksomhed (Produktivitskommissionen, 2013c).

Der er ingen nem løsning på de uddannelsesudfordringer, de danske samfund efter alt at dømme står over for. I Produktivitetskommissionen (2013c) er der derfor fremlagt en lang række initiativer, der tilsammen har en chance for at påvirke udviklingen. Generelt retter forslagene sig mod at give alle aktørerne i uddannelsessystemet – både læreanstalterne og de studerende – stærkere incitamenter til at forfølge uddannelser, der er mere værdsat af arbejdsmarkedet. Det kan bl.a. handle om, at universiteterne ikke alene skal aflønnes efter, hvor mange studerende de udklækker, men også ud fra om der er job og indtjeningspotentiale for kandidaterne. Ligeledes skal de studerende i langt højere grad have adgang til information om beskæftigelses- og lønmuligheder efter endt uddannelse. Muligheden for at styrke den økonomiske tilskyndelse blandt de studerende til at vælge uddannelser, der har løn- og ansættelsespotentiale, er også værd at overveje. Overordnet set er der behov for, at fokus i uddannelsespolitikken i langt højere grad bliver på *kvaliteten* af indlæring, snarere end »blot« øget *kvantitet* (i.e., »flere skal læse i længere tid«), som det har været tilfældet igennem årtier.

6. Afrundende bemærkninger

Over de sidste par årtier er Europa saktet agterud i forhold til timeproduktiviteten, relativt til USA. Denne udvikling er desværre meget markant i tilfældet Danmark, og den udspringer mestendels af den hjemmemarkedsorienterede servicesektor. Det er ikke en heldig udvikling.

Den private servicesektor har historisk været en central drivkraft bag stigningen i det BNP per indbygger; både absolut og relativt til verdens mere velstående nationer. Ydermere er der

meget lidt, der tyder på, at årene fremover vil byde på beskeden vækstmuligheder inden for de private servicefag. Med internettets indtog er en lang række serviceydelser tværtimod blevet mere internationalt handelsbare. Hertil kommer, at fortsat urbanisering, indkomstkongvergens og globalisering utvivlsomt vil bidrage til øget international efterspørgsel efter en lang række serviceydelser, der retter sig imod så forskelligartede brancher som konsulenttydelser, turisme (herunder hoteller og restauranter), international transport, finansiering og forsikring. I fravær af en revitaliseret evne til at adoptere produktive ideer udefra vil mulighederne inden for disse (og andre) områder være vanskelige at kapitalisere på. Hertil kommer, at en mere langsommelig erhvervsdynamik – også inden for servicesektoren – med tiden vil indebære en mere langsom udvikling i det danske lønniveau.

Konsekvenserne er mindskede forbrugsmuligheder, private som offentlige. Men en mere langsommelig erhvervsudvikling vil også mindske kommende generationers muligheder for social mobilitet, i takt med at nye indtjeningsstunge job ikke materialiserer sig. I forlængelse heraf kan man være urolig for, at et samfund i relativ økonomisk tilbagegang – før eller siden – vil reagere politisk mindre konstruktivt, i takt med at udvalgte vælgergrupper oplever, at deres forventninger og aspirationer til fremtiden skuffes. Økonomisk vækst påvirker med stor sikkerhed også måden, hvorpå samfundet i en bredere forstand udvikler sig (Friedman, 2005). Af disse årsager er der god grund til at se fordomsfrit på mulighederne for reformer, der kan lede til en bedre dynamisk udnyttelse af samfundets ressourcer.

REFERENCER

- Andersen, T.B., J. Bentzen, C.-J. Dalgaard og P. Selaya, 2012. Lightning, IT diffusion and Economic Growth Across the US. *Review of Economics and Statistics*, 94, 903-24.
- Dalgaard, C.-J., 2010. Det danske vækstmirakel. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 148, 125-58.
- Dalgaard, C.-J. og C.T Kreiner, 1999. Global indkomstulighed i et vækstteoretisk perspektiv. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 137, 305-32.
- Dalgaard, C.-J. og H. Hansen, 2010a. Er der et dansk produktivetskollaps? *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 148, 1-20.
- Dalgaard, C.-J. og H. Hansen, 2010b. Er der et dansk produktivetskollaps? Duplik. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 148, 290-95.
- Friedman, B., 2005. *The Moral Consequences of Economic Growth*. Vintage Books.
- Inklaar, R., M.P. Timmer og B. Van Ark, Bart, 2008. Market services productivity across Europe and the US *Economic Policy* 23, 139-194
- Krantz, O., 1994. Service Production in Historical National Accounts. *Review of Income and Wealth*, 40, 19-41.
- Maddison, A., 2003. *The World Economy : A Millennial Perspective*. OECD Development Center Studies.
- Produktivitetskommissionen, 2012. Danmarks produktivetsproblem – hvor er problemerne? Kan downloades fra: <http://produktivitetskommissionen.dk/>
- Produktivitetskommissionen, 2013a. Produktivitet i den offentlige sektor - hvor er problemerne? Kan downloades fra: <http://produktivitetskommissionen.dk/>
- Produktivitetskommissionen, 2013b. Konkurrence, Internationalisering og Regulering. Kan downloades fra : <http://produktivitetskommissionen.dk/>
- Produktivitetskommissionen, 2013c. Uddannelse og innovation. Kan downloades fra : <http://produktivitetskommissionen.dk/>
- Stiroh, K., 2002. Information technology and the US productivity revival: what do the industry data say? *The American Economic Review* 92 1559-1576.
- Sørensen, P.B., 2012. Produktivitet, konkurrenceevne og beskæftigelse. Baggrundsnotat: Analyserapport 1. Kan downloades fra: <http://produktivitetskommissionen.dk/>
- Triplett, J. og B. Bosworth, 2003. Productivity measurement issues in services industries: 'Baumol's Disease' has been cured, *FRBNY Economic Policy Review*, 9, 23-33.

SLUTNOTER

- * Redaktøren, Jesper Jespersen, takkes for nyttige kommentarer. Eventuelle fejl og mangler er dog alene forfatterens ansvar.
1. Produktivitetskommissionen blev nedsat af regeringen i 2012 med det formål at komme med anbefalinger, der kan styrke den danske produktivetsvækst. Kommissionen har Peter Birch Sørensen som formand og består desuden af Agnete Gersing (tilforordnet), Hans Nicolaisen, Agnete Raaschou-Nielsen, Philip Schröder, Jan Rose Skaksen (tilforordnet), Birgitte Sloth, Anders Sørensen samt forfatteren til denne artikel. Hertil kommer et overordentlig kapabelt sekretariat, der ledes af Niels C. Beier. Kommissionens hjemmeside er at finde på <http://produktivitetskommissionen.dk/>
 2. I den offentlige debat bliver det undertiden gjort gældende, at væksten i Danmark systematisk er løjet af; særligt siden 1960'erne. Det er misvisende. Forklaring på den hastige vækst i 50'erne og 60'erne er at finde i det betragtelige tilbageslag, den danske økonomi oplevede i forbindelse med 2. verdenskrig. Her blev BNP per indbygger flyttet langt under »trend niveau« (jf. Figur 1), hvorfor de efterfølgende årtier oplevede usædvanlig hastig vækst, mens det tabte blev indhentet. Da denne proces var nær tilendebragt ved 60'ernes afslutning, ventede mere »normale« væksttilstande. Det er altså ikke sådan, at vækstprocessen overordnet set har ændret karakter. Tværtimod, den gennemsnitlige (trend) vækst har været meget stabil hen over de sidste 130 år, som beskrevet ovenfor.
 3. I 1890-1900 udgjordes hovedparten af den private servicesektor af søtransport, men også af detail og engros. Man bør omgås dette tal med en vis forsigtighed, da det selvklart ligger forud for skabelsen af nationalregnskabet og dermed er udtryk for en historisk rekonstruktion. Tallet indikerer dog, at servicesektoren var vigtig allerede ved det forrige århundredskifte i et samfundsøkonomisk perspektiv. Se Krantz (1994) for en uddybning.
 4. For en uddybende diskussion af den danske historiske vækstproces, se Dalgaard (2010).
 5. Når den aftagende produktivitet i Danmark, relativt til USA, endnu ikke har »sat sig« i lavere BNP per indbygger, relativt til USA (Dalgaard og Hansen, 2010a) skal det tilskrives det forhold, at antallet af arbejdstimer per capita tilsyneladende er steget markant i Danmark siden omkring 1995.

Dels som følge af en stigende beskæftigelse (absolut, og relativt til befolkningstallet), dels p.g.a. stigende timeindsats per beskæftiget; se Dalgaard og Hansen (2010b) for en diskussion.

6. Udviklingen i produktiviteten i den danske industri er således ikke en central del af problemet. Men den aftagende beskæftigelse (og beskæftigelsesandel) i denne sektor kan med stor sikkerhed tilskrives en relativt langsommelig udvikling i produktiviteten i den private service sektor. Se Produktivitetskommissionen (2012). For den teknisk interesserede læser kan Sørensen (2012) anbefales for en uddybning af hvordan beskeden produktivitet i service-sektoren kan lede til lavere beskæftigelse i industrien.
7. En bemærkning om den offentlige sektor, der i det væsentlige også producerer serviceydelser, kan være på sin plads. I praksis måles den økonomiske aktivitet i den offentlige sektor fra udgiftssiden. Det er naturligvis utilfredsstillende, siden udgiftsansværelsen ikke nødvendigvis siger noget om værdien af produktionen. I fravær af markedspriser har det ikke desto mindre været det historiske valg i nationalregnskabsammenhæng. Problemet bliver forstærket, når man videre vil opgøre bidraget fra den offentlige sektor i faste priser. Her bliver de løbende udgifter sædvanligvis »deflateret« med lønudviklingen, hvilket har den konsekvens, at den offentlige sektor – nationalregnskabsmæssigt – stort set ikke udviser produktivetsvækst per konstruktion (her skal det huskes, at hovedparten af de løbende udgifter jo består af lønudgifter). Der er arbejde i gang med at ændre på disse principper, hvilket Produktivitetskommissionen (2013a) dog påpeger næppe vil være en entydig forbedring. Der er således et betydeligt potentiale for forbedring i retning af at måle produktiviteten i den offentlige sektor. Når den offentlige sektor ikke er mere i fokus i forhold til produktivetsproblemet, skyldes det dog ikke alene, at det p.t. er umuligt at opgøre produktiviteten tilfredsstillende i det offentlige. Det skal også ses ud fra, at alle de lande, vi sammenligner os med, anvender samme principper for måling; at den store offentlige sektor selvklart ikke kan forklare, hvorfor den private servicesektor klarer sig dårligt i sammenligningen med USA, selv når man kikker på underbrancher, samt at stort set hele divergensen altså kan redegøres for, at den

- private servicesektor udviser beskeden produktivtetsvækst siden 1990'erne. Der kan dog fortsat være en indirekte effekt, siden den offentlige sektor i Danmark opsuger store dele af den uddannede arbejdskraft og derigennem muligvis rationerer den private sektor. Dette vender vi tilbage til nedenfor.
8. Igen er der ikke nogen enkel forklaring på denne forskel. Således slår denne forskel også igennem på brancheniveau, der er sammenlignelige mellem Danmark og USA, og der er videre en sammenhæng mellem uddannelsesgab på brancheniveau og produktivtetsgab. Se Produktivitetskommissionen (2013c, Kapitel 7).
9. Servicedirektivets formål er at fjerne barrierer for handel med serviceydelser inden for EU for derigennem at forbedre det indre marked. Der er en del, der tyder på, at direktivet (der blev endeligt implementeret i 2009) har været med til at løfte produktiviteten. Samtidigt er der basis for en forbedret implementering i en række EU lande, hvilket yderligere kan styrke produktiviteten. Se Produktivitetskommissionen (2013b, Boks 16 for uddybning).
10. Planloven blev oprindeligt implementeret i 1992; de nuværende regler bygger dog videre på en lovændring af 1997. Loven sætter begrænsninger for både butiksstørrelse og for placeringen af butikker, hvilket hæmmer udnyttelse af stordriftsfordele og mindsker muligheden for indtræden inden for branchen. Se Produktivitetskommissionen (2013b, Afsnit 12.4) for en nærmere beskrivelse.

Grøn vækst: et nyt spor mellem misvækst og nulvækst

Frem mod miljøtopmødet 'Rio+20' i juni 2012 satte Verdensbanken, OECD og FN's Miljøprogram, UNEP, fokus på 'grøn økonomi' og 'grøn vækst' som svar på de globale udfordringer, ikke blot med hensyn til at nå frem til en forpligtende international klimaaftale 'post-Copenhagen', men især for at formulere en ny *modus vivendi* for verdensøkonomien i lyset af den omsiggribende finanskrisen.



MIKAEL SKOU ANDERSEN
Professor ved Aarhus Universitet

Den nye internationale dagsorden for grøn vækst

Allerede før klimatopmødet i København slog FN's generalsekretær, Ban Ki Moon, sammen med Al Gore i Financial Times (2009) til lyd for, at 'grøn vækst' må være essentielt for ethvert forsøg på at stimulere verdensøkonomien. I den forbindelse understregede de betydningen af en internationalt koordineret indsats, der er solidarisk med udviklingslandene og derfor »*pro-poor*«.

Kina og de andre udviklingslande stillede sig imidlertid kritiske og så 'grøn vækst' som et forsøg på at snigløbe begrebet 'bæredygtig udvikling', samt mere realpolitisk som en mulig løftestang for nye handelshindringer over for de nye økonomier. Særligt EU's CO₂-afgift på den internationale flytrafik blev set som en smagsprøve på, hvad der kunne være i vente som led i en grøn økonomi. Østens traditionalister frygtede, at Rio oven på det kuldsejlede klimatopmøde i København kunne blive en platform for at straffe manglende engagement i en international klimaaftale gennem snærende målsætninger og nye metoder til at opgøre økonomisk performance, som ville lægge barrierer ud for deres fortsatte økonomiske ekspansion.

Den formulerede dagsorden for en mere grøn vækst hos OECD og Verdensbanken udspringer da heller ikke alene af dyb bekymring over klimaproblemerne, men formentlig også af en mere kontant fornemmelse af, at ressourcerne er begrænsede, og at de gamle industrilande ikke længere er selvskrevne til en nem og billig adgang til disse. Olieprisernes himmelflugt i årene forud for finanskrisen, hvor den nåede op på næsten 150 dollar per tønde olie, afspejlede den voldsomt stigende efter-

spørgsel fra Asiens vækstøkonomier, ikke mindst Kina, hvilket satte de gamle industrilande under pres. Parallelt hermed blev adgangen til en række sjældne metaller og jordarter, som bl.a. er kritiske for de nye informationsteknologier, vanskeligere og foregik til helt andre priser end tidligere. På trods af den efterfølgende recession i USA og Europa befinder energipriserne sig fortsat på et niveau, der er historisk højt og som ligger mere end tre gange over de cirka 30 dollar per tønde olie, der kendetegnede 1990'erne.¹

Men hvad menes der med grøn vækst, hvad skyldes interessen for grøn vækst, og hvilke nuancer kan identificeres i opfattelsen af grøn vækst? Det er de centrale spørgsmål, som tages under behandling i denne artikel.

Grundlaget for grøn vækst tankegangen

Tre rapporter udgivet i årene 2011-2012 af henholdsvis UNEP (FN's miljøprogram), OECD og Verdensbanken udgør et godt grundlag for at forstå tankegangen om grøn vækst og tilhørende nuancer i forståelsen heraf. Grundlæggende er ideen om grøn vækst funderet i et miljøøkonomisk paradigme (jf. særligt Pearce et al. 'Blueprint for a green economy' fra 1989).

UNEP's *Towards a Green Economy* (2011), OECD's *Towards Green Growth* (2011) og Verdensbankens *Inclusive Green Growth* (2012) understreger alle, at grøn vækst vil indebære en reduktion i drivhusgasemissionerne, forebygge yderligere miljøforringelser samt fremme en mere effektiv udnyttelse af de naturlige ressourcer. UNEP går for så vidt et skridt videre og argumenterer for, at en grøn økonomi vil kunne skabe

bedre vækst end den nuværende miljøskadelige vækst. Alle tre rapporter understreger, at markedet ikke selv kan drive denne udvikling, men at der er brug for, at verdens regeringer skaber de rigtige rammebetingelser for, at investeringerne sker de ønskede steder. Verdensbanken fremhæver, at der er brug for hurtig intervention over de næste 5-10 år for at skifte spor, og for at der hurtigt kan demonstreres tydelige fremskridt, selvom der vil være omkostninger forbundet med en mere grøn vækst.

Alle tre rapporter beskriver de udfordringer, som verden står over for. Det fremhæves både af UNEP og Verdensbanken, at prisen for firdoblingen af den økonomiske aktivitet over de sidste 50 år har været, at 60 pct. af verdens økosystemer har lidt skade. Det afvises, at det vil være muligt at fortsætte den økonomiske vækst og 'rydde op senere', sådan som der ofte har været argumenteret for med udgangspunkt i den såkaldte Kuznet's kurve (en omvendt U-formet kurve, der antager, at miljøbelastningen falder, selvom BNP fortsat vokser). Skader på miljøet har alvorlige konsekvenser også for menneskers sundhed og livskvalitet, såvel som for økonomien som helhed. At rydde op 'senere' kan vise sig at være umuligt eller overordentligt kostbart. For eksempel forbliver udledte drivhusgasser i atmosfæren i mange årtier.

I forhold til begrebet 'Bæredygtig udvikling', som oprindeligt blev formuleret af FN's Verdenskommission for miljø og udvikling, og som har stået centralt i de seneste årtier, understreges det, at grøn vækst er et 'del-element, men ikke en erstatning' (OECD, 2011:11). Grøn vækst udgør en 'sti' hen imod bæredygtig udvikling, som afspejlet i undertitlerne på Verdensbankens og UNEP's rapporter. Bæredygtig udvikling som defineret politisk af Verdenskommissionen har både en intertemporal og en global dimension; udviklingen skal tilfredsstille de nuværendes behov, også i udviklingslandene, uden at kompromittere muligheden for, at fremtidige generationer kan gøre det samme. Det er også blevet formuleret sådan, at bæredygtig udvikling har tre dimensioner: en miljømæssig, en social og en økonomisk (Munasinghe, 1993). I en økonomisk optik lægges der ofte vægt på, at forbrugsmulighederne skal være lige gode (Pearce et al., 1989).

I forlængelse af den førnævnte artikel af Ban Ki Moon og Al Gore understreger alle tre rapporter, at det er nødvendigt at tage hensyn til de fattigste befolkningsgrupper med en »pro-poor« tilgang. Alligevel forekommer der på dette punkt at være nuancer mellem de tre institutioners opfattelser. Verdensbanken fremhæver, at den økonomiske vækst har løftet mere end 660 millioner mennesker ud af fattigdommen over de seneste 20 år. Fordi den økonomiske vækst muliggør reduktioner i antallet af fattige, så ses grøn vækst som et redskab både til at beskytte miljøet og til at fremme jobskabelse. UNEP lægger tillige vægt på, at de fattige er mest sårbare og afhængige af, at de naturlige økosystemer er velfungerende og robuste, hvorfor de også vil have direkte gevinster ved en forstærket beskyttelse af miljøet. OECD tenderer til at lægge mest vægt på miljø og økonomi og behandler de sociale aspekter mere summarisk.

Det er næppe helt tilfældigt, at OECD og Verdensbanken taler om grøn vækst, mens UNEP taler om grøn økonomi. Alligevel er den grundlæggende forudsætning i alle tre rapporter, at der er behov for økonomisk vækst og for, at økonomien er velfungerende. UNEP (2011:17) skriver eksempelvis, at »der er en voksende erkendelse af, at opnåelse af bæredygtighed afhænger næsten fuldt ud af at økonomien er i orden«. »Først og fremmest, så udgør god økonomisk politik hjertet for enhver grøn vækst strategi« (OECD, 2011:10) »Alt i alt anskuer denne rapport grøn vækst fra et pragmatisk udgangspunkt. Den nuværende model er ikke blot u-bæredygtig, den er ineffektiv. At forbedre den er god økonomi.« (Verdensbanken, 2012:23).

Den grundlæggende antagelse er, at bæredygtighed kun kan opnås ved at justere økonomien og den måde, investeringsbeslutninger træffes på. I dag er værdien af den naturlige kapital og de tilhørende økosystemtjenester, herunder deres forringelser, ikke afspejlet i beslutningsprocesserne. I en grøn økonomi vil ressourcerne, miljøtjenesterne og miljøforringelserne være værdisat, og denne værdisætning vil muliggøre en bedre forvaltning, hvor miljøhensyn integreres direkte i beslutningerne. Det forudsætter på sin side, at værdisætningen så vidt muligt omsættes i priser, som er synlige på markedet, for eksempel gennem afgifter på forurening eller på overudnyttelse af ressourcer. Men det anerkendes også, at beslutninger ikke kun tages på et økonomisk grundlag, hvorfor der også kan være behov for frivillige aftaler, passende reguleringer samt teknologistøtte. Der er brug for en omstilling, hvor favoriseringen af de fossile brændsler og miljøskadelig produktion i en overvejende 'brun' økonomi udfases.

Alt i alt udtrykker de tre rapporter, at en form for konsensus har indfundet sig i den globale elite af økonomer, som er ny (se den mere detaljerede gennemgang i Borel-Saladin and Turok, 2013). Elementerne i denne konsensus er for så vidt ikke nye, men de har fået et nyt udtryk gennem 'grøn vækst'-begrebet. Tidligere blev centrale elementer i denne tankegang betragtet med skepsis. For eksempel ses nu en tydelig støtte fra Verdensbankens økonomer til den såkaldte Porter-hypotese, altså ideen om, at det er muligt at styrke innovationen og dermed den økonomiske vækst gennem offentlige reguleringer til fordel for nye miljø- og klima-teknologier (jf. Hallegatte et al., 2012).

Den grundlæggende tankegang er, at den udviklingsmodel, som de gamle industrilande anvendte, blev rig og ryd op bag efter, ikke er gangbar for resten af verden. Som udtryk for den nye økonom-konsensus gik direktøren for Den Internationale Valutafond, IMF, Christine Lagarde i dagene op til Rio+20 i brechen for CO₂-beskatning på international flytrafik og skibsfart. Men resultatet blev stærkt udvandede topmødeerklæringer, da Kina og udviklingsøkonomierne frygtede, at grøn vækst var en eufemisme for handelshindringer.

Økologernes kritik af vækst tankegangen

Blandt de prominente vestlige kritikere af enhver vækstfilosofi er Tim Jackson, forfatter til den højt anerkendte rapport »Prosperity without growth. Economics for a finite planet« fra Bæ-

redygtighedskommissionen i Storbritannien (Jackson, 2009). Jackson har påpeget at »I en verden med 9 milliarder mennesker, som alle ønsker en vestlig livsstil, må CO₂-indholdet af hver dollar i økonomisk output være mindst 130 gange lavere i 2050 end i dag«, hvis IPCC-målet om en temperaturstigning på højst 2 grader skal overholdes. Han har på den baggrund problematiseret det ønskelige i fortsat økonomisk vækst uanset farven.

Jackson, hvis bog er oversat til 30 sprog, argumenterer, at mere økonomisk vækst ikke leder til mere velfærd, når et vist indkomstniveau er opnået, og har derfor slået til lyd for at udvikle en anden type økonomi, baseret på mere arbejdskraftintensive og mindre ressourcekrævende aktiviteter. Jackson forestiller sig en økonomi, der i samlet omfang er mindre, og hvor samfundets medlemmer har mere fritid, herunder til frivillige aktiviteter og omsorg for deres nærmeste som følge af reduceret lønarbejde. Indkomsterne vil være mindre, men Jackson mener, at mange overflødige udgifter er knyttet til, at der arbejdes alt for hårdt, fx forsikringer, ekstra komfort og hurtige ferier, ligesom der inddrives kostbare skatter som tilskud til at holde gang i unødvendig produktion inden for landbrug, fiskeri og forældede industrier.

Jacksons position ligger i forlængelse af tankegangen inden for den økologiske økonomi, ifølge hvilken *skala-problemet* er afgørende; den økonomiske aktivitet har i dag antaget et sådant omfang, at grænserne for, hvad naturen kan levere af råstoffer og absorbere af spild, for længst er overskredet. De økologiske økonomer mener, at det er afgørende at begrænse økonomiens fysiske skala, og kritiserer, at produktionsfunktionerne i den konventionelle økonomi ikke for alvor inddrager spørgsmålet om ressourcernes udtømmelighed. Økonomien udspiller sig inden for et givet økologisk råderum, og dette økologiske råderum formindskes gradvis i takt med udpiningen og nedslidningen af økosystemerne.

Den økologiske økonomi kritiserer på samme måde som Jackson, at økonomiens forøgede omfang ikke fører til mere velfærd. BNP er et mål for den samlede økonomiske aktivitet, men justeres ikke for reparative eller kompenserende udgifter. Den sigter blot mod at opføre den samlede aktivitet i den økonomiske 'myretue', men uden at skele til, om disse aktiviteter dybest set er ønskelige og øger velfærden. Flere hospitalsindlæggelser af stressramte personer bidrager eksempelvis til BNP.

I et forsøg på at udvikle et bedre politisk sigtepunkt end BNP har Cobb and Cobb (1994) foreslået 'ISEW', indeks for bæredygtig økonomisk velfærd (Index for Sustainable Economic Welfare). Ved opgørelsen af ISEW fratrækkes værdien af naturkapitalens nedslidning og omkostningerne ved forureningen, både for mennesker og miljø. ISEW er igennem årene forsøgt opgjort for forskellige lande, og studierne viser generelt, at ISEW's afvigelse fra BNP tager fart i løbet af 1960'erne. Vækstraten for ISEW bliver ligefrem negativ fra 1980'erne (se Lawn, 2003). En negativ vækstrate er udtryk for, at de uønskede effekter mere end opvejer værdien af den forøgede

økonomiske aktivitet. Disse resultater er i overensstemmelse med den såkaldte tærskel-hypotese (Max-Neef, 1995), dvs. at over et vist niveau af velfærd bliver yderligere økonomisk vækst kontraproduktiv. Jackson mener, at denne tærskel befinder sig et sted omkring 80.000 kr. om året per individ, hvilket understøttes af Easterlin's paradoks og nyere lykkeforskning. Den gennemsnitlige amerikaner er i dag 3 gange så rig som i 1950, men der kan ikke opgøres nogen større 'lykke'.

ISEW er langt fra noget 'modent' indeks, der kan anvendes som alternativ til BNP. Metoden er diskuteret og appliceret af enkeltforskere verden over, men næsten alle ISEW-studier er fra 1990'erne, og fremskridtene har været små eller fraværende de seneste 10 år. Nærværende artikel vurderer arbejdet med at måle, om væksten er grøn, i et efterfølgende afsnit, men inden da fortjener også en replik til de økologiske økonomer at blive omtalt, fordi den formulerer nogle afgørende nuancer.

Grøn replik til vækst kritikerne

Paul Ekins (2000), der regnes for en fremtrædende grøn økonom, har kritiseret de økologiske økonomer for manglende sondring mellem vækst i produktionen og vækst i det biofysiske gennemløb i økonomien. Mens Ekins er enig i, at væksten i det biofysiske gennemløb ikke kan fortsætte uendeligt, så problematiserer han antagelsen om, at produktionen ikke skulle kunne vokse. Såfremt det er muligt at producere mere med mindre input af naturressourcer, så vil det være muligt at afkoble væksten i det biofysiske ressourceforbrug fra væksten i produktionen.

Ekins påpeger, at de økologiske økonomer ser for restriktivt på de ressourcer, der er til rådighed for produktionen. Omdannelsen af solenergi – som udgår eksternt fra biosfæren – til biomasse er ifølge Ekins en helt afgørende proces, hvormed ressourcerne løbende fornyes. Biomassen bidrager til stabiliteten af vigtige naturlige processer som klimaregulering, og desuden på afgørende vis til at brødføde jordens befolkning. Men biomassen kan også raffineres og gøres til et mere sofistikeret ressourcegrundlag for produktionen. Det er derfor vigtigt at sondre mellem de udtømmelige og de fornybare ressourcer.

Afkobling af produktionen fra forbruget af ressourcer kan ske såvel absolut som relativt; med en relativ afkobling anvendes relativt færre biofysiske ressourcer til at øge produktionen, mens en absolut afkobling indebærer, at der sker en decideret reduktion i det biofysiske input til en forøget produktion. Da den relative afkobling sker løbende som led i den almindelige effektivisering af produktionen, så er det særlig interessant, om der kan identificeres muligheder for en absolut afkobling, med andre ord om der kan produceres mere med mindre – ikke blot mindre per enhed.

Det vil som oftest forudsætte, at der sker spring i den teknologiske formåen, for at det er muligt at producere mere med mindre. Da den danske opfinder Poul La Cour i slutningen af 1800-tallet udviklede et nyt vingedesign for vindmøllevinger, forbedrede han indvindingen af energi med en faktor 3-4 set

i forhold til det traditionelle hollandske vingedesign, som var tungere og mere materialekrævende. Fra nyere tid kan nævnes, hvordan man i træ- og møbelindustrien gik over til nye fuldautomatiske lakeringsmetoder, som gjorde det muligt både at minimere det store spild og undgå et helbredsbelastende arbejdsmiljø.

Spørgsmålet, der står tilbage, er dog, om den såkaldte 'rebound'-effekt fortærer de gevinster, som de nye teknologier frisætter. Ved rebound-effekten forstås, at den forbedrede effektivitet opvejes af, at den samlede produktion vokser i omfang. Litteraturen giver ikke noget entydigt svar på, om rebound-effekten over tid har vist sig så stærk, at eksempelvis de indhøstede miljøgevinster ved at producere med mindre spild går tabt, og det afhænger nok meget af, hvilke typer af miljøproblemer der ses på.

Sædvanligvis har den økologiske økonomis determinisme stået over for den traditionelle økonomis fremskridtsoptimisme. Paul Ekins arbejder bidrager til at nuancere diskussionen og synes at udgøre en selvstændig position (jf. også Barker, 1994; Jänicke, 2012; Sterner and Damon, 2013). Særligt understregningen af de fornybare ressourcers store betydning, herunder solenergien og de afledte energier (vind, bølger, tidevand osv.) åbner et større udfaldsrum for en fortsat udvidelse af produktionen og dermed for at dække menneskelige behov, der ikke mindst i udviklingslandene forekommer legitime. Man kan se det aktuelt stærke fokus på bioøkonomi, altså raffineringen af biomassen som grundlag for helt nye produkter, ikke blot som en illustration af den stærke udviklingsdynamik, der er opstået i kølvandet på ressourceknapheden i forhold til de konventionelt anvendte råstoffer, men også som et muligt dementi af de mest dystre forestillinger om, hvor snærende de fysiske grænser er for økonomiens vækst, og dermed som en understregning af potentialet for grøn vækst.

Opgørelsen af velfærd og udviklingen af et 'grønt' BNP

Den vestlige verden ser i disse år med misundelse på de høje økonomiske vækstrater i Kina, men hvis man fratrækker de stadigt stigende omkostninger ved forureningen og ressourceforbruget, så ville Kinas vækstrater efter alt at dømme være en hel del lavere. Kina er rent faktisk det eneste land i verden, der har forsøgt at opgøre en miljøkorrektur til BNP, idet Videnskabernes Akademi (2004) har opgjort miljøbelastningen til et årligt tab i størrelsesordenen 3,05 procent, hvori indgik et skønsomt udpluk af miljøproblemerne (World Bank, 2007). Omvendt ville man i EU muligvis også skulle lægge noget til for de forbedringer, der er indtrådt i de senere år som følge af mere restriktive miljøkrav. Dermed er gabet mellem væksten i EU og Kina nok noget mindre, end det ser ud bedømt fra gængse BNP-mål.

I EU udbad Europa-Parlamentet sig for snart 20 år siden udarbejdelse af et grønt, miljøkorrigeret BNP. Det var i forbindelse med vedtagelsen af det Femte Miljøhandlingsprogram. Kommissionens statistiske tjeneste, Eurostat, har imidlertid anset det for en både tvivlsom og vanskelig opgave og har i stedet

for satset på at udvikle indikatorer og satellitregnskaber til det egentlige nationalregnskab. Disse miljøregnskaber (på engelsk environmental accounts) har efterhånden fået en meget omfattende karakter og er på mange punkter i stand til at redegøre for de grundlæggende fysiske stofstrømme for emissionerne, f.eks. relateret til luftforureningen i de forskellige økonomiske sektorer. Metodeapparatet til at opgøre naturkapitalen har også undergået betydelig udvikling, bl.a. med de vejledninger, der er udgivet under London gruppen for environmental accounting og FN systemet bl.a. vedr. vandressourcer.

Udfordringen ved at integrere disse opgørelser i det egentlige nationalregnskab er at kunne hæfte værdier og priser på de forskellige emissioner og ressourcer (jf. Jacobs, 1990). Her befinder den miljøøkonomiske forskning sig stadig i et omfattende udviklings- og udredningsarbejde, og kun gradvist begynder der at udkrystallisere sig anerkendte metoder til at sætte pris på miljøbelastningen. Eksempelvis fastlagde EU-Kommissionen i forbindelse med sin Temaluft strategi en metode, hvorefter der kunne opgøres skadesomkostninger for luftemissionerne i medlemslandene. Men viden om disse metoder er sparsom i nationalregnskabskredse, hvor der vogtes om de etablerede metoder til at opgøre BNP.

Der synes i langt tid at have været en 'uhellig alliance' mellem de nationalregnskabskyndige på den ene side og de mere uforfærdede BNP-kritikere på den anden side om, at det er bedre at udvikle supplerende mål for velfærden end at begynde at korrigere i BNP. Betænkningen fra Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommissionen, der havde vægt på supplerende indikatorer, var derfor forholdsvis skuffende læsning for miljøøkonomer, for stort set al deres forskning udført under EU's rammeprogrammer blev ignoreret.

Det må dog ikke glemmes, at udformningen af nationalregnskabet til opgørelse af BNP var en udviklingsopgave, der stod på over årtier. Den blev påbegyndt efter første verdenskrig og var vel egentlig først afsluttet i løbet af 1950'erne. På samme måde vil det være en formidabel udviklingsopgave at udvikle en fælles forståelse for, hvordan der kan opgøres miljøkorrektioner til BNP inden for en harmoniseret nationalregnskabspraksis. Der er i dag forskellige vurderinger af, om dette er en realistisk vej, men hvis sigtemålet skal være en opgørelse af 'grøn vækst', er der næppe nogen vej uden om at udvikle én passende indikator til løbende at vurdere, om det går den ønskede vej.

Forfatteren til denne artikel mener, at det er en værdig udviklingsopgave, som snarest bør sættes i gang, og at man på grundlag af den allerede udførte miljøøkonomiske forskning relativt hurtigt vil kunne belyse størrelsen af de negative feedbacks fra produktionens emissioner på velfærden. Derimod er det en tungere opgave at blive enige om, hvordan man værdisætter selve naturkapitalen og det løbende træk på denne.

Opgørelsen af miljøkorrektionen til BNP, som blev udarbejdet i Kina under Videnskabernes Akademi for snart 10 år siden (omtalt i World Bank 2007), står som et eksempel på, at det

bestemt er muligt at gå den vej, forudsat at vilje og ressourcer tilvejebringes. Desværre rakte den politiske vilje i Kina ikke til den planlagte fortsættelse af det grønne nationalregnskab, trods det daværende lederskabs (særligt reformpolitikeren Wen Jiabao) understregning af behovet for mere 'harmonisk' økonomisk udvikling.

BNP som indikator tiltrækker sig umådelig stor opmærksomhed fra beslutningstagerne, hvoraf mange næppe har indset dybden i problemerne med dette velfærdsmål. Det er også BNP der løbende refereres til i medierne, når temperaturen skal tages på den økonomiske udvikling. Forsvarerne for BNP (f.eks. Clemmesen 1995) anfører, at miljøkorrektionen formentlig kun vil påvirke det samlede niveau for BNP, men ikke raterne for væksten, hvilket dog modsiges af ISEW-resultaterne omtalt ovenfor. Det er utvivlsomt, at det er gængse BNP-vækstrater, der anvendes som succesmål, ikke kun for økonomien, men også for regeringsførelsen.

I lyset af finanskrisen forekommer det ikke særlig realistisk, at 'alternative' velfærdsmål skulle kunne vinde en tilsvarende anvendelse, og der er derfor næppe nogen vej uden om at beskæftige sig mere indgående med ressource- og miljøbetingede justeringer af BNP-indikatoren, ikke mindst hvis man meningsfuldt ønsker at vurdere, om økonomien udvikler sig i mere eller mindre grøn retning.

Sammenfatning

Som beskrevet i første del af denne artikel er der med 'grøn vækst'-strategierne sket lidt af et paradigmeskifte i det internationale jetset af økonomer, ikke blot i OECD og Verdensbanken, men også i IMF og EU-Kommissionen. Selvom dette nye paradigme langt fra er slået igennem på nationalt niveau, så har de internationale institutioner med de nævnte rapporter opstillet nogle pejlemærker, der vil blive stående i lang tid.

Mere operativt understøtter disse institutioner grøn vækst-tanken, f.eks. ved at sætte fokus på, hvordan miljøskadelige subsidier fastholder udtømmingen af klodens ressourcer, og ved at udvikle business-strategier for grøn vækst i en række udviklingslande. Efter flere års kampagne imod de tilskud til brug af almindelig benzin og diesel, som mange udviklingslande har tradition for (på verdensplan ca. 500 milliarder dollar), er det rent faktisk lykkedes at få et land som Indonesien til at nedtrappe dem markant. Institutionerne indgår også i samarbejdet med det meget omtalte GGGI, Global Green Growth Institute, der blev til på initiativ fra Sydkorea.

Diskussionen om, hvorvidt det kan betale sig at agere i forhold til klimaproblemerne, er ikke fuldstændig forstummet, men den optager ikke de nævnte institutioner. Her ses udviklingen af en grøn økonomi som et nødvendigt modtræk til både klimaudfordringen og finanskrisen – og i fraværet af globale regeringsinstitutioner synes de at have påtaget sig et vist ansvar for at vise lederskab, muligvis diskret tilskyndet af Obama-administrationen. De udøver dette lederskab på grundlag af forestillinger om grøn vækst som et grundlag for fortsat økonomisk udvikling; men afviser samtidig vækstkritikerne.

Ikke desto mindre må det konstateres, at kritikken af BNP-indikatoren er tiltagende, og at der er mange initiativer i gang for at udvikle nye og supplerende velfærdsmål. Eksempelvis har Eurostat fastlagt en ambitiøs og detaljeret plan for at følge op på anbefalingerne fra Stiglitz-Sen-Fitoussi-kommissionen, ligesom London-gruppen for environmental accounting har gjort vigtige fremskridt, som vil kunne anvendes som grundlag for at institutionalisere en miljøkorrigeret version af BNP. Dem kan der snart blive brug for.

REFERENCER

Barker T., 1994. Is green economic growth possible?, Energy-environment-economy modelling discussion paper no. 7, Cambridge: Dept of Applied Economics.

Borel-Saladin J.M. and Turok I.N., 2013, The green economy: incremental change or transformation, *Environmental Policy and Governance* 23:209-220.

Clemmesen F. (red.) 1995. Grøn vækst, København: Arbejderbevægelsens erhvervsråd.

Cobb C.W. and Cobb J.B., 1994, The green national product: A proposed index of sustainable economic welfare, Lanham: University Press of America.

Ekins P., 2000, Economic growth and environmental sustainability: the prospects for green growth, London: Routledge.

Hallegatte S., Heal G. and Tréguer D., 2012, From growth to green growth, VoxEU.org

Jackson T., 2009. Prosperity without growth. Economics for a finite planet, London: Earthscan/Routledge.

Jackson T., 2012, Green Growth – Fairytale or Strategy? Climate Lecture 2012 at Technische Universität Berlin.

Jacobs M., 1990, The green economy, London: Pluto Press.

Jänicke M., 2012, Green growth: from a growing eco-industry to economic sustainability. *Energy Policy* 48C:13-21.

Ki-Moon B. and Gore A., 2009. Green growth is essential to any stimulus. *Financial Times* 16.2.

Lawn P., 2003. A theoretical foundation to support the Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), Genuine Progress Indicator (GPI), and other indexes, *Ecological Economics* 44:1, 105-118.

Max-Neef M., 1995. Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis, *Ecological Economics* 15:2, 115-118.

Munasinghe M., 1993, Environmental economics and sustainable development, Wash. DC: World Bank.

OECD, 2011. Towards Green Growth, Paris.

Pearce D., Markandya A. & Barbier E., 1989 *Blueprint for a green economy*, London: Earthscan.

Sternier T. and Damon M., 2011. Green growth in the post-Copenhagen climate, *Energy Policy* 39:7165-7173.

UNEP, 2011. Towards a Green Economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication, Nairobi.

Verdensbanken, 2012, *Inclusive Green Growth: The pathway to sustainable development*, Washington DC.

World Bank, 2007, *Cost of pollution in China: Economic estimates of physical damages*, Wash DC.

NOTER

1. Finanskrisen blev udløst af et sammenbrud på boligmarkedet, men når man vurderer mekanismerne bag dette sammenbrud nærmere, er der noget, som taler for en vis sammenhæng med priseksplosionen på fossile brændstoffer og andre ressourcer. De tvivlsomme subprimelån var ydet med fleksibel rente, og i et USA, hvor de høje energipriser slog igennem med fuld styrke, satte de boligejerne under pres, ikke blot direkte gennem højere el-, varme- og transportudgifter, men også indirekte, gennem de inflationsjusterede rentebetalinger i mange subprimelån, som tikkede opad. Fra olieprisernes begyndende himmelflugt i 2005-06 og til kreditinstitutionerne måtte opgøre deres tab, gik der ikke længe; problemerne viste sig allerede ved opbremsningen i boligpriserne i 2007 og ultimativt ved kuppet på de finansielle markeder i september 2008. Den tvivlsomme og risikobetonede udlånspraksis var ikke robust over for udsvingene på et overophedet verdensmarked for energi og ressourcer – nålen, der prikkede hul på boligboblen.

Økonomisk vækst og livskvalitet

Kommissionen om måling af økonomisk vækst og sociale fremskridt, den såkaldte Stiglitz-Sen-Fitoussi-kommission, satte med sin rapport fra 2009 fornyet gang i diskussionen af sammenhængen – eller modsætningen – mellem økonomisk vækst og livskvalitet. Denne artikel ser på såvel debatten som på de konkrete tiltag til måling af livskvalitet, der er udviklet som opfølgning på rapportens anbefalinger.



NIELS PLOUG

Direktør for Personstatistik
Danmarks Statistik

Denne artikel handler om livskvalitet og måling af livskvalitet. Den er relevant i et temanummer om økonomisk vækst fordi spørgsmålet om, hvorvidt økonomisk vækst, er lig med øget livskvalitet, med jævne mellemrum dukker op i debatten om, hvad der bør være de overordnede politiske mål. På den ene side vil nogle hævde, at økonomisk vækst er en forudsætning for øget livskvalitet. Kun gennem økonomisk vækst, ved at gøre 'kagen', større er der mulighed for øget velfærd. På den anden side vil andre hævde, at fokus på økonomisk vækst er misforstået. Livskvalitet afhænger ikke af økonomisk vækst, men af en lang række faktorer, der har meget lidt at gøre med økonomi og økonomisk vækst.

Fornyet energi til måling af livskvalitet

På den internationale scene fik måling af livskvalitet fornyet energi med arbejdet fra 'Kommissionen om måling af økonomisk vækst og sociale fremskridt'.¹ Kommissionen blev nedsat af den daværende franske præsident Nicolas Sarkozy i februar 2008, altså umiddelbart før den nuværende økonomisk krise for alvor slog igennem. Baggrunden var præsidentens utilfredshed med den eksisterende statistiske information om økonomien og samfundet. Formålet med kommissionens arbejde var at identificere begrænsninger i BNP som et mål for økonomisk præstation og sociale fremskridt og komme med forslag til, hvilken yderlig information der burde komme på tale for at udarbejde mere relevante indikatorer for sociale fremskridt.

Kommissionens internationale gennemslagskraft kom ikke alene af, at der i Frankrig blev givet kommissionens arbejde den maksimale politiske opmærksomhed, men også fra sammensætningen af kommissionen. Dens 'formandskab' bestod af de internationalt kendte økonomiske nobelpristagere Joseph Stiglitz og Amartya Sen samt den franske økonom Jean-Paul Fitoussi, og dens 22 øvrige medlemmer talte også notabiliteter fra den internationale økonomi som Kenneth Arrow, Anthony Atkinson, James Heckman og Daniel Kahneman. Kommissionen kunne med andre ord ikke anklages for ikke at kende til økonomi, økonomisk teori og måling af økonomisk vækst – og den dækker også langt fra betegnelsen 'venstreorienterede hippier', som til tider hæftes på personer, der fremfører kritik af BNP og økonomisk vækst.

Efter halvandet års arbejde publicerede kommissionen sin rapport i september 2009.

Den indleder med at slå fast, at hvad vi måler, påvirker, hvad vi gør. Har vi et omfattende og velkonsolideret måleapparat (nationalregnskabet) med fokus på målingen af økonomisk vækst, og hvad der fører til økonomisk vækst, og et mindre veludviklet måleapparat – ja, måske ikke engang en afklaret definition af begrebet livskvalitet – så vil vi automatisk få større fokus på økonomisk vækst end på livskvalitet.

NOTE 1 Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Kommissionens rapport, arbejdsrapporter samt video fra præsentationen af rapporten findes på <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

Derefter anføres det, at BNP ikke er galt eller forkert i sig selv – men at målet til tider både i den politiske og offentlige debat anvendes forkert og uden de nødvendige forbehold. Der fremføres dog også den kendte kritik af BNP som mål, nemlig at i en verden, hvor produktionen af serviceydelser spiller en stadigt større rolle, mens produktionen af varer spiller en stadig mindre rolle, er det en udfordring med et mål, der har så stærkt et fokus på materiel output som BNP, samt at en stor del af de fremskridt, der finder sted, sker i form af kvalitetsforbedringer. Det er oplagt for materielle produkter, som fx en bil eller en computer, hvor kvaliteten i dag er langt højere end kvaliteten af det samme fysiske produkt for 10 år siden. Og det er mindst lige så oplagt for serviceydelser bl.a. inden for sundhedsområdet. Pointen er derfor, at i mange lande og i mange sektorer er stigende output mere et spørgsmål om stigende kvalitet end om stigende mængder. Ligeledes fremføres den kendte sag, at der i relation til BNP er en udfordring i relation til målingen af de ikke-markedsmæssige tjenester. Det gælder først og fremmest målingen af den offentlige produktion, altså den offentlige sektors bidrag til økonomien. Der er i sig selv en udfordring i at få indpasset værdien af 'gratisydelser' i et målesystem, der netop måler på 'pris', men derudover er der også det forhold, at en del af de ydelser, der i dag modtages fra det offentlige, og som dermed på en eller anden måde kommer til at indgå i BNP, tidligere blev ydet i familien. Det gælder fx pasning af børn og pleje af ældre. Når børn går fra at blive passet hjemme til at blive passet i en børnehave, kommer aktiviteten til at indgå i BNP, og alene det skift i, hvem der passer børnene fra den ikke-markedsmæssige sektor til markedet, har gjort os rigere – målt på BNP. Det fremstår derfor alt andet lige som et fremskridt. Men her fremføres det, at der er behov for at supplere BNP som mål med livskvalitetsmål for at få yderligere indsigt i 'værdien' af skiftet fra børnepasning hjemme til børnepasning i institution. Argumentet er, at kun hvis dette strukturelle skift i den måde børnepasning foregår på, gennemgående vurderes til at have forbedret livskvaliteten for de involverede parter (forældrene og børnene), er der tale om et fremskridt.

Der er også en udfordring i relation til den produktion, der finder sted i familierne. I den moderne vestlige verden har den ikke, som det er tilfældet i mange tredje verdenslande, direkte betydning for folks overlevelse, men den kan have stor betydning for folks livskvalitet. 'Værdien af egen avl', som man i ældre versioner af Matador beskattes af, har ikke længere så stor betydning for folks materielle forhold, men det at dyrke sin egen have og producere andre produkter til sig selv i sin fritid har i mange tilfælde betydning for folks livskvalitet.

Argumentet er derfor, at da der er et stigende gab mellem de aktiviteter, der afspejles i BNP, og hvad der betyder noget for folks livskvalitet, er der behov for at supplere BNP med mål, der giver os viden om folks livskvalitet.²

Hvordan måler man livskvalitet?

Der er en udpræget og snusfornuftig enighed blandt dem, der giver sig i kast med at måle livskvalitet, at det er multidimensionalt emne.

Stiglitz-kommissionen foreslår i sin rapport, om, at der måles på følgende otte dimensioner:

1. Materiel levestandard (indkomst, forbrug og formue)
2. Helbred
3. Uddannelse
4. Personlige aktiviteter, herunder arbejde
5. Politisk deltagelse
6. Sociale forbindelser og relationer
7. Miljø
8. Usikkerhed – økonomisk og fysisk

Og at der ses på fordelingen af disse dimensioner på tværs af socio-økonomiske grupper, køn og generationer.

Disse anbefalinger er langt hen ad vejen blevet fulgt af de lande og organisationer, der efterfølgende har fulgt op på kommissionens anbefalinger, og som er gået i gang med at gennemføre og formidle målinger af livskvalitet, og det er der efterhånden mange, der har.

UK var blandt de første, der både politisk og praktisk gik i gang med arbejdet. Stærkt støttet af premierministeren gik statistikbureauet ONS (Office for National Statistics) i gang med et arbejde, der i oktober 2012 førte til publiceringen af rapporten *Measuring National Well Being, Life in the UK 2012* (ONS, 2012). Forud for dette var gået et forløb, hvor man havde gjort særligt meget ud af at inddrage befolkningen i vurderingen af, hvad der er væsentligt i relation til det ret subjektive begreb 'livskvalitet'. Det skete dels i en række 'forsamlingshuslignende' debatarrangementer over hele landet, dels ved en større interviewundersøgelse. Resultatet af dette arbejde kan næppe siges at være overraskende; det vigtigste efter befolkningens opfattelse er helbred, fulgt af arbejdsmarkedsstatus, efterfulgt af sociale relationer. Men selv om det ikke gav overraskende resultater, så gav det den efterfølgende måling af livskvalitet den grad af legitimitet, der kommer af, at det, der måles på, rent faktisk også er det, som befolkningen, når man spørger dem, opfatter som afgørende for livskvaliteten.

Kort tid efter fulgte et andet stort europæisk land, Italien, trop med offentliggørelsen i marts 2013 fra det italienske statistikbureau Istat af rapporten *BES 2013* (Istat, 2013). Dette var også resultatet af et omfattende forarbejde, hvor man dog i modsætning til i UK ikke valgte at involvere befolkningen, men i stedet satsede på en mere ekspertorienteret tilgang. Det skete med etableringen af en styregruppe med deltagelse af repræsentanter fra erhvervslivet, organisationer inklusive fagforenin-

NOTE 2 Ud over ambitionen om at supplere med mål for livskvalitet fremføres også ønsket om et miljørelateret mål for bæredygtighed. Problematikken om bæredygtighed er vigtig, men berøres ikke i denne artikel.

ger og fra civilsamfundet, og en videnskabelig kommission med 80 medlemmer, der repræsenterede den nationale ekspertise på de 12 områder, der måles på. Ud over de otte områder fra Stiglitz-kommissionens anbefalinger måles bl.a. også på 'Landskab og kulturarv', hvori der bl.a. indgår en vurdering af graden af vedligeholdelse af bygninger – herunder historiske bygninger – i by og på land, samt en indikator, der indeholder en vurdering af serviceydelser, herunder ventelister bl.a. på sundhedsområdet, og forsyningssikkerhed i relation til el og vand.

I Danmark findes der endnu ikke nogen national måling af livskvalitet fra Danmarks Statistik.³ Men Region Syddanmark har gennemført en måling af 'det gode liv' i regionen, der er helt på linje med de målinger af livskvalitet, der har fundet sted i en lang række lande. Her måles på dimensionerne sundhed, tryghed, relationer, selvrealisering og omgivelser baseret på en survey, der gør det muligt at formidle resultaterne på kommuneniveau for regionens 22 kommuner (Region Syddanmark, 2012).

Der er mindst to spørgsmål, der er centrale i relation til måling af livskvalitet, nemlig spørgsmålet om objektive versus subjektive livskvalitetsindikatorer og spørgsmålet, om det giver mening at sammenveje målene for samtlige indikatorer til et enkelt tal, der – fx på en skala fra 1-10 – giver udtryk for livskvalitetsniveauet.

De fleste målinger af livskvalitet benytter både objektive og subjektive mål. De objektive mål drejer sig i høj grad om indkomst- og formueforhold, herunder ejerforhold til bolig, uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og helbredsforhold i form af diagnoser og brug af sundhedsvæsenet. De subjektive mål drejer sig ofte om selv vurderet helbred, vurdering af kvaliteten af sociale relationer, tillid til samfundets institutioner, herunder tillid til politikere – og ofte et generelt og sammenfattende mål på den samlede tilfredshed med ens livssituation a la 'Når De tænker på de forhold, der har betydning for Deres livskvalitet, hvor tilfreds er De så alt i alt: meget tilfreds, tilfreds, hverken/eller, utilfreds eller meget utilfreds?'.⁴

Der er således en meget omfattende information og en meget bred liste af indikatorer, der indgår i livskvalitetsmålinger, men der er meget få, der endnu har givet sig i kast med at udlede en samlet overordnet score for livskvalitet på baggrund af den megen information.⁴ Det italienske Istat foretager på baggrund af tidsseriedata en (subjektiv) vurdering af, om en given udvikling er udtryk for fremgang, tilbagegang eller stilstand – fx er børnedødeligheden faldet i perioden frem til 2008, hvilket vurderes som et fremskridt, mens det vurderes som et tilbageskridt, at den er steget siden 2008. Dødsfald pga. kræft er faldet, hvilket er et fremskridt, mens dødsfald relateret

til demens er steget, hvilket er en tilbagegang. På baggrund af denne vurdering af de enkelte delindikatorer inden for et givet område foretages et overordnet vurdering af den samlede udvikling, som fx for helbredsområdet i 2013 lød 'Folk lever længere – men med større sociale forskelle'.

Hvad kan det bruges til?

Selv om der i de seneste år har været medvind til bestræbelserne på at supplere de økonomiske mål i nationalregnskabet med andre mål for velfærd, så er der stadig et (langt) stykke vej, før disse supplerende mål vil få samme status i relation til den politiske debat og den offentlige bevågenhed, som væksten i BNP har.

Selv i Bhutan, der helt tilbage i 1972 introducerede 'gross national happiness index' og i mange år har været verdensberømt for netop at opgøre dette, ser det ud til, at den nyvalgte politiske leder vil være mere fokuseret på, hvilke investeringer der kan føre til 'happiness', end på at måle det i sig selv (New York Times, 5. oktober 2013).

Når det forholder sig sådan, er det, bl.a. fordi der er en udpræget opfattelse af, at økonomisk vækst forsat er afgørende for landes og befolkningers velstand, livskvalitet og tilfredshed. 'Hellere rig og rask end syg og fattig', som det hedder. Desuden viser det sig ofte, at der er en ret tydelig sammenhæng mellem materielle indikatorer som BNP per capita og de subjektive indikatorer for personer med lav eller mellem indkomst, mens denne relation er langt mindre stærk for personer med høj indkomst.

Der er eksempler på, at der ikke altid er en sammenhæng mellem økonomisk vækst og generel trivsel i befolkningen.

Det er en kendt sag, at der siden 2008 har været betydelige omvæltninger i en række arabiske lande – herunder Egypten. Men det skyldes ikke, som man vil kunne se af tabel 1, en dårlig økonomisk udvikling.

Interesserede man sig alene for udviklingen i BNP i Egypten fra 2005-2010, vil man fristes til at konkludere, at det går fremad i Egypten. Men hvis man mere generelt interesserede sig for den sociale udvikling i et land – her Egypten – kunne man også interessere sig for mere subjektive mål, som fx hvor stor – eller lille om man vil – en del af befolkningen der trives. Et sådant mål kan, som det ses i tabellen, opfange en udvikling, som andre mere objektive mål kan have svært ved at afspejle. Der er således en stabil – og over perioden betragtelig – økonomisk vækst i Egypten, men samtidig en halvering af den i forvejen lille andel af befolkningen, der trives, med et særligt bemærkelsesværdigt fald fra 25 pct. til 13 pct. fra 2007 til 2008. På lidt tilsvarende vis var der en økonomisk vækst i

NOTE 3 Det indgår i Danmarks Statistiks resultatkontrakt for 2014, at der skal udarbejdes et oplæg til måling af livskvalitet i Danmark i løbet af 2014.

NOTE 4 OECDs Better Life Index er det mest prominente undtagelse, idet der her kan findes en samlet score ud fra de valgte, man som bruger træffer ved beregningen af indekset (<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>)

Tabel 1 Egypten: Udviklingen i real BNP per capita og andelen i befolkningen, der trives 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BNP/capita	4.762\$	5.158\$	5.508\$	5.904\$	6.114\$	6.367\$
Trivselsandel	29%	-	25%	13%	13%	12%

Kilde: OECD (2012:18)

Tunesien på 7 pct. fra 2008 til 2010 – samtidig med at andel af befolkningen, der var godt tilfreds med deres liv faldt fra 24 pct. til 14 pct.

Der kan ikke hentes tilsvarende interessante og muligvis overraskende resultater ud af målingen af livskvalitet i de europæiske lande. Men det er dog værd at bemærke, at en række af de kommuner, der i den almindelige økonomiske og beskæftigelsesmæssige statistik – som fx ø-kommunerne Fanø, Langeland og Ærø – ikke klarer sig prangende, i Region Syd-danmarks måling af det gode liv ligger pænt over gennemsnittet for regionen, når det gælder borgernes vurdering af fx deres sociale relationer. Der kan således hentes ikke uvæsentlig viden om borgernes hverdagsliv og tilfredshed med tilværelsen som supplement til de lidt hårdere fakta som gennemsnitindkomst, selvforsørgelsesgrad og beskæftigelsesfrekvens, fra målinger af borgernes livskvalitet.

Perspektiver i målinger af livskvalitet

Der er både politiske, faglige og formidlingsmæssige perspektiver i måling af livskvalitet. Når mange politikere går op i at sikre en fornuftig økonomisk vækst, er det ud fra en klar opfattelse af, at der er lighedstegn mellem netop økonomisk vækst og velstand, og at der er en sammenhæng mellem velstand og livskvalitet. Men som det påpeges i Stiglitz-kommissionens rapport, er der sket ændringer i såvel produktions- som forbrugsstrukturen, måske især i vores del af verden. Kvalitetsudviklingen af fysiske produkter og stigende forbrug af offentlige og private serviceydelser, begge dele forhold som er en udfordring for den traditionelle måde at måle fremskridt på, spiller en større rolle. Og derfor er det relevant at supplere de traditionelle målinger med målinger af udviklingen i befolkningens objektive og subjektive livskvalitet.

Fagligt er dette (også) en udfordring. Selv om der med Stiglitz-kommissionen er opstillet en skabelon for måling af udviklingen i livskvalitet med en række overordnede temaer, der langt hen ad vejen følges af de lande, der efterfølgende har udviklet livskvalitetsmålinger, så er der alligevel også en række ikke uvæsentlige forskelle, både metodisk og indholdsmæssigt, mellem den måde, det er gjort på i UK, i Italien og i Syddanmark. Det betyder, at der fortsat er rum for en faglig debat og faglig udvikling frem mod et mere ensartet og sammenligneligt system for måling af livskvalitet.

Formidlingsområdet er nok det område, hvor de eksisterende målinger af livskvalitet har gjort den største forskel. Mens der på den ene side tilsyneladende – og egentlig lidt uforståeligt – er den opfattelse, at statistik om økonomisk vækst og udvikling er for særligt interesserede, så er der på den anden side meget tydeligt den opfattelse, at måling af livskvalitet er et 'folkeligt' projekt. Det afspejler sig meget klart i de ofte omfattende bestræbelser, der er gjort for at formidle livskvalitetsstatistikken på en appellerende og aktiverende måde. Appellerende i form af en udpræget brug af 'gennemtyggede' og pædagogiske flerfarvede figurer og kort, og aktiverende i form af udviklingen af flere interaktive features, hvor man som borger og bruger kan gå ind og 'lege' med tallene på en mere umiddelbar og let tilgængelig facon end den, der findes i en lang række af de mere traditionelle 'statistikbanker'.

Der er næppe tvivl om, at såvel folk som den folkelige debat bliver bedre af, at man kender til de grundlæggende fakta på et område. Der er heller ikke tvivl om, at statistik er en overordentlig effektiv måde at formidle fakta på. Men i en tid, hvor viden i stigende grad formidles via pædagogiske værktøjer – og fremragende foredrag – på nettet, så er der også behov for, at de der gerne vil formidle tal, følger med denne udvikling. Der skal opfindes måder at formidle statistik på, der er engagerende og aktiverende. Her er det engelske statistikbureau ONS' 'Wheel of measures',⁵ og måske ikke mindst OECD's 'Your Better Life Index'⁶ rigtig gode eksempler på nye måder at formidle og engagere på, som er udviklet i arbejdet med at måle livskvalitet.

I Stiglitz-rapporten slås det fast, at der vil være fokus på det, som vi måler. Det er i sig selv et godt argument for at måle livskvalitet. For som de siger fra region Syddanmark, når de fortæller om deres 'det gode liv', så er det livskvaliteten, der tæller. Når vi taler sammen som mennesker, så taler vi jo gennemgående ikke om, hvordan vores økonomi er, og endnu mindre om, hvad vores bidrag til BNP er – men vi taler om, hvordan vi har det. Det er vigtigt for os mennesker indbyrdes, men som den tidligere franske præsident og den nuværende britiske premierminister har givet udtryk for, så er det også vigtigt politisk. Og når det er vigtigt, skal det måles.

NOTE 5 <http://www.ons.gov.uk/ons/interactive/well-being-wheel-of-measures/index.html>NOTE 6 <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

REFERENCER

Istat (2013): BES – 2013, IL BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE IN ITALIA (http://www.istat.it/it/files/2013/03/bes_2013.pdf)
New York Times, 5. Oktober 2013: Index of Happiness? Bhutan's New Leader Prefers More Concrete Goals

OECD (2012): Draft OECD Guidelines on the Measurement of Subjective Well-being.

ONS (2012): Measuring National Well Being, Life in the UK 2012 (http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_287415.pdf).

Region Syddanmark (2012): Væksten i det gode liv – Nyt politisk redskab i Syddanmark ([http://](http://www.detgodeliv.regionsyddanmark.dk/images/Media/Det-gode-liv-indesk/Index%20pamflet.pdf)

www.detgodeliv.regionsyddanmark.dk/images/Media/Det-gode-liv-indesk/Index%20pamflet.pdf).

Stiglitz, J., A. Sen, J.-P. Fitoussi (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, (www.stiglitz-sen-fitoussi.fr).

Det specialiserede socialområde på modificerede markedsvilkår

I 2007 blev det specialiserede socialområde overdraget til kommunerne, hvor køb og salg af tilbud skulle følge en markedslignende model. Dette har undervejs været udsat for meget kritik og evalueringen af socialreformen har derfor været imødeset med stor spænding.



MOGENS OVE MADSEN
Aalborg Universitet

Indledning¹

Med kommunalreformen i 2007 fik kommunerne stort set hele socialpolitikken som ansvarsområde. Det indebærer f.eks., at en lang række institutioner og botilbud blev flyttet fra de gamle amter til kommunerne. Det førte også til, at de nye regioner alene fik en forsyningsrolle på en række områder, hvor kommunerne ikke umiddelbart var klar til at tage hele ansvaret. I stedet har kommunerne skullet købe de resterende pladser hos andre kommuner, regioner eller hos private. Og købet skulle foregå på mere markedslignende vilkår, idet grundtakstmodellen blev afskaffet for så vidt angår de regionale tilbud og erstattet af en anden omkostningsbaseret takstmodel, hvor betalingen blev direkte koblet til forbruget af ydelser.

De institutioner, der forblev inden for regionernes forsyningspligt, er dem, der har de mest specialiserede tilbud, f.eks. inden for senhjerneskade, vidtgående kommunikationshandicap, personer med vidtgående udviklingsforstyrrelser og domfældte udviklingshæmmede. Og hvor der i mange tilfælde kræves livslang omsorg og behandling.

Kommunerne har dog efterfølgende haft mulighed for at overtage de sidste institutioner i regionernes besiddelse. Loven er nemlig indrettet således, at en hjemstedskommune kan kræve en institution overdraget mod til gengæld at påtage sig det

regionale forsyningsansvar. Et af de seneste eksempler på dette er Aalborg Kommunes ønske om at overtage Taleinstituttet i Aalborg. Det varierer en del fra region til region, hvor mange af institutionerne kommunerne har hjemtaget. Disse forhold reguleres i den årlige rammeaftale, som forhandles mellem kommunerne i en region og regionen. I denne er også fastsat takster og oversigt over forventet forbrug. Overholdes sidstnævnte ikke, kan det give økonomiske problemer for en konkret institution i en region. Underskuddet dækkes så vidt muligt af tidligere hensatte overskud i institutionen, og ellers fordeles underskuddet ud over de øvrige institutioner i regionens regi. Alternativt kan en takstforhøjelse komme på tale. Ved varig nedgang i efterspørgslen kan en institution dog blive tvunget til at lukke. Denne model med markedslignende mekanismer i socialpolitikken gælder både kommunernes efterspørgsel og udbud af ydelsestilbud. Til at understøtte markedsudviklingen blev der gennemført regler for brug af omkostningsbaserede takster, som skulle sikre en afdæmpet prisudvikling.

Nu er den kommunale strukturreform evalueret af et embedsmandsudvalg,² og der er efterfølgende draget nogle politiske konsekvenser³ af denne evaluering. Siden 2007 har det specialiserede socialområde været udsat for kritik – ikke mindst af markedsførelsen i form af takstfinansieringen og en meget kort planlægningshorisont. Alene fra perioden 2007 til 2010 steg

NOTE 1 Tak til sektorchef Ole Bjerre Jakobsen, Region Nordjylland og en anonym referee for gode kommentarer. Resultatet er dog alene mit ansvar.

NOTE 2 http://oim.dk/media/406652/evaluering_af_kommunalreformen_web_4._marts.pdf

NOTE 3 <http://oim.dk/media/503448/Aftale%20om%20rammer%20for%20justering%20af%20kommunalreformen.pdf>

ifølge en rapport om det specialiserede socialområde antallet af klager med 75 %.⁴ Den sociale servicelov kan karakteriseres som en rammelov, og dette indebærer, at loven i de fleste tilfælde ikke præcist definerer hverken målgruppe eller indsats. Det vil sige, at det ikke fremgår præcist af selve loven, hvilken hjælp borgerne har ret til i konkrete tilfælde. Dette udfordrer kommunernes styringsmuligheder og ikke mindst deres muligheder for at formulere og håndtere serviceniveauer. På den anden side har en lang række brugerorganisationer i længere tid udfoldet kritik af organiseringen af området efter kommunalreformen.⁵

Det interessante er derfor, i hvilket omfang evalueringen af kommunalreformen og de efterfølgende politiske konklusioner forholder sig til den eksisterende markedsmode og den kritik, der er blevet udfoldet i forhold til denne models svagheder.⁶

I det følgende er det hensigten at kigge nærmere på, i hvilket omfang det historisk er lykkedes at geare kommunerne til at håndtere det specialiserede socialområde – især hvad angår de højt specialiserede tilbud.

Pris på marginalisering

Ud fra et økonomisk udgiftsperspektiv er det ideelt set afgørende, hvorledes kommunerne fastlægger serviceniveauet. På den ene side drejer dette sig om de overordnede kommunalpolitiske mål og rammer for socialområdet, og på den anden side drejer det sig om indholdet og omfanget af de tilbud og ydelser, der som udgangspunkt tilbydes på socialområdet, og hvilke af disse der skal købes eksternt. Det er dog væsentligt at fremhæve, at et serviceniveau på området er en ramme for, hvad man som udgangspunkt kan tilbyde, men alle afgørelser skal ifølge serviceloven bero på et konkret, individuelt skøn. Det betyder, at der faktisk skal tages stilling i hver enkelt sag.

Man kan måske spørge, om det etisk kan forsvares, og om det i det hele taget kan lade sig gøre at sætte kroner og øre på noget så komplekst og menneskeligt fatalt som det specialiserede socialområde? Hertil er svaret, at det ikke er nogen enkel sag at værdisætte konsekvenser af ikke-normale livsbaner og initiativer heroverfor og deres konsekvenser. Omvendt er det velkendt, at brud med et såkaldt normalitetsforløb eller udvikling af et marginaliseringsgab også har økonomiske konsekvenser. Det være sig de umiddelbare budgetmæssige konsekvenser heraf i kommuner eller konsekvenser af en ikke-normal livsbane med misbrug eller kriminalitet eller manglende plads på arbejdsmarkedet og behov for overførselsindkomst eller anden form for økonomisk støtte.

Dette betyder med andre ord, at der er behov for at anskue det specialiserede socialområde i et bredt økonomi- og tidsperspektiv. Marginaliseringsgabets er blevet gennemanalyseret af Nielsson og Wadenskog (2008), som beskriver, hvorledes det let kan blive større og større.⁷ Uanset om vi taler om tidlig forebyggende indsats, senere initiativer, som f.eks. anbringelser, eller egentlig rehabilitering – ja, da må fokus være rettet mod effekterne af indsatserne og konsekvenserne på langt sigt.

På samme måde, som uddannelse betragtes som en investering og giver et godt afkast for både den enkelte og samfundet, bør initiativer i forhold til at lave en langsigtet, målrettet og udgiftskrævende indsats over for det specialiserede socialområde i hvert fald på en del af området kan betragtes som en investering. Som udgangspunkt vil det ofte være således, at der først gennemføres en omkostningskrævende indsats, men efterfølgende kommer værdien heraf i mange tilfælde mange fold igen.

Ifølge Nielsson og Wadenskog kan en sådan social investeringskalkule anskues i et procesperspektiv, hvor der ideelt set gennemløbes en række faser. Processen i en sag starter således ud fra en socialfaglig betragtning med en *problemidentifikation*. Når dette er afklaret, er der givet en række lovgivningsmæssige og økonomiske forudsætninger for, hvorledes en *ressourceindsats* kan ydes. Der er lovkrav om en handleplan, og den kommunale mål- og rammestyring giver med fastlæggelse af serviceniveauet grundlaget for, hvilken *tiltagstype* der kan sættes i gang. *Effekterne* af disse tiltag følges og vurderes, og herefter vil der være mulighed for at vurdere *de samlede økonomiske konsekvenser*.

Kigger man så på det offentlige styringsparadigme, kan man konstatere, at det er blevet ændret de senere år fra en regelbundet bureaukratisk ledelsesform i retning af i retning af højere grad af konkurrence- og markedstænkning. En tænkning, der ikke nødvendigvis virker befordrende for opstilling af langsigtede sociale investeringsfunktioner. I 2007 blev der som beskrevet indført en ny kommunestruktur, som betyder, at kommunerne har det fulde myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på hele det sociale område. Gennem mål- og resultatstyring, fastlæggelse af serviceniveau og aktiv brug af handleplaner skal kommunerne tilrettelægge indsatsen på det specialiserede socialområde. Ud over disse initiativer er der lavet en lang række konkrete vejledninger af både Finansministeriet og Kommunernes Landsforening, som angår styring, kvalitet og økonomi, når det gælder det specialiserede socialområde. Dette tages op i det efterfølgende afsnit.

NOTE 4 http://www.fm.dk/publikationer/2011/det-specialiserede-socialomraade/download/~media/Publikationer/Imported/2011/Specialiserede%20socialomraade/det%20specialiserede%20socialomrade_web.ashx, se. S. 14.

NOTE 5 Dette fremgår blandt andet af de høringsvar, der er indsendt i forbindelse med evalueringen af kommunalreformen i 2013: <https://bdkv2.borger.dk/Lovgivning/Hoeringsportalen/Sider/Fakta.aspx?hpid=2146004322>

NOTE 6 Det er således ikke hensigten at bevæge sig ind i mere teoretiske overvejelser omkring udviklingen. I stedet henvises til Storm Pedersen og Hammer (2012), der i en artikel redegør for, hvorledes det specialiserede socialområde er kommet i klemme mellem det professionelle og det bureaukratiske paradigme, med den konsekvens, at det bureaukratiske paradigme nu dominerer.

NOTE 7 Nielsson og Wadenskog (2008), s. 75.

Resultatet af den indsats, der rent faktisk besluttet, kan aflæses i såkaldte effektanalyser, om end antallet af disse er meget begrænsede, men også i de tilsynsrapporter, der f.eks. laves i Ankestyrelsens regi.

Fra mål- og rammestyring til resultatstyring

Kommunalbestyrelserne har et særligt ansvar for at fastlægge serviceniveauet,⁸ herunder at sætte rammer og mål for de kommunale institutioner og endvidere at sikre kvaliteten i opgavevaretagelsen. Serviceniveauet er i virkeligheden selve omdrejningspunktet for mødet mellem økonomi og kvalitet.

Det er vigtigt at bemærke, at implementeringen af kommunalreformen i 2007 som nævnt styrkede kommunernes position, når det gælder ansvaret for den samlede velfærdspolitik. En stærkt decentral offentlig sektor vil sikre mest kvalitet for pengene mener både regeringen og KL (Finansministeriet, 2007), og det har en klar konsekvens: *»Opgaveløsningen kan tilpasses borgernes lokale præferencer, og indsigt i de lokale forhold skaber mulighed for effektiv prioritering. Det betyder også, at serviceniveauet på de enkelte velfærdsområder inden for lovgivningens rammer kan være forskelligt kommunerne imellem«.*

Mål- og rammestyring er et fleksibelt instrument, der indebærer, at politikerne fastsætter mål og rammer, mens det er op til de decentrale enheder at beslutte, hvordan man vil realisere målene inden for de givne rammer. Mål- og rammestyringen skal desuden sikre tilbagemelding fra de decentrale enheder.

Et væsentligt element i mål- og rammestyring er, at optimal anvendelse af de økonomiske ressourcer i høj grad hænger sammen med decentraliseringen. Den enkelte afdeling/institution har inden for den ramme, der tildeles, friheden til og ansvaret for at prioritere afdelingens/institutionens ressourcer og overføre midler mellem konti samt – efter godkendelse i Økonomiudvalget – mellem regnskabsår.

En høj grad af decentralisering medfører et stort behov for, at alle kender deres rolle og deres ansvar. Det betyder også, at der skal være præcis beskrivelse af områdets opgaver – herunder beskrivelse af service- og kvalitetsmål. Sidstnævnte er målbare mål, som man arbejder efter her og nu – og som er i overensstemmelse med målsætningen på området og de økonomiske rammer.

Det er afgørende for arbejdet med mål- og rammestyring, at der følges op på de vedtagne mål. Dialog er derfor vigtig og skal foregå mellem de enkelte niveauer i en forvaltning. Derfor kan dokumentationen af målopfyldelse ikke stå alene og sikre den fornødne udvikling. Først når de foretagne målinger danner udgangspunkt for evaluering, refleksion, ny prioritering og ny målformulering, kan de skabe fundamentet for læring og udvikling indenfor serviceområdet.

Det er væsentligt at understrege, at der er tre parter i dialogen om indholdet i mål- og rammestyringen. For det første er det afdelings- og institutionslederne, som får driftsansvar og dermed ledelsesrum og metodefrihed, som skal være med til at sikre nytænkning og udvikling af kvaliteten af den offentlige service (Finansministeriet, 2007). Dette kan dog ikke stå alene, idet der også forventes en aktiv inddragelse og dialog med de to andre parter, medarbejdere såvel som brugere.

Et andet og nyere anvendt begreb for dette forhold er mål- og resultatstyring, hvor interessen flytter sig imod at sikre en effektiv økonomisk ressourceanvendelse, der leverer resultater og effekter i overensstemmelse med de politiske målsætninger. Institutioner beskriver typisk i en kontrakt eller virksomhedsplan, hvad der angives som institutionens mål og resultatkrav for en given periode. Mål- og resultatstyring fokuserer netop på den førnævnte styringsdialog vedrørende resultater og effekter, til øget frihed i institutionernes interne tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen, processer, metodevalg og konkrete aktiviteter. Mål- og resultatstyring er et redskab, der i højere grad end den formelle hierarkiske styring, kan have et bottom-up fokus.

Regeringen og Kommunernes Landsforening er enige om, at detaljerede procesregler i det kommunale tilsyn skal afskaffes, i takt med at nye former for kvalitetssikring indføres. Det drejer sig blandt andet om den såkaldte VAKKS-metode, som anvendes til at lave skøn over administrative konsekvenser af påtænkte reguleringer, og om indførelse af akkreditering, som skal være frivillig og bidrage til at understøtte det lokale ansvar for kvalitetsudvikling.

Kommunerne og Finansministeriet om økonomi og kvalitet

Ud over bevægelsen mod mål- og resultatstyring har det i årene efter kommunalreformen ikke skortet på gode råd til kommunerne om, hvorledes forholdet mellem kvalitet og økonomi skal håndteres og med god grund. Forvaltningen af disse forhold varierer som allerede vist meget fra kommune til kommune. I fællesudgivelsen fra 2009 mellem Finansministeriet og Kommunernes Landsforening med titlen *»Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering«* angives 25 konkrete redskaber, der skal bidrage til at skabe sammenhæng mellem den faglige og økonomiske styring (Finansministeriet, 2009). Dette skal ske ved hjælp af et politisk vedtaget serviceniveau og ved at sikre en sammenhæng mellem kommunens serviceniveau og det vedtagne budget, som gerne skal fungere som et aktivt styringsredskab.

Inden for rammerne af lovgivningen og de forvaltningsretlige grundsætninger anbefales det, at en kommunalbestyrelse vedtager, hvilket serviceniveau, der ønskes i kommunen. Der lægges endvidere op til realistisk budgetlægning og målopfølg-

NOTE 8 Beskrivelsen af et serviceniveau kan variere både i omfang og detaljeringsgrad, men omfatter typisk, hvilke typer ydelser borgerne kan modtage og deres omfang eksempelvis målt i timer. Beskrivelsen kan også have en eksplicit beskrivelse af ydelsens pris og være handlingsanvisende.

ning, samt hvorledes uforudsete udgifter skal håndteres. Dette kan uddybes ved systematisk at udvikle dispositionsregnskab på individniveau. Endelig anbefales at adskille myndigheds- og leverandørfunktionen.

Disse aktiviteter kan understøtte sagsbehandlerne i den konkrete sagsbehandling uden at tilsidesætte det individuelle skøn i hver enkelt sag. Det er altså ikke tilladt at udstede bindende retningslinjer for visitationen, og derfor kan økonomiske hensyn ikke gives forrang. Det anbefales, at sagsbehandling skal foregå i teams, og at der etableres visitationsudvalg. Ligeledes skal der lægges vægt på, at der er overblik over tilbud og krav om flere alternative foranstaltninger. Der henvises i øvrigt til, at LEON-princippet anvendes på området.⁹

Iblandt de 25 konkrete råd er der også en del, der vedrører helhedstænkning i opgaveløsningen. Det drejer sig om at kunne beskrive snitflader til øvrige kommunale aktiviteter og skabe muligheder og forståelser på tværs af fagligheder bl.a. for at hindre kassetænkning. Det anbefales ligeledes, at der etableres »17 års« udvalg, som har til formål at drøfte og planlægge overgangen fra barn til voksen på det specialiserede socialområde.

Endelig påpeges det som vigtigt at styrke samarbejde og erfaringsudveksling mellem kommunerne. Det kan være omkring forsyningsfællesskab og faglige netværk, benchmarking og nøgletalsanalyse. Endvidere ses der et behov for at udvikle dialogen mellem betalings- og handlekommuner.

Kommunernes Landsforening (KL, 2009) går videre i 2009 og anbefaler selv kommunerne at lave klare og målbare budgetforudsætninger på det specialiserede socialområde, idet dette opfattes som den afgørende forudsætning for en god styring og opfølgning. Der er i anbefalingerne beskrevet en tjekliste vedrørende budgetforudsætninger, og hvis kommunerne opfylder hovedparten af tjeklisten, tyder det på, at der er lagt et godt fundament for budgettet. Hertil kommer en række gode råd i form af IT- og styringsværktøjer, der er afprøvet i visse kommuner.

Der er meget forskel på, hvor meget de enkelte kommuner er i gang med at udvikle tidssvarende budgetmateriale efter kommunalreformen. I forhold til de tidligere 25 konkrete redskaber lægges der nu endnu mere vægt på at kommunalbestyrelsen opstiller klare målsætninger og at det vedtagne serviceniveau følges. Faglighed og økonomi skal gå hånd i hånd og ikke være

adskilte størrelser – det handler blandt andet om at finde det optimale tilbud og ikke om at finde det maksimale tilbud. Der skal være priser og mængder på alt, og valg af anbringelsestype skal tages op med jævne mellemrum. God ledelsesinformation kan være noget af vejen frem og i anbefalingerne handler dette primært om at opstille indikatorer, der afspejler de politiske målsætninger og serviceniveauet. Og hertil kommer valg af indikatorer til den faglige styring og indikatorer, der kan følge op på effekten af indsatsen.

Trods de gode råd fra Kommunernes Landsforening (KL, 2011) må foreningen i 2011 konstatere, at der er langt til målet, hvilket gør det svært at følge området både fagligt og økonomisk. Temperaturmålingen viser nemlig, at hovedparten af kommunerne kun fastlægger overordnede politiske målsætninger uden konkrete måltal. Hver fjerde kommune har udarbejdet visitationskriterier med udgangspunkt i målgruppebeskrivelse. Lige så stor en andel af kommunerne har endnu ikke nedskrevet konkrete retningslinjer for visitationen. Kun i 38 % af kommunerne indgår der detaljerede pris- og mængdeforudsætninger som grundlag for budgettet. 24 % af kommunerne fremskriver alene sidste års budget uden hensyn til de faktiske udgifter. Kun i 39 % af kommunerne følges der politisk op på budgettet hver måned i fagudvalget.

På trods af de senere års store fokusering på det specialiserede socialområde er der altså stor spredning i, hvor langt kommunerne er kommet med at implementere alle de gode råd, hvad angår fastlæggelse og udmøntning af serviceniveauer¹⁰ såvel som redskaber til at øge integrationen mellem økonomi og faglighed.

Evalueringen og de politiske konklusioner

Embedsmandsudvalget, der evaluerede kommunalreformen, har i det indledende afsnit om socialområdet en væsentlig reservation.¹¹ Området er kendetegnet af mangel på systematiske oplysninger om bl.a. målgruppers størrelse og brugen af ydelser. Endvidere konstateres det, at der er meget beskeden viden og synlighed om effekt af de sociale indsatser. Dette giver selvfølgelig et dårligt grundlag for kvalitetsudvikling, prioriteringer og faglig styring, som kan understøtte en bedre anvendelse af ressourcerne på området.

Det smitter også af på den statistiske beskrivelse, der udelukkende beskæftiger sig med nedgangen i regionernes samlede antal normerede dag- og døgnpladser på børne- og ungdomsområdet og på voksenområdet. Antallet af pladser falder her

NOTE 9 Ibid, s. 39, LEON-modellen (Laveste Effektive Omkostnings Niveau), som allerede benyttes på sundhedsområdet. En foranstaltning skal altid være fuldt fagligt forsvarlig, men på den anden side ikke mere indgribende end nødvendigt – både af hensyn til økonomien og borgeren.

NOTE 10 KREVI (2012) Har ligeledes i en undersøgelse kunnet konstatere, at der i kommunerne fortsat arbejdes med at formulere serviceniveauer. Af de kommuner, der indgår i undersøgelsen, er det dem, der har haft sværest ved at overholde budgetterne, der er længst i arbejdet med serviceniveaubeskrivelser. Økonomi er altså en af de grunde, der nævnes hyppigst, men der er også en motivation om klare retningslinjer og støtte til sagsbehandlere. Undersøgelsen afslører også, at serviceniveaubeskrivelserne absolut ikke er ens. I nogle tilfælde er kommunerne tilbageholdende med at beskrive økonomien. I andre er der et højt detaljeringsniveau på bestemte dimensioner, og endelig findes der mere omfattende serviceniveaubeskrivelser med et højt detaljeringsniveau.

NOTE 11 http://oim.dk/media/406652/evaluering_af_kommunalreformen_web_4._marts.pdf, s. 159

med 34 % fra 2007 til 2012.¹² Til gengæld er der ikke en modsvarende opstilling, der kunne vise, om et tilsvarende antal pladser er oprettet i kommunalt eller privat regi. Det konstateres blot, at kommunernes overtagelse af regionale tilbud er neddroglet.

Når det gælder understøttelse af den specialiserede sociale indsats er det evalueringsrapportens vurdering, at kommunerne gradvist har udbygget tilbud til egne borgere med fokus på inklusion og nærmiljø. I denne forbindelse har der været rejst kritik af, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad gør brug af specialiseret viden (VISO-rådgivning) i indsatserne i forhold til grupper med komplekse behov. De kommunale tilbud er ofte ikke omfattet af rammeaftalerne. Og vurderingen er i øvrigt, at rammeaftalesystemet ikke sikrer tilstrækkelig koordination af udbuddet af tilbud, hvor efterspørgslen på regionalt niveau er begrænset. Embedsmandsudvalget anbefaler derfor øget nationale overvågning og koordination af udbuddet af højt specialiserede tilbud til små og komplekse grupper.

Ifølge Tilbudsportalen drives ca. 5 % af de eksisterende sociale tilbud af regionerne, medens kommunerne selv driver ca. 50 % og de resterende 45 % drives af private. Kommunerne har de seneste år neddroglet overtagelse af de regionale tilbud. Fra år til år kan de regionale tilbud risikere at blive overtaget af beliggenhedskommunen, hvilket begrænser planlægningshorisonten og udvikling af tilbuddene en hel del. Det anbefales derfor at »frede« regionernes tilbud, således at det kun er hvert 4. år, at kommunerne kan melde sig til at overtage en institution, hvilket efterfølgende er blevet den politiske beslutning. Alternativt foreslås, at de resterende regionale tilbud fordeles ud på kommunerne, eller også at regionerne tildeles opgaven, hvor der kræves en særligt specialiseret indsats og med faglig nærhed til sundhedsområdet. Sidstnævnte vil dog indebære, at visitationskompetence og finansieringsansvar flyttes til regionerne og dermed væk fra kommunal takstfinansiering. Det kunne også indebære, at der blev lavet en egentlig specialeplan for det højt specialiserede område.

Det understreges i evalueringen, at hensigten med strukturreformen i 2007 var at sikre en markedslygnende ramme for sociale tilbud.¹³ Reglerne om omkostningsbaserede takster blev indført for at skabe sammenlignelighed mellem priserne fra de forskellige udbydere. Der er dog fortsat forskelle i reglerne for henholdsvis regionale, kommunale og private tilbud. Der kan også identificeres konkrete problemer med takstreglernes udformning, f.eks. håndtering af overskud/underskud og manglende gennemsigtighed for køber. Det anbefales derfor, at der sker forbedringer af incitamenterne til effektiv drift og forhold, der kan skabe større gennemsigtighed og sammenlignelighed.

Den politiske konklusion på denne del af evalueringen angående det specialiserede socialområde er i hovedsagen tre forhold:¹⁴

For det første skal der laves en ny national koordinationsstruktur. For det andet skal regionernes forsyningspligt videreføres, og kommunerne vil fremover kun kunne overtage regionale tilbud hvert fjerde år. For det tredje afsættes der til den videre proces 10 mill. kr fra satspuljen til den nationale koordinationsstruktur, og regeringen vil drøfte etablering af en lånepulje på 100 mill. kr. til kommunerne til opbygning af nye højt specialiserede tilbud på socialområdet.

Sammenfatning

Evalueringen af strukturreformen har været imødeset med en del spænding – ikke mindst hvad angår det specialiserede socialområde. Især fordi der har været udøvet meget kritik af den måde, kommunerne har håndteret ansvaret for socialpolitikken og især brugen af markedsmekanismerne vedrørende køb og salg af tilbud på. Der kunne også i evalueringen have været anlagt nye betragtningsmåder omkring marginaliseringsgab og sociale investeringskalkuler.

Det har dog ikke skortet på rådgivning til kommunerne fra KL og Finansministeriet angående tilrettelæggelse af mål- og resultatstyring og herunder arbejdet for at få sammenhæng mellem økonomi og faglighed. Det ser dog ud til, at en række kommuner fortsat ikke har tilendebragt arbejdet med at formulere serviceniveauet på det specialiserede socialområde.

Ganske vist er der i denne sammenhæng en fælles forståelse mellem Finansministeriet og Kommunernes Landsforening om at serviceniveauet på de enkelte velfærdsområder inden for lovgivningens rammer kan være forskelligt kommunerne imellem, men det kunne have været et af de fokuspunkter, som evalueringen kunne have taget sigte på, eksempelvis afspecialiseringen af hjerneskade- og misbrugsområdet. Det er det ikke – tværtimod gøres der ikke ret meget ud af den kritik, der har været fremført af markedsførelsen af det specialiserede socialområde siden strukturreformen.

Der fremkommer alene et mindre forsøg på at modificere markedsmodellen i form af, at der skal etableres en overordnet koordinationsstruktur, og at kommunerne kun hvert fjerde år kan overtage regionale institutioner. Omvendt tænkes udbudt en låneramme til kommunerne, således at de lettere kan oprette nye specialiserede institutioner.

NOTE 12 Ibid. S. 173.

NOTE 13 Ibid. S. 180.

NOTE 14 <http://oim.dk/media/503448/Aftale%20om%20rammer%20for%20justering%20af%20kommunalreformen.pdf>

LITTERATUR

Finansministeriet (2007): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2008: <http://www.fm.dk/publikationer/2007/aftaler-om-den-kommunale-og-regionale-oekonomi-for-2008/>

FM (2009): Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering: [http://www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2009/Det_specialiserede_socialomraade_redskaber_til_styring_og_prioritering%20\(2\).pdf](http://www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2009/Det_specialiserede_socialomraade_redskaber_til_styring_og_prioritering%20(2).pdf)

KL (2009): Budgettet som styringsredskab: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_39695/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

KL (2010): Ledelsesinformation: Central indikatorer på området for udsatte børn og unge: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_43094/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

KL (2010): 12 principper for økonomisk styring af de specialiserede sociale tilbud på voksenområdet: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_40715/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

KL (2010): 8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_41179/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

KL (2010): Udsatte børn og unge – 10 råd om lokal ledelsesinformation: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_43093/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

KL (2011): Ved vi, hvad der virker? Handleplaner som redskab til en bedre indsats over for udsatte børn og unge. Midtvejsrefleksioner fra et KL-kvalitetsprojekt med 15 kommuner: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_48190/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

KL (2011): Temperaturmåling af styringen af det specialiserede socialområde: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_46338/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

Knudsen, Tim (2007): Fra folkestyre til markedsdemokrati. København: Akademisk Forlag

KREVI (2010): Hvad vil lovforslaget om Barnets Reform betyde for kommunernes administration og selvstyre. VAKKS-undersøgelse af udvalgte dele af lovforslaget om Barnets Reform: http://kreivi.dk/files/VAKKS-rapport_om_Barnets_Reform.pdf

KREVI (2011): Kommunernes udgifter til anbringelse af børn og unge. Kortlægning af forskelle og årsager: http://kreivi.dk/files/Kommunernes_udgifter_til_anbringelse_af_born_og_unge_ny_version.pdf

KREVI (2012): Kortlægning af serviceniveaubeskrivelser for børn og unge med særlige behov: http://kreivi.dk/files/Rapport_final.pdf

Madsen, Mogens Ove (2012): Nyliberalisme, universiteter og den akademiske frihed. Fra

Faye, Jan og Pedersen, David Budtz (red): Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering: Nyt fra samfundsvidenskaberne, Frederiksberg. 181-204.

Madsen, Mogens Ove (2013): Barnets reform – økonomi og kvalitet i kommunernes tilbud. Fra Kildedal, Laursen og Michelsen: Faglige ledelse af socialt arbejde. Samfundslitteratur. København.

Nielsson, Ingvar og Anders Wadeskog (2008): Det er bättre att stämma i bäcken än i ån. Att värdera de ekonomiska effekterna av tidiga och samordnade insatser kring barn och unga. SEE-AB 2008-02-20: http://utanforskapetspris.se/wp-content/uploads/2012/03/B%C3%A4ttre-att-st%C3%A4mma-i-b%C3%A4cken_hela.pdf

Pedersen, Ove K. (2011): Konkurrencestaten. København: Hans Reitzels Forlag.

Social- og Integrationsministeriet (2013): Afrapportering fra underarbejdsgruppen om evaluering af kommunalreformen – socialområdet og de specialiserede undervisningstilbud: http://oim.dk/media/406643/bilag_b.pdf

Storm Pedersen, John og Sverri Vøxted (2012): Nogle konsekvenser af Strukturreformen år 6 – det specialiserede socialområde. Tidsskrift for Arbejdsliv, december 2012, no. 4.

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Aktuelle udgivelser fra Djøf Forlag

EMBEDSMANDENS VERDEN AF I GÅR

*Jørgen Grønnegård Christensen & Torben Beck Jørgensen
(red.)*

Kom med bag facaden og få et blik ind i magtens lukkede rum. »Embedsmandens verden af i går« rummer personlige beretninger fra tidligere embedsmænd, om hvordan det var at arbejde i bl.a. ministerier, kommuner, forsvaret og folkekirken. Beretningerne strækker sig fra sen-tresserne til årtusindskiftet og løfter lidt af sløret for en verden, der nok ligger i skygge, men ikke kun er ansigtsløst bureaukrati.

260 sider | 1. udgave 2014 | Kr. 325,- | Medl. kr. 260,-



BRANCHEANALYSE

Erhvervs- og branchebeskrivelse i økonomisk perspektiv

af Per Vejrup-Hansen & John Kondrup

Ny bog behandler de generelle økonomiske rammer for udviklingen i erhverv og brancher. »Brancheanalyse« indeholder dels økonomisk-statistiske beskrivelser og dels begreber for erhvervs og branchers kendetegn og udvikling. Blandt hovedtemaerne er konjunkturudvikling via statistiske data, vækstprognoser, international handel, prisdannelse og konkurrence.

256 sider | 1. udgave 2014 | Kr. 385,- | Medl. kr. 308,-

